

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej



STUDIA
I DYSKUSJE

- Nicolasa Barra opinie o nowej polityce społecznej
- Wielogłos o europejskim modelu społecznym – za i przeciw
- Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?
- O działaniach pozornych w pracy socjalnej

10/2007

Problemy polityki społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej

STUDIA
I DYSKUSJE

10/2007



WARSZAWA 2007

Wydanie publikacji dofinansowane przez Komitet Badań Naukowych

Rada Programowa

Julian Auleytner, Jan Danecki,

Lucyna Frąckiewicz, Mieczysław Kabaj, Witold Nieciński,
Zdzisław Pisz, Antoni Rajkiewicz, Barbara Szatur-Jaworska,
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska

Zespół redakcyjny

Włodzimierz Anioł (zastępca redaktor naczelnej), Krzysztof Gorlach,
Jolanta Supińska (redaktor naczelna), Ryszard Szarfenberg,
Cezary Włodarczyk (zastępca redaktor naczelnej), Maria Zrałek, Maciej Żukowski

Przy tworzeniu niniejszego numeru „Problemów Polityki Społecznej”
obowiązki sekretarza redakcji pełniła Maria Theiss

Numer dofinansowany ze środków Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej

Copyright © by Dom Wydawniczy ELIPSA
i Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

ISSN 1640–1808

Adres redakcji

Nowy Świat 67, pok. 110
00-927 Warszawa
tel./fax 0-22 826-66-52
www.problemyps.pl
www.ips.uw.edu.pl/problemyps
problemyps@wp.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 635 03 01, 635 17 85, e-mail: elipsa@elipsa.pl
www.elipsa.pl

Spis treści

Od redakcji	
Pożegnanie profesora Tadeusza Kowalaka	9

STUDIA

Nicholas Barr <i>Strategiczne kierunki rozwoju polityki społecznej</i>	15
Katarzyna Zamorska <i>Polityka społeczna w ujęciu Stefana Pawlickiego</i>	23
Ryszard Szarfenberg <i>Niezwykła aktualność myśli Edwarda Abramowskiego</i>	37
Bartosz Pielniński <i>Odczarowywanie Noama Chomsky'ego</i>	53
Mirosław Grewiński <i>Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego</i>	63
Witold Nieciński <i>Konsumpcjonizm i kultura masowa. Krytyczna refleksja</i>	81
Jan Sowa <i>Obywatele i konsumenci. Wolny rynek, demokracja i społeczeństwo obywatelskie w epoce turbokapitalizmu</i>	89

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Ilkka Virjo <i>Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?</i>	111
Dobroniega Trawkowska <i>Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej</i>	131
Mieczysław Rakowski <i>Materialne podstawy pozycji pracowników umysłowych w Polsce; od zacofanego kapitalizmu, niesprawnego socjalizmu do zależnego kapitalizmu</i>	151

FORUM: Europejski model społeczny – czy istnieje? czy warto go chronić?

Włodzimierz Anioł <i>Zagajenie dyskusji</i>	179
Mirosław Księżopolski	183
Gertruda Uścińska <i>Europejski model socjalny</i>	188
Maciej Duszczyk <i>Nowy wymiar społeczny Europy</i>	195
Tomasz Mering <i>Europejski model społeczny w świetle założeń Strategii Lizbońskiej</i> ..	198
Jakub Wiśniewski <i>Europejski model społeczny w kontekście integracji europejskiej</i> ..	202

Mirosław Grewiński <i>Europejski model społeczny – w kierunku welfare system</i>	209
Ryszard Szarfenberg <i>Zamieszanie wokół EMS</i>	215

RECENZJE

Recenzja zbiorcza: K. Frysztacki, <i>Socjalna Ameryka. O obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej w Stanach Zjednoczonych</i> , K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek (red), <i>Państwo socjalne w Europie</i> , J. Wiśniewski, <i>Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003</i> , B. Chorągwicka, <i>Droga do Europy – hiszpańskie zmagania z bezrobociem</i> (rec. M. Książkowski)	223
J. Wiśniewski, <i>Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003</i> (rec. T. Mering)	228

Z RAPORTÓW MIĘDZYNARODOWYCH

<i>OECD Employment Outlook</i> Polityka społeczna w służbie globalizacji ekonomicznej (Ryszard Szarfenberg)	239
---	-----

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Sylwetka laureata Nagrody Nobla z ekonomii 2006 – Edmunda S. Phelps'a (A. Kurowska, R. Szarfenberg)	257
Sylwetka laureata Nagrody Nobla z ekonomii 2007 – Leonida Hurwicza (T. Kowalik)	268
Projekty badawcze w zakresie polityki społecznej finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	270
Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w latach 2006–2007	276

Contents

Editorial	
In remembrance of professor Tadeusz Kowalak	9
STUDIES	
Nicholas Barr <i>Strategies of social policy</i>	15
Katarzyna Zamorska <i>Stefan Pawlicki's idea of social policy</i>	23
Ryszard Szarfenberg <i>Unusual timeliness of Edward Abramowski's thought</i>	37
Bartosz Pielński <i>Noam Chomsky's disenchantment</i>	53
Mirosław Grewiński <i>The dynamics and the essence of pluralism – on the evolution of the welfare state</i>	63
Witold Nieciński <i>The critical reflections on consumptionism and the mass culture</i>	81
Jan Sowa <i>The citizens and the consumers. Free market, democracy and the civic society in the era of turbocapitalism</i>	89
EMPIRICAL RESEARCH	
Ilkka Virjo <i>Does unemployment insurance make people more passive?</i>	111
Dobroniega Trawkowska <i>Pretend activities in social care – the case (and the affliction) of social work</i>	131
Mieczysław Rakowski <i>Material basis qualified employees in Poland; from backward capitalism, invalid socialism to dependant capitalism</i>	151
FORUM: <i>European social model – does it exist? Is it worth to shield it?</i>	
Włodzimierz Anioł	179
Mirosław Księżopolski	183
Gertruda Uścińska	188
Maciej Duszczyk	195
Tomasz Mering	198
Jakub Wiśniewski	202

Mirosław Grewiński	209
Ryszard Szarfenberg	215

REVIEWS

K. Frysztański, <i>Socjalna Ameryka. O obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej w Stanach Zjednoczonych</i> , K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek (red), <i>Państwo socjalne w Europie</i> , J. Wiśniewski, <i>Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003</i> , B. Chorągwicka, <i>Droga do Europy – hiszpańskie zmagania z bezrobociem</i> , (M. Książkowski)	223
J. Wiśniewski, <i>Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003</i> (T. Mering)	228

INTERNATIONAL REPORTS

<i>OECD Employment Outlook Social Policy Serving the Globalisation Needs</i> (Ryszard Szarfenberg)	239
---	-----

EVENTS

Nobel Awards in Economics 2006 – E. S. Phelps (A. Kurowska, R. Szarfenberg)	257
Nobel Awards in Economics 2007 – L. Hurwicz (T. Kowalik)	268
New social policy research Project financed by the Ministry of Science and Higher Education	270
Postdoctoral Degree dissertations in social Policy 2006–2007	276



Żegnamy wieloletniego przyjaciela i autora naszego czasopisma,
honorowego członka Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN,

Profesora Tadeusza Kowalaka

Profesor zmarł w październiku 2007 roku w wieku 91 lat.
Do ostatniej chwili był czynnym autorem i animatorem
dyskusji w środowisku polityków społecznych.

Od Redakcji

Oddajemy w ręce Czytelników dziesiąty numer PROBLEMÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ.

Tak jak zawsze w „Problemach”, a w tym numerze szczególnie, przeciwstawiamy się utartym schematom myślenia, np. takim, że technika zaopatrzeniowa w systemie zabezpieczenia społecznego jest przestarzała (schemat ten podważa sławny brytyjski polityk społeczny Nicholas Barr); że ubezpieczenie od bezrobocia skazuje na bierność (empiryczne dowody przeciw tej tezie znajdziemy w artykule fińskiego autora Ilkka Virjo). Odczarowujemy dyskurs, śledząc z Bartoszem Pielińskim, jak Noam Chomsky wytrwale głosi, że nieustanne mówienie o rozrzutności polityki społecznej pełni funkcję utrzymywania władzy elit. Nie jesteśmy przy tym krytykanccy, ale konstruktywnie krytyczni: pytamy o przyszłość europejskiego modelu społecznego (*Forum*) i wskazujemy pożądane kierunki zmian systemowych (Mirosław Grewiński).

Nie zapominamy o dawnych mistrzach i dostrzegamy żywotność ich wypowiedzi w odwiecznych sporach, czy i jak poprawiać społeczeństwo. Kontynuujemy cykl o prekursorach polityki społecznej: tym razem publikujemy eseje o Edwardzie Abramowskim i Stefanie Pawlickim, myślicielach z przełomu XIX i XX wieku, pióra Ryszarda Szarfenberga i Katarzyny Zamorskiej. Dobroniega Trawkowska przypomina o inspirującej roli, jaką odegrał w latach 70. XX wieku Jan Lutyński, publikując głośne studium o *działaniach pozornych*, i przekonuje o użyteczności tego pojęcia we współczesnych badaniach pomocy społecznej.

Z troską śledzimy i analizujemy współczesne przemiany społeczne. Witold Nieciuiński i Jan Sowa piętnują kulturowe konsekwencje dominującego w świecie modelu konsumpcji. Filozofujemy, ale także doceniamy wymowę liczb. Raporty UNU-WIDER i OECD pozwalają nam poznawać, objaśniać i oceniać światowe zróżnicowania dostępu do pracy i zamożności. Z kolei w Polsce, skoro pogranicze lat 2007 i 2008 jest naznaczone protestami i demonstracjami różnych niedopłacanych grup pracowniczych, warto spojrzeć wstecz i przyrzeć się długofalowym tendencjom, np. w proporcjach między płacami pracowników umysłowych i fizycznych; Mieczysław Rakowski śledzi więc polskie statystyki

placowe sięgające międzywojnia, nie kryjąc ideowych pozycji, z których ocenia procesy przemian ustrojowych.

Obserwując życie naukowe odnotowujemy, jak zwykle, powstające w Polsce prace habilitacyjne i publikacje książkowe, zwłaszcza te, które ułatwiają wyciąganie wniosków z międzynarodowych porównań polityki społecznej. A także po raz pierwszy zwracamy uwagę na politykę komitetu przyznającego od 1969 roku nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii za osiągnięcia, które mają duże znaczenie dla gospodarki. Zauważamy, że po *latach chudych*, kiedy to częściej wyróżniano uczonych ekonomistów niezainteresowanych społecznymi aspektami gospodarki (w pierwszych latach dominowali ekonometrycy lub ekonomiści matematyczni), stopniowo rośnie uznanie dla tych, którzy te aspekty dostrzegają, a w każdym razie dostarczają odpowiednich argumentów politykom społecznym.

Słowem, oferujemy dużo ciekawych, różnorodnych i inspirujących do dyskusji tekstów. Jeszcze bardziej ożywionej dyskusji będzie sprzyjać rychłe przekształcenie naszego czasopisma w półrocznik. Zapraszamy gorąco do śledzenia dalszych *Studiów i dyskusji*.

STUDIA

Nicholas Barr

The London School of Economics and Political Science

Strategiczne kierunki rozwoju polityki społecznej*

Punktem wyjścia w niniejszym tekście są główne zmiany gospodarcze i społeczne w ciągu ostatnich 50 lat. W dalszej części omówiony jest wpływ tych zmian na politykę społeczną, a zwłaszcza wynikające z nich strategiczne kierunki polityki. W ostatnim fragmencie rozważam obszary niedostosowań między rynkami pracy i zabezpieczeniem społecznym, z jasnymi wnioskami dla kierunków reform.

1. Polityka społeczna: jakie nastąpiły zmiany?

Polityka społeczna po drugiej wojnie światowej była oparta na szeregu założeń:

- Świat składał się z niepodległych państw narodowych.
- Uważano, że państwo ma do spełnienia istotną i zapewne rosnącą rolę w zapewnieniu indywidualnego bezpieczeństwa.
- Zatrudnienie było zjawiskiem binarnym – albo osoba pracowała w pełnym wymiarze czasu pracy, albo nie pracowała w ogóle.
- Mobilność międzynarodowa była ograniczona.

* Artykuł jest tłumaczeniem referatu wprowadzającego na 5. Międzynarodowej Konferencji Badawczej Zabezpieczenia Społecznego, zorganizowanej w dniach 5–7 marca 2007 r. w Warszawie przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego, pt. „Zabezpieczenie społeczne i rynek pracy - niedostosowanie?” Autor wyraził zgodę na uwzględnienie w tłumaczeniu elementów dodanych przez niego w prezentacji.

- Normę stanowiła stabilna nuklearna rodzina, zazwyczaj z mężczyzną jako żywicielem rodziny (choć w państwach komunistycznych kobiety także były głównymi żywicielami rodziny).
- Umiejętności zazwyczaj wystarczały na całe życie zawodowe danej osoby.
- Struktura wiekowa ludności była w zasadzie niezmienna.

Chociaż założenia te nie odpowiadały rzeczywistości nawet w tamtym okresie, były one dostatecznie prawdziwe, aby stanowić realistyczną podstawę polityki w całym świecie rozwiniętym i w wielu krajach rozwijających się. Jednak zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatniego półwiecza, wywołują istotne konsekwencje zarówno dla rynków pracy, jak i polityki społecznej:

- Wzrosła konkurencja międzynarodowa („globalizacja”).

Wzrósł zakres wolnego handlu i mobilność kapitału, postępują zmiany technologii, szczególnie cyfrowej. W rezultacie zmniejsza się autonomia gospodarcza każdego kraju, a tym samym ograniczana jest jego rola w zakresie zapewniania indywidualnego bezpieczeństwa.

- Zmienił się charakter pracy („post-industrializm”).

Rośnie popyt na wysokie kwalifikacje, a maleje na pracę wymagającą niskich kwalifikacji. Mniej jest prac w pełnym wymiarze czasu na długi okres, a więcej prac na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy. W rezultacie wzrastają obawy o rozwój dualnego rynku pracy.

- Wzrosła mobilność międzynarodowa.

W ramach Unii Europejskiej wywołuje to problem przenoszenia uprawnień do świadczeń. Z kolei migracja z krajów biedniejszych do bogatszych wywołuje kwestię drenażu mózgów.

- Zmienił się charakter rodziny.

Po wojnie zakładano, że mąż jest głównym (a często jedynym) żywicielem, małżeństwa były trwałe, więc na przykład emerytura męża przysługiwała żonie, a większość dzieci przychodziła na świat w związkach małżeńskich. Obecnie struktury rodziny stały się bardziej płynne, znacznie więcej małżeństw kończy się rozwodem, rodzicielstwo jest mniej ściśle związane z małżeństwem i wzrosła aktywność zawodowa kobiet. Powyższe zmiany rodzą problemy połączenia aktywności zawodowej z założeniem rodziny oraz zaprojektowania emerytur w sposób neutralny względem płci.

- Kwalifikacje starzeją się coraz szybciej („era informacji”).

Postęp technologiczny prowadzi do tego, że pracownicy potrzebują edukacji i szkoleń: w większym wymiarze, zróżnicowaniu i powtarzalności.

- Nastąpiły istotne zmiany demograficzne, szczególnie starzenie się ludności.

Przemiany demograficzne wynikają z niższej dzietności i wydłużania się trwania życia. Wszystkie wymienione zmiany to fakty, a nie opinie. Zmiany te prowadzą do trzech konsekwencji:

- Większe zróżnicowanie pracy stwarza problemy w rozszerzeniu zakresu zabezpieczenia społecznego (praca w pełnym wymiarze na czas określony jest coraz rzadsza, więcej jest pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, więcej jest pracy w sektorze nieformalnym).

- Przemiany demograficzne mają istotne konsekwencje dla emerytur i dla rynków pracy.
- Płynniejsze struktury rodziny wywierają większy nacisk na politykę dotyczącą rodzicielstwa, szczególnie w powiązaniu z rosnącą wiedzą na temat wczesnego rozwoju dziecka.

Powyższe rozważania prowadzą do wskazania trzech strategicznych kierunków rozwoju polityki społecznej: większej roli świadczeń powszechnych w celu rozszerzenia zakresu podmiotowego (punkt 2), późniejszego i bardziej elastycznego przechodzenia na emeryturę wskutek dłuższego trwania życia (punkt 3) oraz polityki wspierania rodzicielstwa i wczesnego rozwoju dziecka (punkt 4).

2. Powszechne świadczenia jako metoda rozszerzenia zakresu podmiotowego

Z faktu, że jakieś świadczenie było w przeszłości oparte na składkach (ubezpieczeniowe) wcale nie wynika, że to jest właściwe rozwiązanie dzisiaj. Najważniejsze jest powiązanie wyboru rozwiązania (tzn. składowe czy nieskładowe) ze specyfiką każdego świadczenia.

Podstawowa emerytura

Cele systemu emerytalnego to: zabezpieczenie przed ubóstwem, ubezpieczenie i rozłożenie dochodów w czasie. Zmiany charakteru pracy wskazują, że zasada składowa dla emerytury podstawowej, a zapewne również dla renty inwalidzkiej i wdowiej, nie jest już tak użyteczna jak w przeszłości – utrudnia ona rozszerzenie zakresu podmiotowego podstawowej emerytury służącej zabezpieczeniu przed ubóstwem. Przeciwnie, w niektórych krajach jej zakres uległ zmniejszeniu. Rząd brytyjski zaproponował niedawno złagodzenie warunku składowego dla uzyskania podstawowej emerytury państwowej do 30 lat, bowiem przy obecnych warunkach (44 lata składowe dla kobiet) relatywnie niewiele kobiet jest uprawnionych do pełnej podstawowej emerytury państwowej.

W przeszłości istniały silne argumenty na rzecz świadczeń składowych: w kategoriach mikroekonomicznych składki reprezentują wprost zasadę ubezpieczeniową, w makroekonomicznych – poszerzają podstawę opodatkowania, a w kategoriach ekonomii politycznej, związek z zatrudnieniem może pomóc w utrzymaniu poparcia klasy średniej. Jednak systemy składowe skutkować mogą niepełnym zakresem podmiotowym, zwłaszcza w odniesieniu do przerywanych karier zawodowych, kobiet, osób prowadzących działalność, sektora nieformalnego i w sytuacji nieopłacania składek. Ponadto system może być regresywny, na przykład wymagając wielu lat składowych dla samego nabycia uprawnień do emerytury. Powszechne świadczenie może w rzeczywistości nie być powszechne, na przykład trafiając do klasy średniej w miastach, ale nie do uboższych na wsi. Także administracja może być kosztowna lub nieefektywna. Fałszywa jest teza, że aktuarialne świadczenia istotnie zwiększają gotowość do opłacania składek.

Powyższe rozważania prowadzą do mocnych argumentów na rzecz powszechnej (czyli nieskładkowej) emerytury podstawowej, której głównym celem jest zabezpieczenie przed ubóstwem.

- **Niemal powszechny zakres podmiotowy**

Zasada składkowa opierała się na założeniu, że objęcie pracowników z długim stabilnym zatrudnieniem będzie prowadziło do rozszerzania zakresu podmiotowego. Historia nie potwierdziła tej tezy. W sytuacji, gdy świat zmierza do bardziej elastycznych rynków pracy, potrzebujemy systemu dostosowanego do dwudziestego pierwszego wieku.

- **Adekwatność**

Powszechne emerytury podstawowe chronią przed ubóstwem, podczas gdy emerytury powiązane z dochodami zapewniają rozłożenie dochodów w czasie i ubezpieczenie. Powszechna emerytura powinna być z jednej strony na tyle wysoka, by chronić przed ubóstwem, ale z drugiej na tyle niska, aby można ją było sfinansować w długim okresie i aby utrzymane zostały bodźce do uczestnictwa w ubezpieczeniowej części systemu emerytalnego.

- **Szersze korzyści społeczne**

Wstępne doświadczenia wskazują, że powszechne emerytury podstawowe mogą wzmocnić solidarność wewnątrz rodziny, a także poprawić dostęp do innych usług, np. opieki zdrowotnej.

Czy można jednak zapewnić sfinansowanie systemu nieskładkowych emerytur podstawowych? Poprzez odpowiednie ustalenie wysokości emerytury, a także takie mechanizmy ukierunkowania emerytur, jak wiek i test zamożności, system można dostosować do zdolności podatkowej państwa bez konieczności uzależniania emerytury od dochodów danej osoby. Zatem, emerytury podstawowe, mające na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego i wzmocnienie bodźców, powinny być:

- nieskładkowe (co rozszerza zakres podmiotowy i pozwala uniknąć regresyjności),
- w jednolitej wysokości dla wszystkich (bowiem emerytury powiązane z dochodami wymagają systemu składkowego, a brak testu środków utrzymania zwiększa bodźce),
- oparte być może na teście zamożności,
- przyznawane od wieku X (wybranego częściowo tak, by zapewnić finansową stabilność systemu; wiek ten mógłby być stopniowo podnoszony wraz z wydłużaniem się przeciętnego trwania życia, np. o 6 miesięcy za każdy rok wydłużenia się przeciętnego trwania życia).

Powyższe względy kierowały Prezydencką Radą Doradczą w Chile (Chile Presidential Advisory Council 2006a), która zaproponowała finansowaną z podatków emeryturę solidarnościową – ustawa jest obecnie w Kongresie.

Powszechne świadczenia mogą znaleźć zastosowanie także w takich dziedzinach, jak zasiłki rodzinne (większość państw europejskich, Republika Południowej Afryki) i opieka zdrowotna.

Dziedziny, w których uzasadnione są świadczenia składkowe

Fakt, że w odniesieniu do emerytur podstawowych świadczenia składkowe mogą być obecnie mniej uzasadnione niż kiedyś, w żaden sposób nie osłabia znaczenia ubezpieczenia społecznego w innych dziedzinach. Należą do nich np. zasiłki dla bezrobotnych czy ubezpieczeniowe elementy systemu emerytalnego, które zapewniają część emerytury powiązaną z dochodami i służącą rozłożeniu dochodów w czasie.

3. Późniejsze i bardziej elastyczne przechodzenie na emeryturę

„Problem starzenia się” to pojęcie, którego nie powinno się używać. To, że ludzie żyją dłużej i w zdrowiu, to jedno z wielkich osiągnięć dwudziestego wieku. Ludzie nie żyją za długo, tylko za wcześniej przechodzą na emeryturę. I to drugie wywołuje problemy ze sfinansowaniem emerytur.

Problemy ze sfinansowaniem emerytur wynikają po pierwsze ze wzrostu proporcji emerytów do pracujących: emerytów jest więcej (więcej osób dożywa wieku emerytalnego, ludzie wcześniej przechodzą na emeryturę, a trwanie życia na emeryturze wydłuża się), a pracujących mniej (spadają stopy urodzeń, a życie zawodowe zaczyna się później wskutek dłuższego okresu kształcenia). Po drugie, finanse są ograniczone wskutek większego zapotrzebowania na wpływy z podatków, co jest rezultatem postępów medycyny i zapotrzebowania na kształcenie oraz szkolenie, a także wynikiem globalnej presji gospodarczej, która utrudnia podnoszenie podatków.

Brytyjska Rada ds. Emerytur (UK Pensions Commission 2004; 2005) słusznie twierdzi, że są cztery i tylko cztery sposoby poprawy sytuacji finansowej systemu emerytalnego:

- niższe emerytury,
- wyższe wydatki publiczne (podatki lub składki pracujących i/lub pracodawców),
- wyższe oszczędności,
- dłuższe życie zawodowe.

Są dwa elementy rozwiązania (pełniejsze omówienie – zob. Barr 2006, Barr, Diamond 2006):

- Wyższy przeciętny wiek emerytalny
Istotnym celem tego rozwiązania jest ograniczenie kosztów. Skutkiem wydłużania się życia, zwłaszcza gdy towarzyszy mu spadek diety, powinien być jego sensowny podział między dodatkowe lata pracy i dodatkowe lata na emeryturze. Zatem wiek emerytalny powinien być stale podnoszony wraz z wydłużaniem się trwania życia.
- Bardziej elastyczne przechodzenie na emeryturę
Bardziej indywidualny wybór momentu i zakresu przejścia na emeryturę może przyczyniać się do ograniczania kosztów. Byłby zresztą pożądany, nawet gdyby nie pojawiły się problemy finansowe – jest to bowiem przykład rozwiązania, gdy zwiększona możliwość wyboru podnosi dobrobyt jednostki. Ludzie powinni mieć większy wybór przynajmniej w zakresie dwóch elementów: wieku zaprzestania pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, a także sposobu rozłożenia w czasie przejścia od pracy w pełnym wymiarze do emerytury w pełnym wymiarze.

Oba kierunki przemian wymagają zmian w instytucjach rynku pracy i w rozwiązaniach emerytalnych. Strategia operacyjna powinna obejmować w szczególności:

- Minimalny wiek emerytalny, który umożliwi sfinansowanie adekwatnej podstawowej emerytury państwowej.
- Późniejszy wiek emerytalny podnoszony wraz z wydłużaniem się trwania życia, w racjonalny i przejrzysty sposób, zapewniający ludziom z dużym wyprzedzeniem informacje o zmianach, które ich dotyczą.
- Ułatwienie dostosowań w rozwiązaniach emerytalnych.

W wielu krajach emerytury utrudniają elastyczne przejście na emeryturę. Większość emerytur państwowych daje wybór pomiędzy pełną emeryturą i pełnym odroczeniem emerytury, utrudniając lub uniemożliwiając częściowe przejście na emeryturę. Ponadto, systemy oparte w pełni na ostatniej płacy stwarzają negatywne bodźce dla pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (w istocie, nie ma sensu przejście do pracy w połowie wymiaru czasu pracy za połowę wynagrodzenia, jeżeli prowadzi to do obniżenia o połowę emerytury danej osoby).

- Ułatwienie dostosowań w instytucjach rynku pracy.

Stały koszt zatrudnienia osoby (np. 3000 USD rocznie na ubezpieczenie zdrowotne) przeszkadza w zatrudnieniu pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także może zniechęcać do zatrudniania starszych pracowników, jeżeli pracodawcy uważają, że starsi pracownicy są mniej produktywni. Po drugie, sztywności rynku pracy utrudniają pracownikowi przejście – u tego samego pracodawcy – do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub do pracy mniej stresującej i mniej płatnej. Trzecią formą utrudnień jest niedostateczna oferta przekwalifikowania dla starszych pracowników.

Zatem kluczowym elementem dostosowań do zmian demograficznych jest dostosowanie instytucji zabezpieczenia społecznego i instytucji rynku pracy.

4. Polityka wspierania rodzicielstwa

Rozpad rodziny wielopokoleniowej, a także odchodzenie od modelu rodziny nuklearnej rodzi potrzebę wspierania rodzicielstwa. Coraz lepiej rozumiemy znaczenie wczesnego rozwoju dziecka. Feinstein (2003) pokazuje wpływ wczesnego rozwoju dziecka na jego późniejsze osiągnięcia, a także dowodzi, że pochodzenie może kompensować niższe wyniki testów, nawet u bardzo małych dzieci. Ponownie, nawzajem wspierają się rynki pracy i zabezpieczenie społeczne.

Rynki pracy mogą wspierać rodzicielstwo poprzez elastyczne formy pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ponadto, możliwości zatrudnienia są większe, gdy istnieje odpowiednia opieka instytucjonalna nad dziećmi – zarówno pod względem jej skali, jak i finansowej dostępności. Z tych właśnie względów proponowana reforma w Chile obejmuje opiekę nad dziećmi jako świadczenie zabezpieczenia społecznego.

Również system świadczeń może wspierać rodzicielstwo. Zasiłki macierzyńskie powinny wspierać pracę w niepełnym wymiarze czasu, a zwolnienie chorobowe mogłoby zostać rozszerzone o sytuacje, gdy rodzic jest zdrowy, ale dziecko chore. Jednak dla uniknięcia

efektów odwrotnych do zamierzonych, koszty wspierania rodzicielstwa zarówno po stronie rynku pracy, jak i świadczeń, generalnie nie powinny obciążać pracodawcy.

5. Czy istnieją niedostosowania zabezpieczenia społecznego i rynku pracy?

Niedostosowania istnieją w niektórych dziedzinach, ale zmiana polityki może je zmniejszyć. W szczególności zabezpieczenie społeczne nie jest dostosowane do warunków rynku pracy w takich dziedzinach, jak:

- W obecnych i przyszłych warunkach na rynku pracy zasada składkowa jest mniej niż kiedyś użyteczna w niektórych dziedzinach, zwłaszcza w przypadku emerytur podstawowych.
- Niektóre rozwiązania emerytalne zniechęcają do przedłużania aktywności zawodowej (wybór „albo-albo”, niektóre formuły emerytalne, np. systemy oparte na ostatniej płacy).
- Opieka i wczesna edukacja dzieci powinny być rozszerzone i wzmocnione, by umożliwić aktywność zawodową kobiet i wczesny rozwój dziecka.

Dziedziny, w których instytucje rynku pracy nie są dostosowane do potrzeb zabezpieczenia społecznego:

- Niektóre instytucje rynku pracy utrudniają wydłużanie życia zawodowego (sztywne koszty pracy, sztywności rynku pracy, niedostateczne przekwalifikowanie dla starszych pracowników).
- Utrudnienia na rynku pracy w elastycznym zatrudnieniu powinny być usuwane dla ułatwienia godzenia rodzicielstwa i aktywności na rynku pracy.

Powyższe rozważania sugerują trzy strategiczne kierunki rozwoju zabezpieczenia społecznego:

- Przypisanie większej roli powszechnym emeryturom podstawowym.
- Prowadzenie polityki wspierającej dłuższe życie zawodowe, odpowiednio do dłuższego trwania życia.
- Promowania polityki wspierania rodzicielstwa i wczesnego rozwoju dziecka.

Tłumaczenie: Maciej Żukowski

Bibliografia

- Barr, N. (2006), *Pensions: Overview of the Issues*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 22, nr 1, s. 1–14.
- Barr, N., Diamond, P. (2006), *The Economics of Pensions*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 22, nr 1, s. 15–39.
- Barr, N., Diamond, P. (wkrótce), *Reforming Pensions: Principles and Applications*, Oxford University Press.

- Feinstein, L. (2003), *Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort*, „Economica”, 70/277, s. 73–98.
- Chile Presidential Advisory Council (2006a), *El Derecho a Una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile: Resumen Ejecutivo* (The Right To a Dignified Old Age: Towards a Welfare Social Contract in Chile: Executive Summary), Santiago, <http://www.consejoreformaprevisional.cl/view/informe.asp>
- UK Pensions Commission (2004), *Pensions: Challenges and Choices: The First Report of the Pensions Commission*, London: TSO, <http://www.pensionscommission.org.uk/publications/2004/annrep/index.asp>
- UK Pensions Commission (2005), *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: Second Report of the Pensions Commission*, London: TSO, 2005, <http://www.pensionscommission.org.uk>

Strategies of social policy

The article is a translation of the opening speech, held by Nicholas Barr at the 5th International Research Conference on Social Security, 5–7.03.2007, Warsaw, titled „Social Security and the Labour Market: a mismatch?”. The starting point of the article is the presentation of the economic social change during last 50 years. The further parts discuss its influence on social policy, with the focus point on the changes in strategic policy directions. The last part of the article presents the spheres of mismatch between the labour market and the social security with the clear suggestions for social policy reforms.

Katarzyna Zamorska

Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski

Polityka społeczna w ujęciu Stefana Pawlickiego

Ważnym ośrodkiem kreującym nowy przedmiot, jakim stała się polityka społeczna na przełomie XIX i XX wieku, był Uniwersytet Jagielloński (Auleytner 2002, s. 27). Do prekursorów polityki społecznej a zarazem jej propagatorów należy zaliczyć Stefana Pawlickiego (1839–1916) (Przymusiąła 1975)¹. Jest jednak autorem tak dalece zapomnianym, że nawet wybitny znawca historii katolicyzmu społecznego w Polsce, Czesław Strzeszewski, poświęca mu zaledwie jedno zdanie w swojej monumentalnej pracy (Strzeszewski 1981, s. 143)². Ten długoletni profesor i rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego był myślicielem katolickim, który w swych licznych pracach i wystąpieniach publicznych podejmował problematykę społeczno-ekonomiczną. Analiza jego pism, przechowanych do czasów obecnych przeważnie w postaci rękopisów, ograniczona już tylko do drugiej połowy lat 90. XIX wieku, doprowadza do wniosku, że zrodzona wówczas refleksja sytuuje go w tym samym nurcie zagadnień, z którymi mamy do czynienia w polityce społecznej. Świadczy o tym choćby tematyka jego wykładów uniwersyteckich. Warto w tym miejscu wymienić, jako przykład, popularny wykład I kursu socjalnego z 1897 roku pod znamienitym tytułem *Cele i zadania polityki socjalnej*³, czy zachowane w rękopiśmienniczej spuściźnie, a znajdujące

¹ Dokładniejszy życiorys Stefana Pawlickiego przedstawia A. Przymusiąła w artykule *Stefan Pawlicki a pozytywizm* (Przymusiąła 1975).

² Za zwrócenie uwagi na ten fakt dziękuję profesorowi Julianowi Auleytnerowi, który wskazał mi też źródło: C. Strzeszewski, *Historia katolicyzmu społecznego w Polsce 1832–1939*, Warszawa.

³ Pisownia wyrazów została uwspółcześniona. I tak, wyraz typu *socyjalna* jest zapisywany jako *socjalna*, *materyalistyczny* jako *materialistyczny*, *stósować* jako *stosować*, *przytem* jako *przy tym* etc.

się w zbiorach Biblioteki Jagiellońskiej, wykłady: *Polityka społeczna* (1899), *O zadaniach polityki socjalnej* (1905) czy *Etyka socjalna* (1908).

Co ciekawe, pozostało wiele przekazów a nawet anegdot o Pawlickim, które niewątpliwie przyczyniły się do tego, że stał się legendarną postacią Krakowa już za swojego życia⁴. Mirosław Mylik w *Posłowie* do wydanej w 1997 roku *Metafizyki* autorstwa Pawlickiego (Pawlicki 1997)⁵ przytacza liczne opinie na jego temat. I tak, Pawlicki najczęściej przedstawiany jest jako: „znakomity filozof”, „wybitny uczony”, „światny profesor”, „wysokiej miary teolog”, „encyklopedia żyjąca i mówiąca” etc. (Mylik 1997, s. 82). Wydaje się, że nie wszyscy jednak w równym stopniu ulegli swoistemu czarowi Pawlickiego, jeśli można tak wyrazić się o osobie, która zajmuje się przede wszystkim nauką. Można przytoczyć w tym miejscu opinię wyrażoną przez Władysława Tatarkiewicza, która w pewnym sensie przeczy owym przekazom. Otóż autor trzypięciowej *Historii filozofii* nakreślił nieco odmienny obraz Stefana Pawlickiego, pisząc o nim, że: „był człowiekiem o dużej kulturze, ale raczej ogólnej, nie naukowej, raczej smakoszem filozoficznym, nie twórcą. (...) Jeśli pracował naukowo, to na polu historii filozofii” (Tatarkiewicz 1948, s. 26).

Problem z Pawlickim jako uczonym polega więc głównie chyba na tym, że jest on „tylko odnośnym artykułem w encyklopedii; przez dziwny paradoks losu dość żywo natomiast przechowała się – zwłaszcza w środowiskach uniwersyteckich – legenda o nim jako o człowieku prywatnym” (Grzymała-Siedlecki 1962, s. 65). Tak czy inaczej, wydaje się, że Pawlicki miał interesującą osobowość i oddziaływał na współczesnych mu zarówno za pośrednictwem wykładów, jak i pism, które zdołał ogłosić za życia.

⁴ Jedną z takich anegdot przytaczał jego uczeń A. Grzymała-Siedlecki. Dotyczyła ona wykładów Pawlickiego, które cieszyły niezwykłym wzięciem wśród młodzieży akademickiej. Były one bowiem „ekspozycją Europy, ale ekspozycją krytyczną”. Pawlicki, znawca filozofii, w szczególności kultury antycznej, „szukając rozszczępiionych promieni prawdy we wszelkich twórcach umysłów ludzkich, najchętniej zatrzymywał się przy autorach starożytnych: Horacy, Cycero i Seneka byli mu wiernymi towarzyszami przez całe życie. Miara kultury intelektualnej człowieka był dla niego stopień upodobania w Horacym (...)”. I dalej wspominał: „w auli Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego, aby zająć dobre miejsce, trzeba było przyjść co najmniej godzinę wcześniej. Ks. Pawlicki wykłady swoje niezmiennie wyznaczał na godzinę ósmą rano, ale godzina ta miała charakter raczej teoretyczny, bo spóźniał się co najmniej o 20 minut, często o 25. Wpadał do lectorium zasapany, z trudem dech chwytał; znać było, że od siebie, z klasztoru oo. zmartwychwstańców na ulicy Łobzowskiej biegł, ile mu na to pozwalała jego organiczna powolność. Gdy opóźnienie dochodziło do 30 minut, uważał za stosowne ekskuzować się: *Przepraszam panów, żeście dziś czekali na mnie, ale proszę uwzględnić, że poza moją profesurą jestem też księdzem, więc musiałem odprawić mszę świętą. Moment kawusi po nabożeństwie, kawusi z rozważą, powolutku, jak należy, wypijanej – zatajał*”. Z powodu tych spóźnień wykłady ks. Pawlickiego nie trwały nigdy dłużej niż 35 minut. Jednak „wystarczyło to najzupełniej, by nas nasycić intelektualnie, tak jak tego bodaj nie potrafił żaden inny z naszych profesorów”. Wyższość jego wykładów polegała na tym, że „na katedrze zachowywał Pawlicki pełną prostotę. Nic z suwerennego nauczania, nic z mistrza – w przedstawianiu rzeczy ciągle, zda się: *Przecież wy to wszystko na pewno wiecie i beze mnie*. A odkrywał sprawy przeważnie dla nas rewelacyjne” (Piech 2002).

⁵ Jest to edycja skryptu wykładów zatytułowanych *Metafizyka* z 1906 roku wygłoszonych na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Jego zainteresowania były rozległe. Wspomniany Władysław Tatarkiewicz pisał, że Pawlicki był początkowo zafascynowany naukami przyrodniczymi i pozytywizmem (Tatarkiewicz 1948, s. 26; Walicki 1983, s. 234). Jednak pozytywistyczny schemat myślowy związany z pojęciem faktu i prawa oraz kultu dla metody naukowej, doświadczalnej został zinterpretowany tak, by nie godził w wiarę, lecz był z nią zgodny. W każdym bądź razie Pawlicki rzeczywiście, zwłaszcza w swoich pierwszych wykładach, propagował właśnie to stanowisko, co jednak nie przeszkadzało mu „demaskować szerzący się ateizm, stanowisko antyreligijne filozofii materialistycznej i pozytywizmu” (Winclawski 1999, s. 58, Przymusiła 1975). Z czasem Pawlicki porzucił tę fascynację, co miało się zmienić całkowicie po wstąpieniu do Zakonu Zmartwychwstańców w 1868 roku, w Rzymie, dokąd wyjechał po zamknięciu Szkoły Głównej, w której wykładał w stopniu docenta.

Interesowała go również socjologia, której wykładów podjął się jako pierwszy na uczelniach polskich i to wielokrotnie, bo począwszy od semestru zimowego w roku akademickim 1888/89 aż po rok 1909. Ogłoszone przez niego wykłady socjologii na Wydziale Teologicznym UJ były prekursorskimi próbami interpretacji rzeczywistości społecznej, podjętymi w polskim środowisku katolickim. Mimo to socjologia nie znalazła się w centrum jego ścisłych zainteresowań badawczych (Winclawski 1999, s. 58).

Natomiast jednym ze stałych obszarów zainteresowań Pawlickiego była filozofia, o której sporo pisał. Wykształcenie filozoficzne i teologiczne, które posiadał, pozwalało mu na profesjonalne wykładanie filozofii. Publikował sporo w periodykach katolickich. Swe poglądy filozoficzne w najbardziej dojrzałej formie wyraził w rozprawie *Kilka uwag o podstawie i granicach filozofii* (1878). Podjął także godną uwagi próbę oddania osiągnięć filozofii. Pod koniec życia Pawlicki, który był znawcą starożytności i kultury klasycznej, skupił całą swoją uwagę na przygotowaniu wielkiej *Historii filozofii greckiej*, której nie zdołał jednak już dokończyć (Tatarkiewicz 1948, s. 246).

Pierwszy kurs socjalny

Pod koniec XIX wieku krakowski „Przegląd Powszechny” zamieszczał artykuły informujące o akcjach społecznych, które rozwijane były przede wszystkim na terenie Niemiec i Austrii. Polegały one między innymi na zakładaniu katolickich stowarzyszeń oraz organizowaniu kursów społecznych. Na ziemiach polskich pierwszy taki trzydniowy kurs został zorganizowany w Krakowie, w auli uniwersyteckiej, dokładnie 30 czerwca 1897 roku. Nie bez oporów, bowiem – jak podkreślał na łamach rzeczonoego „Przeglądu” Leonard Lipke – „nie brakło (jak zwyczajnie) głosów obawy, czy kurs się uda, czy znajdzie się dostateczna ilość chętnych i należycie przygotowanych prelegentów, owszem wątpiono nawet, czy się znajdą słuchacze” (Lipke 1897, s. 312). Znaleźli się i jedni, i drudzy, i to mimo „stereotypowych pytań krytycznych: Cóż nam po wykładach i kursach? Marna wszelka teoria, próżne obrady! Nam czynów potrzeba i pracy praktycznej na polu socjalnym”. Kurs się rozpoczął i „pod niejednym względem udał się świetnie” (tamże, s. 312). Jego inauguracji dokonał ks. Stefan Pawlicki wykładem pod obiecującym tytułem *Cele i zadania polityki socjalnej*. Pawlicki, zdaje się, zasłynął tym wykładem, bowiem dziennikarz „Przeglądu”

pisał z zachwytem, że „prelekcja ta była na wskroś popularna. Wypowiedziana w formie swobodnej pogadanki, subtelnym okraszona dowcipem, a przy tym poruszająca mnóstwo problemów socjalnych, zrobiła ona nader silne na słuchaczach wrażenie, a wielu stawiało ją za wzór popularnego przedstawienia naukowych zagadnień” (tamże, s. 313).

Oprócz tego, przy okazji, warto wspomnieć i o innych wystąpieniach, bowiem ich autorzy także podnosili ważne społecznie problemy. I tak, dr Adam Krzyżanowski referował na temat szkół reformy socjalnej oraz teorii socjalizmu, którą przedstawił „dosadnie i zrozumiale”. Z kolei inni prelegenci skupiali uwagę słuchaczy na problemie organizacji społecznej. Na przykład prof. dr Głębiński „omawiał przedmiot delikatnej natury, mianowicie, jakie jest zadanie i jak daleko sięgają granice władzy państwowej w dziedzinie gospodarstwa społecznego”. Na doniosłe znaczenie stowarzyszeń gospodarczych, „które potęgują siły ekonomiczne jednostek, ułatwiają im znacznie walkę konkurencyjną i podnoszą poczucie solidarności” wskazywał prelegent dr Leo. Natomiast prof. dr Czerkowski wygłosił dwa referaty: *Naczelne zasady organizacji gospodarstwa społecznego* oraz – stanowiący niejako dalszy ciąg pierwszego – *O kwestii robotniczej*. Autor referatu „niezadowolenie warstw roboczych” upatrywał w „zbyt częstych wypadkach rzeczywistego wyzysku ekonomicznej przewagi chlebobawców, już to w stosunkowo niskiej płacy w porównaniu do coraz bardziej wzrastających potrzeb, tudzież w niemożności dobitcia się samoistnego stanowiska w społeczeństwie” (tamże, s. 317). Ustawodawstwo socjalne, dające coraz większe uprawnienia robotnikom, miało być według prelegenta sposobem na zmniejszenie tego problemu. Co ciekawe, rozwiązanie to krytykuje autor sprawozdania z pierwszego kursu socjalnego na ziemiach polskich, uważając je za niezbyt efektywne. „W rzeczy samej – pisze – ostatecznego rozwiązania kwestii robotniczej dać nie może”, albowiem o „usunięciu antagonizmu pomiędzy kapitałem a pracą mowy być nie może”, dlatego „większość katolickich polityków socjalnych szuka rozwiązania tej kwestii (...) w organizacji stanowej – zdaniem naszym, bardzo szczęśliwie” (tamże). Historię rozwoju katolickich stowarzyszeń w Galicji i ich działalność na polu socjalnym przedstawił ks. dr Kopyciński.

W ostatnim dniu wykładów skupiono uwagę na kwestii agrarnej „zapewne ze względu na ważność i aktualną doniosłość tej kwestii w Galicji”. Na ten temat wypowiedzieli się: prof. dr Milewski, mówiący o celach polityki agrarnej, prof. dr Ochenkowski (*Kolonizacja wewnętrzna i dobra rentowe*) oraz – odnosząc się do strony praktycznej kwestii agrarnej – poseł ks. prałat Wawrzyniak (o kredycie i jego organizacji) i prof. dr Stefczyk (o kasach Reiffeisena). Wspomnieć też trzeba wykład ks. prof. dr. Trznadla na temat encykliki Leona XIII *Rerum novarum* (tamże, s. 313–320). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Stefan Pawlicki był jednym z polskich uczonych, którzy brali udział w pracy nad tą encykliką. Aczkolwiek dziś trudno byłoby raczej ustalić, na czym ten wkład miałby polegać ze względu na brak w Polsce dokumentów, które wskazywałyby na to w sposób jednoznaczny⁶.

⁶ Drugim uczonym był ks. Piotr Semeńko (1814–1886). Encyklika wydana została w 1891 roku. Pisma i wykłady Pawlickiego świadczą o tym, że encyklika ta wywarła na nim ogromne wrażenie. Na wykładach z dziedziny socjologii, etyki wypowiadał się przeciw, właśnie w duchu encykliki Leona XIII, na takie tematy jak: własność prywatna, robotnik i jego pracy, płaca, rodzina, moralność itp. Zob.: (Mylik 1993, s. 41–48).

Wracając do kursu, wydarzenie to było w tamtym czasie bardzo ważne, zważywszy że – jak pisał Leonard Lipke – „nieznajomość kwestii socjalnej, stanowiącej jeden z wielkich przełomów dziejowych, jest w szerokich warstwach naszego społeczeństwa – powiedzmy to otwarcie – zdumiewająca” (Lipke 1897, s. 312). Ponadto zainspirowało środowisko intelektualne Krakowa, gdyż pół roku po tym, jak wygłoszono wykłady na pierwszym kursie socjalnym, ukazał się w tym mieście dwutygodnik polityczno-naukowy „Ruch Społeczny”. W składzie zespołu redakcyjnego znalazł się oczywiście Stefan Pawlicki. Z kolei pod koniec 1902 roku powołano Towarzystwo dla Pielęgnowania Nauk Społecznych (Winclawski 1999, s. 58)⁷.

Polityka społeczna jako fragment filozofii

Na Uniwersytecie Jagiellońskim, na Wydziale Filozoficznym w ramach gospodarstwa społecznego zaczyna wyodrębniać się za sprawą Stefana Pawlickiego polityka społeczna jako fragment filozofii (Auleytner 2002, s. 27). Takie potraktowanie polityki społecznej przez Pawlickiego wynikało wprost z jego zainteresowań. Był on nawet wyrazicielem opinii, że uczeni nie mogą obejść się bez filozofii (Przymusiła 1975, s. 258). Interesujące jest uzasadnienie tegoż stwierdzenia. Mianowicie, „każdy specjalista powinien być filozofem, przez co nie żąda się od niego samodzielnego systemu ani platońskiej lub leibnizowskiej genialności, lecz tyle znajomości logiki i metafizyki, aby rozumiał pojęcia, których używa” (Pawlicki 1878, s. 76; Przymusiła 1975, s. 258). Wynika z tego, że filozofia nie narzuca niczego autorytarnie innym naukom, a jej uwzględnienie w pracy naukowej polega na korzystaniu z pomocy przy formułowaniu myśli i definiowaniu pojęć. Filozofia nie ogranicza zatem i polityki społecznej. Wręcz przeciwnie – dostarcza jej narzędzi poznawczych. Pawlicki podkreślał dość mocno związki filozofii społecznej i polityki społecznej. Wskazuje na to wyraźnie, pisząc, że „wobec przemian wszystkim znanych”, a będących efektem uprzemysłowienia, powstają wyzwania („powstały nowe zagadki”), „którym filozofia i polityka społeczna poświęca lepszą część swoich badań. Dawniej zajmowała się przeważnie etyką obywatelską i organizacją państw; dzisiaj zwraca ona głównie trudy swoje do utworzenia nowej etyki społecznej i organizowania pracy społecznej, słusznie przekonana, że od rozwiązania tych problemów zależy przyszła pomyślność państw i narodów” (Pawlicki 1897, *Cele...*, s. 1). Dodatkowo polityka społeczna okazuje się być wpisana w refleksje o państwie⁸.

Mamy tu zatem do czynienia z podstawowym znaczeniem terminu polityka społeczna. Jest ona mianowicie przywoływana w tym konkretnym fragmencie jako pewien typ myślenia o tym, jak powinno być urządzone państwo. Nie ma w tym nic nadzwyczajnego. Wszak elementy podobnej interpretacji znajdujemy w wielu pismach czy wypowiedziach z tamtego

⁷ W artykule jest też wzmianka o drugim kursie socjalnym, który odbył się dziewięć lat później (1906) we Lwowie.

⁸ I tak, na przykład w wykładach z polityki socjalnej z lat 1901–1902 w części I. *Idea państwa* znalazły się paragrafy dotyczące: *Historii nazwy państwa* (§ 1.) *Państwo a narodowość* (§ 6.) *Państwo a prawo* (§ 8.) *Celem państwa jest wolność* (§ 13.) itd.

okresu. Filozofia, która jest wielowątkowa, może być tu wykorzystana na wiele sposobów. Dla ideologii, naprawy społeczeństwa czy zażegnania kryzysu socjalnego. Idee filozoficzne jawią się jako użyteczne do wykorzystania w określonym celu: filozofia z jej licznymi szkołami, kierunkami rozszerza wyobraźnię społeczną, dostarczając refleksji o przyczynach istnienia różnicowań socjalnych, ucząc wartościować rzeczywistość. Jest zatem „tylko” metodologią innych nauk, gdyż – jak zaznaczał Pawlicki – tylko ona może coś kompetentnie twierdzić o sylogistyce, definicjach, indukcji (Przymusiata 1975, s. 258). Innymi słowy, nauki szczegółowe korzystają z pomocy filozofii, chociaż i filozofia wykorzystuje rezultaty badań szczegółowych. **Jeśli przez filozofię społeczną rozumieć stworzenie swoistego katalogu podstawowych kategorii przydatnych do myślenia i rozwiązywania społecznych aspektów życia ludzkiego** (Blackburn 2004, s. 124), **to w tym aspekcie mieści się właśnie polityka społeczna, która nie mówi o interesie tylko i wyłącznie jednostki, lecz ujmuje wszystkie problemy w perspektywie zbiorowości.** Wydaje się, że taki właśnie sens nadaje polityce społecznej Pawlicki, chociaż dzisiaj trudno stwierdzić to jednoznacznie.

Jest jeszcze drugie rozumienie polityki społecznej. Otóż, w sensie węższym odnosi się Pawlicki do polityki społecznej, mającej oczywiście swe korzenie w filozofii społecznej, jako do dziedziny podobnej do nauk medycznych (Pawlicki 1897, *Cele...*, s. 1). Jeśli w pierwszym znaczeniu politykę społeczną można by rozumieć jako poszukiwanie jakiś ogólnych praw, które sterują procesami społecznymi, to w tym drugim od polityki społecznej oczekiwać należałoby środków zaradczych. Jednak, by je zastosować, należy najpierw poznać zło, czyli zacząć od rozpoznania „patologii socjalnej”. W tym rozwiązaniu właśnie zamyka się sens polityki społecznej. Patologia społeczna znów może być rozumiana jako swego rodzaju pojęcie anonsujące, które wskazuje na coś, co należy przezwyciężyć, coś popadającego w kryzys. Z patologii społecznej, będącą „pierwszą częścią filozofii społecznej”, rodzi się kwestia socjalna, która obejmuje prawie wszystkie zagadnienia życia ludzkiego (Pawlicki 1899/1900, s. 3a).

Zwraca też uwagę, że Pawlicki raczej nie przywiązuje większej wagi do precyzji w nazywaniu przedmiotu swych rozważań. Raz jest to polityka socjalna, innym razem w tym samym tekście – społeczna, by w końcu utożsamić ją jako całość właśnie z filozofią społeczną. W końcu więc, polityka socjalna czy społeczna? Pawlicki powiada, że „wyraz polityka i polityczny mają rozliczne znaczenia” i podobnie „wyraz społeczny lub socjalny jest nie mniej chwiejny” (Pawlicki 1901/1902)⁹. Podobne wątki, wskazujące raczej na pewne zwątpienie w tej materii, można odnaleźć i w innych rękopisach pozostawionych przez Pawlickiego. Tytuły wykładów Pawlickiego są charakterystyczne pod tym względem. Wykłady wygłaszane przez niego w roku akademickim 1899/1900 zostały zatytułowane jako *Polityka społeczna*, z kolei te z lat 1901–1902 i 1906–1907 – *Polityka socjalna*. W każdym z tych wykładów znajdują się treści odnoszące się do państwa, jego istoty, rozumienia. Być może będzie to pewna nadinterpretacja z mojej strony, ale zdaje się, że Pawlicki nie był odosobniony w swym niejednoznacznym określaniu przedmiotu swoich rozważań¹⁰.

⁹ Uwaga ta znajduje się pod datą 24.10.1901 r.

¹⁰ Na przykład w dalszym ciągu blisko 40 lat później Krzeczkowski zauważał, że termin ten występuje głównie w literaturze niemieckiej, podczas gdy na przykład Anglicy, Amerykanie, Francuzi

Zwrot ku kwestii socjalnej

Przechodząc do omówienia sposobu, w jaki Pawlicki potraktował politykę społeczną, warto zastanowić się nad zagadnieniami, wokół których organizuje swój wywód. Podstawowym pytaniem, przed którym stajemy, jest zatem to postawione *implicite* jako pierwsze w *Celach i zadaniach polityki społecznej*: w jakim kierunku powinna podążać filozofia i polityka społeczna – powtórzmy – „wobec przemian wszystkim znanych”? Zanim jednak Pawlicki sformułuje pozytywną refleksję, podzieli się swoimi przemyśleniami na temat fundamentalnych zmian społecznych, jakie spowodowała industrializacja w XIX wieku. Na marginesie, należało by zauważyć, że w licznych pracach z tamtego okresu wyraźna jest orientacja na kwestię robotniczą¹¹. Także w pracach Pawlickiego występuje to zagadnienie, stanowiąc zresztą wynik jego osobistych i dogłębnych badań.

Rozpatrzmy zatem najpierw te fakty, które według Pawlickiego są najistotniejsze. Pawlicki wychodzi w swych rozważaniach o polityce socjalnej przede wszystkim od analizy faktów społecznych, gospodarczych i politycznych, charakterystycznych dla czasów, w których żył. Rysem wyróżniającym XIX wiek było dokonujące się na wielką skalę uprzemysłowienie, które spowodowało zasadnicze zmiany społeczne. Przejście od tradycyjnego społeczeństwa typu rolniczego, opartego na warstwie chłopskiej, w którym ludzie uprawiają ziemię i wytwarzają żywność na własne potrzeby, do społeczeństwa nowego typu, w którym ludzie mieszkają w dużych miastach i pracują w fabrykach, ma swoje pozytywne, ale i negatywne konsekwencje. „Dwa zjawiska – zaczyna swój wywód Pawlicki – miały zawsze znaczenie pierwszorzędne w życiu narodów, dobrobyt i nędza, ponieważ pierwszy jest źródłem potęgi i rozwoju, drugi przyczyną chorób i śmieci” (Pawlicki 1897, *Cele...*, s. 1–2). Ten fragment z *Celów i zadań polityki socjalnej* jest pouczający, bowiem na jego przykładzie wyjaśnić można całą konstrukcję myślową Pawlickiego. Jego rozważania nad ideą postępu technicznego uzupełnione zostają analizą niebezpieczeństw, jakim poddany zostaje robotnik. W tym wypadku sprowadzało się to do konstatacji, że „wartość majątków ruchomych i nieruchomych wzrasta w każdym kraju z pośpiechem niezmiernym i byłoby z czego radować się, gdyby równocześnie nędza nie wznosiła się w stosunku przerażającym” (tamże). Stefan Pawlicki wymienia tu trzy najbardziej znamienne przyczyny takiego stanu rzeczy. Przytaczam większą część tekstu, ponieważ jest to tekst podstawowy dla dalszych wywodów.

i Włosi wykazują sporą niechęć do używania tego słowa ze względu na jego niejasność i niedookreśloność „Dla oznaczenia polityki społecznej spotykamy tam różnorodne terminy, ściślej precyzujące treść przedmiotu: social work, Labor politics, législation industrielle, l'économie sociale itd.” (Krzczkowski 1939, s. 366).

¹¹ Ks. T.J. Biederlak ilustruje kwestię robotniczą następującym przykładem w pracy zatytułowanej *Kwestia społeczna*: „Położenie robotników pod wielu względami stało się bardzo niekorzystne. Niekorzystne jest 1) ich położenie gospodarcze. Mimo polepszenia, które nastąpiło w ostatnich lat dziesiątkach, jeszcze dziś położenie robotników jest nawet wtedy, gdy mają zatrudnienie, niezadowalające. Bo często nie otrzymują oni płacy, która by starczyła na ich własne i ich rodziny utrzymanie; ich stosunki mieszkaniowe często są nieodpowiednie, ogólne warunki pracy zbyt ciężkie”. Zob.: (Biederlak 1908, s. 230).

Po pierwsze, wskazuje się na wyzysk robotników, drobnych rzemieślników, mniejszych i większych producentów rolnych, będący następstwem „nienaturalnej produkcji towarów nad miarę”. Po drugie, dopatruje się niekorzystnych zmian społecznych „w rosnącej chęci używania, stawianej za cel najwyższy usiłowań i pracy ludzkiej”. Po trzecie, nastąpiło niewątpliwie powiększające się zróżnicowanie społeczne, którego przejawem był rozkład „społeczności narodowej na dwie części, sobie obce i nieprzyjemne: robotników i chlebowców, proletariatu i kapitalistów, ludzi należących do tak zwanego towarzystwa a masy niewykształcone, niepewne jutra” (tamże).

Z tych uwag wyłania się dość klarowna myśl. Nędza robotników fabrycznych, zwłaszcza we wczesnym okresie, była rzeczywiście niewyobrażalna: 16-godzinny dzień pracy nie tylko dla dorosłych, ale i często dla dzieci, bez należytej ochrony, odpoczynku po pracy, urlopu, do tego dodać należy niskie zarobki, które przedsiębiorcy mogli utrzymywać ze względu na większą liczbę chętnych do pracy aniżeli miejsc pracy. Ponadto, gwałtowny przyrost ludności (paradoksalnie spowodowany poprawą higieny i postępem medycznym) umożliwił szybsze przejście od rzemieślniczego sposobu pracy do zmechanizowanej pracy produkcyjnej. Jednak „wskutek przyrostu ludności we własnym kraju i przypływu sił roboczych z obcych okolic (szczególnie duży wzrost liczby ludności był na wsi – dop. K.Z.), wskutek faktu, że w różnych dziedzinach pracy siły ludzkie stały się zbyt cennymi, robotników jest dziś przynajmniej w pewnych czasach więcej niż dosyć, tak że często są oni zniewoleni przyjmować pracę na mniej korzystnych warunkach” (Biederlak 1908, s. 230). Zwraca uwagę, że zainteresowanie kwestią socjalną, które u Pawlickiego było tak silne, zapewne wzmogło się już w latach 80. XIX w. wraz z podjętą współpracą nad encykliką *Rerum novarum*. Pawlicki niejednokrotnie dawał wyraz tym zainteresowaniom, a zwłaszcza wówczas, gdy pisał o kwestii socjalnej w rozumieniu przez Leona XIII. Na przykład w artykułach *Leon XIII i kwestia socjalna* czy *Leon XIII i socjalizm*, w których już wprost odnosi do rzeczony encykliki (Mylik 1993, s. 43–44). Sam Pawlicki badał położenie klasy robotniczej. Szczególnie zainteresował się losem tzw. piekarczyków, czyli małoletnich pracowników piekarń. Zwracał uwagę i opisał nadmierny wyzysk przez pracodawców, nieludzkie i wyniszczające warunki pracy, niskie płace. Pawlicki jest tu zgodny z duchem encykliki – płaca powinna wystarczać robotnikowi na jego utrzymanie, a jeśli ma rodzinę, to na zapewnienie im warunków do życia. Tymczasem – jak podkreślał Pawlicki w skrypcie na temat *Doli i niedoli piekarczyków* – „niepewność życia odbija się straszliwie na klasie niższej, która żyje z pracy rąk swoich” (Pawlicki 1897, *Dola...*, s. 13).

Etyka socjalna jako odpowiedź na liberalizm i marksizm

Jednak „nie dosyć jest poznać chorobę i obmyśleć na nią skuteczne lekarstwa: trzeba także pamiętać, że organizm społeczny nigdy nie powraca do stanu dawnego”. Można zatem postawić pytanie, po co istnieje coś takiego jak polityka społeczna. Zanim jednak Pawlicki zaproponuje rozwiązanie, to w dalszej części *Celów i zadań polityki socjalnej* zajmie się dwiema równie mało wartymi – jak sam je określa – „formułkami”. Z jednej bowiem strony „od wieków – powiada Pawlicki – żyjemy pod niewolą liberalnej ekonomii”,

a z drugiej mamy do czynienia ze szkołą przeciwną, „która sprowadziła cierpienia nieobliczone na ludy Europy (...) antyliberalna, także niechrześcijańska” (Pawlicki 1897, *Cele...*, s. 2).

Negatywna postawa Pawlickiego wobec dwóch koncepcji, które dzieli wszak przepaść, gdyż z każdą z nich wiążą się odmienne idee i postawy, jest w swej istocie zrozumiała. Fragment, w którym Pawlicki podejmuje ów wątek, sprowadza się w zasadzie do sformułowania przez niego krótkich tez, w których można dostrzec echa myśli katolickiej. Oczywiście, stanowisko to nie zaskakuje: od końca XIX wieku Kościół katolicki kształtuje swoją doktrynę społeczną właśnie w opozycji i w dyskusji z dwiema doktrynami – liberalizmem i socjalizmem.

Poświęcając uwagę myśli liberalnej, zauważa Pawlicki, że „zagadkę najwyższą naszego istnienia rozwiązuje w duchu materialistycznym na korzyść bezwzględego indywidualizmu” (tamże), którego zasadniczym przejawem jest przyznanie każdemu prawa produkcji i przywłaszczania sobie wszystkich korzyści tej produkcji. Wyprowadza z tego wniosek, że dzięki temu liberalizm przyczynia się do spotęgowania patologii: „ponieważ wszystkie jednostki korzystają z tego prawa bezwzględnego, powstała wojna wszystkich przeciw wszystkim, pod pozorem niczym nie krępowanej konkurencji”. Rezultatem tego stanu rzeczy była przewaga tych, którzy dysponowali środkami produkcji. Pawlicki na koniec stwierdza, w dość nawet kwiecistym stylu, że „zwycięża silniejszy, ścieląc pole trupami lub zabierając jeńców w twardą niewolę” (tamże). Za wyzyskiem kryje się niesprawiedliwość, czyli nierówny dostęp do środków produkcji. Ofiarą padają kobiety, bezrobotni, pracownicy najemni, a kapitaliści na tym korzystają.

Ciekawe wydaje się także „rozpracowanie” drugiej formuły. Zwłaszcza w kontekście zainteresowań Pawlickiego. Swego rodzaju ciekawostkę stanowi bowiem pewien fakt, na który zwraca uwagę Mirosław Mylik w artykule *Udział polskich uczonych w przygotowanie encykliki Rerum novarum*. Otóż, M. Mylik pisze, że Pawlicki jako jeden z pierwszych omawiał na wykładach w roku akademickim 1903/04 *Filozofię dziejów* Marksa, „a jego *Kapitał* rozbiierał ze studentami w r. 1916 tuż przed swoją śmiercią”. Było to tym bardziej niecodienne, że w tamtych czasach nawet w Niemczech nie było jeszcze katedry socjalizmu. I, mimo że Pawlicki przyznawał nawet socjalistom ich racje i zasługi w zwalczaniu i usuwaniu nierówności społecznych (Mylik 1993, s. 47–48)¹², to jednak implikacje socjalizmu – co znów aż tak nie może nawet dziwić – okazują się przede wszystkim ostatecznie negatywne. Socjaliści – uważa Pawlicki – szermując hasłami walki z liberalną ekonomią, pragną „złe naprawić przez ujarzmianie indywidualizmu na rzecz wyzyskiwanej społeczności” (Pawlicki 1897, *Cele...*, s. 3)¹³. Pawlicki formułuje przy tym kilka dość ogólnych tez, jak na przykład

¹² Z 1903 roku pochodzi też artykuł Pawlickiego *Filozofia Karola Marksa*.

¹³ W *Rerum novarum* czytamy zaś: „Socjaliści, wznieciwszy zazdrość (ubogich do bogatych) mniemają, że dla usunięcia przepaści między nimi znieść trzeba własność, a zastąpić ją wspólnym wszystkim posiadaniem dóbr materialnych, i to w ten sposób, żeby nimi zarządza, i bądź naczelnicy gmin, bądź kierownicy państw. Przez tę przemianę posiadania prywatnego na wspólne zapewniającą, ją sądzą, różny podział rzeczy i korzyści, spodziewają się socjaliści uleczyć obecne zło. To jednak

to, że w komunizmie „jednostka musi tyle produkować, ile zażąda społeczność, a otrzyma w zamian z produktów tyle, ile społeczność uzna za stosowne” (tamże).

W jaki zatem sposób – można spytać – opisane sytuacje wpływają na człowieka tak w jego indywidualnym, jak i społecznym aspekcie? W ocenie Pawlickiego obie koncepcje, aczkolwiek wychodzące od przeciwstawnej przesłanki, są tak samo mało wiarygodne. Pawlicki wykazuje, że tak liberalizm, jak i socjalizm służą jedynie doczesnym celom, tym samym ignorując społeczne funkcje, które ograniczone są do materialnej produkcji (tamże). Dodatkową argumentację dla tezy o negatywnych skutkach obu wspomnianych „formułkach” znajduje Pawlicki w stwierdzeniu, że po jednej stronie całą uwagę poświęca się bezwzględniemu indywidualizmowi, a po drugiej, największym problemem jest chęć naprawiania zła poprzez ujarzmianie indywidualizmu na rzecz wyzyskiwanej społeczności.

W tej zwięzłej i zarazem stanowczo wyrażonej ocenie obu stanowisk ujawniło się przekonanie Pawlickiego, że zarówno liberalizm, jak i socjalizm nie są w stanie udźwignąć rozwiązania jakiegokolwiek kwestii społecznej. W wielu jeszcze artykułach publikowanych na łamach krakowskiego „Przeglądu Polskiego” będzie piętnował materializm, pozytywizm i zagrażające moralności społecznej „pogańskie doktryny liberalizmu i socjalizmu” (Walicki 1983, s. 246).

Nie powinno zatem dziwić, że stanowisko samego Pawlickiego stanowi reakcję przeciw obu „formułkom”. I oto pojawia się myśl absolutnie zasadnicza w wykładzie Pawlickiego, bo podczas gdy zarówno liberalizm, jak i socjalizm rozpoczynają od tego co materialne¹⁴, to filozofia chrześcijańska odrzuca tę logikę. Alternatywa pomiędzy „nawiedzoną” utopią (socjalizmem) a „obojętnością” (liberalizmem), za którą opowiada się Pawlicki, sprowadza się do tego, że – mówiąc jego słowami – „filozofia chrześcijańska rozwiązuje problem społeczny sposobem odmiennym” (Pawlicki 1897, *Cele...*, s. 3). Oczywiście nie zaskakuje, że Pawlicki rozwiązuje problem w sposób właściwy dla myślicieli katolickich. Polega to między innymi na silnym akcentowaniu kwestii moralnych. Pawlicki, tak oto podsumował ów wątek: „spodziewać się można gruntownego rozwiązania kwestii socjalnej po odrodzeniu się etycznym jednostki na podstawie braterstwa chrześcijańskiego” (tamże). Pawlicki dokonując oceny moralnej zjawisk pojawiających we współczesnym dlań świecie, formułuje pozytywną koncepcję, stanowiącą rozwiązanie problemu. Istota tkwi w samym punkcie wyjścia, jakim jest nie jakaś bliżej nieokreślona abstrakcyjna, urojona społeczność, ale społeczność chrześcijańska, związana wspólną religią i oświatą.

Ta odpowiedź ma zatem swoje źródło. Wynika to po pierwsze, z określonej filozoficznej koncepcji człowieka jako bytu duchowego i materialnego oraz po drugie, właśnie z założenia, w myśl którego wszystkie zagadnienia społeczne mają taki wymiar, że podlegają ocenie moralnej i w związku z tym powinny być rozstrzygane na gruncie etyki. Gruntowne zatem rozwiązanie kwestii socjalnej może nastąpić jedynie w wyniku etycznego odrodzenia jednostek. Nie jest Pawlicki w tym zresztą odosobniony, bowiem dziewiętnastowieczni

nie rozwiąże trudności, a samej klasie robotników przyniesie w rezultacie szkodę”. Por. Leon XIII, *Rerum novarum. Encyklika o kwestii robotniczej*, pkt 3.

¹⁴ W innym miejscu powiada Pawlicki, że „gonić za każdą niedorzecznością materialistów, za długa byłaby praca i zbyteczna” (Pawlicki 1870). Podaję za: (Palacz 2002, s. 314).

myśliciele katoliccy zwracali uwagę przede wszystkim na to, że podstawą wszelkich zmian jest odnowa moralna i edukacja całego społeczeństwa.

Myśl tę Pawlicki rozwijał później w serii wykładów pod wspólnym tytułem *Etyka socjalna*, które wygłaszał w semestrze zimowym 1907/1908. Tytuł zapożyczony został z pracy zbiorowej *Morale Sociale*, którą w 1899 roku wydał „zasłużony księgarz Alcan”. Czternastu autorów pisało w swoich artykułach o „moralności, czyli etyce, która zajmuje się dobrem i złem, ale z punktu widzenia społecznego. (...) Innymi słowy: chcieli kwestie etyczne rozbić o tyle tylko, o ile związane są z wypadkami i tworami społecznymi, ludźmi” (Pawlicki 1908, s. 6). Pawlicki wyraźnie wpisał się w ów kontekst, podejmując się wyjaśnienia powstania i rozwoju cywilizacji w ścisłe powiązaną z nią religią. Diagnoza przez niego sformułowana łączyła się w przyznaniu pierwszeństwa filozofii chrześcijańskiej, która rozwiązuje problem, ponieważ stawia na zadania na gruncie historycznym, a nie na abstrakcyjnego człowieka. Przy czym za podstawę bierze czyny moralne, których zadaniem „jest zmierzanie do udoskonalenia człowieka (...) Moralność więc czynów polega właśnie na tym, aby człowiek działał zawsze jako człowiek. Przede wszystkim należy więc poznać, co stanowi istotę człowieka” (tamże, s. 64). Trzeba znów podkreślić charakterystyczne łączenie refleksji o państwie z polityką społeczną.

Człowiek byłby niczym bez społeczeństwa, najpierw w rodzinie, w szerszych związkach i wreszcie w państwie, które obejmuje wszystkie inne formy doczesne społeczne, skupiając je w jednym celu. Państwo, stanowiąc najdoskonalszą formę społeczną umożliwia zjednoczenie wszystkich wysiłków w celu podboju przyrody i całkowitego panowania nad sobą. Cel ten powinien być zbieżny z celami jednostek w nim żyjących. Pamiętać jednak należy i o tym, że ten cel doczesny nie miałby wartości, gdyby nie można go było podporządkować celowi wyższemu nadziemnego przeznaczenia (Mylik 1993, s. 44).

Konkluzja

Pawlicki, o którym pisano, że był człowiekiem wszechstronnej kultury, erudytą a do tego „smakoszem filozoficznym”, nie pozostawił po sobie zbyt wielu książek. Rekonstrukcja jego poglądów możliwa jest w zasadzie na podstawie wykładów, które wygłaszał przede wszystkim na Uniwersytecie Jagiellońskim. Treść tych wykładów, które do naszych czasów zachowały się w formie rękopisów, świadczy o dogłębnym zainteresowaniu szeroko pojętą problematyką społeczną. W pozostawionej spuściźnie naukowej spotykamy charakterystyczny temat, który pojawia się od samego początku formułowania polityki społecznej jako nauki. Chodzi mianowicie o kwestię społeczną (robotniczą), którą próbowano rozwiązywać na gruncie różnych doktryn. Jedne, jak w przypadku propozycji Marksa i Engelsa, miały na celu zrewolucjonizowanie społeczeństwa, inne jego zreformowania, za czym optowały z kolei partie mieszczańskie. Pawlicki znajduje dla kwestii społecznej – co nie jest oczywiście w tym przypadku żadnym wielkim odkryciem intelektualnym – rozwiązanie charakterystyczne dla środowiska katolickiego. W tym kontekście wykłady należałoby także potraktować jako świadectwo ogromnej wrażliwości ich Autora na sprawy warunków, w jakich przyszło pracować robotnikom, szczególnie młodocianym (*vide: Dola i niedola piekarczyków*).

Wkład, jaki Pawlicki wniósł do dziedziny polityki społecznej jest, moim zdaniem, bardzo ważny. Polityka społeczna rozwijała się później pod wpływem rozmaitych impulsów i różnych ludzi, którzy przyczyniali się do ewolucji zbioru problemów w niej zawartych. Pawlicki był jednym z pierwszych w Polsce.

Jakkolwiek zatem ustosunkować można by się było do dorobku Stefana Pawlickiego, to jego refleksja dotycząca problemów społecznych wydaje się godna uwagi i przypomnienia. Tymczasem pamięć o Pawlickim, którego wykłady cieszyły się ogromną popularnością, przetrwała właściwie tylko dzięki licznym dykteryjkom. Rację miał zatem Ludwik Hieronim Morstin, stwierdzając: „To są anegdoty – może mi ktoś powiedzieć – które ośmieszają wybitnego uczonego. Otóż jestem innego zdania, nie ośmieszają, ale przypominają, czynią żywą i bliską tę postać mędrca krakowskiego. Oczywiście tak by było, gdyby... gdyby tylko one były warte zanotowania w jego biografii” (Piech 2002).

Bibliografia

- Auleytnier, J. (2002), *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu społecznego*, WSSP TWP, Warszawa.
- Biedlerak, T.J. (1908), *Kwestia społeczna. Przyczynek do zrozumienia jej istoty i rozwiązania jej*, Drukarnia i Księgarnia św. Wojciecha, Poznań.
- Blackburn, S. (2004), *Oksfordzki słownik filozoficzny*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Grzymała-Siedlecki, A. (1962), *Niepospolici ludzie w dniu swoim powszednim*, Kraków.
- Krzeczkowski, K. (1939), *Hasło: „polityka społeczna”*, (w:) E.J. Reyman, *Encyklopedia Nauk Politycznych*, t. IV, zeszyt 2, Wydawnictwo Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego, „Biblioteka Polska”, Warszawa.
- Lipke, L. (1897), *Pierwszy katolicki kurs socjalny w Krakowie*, „Przegląd Powszechny”, t. LV, rok XIV.
- Mylik, M. (1997), *Posłowie*, (w:) S. Pawlicki, *Metafizyka*, Wydawnictwo PALABRA, Warszawa.
- Mylik, M. (1993), *Udział polskich uczonych w przygotowaniu encykliki „Rerum novarum”*, „Przegląd Religioznawczy” 1993, nr 3.
- Palacz, R. (2002), *Wybór tekstów filozofów polskich*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.
- Pawlicki, S. (1870), *Materializm wobec nauki*, Kraków.
- Pawlicki, S. (1878), *Kilka uwag o podstawie i granicach filozofii*, Kraków.
- Pawlicki, S. (1897a), *Cele i zadania polityki socjalnej*, Druk. Uniw. Jag., Kraków, (BJ 596522 II).
- Pawlicki, S. (1897), *Dola i niedola piekarczyków*, Kraków, (Rkp. BJ 8489 I).
- Pawlicki, S. (1899/1900), *Polityka społeczna*, wykłady na Wydziale Filozoficznym UJ, (Rkp. BJ 8448 I).
- Pawlicki, S. (1901/1902), *Polityka socjalna*, wykłady na Wydziale Filozoficznym UJ, (Rkp. BJ 8440 I).

- Pawlicki, S. (1908), *Etyka socjalna*, wykłady na Wydziale Filozoficznym UJ, Kraków, (BJ. 71335).
- Pawlicki, S. (1997), *Metafizyka*, Wydawnictwo PALABRA, Warszawa.
- Piech, S. (2002), *W poszukiwaniu prawdy*, „Alma Mater”, miesięcznik Uniwersytetu Jagiellońskiego, nr 43.
- Przymusiła, A. (1975), *Stefan Pawlicki a pozytywizm*, (w:) B. Skarga (red.), *Polska myśl filozoficzna i społeczna*, t. 2, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Strzeszewski, C. (1981), *Historia katolicyzmu społecznego w Polsce 1832–1939*, Warszawa.
- Tatarkiewicz, W. (1948), *Zarys dziejów filozofii w Polsce*, Kraków.
- Walicki, A. (red.) (1983), *Zarys dziejów filozofii polskiej 1815–1918*, PWN, Warszawa.
- Winclawski, W. (1999), *Socjologia katolicka w Polsce. Powstanie, rozwój, dokonania (1860–1918)*, (w:) E. Hałas (red.), *Pomiędzy etyką a polityką*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin.

Stefan Pawlicki's idea of social policy

The article presents the Stefan Pawlicki's (1839–1916) view on social policy. Stefan Pawlicki was a catholic priest, philosopher and the head of the Jagiellonian University in Kraków. He was one of the ancestors of the catholic thought on social policy in Poland, the editor of a periodical “Ruch Społeczny” (The Social Movement) and a founder of an association “Towarzystwo Pielęgowania Nauk Społecznych” (The Association Caring of Social Sciences Development) in Kraków, at the beginning of XX century. According to Stefan Pawlicki, the discipline of social policy should be seen as a part of philosophy. The first reason is the use of similar cognitive methods. The second reason is social policy's close connection to ethics. Stefan Pawlicki's academic focus was the theory of a social question (kwestia socjalna). He stated that neither liberalism nor socialism may find a solution to the social question. As Pawlicki stressed in his works from the end of XIX century, the only way out of a social question is the broad ethical renewal on the basis of Christian solidarity.

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Niezwykła aktualność myśli Edwarda Abramowskiego

Wstęp

Bohater tego artykułu zmarł w 1918 roku, czyli u zarania odrodzenia polskiej państwowości. Z perspektywy dzisiejszych czasów i nieoglądającej się za siebie współczesnej świadomości wydaje się to nieskończenie dawno. Czy ktoś jeszcze o nim pamięta w kręgach polityków społecznych?¹ Po co wracać do tak zamierzchłych dziejów ludzkiej myśli? Odróżniłbym dwie części odpowiedzi na to pytanie – osobista refleksja nad własną tożsamością polityczną oraz niedawne reformy, których intencją było **wykorzystanie działalności gospodarczej organizacji społecznych w służbie ideału integracji społecznej**.

W początkach mojej pracy naukowej² próbowałem spojrzeć na zagadnienie podmiotowości w polityce społecznej z perspektywy koncepcji Abramowskiego. Wybór akurat tej postaci wiązał się z sentymentem, jakim darzyłem anarchizm, który był pierwszym etapem w rozwoju mojej tożsamości ideologiczno-politycznej. Dalszy jej rozwój zmierzał ku klasycznemu socjaldemokratyzmowi afirmującemu państwo dobrobytu. Stąd też bliskie mi były obrony tej idei i praktyk z nią związanych przed argumentami neoliberalnych

¹ Pamiętają o nim osoby interesujące się historią polskiej spółdzielczości (np. Piechowski 2007, s. 28, 30), ale również antyetatystycznie nastawieni zwolennicy samoorganizacji społecznej (np. Górski 2007, s. 121) czy entuzjaści „ekonomii społecznej” (np. Miżejewski 2006a).

² R. Szarfenberg *Poglądy Edwarda Abramowskiego a problem podmiotowości w polityce społecznej*, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. J. Auleytnera i obroniona w 1992 roku.

krytyków. Miała ona jednak również opozycję wśród lewicowych filozofii politycznych w postaci *nowego socjaldemokratyzmu*, a także bardziej radykalnych stanowisk, dla których **niezależna od państwa samoorganizacja wyzyskiwanych i zniewolonych** nadal stanowi podstawowy model polityki emancypacyjnej. W tym drugim nurcie można umieścić myśl Abramowskiego.

O ile obrona koncepcji państwa dobrobytu przed *nowymi socjaldemokratami* nie sprawiała mi kłopotów ideologicznych, zapewne dlatego, że różnica między nimi a neoliberałami jest niezbyt wyraźna, to już dyskusja z bardziej radykalnymi lewicowcami wydała mi się kłopotliwa. Nie dlatego, aby ich argumenty były trudniejsze do osłabienia, ale ze względu na to, że moje przejście na pozycje klasycznego socjaldemokratyzmu nie było całkowicie konsekwentne i zostały we mnie radykalne sympatie.

Drugie uzasadnienie powrotu do Abramowskiego wiąże się z tym, że wraz z reformami wprowadzającymi i stymulującymi w Polsce **zatrudnienie socjalne i spółdzielczość socjalną** zaczęły odzyskiwać siłę stare dyskursy, toczone się w związku z rozwojem spółdzielczości jeszcze przed II wojną światową. O ile jednak Abramowski nadawał kooperatywizmowi (głównie spożywczemu, czyli konsumenckiemu) rewolucyjny i oddolny charakter, to wspomniane reformy trudno uznać za oddolne, a ich celem jest przede wszystkim sprzyjać i/lub skłaniać obywateli do integracji ze społeczeństwem (kapitalistycznym) poprzez pracę.³ Łączą się one z działaniami legislacyjnymi, które miały wzmocnić trzeci sektor jako taki (organizacje pożytku publicznego), uzasadnianymi m.in. ideologią **społeczeństwa obywatelskiego**, w której mieści się zapewne również **obywatelska gospodarka**.

Równolegle do tej problematyki pojawia się też ruch na rzecz **społecznej odpowiedzialności biznesu** i problematyka **etyki biznesu** (np. Dietl, Gasparski 1997), co sprawia, że zaczyna zanikać różnica między organizacją społeczną prowadzącą działalność gospodarczą a organizacją gospodarczą prowadzącą działalność społeczną. Pojęcie **gospodarki społecznej**⁴ może oznaczać oba typy organizacji lub działalności, ale łączy się je głównie z pierwszym z nich.

³ Z taką interpretacją zapewne nie zgodziłby się C. Miżejewski, który uznał gospodarkę społeczną m.in. za „istotny segment integracji społecznej”, wyrażający zasady „solidarność zamiast wyzysku” oraz dobrowolności, a nie restrykcyjnego i „prymitywnego *workfare state*” (2006b, s. 41). To ostatnie oznacza zaś przede wszystkim wymuszanie aktywności zawodowej niższych warstw społeczeństwa poprzez ograniczanie dostępu do świadczeń pieniężnych z systemu zabezpieczenia społecznego (dla bezrobotnych). Skłaniam się ku przekonaniu, że polskie reformy socjalne właśnie z taką intencją są przeprowadzane, a gospodarka społeczna ma być tylko dodatkowym obszarem absorpcji dla niskowydajnych pracowników, których i tak nie chce sektor rynkowy. Być może będą oni tam mniej narażeni na wyzysk, poniżanie i szybką utratę zatrudnienia, ale żeby tak było, zatrudnienie w gospodarce społecznej musiałoby się bardzo różnić od zwykłego zatrudnienia (bez związków zawodowych i innych form partycypacji pracowniczej).

⁴ Dość często stosuje się w Polsce również nazwę „ekonomia społeczna” (m.in. Wygnański, Frączak 2006), ale jeżeli zakres znaczeniowy słowa „ekonomia” zawężymy do pewnej dziedziny wiedzy naukowej, to pojawia się słuszna sugestia J. Supińskiej, żeby w celu uniknięcia niejasności nazywać działalność gospodarczą organizacji pozarządowych gospodarką społeczną (w języku angielskim *social economics* to coś innego niż *social economy*). Abramowski niekiedy używał takiego wyrażenia w znaczeniu przyszłego wyniku dążeń ruchu robotniczego, kierującego się socjalizmem bezpaństwo-

W dyskusji o poglądach Abramowskiego będę korzystał przede wszystkim z jego pracy *Socjalizm a państwo. Przyczynek do krytyki współczesnego socjalizmu* (1904). Autor traktował jako jej drugi tom książkę pt. *Kooperatywa jako sprawa wyzwolenia ludu pracującego* (1912). W pierwszej dowodził, że socjalizm, który nadzieje na reformy czy rewolucje emancypacyjne pokłada w państwie, „zdąży nieświadomie do zaprzeczenia swym najgłębszym ideałom” (Abramowski 1904, s. 334), a w drugiej pokazuje zasady i rozwój ruchu spółdzielczego, traktując go jako wyraz „reform małych, drobnych, codziennych” i dokonywanych „samoistnie i stopniowo, siłami samego ludu” (Abramowski 1912, s. 346) oraz takich, które „reformują ludzi w szkole stowarzyszeń braterskich” i rozwijają „kooperatyzm ludowy” rozwiązujący „wszystkie te wielkie zagadnienia naszego życia społecznego”, łącznie z obroną narodu (tamże, s. 347).

Błędy socjalizmu państwowego

Abramowski przeciwstawiał popierany przez siebie kooperatywizm socjalizmowi socjal-demokratów i komunistów (nie odróżniając ich), którzy z państwem wiązali nadzieje reformistyczno-rewolucyjne. Nie znaczy to jednak, aby jego myśl sytuowała się poza lewicą. Jej kierunek jest bliski poglądom anarchistów i syndykalistów wrogich wobec państwa. Byłoby to jednak skrzydło umiarkowane pod względem środków rewolucji lub głębokiej reformy (działalność gospodarcza organizująca rynek), wyróżniające się dużym naciskiem na jej moralny wymiar (braterski typ człowieka) oraz pozostawiające jednak państwu pewną minimalną rolę. Podobny charakter miał brytyjski socjalizm gildyjny, na co zwracał uwagę O. Lange, będący zresztą pod jego wpływem (Lange 1928, przypisy na s. 54–56).

Na socjalistyczne poglądy o sposobach przekształcania państwa, tak aby zaczęło służyć interesom pracowników, składają się według Abramowskiego dwa postulaty. Pierwszy dotyczy demokratyzacji struktur i instytucji państwowych i samorządowych⁵ (aby wyrażały one interesy mas ludowych), a drugi – rozszerzenia zakresu prawodawstwa na sferę gospodarki i poza nią. Ten ostatni obejmuje nie tylko regulacje dotyczące pracy i ubezpieczeń społecznych, ale również upaństwowienie lub municypalizację przedsiębiorstw oraz oświaty (ogólniej rzecz ujmując „wszechwładztwo” państwa).

Oba te postulaty opierają się na teorii, którą Abramowski rekonstruuje za pomocą trzech twierdzeń, które przedstawiam w skrócie (Abramowski 1904, s. 229–231): 1) pań-

wym (Abramowski 1907, s. 326). Po przyjęciu takiej konwencji wiedza ekonomiczna o gospodarce społecznej nazywałaby się ekonomią gospodarki społecznej. Zob. też rozważania M. Rymczy na ten temat (Rymczy 2005).

⁵ Abramowski używał słowa „municypalność”. Obecnie trudno uniknąć mylącego w gruncie rzeczy określenia „samorząd” w stosunku do władz lokalnych i ich administracji na różnych szczeblach, które traktowane są jakby nie były częścią organizacji państwa. Na tej samej zasadzie samorządem należałoby nazwać państwo (samorząd narodowy), jest ono nawet bardziej „samorządowe” od samorządów powiatowych czy gminnych, bo władze centralne nie podlegają nadzorowi żadnych władz wyższego rzędu. Obywatele nie rządzą sami sobą (było by tak może w przypadku demokracji bezpośredniej, dajmy na to w państwach wielkości małych miast), ale wybierają wielopoziomową władzę, która mniej lub bardziej pośrednio nimi rządzi, ewentualnie zarządza czy kieruje.

stwo jest niezbędne ze względu na ludzką naturę i tendencje rozwojowe gospodarki; 2) państwo da się przystosować do interesów pracowników; 3) rewolucja społeczna nie wymaga rewolucji moralnej. Krytykę tej teorii poprzedza wskazaniem, że gdy postulaty socjalizmu wyprowadza się z przesłanek teoretycznych („teoria państwa”), to popełniany jest błąd metodologiczny, gdyż ideologia rewolucyjna nie powinna być tworzona w sposób dedukcyjny, ale na podstawie rzeczywistości społecznej, czyli „ludzkich potrzeb i pragnień poszukujących swego urzeczywistnienia ze ślepą żywiołowością”.

„Teorii tendencji” mówiącej, że koniecznym następstwem rozwoju kapitalizmu jest „ekonomiczna wszechpotęga państwa” lub, że „kapitalizm ma tendencję do upaństwowiania życia społecznego” (tamże, s. 233) Abramowski przeciwstawia obserwację, że obecne są i inne wyraźne „tendencje bezpaństwowe, rozwój zrzeszeń wolnych, ogarniających coraz to nowe dziedziny potrzeb ludzkich” (tamże, s. 234). Wśród nich są też takie, które wyrastają z walki klasowej (m.in. „organizacje bojowe”, „instytucje pomocy wzajemnej”, „towarzystwa samokształcenia”, „kooperatywy spożywcze i wytwórcze”) i „dążą do przeobrażenia stosunków społecznych i warunków najmu lub do zaspokojenia potrzeb ludu omijając zupełnie pośrednictwo państwa” (tamże, s. 235). Tendencje rozwojowe, „siły przekształcające społeczeństwo” i „drogi wyzwolenia” są więc „różne i sprzeczne”, a wybór „reform prawodawcy” zgodnej tylko z jedną z nich musi być dodatkowo uzasadniony.

Socjaliści odwołują się tu do arbitralnej wizji ustroju etatystycznego, która wcale nie wynika z bieżącej walki klasowej i pomija możliwości „wspólności zorganizowanej bez interwencji państwa i poza granicami jego mechanizmu” (tamże). Z kolei **z tezy o niezbędności państwa uzasadnianej wspólnym interesem społeczeństwa rozzdzieranego egoistycznymi dążeniami nie wynika program „upaństwowienia niemal całego życia społecznego”**. Abramowski podkreśla, że z tezą tą zgodne jest również „(...) dążenie do zredukowania państwa do (...) niezbędnego minimum” (tamże, s. 238). Jedyne wart uwagi argument za polityką państwową ma charakter pragmatyczny, jest ona użyteczna względem bieżących interesów klasy robotniczej. Za pomocą reform („prawodawstwo fabryczne lub ubezpieczenia”, „prawodawstwo pracy”) można w sposób bardziej trwały, pewny i powszechny zapewnić ochronę przed wyzyskiem. Staje się ona jednak tym samym „funkcją urzędów państwowych”, czyniąc zbędnymi „samorodne organizacje robotnicze”, które mają te same zadania („walka prawodawcza z wyzyskiem” kontra „walka samo ochronna organizacji robotniczych”). Jeszcze jaśniej teza ta sformułowana została następująco: „Rozszerzenie funkcji i władzy państwa (...) jest to jednocześnie zawężenie pola działalności indywidualnej, zrzeszeniowej” i „Państwo, wchodząc w pewną dziedzinę życia społecznego, zabija w niej zarazem życie instytucji swobodnych, instytucje te zwyrodniają się jako rzecz niepotrzebna” (tamże, s. 252). Ten argument o wypychaniu aktywności stowarzyszeniowej przez działalność upaństwowioną i o grze zerowej między nimi powtarzają do dzisiaj współcześni komunitaryści (Szarfenberg 2006, s. 140–144). Oni też w społeczeństwie obywatelskim upatrują „gniazd cnót”, tak jak Abramowski widział źródło „nowej kultury moralnej i społecznej” w spontanicznym ruchu robotniczym (Abramowski 1904, s. 239).

O ile sama ochrona przed wyzyskiem może być przez prawodawstwo pracy i urzędy państwowe zapewniona, to jest ona dalece niewystarczająca dla idącego dalej (niż „kolektywizm ekonomiczny”) i całościowego projektu rewolucyjnego, polegającego na „wyzwoleniu

człowieka” i wymagającego „ideału moralnego przyszłości” oraz „wytucznych dla zagadnień indywidualnych, wewnętrznych” (tamże, s. 241). Abramowski podkreśla tę niewystarczalność moralną polityki socjalizmu państwowego poprzez stwierdzenie, że wymaga ona od swoich zwolenników jedynie poparcia w wyborach, na zebraniach i manifestacjach oraz posiadania poglądów z nią zgodnych, pozostawiając całe ich życie prywatne i codzienne reformatorem z kręgu „burżuazyjnej »kultury etycznej«” (higieniści obyczajowi, „katecheci obywatelskości”, pozytywiści). Zaś w nowym ustroju upaństwowionego społeczeństwa i gospodarki moralność będzie wyznaczana przez „posłuszeństwo prawom policyjnym” (tamże, s. 241), a ideał moralny zastąpiony zostanie przez „uczciwość policyjną”, „moralność obywatelską” czy „cnotę zgodności z kodeksem karnym” (tamże, s. 242). Abramowski jest przekonany, że prawdziwy przełom moralny może dokonać się jedynie poprzez swobodne działanie, u którego podstaw są „własne pojęcia, uczucia i wola” i „własny dobytek wewnętrzny człowieka”, a nie pod przymusem prawa, opinii czy sugestii nawet, gdyby były one jak najbardziej słuszne i użyteczne ze społecznego punktu widzenia.

Revolucja moralna dokonuje się obok wyborów i parlamentarnego ustawodawstwa („polityka państwowa”) poprzez „wzrost solidarności, obowiązek pomocy bezinteresownej (...) poszanowanie godności osobistej człowieka i otrząsanie się z niewolniczych nałogów i myśli” (tamże, s. 243), a to dzięki stowarzyszeniom, strajkom, walce z władzą i dobrowolnemu zaangażowaniu.

Przy okazji uzasadniania tezy, że partie socjalistyczne, zgadzając się na udział w parlamentach i rządach, popadają w sprzeczność między rewolucyjną retoryką a polityczną praktyką – m.in. „czyż socjaliści mogą swobodnie atakować państwo, które dzięki im właśnie staje się obrońcą wyzyskiwanych i przedstawicielem woli mas ludowych?” (tamże, s. 251), Abramowski wypowiada myśl, że państwo burżuazyjne jako „obrońca przed wyzyskiem i monopolem, organizator produkcji i wygod cywilizacyjnych, opiekun zdrowia, oświaty i moralności” ściślej wiąże ze sobą człowieka (tamże, s. 247), „wzmacniając niezbędność państwa w życiu ludzkim” (tamże, s. 253). Jest to z jednej strony antycypacja przyszłych trendów w kierunku kapitalistycznego państwa powszechnego dobrobytu, a z – drugiej – ostrzeżenie przed antyrewolucyjnymi konsekwencjami jego budowania przez „partię reform państwowych” (tamże, s. 252). W szczególności polegającymi na wytworzeniu „typu moralnego” niewykazującego się dzielnością charakteru, niezależnością i krytyczną postawą, inicjatywą i pomysłowością oraz umiejętnością zrzeszania się i organizowania (tamże, s. 253). Te zaś cnoty są potrzebne jeszcze zanim dojdzie do realizacji ideału zdemokratyzowanego państwa robotniczego – „Revolucja ludowa wymaga tych właśnie cech moralnych i życiowych, które upaństwowienie zabija”, to sam lud ma je dokonać, a nie jego przywódcy, parlamentarzyści i urzędnicy (tamże, s. 254). Znajdujemy tu również antycypację krytyki socjalizmu etatystycznego sformułowanej przez F.A. von Hayeka w jego *Drodo do zniewolenia*, dedykowanej zresztą „socjalistom wszystkich partii” (Hayek 1944): „Wzmacnianie niezbędności państwa w życiu osobistym ludzi to najpewniejsza droga do despotyzmu” (Abramowski 1904, s. 253).

Socjalizm zaprowadzany drogą reform państwowych jest więc w istocie ruchem reformatorskim i Abramowski uznaje, że rewolucyjność i buntowniczy idealizm może zachować się tylko w programie socjalizmu bezpaństwowego.

Socjalizm bezpaństwowy i jego stronnictwo

W odróżnieniu od programu reformistycznego, który uzasadniany był jako zgodny z przewidywaniami naukowymi (z teorią wzrostu znaczenia państwa), program rewolucyjny Abramowskiego zakłada nieprzewidywalność przyszłości społecznej, która kształtuje się pod wpływem spontanicznej aktywności ruchów społecznych walczących o nowe ideały, co tworzy nowe fakty społeczne wpływające na dalszy bieg zdarzeń. **Podążanie za wskazówkami teorii w polityce musi więc napotkać na nieprzewidziane przeszkody i prowadzić do „kastrowania życia z tego wszystkiego, co nie znalazło swego uprawnionego miejsca w systemach filozofów lub co by stanowiło sprzeczność z udowodnioną przez nich tezą”** (tamże, s. 255). W podobny sposób K.R. Popper krytykował utopijną inżynierię społeczną w książce *Spółczesność otwarta i jego wrogowie*. W wypowiedziach Abramowskiego możemy nawet znaleźć ideę społeczeństwa eksperymentującego (wiązaną z D.T. Campbellem): „(...) tylko polityka, ruchy społeczne, stanowi to pole eksperymentów socjologicznych (...) o fałszywości lub prawdzie pewnych założeń teoretycznych i wyciąganych zeń wniosków wtedy dopiero przekonać się można, gdy jako świadek stanie historia ruchu społecznego, który z tego założenia wyszedł (...)” (tamże, s. 255)⁶.

Jeżeli odrzucamy teorię państwa, co pozostaje jako uzasadnienie dla programu rewolucji ludowej? Abramowski odpowiada, że jest to „(...) sam fakt walki klasowej, **indywidualny fakt zatargu pomiędzy potrzebami człowieka a warunkami życia** (...)” (tamże, s. 257). To drugie określenie bardzo przypomina szerokie znaczenie pojęcia **kwestii społecznej** w ujęciu J. Daneckiego (Danecki 1998). Nieco dalej znajdujemy również powiązanie walki klasowej z rozwojem społeczeństwa – gdzie jest ona intensywniejsza i powszechniejsza tam ten rozwój przyspiesza, w przeciwnym przypadku mamy „zastój społeczny i cywilizacyjny” (Abramowski 1904, s. 257). Do tego pojawia się koncepcja społeczeństwa jako „ciągłego stawania się” wywołwanego przez napięcia między nowymi potrzebami (te zaś to „istota zjawisk społecznych i łącznik między życiem wewnętrznym człowieka a życiem przedmiotowo-społecznym”, tamże, s. 257) a działaniami społecznymi na rzecz ich zaspokojenia, w wyniku czego powstają nowe cechy moralne (np. solidarność robotnicza prowadząca do braterstwa i bezinteresownej pomocy) oraz zmieniają się instytucje i warunki życia.

Interesujący wątek dotyczy też zagadnienia: czy można zapewnić, aby zdobycze ruchu robotniczego nabrały powszechnej mocy prawnej bez udziału „policji państwowej”. Abramowski uznaje, że jest taka możliwość i podaje przykład zbiorowych umów o pracę, które zawierają zatrudniający ze związkami zawodowymi, przy czym trzeba ich przestrzegać również przy najmie pracowników nie należących do związków. Był to zapewne przykład powstającego wówczas systemu układów zbiorowych, które do dziś są instrumentem normowania stosunków pracy na szerszą skalę. Tego rodzaju samoregulacja, włącznie z implementacją w postaci bojkotu nieprzestrzegających wspólnych zasad i umów wyzyskiwaczy i oszustów gospodarczych (ma to być „pręgierz moralny”, którym dysponuje zorganizowana siła robocza i siła konsumencka, tamże, s. 260), mogłaby być docelową wizją urządzenia społeczeństwa z minimalnym państwem, co zbliża myśl Abramowskiego

⁶ Campbell zaproponował jednak coś więcej – metodologię eksperymentów społecznych.

do syndykalizmu i korporacjonizmu (używa on czasem nazwy „**ruch syndykalno-koope-ratywny**”, tamże, s. 269).

Największe nadzieje wiązał on z „kooperatywami spożywców”, czyli spółdzielczością konsumencką⁷, uznając, że jest ona wynikiem walki klasowej i w istocie „instytucją robotniczą”, mimo że konsumentami są wszyscy. Jedną z głównych cech tej instytucji jest tworzenie zysku z oszczędności, które mają się brać z omijania marż pośredników handlowych (oszczędzanie przez wydatki, co polega na tym, że kupując bez pośredników, robimy to taniej), zysk jest dzielony między członków i współwłaścicieli spółdzielni, a zarządzanie ma charakter „republiki demokratycznej” (zjazdy delegatów, głosowania itp.) (tamże, s. 267). W ten sposób znika alienacja i wyzysk, o których generowanie oskarżany jest system wolnej umowy o pracę.

Abramowski sądził, że **rozwój spółdzielczości konsumenckiej i jej federalizacja pozwoli na powstanie „planowego, uregulowanego świadomie rynku, który wypiera chaotyczny i ślepy rynek kapitalizmu, płodny w kłęski kryzysów i zastojów”** (tamże, s. 262). Widać w tym przekonaniu typową argumentację nieprzyjaciół doktryny wolnorynkowej, tyle że nie państwo miało być źródłem usunięcia wad kapitalizmu. Jeżeli gospodarczym celem socjalizmu była kolektywizacja w postaci „produkcji zorganizowanej, planowej i przystosowanej do potrzeb ludności” (tamże, s. 263), to socjalizm bezpieczeństwa proponował do niej inną drogę.

Wokół jądra gospodarczego w postaci spółdzielczości konsumencko-producencyjnej w mieście i na wsi ma rozwinąć się działalność oświatowa, wychowawcza, kulturalna i polityczna oraz ubezpieczeniowa („kasy pożyczkowe”, „kasy bezrobocia”, „kasy chorých”, „ubezpieczenia starości”, tamże, s. 267). Oznacza to dla Abramowskiego **dążność do „ogarnięcia sobą wszystkich potrzeb człowieka” i stworzenia „całego niemal świata społecznego” oraz „artyzm samorodztwa społecznego**”, w toku którego „reformy stosunków nie przeprowadza policja demokratyzującego się rządu, przeprowadzają się one same” (tamże, s. 268). W ten sposób główna (dla Abramowskiego jedyna) racja bytu polityki socjalizmu państwowego, czyli ustawodawstwo chroniące pracownika i konsumenta („prawodawstwo fabryczne”) ma atrakcyjną konkurencję (tamże, s. 269).

Każda istotna potrzeba jest źródłem ruchu stowarzyszeniowego, a więc wykraczamy poza tę jego sferę, która związana jest z walką klasową. Abramowski widzi wszędzie „ruchy stowarzyszeniowe” organizujące się wokół wspólnych celów lub interesów (w tym nawet o zakresie terytorialnym – „współsiadztwa” zbliżone do gmin, lecz dobrowolne), o których sądzi, że są „zaczątkami nowego typu stosunków ludzkich, opartych na wspólności i dobrowolnym łączeniu się” i „prowadzą właściwie cały postęp cywilizacyjny” (tamże, s. 275–276).

⁷ Bardzo podobne stanowisko zajmował zapomniany już Edward Milewski (1876–1915), m.in. w pracy *Sklepy społeczne*: „Kapitalizm tworzy oligarchię bogactwa na tle ubogości mas. Powoduje coraz większą nierówność w podziale dochodów. Dorabia się miliardów środkami wyzysku robotnika i konsumenta (...) Kooperacja jest antytezą kapitalizmu. Podnosi ona dobrobyt grup, warstw, klas, ogółu. Przyczynia się do równomiernego podziału dochodów. Broni robotnika i konsumenta od wyzysku oligarchów... Służy wyzwoleniu mas i jednostek” (Milewski 1910, s. 214).

Autor „Socjalizmu a państwa” odpowiada na **dwa zarzuty sformułowane wobec idei ruchu syndykalno-kooperatywnego**. Pierwszy przypisuje mu antyrewolucyjny charakter, gdyż odciąga robotników od politycznej walki klasowej i zmienia ich w małych kapitalistów, jest więc to ruch zachowawczy i konserwujący kapitalizm. A drugi, że jest to ruch wykluczający mniej zorganizowane, bardziej rozproszone i słabsze ekonomicznie warstwy pracowników najemnych, sprzyjający powstawaniu i umacnianiu się „arystokracji robotniczej”.

Odnosnie pierwszego argumentu Abramowski wskazuje, że pojęcie rewolucji może być różnie rozumiane, a stowarzyszenia dokonują rewolucyjnych aktów poprzez ustanawianie antykapitalistycznych reguł swojego działania. Jest to rewolucyjność nie wydumana z teorii i przeprowadzana pośrednio przez ustawodawstwo, ale dokonywana bezpośrednio poprzez fakty społeczne. Poza tym działalność gospodarcza według reguł kapitalistycznych jest konieczna, aby stowarzyszenia miały środki na „potrzeby, które je do życia powołały, potrzeby zwalczania niedostatku” (tamże, s. 279). Ma to być jednak cecha powszechna dla jakiegokolwiek działalności stowarzyszeniowej w kapitalizmie, gdyż nie sposób działać, nie dostosowując się do panujących warunków i dążeń do podniesienia poziomu życia.

Ważne ma być to, co nowego wnosi ruch społeczny i czy ta nowość ma charakter wywrotowy w stosunku do zasad, na których opiera się kapitalizm. Interwencja państwa w rynek pracy w celach osłabienia wyzysku jest może nowością, ale niekoniecznie prowadzącą do zakwestionowania panującego systemu stosunków, a może i wzmacnia go w dłuższym okresie. Z kolei „szukanie dobrobytu za pomocą wspólności, przez instytucje oparte na demokratycznie zorganizowanym zrzeszeniu, które biorą w swe ręce rynek i produkcję” ma być nie do pogodzenia z „rynkiem kapitalistycznym, na którym panują wszechwładne monopole przedsiębiorców (...) ani nawet z istnieniem najmu” (tamże, s. 280). Rozumowanie Abramowskiego jest takie: **spółdzielczość to kapitalizm bez cech dlań definicyjnych (monopol, najem), a więc to antykapitalizm, czyli siła rewolucyjna**.

Na drugi argument odpowiedź jest już bardziej skrótowa. Rozwijający się ruch syndykalno-kooperatywny wpływa na całość stosunków gospodarczych, społecznych i moralnych, a więc również na tych, którzy nie są jego członkami czy udziałowcami. Ponadto, w tym ruchu miały tkwić jeszcze przezeń nieodkryte pokłady możliwości oddziaływania (nowe metody i ogniska rewolucji) na „polepszenie warunków ekonomicznych warstw robotniczych upośledzonych” (tamże, s. 281).

Politykę „wzmacniania i rozszerzania władzy państwowej” uznaje Abramowski za sprzeczną z interesami proletariatu, który „(...) w równej mierze potrzebuje wolności, jak i zabezpieczenia bytu; interesy jego dziejowe nie sprowadzają się bynajmniej do państwowej filantropii, dającej każdemu chleb i pracę” (tamże, s. 295). Poznajemy przy tym bardzo mocną tezę, że prawdziwej (tj. indywidualnej) wolności człowieka nie da się pogodzić z żadną formą państwa. Ta wolność ma być związana z „podniesieniem godności ludzkiej” oraz „niezależności osobistej wobec wszelkiego rodzaju zwierzchnictwa, hierarchii społecznych i dogmatów”, co ma wymagać „wydzierania od państwa różnych swobód ludzkich (...) stowarzyszenia się, myśli i słowa” (tamże, s. 295). Potrzebna jest więc polityka oparta na idei bezpaństwowości oraz „prąd lub stronnictwo” zwalczające państwo i krzewiące

samodzielność ludu poprzez samoorganizację i stowarzyszanie się. Interesujące, że w tym miejscu Abramowski odżegnuje się od anarchizmu, a także od wszelkich innych wywiezionych z teorii ustrojów przyszłości. Jeżeli państwo będzie do czegoś społeczeństwu niezbędne, to nie dojdzie do jego likwidacji czy zaniku, ale rozwinięta aktywność społeczna sprawi, że sprowadzone będzie ono do minimum. Celem ruchu nie jest więc usunięcie państwa, ale sprawienie, aby tam, gdzie tylko mogą, ludzie radzili sobie sami poprzez wspólne działania i bez niego – stwarzanie „demokracji bezpaństwowej” oraz „komunizmu życiowego” tu i teraz.

Program polityczny socjalizmu bezpaństwowego ma dwa cele: 1) uczestnictwo w zwykłej polityce z programem ograniczania państwa, gdzie się tylko da – „(...) polityka parlamentarna może być antypaństwowa” i zmierzać do „rozkładu prawodawstwa i biurokracji” (tamże, s. 298); 2) inicjowanie „wszelkiego rodzaju związków i stowarzyszeń” (w tym też niekoniecznie bezpośrednio rewolucyjnych, ale spełniających „zadania użyteczności społecznej”), a przez to „rozrywanie łącznika pomiędzy potrzebami ludzi a instytucjami państwa” oraz tworzenie nowego typu człowieka („indywidualisty, który umie być świadomie solidarnym i czuje się panem życia”).

Odwołuje się on też do **nowego sposobu walki politycznej – bojkotu państwa** w celu „niszczenia indywidualnej potrzeby instytucji państwowych”, np. „Bojkotowanie szkół państwowych pozbawiłoby państwo tak doniosłej dlań funkcji, jak szerzenie oświaty, sprawowanie »rządów nad duszami« (...) bojkotowanie inspektoriatu, filantropii państwowej (...) rugowałoby państwo ze stanowiska obrońcy wyzyskiwanych, opiekuna nędzy, krzewiciela cywilizacji i dobrobytu” (tamże, s. 298). Abramowski ma nadzieję, że masowemu i zaplanowanemu bojkotowi instytucji państwowych towarzyszyłby rozkwit zastępujących je instytucji stowarzyszeniowych, np. sądów polubownych, organizacji obronnych, wolnych i prywatnych szkół, inspekcji związkowej.

Poglądy Abramowskiego dzisiaj

Czytelnik zapewne zauważył, że **wiele idei, o których pisałem wyżej, stało się bardzo aktualnymi na przełomie wieków**.⁸ Projekt socjalizmu bezpaństwowego początkowo przegrał ze swoimi socjaldemokratycznymi i komunistycznymi konkurentami. Socjaldemokraci zachodnioeuropejscy poparli i realizowali ideę państwa powszechnego dobrobytu w warunkach demokratycznych i kapitalistycznych, a komuniści wschodnioeuropejscy opowiedzieli się za niedemokratycznym etatyzmem gospodarczym „socjalizmu realnego”. Była to jednak przegrana tymczasowa, gdyż na Zachodzie w wyniku różnych czynników nadzieje, które wiązano z możliwościami klasycznego państwa dobrobytu znacznie się zmniejszyły, a na Wschodzie (Europy) projekt komunistyczny całkowicie się załamał i skompromitował. Po tych wstrząsach na scenie ideologii socjalistycznych zyskały na atrakcyjności te, które ongiś były w opozycji do socjaldemokratyzmu i komunizmu, a wśród nich w szczególności

⁸ O Abramowskim jako „zwiastunie Solidarności” pisał bardzo zajmująco W. Giełżyński (1986). Można stąd wyciągnąć wniosek, że myśl bohatera tego artykułu była aktualna zarówno w późnym PRL, jak i w rozwiniętej III RP.

socjalizm bezpieczeństwa Abramowskiego (zob. np. Wright 2004; Castells 2007; Hardt, Negri 2005; Górski 2007⁹).

Wynikało to m.in. stąd, że wielu teoretyków powróciło do idei społeczeństwa obywatelskiego i był to ruch nie tylko w obozie sympatyków socjalizmu czy idei emancypacji. Dla neoliberalistów ważna jest przede wszystkim działalność gospodarcza, dlaczego nie miałyby ona być częścią aktywności społeczeństwa obywatelskiego w postaci firm i przedsiębiorstw prywatnych czy społecznych? Poza tym cenią oni wolność indywidualną i w innych sferach, więc popierają spontaniczną samoorganizację wokół wspólnych potrzeb niezależnie od ich charakteru. Z kolei neokonserwatyści ze swoim przywiązaniem do idei narodu, rodziny i religii równie dobrze mogą uznać, że są to bardzo ważne składniki społeczeństwa obywatelskiego lub ośrodki, wokół których powinno koncentrować się życie społeczne (organizacje patriotyczne czy nacjonalistyczne, stowarzyszenia rodzin, kościoły). **Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest tak pojemne, że znajdzie w nim oparcie wiele różnych a czasem sprzecznych nurtów filozofii politycznej.**

Drugi czynnik sprzyjający dzisiejszej pozytywnej recepcji poglądów Abramowskiego związany jest z ogólniejszym rozczerowaniem co do państwa narodowego i jego możliwości w dzisiejszym świecie. Najlepszy tego przejaw znajdziemy w dyskursach z globalizacją lub regionalizacją świata oraz decentralizacją władzy w rolach głównych. W pierwszych państwie narodowe nie wydaje się być już głównym aktorem dziejów i zastępują go organizacje globalne i regionalne. W dyskursach drugiego rodzaju dominuje zasada pomocniczości i przekonanie, że samorząd (władza lokalna) jest lepszy niż rząd centralny pod wieloma względami. Realizacja tych idei prowadzi w praktyce do coraz większego usamodzielnienia samorządów, co przejawia się w sferze refleksji zwiększającym się **zainteresowaniem teorią i praktyką federalizmu również w dziedzinie polityki społecznej** (np. Obinger, Leibfried, Castles 2005).

Oba trendy stały się wyraźne również w teorii i praktyce polityki społecznej. Po pierwsze, **tam gdzie głównym pojęciem było państwo dobrobytu, zaczęto bardziej koncentrować się na dobrobycie i wskazywać, że nie tylko państwo jest jego źródłem.** Pojawiły się takie pojęcia jak reżim czy system dobrobytu oraz schematy wyróżniające również pozapaństwowe sektory polityki społecznej.

W Polsce ten ruch jest ułatwiony, gdyż pojęcie polityki społecznej, mimo swojego pierwszego członu, mniej się kojarzy z państwem, stąd też występujące czasem wyrażenie „polityka społeczna państwa” sugerujące, że może też być polityka społeczna mniej z nim związana. Charakterystyczny w tym kontekście był postulat części środowisk pozarządowych, aby usunąć „państwo” z formuły „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa”, przy dyskusjach nad projektem nowej ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku, do czego ostatecznie nie doszło.

⁹ W tym przypadku wyraźnie jednak stwierdzono, że nadzieje na to, iż sam ruch spółdzielczy zmieni kapitalizm są złudzeniem, na co dowodem ma być erozja antykapitalistycznego etosu spółdzielni i przekształcanie ich w zwykłe przedsiębiorstwa kapitalistyczne (s. 168–172). R. Górski opowiada się za programem komunalizacji.

Z kolei drugi człon nazwy „polityka społeczna” kieruje uwagę ku takim pojęciom, jak: społeczeństwo obywatelskie, więzi społeczne, integracja społeczna, kapitał społeczny itp. Czyli odciąga uwagę od dobrobytu bardziej kojarzącego się z ekonomią, nawet i tu jednak mamy do czynienia z pojęciami takimi, jak dobrobyt społeczny czy wyżej wspomniana gospodarka społeczna. Poza tym, do rangi ogólnych zasad polityki społecznej podniesione zostały samopomoc i wielosektorowość oraz pomocniczość, uczestnictwo i solidarność społeczna (Rysz-Kowalczyk 2001).

W polskiej praktyce postępowały decentralizacja polityki społecznej, (czyli) przekazywanie kolejnych kompetencji w tym zakresie na wyższy lub niższy poziom samorządu (np. pomoc społeczna, edukacja, ochrona zdrowia, pośrednictwo pracy) oraz różnicowanie własnościowe podmiotów udzielających usług społecznych (np. szkoły społeczne i prywatne, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, prywatne fundusze emerytalne, firmy szkoleniowe czy agencje zatrudnienia). O ile ten pierwszy trend trudno pogodzić z programem socjalizmu bezpieczeństwa (władza centralna czy lokalna pozostaje władzą, która posługuje się przymusem prawnym na danym terytorium), to drugi jest już z nim zgodny. W dodatku zawdzięczamy go głównie neoliberalnej polityce bezpieczeństwa, która była pierwszą odpowiedzią rządów III RP na etatyzm poprzedniego ustroju.

Po okresie prywatyzacyjnym nastąpił jednak czas aktywnego, aczkolwiek pośredniego zaangażowania państwa w postaci większej regulacji i stymulacji życia stowarzyszeniowego, m.in. poprzez status organizacji pożytku publicznego i mechanizm jednego procenta, a także instytucje partnerstwa publiczno-prywatnego, zatrudnienia socjalnego i spółdzielni socjalnej. Prawdopodobnie Abramowski miałby wątpliwości, czy nadal jest to polityka bezpieczeństwa, podobne do tych, które kiedyś zgłaszał Marks w stosunku do programu, który porównał do budowania nowego ustroju z pożyczek państwowych (Marks 1875). W innej perspektywie ideologicznej postrzega się te działania jako szkodliwe dla wolnokonkurencyjnego rynku (Kwaśnicki 2005) i/lub zagrażające niezależności organizacji pozarządowych (Rymś A. 2005).

Zasadniczą słabością teorii socjalizmu bezpieczeństwa i całego stowarzyszeniowego idealizmu jest oparcie go na uproszczonym skojarzeniu państwa z przymusem prawnym obowiązującym na danym terytorium i ewentualnie sztywną biurokracją, które tłamszą wolność, indywidualność, innowacyjność, spontaniczność, rozwój itd. Państwo można widzieć w inny sposób, jako jeszcze jeden wyraz samoorganizacji społecznej, tyle że na wyższym poziomie, obejmującym większy obszar spraw i terytoriów w porównaniu z gospodarstwem domowym, wsią czy miastem.

Szczególnie w Polsce walka o własne państwo ma długą historię, czy była to walka o to, co pod tym pojęciem rozumiał Abramowski? Własne państwo to wyraz autonomii politycznej, samostanowienia i samorządu, czyli jeszcze jedna potrzeba, wokół której samorodnie organizowały się i nadal organizują ruchy narodowyzwoleńcze. Gdy spojrzymy na świat z globalnej i historycznej perspektywy, zobaczymy **państwo narodowe jako kolejny krok samorozwoju organizacyjnego ludzkości, po którym następuje samoorganizacja na jeszcze wyższym poziomie regionalnym i globalnym, obejmującym obszar wielu państw.** Dyskusja na temat ustrojów państw lub organizacji międzynarodowych to już nieco inna kwestia.

Ponadto, ustrój i instrumentarium współczesnego państwa zmienia się w dynamiczny sposób i daleko wykracza poza instrumenty przymusu bezpośredniego w postaci policji i prokuratury, przez pryzmat których widział je Abramowski (np. Salamon 2002). W coraz większym zakresie są to złożone systemy regulacji i to zarówno pozytywnych, jak i negatywnych bodźców, które mają ułatwiać obcom sobie ludziom współdziałanie i rozwiązywanie konfliktów w granicach i ponad granicami państw. Za M. Foucaultem można by uznać, że jest to tylko nowy sposób sprawowania władzy, o wiele bardziej subtelny w porównaniu z publicznymi egzekucjami, przy nienaruszonej istocie rzeczy, tj. władza jako przymus i przeciwieństwo wolności. Utrzymywał on jednak, że to właśnie w wyniku tej przemiany instrumentarium władzy powstaje nowoczesna samodyscyplinująca się podmiotowość, a wraz z nią współczesne pojęcie wolności czy autentyczności jako „bycia sobą”.

Bardziej realistyczne spojrzenie na państwo nie oznacza, że mamy powrócić do starego programu powszechnego upaństwowienia działalności gospodarczej, społecznej, kulturalnej itd. Oznacza tylko tyle, że pozbycie się wszystkich publicznych (rządowych lub samorządowych) zakładów ubezpieczeń, ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, szkół, zakładów opieki społecznej, domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych itp. oraz program „radźcie sobie sami, stowarzyszając się i biorąc własne sprawy we własne ręce”¹⁰ niekoniecznie jest szczytem mądrości ludzkiej. I chociaż Abramowski zdystansował się do anarchizmu i uznał kwestię rozmiaru państwa za empiryczną, to jego żarliwa antypaństwowa retoryka może przysłonić to rozsądne stanowisko.

Zakończenie

Projekt socjalizmu bezpieczeństwa był dobrze uzasadniony i antycypował przyszłe problemy wynikające z nadmiernego polegania na państwie, jako podmiocie działalności gospodarczej i społecznej. Pod względem ujęcia zagadnień związanych z napięciem pomiędzy państwem a prywatną inicjatywą było to podejście na wskroś nowoczesne. Uwzględniło przy tym wymiar klasowy z naciskiem na emancypacyjne walory aktywności ekonomicznej ruchu robotniczego, było także uniwersalne w podkreślaniu idei gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego w kontekście zaspokajania potrzeb oraz rozwoju społecznego i cywilizacyjnego. Może być ono również źródłem inspiracji dla dzisiejszej polityki.

Współczesny socjaldemokratyzm porzucił duże i odgórne kolektywistyczne projekty pod wpływem tryumfów neoliberalizmu i klęsk komunizmu, ale nie oznacza to, że musi porzucić także zamiysł wspierania bardziej ograniczonych i oddolnych działań, które mają jednocześnie wymiar klasowo-emancypacyjny i uniwersalny. Państwo powszechnego dobrobytu nie polega na wszechobecnym upaństwowieniu wszystkich przejawów życia zbiorowego, nie oznacza też, że rząd centralny ma decydować o wszystkim. Nie trzeba więc występować przeciwko niemu, aby uzasadnić politykę swobodnego stowarzyszania się wokół wspólnych potrzeb i zainteresowań, czy politykę decentralizacji, która ozna-

¹⁰ Por. *credo* Biura Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych (jedna z polskich organizacji pozarządowych): „Uważamy, że najlepszym sposobem rozwiązywania problemów społecznych jest samoorganizacja obywateli i ich uniezależnienie się od opiekuńczej roli państwa” (BORIS 1998, s. 3).

cza tylko przesunięcia akcentów w ramach różnych poziomów państwa. Utożsamienie go z rządem centralnym i przeciwstawienie mu samorządu to mylący zabieg retoryczny, który należy porzucić. Przesłania on jedynie empiryczną i techniczną sprawę podziału środków i kompetencji pomiędzy różne poziomy władzy w państwie. Centralizacja może być uzasadniona w jednych sprawach a decentralizacja w innych. Podobnie jest z wielosektorowością, w jednych działach polityki społecznej może być ona bardziej uzasadniona niż w innych, co nie przesądza jeszcze tego, jaki poziom wielosektorowości jest optymalny społecznie w każdym z nich.

Mam nadzieję, że zarówno teoria, jak i praktyka pokazują, iż idea państwa powszechnego dobrobytu daje się połączyć z koncepcją oddolnej samoorganizacji społecznej wokół rozmaitych potrzeb.¹¹ Pierwsza nie wymaga upaństwowienia usług społecznych, a druga – ograniczenia państwa do minimum.

Całość tych zagadnień jest zaś instrumentalnie usytuowana wobec tego, co można nazwać **ideałem dobrego życia dla każdego w warunkach pluralizmu projektów życiowych**. Dla jego realizacji potrzeba odpowiednio sprzężonych i dialogujących ze sobą sił demokratycznej polityki, profesjonalnej administracji, społecznikowskiego aktywizmu oraz efektywnej gospodarki. Wydaje mi się, że dyskusja dotycząca tego, jaka konfiguracja instytucjonalna sprzyja takiemu sprzężeniu powinna być prowadzona bez ideologicznych okularów.

Bibliografia

- Abramowski, E. (1904), *Socjalizm a państwo. Przyczynek do krytyki współczesnego socjalizmu*, (w:) E. Abramowski, *Filozofia społeczna. Wybór pism*, PWN, Warszawa 1965.
- Abramowski, E. (1907), *Idee społeczne kooperatywności*, (w:) E. Abramowski, *Filozofia społeczna. Wybór pism*, PWN, Warszawa 1965.
- Abramowski, E. (1912), *Kooperatywa jako sprawa wyzwolenia ludu pracującego*, (w:) E. Abramowski, *Filozofia społeczna. Wybór pism*, PWN, Warszawa 1965.
- BORIS (1998), *BORIS Razem łatwiej*, (w:) *Rocznik. O kulturze kontraktu*, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych. Pobrano z <http://www.boris.org.pl/files/publikacje/roczniak_4.zip>.
- Castells, M. (2007), *Neo-anarchism*. Pierwotnie artykuł ukazał się w języku hiszpańskim w wydaniu elektronicznym La Vanguardia w 2005. Pobrano z <<http://www.negotiations.net/?p=114>>.

¹¹ Chyba najbliższa temu stanowisku jest koncepcja partnerstwa publicznego-społecznego popierana przez L.M. Salamona jako odpowiedź na niesprawność rynku i państwa. Pisała o tym w pierwszej połowie lat 90. S. Golinowska, głównie w kontekście postulatu „konieczności znacznej decentralizacji i częściowego »odpaństwowienia«” PRL-owskiego systemu usług społecznych oraz tego, że „partnerstwo organizacji społecznych oznacza współgospodarzenie środkami publicznymi, a w konsekwencji – współodpowiedzialność za efektywną »produkcję« usług społecznych na szczeblach lokalnych” (Golinowska 1994, s. 209, 210).

- Danecki, J. (1998), *Kwestie społeczne – istota, źródła, zarys diagnozy*, (w:) A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice.
- Dietl, J., Gasparski, W. (red.) (1997), *Etyka biznesu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Giełżyński, W. (1986), *Edward Abramowski zwiastun „Solidarności”*, Polonia Book Fund, Londyn.
- Golinowska, S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Górski, R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków.
- Hardt, M., Negri, A. (2005), *Imperium*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa.
- Hayek von, F.A. (1944), *Droga do zniewolenia*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 1996.
- Kwaśnicki, W. (2005), *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” nr 2.
- Lange, O. (1928), *Socjologia i idee społeczne Edwarda Abramowskiego*, (w:) O. Lange, *Wizje gospodarki socjalistycznej*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa 1985.
- Marks, K. (1875), *Uwagi na marginesie programu Niemieckiej Partii Robotniczej*. Pobrano z <<http://www.marxists.org/polski/marks-engels/1875/gotha/gotha.htm>>.
- Milewski, E. (1910), *Sklepy społeczne*, Związek Stowarzyszeń Zarobkowych i Gospodarczych, Lwów.
- Miżejewski, C. (2006a), Wypowiedź w sesji tematycznej *Korzenie ekonomii społecznej w Polsce. Czego możemy nauczyć się od siebie samych – zobowiązania, inspiracje, doświadczenia. Tożsamość a granice ekonomii społecznej w Polsce (zmiana etykiet czy nowa jakość?)*. Dlaczego ekonomia społeczna jest w Polsce na czasie?, która była częścią Pierwszego Ogólnopolskiego Spotkania Ekonomii Społecznej, Kraków, 28–29 września 2006. Pobrano z: <http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/POSES_materiały/poses_podsumowanie_sesja_a.pdf>.
- Miżejewski, C. (2006b), *Partnerstwo publiczno-społeczne w polityce społecznej Polski*, „Problemy Polityki Społecznej” nr 9/2006.
- Obinger, H., Leibfried, S., Castles, F.G. (red.) (2005), *Federalism and the welfare state*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Piechowski, A. (2007), *Rodowód przedsiębiorczości społecznej*, (w:) E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo w rozwoju lokalnym*, „Zeszyty Gospodarki Społecznej” nr 2, Collegium Civitas, Warszawa.
- Rymsza, A. (2005), *Partnerzy służby publicznej?*, „Trzeci Sektor” nr 3.
- Rymsza, M. (2005), *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” nr 2.
- Rysz-Kowalczyk, B. (red.) (2001), *Leksykon polityki społecznej*, hasło *Polityki społecznej zasady*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Salamon, L.A. (red.) (2002), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Szarfenberg, R. (2006), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Wright, E.O. (2004), *Taking the Social in Socialism Seriously*, University of Wisconsin, lipiec. Pobrano z < <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Socialism.pdf>>.
- Wygnański, J., Frączak, P. (2006), *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*. Pobrano z <http://ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Wygnanski_ES.pdf>.

Unusual timeliness of Edward Abramowski's thought

Edward Abramowski (1868–1918) was a Polish socialist thinker whose ideas became timely again after the welfare state crisis in the West and the collapse of communism in the East Europe. His political theory was based on strong assumption that socialism is an economic and moral ideal which can be achieved only without the state interference. The latter as territorially organized legal coercion contradicts individual freedom, innovation, solidarity and social development. An expression of that perspective was a strategy of restraining state and bureaucracy by politics and by development of consumer cooperative movement. All spontaneous social activity was admired by Abramowski, but he emphasizes economic potential of cooperatives which can lead to all-embracing anticapitalist social organization. He pointed out weaknesses of social democracy and communism especially their excessive faith in state organized economy and society which leads in practice to despotism and not to human emancipation.

Abramowski's antistatism, his support for mobilization of civil society in economic activity and emphasis on ethical dimension of social change are responsible for the timeliness of his thought in contemporary discussions about social employment, social economy, social responsibility of business and cooperative movement's perspectives in Poland.

Bartosz Pielński

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Odczarowywanie Noama Chomsky'ego

Noam Chomsky nieustannie próbuje odczarować nasz świat. Nie jest to oczywiście odczarowywanie w rozumieniu Maxa Webera, nie chodzi tutaj o porzucenie religijnego tłumaczenia rzeczywistości na rzecz jej naukowego poznawania. Odczarowanie ma polegać na przełamaniu toczącego się w świecie zachodnim dyskursu dotyczącego jego samego oraz krajów i społeczeństw leżących poza jego obrębem. Ma ono doprowadzić do szczerej i bolesnej konfrontacji naszych społeczeństw z otaczającą rzeczywistością, której nie jesteśmy w stanie w pełni poznawać, gdyż narzucane nam schematy myślenia zakłócają poprawne jej diagnozowanie. Odczarowanie pozwoli nam nie tylko na pełne zrozumienie świata, lecz również na odkrycie, że możemy działać wspólnie i realizować solidarnie rzeczy, co nieustannie uniemożliwiają obecne elity władzy.

Zmagania Chomsky'ego z epistemologicznymi odkształceniami naszego dyskursu politycznego dotyczą całego kalejdoskopu zagadnień. Omawiane w niniejszym tekście ostatnio wydane książki amerykańskiego intelektualisty dotyczą zarówno polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej Stanów Zjednoczonych, zagadnień bieżących i z czasów XVIII wieku, poruszają kwestie wielkiej polityki, jak też i wątki bardzo dla Chomsky'ego osobiste. Niezależnie od tego czy mamy do czynienia z rozbudowanymi esejami, czy też zbiorem wywiadów, ilość poruszanych problemów i zagadnień jest ogromna, a liczba odwołań imponująca.

W omawianych tutaj pracach zagadnienia związane z polityką społeczną pojawiają się kilkakrotnie, najczęściej w kontekście rządów Nowej Prawicy, datujących się od czasów prezydentury Ronalda Reagana. Jednak także te **problemy są rozpatrywane przede wszystkim w kategoriach odkształconego dyskursu publicznego i potrzeby przywrócenia mu**

możliwości opisywania realnie funkcjonujących procesów. Zdaniem Chomsky'ego, specyficzne spojrzenie, które wykształciło się w Stanach Zjednoczonych na kwestie związane z polityką społeczną, trzeba postrzegać jako element szerszego dyskursu generowanego przez instytucje imperialne.

1. *Imperium strachu*

Imperium jest obecnie strukturą polityczną najlepiej oddającą funkcjonowanie amerykańskiej polityki i gospodarki (Chomsky 2005). Nastawione na ekspansję elity penetrują, jak dowodzi Chomsky, zarówno obszary znajdujące się poza bezpośrednią jurysdykcją federalnego rządu, jak też usiłują zachować zadowalające je *status quo* w amerykańskim społeczeństwie. Amerykańskie instytucje polityczne w równym stopniu alienują mieszkańców krajów rozwijających się, co własnych obywateli. Amerykański rząd dąży do ograniczenia podmiotowości zarówno mieszkańca prowincji Ach, jak i rodowitego Amerykanina z Nowej Anglii. Jednakże Chomsky'ego interesuje nie tyle sama struktura instytucjonalna imperium amerykańskiego, co generowany przez nią dyskurs. Amerykański intelektualista jest zainteresowany procesem zaczarowywania rzeczywistości, kamuflowaniem przez polityków i duży biznes faktycznie toczących się procesów, które jeżeli byłyby bez przeszkód opisane, spotkałyby się z kontestacją ze strony większości Amerykanów. **Chomsky wskazuje nam, dlaczego obecnie spojrzenie na politykę społeczną wykraczające w znaczący sposób poza nową ortodoksję neoliberalizmu jest uznawane za „niepoprawne gospodarczo”, za łamiące kanony, zawsze gotowego służyć najsilniejszemu, zdrowego rozsądku. Odmienna wizja polityki społecznej wymuszałaby bowiem konieczność przewartościowania całego dyskursu publicznego dotyczącego działania i kondycji amerykańskiego imperium.**

W ujęciu Chomsky'ego imperium nie jest na pewno tym system politycznym, z którym zmierzał się chociażby Joseph Shumpeter w swojej pracy *The Sociology of Imperialism* (Shumpeter 1955). Dla austriackiego socjologa imperializm był formą działania państwa nastawioną na podbój, której nie można wytłumaczyć innymi pobudkami, niż samą chęcią ekspansji (tamże, s. 5–6). Co więcej, Shumpeter w swojej analizie, która była sporem z koncepcjami Marksa, wskazywał, że nie dość, iż imperializm nie jest konieczną formą ewolucji kapitalizmu, to jeszcze jest dla niego czymś zupełnie obcym. Jeżeli mamy do czynienia w kapitalistycznym kraju z działaniami nastawionymi na tworzenie imperium, z niczym nie uzasadnioną ekspansją, to wynikają one raczej z tego, że ów kraj musi mieć w swoich strukturach społecznych grupy odwołujące się do wartości społeczeństwa tradycyjnego. Bo to właśnie niedobitki *ancien régime* stoją zazwyczaj za działaniami mającymi na celu ekspansję terytorialną państwa. A jakie społeczeństwo może być bardziej wolne od tego typu naleciałości jak społeczeństwo Stanów Zjednoczonych (tamże, s. 64–98).

Chomsky'emu zapewne bliżej jest do koncepcji Imperium, jaka została stworzona przez dwóch epigonów zachodniej komunizującej lewicy, Michaela Hardta i Antonio Negriego. W swojej niedawno przetłumaczonej na język polski książce, traktującej imperium właściwie jako opis porządku polityczno-prawno-etycznego, w jakim obecnie funkcjonujemy (Hardt, Negri 2005). Imperium ma być władzą przenikającą wszystkie elementy życia społecz-

nego, gospodarczego i politycznego, władzą funkcjonującą w wymiarze przestrzennym na poziomie całego globu, której podstawowym celem jest konserwowanie swojego istnienia i utożsamienie go ze stanem doskonałej harmonii. Hardt i Negri chcą w ten sposób wpisać koncepcję imperium w świat, z jednej strony, zglobalizowany, a z drugiej – kładący coraz więcej nacisku na niezależność jednostki (tamże, s. 7–13, 177–237). Autorzy wydają się bronić tezy, że w takim świecie możliwa jest władza, i może to być władza na swój sposób totalna.

Sam Chomsky patrzy na tę kwestię podobnie, choć jego zdaniem współczesna władza nie musi szukać ani nowych form wyrazu, ani też przyoblekać kształtu nowego imperium. Władza polityczna jest realizowana przez ostatnie suwerenne państwo – Stany Zjednoczone. Nie stanowią one jednak, jak to ma miejsce u Hardta i Negriego, jednego z ważnych elementów Imperium, ale są z nim tożsame. Zdaniem Chomsky'ego, obecna polityczna i militarna potęga Stanów Zjednoczonych, prowadząca do ich imperialnej ekspansji, wynika z dwóch pobudek (Chomsky 2005, s. 29, 165–167, 184–188). Przede wszystkim Ameryka w oczach tego intelektualisty jest wylęknionym krajem (*frightened country*). Ten stan lęku utrzymuje się od zarania kolonizacji Ameryki Północnej. Najpierw pierwsi osadnicy obawiali się zagłady z rąk tubylców, później ze strony niewolników i hiszpańskich sąsiadów, dzisiaj zaś obawiają się najgorszego ze strony upadłych państw (*failed states*) i terrorystów. **Strach przed zagładą z rąk wroga jest z jednej strony podsycany przez waszyngtońskie elity, z drugiej zaś wykorzystywany do promocji jedyne go skutecznego środka pozwalającego uśmierzyć ten lęk – politycznej ekspansji.**

Drugim źródłem amerykańskiego imperializmu jest chęć niedopuszczenia do powstania alternatywnych, względem anglosaskiego, form rozwoju politycznego, społecznego i gospodarczego (Chomsky 2001, s. 57–58, 147–149; Chomsky 2005, s. 13–15). Modernizacja poza systemem kontrolowanym przez amerykańskie elity mogłaby zagrozić najbardziej żywotnym interesom Stanów Zjednoczonych. Stąd też tak zacięte zwalczanie przez kolejne amerykańskie rządy prób uniezależnienia się Kuby, Wietnamu, Chile pod rządami Salvador Allende oraz ogromna determinacja w walce ze Związkiem Radzieckim.

Chomsky podaje wiele przykładów na poparcie swojej tezy o imperialnym charakterze polityki zagranicznej i gospodarczej Stanów Zjednoczonych, jak też znajduje wiele egzemplifikacji twierdzeń o źródłach amerykańskiego ekspansjonizmu. Bardzo dokładnie omawia sytuację na Bliskim Wschodzie, w Azji Południowo-Wschodniej, czy też analizuje relacje pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą, jednak najbardziej chyba interesująca jest jego analiza postawy amerykańskich elit w stosunku do państw Ameryki Południowej. To tutaj bowiem, jeśli wierzyć Chomsky'emu, narodziły się podstawowe idee kierujące polityką zagraniczną Stanów Zjednoczonych oraz instrumenty jej skutecznego wdrażania.

Chomsky przedstawia całą gamę działań, jakie Stany Zjednoczone podjęły wobec swoich bliższych i dalszych sąsiadów z Ameryki Południowej w drugiej połowie XX wieku. Opisuje relacje kolejnych administracji z Kolumbią (Chomsky 2003, s. 59–63; Chomsky 2005, s. 186–191), Nikaraguą (Chomsky 2003, s. 96–108), czy też Haiti (Chomsky 2006, s. 153–165). Pokazuje jak za pośrednictwem bezpośrednich interwencji zbrojnych, poprzez wspieranie autorytarnych reżimów lub prawicowych partyzantek, a także przez ochronę

amerykańskich korporacji, kolejne rządy Stanów Zjednoczonych w cyniczny i brutalny sposób zapewniały sobie kontrolę nad całym amerykańskim kontynentem.

Z punktu widzenia polityki społecznej szczególnie interesujący jest w tym kontekście wątek odnoszący się do teologii wyzwolenia rozwijającej się w Ameryce Południowej na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Stanowiła ona ideologiczne i instytucjonalne wyzwanie dla Stanów Zjednoczonych. Teologia wyzwolenia zmuszała do refleksji nie tylko nad tym jak pomagać ubogim, ale także nad tym dlaczego ubodzy w ogóle istnieją. To dążenie do odkrycia systemowych źródeł ubóstwa, zdaniem Chomsky'ego, spowodowało wrogą reakcję zarówno samych południowoamerykańskich reżimów, jak też Stanów Zjednoczonych. W książce *Propaganda and the Public Mind* pojawia się fragment wypowiedzi jednego z animatorów ruchu teologii wyzwolenia, brazylijskiego arcybiskupa Don Hêldera Câmara: „Kiedy karmię biednych ludzi, nazywają mnie świętym. Kiedy pytam dlaczego ci ludzie są biedni, nazywają mnie komunistą” (Chomsky 2001, s. 70). W dużej mierze te słowa oddają, zdaniem Chomsky'ego, kategorie, w jakich na nowy katolicki ruch patrzyły władze Stanów Zjednoczonych. Jednakże problem z teologią wyzwolenia nie kończył się tylko i wyłącznie na stawianiu niewygodnych pytań, polegał również na zaangażowaniu się księży, zakonnic i zakonników w ruchy samopomocowe biednych, które dążyły do ich większej niezależności (Chomsky 2001, s. 70–73). W ten sposób **zwolennicy nowego nurtu teologicznego stali się tym, czego amerykańskie elity boją się, zdaniem Chomsky'ego, najbardziej – progeniturą nieokiełznanых Indian i zbiegłych niewolników, która chce żyć według własnych zasad tuż pod boki amerykańskiej republiki**. Próby intelektualnego i instytucjonalnego zmierzenia się z problemem biedy w Ameryce Południowej zostały zakwestionowane, zdelegalizowane i spenalizowane, ponieważ nie zakładały rozwiązania tej kwestii przez środki czysto reaktywne, lecz dążyły do eliminacji biedy przez działania na poziomie systemowym. To zaś zagrażało interesom Stanów Zjednoczonych.

W kontekście analizy historii ruchu teologii wyzwolenia uwidacznia się inny charakterystyczny element funkcjonowania amerykańskiego imperium – odształcanie dyskursu publicznego. Chomsky nie tylko pokazuje bezpośrednie starcie władzy z przedstawicielami teologii wyzwolenia, lecz wskazuje również na reakcje mediów na ten konflikt. W dziesiątą rocznicę zabójstwa jezuitów sympatyzujących z teologią wyzwolenia Chomsky czyni taką uwagę: „Gdyby, powiedzmy, dziesięć lat temu inspirowane przez Rosjan służby odstrzeliły mózgi Wacławowi Havelowi i połowie tuzina czeskich intelektualistów, okrągła rocznica byłaby celebrowana, a ludzie znalazliby nazwiska ofiar. W tym wypadku, ponownie, nic się nie wydarzyło, a prasa amerykańska nie wspomniała ani jedną literą ich nazwisk” (Chomsky 2001, s. 168). Parę linii dalej kontynuuje swoje porównanie Wschodniej Europy z Ameryką Południową (...) „wszyscy znają nazwiska wschodnioeuropejskich dysydentów, czytają ich książki i chwalą. Cierpieli oni represje, ale w okresie post-stalinowskim w najmniejszym stopniu nie równały się one karom wymierzonym dysydentom na terytoriach kontrolowanych przez Zachód” (tamże, s. 169). Dalej Chomsky wraca ponownie do Havla i zwraca uwagę, że zaraz po zamordowaniu jezuitów, ten czeski opozycjonista wygłosił w Kongresie pochwałę obrońców wolności (mając na myśli amerykańską administrację), którzy przed chwilą zabili, zdaniem Chomsky'ego, sześciu opozycjonistów w Salwadorze.

W tym momencie uwidacznia się cały mechanizm kamuflujący hegemonię Stanów Zjednoczonych na świecie. Media nie zwracają uwagi na to, co się dzieje w sferze najbliższych wpływów Ameryki. Całą uwagę skupiają nie na tym, co się dzieje z dysydentami walczącymi z dominacją Stanów Zjednoczonych w Ameryce Południowej, lecz walką dysydentów w bloku komunistycznym. Następnie wykorzystuje się tych drugich, aby świadczyli o dobroci systemu politycznego, który poza zainteresowaniem mediów popełnia o wiele większe zbrodnie od tych, jakich dopuszczali się partie komunistyczne.

Myślę, że nie jest to odpowiednie miejsce, aby oceniać poprawność wyceny cierpień jakiej dokonał Chomsky pomiędzy południowoamerykańskimi opozycjonistami a ich wschodnioeuropejskimi odpowiednikami. Ważne jest, aby zauważyć, iż zdaniem Chomsky'ego dla istnienia dominacji Stanów Zjednoczonych na świecie jest równie ważne likwidowanie w zarodku alternatywnych form rozwiązywania problemów czy to gospodarczych, czy społecznych, jak też niedostrzeganie tego, że taka likwidacja nastąpiła kiedykolwiek. Poziom dyskursu jest równie ważny jak poziom instytucjonalny, ponieważ to sfera symboliczna umożliwia funkcjonowanie silnej władzy politycznej w środowisku liberalnej demokracji.

2. *Demoniczny mesjanizm*

Opisywane przez Chomsky'ego imperium toczy też walkę na froncie wewnętrznym. Zdaniem autora, napięcie pomiędzy masami a elitami istniało w Stanach Zjednoczonych od czasów założycieli. Alexander Hamilton, głoszący potrzebę uniezależnienia się amerykańskich osadników od korony brytyjskiej, dążył do tego, aby rząd w nowej republice należał się ludziom o najlepszych przymiotach – *men of best quality* – którzy chociaż stanowią mniejszość, powinni odpierać żądania nieodpowiedzialnego ludu w imię rozsądnej polityki kraju. W ten sposób już początku istnienia Stanów Zjednoczonych ich system bardziej skłaniał się ku poliarchii niż demokracji (Chomsky 2003, s. 5). W czasach prezydentury Woodrowa Wilsona, w obliczu zwiększającego się coraz bardziej nacisku opinii publicznej na władzę, dostrzeżono potrzebę ponownego potwierdzenia tego konsensu. Priorytetem miało być zachowanie możliwości kształtowania życia społecznego i ekonomicznego w obrębie hierarchicznych, w pełni kontrolowanych instytucji, przy jednoczesnym pomniejszaniu roli mas (Chomsky 2003, s. 6–7).

Aby osiągnąć ten cel zastosowano to, co Chomsky nazywa, ulegając chyba nieco pokusie patosu, demonicznym mesjanizmem (Chomsky 2006, s. 211). Chodzi tu o propagandę. Jej narodzin autor doszukuje się nie w obrębie faszyzmu, czy komunizmu, lecz w ramach liberalnej demokracji. Jego zdaniem, propaganda narodziła się w trakcie I wojny światowej, kiedy to nowo powstałe brytyjskie Ministerstwo Informacji i amerykański Komitet ds. Informacji Publicznej bardzo szybko przekonały pacyfistycznie nastawione społeczeństwa do wojny z Niemcami (Chomsky 2001, s. 151). Ten sukces z jednej strony bardzo zainteresował kręgi intelektualne, które dostrzegły w propagandzie „sztukę demokracji”, narzędzie sprawnego manipulowania masami, z drugiej zaś – sfery gospodarki, które potrzebowały narzędzia pozwalającego na tworzenie coraz to nowych potrzeb, których zaspokojeniem

mogliby zająć się prywatni przedsiębiorcy. Te dwa nurty zespoliły się ze sobą, dając początek przemysłowi *public realatins*. Jego narodziny pozwalały już nie tylko kontrolować ludzi w miejscu pracy (*on-job control*), ale także poza nią (*off-job control*) (Chomsky 2005, s. 23). Dopiero powstając na fundamentach rodzącego się konsumpcyjnego społeczeństwa propaganda mogła przenieść się do totalitarnych systemów, bo przecież, zdaniem Chomsky'ego, „jeśli można kontrolować ludzi przy użyciu siły, to nie jest ważnym kontrolowanie tego co myślą lub czują. Ale jeżeli straci się zdolność kontrolowania ludzi przy wykorzystaniu przemocy, wtedy koniecznym staje się nadzór nad ich postawami i opiniami” (Chomsky 2005, s. 22). Trzeba przyznać, że jest to dość kontrowersyjna teza odnośnie natury funkcjonowania systemów totalitarnych.

A zatem cała **sztuka rządzenia w liberalnym społeczeństwie polega na umiejętności wytwarzania przyzwolenia (*manufacture consent*)**, jak miał to ująć ojciec propagandy **Walter Lippmann** (Chomsky 2005, s. 20). Podążając za tą tezą Chomsky przytacza co krok dane świadczące o tym, że **amerykańska opinia publiczna nie zgadza się w większości spraw z działaniami administracji prezydenckiej**. Ludzie nie chcą wojny w Iraku, chcą żeby Stany Zjednoczone podporządkowały się prawu międzynarodowemu, chcą powszechnych ubezpieczeń i nie chcą reformy systemu pomocy społecznej. Jednakże te ich przekonania nie znajdują przełożenia w polityce zagranicznej i wewnętrznej kraju. **Opinia publiczna jest manipulowana, a prawdziwym suwerenem w obrębie systemu politycznego Stanów Zjednoczonych nie jest naród, lecz gospodarcze elity kraju. Stany Zjednoczone to społeczeństwo kierowane przez biznes (*business-run society*), to jego interesy są realizowane przez kolejne administracje rządowe** (Chomsky 2006, s. 211). Karty rozdawane są przez sojusz państwa (w perspektywie międzynarodowej kilku najsilniejszych państw) i najsilniejszych międzynarodowych korporacji (Chomsky 2001, s. 128). Istnieją coraz silniejsze powiązania między sferą polityki a gospodarki. Gwałtownie zwiększyła się liczba lobbystów w Waszyngtonie, którzy to nieustannie pobudzają wzrost wydatków federalnych, pojawiają się manipulacje przy wyborach do Izby Reprezentantów, rozrasta się administracja centralna, a na dodatek nieustannie zwiększa się liczba dokumentów klasyfikowanych jako tajne (Chomsky 2006, s. 236–237). Wszystkie te zjawiska są, zdaniem Chomsky'ego, symptomami umacniania się systemu plutokratycznego, jaki legł u podstaw ustroju Stanów Zjednoczonych.

3. Czas restauracji

Ostatnio wzmocnienie pozycji elit w polityce Stanów Zjednoczonych nastąpiło za czasów rządu Reagana i obydwu Bushów (Chomsky 2006, s. 214–219). Zaistniała bowiem potrzeba zdyscyplinowania społeczeństwa po okresie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, kiedy znacznie rozszerzono zasięg praw obywatelskich (Chomsky 2001, s. 14). W tym celu została użyta ideologia neoliberalizmu. Zdaniem Chomsky'ego, **zwolennicy neoliberalizmu stwierdzili, że ponieważ nie da się wygnać „mas” z polityki, więc należy ograniczyć pole działania samej polityki. Trzeba przeprowadzić prywatyzację, czyli ograniczyć sferę publiczną**, a kwestie związane z kształtowaniem konkretnych instytucji oddać

w ręce nieodpowiedzialnych przed nikim prywatnych tyranii – czyli przedstawicieli elit gospodarczych (Chomsky 2006, s. 218).

Aby to osiągnąć wszystkie wymienione wyżej administracje posługiwały się dwiema strategiami. Pierwsza, to kreowanie wroga, który zagraża od wewnątrz Stanom Zjednoczonym. Takim wrogiem okazały się być stworzone przez Reagana księżne socjału (*welfare queens*) (Chomsky 2005, s. 165). Te czarne, „bogate” Amerykanki, jeżdżące po zasiłki cadillacami stanowiły zagrożenie dla prawdziwych, ciężko pracujących ludzi. One też stanowiły progeniturę nieokiełznanych Indian i zbiegłych niewolników, których należało zgładzić, zanim oni zniszczą Amerykę. Tym razem żeby zapobiec zagrożeniu, należało jedynie zdemonstrować wszystkie programy socjalne. Drugą taktyką, mającą doprowadzić do skurczenia się sfery polityki i pobudzić proces prywatyzacji, było intencjonalne psucie instytucji publicznych. Zdaniem Chomsky'ego, jeżeli doprowadzi się jakąś instytucję, czy też program rządowy do całkowitej zapaści, to wtedy jedyną drogą naprawy będzie wydawała się prywatyzacja.

W okresie restauracji rządów republikańskich, głównym celem ataków stał się program Bezpieczeństwa Socjalnego (*Social Security*). Forsowano diagnozę, wedle której miał on znajdować się w stanie permanentnego kryzysu finansowego, a cała logika jego funkcjonowania miałaby być zagrożona przez proces starzenia się społeczeństwa. Chomsky przeciwstawia się tym twierdzeniom argumentując, że problemy z finansowaniem programu Bezpieczeństwa Socjalnego wynikają ze zbyt niskich składek, zaś kwestia starzejącego się społeczeństwa, to raczej problem źle dobranych wskaźników, a nie realnie istniejące zagrożenie (Chomsky 2005, s. 143–145). Cała zatem retoryka kryzysu programu Bezpieczeństwa Socjalnego ma służyć osłabieniu ludzkiej solidarności, wyzbyciu się potrzeby świadczenia wzajemnej pomocy (Chomsky 2001, s. 98–99). Na miejsce zasady wspólnotowości zostanie wszczepiona zasada maksymalizacji indywidualnego zysku, która doprowadzi do tego, że jedyną grupą społeczną, która będzie otrzymywała odpowiednie świadczenia, będą najbogatsi. Ten charakterystyczny dla okresu rządów administracji Reagana i obydwu Bushów sposób myślenia doprowadził do pojawienia się w Stanach Zjednoczonych recesji społecznej (*social recession*) (Chomsky 2001, s. 176), kiedy to wskaźniki poziomu życia dla całej populacji od połowy lat siedemdziesiątych XX w. uległy załamaniu. Dla Chomsky'ego jest to najlepszy wyznacznik tego, co niosą ze sobą rządy neoliberalistów.

W oczach Chomsky'ego problem amerykańskiej polityki społecznej sprowadza się przede wszystkim do kwestii polityki. Gospodarcze i polityczne elity kraju użyły krytyki istniejących w Stanach Zjednoczonych programów socjalnych jako wehikułu, za pomocą którego będą w stanie odzyskać stracone w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych pozycje. Nie mogąc ograniczyć uprawnień obywateli w sferze polityki, neoliberaliści, czy też neokonserwatyści, zaczęli ograniczać sferę publiczną, w której realizować można swoje prawa polityczne. **Pod hasłami zwiększania efektywności i oszczędności przekazano do sektora prywatnego wiele dotąd zarezerwowanych dla instytucji państwowych uprawnień. W ten sposób nie tylko rozprawiono się z wewnętrznymi obcymi, „księżnymi socjału”, ale też rozprawiono się być może z zaczątkami alternatywnej formy rozwoju, która mogłaby stanowić zagrożenie dla jedynie słusznego paradygmatu modernizacji, jaki propagują amerykańskie elity.**

Neoliberalizm w ujęciu Chomsky'ego jest interpretowany jako zwrot imperium ku własnemu wnętrzu. Jest to próba zabezpieczenia nie jego geograficznych peryferii, lecz jego społecznych granic. Polityka społeczna, prowadzona od czasów New Deal i programu Great Society, została w pewnym momencie zdiagnozowana jako zagrożenie dla mechanizmów podtrzymujących przy życiu pierwotną polityczną formę Stanów Zjednoczonych. Aby bowiem mogły sprawnie funkcjonować struktury polityczne światowego hegemonu, nie tylko ważne jest, aby pewne wzorce były powielane poza formalnymi granicami Stanów Zjednoczonych, ale także żeby w samym obrębie tego państwa nie powstawały alternatywne dla dominujących wzorce działania. Przetrawianie imperium nie tylko jest uzależnione od tego, aby struktury polityczne i gospodarcze Iraku, Chile, Kolumbii, Polski, czy Ghany były podobne, a przynajmniej kompatybilne ze strukturami Stanów Zjednoczonych. Ważne jest także to, aby w obrębie samej republiki nie postawały instytucje, które zagrażałyby porządkowi ustalonemu przez ojców założycieli. Dlatego dla funkcjonowania imperium równie ważna jest walka ze zwolennikami teologii wyzwolenia, co z programem Bezpieczeństwa Socjalnego.

Dążenie elit do zachowania republikańskiego *status quo* w kraju oraz do reprodukcji zagranicą podobnych systemów politycznych jest nie tylko wprowadzane w życie za pomocą działań w sferze instytucjonalnej, ale także bardzo silnie wspomagane na poziomie dyskursu. Ma nie tyle odzwierciedlać realnie toczące się procesy, co zakłócać nasz odbiór rzeczywistości, ma utrudniać nasze zrozumienie realnie toczących się procesów. Naśladowcy Lippmanna nieustannie podejmują wysiłek, aby w otoczeniu instytucji liberalnej demokracji zachować kontrolę elit nad masami. Nie mogąc odwołać się do twardych środków kontroli, poruszają się w sferze języka i symboli. Zamazują mechanizmy toczących się procesów społecznych i ekonomicznych, fałszują ich znaczenie i delegitymizują wszystkie projekty dokonania szerszej zmiany. Można powiedzieć, że Chomsky, podobnie jak to ostatnio zrobił David Ost odnośnie krajów Europy Środkowej (Ost 2007), uważa, iż w Stanach Zjednoczonych jest blokowana artykulacja interesów klasowych, a istnienie samego konfliktu klasowego jest negowane.

W takiej sytuacji najlepszą strategią jest żmudne przełamywanie oficjalnego dyskursu publicznego, pokazywanie realnie toczących się procesów, odczarowywanie rzeczywistości. Cały system imperium amerykańskiego może ulec zmianie, jeżeli odkryje się jego mechanizmy, pokaże się, na czym opiera się logika jego funkcjonowania na poziomie instytucjonalnym i na poziomie dyskursu. Ludzie poznawszy prawdę będą w stanie odbudować swoją podmiotowość, zmieniać logikę funkcjonowania całego aparatu politycznego. Zostanie zdarty kamuflaż zakrywający system wspierający amerykańskie elity polityczne i gospodarcze.

Ważny jest zatem, w opinii Chomsky'ego, codzienny wysiłek przebijania się przez obowiązujące w mediach schematy, tym bardziej że w państwach liberalnej demokracji nie grozi za to większa kara, niż marginalizacja w obrębie samego dyskursu publicznego. Równie ważne jest opisywanie roli Stanów Zjednoczonych w Ameryce Południowej, co pokazywanie w neoliberalnej ideologii zakłamań odnoszących się do polityki społecznej. Jednocześnie należy liczyć się, że opór ze strony rządzącego establishmentu będzie w obu wypadkach równie mocny. Imperium składa się bowiem z elementów ściśle ze sobą połączonych i naruszenie

któregokolwiek z niech może zachwiać istnieniem całego systemu. Zdaniem Chomsky'ego, nie należy zatem się dziwić, że wszelkie alternatywne względem neoliberalnego podejścia do polityki społecznej spotykają się z ostrym atakiem i zarzutami o brak rozsądku.

4. Totalność władzy w liberalnym świecie

Chomsky tworzy wizję świata, który jest całkowicie zdominowany przez jedną siłę polityczną – dobrze nie opisane gospodarcze i polityczne elity Stanów Zjednoczonych. Sprawują one kontrolę nie tylko nad własnym społeczeństwem, ale także nad większością państw na naszym globie, od kiedy upadł całkowicie projekt komunistyczny w Związku Radzieckim. Elity te, popychane strachem przed innymi oraz strachem przed powstaniem alternatywnego ośrodka modernizacji, dążyły do ekspansji politycznej Stanów Zjednoczonych oraz do zachowania ustalonego przez ojców założycieli *status quo* w republice. We współczesnym nam świecie ich wpływy sięgają całego globu i doprowadziły do prawie całkowitej pacyfikacji ruchu kontestacji tego systemu wewnątrz Stanów Zjednoczonych. Osiągnięto taki stan nie tylko przez podejmowanie działań w sferze instytucjonalnej, ale także przez działania mające na celu odkształcanie dyskursu publicznego. Chomsky opisuje więc totalną władzę w liberalnym świecie.

Główny zarzut, jaki można postawić Chomsky'emu, dotyczy tego, że nie tłumaczy dokładnie mechanizmów, które mogłyby utrzymywać przedziwne współistnienie liberalnej demokracji ze wszechogarniającą władzą elit. Mówi on z jednej strony, że Stany Zjednoczone są państwem, które gwarantuje największą swobodę praw obywatelskich, a z drugiej – o ukrytym zniewoleniu Amerykanów. Chomsky nie ustosunkowuje się też do tych analiz politologicznych, które mówią o procesach globalizacji, regionalizacji, pojawieniu się organizacji sieciowych, o wymywaniu władzy ze struktur państwowych. Posługuje się jedynie schematem tradycyjnego imperium posiadającego silne centrum i nieustannie usiłującego kontrolować swoje wewnętrzne i zewnętrzne peryferia. Wydaje się sprowadzać ogromną liczbę przytaczanych przez siebie faktów do bardzo prostych schematów. Nie podejmuje pracy nad stworzeniem w miarę spójnego aparatu pojęciowego. Najbardziej jednak irytuje, że pisząc o kwestiach związanych z zaczarowywaniem rzeczywistości i zniekształcaniem dyskursu publicznego manipulowanego przez media, Chomsky nie przytacza nam żadnych mechanizmów mówiących o tym, w jaki sposób do takich manipulacji dochodzi. Nie udowadnia nigdzie tezy, że rzeczywiście w znacznym stopniu wolność mediów jest reglamentowana. Uderza też u Chomsky'ego naiwna wiara w to, że po przełamaniu monopolu elit w obrębie dyskursu publicznego nastąpi powszechne oświecenie. Świat zostanie odczarowany, ponieważ gdzieś tam istnieje język adekwatny do opisywania naszej kondycji. Może bardziej dokładna diagnoza mechanizmów odkształcających dyskurs publiczny pozwoliłaby mu na skuteczniejsze przełamywanie oporu elitarnych mediów przed głoszonymi przez niego tezami. Wszystko to sprawia, że lektury książek Chomsky'ego mogą co najwyżej zachęcić nas do lektury innych lewicowych krytyków współczesnego świata, które posiadają bardziej rozbudowany aparat pojęciowy i w większym stopniu zaspokoją naszą ciekawość, niż to czynią teksty znanego lingwisty.

Bibliografia

- Chomsky, N. (2001), *Propaganda and the Public Mind. Conversations with Noam Chomsky. Interviews with David Barsamian*, South End Press, Cambridge.
- Chomsky, N. (2003), *Hegemony or Survival. America's Quest for Global Dominance*, Henry Holt and Company.
- Chomsky, N. (2005), *Imperial Ambitions. Conversations on the Post-9/11 World. Interviews with David Barsamian*, Metropolitan Books.
- Chomsky, N. (2006), *Failed States. The Abuse of Power and Assault on Democracy*, Metropolitan Books.
- Hardt, M., Negri, A. (2005), *Imperium*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa.
- Ost, D. (2007), *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa.
- Shumpeter, J. (1955), *The Sociology of Imperialism*, (w:) J. Shumpeter, *Social Classes. Imperialism*, Meridian Books, Nowy Jork.

Noam Chomsky's disenchantment

Noam Chomsky constantly believes, as we can see in his recently published books, that we should disenchant our world. To achieve this aim we should break with false perception of our societies which is produced mainly by the government of the United States. Chomsky creates a connection between actions taken by the US government in the foreign policy and its actions taken at home. The government has the fear of its own citizens as well of the people which lives outside the US. Two kinds of tools are used to control these two groups. The first group is controlled by the brutal force and the second one by the means of propaganda. And it is the propaganda which is considered by Chomsky as the main element of the modern American Empire. The ability to manipulate on the level of communication allows the US government to hide its real intention. The propaganda in the democratic political system prevent people from having an influence on its own government.

Mirosław Grewiński

*Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej*

Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego

1. Wybrane kierunki przemian welfare state

Minęło już ponad trzydzieści lat, kiedy zachodni eksperci i specjaliści od polityki społecznej po raz pierwszy stwierdzili, że państwo opiekuńcze wymaga rekonstrukcji, naprawy i reform. Miało to miejsce pod koniec lat 70. XX wieku w większości państw zachodnich Europy, w USA i innych miejscach świata. Przez te wszystkie lata zastanawiano się, co spowodowało widoczny kryzys instytucji państwa w realizacji celów społecznych i osłabienie skuteczności realizacji jego zadań z dziedziny zabezpieczenia społecznego. Poszukiwano zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych przyczyn niewydolności *welfare state*, sposobów modernizacji instytucji publicznych zajmujących się polityką społeczną, jak i alternatywnych rozwiązań ułatwiających wyjście z kryzysu. Przede wszystkim naukowcy, ale także decydenci oraz praktycy, prowadzili ożywiony dyskurs dotyczący nowej roli państwa opiekuńczego, innej organizacji systemów bezpieczeństwa socjalnego, możliwości kreowania nowej polityki społecznej odpowiadającej na wyzwania czasów, tj. coraz większej globalizacji, internacjonalizacji i regionalizacji stosunków społecznych i gospodarczych z jednej strony, a także coraz większej indywidualizacji i demokratyzacji systemów politycznych i społecznych, z drugiej.

Tych trzydzieści lat doświadczeń obfitowało w literaturę naukową, popularnonaukową i publicystyczną dotyczącą przyczyn kryzysu państwa opiekuńczego oraz możliwości wycho-

dzenia z regresu, w jakim się ono znalazło. Co ciekawe, państwa opiekuńcze i realizowana przez nie polityka społeczna stały się w ostatnich trzydziestu latach tematem szybko rosnącej liczby publikacji naukowych – autorstwa nie tylko teoretyków polityki społecznej, ale także ekonomistów, politologów i socjologów. Pojawia się pytanie: dlaczego przedstawiciele innych kierunków zajmują się polityką społeczną, co ich w niej interesuje?

Istnieje wiele powodów, dla których państwo opiekuńcze może budzić fascynację. Zaangażowanie państwa w politykę społeczną stało się znaczącą, o ile nie najważniejszą, cechą współczesnych (z końca dwudziestego wieku) uprzemysłowionych społeczeństw kapitalistycznych. Państwo opiekuńcze stanowi interesujący obszar pomiędzy społeczeństwem, polityką i rynkiem, tworząc relacje, praktyki i tożsamość „obywatelstwa”. W ostatnich dziesięcioleciach udział państwa w polityce społecznej był w literaturze zachodniej jednym z najbardziej zaciekle atakowanych i krytykowanych punktów krajowej i międzynarodowej polityki – zwłaszcza w kontekście rozwoju neoliberalnych trendów ekonomicznych. Zmieniające się formy krajowej i międzynarodowej gospodarki, przesuujące się lokalne naciski i żądania, nowe modele sprawowania władzy – wszystko to wywarło wpływ na państwo opiekuńcze i jego przeobrażenia, i rekonstrukcję.

Problemy wewnętrzne „narodowych” państw opiekuńczych zbiegły się także z innymi uniwersalnymi procesami, które wywarły bardzo istotny wpływ na zmiany i przeobrażenia *welfare state* wszędzie na świecie. Po pierwsze, globalizacja i internacjonalizacja stosunków społecznych i gospodarczych osłabiła narodowe państwo opiekuńcze, które w wyniku presji ekonomicznej (na zwiększanie konkurencyjności rynkowej, handlowej i gospodarczej) i politycznej (na przekazanie części kompetencji podmiotom ponadnarodowym) zostało zmuszone do liberalizacji i deregulacji swoich gospodarek, a tym samym do redukcji podatków i mniejszej możliwości wpływania na dystrybucję nadwyżek na cele społeczne (Anioł 2002, s. 137–153; Beck 2005; Kleer 2006). Po drugie, przemiana technologii i produkcji na postfordyzm oraz pojawienie się nowego wzorca konsumpcji spowodowało urynkowanie i „utowarowienie” życia jednostki, także w sferze społecznej, gdzie do niedawna jeszcze wiele potrzeb było zaspokajanych samodzielnie przez jednostki lub ich rodziny. Proces „utowarowienia” współcześnie właściwie dotyczy wszystkiego, także w sferze socjalnej. Po trzecie wreszcie, procesy demokratyzacji państw oraz liberalizacja sfery społeczno-gospodarczej, a także informatyzacja życia społecznego wpłynęły na indywidualizację potrzeb i atomizację procesów społecznych, które nie pozostają bez znaczenia dla realizacji polityki społecznej i kształtu państwa opiekuńczego (Hirszowicz 2007, s. 19–64). Wszystkie te procesy spowodowały, że tradycyjne państwo opiekuńcze straciło swą moc i wydolność poradenia sobie z nowymi wyzwaniami. Dlatego już od lat 70. XX wieku poszukiwano sposobu reorganizacji polityki społecznej, odpowiadającej nowym wyzwaniom i potrzebom społecznym.

Przegląd i studia literatury zagranicznej i krajowej na temat państwa opiekuńczego dają liczne dowody na to, że od kilkudziesięciu już lat w Europie Zachodniej (Mishra 1984; Johnson 1987) i w Polsce specjaliści z dziedziny polityki społecznej zastanawiają się, jaki model społeczny byłby najlepszy z punktu widzenia rozwiązywania dotkliwych kwestii społecznych, konieczności prowadzenia polityki harmonijnego rozwoju społecznego,

wzmacniania konkurencyjności gospodarki i większej spójności społeczno-gospodarczej. Stawiane jest pytanie na temat modelu prowadzonej polityki społecznej, jej systemowych i instytucjonalnych rozwiązań, możliwych reform, czy alternatywnych sposobów prowadzenia działań na rzecz dobrobytu społecznego. *Welfare state* analizowane było dotychczas w różnych kontekstach narodowych i ponadnarodowych: historyczno-kulturowych, ustrojowo-instytucjonalno-prawnych, globalizacyjno-rynkowych i przemian demokratyczno-obywatelskich zmierzających zarówno do indywidualizacji odpowiedzialności, jak i wzrostu roli społeczeństwa obywatelskiego. W zależności od przyjętych założeń poszczególni autorzy w różny sposób przedstawiali modele *welfare state* i możliwości wyjścia z kryzysu. Przyjmowane podejścia tworzą szeroki wachlarz: od analizy i prób reformowania samej polityki społecznej rozumianej jako jeden z wielu instrumentów polityki państwa (*social policy*), poprzez próby diagnozowania sytuacji w ramach całego państwa dobrobytu (*welfare state*), aż do refleksji na temat całościowego systemu dostarczania usług, odpowiadających na różnorodne potrzeby obywateli (*welfare system*). W nowszych ujęciach autorzy anglosascy (ale nie tylko) zamiast *social policy* czy *welfare state* zaczynają analizować także *welfare society* (społeczeństwo dobrobytu) (Rodger 2000) i *welfare pluralism* czy *welfare mix* (podejście wielosektorowe i mieszane w polityce społecznej) (Abrahamson 1997) podkreślając, że nie tylko państwo czy sektor publiczny przyczynia się do dobrobytu społecznego, ale także sektor obywatelski (pozarządowy; *non-profit*) i sektor rynkowy (*for profit*) (Ascoli, Ranci 2002; Drakeford 2000), jak również sektor prywatny czy nieformalny (np. rodzina, grupy sąsiedzkie, przyjacielskie) (Grewiński 2006a; Szarfenberg 2007, s. 13).

Tabela 1. przedstawia wybrane koncepcje dotyczące przemian państwa opiekuńczego. Ukazuje ona pewne kluczowe kierunki i wymiary zmian, które są najczęściej prezentowane w literaturze zachodniej przez specjalistów z dziedziny polityki społecznej. Przegląd ten z pewnością nie wyczerpuje istniejących poglądów, ale ukazuje zakres opinii na temat podstawowych kierunków i procesów rozwoju w państwie opiekuńczym. Jak widać, przeobrażenia *welfare state* w dużym stopniu zależą od zainteresowań badawczych autora koncepcji. I tak, zainteresowanie strukturą świadczenia usług polityki społecznej i jej instytucjami pozwala na wyjaśnianie przekształceń struktur i systemów – z państwowych w rynkowe, czy przejścia od monopolu państwa do pluralizmu w polityce społecznej. Dla innych autorów ważniejsze są zmiany w dominującym etosie politycznym czy orientacji politycznej, co skłania ich do mówienia o przemianie państwa opiekuńczego w państwo usamodzielniające (*enabling state*), bądź dyscyplinujące. Jeszcze inni skupiają się na zmieniających się formach „kapitalizmu polityki społecznej” – z fordowskiego na postfordowski lub z opieki społecznej na politykę promowania zatrudnienia (*workfare policy*). Zwracanie uwagi na różne charakterystyki i różne podejścia do polityki społecznej dają początek odmiennym interpretacjom tendencji przemian państwa opiekuńczego (Clarke 2004, s. 11–15).

Należy zaznaczyć, że powyższa tabela, ukazując linearną ewolucję państwa opiekuńczego, upraszcza w oczywisty sposób ewolucję polityki społecznej. Niemniej, może być ona przydatna dla ukazania kierunku podstawowych zmian kategorii *welfare state* w rozważaniach największych specjalistów od teorii polityki społecznej.

Tabela 1.

Wybrane koncepcje przemian państwa opiekuńczego

Tradycyjna forma <i>welfare state</i>	→ Określenie kierunku zmian
Fordowskie →	Postfordowskie państwo opiekuńcze (Burrows i Loader 1994)
Państwo opiekuńcze →	Państwo pracy (<i>workfare state</i>) (Peck 2001)
Państwo opiekuńcze →	Państwo usamodzielniające (<i>enabling state</i>) (Gilbert 2002)
Biurokracja →	Rynki (lub quasi-rynki) (Bartlett, Le Grand i Roberts 1998)
Monopol państwa →	Pluralizm polityki społecznej (<i>welfare pluralism</i>) (Rao 1996)
Państwo →	Rynek (Loney i in. 1987)
Państwo opiekuńcze →	Państwo dyscyplinujące (Jones i Novak 1999)
Nowoczesna opieka społeczna →	Postnowoczesna opieka społeczna (Leonard 1997)
Welfaryzm →	Post-welfaryzm (Gewirtz 2002)
Polityka socjalna →	Koniec polityki socjalnej (Rose 1996)
Model męskiego żywiciela rodziny →	Model dwojga żywicieli rodziny (Lewis 2000)
Państwo opiekuńcze Keynesa →	Schumpeteriański system promowania zatrudnienia (<i>workfare regime</i>) (Jessop 2000)
Publiczna administracja →	Nowe zarządzanie publiczne (Butcher 1995)
Hierarchia →	Sieci (Rhodes 1997)

Źródło: Clarke 2004, s. 13.

Nie wszystkie kierunki wyczerpują jednak tradycyjne, szerokie, podejście do *welfare state*. Dla przykładu: jeśli J. Peck proponuje utożsamiać państwo opiekuńcze z państwem wspierającym pracę (*workfare state*), to nasuwa się pytanie, czy nie jest to zbyt uproszczenie i sprowadzenie polityki społecznej do aktywnej polityki rynku pracy i polityki zatrudnienia? Podobne wątpliwości można by odnieść także do innych kategorii. To jednak, na co wyraźnie wskazuje powyższe zestawienie, to fakt, że w **teorii polityki społecznej**

istnieje wyraźna pokusa do zastąpienia *welfare state* innym terminem, chociażby: państwo usamodzielniające, pluralizm polityki społecznej, państwo pracy itd. Coraz częściej pojawiają się także głosy sprzeciwu, sugerujące, że zamiast poszukiwania nowych terminów lepiej byłoby **pozostawić termin państwo opiekuńcze z dopiskiem „trwałe”, „odporne”, gdyż pomimo ogromnych nacisków od lat 70. XX wieku państwo opiekuńcze nie tylko przetrwało, ale, paradoksalnie, ma się dobrze**, o czym świadczą mają nakłady państw europejskich na politykę społeczną w ostatnich latach (Clarke 2004, s. 11–15).

Tabela 2.

Procent PKB przeznaczony na politykę społeczną przez państwa europejskie w latach 1980–2000

Państwo	1980	1986	1995	2000
Belgia	28,0	29,5	29,7	20,7
Dania	28,7	27,5	34,3	28,8
Grecja		15,5	20,7	26,4
Niemcy	28,6	28,0	29,4	29,5
Hiszpania		17,5	21,9	20,1
Francja	25,5	28,5	30,6	29,7
Irlandia	20,6	24,3	19,9	14,1
Włochy	19,8	22,5	24,6	25,2
Luksemburg	26,4	24,8	25,3	21,0
Holandia	30,4	30,9	31,6	27,4
Portugalia	13,0	16,4	20,7	22,7
Wielka Brytania	21,6	24,4	27,7	26,8
Austria		26,7	29,7	28,7
Finlandia		25,5	32,8	25,2
Szwecja		33,7	35,6	32,3
EWG12/UE15		25,8	28,4	27,3

Źródło: Clarke 2004, s. 16.

W powyższej tabeli zaprezentowano wydatki państw europejskich (UE) na politykę społeczną w latach 1980–2000. Polityka społeczna oznacza tutaj świadczenia socjalne (i związane z nimi koszty administracyjne) dotyczące ośmiu funkcji: pomoc w chorobie i ochrona zdrowia, niepełnosprawność, starość, wsparcie rodziny i dzieci, bezrobocie, nakłady na warunki mieszkaniowe, walka z wykluczeniem społecznym. Warto podkreślić, że dane dotyczą okresu nieustannego ataku na państwo opiekuńcze. Jakkolwiek w większości państw w ciągu ostatnich pięciu lat występuje nieznaczna tendencja spadkowa w skali wydatków, jest to spadek w stosunku do wysokiego poziomu z roku 1995 r., a nie względem początku tego okresu. Porównując lata 1980 i 2000 widzimy, że w wielu przypadkach nastąpił wzrost wydatków lub ich utrzymanie na stałym poziomie. Oznacza to, że w badanym okresie nie można mówić o jakimś poważnym kryzysie *welfare state*, chyba że dostrzegalibyśmy go nie w wielkości wydatków socjalnych w PKB, ale np. w organizacji

czy dystrybucji świadczeń społecznych. Należy bowiem pamiętać, że same wydatki niewiele mówią na temat rzeczywistej kondycji polityki społecznej. **Rzeczywiste problemy polityki społecznej są związane nie tyle z wielkością środków finansowych, ale z tym, na co są te środki przeznaczane, jaka jest efektywność i skuteczność programów społecznych, jak wygląda organizacja polityki społecznej. I tutaj należy raczej upatrywać kryzysu *welfare state*.**

Podstawowe pytania są następujące: jaka jest nowa rola państwa, aby było ono uznane za rzeczywiście opiekuńcze – czy jest to rola podmiotu świadczącego bezpośrednio usługi, czy tylko je finansującego; czy jest to rola koordynatora i kontrolera, czy może wykonawcy zadań społecznych? Trudności dyskusji o *welfare state* wynikają z faktu, że trudno je właściwie zdefiniować, i że nie istnieje jeden model państwa opiekuńczego. Dla wielu badaczy *welfare state* stanowi wygodny skrót, który, w zależności od przyjętej definicji, może oznaczać działalność tylko sektora publicznego, a może też oznaczać zaangażowanie wszystkich podmiotów we wszystkich sektorach, pod „parasolem” państwa.

2. Dlaczego pluralizm i wielosektorowość?

Pluralizm jest jedną z koncepcji teoretycznych rozwoju polityki społecznej i przeobrażeń państwa opiekuńczego. Jest ona już stosunkowo dobrze ugruntowana od strony naukowej w piśmiennictwie specjalistycznym (Johnson 1987; Ascoli, Ranci 2002; Drakeford 2000; Abrahamson 1997; Evers, Wintersberger 1988; Miller 2004; Rothstein, Steinom 2002). Oprócz koncepcji *workfare*, *enabling state*, czy *new public management* jest także koncepcją dobrze spopularyzowaną w państwach zachodnich. Z tego powodu warto poświęcić jej więcej uwagi także w Polsce, gdyż zmiany prawne¹, instytucjonalne² i w sposobie finansowania³ polityki społecznej, jakie zachodzą w Polsce w ostatnich latach, wyraźnie wskazują na coraz

¹ M.in. Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. (Dz.U. 04.99.1001), Ustawa z dnia 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 03.122.1143), Ustawa z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 03.96.873), Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 04.64.593), Ustawa z 28.07.2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 05.169.1420), Ustawa o spółdzielniach socjalnych z czerwca 2006 r. (Dz.U. 06.94.651).

² W ramach zmienionego nowego ustawodawstwa socjalnego wymienia się wiele instytucji, których wcześniej albo nie było, albo miały bardzo ograniczone możliwości działalności w sferze socjalnej. Chodzi m.in. o takie instytucje, jak: pozapubliczne instytucje rynku pracy: agencje pracy, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego, organizacje pozarządowe działające na rzecz zatrudnienia i RZL (rozwoju zasobów ludzkich); organizacje pożytku publicznego, Centra Integracji Społecznej (CIS), Kluby Integracji Społecznej (KIS), spółdzielnie socjalne itd.

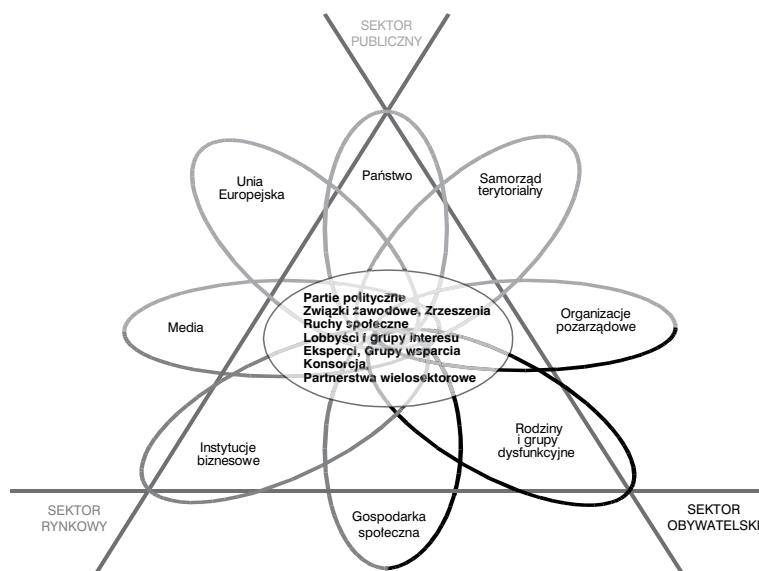
³ M.in. wprowadzenie Ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 03.96.873) kontraktowania usług przez podmioty administracji publicznej (rządowej i samorządowej) na rzecz organizacji pozarządowych, a także takie zaprogramowanie działań Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, aby środki mogły pozyskiwać różnorodne podmioty, zarówno publiczne, pozarządowe, jak i prywatne.

większe znaczenie wielosektorowości, szczególnie w dostarczaniu usług społecznych. *Welfare pluralism* jest zatem jedną z koncepcji ewolucji i rozwoju państwa opiekuńczego, i należy traktować ją jako jedną z propozycji, zarówno dla teoretycznych analiz i poszukiwań, jak i dla praktycznych rozwiązań w polityce społecznej. Poszukiwanie nowej roli i nowego znaczenia dla innych sektorów, aniżeli tylko publicznego, stało się w ostatnim czasie w literaturze zachodniej nie tylko teoretyczną *idée fixe*, ale i praktyczną wskazówką dokąd może zmierzać reforma *welfare state*. Naczelną cechą koncepcji *welfare pluralism* jest różnorodność w dostarczaniu usług i realizacji zadań w polityce społecznej.

W polskiej literaturze naukowej prezentowane były dotychczas głównie analizy poszczególnych sektorów – najczęściej ogólnego sektora publicznego (Auleytner 2000; Auleytner 2002), publicznego sektora europejskiego (Anioł 2003; Głąbicka 2001, 2002, 2006), publicznego sektora samorządowego (Frączkiewicz-Wronka 2002) oraz sektora pozarządowego (Leś 2001, 1998). Rzadziej analizowany był sektor komercyjny. Zainteresowanie całościowym modelem *welfare pluralism* miało raczej charakter ogólny i wybiórczy, a główne znaczenie mają tutaj prace J. Supińskiej (Supińska 1998) oraz M. Księżpolskiego (Księżpolski 2004, 1998), a w ostatnim czasie także M. Grewińskiego (Grewiński 2006a, 2006b, 2007). Istnieje zatem w dalszym ciągu deficyt opracowań, które całościowo prezentowałyby problematykę wielosektorowości w polityce społecznej.

Rysunek 1.

Stokrotka dobrobytu społecznego – pluralizm i wielosektorowość w polityce społecznej (model własny)



Źródło: Opracowanie własne

Punktem wyjścia do teoretycznych rozważań na temat wielosektorowości jest najczęściej trójkąt dobrobytu (*welfare triangle*), którego kształt ewoluował w ostatnich dwudziestu latach w modelach teoretycznych poświęconych *welfare mix*. Pierwotnie trójkąt dobrobytu składał się z trzech podstawowych komponentów: państwa, rynku i gospodarstw domowych. Na bazie tego prostego modelu R. Rose zdefiniował *welfare mix* jako „wkład każdej z trzech bardzo różnych instytucji społecznych – gospodarstwa domowego, rynku i państwa w ogólny dobrobyt społeczeństwa” (Rose 1985)⁴. Trójkąt dobrobytu jest znanym modelem wielosektorowości, nie będę go tutaj szerzej prezentować⁵. Przedstawiam mój własny, autorski model wielosektorowości, który nazwałem *stokrotką dobrobytu* (rys. 1).

Przedstawiony model wielosektorowości w postaci *stokrotki dobrobytu* różni się trochę od tradycyjnego już trójkąta dobrobytu. Powstał on w oparciu o moje przemyślenia i refleksje podparte obserwacją i monitorowaniem zmian systemowych, strukturalnych i sektorowych, jakie dokonują się w polityce społecznej w Polsce i w niektórych państwach na świecie.

Model *stokrotki dobrobytu* zakłada, że polityka społeczna realizowana jest w trzech podstawowych sferach społecznych – sferze publicznej (zaznaczonej na zielono), sferze obywatelskiej (zaznaczonej na granatowo) i sferze rynkowej (zaznaczonej kolorem różowym). W każdej ze sfer działają różnorodne podmioty, które ze względu na swoją specyfikę instytucjonalną (wartości, zasady, reguły, normy, finansowanie) wpisują się w poszczególne sektory. W sferze publicznej mamy do czynienia z sektorem związanym z ponadnarodowymi instytucjami Unii Europejskiej, państwem i samorządem terytorialnym. W sektorze tym funkcjonuje także część organizacji pozarządowych, mających status organizacji pożytku publicznego (OPP) oraz część mediów (np. media publiczne). W sferze obywatelskiej występują organizacje pozarządowe (głównie stowarzyszenia i fundacje non-profit) oraz rodziny i grupy nieformalne, takie jak np. grupy sąsiedzkie, wspólnoty lokalne i religijne. Ze sferą tą związana jest także część podmiotów sektora gospodarki społecznej, głównie organizacje typu QUANGO (*quasi non governmental organizations*) i organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą. W sferze rynkowej występują komercyjne podmioty polityki społecznej, nastawione na zysk, czerpiące środki z dostarczania usług dla tej części społeczeństwa, która jest w stanie sama zapłacić za dostęp do pewnych usług. Ponadto na pograniczu tej sfery i sfery obywatelskiej znajdują się przedsiębiorstwa społeczne (np. zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności społecznej) i spółdzielnie socjalne (należące do sektora gospodarki społecznej). Ze sferą rynkową związane są także media (głównie prywatne).

Wszystkie sektory przenikają się wzajemnie i są od siebie w różnym stopniu uzależnione (dlatego poszczególne obszary na rysunku nachodzą na siebie). Z jednej strony konkurują ze sobą, z drugiej muszą współpracować na wielu poziomach w celu realizacji różnorodnych zadań polityki społecznej i dostarczania usług społecznych. Na większą integrację,

⁴ Cytat za: Evers, Wintersberger 1988, s. 8.

⁵ Teoretyczny model trójkąta dobrobytu można znaleźć w: Abrahamson 1997, s. 114; Kwaśnicki 2005, s. 13; Evers, Wintersberger 1988, s. 9–27; Krzyszkowski 2005, s. 41; Dobrowolska 2001, s. 142; Supińska 2003, s. 237.

ale czasami i dezintegrację sektorów wpływ mają różnorodne instytucje, które funkcjonują na styku trzech sfer i różnych sektorów. Są to partie polityczne, ruchy społeczne, Kościół katolicki i inne grupy wyznaniowe, zrzeszenia, grupy interesu, gremia doradcze, grupy wsparcia, komitety i komisje, konsorcja i partnerstwa wielosektorowe.

Wszystkie te instytucje mają ogromny wpływ na realizację polityki społecznej ze względu na siłę ich oddziaływania i nacisku, przełożenia na rządzących, dostęp do kapitału, wiedzy i rozwiązań. Ich rola jest niezwykle znacząca. Dla przykładu, partie polityczne mogą aktywnie wpływać na programy rządów i wprowadzanie systemowych rozwiązań; grupy interesu i związki zawodowe mogą naciskać na takie a nie inne rozwiązania regulacyjnoprawne; ruchy społeczne mogą kształtować postawy obywateli i społeczeństwa, które są niezwykle ważne, gdyż wpływają na opinię publiczną w określonych sprawach społecznych. Z kolei eksperci i grupy wsparcia dla rządzących mogą dostarczać gotowe rozwiązania i wzmacniać legitymizację takich a nie innych działań w sferze społecznej. Konsorcja i partnerstwa są natomiast dowodem na to, że można wspólnie działać na rzecz osiągnięcia consensusu społecznego lub rozwiązywania różnych kwestii społecznych.

Prezentowany model jest uproszczonym obrazem istniejącej wielosektorowości; można go traktować jako punkt wyjścia do analizowania *welfare pluralism* w naszym kraju. Stawia on też rozwinięcie koncepcji trójkąta dobrobytu.

3. Przykłady nasilającego się pluralizmu

To, że tendencje pluralistyczne się nasilają, szczególnie w aspekcie dostarczania usług społecznych, jest charakterystyczne dla większości państw europejskich, w tym także dla Polski. C. Ranci w jednej ze swoich prac przedstawił rolę poszczególnych sektorów w dostarczaniu usług społecznych w wybranych państwach (Ranci 2002). Jak wynika z poniżej prezentowanej tabeli 3., w większości państw w niektórych usługach dominuje nie sektor publiczny, ale np. sektor pozarządowy lub prywatny. Są jednak i takie usługi, które dostarcza głównie państwo. Ranci podkreśla jednak, iż **analiza wszystkich usług socjalnych wskazuje, że w wielu państwach dominuje w tej chwili sektor pozarządowy, finansowany jednak w znacznej mierze przez państwo**. Oznacza to z jednej strony uspołecznienie usług i przekazanie ich realizacji podmiotom obywatelskim, ale z drugiej – coraz silniejsze uzależnienie organizacji pozarządowych od środków publicznych, co przeczy w dużym stopniu założeniom samych organizacji jako niezależnych od państwa i rządu.

C. Ranci wskazuje, że w porównaniu z sektorem publicznym i komercyjnym, udział sektora obywatelskiego w dostarczaniu poszczególnych usług społecznych jest zróżnicowany między krajami. Łatwo zauważyć, że w kontynentalnej i południowej Europie partycypacja trzeciego sektora w świadczeniu usług opiekuńczych jest zdecydowanie wyższa niż państwa, natomiast w Wielkiej Brytanii i Norwegii pełni on tylko funkcję uzupełniającą. W Niemczech i we Francji trzeci sektor jest głównym dostawcą usług socjalnych i zatrudnia 60% wszystkich pracowników tej sfery.

Tabela 3.

Cechy systemów świadczenia usług społecznych przez poszczególne sektory
w wybranych państwach

	Wielka Brytania	Norwegia	Francja	Niemcy	Hiszpania	Włochy
Udziały w rynku						
Opieka instytucjo- nalna (osoby starsze i niepełno- sprawni)	14% trzeci sektor 40% państwo 46% sektor prywatny	–	28% trzeci sektor 59% państwo 13% sektor prywatny	68% trzeci sektor 15% państwo 18% sektor prywatny	34% trzeci sektor 28% państwo 38% sektor prywatny	81% trzeci sektor 19% państwo 0% sektor prywatny
Opieka nad dziećmi	82% trzeci sektor 6% państwo 12% sektor prywatny	32% trzeci sektor 68% państwo 0% sektor prywatny	70% trzeci sektor 26% państwo 3% sektor prywatny	62% trzeci sektor 37% państwo 1% sektor prywatny	– (tylko niepełno- sprawni)	–
Wszystkie usługi	–	–	55% trzeci sektor 41% państwo 4% sektor prywatny	61% trzeci sektor 22% państwo 17% sektor prywatny	80% trzeci sektor 16% państwo 4% sektor prywatny	–
Finanso- wanie trzeciego sektora	40% państwo 30% prywatne darowizny 30% rynek	Głównie państwo	58% państwo 6% prywatne darowizny 36% rynek	65% państwo 5% prywatne darowizny 30% rynek	49% państwo 20% prywatne darowizny 31% rynek	57% państwo 7% prywatne darowizny 36% rynek
Zapew- nianie opieki						
Usługi państwowe	2% opieka nad dziećmi 9% opieka w domu	12% opieka nad dziećmi 16% opieka w domu	20% opieka nad dziećmi 7% opieka w domu	3% opieka nad dziećmi 2% opieka w domu	3% opieka nad dziećmi 2% opieka w domu	5% opieka nad dziećmi 1% opieka w domu

	Wielka Brytania	Norwegia	Francja	Niemcy	Hiszpania	Włochy
Opieka rodzinna	16% osoby starsze mieszkające z dziećmi 35% młodzi bezrobotni mieszkający z rodzicami	11% osoby starsze mieszkające z dziećmi --- młodzi bezrobotni mieszkający z rodzicami	20% osoby starsze mieszkające z dziećmi 42% młodzi bezrobotni mieszkający z rodzicami	14% osoby starsze mieszkające z dziećmi 11% młodzi bezrobotni mieszkający z rodzicami	37% osoby starsze mieszkające z dziećmi 63% młodzi bezrobotni mieszkający z rodzicami	39% osoby starsze mieszkające z dziećmi 81% młodzi bezrobotni mieszkający z rodzicami
Kobiety aktywne zawodowo	53%	71%	57%	58%	41%	46%

Źródło: C. Ranci 2002, s. 34. Autor nie podaje roku, ale dane wydają się pochodzić z roku 2000.

Tabela 4.
Udział poszczególnych sektorów w rynku usług społecznych
na przykładzie wybranych usług i państw europejskich

Udział w rynku	Wielka Brytania	Norwegia	Francja	Niemcy	Hiszpania	Włochy
Domy opieki						
Osoby starsze			28% trzeci sektor 59% państwo 13% sektor prywatny	68% trzeci sektor 15% państwo 18% sektor prywatny	31% trzeci sektor 30% państwo 40% sektor prywatny	
Niepełnosprawni			85% trzeci sektor 11% państwo 4% sektor prywatny	84% trzeci sektor 7% państwo 9% sektor prywatny	56% trzeci sektor 26% państwo 17% sektor prywatny	

Udział w rynku	Wielka Brytania	Norwegia	Francja	Niemcy	Hiszpania	Włochy
Inni klienci			Dorośli 81% trzeci sektor 17% państwo 2% sektor prywatny	Dzieci 73% trzeci sektor 18% państwo 9% sektor prywatny		
Wszyscy użytkownicy	14% trzeci sektor 40% państwo 46% sektor prywatny					81% trzeci sektor 19% państwo 0% sektor prywatny
Opieka nad dziećmi (w tym żłobki, domy dla trudnych dzieci)	Usługi pełnoetatowe 18% trzeci sektor 33% państwo 49% sektor prywatny Usługi niepełnoetatowe 82% trzeci sektor 6% państwo 12% sektor prywatny	32% trzeci sektor 68% państwo 0% sektor prywatny	70% trzeci sektor 26% państwo 3% sektor prywatny	62% trzeci sektor 37% państwo 1% sektor prywatny		
Inne usługi		Niepełnosprawni (wszystkie usługi) 40% trzeci sektor 60% państwo 0% sektor prywatny			Niepełnosprawni (opieka w domu) 90% trzeci sektor 8% państwo 2% sektor prywatny	

Udział w rynku	Wielka Brytania	Norwegia	Francja	Niemcy	Hiszpania	Włochy
Inne usługi cd.		Alkoholicy (wszystkie usługi) 63% trzeci sektor 37% państwo 0% sektor prywatny			Osoby starsze (ośrodki opieki dziennej) 37% trzeci sektor 54% państwo 8% sektor prywatny	
Wszystkie usługi socjalne			55% trzeci sektor 41% państwo 4% sektor prywatny	61% trzeci sektor 22% państwo 17% sektor prywatny		

Źródło: Ranci 2002, s. 28–29. Autor nie podaje roku, ale dane wydają się pochodzić z roku 2000.

Dane dla krajów południowej Europy są niestety niekompletne. Niemniej, dostępne informacje sugerują, że trzeci sektor odgrywa tam dominującą rolę w świadczeniu usług pomocy instytucjonalnej (zapewniając 81% miejsc w domach opieki we Włoszech oraz 56% miejsc dla niepełnosprawnych i 31% dla osób starszych w Hiszpanii). W Wielkiej Brytanii trzeci sektor odgrywa ważną rolę w opiece nad dziećmi, natomiast w dziedzinie opieki instytucjonalnej reforma z 1990 r. przyczyniła się do znacznego wzrostu usług oferowanych przez przedsiębiorstwa komercyjne, co na kilka lat znacząco zredukowało udział trzeciego sektora. W Norwegii znaczny odsetek usług w kilku określonych sektorach, takich jak opieka nad dziećmi, usługi dla niepełnosprawnych czy dla alkoholików, zapewniają organizacje typu non-profit.

Interesujące dane z Niemiec prezentują A. Zimmer i S. Naehrlich (Zimmer, Naehrlich 2003, s. 64), którzy podkreślają, że polityka społeczna w Niemczech jest silnie związana z trzema sektorami – rynkiem, państwem oraz sektorem non-profit – i tym samym wpisuje się ona w model *welfare pluralism*. Wszystkie trzy sektory dostarczają bowiem usługi społeczne, a tylko ich udział w różnych politykach jest odpowiednio zróżnicowany. Na podstawie swoich analiz autorzy ci dochodzą do wniosku, że w niemieckiej polityce społecznej w okresie 1960–1995 wzrastał udział sektora pozarządowego i publicznego, malał natomiast udział sektora działającego dla zysku.

Dane zamieszczone w tabeli 5. ukazują, że największy wzrost zatrudnienia obserwowany jest w ostatnich kilkunastu latach w Niemczech w sektorze pozarządowym, co jest dowodem na dynamikę rozwoju tego sektora i coraz większe jego znaczenie w gospodarce i polityce społecznej. W sektorze prywatnym liczba zatrudnionych w badanym okresie nie wzrosła w ogóle, w sektorze publicznym wzrosła o ponad 200%, natomiast

w sektorze pozarządowym aż o 373%. Największy wzrost zatrudnienia w sektorze społecznych organizacji pozarządowych zanotowano w usługach zdrowotnych (379%) i socjalnych (381%).

Tabela 5.

Liczba zatrudnionych i procentowy wzrost zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki społecznej 1960–1995 (dotyczy tylko starych landów Niemiec)

Rok	Sektor for-profit		Sektor publiczny		Sektor non-profit	
	Zatrudnieni (w tys.)	Zmiany % (w stosunku do 1960 r.)	Zatrudnieni (w tys.)	Zmiany % (w stosunku do 1960 r.)	Zatrudnieni (w tys.)	Zmiany % (w stosunku do 1960 r.)
1960	23.201	100	2.098	100	383	100
1970	22.937	99	2.978	142	529	138
1980	22.126	95	3.929	187	925	242
1990	22.864	99	4.303	205	1.256	328
1995	22.754	98	4.225	201	1.430	373

Źródło: Zimmer, Naehrlich 2003, s. 70.

Podobnie, znaczenie podmiotów gospodarki społecznej obrazuje ich największy, na tle pozostałych sektorów, potencjał w dostarczaniu usług społecznych. Dane na ten temat zaprezentowano w tabeli 6.

Tabela 6.

Oferta usług / świadczeń społecznych w Niemczech oszacowana na podstawie liczby osób zatrudnionych w poszczególnych instytucjach/sektorach

Zakres usług społecznych	Sektor non-profit %	Sektor publiczny %	Sektor rynkowy %	Zatrudnienie pełnoetatowe ogółem
Lecznictwo ogółem:	34,4	48,8	16,8	1.050.222
Szpitala	29,7	57,4	12,9	830.126
Usługi pielęgnacyjne	63,0	16,8	20,2	128.510
Inne podmioty leczenia	36,2	16,2	47,6	91.581
Usługi socjalne ogółem:	61,2	22,1	16,7	428.766
Kantyny	8,5	6,8	84,7	38.220
Internaty, bursy (młodzież)	34,5	8,5	57,0	23.571
Domy dla osób starszych	67,6	14,7	17,7	67.140
Domy dziecka	73,0	17,6	9,4	17.338

Zakres usług społecznych	Sektor non-profit %	Sektor publiczny %	Sektor rynkowy %	Zatrudnienie pełnoetatowe ogółem
Pomoc niepełnosprawnym	83,6	6,9	9,5	96.171
Domy dziennego pobytu	46,4	48,1	5,4	22.766
Placówki dziecięce	62,3	36,7	1,0	155.874
Pomoc humanitarna	63,1	30,1	6,8	7.636

Źródło: Zimmer, Naehrlich 2003, s. 98. Autorzy nie podają roku, ale dane wydają się pochodzić z roku 2000.

Najwyższy potencjał w dostarczaniu usług medycznych i leczenia ma w Niemczech sektor publiczny (48,8% ogółu), ale sektor non-profit ma także swoje istotne znaczenie (34,4%). Jednakże już w usługach socjalnych dominuje potencjał sektora non-profit z 61,2%. W obu zakresach sektor prywatny jest reprezentowany na poziomie około 16% łącznego potencjału usług.

Powyższe przykłady pokazują, że w toku rozwoju wielosektorowości szczególne miejsce zaznacza coraz bardziej trzeci sektor, który zajmuje w wielu państwach zachodniej Europy ważną pozycję w świadczeniu usług społecznych, zarówno w tradycyjnych gałęziach polityki społecznej (pomoc instytucjonalna), jak i tych stosunkowo nowych, takich jak usługi lokalne i opieka domowa. O ile w krajach południowej Europy znaczenie trzeciego sektora wciąż koncentruje się wokół opieki instytucjonalnej, w innych krajach europejskich zaobserwować można znaczny rozwój w dziedzinach bardziej nowatorskich. Dla przykładu, zdecydowana większość usług opieki nad dziećmi w kilku dużych krajach europejskich (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) jest realizowana przez organizacje typu non-profit. Natomiast w Norwegii – kraju charakteryzującym się silnym zaangażowaniem państwa w opiekę nad dziećmi – przynajmniej jedną trzecią tych usług zapewnia trzeci sektor.

Badacze *welfare pluralism* twierdzą coraz częściej, że wśród czterech różnych dostawców usług społecznych – państwa, organizacji komercyjnych, organizacji pozarządowych (non-profit) oraz rodziny – w wielu krajach, np. we Włoszech i w Hiszpanii w sektorach opieki nad dziećmi i niepełnosprawnymi, bez zaangażowania trzeciego sektora krajowe systemy usług socjalnych przestałyby niemal istnieć, we Francji i w Niemczech zmniejszyłyby się o ponad połowę, zaś w Wielkiej Brytanii i w Norwegii zostałyby znacznie zredukowane. Trzeci sektor jest prawie wszędzie znacznie większy niż prywatny sektor rynkowy, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii.

Należy zatem podkreślić, że pomimo niewielkiego zainteresowania, jakie trzeci sektor wzbudzał do niedawna w debacie publicznej na temat polityki społecznej, rozumianej przez lata jako *welfare state*, stanowi on aktualnie główny kanał dystrybucji usług opieki społecznej w Europie. Dlatego tak ważne jest, aby nie pomijać i nie ignorować znaczenia III sektora, formułując nowe koncepcje europejskiej i krajowej polityki społecznej. Tym bardziej że w wielu państwach jest on ważnym pracodawcą. W niektórych państwach

europejskich (np. w Belgii czy Holandii) w sektorze tym znajduje zatrudnienie od 10 do 14% wszystkich zatrudnionych (!).

Nie wszyscy zgadzają się jednak z tym, że sektor pozarządowy jest skuteczniejszy od instytucji publicznych w działalności społecznej. R. Szarfenberg w jednym ze swoich artykułów przestrzega i jednocześnie ironizuje, że tak jak w XIX wieku rynek nie rozwiązał kwestii społecznych, a w XX wieku rozczarowanie przyniosło państwo opiekuńcze, tak w XXI wieku może nas spotkać zawód ze strony organizacji pozarządowych (Szarfenberg 2005/2006). W literaturze naukowej pojawiają się głosy, że trzeci sektor jest zbyt idealizowany, i że często organizacje non-profit cechuje w rzeczywistości partykularyzm, uznaniowość, brak profesjonalizmu, niewystarczalność zasobów, luka odpowiedzialności. Partykularyzm polega na tym, że organizacje pozarządowe realizują głównie swoje interesy grupowe, które wcale nie muszą być zgodne z dobrem ogółu. Z kolei paternalizm trzeciego sektora powoduje, że organizacje nie mogące tworzyć prawa świadczą usługi w sposób uznaniowy. Wiele organizacji nie posiada także odpowiedniego zaplecza, zasobów i kadr, co powoduje ich amatorskie podejście do wielu zadań (tamże).

Głosy naukowej krytyki nie zmieniają jednak faktu, że **sektor pozarządowy staje się w ostatnich latach poważnym nośnikiem dostarczania (i w części finansowania) usług społecznych, i że w coraz większym zakresie widoczny jest w państwach europejskich model wielosektorowości polegający na różnorodności dostawców usług – od sektora publicznego do komercyjnego, od pozarządowego do nieformalnego.**

Przedstawiony powyżej model *stokrotki dobrobytu*, jak i praktyczne przykłady wielosektorowego podejścia do dostarczania usług społecznych w wybranych państwach, wywołują konieczność nowego spojrzenia na politykę społeczną jako działalność nie tylko sektora publicznego, ale także innych sektorów – szczególnie pozarządowego, komercyjnego i nieformalnego, które będą prawdopodobnie zyskiwać jeszcze bardziej na znaczeniu w przyszłości.

Bibliografia

- Abrahamson, P. (1997), *Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*, (w:) *Welfare state – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Instytut Socjologii UW, na prawach rękopisu.
- Anioł, W. (2002), *Paradoksy globalizacji*, Aspra Jr, IPS UW, Warszawa 2002.
- Anioł, W. (2003), *Europejska polityka społeczna – implikacje dla Polski*, Aspra Jr, IPS UW, Warszawa.
- Ascoli, U., Ranci, C. (red.) (2002), *Dilemmas of the welfare mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Springer, New York.
- Auleytner, J. (2000), *Polityka społeczna – teoria i organizacja*, WSP TWP, Warszawa.
- Auleytner, J. (2002), *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, WSP TWP, Warszawa.
- Beck, U. (2005), *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej – nowa ekonomia polityki światowej*, Scholar, Warszawa.

- Clarke, J. (2004), *Changing welfare, changing states – new directions in social policy*, Sage, London.
- Dobrowolska, M. (2001), *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, (w:) J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, AE w Krakowie, Kraków.
- Drakeford, M. (2000), *Privatisation and Social Policy*, Longman, Harlow.
- Evers, A., Wintersberger, H. (red.) (1988), *Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, Westview Press, Vienna.
- Frąckiewicz-Wronka, A. (red.) (2002), *Samorządowa polityka społeczna*, Elipsa, Warszawa.
- Głąbicka, K. (2001), *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa.
- Głąbicka, K. (2002), *Europejska przestrzeń socjalna*, WSP TWP, Warszawa.
- Głąbicka, K. (2006), *Socjalny wymiar Europy*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom.
- Grewiński, M. (2006a), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” nr 5/6.
- Grewiński, M. (2006b), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku pluralizmu instytucjonalnego i mieszanych form wsparcia*, (w:) J. Krzyszkowski, K. Piątek (red.), *Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce – z doświadczeń krajowych i europejskich*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa.
- Grewiński, M. (2007), *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state*, (w:) K. Głąbicka, *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom.
- Hirszowicz, M. (2007), *Stąd ale dokąd? Społeczeństwo u progu nowej ery*, Sic!, Warszawa.
- Johnson, N. (1987), *The welfare state in transition*, U Mass, Amherst.
- Kleer, J. (2006), *Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne*, Komitet Polska 2000+, Warszawa.
- Księżpolski, M. (1998), *Modele polityki społecznej*, IPISS, Warszawa.
- Księżpolski, M. (2004), *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, (w:) M. Rymśa (red.), *Reformy społeczne – bilans dekady*, ISP, Warszawa.
- Krzyszkowski, J. (2005), *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*, UŁ, Łódź.
- Kwaśnicki, W. (2005), *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” nr 2.
- Leś, E. (2001), *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Leś, E. (1998), *Organizacje społeczne – studium porównawcze*, Phare Dialog Społeczny, Warszawa.
- Miller, Ch. (2004), *Producing welfare*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Mishra, R. (1984), *The Welfare State in Crisis*, St Martin Press, Brighton.

- Pestoff, A. (1992), *Third Sector and Cooperative Service*, „Journal of Consumer Policy” nr 15.
- Ranci, C. (2002), *The Mixed Economy of Social Care in Europe*, (w:) C. Ranci, *Dilemmas of the welfare mix*, Springer, New York.
- Rodger, J. (2000), *From a welfare state to a welfare society*, Palgrave Macmillan, Hampshire, London.
- Rose, R. (1985), *The State's Contribution to the Welfare Mix*, „University of Strathclyde Studies in Public Policy” nr 140.
- Rothstein, B., Steinom, S. (red.) (2002), *Restructuring the welfare state: Political Institutions and Policy Change*, Palgrave Macmillan, New York.
- Supińska, J. (1998), *Niewidzialna ręka państwa*, (w:) „Nowe Życie Gospodarcze” z 26.04.
- Supińska, J. (2003), *Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współlistnienie, współpraca*, (w:) B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Aspra Jr, IPS UW, Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2007), *Synteza – poziom instrumentalny*, wykłady dla studentów, materiał niepublikowany 2007, pobrany z: <http://www.ips.uw.edu.pl/szarf>
- Szarfenberg, R. (2005/2006), *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Trzeci Sektor” nr 4.
- Zarzeczny, J. (2001), *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce – zarys problematyki*, Wyd. UW., Wrocław.
- Zimmer A., Naehrlich S. (2003), *Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft*, (w:) U. Arnold, B. Maelicke (red.), *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*, Baden – Baden.

The dynamics and the essence of pluralism – on the evolution of the welfare state

The article presents the concept of welfare pluralism. It is both the contemporary analytical tool used in the explanations of the welfare state change, as well as a widely implemented policy to provide better social services. The first part of the text is a broad overview on the diverse theories of welfare state change and the growth of welfare pluralism (Johnson, Ascoli, Ranci, Drakeford, Rothstein, Steinom, et. al.). In the second part of the article the author presents an own analytical model of welfare pluralism – “welfare daisy”. The third part of the text shows the role of three sectors (the state, the commercial sector and the nongovernmental sector) in social services provision in the diverse countries of Europe. The analysis shows that in many countries it is the third sector that prevails in social services supplement, however often financed by the state. On the one hand, it means the growing responsibility of civic organizations for social services delivery, on the other – the stronger dependence of the third sector to public finances.

Witold Nieciński

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Konsumpcjonizm i kultura masowa. Krytyczna refleksja

Pod wpływem nowych technik przekazu, przy rosnącym poziomie dobrobytu i dostatku, sposób życia społeczeństw rozwiniętych nabiera niepokojących cech konsumpcjonizmu, masowej płytkiej kultury i depolityzacji, która podcina podstawy demokracji. Zjawiska te rozwijają się gwałtownie w miarę przekształcania się społeczeństw w informatyczne. Tworzy się nowa medialna kultura masowa, kształtowana głównie przez telewizję i reklamę. Wraz z pogonią za konsumpcją i eliminowaniem zainteresowania sprawami kultury rodzi to obojętność dla polityki i instytucji demokratycznych, negatywnie oddziałuje na spójność społeczeństw oraz kształtuje świadomość, postawy i zachowania uczestników współczesnej cywilizacji.

Ta pogoń za konsumpcją nie oznacza wzrostu powszechnego dobrobytu. Naśladownictwo nowych wzorców przez grupy mniej zamożne tworzy tylko pozory poprawy ich życia, prowadzi do walki o dochody, dzieli ludzi i wyznacza status społeczny. Ludzie stają się coraz bardziej uzależnieni od informacji i reklamy oraz dostarczanej im przez media rozrywki. To one kształtują ich gusty, upodobania i dążenia, postawy wobec świata i wzorce postępowania. Szybkie zmiany mody i upodobań na niespotykaną dotychczas skalę tworzą nowy typ konsumentów. Te przekazy rozbudzają potrzeby, które trzeba zaspokoić i uczą gonitwy za masowo wytwarzanymi dobrami, często gadżetami i usługami, w dużej mierze niepotrzebnymi. Wybór osobisty ograniczany jest wyznaczanymi przez rynek i reklamę masowo naśladowanymi wzorcami. W tej drodze kształtują się style życia, w których ogromną rolę spełnia samochód osobowy (indywidualna motoryzacja) oraz rozrywka, wypełniające ros-

nącą ilość czasu wolnego. Wielką w tym rolę odgrywają widowiska sportowe. Rozrywka z czynnej w coraz większej mierze staje się biernym odbiorem popularnych przekazów. Rozrywka, o coraz niższej wartości, wypiera inne zainteresowania i zajęcia z życia przeważającej liczby ludzi. Poszukują oni swojej tożsamości w aktach konsumpcji oraz w przelotnych doświadczeniach masowej kultury. Wszystko to razem tworzy i upowszechnia nowe sposoby patrzenia na otaczającą rzeczywistość i nowe cele życia milionów, w zasadzie niedostatecznie wykształconych, niezdolnych do racjonalnych wyborów „konsumentów” pozostających poza zasięgiem wartościowych i wychowujących treści.

W swoich wyborach i zachowaniach konsumenci są wolni tylko w niewielkim stopniu, chociaż czują się takimi. W istocie są podobni do innych, nabywając niemal takie same rzeczy i korzystając z tych samych rozrywek – nie są tak wolni, jak im się wydaje. Kapitalnie zjawisko konsumpcjonizmu ujął izraelski pisarz Amos Oz: „Większość moich znajomych pracuje ciężiej, niż powinni, po to, żeby zarobić więcej pieniędzy, niż im naprawdę potrzeba, żeby kupować rzeczy, których naprawdę nie potrzebują”. (Oz 2005)

Początki współczesnego konsumpcjonizmu należy widzieć w XIX i w pierwszej połowie XX wieku. Rewolucja przemysłowa i masowa produkcja, także dóbr konsumpcyjnych, stworzyła podstawy zmian w sposobie i poziomie życia mas ludowych. W okresie międzywojennym nastąpił postęp i dalszy wzrost powszechnego dostatku. Okres powojenny (po roku 1945) przyniósł gwałtowny wzrost poziomu życia społeczeństw rozwiniętych i dał impuls do rozwoju współczesnego konsumpcjonizmu. Wzrost konsumpcji dawnych epok – na co zwraca uwagę K.W. Frieske – nie burzył struktur i więzi społecznych, ale oddziałując na nie, nie prowadził do atomizacji społeczeństwa. Obecnie rosnący indywidualizm i współczesny konsumpcjonizm głęboko przekształcają zachowania ludzi i oddziałują na całe życie zbiorowe, niszcząc dawne wzorce i więzi. Ten gwałtowny wzrost pogoni za nowymi dobrami i usługami – co charakteryzuje współczesny konsumpcjonizm – jest ściśle powiązany i uzależniony od rozwoju środków masowego przekazu, a przede wszystkim sposobów i metod reklamy. Rozwój środków masowego przekazu, szczególnie ich nowe formy, są podstawą tworzenia się i upowszechniania kultury masowej. Tak, że te dwa zjawiska: konsumpcjonizm i kultura masowa, stały się głównymi siłami kształtującymi współczesne społeczeństwa. Krzysztof T. Toeplitz analizuje wszechstronnie sposób funkcjonowania i społeczne, rujnące skutki tego mechanizmu (Toeplitz 2006).

Problemem o podstawowym znaczeniu jest sposób tworzenia, rozpowszechniania oraz dostępności informacji. Iluzją jest teoretyczna powszechna wolność wyboru przekazów. Dostępność napotyka na granice cywilizacyjne (potrzeby, poziom wykształcenia i wiedzy), kulturowe (wzorce, obyczaje, zakazy, tradycje), ekonomiczne (poziom rozwoju gospodarczego i skala dostatku) oraz materialne i techniczne możliwości rozprzestrzeniania informacji.

Także iluzją jest wolność ich tworzenia i rozpowszechniania. Ograniczenie stanowią koszty związane z uruchomieniem i funkcjonowaniem telewizji, Internetu, wydawnictw prasowych i wszelkich innych środków masowej komunikacji wymagające nakładu olbrzymich kapitałów i przynoszące ogromne zyski. W walce konkurencyjnej zwyciężają wielkie,

głównie międzynarodowe korporacje. Niszczą one małych i średnich nadawców i producentów, a także wypierają publiczne instytucje i publiczne inicjatywy. Ich motywacją są zyski, własne interesy finansowe i interesy polityczne, służą one bowiem władzy wielkiego kapitału i elitom z nim powiązanym. Nie kierują się one w swych działaniach względami społecznymi, upowszechniając informacje niewielkiej wartości i często moralnie naganne. Propagują również masową, niską kulturę, głównie amerykańską. Zdobywają rynki międzynarodowe i sprzyjają procesom globalizacji w gorszym sensie.

Wielkie korporacje medialne traktują przekazy nie jako rzetelne źródło informacji, a jako towar przynoszący olbrzymie zyski. Przy czym postępuje ich centralizacja – coraz więcej informacji znajduje się w rękach coraz to mniejszej liczby nadawców. Głównym elementem tego procesu jest telewizja komercyjna, a także inne media, przede wszystkim prasa, i to w głównej mierze brukowa, goniąca za sensacjami, przemocą i seksem. Pozostają one w przeważającej mierze własnością wielkich międzynarodowych korporacji, działają ponad granicami (informacja nie ma ojczyzny), osłabiają wpływ państw narodowych i innych organizacji społecznych na kształt i treść przekazów. Rządy, partie polityczne i grupy nacisku reprezentujące interesy kultur narodowych walczą o wpływy w tej sferze, ale ich pozycja jest wyraźnie słabsza.

Wszelkie próby dekoncentracji nie są w stanie przełamać tych tendencji monopolistycznych. Są to zjawiska sprzeczne z dążeniami do wzmocnienia mechanizmów demokracji i stanowią dla niej istotne zagrożenie, wpływając na obniżenie aktywności obywatelskiej, na osłabienie poczucia solidarności i postaw prospołecznych. Przekazywanie treści wartościowych, podnoszących poziom kultury i wiedzy, kształcących i wychowujących stanowi, niestety, margines w ich działalności.

Treści o większej wartości są oczekiwane i akceptowane przez stosunkowo wąskie kręgi. Zarówno Internet, telewizja i prasa zapewniają pewien zakres wolności i służą postępowi społecznemu, nie są jednak w stanie takie, jakie są, służyć temu postępowi. Tendencją dominującą jest przesycenie „przestrzeni informacyjnej” szumem i tandetą o niskiej wartości, rozpowszechniane są treści nie kształcące i nie dające podstaw do orientacji w otaczającym świecie. Treścią przekazów, głównie telewizji, są blichtr bogactwa, przemoc, brutalność, przestępstwa i zbrodnie, gwałt, seks i pornografia – wszystko to w aurze ogłupiającego sentymentalizmu. Ta „strawa” nie wymaga myślenia, daje „dreszczyk” przygody i sensacji, ekscytuje, rozbudza apetyty, upowszechnia tendencje zła i występku.

Konsumpcjonizm, który wymaga zadowolenia i spokoju, powoduje usuwanie i redukowanie do minimum w przekazach medialnych wszystkiego, co mogłoby zburzyć taki obraz świata. Służą temu serwowane bez końca reklamy i bezsensowne programy poświęcone płaskiej rozrywce. Równocześnie informacje o otaczającym świecie cechuje pogoń za sensacją, często charakteru naukowego hochsztaplerstwa, co wymagałoby od odbiorcy ostrożności, uwagi i podejrzliwości. Media przestały przy tym zajmować się wyłącznie informacją, podejmują szersze zadanie: chcą kształtować rzeczywistość. Przekaz medialny przedstawia pozorną rzeczywistość, różną od realnie istniejącej „rzeczywistej rzeczywistości społecznej”. Ta rzeczywistość medialna – jak to przedstawia K.T. Toeplitz – staje się dla odbiorcy rzeczywistością normalną, którą winien akceptować, do której winien się dosto-

sować i jej podporządkować. Jest to bardzo specyficzny i działający niepostrzeżenie system manipulacji i indoktrynacji, oparty na doborze tematów i ich proporcji, fałszujących obraz tej „rzeczywistej rzeczywistości”. Społeczeństwa dowiadują się o świecie tylko tyle, ile chcą wielkie sieci medialne, przede wszystkim amerykańskiej telewizji. (Toeplitz 2006)

Jak to słusznie zauważa w *Autoportrecie reportera* R. Kapuściński, przeciętny człowiek nie jest w stanie poradzić sobie z natłokiem informacji, którymi jest zasypywany i nie umie w tym szumie dokonać selekcji czy hierarchizacji faktów. Ich treści na ogół wymykają się kontroli społecznej. Wpływ w tym kierunku wywiera przede wszystkim rosnąca komercjalizacja. Nie byłoby rzeczą słuszną ograniczanie wolności tworzenia i nadawania informacji – groziłoby to autorytarną cenzurą, trzeba jednak poszukiwać sposobów i metod wpływania na dobór treści oraz eliminowania treści społecznie szkodliwych. Trudności techniczne nie ułatwiają zastosowania takich środków. Społeczeństwa demokratyczne, bez naruszania wolności słowa i w granicach dopuszczalnych przez demokratyczny tryb postępowania (procedury), winny wypracować odpowiednie metody ochrony odbiorców – przede wszystkim dzieci – doboru treści i ich kontroli.

Wśród mediów, tworzących treści kultury masowej, dominującą pozycję zajmują: komercyjna kolorowa telewizja kablowa oraz wielkie koncerny wydawnicze. Tworzy się szczególnie specyficzna monokultura telewizyjna. Jej widownia składa się z ludzi nie odczuwających potrzeby kontaktu z innymi mediami, przede wszystkim z książką i czasopismami. Telewizja niszczy „kulturę obecności”, zamieniając widza w biernego, pasywnego odbiorcę obrazu, rezygnującego z kontaktów interpersonalnych i z uczestnictwa w różnych imprezach, widowiskach, czy wspólnie przeżywanych kontaktach z innymi ludźmi, ma ona przy tym cechy „kultury mozaikowej”, złożonej z fragmentów informacji, wiedzy, idei dobieranych przypadkowo, niewiązanych się z innymi elementami przekazywanych wiadomości, co tworzy – można by uznać – pełne głowy, ale zaśmiecone.

Podstawowe znaczenie w kształtowaniu kultury masowej, przede wszystkim młodszych pokoleń, ma nowoczesna muzyka rozrywkowa, zarówno rockowa, jak i innych rodzajów. Gromadzi ona ogromne masy wielbicieli przeżywających wielkie emocje, tworzy nowych idoli „bohaterów ludowych”, których zasięg popularności jest ważnym zjawiskiem społecznym. Konkurować z nimi mogą chyba jedynie wielcy sportowcy. Widowiska sportowe, głównie w przekazie telewizyjnym, z udziałem tych „aktorów” zyskują nie mniejszą popularność. Wobec tych elementów muzyka poważna, teatr i inne dziedziny wyższej kultury tracą na społecznym znaczeniu. Służą im głównie przekaz radiowy. Radio, ze względu na swój stosunek między nadawcą i odbiorcą wyraźnie wyróżnia się dodatnio wśród mediów.

W ostatnich latach pozycję zbliżoną w kształtowaniu poziomu i upowszechnianiu kultury masowej zajmuje Internet. Przy wszystkich swoich zaletach i potencjalnie ważnej roli, jaką może pełnić, stwarza również wielkie zagrożenia. Powszechne i nieograniczone, poza kosztem finansowym, „otwarcie strony”, dostępność do sieci wiążącej już dziś miliardy instytucji, organizacji i ludzi, umożliwia, poza wszelką kontrolą, upowszechnianie treści nie tylko służących pożytkowi, ale i naruszających dobre obyczaje i normy moralne, mogących tworzyć zagrożenie dla ładu i porządku społecznego, a także szerzyć nieprawdę krzywdzącą innych ludzi.

Zjawiskiem wywołującym niepokój i dyskusje jest amerykanizacja masowej kultury, rozszerzająca się na całą dziedzinę konsumpcji, stylu życia, obyczajów, upodobań, stroju i hierarchii wartości. Ten proces stopniowo rozszerza się na wszystkie kontynenty, niszcząc kultury lokalne. USA po upadku Związku Radzieckiego utrwaliły swoją pozycję hegemonu w świecie. Sprzyja temu proces globalizacji i informatyzacji. Wszystko zdaje się wskazywać na umacnianie się tej tendencji. Zjawisko to jest tym bardziej groźne, że „dobrowolne naśladownictwo” obejmuje miliony, jeśli nie miliardy, ludzi. Jednak za tą zewnętrzną zamerykanizowaną jednorodnością utrzymują się wewnętrzne treści różnych kultur miejscowych (narodowych, etnicznych i innych). Ten proces powstawania kultury McŚwiata i związane z tym kontrowersje i zagrożenia opisał wyczerpująco B.R. Barber (Barber 2007).

Jednym z tych przejawów amerykanizacji stylów życia jest rozwój i rosnąca popularność wielkich centrów towarowych, nowych „świątyń” konsumpcjonizmu. Te wielkie centra, na ogół z pretensjami do luksusu (często pozornego), który ma oszołomić nabywców, położone na obrzeżach lub poza granicami miast, są nie tylko miejscem masowych zakupów, ale także spotkań towarzyskich, różnych rozrywek, miejscem „pokazania się”, tworzenia własnego prestiżu. Mają one znaczenie nie tyle „handlowe”, ile służą kształtowaniu nowych stosunków międzyludzkich. Ta przemożna penetracja kultury amerykańskiej jest przesyciona powszechną tendencją do komercjalizacji i podporządkowania kultury rynkowi – w związku z czym rodzi się pytanie: czy temu *megatrendowi* można się przeciwstawić? Myślę, że można i że należy do tego dążyć w stopniu maksymalnym.

Nadzór państwa nad mediami w systemach autorytarnych i totalitarnych zastąpiła w systemach demokratycznych kontrola pieniądza. Media, niezależnie od formy własności, winny w poczuciu odpowiedzialności, służyć dobru publicznemu, kierując się zasadą samoregulacji. Media skomercjalizowane nie pełnią tej funkcji – rzeczywistość odbiega od tej zasady troski publicznej, a wolność słowa jest zbyt często wykorzystywana dla szerzenia fanatyzmu, siania wrogości i nienawiści, czy różnorodnych treści wprost ogłupiających odbiorcę. Powstał tu mechanizm sprzężenia zwrotnego – media odpowiadają oczekiwaniom odbiorców, a odbiorcy wpływają (dyktują) na treść przekazów. Szczególnie dobitnie to zjawisko występuje w telewizji, jako dyktat „oglądalności”. Prywatne korporacje w interesie ich właścicieli bronią się przed usiłowaniami państwa i instytucji społecznych zaszczepienia im roli wychowującej, edukacyjnej i podnoszenia poziomu kultury. Skłonienie ich do pełnienia takiej roli jest co najmniej iluzją.

Państwo i instytucje reprezentujące społeczeństwo dążą z jednej strony, aby mieć w skomercjalizowanych mediach oddanych sobie ludzi, ale nigdy nie pozyskują ich w całości. Z drugiej – usiłują mieć do dyspozycji media publiczne iłożyć na ten cel odpowiednie środki. Taką funkcję winna pełnić przede wszystkim telewizja publiczna. Media publiczne, w pierwszym rzędzie telewizja (ale i inne), pozostając niezależnymi od władzy politycznej i będąc niezależnymi od kapitału (dążenia do zysku) i reklamy, winny pełnić ważne funkcje społeczne – wychowawcze i kulturowe. Praktycznie jest to trudne, ale jest osiągalne, czego przykładem są doświadczenia wielu demokratycznych krajów Zachodu, przede wszystkim Wielkiej Brytanii. Trzeba przy tym mieć świadomość, że zarówno państwo, jak i inne organizacje publiczne z trudem mogą się bronić przed przewagą rynku prywatnego.

Istnienie silnych mediów publicznych jest ważnym zagadnieniem politycznym. Niezbędne jest zerwanie z dotychczasową praktyką podporządkowania telewizji publicznej względom komercyjnym i reklamie. Winna się ona charakteryzować pluralizmem, bezstronnością i rzetelnością przekazu, winna pełnić funkcję wzorotwórczą, wprowadzać odbiorcę w myślenie o sprawach ogólnospołecznych, budować autorytety intelektualne i moralne.

Demokratyczne państwo, będąc odpowiedzialne za wykształcenie i wychowanie społeczeństwa, za kształtowanie „kapitału ludzkiego”, „społecznego” i „moralnego”, nie może zostać obojętne wobec działania i treści wielkich, prywatnych mediów (kapitalistycznych), winno czuwać nad „ładem medialnym”. Oznacza to potrzebę wdrażania przez państwo, przy współudziale organizacji społecznych, regulacji – zarówno działań pośrednich, jak i tworzenia prawnych warunków funkcjonowania mediów. Wydaje się, że media publiczne winny korzystać (poza dochodami z abonamentu) z dotacji państwa (lub różnych fundacji o charakterze społecznym). Reklama nie powinna stanowić ich ważnego źródła dochodów (to znaczny winna być ograniczona, a może nawet wyeliminowana), w przeciwieństwie do mediów komercyjnych, gdzie stanowi ona główne źródło utrzymania i zysków.

Reklama, główne narzędzie pobudzania konsumpcjonizmu, a zatem kształtowania wzorów, potrzeb i oczekiwań ludzi, a także narzędzie walki o rynki (i zyski), staje się współcześnie (dzięki mediom) wielką siłą oddziałującą na gospodarkę i na całe życie społeczeństw i prowadzi do jego hiperkomercjalizacji. Reklama wpływa na walkę konsumentów o lepsze miejsce na drabinie „prestżu konsumpcyjnego” (i odpowiednich dochodów) i w ten sposób przyczynia się do wzrostu zachowań egoistycznych, często z pominięciem zasad etyki i przyzwoitości, co nie może rodzić pozytywnych skutków w stosunkach międzyludzkich.

Przekonanie, że w kraju demokratycznym media niepubliczne są wyrazem opinii społecznej i służą wywieraniu wpływów na władzę i kontroli nad nią staje się w tych warunkach coraz bardziej iluzją. Opinia publiczna traci coraz bardziej charakter spontanicznego tworu społeczeństwa, a staje się powierzchownym odbiciem podpowiadanych przez środki masowego przekazu sądów i poglądów. Jednak i media publiczne są narażone na utratę niezależności i obiektywizmu. Władze polityczne (także demokratyczne) usiłują podporządkować rządowi i ich organom nadawane treści. Jednak krytyka i społeczne przeciwdziałania stanowią często skuteczny środek obrony.

W niezmiernie interesującej, ale i przygnębiającej książce *Dokąd prowadzą nas media* K.T. Toeplitz (Toeplitz 2006) przedstawia w istocie tragiczny obraz skutków społecznych działania mediów, przede wszystkim telewizji, kierujących się wyłącznie dążeniem do zysków, opanowanych przez wielkie medialne prywatne korporacje, przesyconych reklamą propagującą konsumpcjonizm i płytką rozrywkę, a także bezwartościowe elementy kultury masowej, pozbawione wszelkich wartościowych elementów, ogłupiające coraz bardziej bezmyślnych, biernych odbiorców, rujnujące wszelkie usiłowania wychowawcze. Autor, przedstawiając te tragiczne rezultaty, nie rysuje bardziej optymistycznych przesłanek przełamania tego procesu.

Ten gwałtowny rozwój mediów i procesów informacji rodzi tendencje do wyznaczania ludziom miejsca w strukturze społeczeństwa, rozwarstwiania go i utrwalania podziału jakby

na trzy izolowane od siebie, zależne od stopnia zaawansowania w tych procesach, klasy korzystających z masowych środków przekazu i informacji, pozbawionych, ze względów ekonomicznych i kulturowych, dostępu do nich oraz zamkniętej warstwy wyższej kultury, do której należy część członków klasy wyższej, a przede wszystkim grupy: inteligencji, ekspertów, specjalistów, ludzi wykształconych, o wyższych dochodach i potrzebach, wchodzących w skład wyższej warstwy klasy średniej.

„Nosicielem” kultury masowej jest „człowiek masowy”. Nie jest to jednak „szary człowiek” (*mass-man*) o jakim pisał Ortega y Gasset – pełen lęku, gotów, w warunkach rozchwiania struktur społecznych i politycznych, do buntu przeciw cywilizacji i w „ucieczce od wolności” – o czym pisał E. Fromm – do poparcia radykalnych ruchów dających mu pewność jego miejsca w systemie podporządkowania. Człowiek masowy epoki konsumpcjonizmu i informatyzacji – członek klas średnich i klasy pracujących – aprobuje kapitalizm i cywilizację dającą mu wzorce zachowań, wartości życiowych i dążeń, a także iluzoryczne poczucie wolności oraz oczekiwania, że w tym systemie uzyska stabilizację swego położenia. Pociąga to za sobą spadek jego zainteresowania zagadnieniami społecznymi i depolityzację, a także rezygnację z wszelkiej myśli o zmianie systemu. Rosnąca, w związku ze wzrostem sprzeczności i konfliktów, niepewność oraz proces rozszerzania się klas niższych i wykluczenia, tylko częściowo rodzi narastanie buntu, natomiast poza zniechęceniem i obojętnością .powoduje skłonność do popierania radykalnych ruchów, głównie pravicowonacjonalistycznych, gotowych do rozwiązań autorytarnych.

Podstawowym zagadnieniem cywilizacji współczesnej jest: jak zahamować i odwrócić tendencje konsumpcjonizmu i kultury masowej „McŚwiata” (Barber 2007), jak wyrwać jednostkę i społeczeństwa z ich bezosobowych, anonimowych mechanizmów, co należałoby przedsięwziąć, aby nauczyć ludzi rozsądnej konsumpcji, zmiany ich potrzeb i oczekiwań. Tylko sami ludzie mogą dokonać zmian w modelu konsumpcji, giną w natłoku masowej informacji o wątpliwej wartości. Ludzie coraz mniej rozmawiają ze sobą i coraz bardziej ograniczają się do kontaktów za pośrednictwem urządzeń technicznych. Ten kontakt elektryczny oddala ludzi od siebie i wzmacnia poczucie samotności.

Cywilizacja informatyczna otwiera ogromne możliwości podnoszenia poziomu wykształcenia i wiedzy, tworząc równocześnie groźne dla jednostek i całego społeczeństwa skutki: wzmacnia alienację, wywiera negatywny wpływ na moralność, postawy i zachowania, oddziałuje niekorzystnie na kształt struktury społecznej.

Bibliografia

- Barber, B. (2007), *Dżihad kontra McŚwiat*, Wyd. Muza, Warszawa.
Oz, A. (2005), *Opowieść o miłości i mroku (opowieść autobiograficzna)*, Wyd. Literackie Muza, Warszawa.
Toeplitz, K.T. (2006), *Dokąd prowadzą nas media*, Iskry, Warszawa.

The critical reflections on consumptionism and the mass culture

The essay presents author's reflections on the subject of mass culture and its role to contemporary societies. Its focus point is the mechanisms of creating the illusion of freedom and free choice in the mass culture. The author describes the constraints of free participation in mass culture, such as: receivers' educational level, culture restrictions (social norms, tradition), economic barriers (country and society living standard as well as mass broadcasting costs that lead to prevalence of international corporations). The author concludes that the democratic state, being responsible for human and social capital creation should not be indifferent to actions of huge private media corporations and the contents of broadcasted programs. The state should take an active part in media order creation. It means the need of regulations and the active role (for example in watch-dog activities) of the civic organizations.

Jan Sowa

Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Obywatele i konsumenci. Wolny rynek, demokracja i społeczeństwo obywatelskie w epoce turbokapitalizmu¹

Żadne chyba stulecie historii nie budzi tyle kontrowersji, co wiek XX. Nazywano go „wiekiem totalitaryzmów”, „wiekiem gułagów”, „wiekiem ludobójstwa”, „wiekiem obozów koncentracyjnych”, ale również „wiekiem postępu” oraz „wiekiem demokracji”. Rzeczywiście, jeśli za *Freedom House* porównamy stopień rozwoju inkluzywnych systemów politycznych na początku i na końcu dwudziestego stulecia, okaże się, że spośród szeregu projektów emancypacyjnych zainicjowanych w okresie Oświecenia, demokratyzacja odniosła w ubiegłym wieku najbardziej spektakularne sukcesy.

O ile w 1900 roku ustrój typu demokratycznego – definiowany przez autorów jako „system polityczny, w którym przywódcy wybierani są w powszechnych wyborach uwzględniających wiele partii oraz wielu kandydatów, a partie opozycyjne posiadają realną szansę zdobycia władzy lub przynajmniej udziału w rządzeniu” (*Democracy's Century*) – nie istniał w żadnym kraju, o tyle w roku 2000 cieszyć się nim mogło prawie dwie trzecie mieszkańców planety (por. Tabela 1.). Do diagnozy tej należałoby oczywiście dodać wiele zastrzeżeń i komentarzy. Nie wszędzie demokracja parlamentarna, nawet jeśli zapisana w konstytucji

¹ Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy doktorskiej „Liberalizacja – modernizacja – demokratyzacja. O próbach społeczno-politycznej transformacji Peryferii”, obronionej w październiku 2006 roku na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, pod opieką prof. dr. hab. Zdzisława Macha. Rozprawa ukazała się w postaci książki pod tytułem *Ciesz się późny wnuku! Kolonializm, globalizacja i demokracja radykalna*, nakładem wydawnictwa Korporacja Ha!art (2008).

i ustawodawstwie, działa równie sprawnie, co do ogólnej tendencji nie ma jednak wątpliwości: wiek XX był stuleciem demokracji.

Tabela 1.
Procentowy udział różnych form ustroju politycznego w organizacji państw w XX wieku

	Suwerenne państwa oraz kolonie			Populacja (w milionach i procentach)		
Typ ustroju	2000	1950	1900	2000	1950	1900
DEM	119 (62,0%)	22 (14,3%)	0 (0,0%)	3438,3 (58,2%)	743,2 (31,0%)	0 (0,0%)
RDP	16 (8,3%)	21 (13,6%)	25 (19,2%)	297,6 (5,0%)	285,9 (11,9%)	206,6 (12,4%)
CM	0 (0,0%)	9 (5,8%)	19 (14,6%)	0 (0,0%)	77,9 (3,2%)	299,3 (17,9%)
TM	10 (5,2%)	4 (2,6%)	6 (4,6%)	58,2 (1,0%)	16,4 (0,7%)	22,5 (1,3%)
AM	0 (0,0%)	2 (1,3%)	5 (3,8%)	0 (0,0%)	12,5 (0,5%)	610,0 (36,6%)
AR	40 (20,8%)	10 (6,5%)	0 (0,0%)	1968,9 (33,3%)	122,0 (5,1%)	0 (0,0%)
TOT	5 (2,6%)	12 (7,8%)	0 (0,0%)	141,9 (2,4%)	816,7 (34,1%)	0 (0,0%)
C	0 (0,0%)	43 (27,9%)	55 (42,3%)	0 (0,0%)	118,4 (4,9%)	503,1 (30,2%)
P	2 (1,0%)	31 (20,1%)	20 (15,4%)	4,8 (0,1%)	203,3 (8,5%)	26,5 (1,6%)
RAZEM	192 (100,0%)	154 (100,0%)	130 (100,0%)	5909,6 (100,0%)	2396,3 (100,0%)	1668,0 (100,0%)

Legenda: DEM = Demokracja, RDP = Praktyka demokratyczna w formie ograniczonej, CM = Monarchia konstytucyjna, TM = Monarchia tradycyjna, AM = Monarchia absolutna, AR = Reżim autorytarny, TOT = Reżim totalitarny, C = Kolonia, P = Protektorat.

Źródło: *Democracy's Century*, Freedom House.

Niestety, tak w innych przypadkach nauki społeczne o wiele lepiej radzą sobie z opisem *status quo*, niż z jego satysfakcjonującym wyjaśnieniem. Teorii tłumaczących pojawienie się i rozwój demokracji liberalnych jest wiele. Konstruowali je między innymi tacy uczeni, jak Seymour Martin Lipset (Lipset 1998), Joseph Schumpeter (Schumpeter 1995), Barrington Moore (Moore 1967), Francis Fukuyama (Fukuyama 1996), Samuel Huntington (Huntington 1995) czy Robert Dahl (Dahl 2000). Żadna nie jest pozbawiona kontrowersji, a sama sprawa tak zagmatwana, że jej nawet pobieżne omówienie w krótkim artykule jest zdecydowanie niemożliwe. Dlatego chciałbym skupić się tutaj na jednym tylko ważnym

wątku rozważań dotyczących demokratyzacji, a mianowicie na wpływie, jaki na rozwój i konsolidację ustrojów demokratycznych mieć może gospodarka kapitalistyczna. Świadomie i celowo na boku pozostawiam kwestie kulturowe, społeczne i historyczne, których uwzględnienia wymagałby każdy wyczerpujący opis procesu demokratyzacji. Nie znaczy to, że niniejszy tekst jest głosem na rzecz ekonomicznego determinizmu w wersji marksistowskiej lub neoliberalnej. Gospodarka kapitalistyczna, którą z paroma wyjątkami znamy dziś już wyłącznie w wydaniach mniej lub bardziej neoliberalnych, nie jest bynajmniej jedyną siłą kształtującą przemiany polityczne. Będę nawet argumentował na rzecz tezy, że **przekonanie o automatycznym wymuszaniu przez kapitalizm jakiegokolwiek jasno określonego ustroju politycznego jest zasadniczo błędne i nie może być traktowane jako wiedza potwierdzona przez naukę, ale raczej jako element niebezpiecznej ideologii postpolityczności. Zgodnie z nią, decyzje dotyczące najważniejszych problemów społecznych nie powinny mieć charakteru politycznego, ale ekspercko-menedżerski i być podejmowane w wyniku konsensusu kapitalistyczno-liberalnego, przedstawianego jako najlepszy sposób organizacji społeczno-ekonomicznej** (por. Laclau, Mouffe 1985; Žižek 2006). Zgodnie z tym podejściem nie ma już miejsca na rządy, ale jedynie na zarządzanie rozwijającym się według własnej logiki społeczeństwem zdominowanym przez zasady gospodarki kapitalistycznej, która sama z siebie zrodzi zawsze najbardziej sprawiedliwy i inkluzywny ład polityczny. Jak postaram się pokazać, jest to przekonanie zdecydowanie błędne. Historycznie rzecz biorąc, postęp demokratyzacji nie wynikał wcale z jakiegokolwiek automatyki ekonomiczno-społecznej i stanowił raczej wynik celowych działań podejmowanych w obrębie sfery politycznej. **Nie ma więc mowy, aby rynek mógł kiedykolwiek z powodzeniem dla wszystkich zastąpić politykę społeczną.**

1. Kapitalizm a demokracja

Statystyczna zależność pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego a stopniem demokratyzacji była wielokrotnie odnotowywana w ciągu ostatnich pięciu dekad, które upłynęły od publikacji pionierskiej pod tym względem książki Lipseta *Homo politicus*. Opierając się na danych dotyczących poziomu PKB oraz rozwoju demokracji liberalnej (mierzzonego np. Skalą Poliarchii Roberta Dahla), można potwierdzić, że na początku XXI wieku korelacja pomiędzy rozwojem gospodarczym a polityczną inkluzywnością wynosi $r=0,58$.² Fakt ten był również wielokrotnie komentowany i eksponowany w dyskusji nad wpływem kapitalizmu na demokratyzację. Jak zauważa Charles Lindblom, ustrój liberalno-demokratyczny rozwinął się i skonsolidował tylko i wyłącznie w krajach posiadających gospodarki rynkowe. Jego zdaniem pozytywny wpływ kapitalizmu na demokrację polega na tym, że rynek sam reguluje ogromną sferę życia i przez to ogranicza wpływ władzy na społeczeństwo (Lindblom 1988, s. 115). Rzeczywiście, ograniczanie władzy, zarówno jeśli chodzi o jej zakres, jak i siłę, mające na celu uniknięcie sytuacji, w której człowiek jest przedmiotem władzy, nie będąc jej podmiotem, stanowiło zawsze istotną część demokratycznego

² Korelacja istotna statystycznie na poziomie $p<0,05$ przy $N=188$.

projektu (por. Sartori 1998; Shapiro 2006). Nie ulega wątpliwości, że wpływ wolnego rynku i rozwoju gospodarki kapitalistycznej może być tutaj pozytywny, z czym zgodziłby się nie tylko Milton Friedman czy Fryderyk von Hayek, ale również Karol Marks, który wielokrotnie podkreślał emancypacyjną moc kapitalizmu niszczącego zastane zależności i hierarchie.

Robert A. Dahl w eseju *O demokracji* dokonuje krótkiego podsumowania pozytywnych i negatywnych konsekwencji kapitalizmu dla rozwoju demokracji. Konkluzje idą tutaj w podobnym kierunku, co rozumowanie Lindbloma. Zdaniem Dahla, możemy uznać, że kapitalizm wolnorynkowy sprzyja demokracji z dwóch podstawowych powodów:

- „1. Poliarchiczna demokracja przetrwała tylko w krajach, w których przeważała gospodarka kapitalistyczna i wolnorynkowa; nigdy nie przetrwała w kraju, w którym przeważała gospodarka nierynkowa.
2. Tak ścisła relacja istnieje, ponieważ niektóre podstawowe cechy kapitalizmu wolnorynkowego sprawiają, że sprzyja on instytucjom demokratycznym. Odpowiednio, niektóre podstawowe cechy nierynkowej gospodarki czynią ją szkodliwą dla ewentualnej demokratyzacji.” (Dahl 2000, s. 154–155)

O jakie „podstawowe cechy” chodzi? Przede wszystkim, zauważa Dahl, kapitalizm „z zadziwiającą regularnością i ładem” produkuje dobra i usługi „znacznie bardziej skutecznie niż jakikolwiek inny system.” (tamże, s. 155) Ten argument, odwołujący się do schematu „kapitalizm => dobrobyt => demokracja”, jest podnoszony bardzo często. Stanowi on istotny element teorii modernizacji Lipseta i jej późniejszych inkarnacji. Posługuje się nim również Fareed Zakaria, który w książce *The Future of Freedom* rozwija pogląd, że liberalna gospodarka jest niezbędnym warunkiem liberalnego ustroju politycznego (Zakaria 2004). Samuel Huntington uważa, że „trzecia fala demokratyzacji (...) była w dużym stopniu wytworem wzrostu gospodarczego poprzednich dwóch dekad” (Huntington 1995, s. 70). Spośród 31 krajów, w których w latach 1974–1989 dokonała się demokratyzacja, dwie trzecie znajdowało się w sferze średnich lub wysokich dochodów. Statystyki te podsumowuje Tabela 2.

Jest kilka powodów, dla których rozwój ekonomiczny sprzyja demokratyzacji. Jak zgodnie stwierdzają Dahl i Huntington, prowadzi on do wyłonienia się klasy średniej, stanowiącej podstawę dla budowy liberalnej demokracji. Jest to argument zgodny z teorią Lipseta i długą tradycją intelektualną, która od czasów Arystotelesa łączy istnienie demokracji ze społeczną równością. Ta ostatnia możliwa jest jedynie jako równość w bogactwie. Bieda prowadzi zawsze do rosnących nierówności, czego dowodzą analizy statystyczne: pomiędzy Indekssem Giniego mierzącym stopień nierówności w danym państwie, a wielkością produktu krajowego brutto istnieje korelacja $r = -0,39$. Kraje bogatsze są więc w istotnym stopniu równiejsze niż kraje biedne. Być może tu właśnie należałoby doszukiwać się jednego z podstawowych powodów, dla których demokracji liberalnej towarzyszy zamożność i na odwrót: bieda jest po prostu zbyt dużą barierą dla rozwoju inkluzywnych systemów politycznych, na co niektórzy komentatorzy wskazywali w kontekście przemian demokratycznych w państwach postkolonialnych. W 1960 roku Edward Shils tak pisał o ich sytuacji:

„Trzeba stwierdzić, że bez znacznego postępu ekonomicznego nowe państwa nigdy nie staną się prawdziwie demokratyczne. Ekstremalnie biedne narody znajdujące się pod władzą tradycji i dysponujące prymitywną technologią nigdy nie stworzą społecznego zróżnicowania i przestrzeni indywidualnej wolności niezbędnych dla istnienia demokracji.” (Shils 1960, s. 280)

Tabela 2.
Rozwój ekonomiczny i demokratyzacje trzeciej fali

PKB na mieszkańca (w USD)	Liczba krajów				Odsetek krajów, które przeszły demokratyzację lub liberalizację
	Demokratycznych w 1974 roku	w których wystąpiły procesy demokratyzacji lub liberalizacji w latach 1974–1989	niedemokra- tycznych	Ogółem	
Poniżej 250	1	2	31	34	6
250–1000	3	11	27	41	29
1000–3000	5	16	5	26	76
Powyżej 3000	18	2	3	23	40
Razem	27	31	66	124	32

Źródło: Huntington 2004, s. 71.

Dobrobyt ekonomiczny oznacza również lepszą edukację, co w połączeniu z rozwojem klasy średniej tworzy podstawy kultury obywatelskiej z towarzyszącym jej zaufaniem społecznym, zadowoleniem i kompetencjami. W świetle badań przeprowadzonych przez Roberta Putnama we Włoszech, znaczenia obywatelskości i zaufania dla rozwoju demokracji nie sposób przecenić.

Huntington ujmuje zależności między rozwojem ekonomicznym a demokratyzacją w formie schematu, który przedstawia Rysunek 1.³

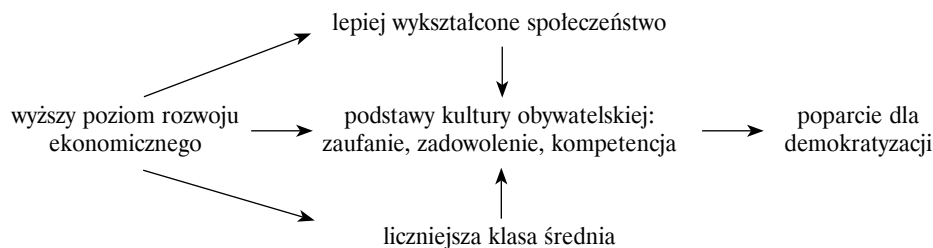
Jak argumentuje Dahl, wzrost gospodarczy nie tylko łagodzi nierówności i wzmacnia klasę średnią, ale gdy pojawiają się konflikty społeczne, sprzyja rozładowywaniu napięć:

³ Na marginesie dodać tutaj można, że schemat Huntingtona, podobnie jak wszystkie jedno-kierunkowe zależności, przedstawia tylko część rzeczywistości. Strzałki można by na nim odwrócić: demokratyzacja pociąga za sobą wyższy poziom wykształcenia, zwiększa kulturę obywatelską, stymuluje rozwój klasy średniej i w ten sposób wpływa również na rozwój ekonomiczny. Ten ostatni, jak argumentował m.in. Putnam, można traktować jako **produkt** obywatelskości, a nie jej **warunek**. Sytuacja ta wskazuje na wzajemne powiązanie różnych części życia społecznego przez skomplikowane więzi o charakterze sprzężenia zwrotnego.

„Wzrost gospodarczy dostarcza więcej zasobów, które można wykorzystać do zadowalającego rozwiązania – kiedy każda strona coś zyskuje. Przy braku wzrostu konflikty gospodarcze, by użyć terminu teorii gier, powodują »sumę zerową«, czyli, co ja zyskuję, to ty tracisz, a co ty zyskujesz, ja tracę.” (Dahl 2000, s. 155)

Rysunek 1.

Rozwój ekonomiczny jako czynnik demokratyzacji



Źródło: Huntington 2004, s. 78.

Dodatkowo gospodarka rynkowa wymusza rozwój mechanizmów negocjacji, zawierania porozumień i wypracowywania kompromisów. To wszystko odbywa się bez udziału państwa, a więc stymuluje niezależność i samorządność zarówno jednostek, jak i grup społecznych. Z tego powodu centralne sterowanie gospodarką ma, zdaniem Dahla, dodatkowy mankament, niekoniecznie związany z samą tylko wydajnością ekonomiczną. Zarządzanie dużym systemem ekonomicznym wymaga skonstruowania gigantycznego aparatu nadzoru, kontroli i przymusu. Rząd musi nie tylko zbierać masę informacji i przeprowadzać szczegółowe analizy, ale posiadać również środki do wprowadzenia w życie planu, który zostanie opracowany. Wymaga to po pierwsze – stworzenia opresywnych mechanizmów wymuszających (na przykład poprzez system racjonowania) taką aktywność konsumpcyjną jednostek, która zgadza się z założeniami rządu, a po drugie – daje wąskiej grupie rządowych urzędników kontrolę nad gigantycznymi zasobami ekonomicznymi, co w niebezpieczny sposób zagraża demokratycznej zasadzie rozpraszania i minimalizowania władzy. „Centralnie planowana gospodarka wprost zachęca przywódców kraju wielkimi literami: Macie pełną swobodę posłużyć się tymi zasobami gospodarczymi do umocnienia i utrzymania władzy!” (tamże, s. 157). Jak pokazały eksperymenty z centralnym planowaniem przeprowadzone w obozie sowieckim, podobne zagrożenia są jak najbardziej realne. Państwo w roli centralnego planisty nie kieruje się wcale dobrem obywateli, ale perwersyjną logiką jedynego kapitalisty, co doprowadza do najgorszej z możliwych sytuacji: doskonałego monopolu. Proces ten został świetnie opisany zarówno przez ekonomistów liberalnych, opowiadających się za wolnym rynkiem, jak i przez tych marksistów, którzy nie dali uwieść się bolszewizmowi (Cliff).

W powyższych argumentach przemawiających za pozytywnym wpływem rozwoju gospodarczego na demokratyzację są zapewne jakieś racje. Związek między bogactwem

a ustrojem politycznym bez wątpienia istnieje, podstawową kwestią nie są tu jednak statystyki makroekonomiczne, takie jak PKB, wielkość inflacji czy stopy procentowe. Jak pokazuje przykład bardzo bogatych, ale słabo zdemokratyzowanych państw rentierskich, które utrzymują się dzięki zyskom czerpanym z eksportu surowców naturalnych – głównie ropy naftowej – **z punktu widzenia demokratyzacji liczy się nie tyle sam poziom bogactwa, co sposób jego generowania oraz społeczne konsekwencje konkretnych mechanizmów ekonomicznych.** Jak przekonuje Fareed Zakaria, powołując się we wspomnianej już książce *The Future of Freedom* na badania Salasa i Warnera, **w zamkniętych państwach naftowych, takich jak Arabia Saudyjska, Kuwejt czy Zjednoczone Emiraty Arabskie, bogactwo przyczynia się do petryfikowania mało demokratycznego porządku społecznego.** Zyski z ropy to łatwe pieniądze, które płyną do budżetu państwa niezależnie od działań administracji, co nie skłania do podejmowania reform. Rządzący cieszą się legitymacją wynikającą z pozoru sprawności (generowanie dobrobytu), a dzięki dostępowi do gigantycznych zasobów grupa trzymająca władzę staje się wystarczająco silna, aby zakonserwować sprzyjający jej układ stosunków społecznych (Zakaria 2004, s. 74). Tego samego zdania jest Samuel Huntington, który wskazuje, że eksploatacja zasobów naturalnych wymaga rozwoju państwowej biurokracji, co również jest czynnikiem petryfikującym tradycyjne układy władzy (Huntington 1995, s. 74). Wielkie pieniądze oznaczają również wielką korupcję i liczne naciski zorganizowanych grup interesu, zarówno wewnątrz państwa, jak i za granicą. Dlatego paradoksalnie obecność na terenie danego kraju znaczących zasobów bogactw naturalnych, takich jak ropa naftowa, gaz, złoto, diamenty, rzadkie metale itd. nie tylko nie sprzyja modernizacji, demokratyzacji i trwałemu rozwojowi, ale jest nawet predyktorem porażki w tych dziedzinach. Spektakularnym przykładem tej sytuacji jest Demokratyczna (sic!) Republika Konga, na której terenie znajdują się wielkie złoża surowców i bogactw naturalnych. W kraju tym w latach 90., w najbardziej krwawej wojnie od czasów II wojny światowej zginęło ok. 4 miliony ludzi (Ross 2001).

Bogactwo wygenerowane przez przedsiębiorczość, produkcję i handel idzie natomiast najczęściej w parze z rozwojem sprawnego aparatu administracji państwowej i silnego społeczeństwa obywatelskiego, będącego budulcem cnót obywatelskich i ochroną dla wolności osobistych. Jeśli więc chodzi o generowanie bogactwa, liczy się nie tylko „co” oraz „ile”, ale również „jak” i „z jakimi konsekwencjami społecznymi”. Właśnie to „jak” kapitalizmu w jego obecnym, neoliberalnym wydaniu oraz procesy społeczne towarzyszące jego ekspansji stanowią zagrożenie dla demokracji. Aby uchwycić tkwiące w tym niebezpieczeństwo, trzeba przede wszystkim pamiętać, że kapitalizm, z jakim mamy obecnie do czynienia, nie jest kapitalizmem drobnych wytwórców i kupców, jaki wychwalali klasycy liberalizmu. Jest to raczej wyposażony w wyrafinowaną maszynę marketingu, reklamy i *public relations* kapitalizm transnarodowych korporacji, monopoli, oligopoli i karteli, które ekonomiczną siłą przewyższają wiele państw. Zwolennicy tego neoliberalnego, globalnego turbokapitalizmu często powołują się na Adama Smitha, traktując go jako swojego duchowego ojca, zapominają jednak, że to właśnie on, jak mało kto, przestrzegał przed zagrożeniem dla wolności ze strony kapitalizmu korporacyjnego.

Robert Dahl, skądinąd uczony, któremu bliskie są ideały wolnorynkowe, formułuje wątpliwości co do prodemokratycznego charakteru gospodarki kapitalistycznej w trzech następujących punktach:

- „1. Demokracja i kapitalizm wolnorynkowy żyją we wzajemnym konflikcie, co sprawia, że się wzajemnie modyfikują i ograniczają.
2. Ponieważ kapitalizm wolnorynkowy nieuchronnie wytwarza nierówności, to ogranicza demokratyczny potencjał demokracji poliarchicznej, wytwarzając nierówności w zakresie dystrybucji zasobów politycznych.
3. Kapitalizm wolnorynkowy wielce sprzyja rozwojowi demokracji poliarchicznej. Jednak wskutek negatywnych konsekwencji dla politycznej równości, nie sprzyja rozwojowi demokracji powyżej poziomu poliarchii.” (Dahl 2000, s. 160–164)

Konstatacja Dahla, że nierówności ekonomiczne przekładają się na nierówności polityczne jest oczywista dla każdego, kto w pozbawiony uprzedzeń sposób spojrzy na proces wyłaniania władzy w demokracjach poliarchicznych. Częściej niż byśmy chcieli i niż mogłoby wynikać z ideałów, na których zbudowano system przedstawicielski, mechanizmy wyłaniania reprezentantów stają się przykrywką dla oligarchii. Teoretycznie na „przedstawiciela narodu” wybrany może być każdy, empiryczna obserwacja procedur wyborczych wskazuje jednak, że ci, którzy mają dużo pieniędzy na kampanię wyborczą są wybierani częściej niż ci, którzy mają ich niewiele lub nie mają wcale. Chociaż w sferze zasad i postulatów jest jak najbardziej możliwe, że człowiek biedny i pozbawiony wsparcia „możnych tego świata”, mający natomiast świetne pomysły na rządzenie i szczerze oddany interesowi ludu zostanie wybrany nawet na najwyższy urząd w państwie, w praktyce nie zdarza się to jednak w ogóle lub niezwykle rzadko. Ze względu na szereg czynników związanych z samym procesem wyborczym, takich jak na przykład koszty kampanii oraz absolutnie kluczowy dostęp do mediów, pieniądze oznaczają niestety w demokracji poliarchicznej władzę.

W odpowiedzi na przytaczaną wcześniej obserwację Lindbloma, że demokracja liberalna rozwinęła się tylko w krajach, gdzie istniała gospodarka rynkowa, trzeba stwierdzić, iż przetrwała ona w nich wyłącznie dzięki świadomym i celowym ograniczeniom oraz regulacjom, jakie nakładano na wolny rynek. Istnieją dobre podstawy, aby sądzić, że kapitalizm pozostawiony zupełnie sam sobie nie zmierza wcale do powszechnego dobrobytu i tryumfu wolności, ale do monopolu i niewolnictwa. Wybitny ekonomista, laureat Nagrody Nobla, poświęcił wiele wysiłku badaniu niedoskonałości rynku prowadzących do negatywnych społecznie konsekwencji pełnej wolności gospodarczej. Biorąc za punkt wyjścia klasyczną tezę Debreu i Arrowa o paretooptimalnej alokacji zasobów w stanie równowagi konkurencyjnej (Arrow, Debreu 1954), wskazał, że dwa podstawowe założenia, na których się ona opiera – istnienie konkurencji doskonałej oraz informacyjnej symetrii między stronami rynkowych transakcji – w rzeczywistości nie są nigdy spełnione. Stiglitz wyciąga z tego wniosek o koniecznych dla utrzymania równości zewnętrznych interwencjach w kapitalizm:

„(...) Najnowsze osiągnięcia teorii ekonomicznej (...) wykazały, że ilekroć informacja jest niedoskonała i rynek niekompletny, czyli – można powiedzieć – zawsze, zwłaszcza

w krajach rozwijających się, tylekroć działanie niewidzialnej ręki (ryнку – J.S.) jest w najwyższym stopniu niedoskonałe. (...) Pożądane są pewne interwencje rządu, które co do zasady mogą poprawić efektywność rynku. Te ograniczenia nałożone na warunki efektywności rynku są ważne – wiele kluczowych działań państwa można zrozumieć jako odpowiedź na zawodność rynku.” (Stiglitz 2004, s. 78–79)

Znajdujące wyraz, w używanym wielokrotnie przez prezydenta USA Billa Clintona sformułowaniu „demokracja rynkowa”, przekonanie – zgodne z klasyczną postawą *laissez-faire* i propagowane przez zwolenników neoliberalizmu – że kapitalizm jest wielką siłą wspierającą wolność, a wolny rynek prowadzi do politycznej emancypacji, to zaledwie propaganda zawołowana w szczytnych ideałach. Kapitalizm jako pewien sposób organizacji aktywności ekonomicznej może koegzystować z różnymi formami organizacji życia politycznego. Jak pokazał Barrington Moore na przykładzie południa USA, gospodarka kapitalistyczna świetnie rozwija się w połączeniu z niewolnictwem. Jego zniesienie, jak argumentuje Moore, nie było wynikiem przeobrażeń gospodarczych, ale skutkiem konsekwentnej polityki Północy. Polityki, która napotkała na tak silny opór, że jej przedłużeniem musiała być wojna (Moore 1967, s. 426). Również Lester Thurow jest zdania, że kapitalizm daje się bez większych problemów połączyć z instytucją niewolnictwa (Thurow 1999, s. 317–318). Moore nie zgadza się z tezą, że likwidacja niewolnictwa została wymuszona przez sam rozwój kapitalizmu przemysłowego. Gra toczyła się tutaj, jego zdaniem, bardziej o polityczne ideały wolności i równości, niż o kwestie ekonomiczne:

(...) „Niewolnictwo na plantacjach było bez wątpienia przeszkodą dla demokracji, a w każdym razie dla każdej formy demokracji, która postuluje istnienie wolności oraz równości między ludźmi – nawet ograniczonej wyłącznie do równości możliwości. Nie ma natomiast przekonujących dowodów, że niewolnictwo było przeszkodą dla kapitalizmu przemysłowego jako takiego. Perspektywa porównawcza dostarcza przykładów sukcesu kapitalizmu przemysłowego w społeczeństwach, które nie rządzą się ideałami demokracji albo też – mówiąc w bardziej ostrożny sposób – w których ideały te są co najwyżej celami drugoplanowymi. Tak było w Niemczech i w Japonii przed 1945 rokiem.” (Moore 1967, s. 152)

Związek między kapitalizmem a demokracją wydaje się, z punktu widzenia społeczeństw zachodnich, czymś naturalnym i koniecznym, jest to jednak złudzenie wynikające z uwarunkowań historycznych. W obrębie naszej kultury w czasie ostatnich 200 lat nastąpił równoległy rozwój gospodarki kapitalistycznej oraz demokracji liberalnej, uważna analiza tych dwóch procesów pokazuje jednak, że **to, co uznajemy za nasze najbardziej wartościowe zdobycze społeczne – a więc wolności osobiste, równouprawnienie płci, powszechną edukację, ochronę zdrowia, równość szans itd. – nie zostało nam подарowane przez kapitalistów, ale w dużej mierze wymuszone przez działające świadomie i celowo ruchy emancypacyjne. Powszechny dobrobyt to osiągnięcie polityki, a nie rynku.** Państwo opiekuńcze powstało w XIX wieku nie z inicjatywy przedsiębiorców, ale polityków, takich jak Bismarck czy Disraeli. Niwelacja nierówności wymaga w gospodarce kapitalistycznej nieustannego

wysiłku. Wiara, że w innej kulturze sam rozwój kapitalistyczny doprowadzi do pojawienia się liberalno-demokratycznego porządku społecznego jest złudna. Benjamin Barber słusznie twierdzi, że rozwój gospodarczy i wolny rynek da się oddzielić od wolności politycznej, wskazując na przykłady Singapuru, Chin i Korei Południowej (Barber 2000, s. 232).

To, co niewątpliwie przynosi ze sobą wzrost gospodarczy i przyrost bogactwa, to nowe środki działania – rozwój technologii i mediów sprzyja nieskrępowanemu rozprzestrzenianiu informacji, dostępność środków transportu ułatwia organizację, większe zasoby finansowe rozszerzają gamę dostępnych środków politycznej działalności itp. – nic jednak z tego automatycznie dobrego nie wynika dla wolności i równości, jeśli nikt nie chce za pomocą tych narzędzi o nie zabiegać. Zasadniczy problem pojawiający się na styku kapitalizmu i ideałów demokratycznych polega na tym, że rynek jest sprawny w produkowaniu bogactwa, jednak w nierówny sposób je dystrybuuje. Przez długi czas ekonomiści wywodzący się ze szkoły Ricarda uważali, że nierówność dochodów jest dla gospodarki dobra. Sądzieli, że „gdyby dochód dzielono między wielu, byłby w całości wydawany. Ale jeśli płynie zwartym strumieniem do kieszeni bogaczy, ci jego część niewątpliwie zaoszczędzą i zainwestują” (Galbraith 1973, s. 67). Zgodnie z Ricardowską konkurencyjną wizją gospodarki obawa przed biedą i ekonomicznym ryzykiem z nią związanym miały również stanowić dodatkowy bodziec dla wydajnej pracy. Taki pogląd wyznaje obecnie wielu neoliberalistów, chociaż ze względu na jego niepopULARNOŚĆ bardzo rzadko bywa on artykułowany *expressis verbis*.

Marks podważył w XIX wieku podobne przekonania, eksponując ich niemoralność, wierzył jednak, że eliminacja nierówności i biedy na drodze reform musi zniszczyć kapitalizm. Dopiero Keynes, wykazał, że z czysto ekonomicznego punktu widzenia bieda i bezrobocie nie są zjawiskiem pożądanym. Równiejsza dystrybucja dochodu stymuluje popyt, a to z kolei sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Czy Keynes miał rację i czy z punktu widzenia samej gospodarki kapitalistycznej równość jest pożądana, czy nie, to osobny temat, na którego rozstrzygnięcie nie ma tu miejsca. Historia pokazuje jednak, że wszędzie tam, gdzie celem rozwoju nie było samo tylko mnożenie wskaźników makroekonomicznych, ale budowa stabilnego i inkluzywnego ustroju politycznego, w którym owoce wzrostu ekonomicznego będą dzielone pomiędzy wszystkich, na kapitalizm nakładano kaganiec świadomych interwencji, ograniczeń i reform.

Konieczność interwencji w gospodarkę wynika również z innej, bardzo negatywnej cechy kapitalizmu, a mianowicie z jego krótkowzroczności. Lester Thurow zwraca uwagę, że kapitalizm jako taki nie tylko nie ma długoterminowej wizji rozwoju społeczeństwa i świata, ale nie potrafi nawet we właściwy sposób inwestować w swoją własną przyszłość. Teoria kapitalizmu zakłada, że innowacje technologiczne, które są kołem zamachowym postępu, po prostu „się pojawiają” (Thurow 1999, s. 394). Kwestia postępu technologicznego jest często dyskutowana przy okazji debat na temat własności intelektualnej. Gazetowi apologeti neoliberalnego kapitalizmu, których w Polsce modelowym przykładem jest komentator „Gazety Wyborczej” Witold Gadomski, twierdzą wtedy, że prywatne firmy są najskuteczniejszymi inkubatorami wynalazczości i generują najwięcej nowej wiedzy. Tymczasem, jak pokazuje Lester Thurow, badania naukowe w dziedzinach, w których inwestycje nie mają szans zwrócić się w czasie krótszym niż 5 lat, są prawie wyłącznie

domeną instytucji publicznych, finansowanych przez rząd (tamże, s. 380). Temporalny horyzont kapitalizmu wynosi właśnie mniej więcej 5 lat. Nie jest to absolutnie perspektywa, w której można by planować demokratyzację i polityczne reformy. Wymagają one inwestycji – również ekonomicznych – które mają szansę zwrócić się po o wiele dłuższym okresie, bywa, że nawet po kilkudziesięciu latach. Dotyczy to takich kluczowych kwestii, jak edukacja czy rozbudowa infrastruktury (tele)komunikacyjnej. **Kapitalizm optymalizuje tylko swoją krótkoterminową przyszłość, często kosztem perspektywy długoterminowej.** Ta jego wewnętrzna sprzeczność stanowi zagrożenie zarówno dla niego samego, jak i dla społeczeństwa, co sprawia, że nie należy dopatrywać się w nim zbyt dużego potencjału prodemokratycznego.

2. Demokratyzacja kontra McŚwiat

Problemy z neoliberalnym kapitalizmem nie kończą się na samych jego konsekwencjach. **Istnieje jeszcze głębszy poziom, na którym ideologia neoliberalna stanowi zagrożenie dla demokracji. Jest to poziom antropologicznej koncepcji człowieka oraz wizji życia społecznego, jakie presuponuje neoliberalizm. Zagrożenie objawia się pod dwiema postaciami: apoteozy konsumpcji oraz deprecjacji dobra wspólnego.**

Kim jest z punktu widzenia turbokapitalizmu idealny człowiek, mówiąc kategoriami Benjamina Barbera – „idealny obywatel McŚwiata”? Oczywiście, konsumentem. Demokracja potrzebuje natomiast obywateli. Tylko pozornie pomiędzy tymi dwiema kategoriami nie ma konfliktu. W rzeczywistości idealny konsument i dobry obywatel mają cały szereg wzajemnie sprzecznych i wykluczających się cech. Porównajmy te dwie wizje pod kątem ich ładunku antropologicznego oraz psychologicznego. Dobry konsument musi być przede wszystkim naiwny i bezkrytyczny, aby dało się skutecznie manipulować nim za pomocą marketingu i generować w nim jak największą liczbę pragnień, które potem rynek może zaspokajać. Jest więc dobrze, aby nie był on zbyt wykształcony. Nie powinien być oczywiście całkiem głupi, bo to ogranicza ilość towarów, które da się mu sprzedać. Najlepiej, jeśli będzie miał skończone kilka klas szkoły podstawowej, aby umiał pisać oraz czytać i dzięki temu mógł przyswajać więcej komunikatów reklamowych (przeciętny obywatel USA to świetny przykład edukacji, o jaką chodzi). Konsument powinien być kapryśny, niestały i szybko się nudzić. Musi wciąż podążać za nowymi podnietami i pragnieniami, a gdy tylko je zaspokoi, szukać kolejnych. Stan zadowolenia z dóbr materialnych, które się ma i przekonanie, że nie potrzebuje się więcej, to zasadnicze zagrożenie dla kapitalizmu. Jest to systemem pozbawionym materialnej racjonalności – na co wskazywał m.in. Weber – i jedyny sens jego istnienia polega na nie mającej końca akumulacji kapitału, opartej na pomnażaniu liczby towarów, nieważne jak bardzo bezsensownych i niepotrzebnych. Etyka zadowolenia z tego, co się ma, jest dla niego niebezpieczna. Konsument powinien być również ślepy na historię i żyć w wiecznym teraz, aby nie zorientować się, że „nowe” towary, do których kupowania jest warunkowany, jak pies Pawłowa, to *de facto* w kółko jedno i to samo. Konsument musi być w końcu jak największym egoistą i hedonistą. Winien zaspokajać każdą swoją zachciankę i czynić to bez zważania na to, czy jego nawyki konsumpcyjne

mają – mówiąc żargonem ekonomistów – negatywne koszty zewnętrzne, jak na przykład zatrucie środowiska.

Dobry obywatel to zaprzeczenie wszystkich tych cech. Krytycyzm, wątplenie i skłonność do poddawania wszystkiego nieustającej rewizji są jego największymi cnotami. Jeśli mielibyśmy poszukiwać jednej jedynej cechy czy skłonności, która odpowiada za spektakularną innowacyjność i postęp naszej kultury, moim zdaniem, byłoby to właśnie odrzucanie dogmatyzmu oraz skłonność do poddawania wszystkiego – a przede wszystkim swoich najświętszych zasad i założeń – nieustannej krytyce. Cecha ta, to wspólny element nauki i radykalnego rewolucjonizmu, którym zawdzięczamy cenne zdobycze współczesnej kultury politycznej i społecznej organizacji.

Dobry obywatel musi być jak najlepiej wykształcony. Droga do lepszego społeczeństwa wiedzie tylko i wyłącznie poprzez kształtowanie lepszych ludzi, a tutaj nie znamy żadnej innej metody działania oprócz edukacji. Dlatego jest ona pierwszym i podstawowym warunkiem społecznego postępu, zarówno politycznego, jak i ekonomicznego. Cnotą obywatela jest również wytrwałość i upór w dążeniu do celu. Bardzo wiele projektów społecznych wiąże się z długotrwałym wysiłkiem i dlatego wymaga długoterminowej orientacji w czasie. W przeciwieństwie do konsumpcji, która oferuje *instant satisfaction*, poprawa zasad życia społecznego trwa długo i odbywa się bardzo powoli. Świadomość historycznego usytuowania również należy do niezbywalnych cnót obywatelskich. Bez znajomości historii nie wiemy, kim jesteśmy, w imię jakich ideałów budowano nasz świat i jakich wymagało to działań. To truizm, że historia się powtarza, ale wraz z nią powtarzają się również totalitaryzmy, dlatego znajomość chorób przeszłości to najlepsza szczepionka przeciw zarazom współczesności. Obywatel musi być w końcu rodzajem altruisty i oprócz swojej własnej sytuacji brać pod uwagę dobro innych. Świat egoistycznych hedonistów, skupionych na zaspokajaniu własnych pragnień bez względu na konsekwencje to tylko inna postać Hobbesowskiej wojny wszystkich przeciw wszystkim.

Roli obywatelskości i postawy obywatelskiej dla utrzymania porządku poliarchicznego nie sposób przecenić. Zwraca na to uwagę wielu teoretyków i komentatorów. Clifford Geertz mówi na przykład o zmyśle obywatelskim (*civic sense*), który polega na świadomości istnienia sfery publicznej i wartości z nią związanych (Geertz 1993, s. 309). Tym samym tropem idzie Edward Shils, z którego wiele czerpie zresztą Geertz (Shils 1997, s. 338–342). Dobro wspólne staje czasem w sprzeczności z interesami poszczególnych jednostek. Jeśli w takiej sytuacji te drugie systematycznie zwyciężają – a ideologia neoliberalna głosi, że zwyciężać powinny, bo zgodnie z nią dobro wspólne powstaje z kolizji partykularnych dążeń – mamy do czynienia z podkopywaniem aksjologicznych podstaw demokracji. John Hallowell twierdzi wprost, że dbałość o interes publiczny stanowi jeden z moralnych filarów demokracji (Hallowell 1993). Również George Klosko uznaje obywatelskość za jeden z czterech warunków osiągnięcia demokratycznego porozumienia (Klosko 2000, s. 23). Robert Putnam uważa natomiast, że istnienie dobrej wspólnoty obywatelskiej wymaga spełnienia czterech warunków: (1) zaangażowania obywatelskiego, (2) równości politycznej, (3) solidarności, zaufania i tolerancji oraz (4) stowarzyszania się i budowania społecznych struktur współpracy (Putnam 1995b, s. 131–134).

Neoliberalizm proponuje coś pod każdym względem przeciwnego: wycofanie w prywatny egoizm, tolerowanie nierówności, a nawet ich wzmacnianie (również nierówności politycznych, ponieważ, jak przekonywałem powyżej, nierówności ekonomicznej zawsze i z konieczności przekładają się na polityczne (Dahrendorf 1993, s. 75–76; Mañé 1996, s. 154); w systemie przedstawicielskim bogatsi mają więcej możliwości forsowania swoich interesów poprzez kampanie promocyjne, informacyjne, marketing polityczny czy lobbying, atomizację i prywatyzację oraz przedkładanie konkurencji ponad współpracę. George Soros uważa, że w neoliberalnym kapitalizmie wartości społeczne podlegają negatywnej selekcji – sukces odnoszą ci, którzy mają najmniej skrupułów i w najbardziej bezwzględny sposób dążą do własnych korzyści (Soros 1999, s. 250). Lekceważenie altruizmu i negowanie znaczenia współpracy dla istnienia społeczeństwa to w jego opinii wspólny element rynkowego fundamentalizmu, geopolitycznego realizmu i społecznego darwinizmu (tamże, s. 268). Wszystkie trzy są zagrożeniem dla demokracji zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się.

Drugim destruktywnym dla demokracji elementem neoliberalnego kapitalizmu jest postulowana przez jego ideologów wizja społeczeństwa. Odziedziczone po indywidualizmie przekonanie, że jednostka pozostaje logicznie i historycznie wcześniejsza wobec społeczeństwa jest w niej połączone z afirmacją egoizmu jako stylu życia oraz jako naturalnej, uniwersalnej i koniecznej postawy. **Każdy dąży do realizacji własnych interesów, a z ich kolizji w tajemniczy sposób i z pomocą „niewidzialnej ręki” rodzi się dobro wspólne.** Neoliberalny kapitalizm uparcie neguje jeden z filarów zarówno demokracji, jak i społeczeństwa obywatelskiego: istnienie i rolę sfery publicznej. Zdaniem ideologów neoliberalizmu jest ona złem koniecznym, które trzeba jak najbardziej ograniczyć poprzez maksymalną prywatyzację. Rozwój sfery prywatnej, która daje kapitalistom możliwość maksymalizacji zysków idzie w parze z zanikiem sfery publicznej. Ma to ponoć służyć większej wolności jednostki, ale jest to argument błędny. Tylko pozornie neoliberalny kapitalizm daje nam coraz większą możliwość wyboru, w rzeczywistości w dramatyczny i fundamentalny sposób go ogranicza. Jak pisze Benjamin Barber, „wybór między kilkunastoma markami aut w Stanach Zjednoczonych odbywa się kosztem braku wyboru między transportem publicznym i prywatnym.” (Barber 2000, s. 280–281)

Dobra wspólne znajdujące się w sferze publicznej służą kapitalistom przede wszystkim do eksternalizacji kosztów akumulacji kapitału. Działalność nastawiona na dobro wspólne oraz ochronę i rozwój sfery publicznej jest z punktu widzenia neoliberalnego kapitalizmu szkodliwą głupotą. Wmawiając ludziom, że egoizm i chciwość to cnoty, a społeczeństwo to nic ponad luźny zbiór indywidualuów, które nie mają wobec siebie żadnych zobowiązań, neoliberalny kapitalizm niszczy ducha obywatelskości, który jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, a więc demokracji w ogóle. Działanie neoliberalnego kapitalizmu jest też bezpośrednim niszczeniem kapitału społecznego, odbywającym się poprzez propagowanie ideologii, którą analogicznie do banfieldowskiego amoralnego familizmu (Banfield 1958, s. 83–100) należałoby nazwać amoralnym indywidualizmem. Operuje on zgodnie z liberalno-utyliarną zasadą: „maksymalizuj swój krótkoterminowy interes materialny i zakładaj, że inni postępują tak samo”. Zanik kapitału społecznego w Stanach Zjednoczonych, którym zajmuje się ostatnio m.in. Robert Putnam (Putnam 1995a), jest, moim zdaniem,

spowodowany przede wszystkim przez intensywne rozprzestrzenianie się ideologii amoralnego indywidualizmu propagowanej przez rzeczników neoliberalizmu. We wszystkich krajach rozwiniętych jest to obecnie największe pojedyncze zagrożenie dla demokracji.

Jak wskazywało wielu socjologów i filozofów od czasów Marksa, podstawowym problemem kapitalizmu są jego wewnętrzne sprzeczności. Ich rozwój i dynamika okazują się niebezpieczne nie tylko dla demokracji, ale nawet dla samego kapitalizmu, który systematycznie niszczy społeczne warunki własnego istnienia, co szczegółowo analizował Daniel Bell w klasycznej już pracy *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. To, co kapitalistom wydaje się ich spektakularnym sukcesem, jest klęską demokracji i społeczeństwa obywatelskiego:

„Wielu uważa, że globalizacja kapitalistycznej produkcji i wymiany oznacza dalsze uniezależnienie stosunków ekonomicznych od sterowania politycznego, a więc ograniczenie władzy politycznej. U zarania nowej ery jedni świętują wyzwolenie kapitalistycznej gospodarki z więzów i deformacji narzuconych przez siły polityczne, inni zaś ubolewają z powodu zablokowania kanałów instytucjonalnych, pozwalających pracownikom i obywatelom przeciwstawiać się chłodnej, kapitalistycznej logice zysku.” (Negri, Hardt 2005, s. 7)

Obywatelskość jest pewnym rodzajem więzi i świadomością współzależności, w którą wtopiona jest każda jednostka, tymczasem rozwój kapitalizmu i towarzysząca mu dyktatura rynku jako podstawowej siły, do której musi dostosowywać się reszta społeczeństwa, podkopuje społeczne więzi zarówno na poziomie mikro, jak i makro, promując wizję człowieka jako samotnego indywiduum nie połączonego z niczym i nikim, nawet najslabszą więzią. Ulrich Beck w *Spółeczeństwie ryzyka* ilustruje ten proces, opisując ewolucję rodziny, która jest (była?) – aby użyć sformułowania Michela Huellbecq – ostatnią barierą oddzielającą jednostkę od rynku. To, co dzieje się z więzią rodzinną, jest egemplifikacją ogólnego rozpadu wszelkich więzów – sąsiedzkich, towarzyskich i zawodowych:

„Rynek pracy wymaga (...) mobilności niezależnie od osobistej sytuacji. Małżeństwo i rodzina potrzebują czegoś wręcz przeciwnego. W pełni przemysłany model współczesnego rynku zakłada społeczeństwo bez rodziny i bez małżeństw. Każdy musi być samodzielny i dyspozycyjny wobec wymogów rynku, aby zapewnić ekonomiczne podstawy egzystencji. Podmiotem na rynku, w ostatecznej konsekwencji jest samotna jednostka, »nieskrępowana« związkiem partnerskim, małżeńskim czy rodzinnym.” (Beck 2002, s. 178–179)

W tak ustrukturyzowanym środowisku troska o siebie staje się najwyższym i jedynym nakazem. Troska o współobywateli lub o dobro wspólne okazuje się zbędnym balastem:

„W wysoce konkurencyjnym otoczeniu ludzie obciążeni troską o innych mogą działać mniej sprawnie niż ci, którzy są wolni od jakichkolwiek skrupułów moralnych. W ten sposób wartości społeczne podlegają czemuś, co można określić jako negatywną selekcję naturalną. Brak skrupułów pojawia się na szczycie. Jest to jeden z najbardziej niepokojących aspektów światowego systemu kapitalistycznego.” (Soros 1999, s. 250)

Promując banał i naiwność, demontując sferę publiczną kosztem hipertrofii tego, co prywatne, konsekwentnie ogłupiając obywateli, aby przekształcić ich w konsumentów

i podkopując więzi społeczne, kapitalizm niszczy demokrację zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych. Intelktualiści z państw biednych, tacy jak Carlos Alberto Montaner czy Daniel Etounga-Manguelle, zafascynowani sukcesem odniesionym przez Zachód, wychwalają jego kulturę i ganią swoją własną za to wszystko, co ich zdaniem nie sprzyja modernizacji politycznej i ekonomicznej.⁴ Ich wizja zachodniej kultury, z którą mają kontakt głównie na amerykańskich kampusach uniwersyteckich i międzynarodowych konferencjach naukowych, znacznie różni się jednak z tym, jaką kulturę zachodnią mogą na co dzień zaobserwować zwykli mieszkańcy krajów peryferyjnych, gdzie za pośrednictwem mediów i supermarketów McŚwiat wlewa się szerokim potokiem. Dla zwykłego mieszkańca Kenii, Boliwii czy Pakistanu Zachód to nie Arystoteles, Monteskiusz, Tockueville, Mozart, Da Vinci i Tomasz Mann, ale raczej to, co Zbigniew Brzeziński określił zgrabnym neologizmem *tittytainment*, powstałym przez połączenie angielskich słów „tits” – cycki i „entertainment” – rozrywka.

Skomercjalizowana kultura banalnej rozrywki, ze swoją wyjątkową siłą uwodzenia i potęgą stojącego za nią kapitału, wdzierza się bezpardonowo w lokalne kultury, rujnując ich społeczną tkankę. Spektakularnym przykładem tego bardzo negatywnego procesu są niedawne wydarzenia w Bhutanie, który jako ostatni kraj na świecie wprowadził u siebie telewizję. W dzisiejszym uniwersum zglobalizowanej kultury, wypełnionym rozplenionymi kontekstami i skontaminowanymi kodami, Bhutan zasługuje na miano ewenementu. To niewielkie państewko położone pośród niedostępnych szczytów Himalajów między Indiami, Chinami i Birmą było przez ostatnie wieki jednym z najbardziej izolowanych miejsc na świecie. Założone w XVII wieku przez tybetańskiego mnicha, do lat 50. naszego wieku nie miało szkół, papierowych pieniędzy, dróg ani elektryczności. Bhutan po raz pierwszy nawiązał dyplomatyczne stosunki z innym krajem w roku 1961, a w 1974 z okazji koronacji obecnego przywódcy, króla Jigme Signye Wangchucka pierwszy raz oficjalnie zaprosił do siebie gości z Zachodu. Również później Bhutan nie otworzył się ani na globalną gospodarkę, ani na międzynarodową turystkę; na jego terytorium wjechać mogło kilkaset osób rocznie, wykupując wcześniej drogie wizy (kosztowały ponad tysiąc dolarów). Dzięki tej wyjątkowej izolacji życie w Kraju Grzmiącego Smoka – jak o swojej krainie mówią jej mieszkańcy – przez ostatnie kilkaset lat zmieniło się bardzo nieznacznie. Typowe wartości buddyjskie – skromność, uczciwość, prostota, brak zainteresowania dobrami doczesnymi, czerpanie radości z małych spraw życia codziennego – były tam nie tylko powszechnie uznawane, ale oficjalnie promowane przez władze. W 1988 roku władca kraju postanowił podnieść je do rangi głównych cnót narodowych i ogłosił, że w przeciwieństwie do państw zachodnich, gdzie najważniejszy jest Produkt Krajowy Brutto (ang. *Gross National Product*), społeczeństwo Bhutanu dążyć ma do pomnożenia Szczęścia Narodowego Brutto (ang. *Gross National Happiness*), jakkolwiek dziwnie, a nawet absurdalnie może to dla nas brzmieć.

⁴ Teksty tych autorów umieszczone w książce *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństwa* (Harrison, Huntington 2003).

W Kraju Grzmiącego Smoka nie było nie tylko Coca-coli i McDonalldów, ale również telefonów komórkowych, magnetowidów i oczywiście telewizji. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1998 roku, kiedy postępowy władca, pragnąc przynieść radość swoim podwładnym, pozwolił na zainstalowanie w stolicy kraju gigantycznego telebimu, na którym wyświetlano transmisje z Mistrzostw Świata w piłce nożnej we Francji. Reakcja poddanych była tak entuzjastyczna, że w rok później król zgodził się na uruchomienie pierwszej publicznej telewizji. Trzy miesiące potem wydał również pozwolenie na otwarcie w Bhutanie sieci telewizji kablowej TV Star, należącej do medialnego giganta Ruperta Murdocha, i oferującej dostęp do kilkudziesięciu zachodnich stacji telewizyjnych, znanych również w Polsce (m.in. HBO, MTV, CNN, Fashion TV, Discovery Channell itp.).

Król Kraju Grzmiącego Smoka, wprowadzając do niego telewizję liczył, iż głęboko zakorzeniony w buddyjskiej tradycji sceptycyzm oraz obojętność wobec złudnych atrakcji materialnego świata uchronią jego podwładnych przed negatywnym wpływem tego medium. Stało się jednak inaczej. Mieszkańców Bhutanu ogarnął obłęd *zappingu*, w którym o ich uwagę Madonna konkurowała z Georgem Bushem, agentem Foxem Moulderem, Sylwestrem Stalone i innymi gwiazdami Hollywood. Naiwni i łatwowierni wieśniacy zostali zalani reklamówkami mercedesów, kosztujących więcej niż dorobek ich życia, mebli, „których zawsze pożądali”, butów, „o których zawsze marzyli” i szamponów, które „gwarantują ekstazę zmysłów”. W jednej z wiosek chłopci pogrążyli się w telewizyjnym nałogu do tego stopnia, że zbiory ryżu zgniły na polach (Scott-Clark, Levy 2003).

Przeprowadzone w 2002 roku badania ujawniły głębokie zmiany w postawach i świadomości Bhutańczyków: jedna trzecia dziewczynek pragnęła zafarbować sobie włosy na blond i rozjaśnić skórę, zmienił się stosunek do seksu i małżeństwa (raczej przelotne znajomości niż trwałe związki), 35% rodziców wołało oglądać telewizję, niż poświęcać czas dzieciom, z których prawie połowa spędzała po dwanaście godzin dziennie przed telewizorem. Nie obyło się bez poważniejszych perturbacji. W 2003 roku w Bhutanie, którego mieszkańcy od wieków tradycyjnie hołdowali pacyfizmowi i rzadko stosowali przemoc, zanotowano falę przestępczości, jakiej nie było w tym kraju nigdy wcześniej. Pojawiły się przy tym przestępstwa wcześniej nieznane, takie jak gwałty pod wpływem alkoholu, prostytutka nieletnich czy beczczenie buddyjskich świątyń. Miejszem szczególnego starcia między tradycyjnymi cnotami buddyzmu, a nowym agresywnym stylem życia promowanym przez telewizję stała się szkoła. Nauczyciele przyznają, że po raz pierwszy muszą rozmawiać z uczniami o rzeczach, które zawsze istniały, nigdy jednak nie miały charakteru powszechnego społecznego problemu, jak przemoc, chciwość, pycha, zazdrość, znęcanie się nad słabszymi. Jeden z nich stwierdził podczas rozmowy z brytyjskimi reporterami, że „dzieci żyją teraz w dwóch odmiennych światach: jednym, stworzonym przez szkołę i drugim, wykreowanym przez telewizję” (tamże).

Historia Bhutanu jest ciekawa z punktu widzenia metodologii nauk społecznych, w tym zwłaszcza socjologii i antropologii. W rzeczywistym świecie przeprowadzono tam manipulację o charakterze niemalże laboratoryjnym – przy utrzymaniu wszystkich warunków w stanie względnie niezmiennym dokonano pojedynczej modyfikacji życia społecznego, wprowadzając telewizję. Daje to podstawy do oszacowania wpływu, jaki medium to wywiera na ludzi i społeczeństwo, co jest jednak tematem na osobny artykuł.

Negatywna ocena wydarzeń z Bhutanu nie musi wynikać z sentymentalnego konserwatyzmu, zgodnie z którym w imię uświęconej różnorodności każda kultura, jaka tylko istnieje, powinna być koniecznie zachowana w takiej postaci, w jakiej się akurat znajduje. Wpływy międzykulturowe, hybrydyzacja kultur i przemiany pod wpływem kontaktu z obcą kulturą to zjawisko powszechne i w wielu wypadkach pozytywne, ponieważ pozwala na adaptację kultury do zmieniających się realiów ekonomicznych i społecznych. Postęp jest często wynikiem imitacji i nie ma w tym niczego złego. Obawę budzi fakt, że w kontakcie ze skomercjalizowaną kulturą zachodnią lokalne tradycje kulturowe ulegają degeneracji i rozpadowi, co przyczynia się do degradacji życia społecznego i uniemożliwia dokonanie pozytywnych reform. Wydarzenia w Bhutanie można interpretować jako postępującą erozję społecznego kapitału przypominającą to, co dzieje się w Stanach Zjednoczonych (zanik więzi społecznych, wzrost przestępczości, nasilenie patologii społecznych itd.).

Niestety, głównym mechanizmem dyfuzji kultury zachodniej jest w tym momencie zglobalizowana gospodarka, która eksportuje na peryferia to, co w naszej kulturze najgorsze i najbardziej destruktywne. Trudno spodziewać się, że pod wpływem kontaktu z Zachodem kultury krajów peryferyjnych przejdą ewolucję w kierunku społeczeństwa obywatelskiego, skoro kontakt ten oznacza dla nich przede wszystkim destrukcję i degradację. Zdarza się, że taki stan rzeczy generuje wśród elit krajów rozwijających się silny opór i obawę przed jakimkolwiek wpływem Zachodu. Jest to szczególnie wyraźne w państwach z dominującym islamem. Demokratyzacja zostaje skojarzona z komercyjnym imperializmem kulturowym i moralną degrengoladą, co na pewno w żaden sposób nie przyczynia się do jej sukcesów.

Bibliografia

- Arrow, K.J., Debreu, G. (1954), *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*, „Econometrica” nr 22.
- Banfield, E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York.
- Barber, B. (2000), *Dżihad kontra McŚwiat*, „Muza”, Warszawa.
- Beck, U. (2002), *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Cansino, C. (red.), *Liberalism in Modern Times. Essays in Honour of José G. Merquior*, Central European University Press, Budapeszt.
- Cliff, T. (brak daty wydania), *Państwowy kapitalizm w Rosji od Stalina do Gorbaczowa*, Solidarność Socjalistyczna, Warszawa.
- Dahl, R.A. (2000), *O demokracji*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków.
- Dahl, R.A. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków.
- Dahrendorf, R. (1993), *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, „Czytelnik”, Warszawa.
- Democracy's Century. A Survey of Global Political Change in the 20th Century* (brak daty wydania), Freedom House, New York, <http://freedomhouse.org/century.pdf>.
- Fukuyama, F. (1996), *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań.

- Galbraith, J.K. (1973), *Spółeczeństwo dobrobytu – państwo przemysłowe*, PIW, Warszawa.
- Geertz, C. (1993), *The Interpretation of Cultures*, Fontana Press, New York.
- Gellner, E., Cansino, C. (red.) (1996), *Liberalism in Modern Times. Essays in Honour of José G. Merquior*, Central European University Press, Budapest.
- Hallowell, J.H. (1993), *Moralne podstawy demokracji*, PWN, Warszawa.
- Harrison, L.E., Huntington, S.P. (red.) (2003), *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństwa*, Zys i S-ka, Poznań.
- Huntington, S.P. (1995), *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa.
- Klosko, G. (2000), *Democratic Procedures and Liberal Consensus*, Oxford University Press, Oxford.
- Laclau, E., Mouffe, C. (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*, Verso, London.
- Lindblom, Ch.E. (1988), *Democracy and Market System*, Norwegian University Press, Oslo.
- Lipset, S.M. (1998), *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, PWN, Warszawa.
- Mañ, R. (1996), *On Deliberation: Rethinking Democracy as Politics Itself*, (w:) Gellner, E., Cansino, C. (red.) (1996), *Liberalism in Modern Times. Essays in Honour of José G. Merquior*, Central European University Press, Budapest.
- Moore, B.Jr. (1967), *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of Modern World*, Beacon Press, Boston.
- Negri, A., Hardt, M. (2005), *Imperium*, WAB, Warszawa.
- Putnam, R.D. (1995a), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, „Journal of Democracy”, styczeń.
- Putnam, R.D. (1995b), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków.
- Ross, M.L. (2001), *Does Oil Hinder Democracy?*, „World Politics” nr 23.
- Sartori, G. (1998), *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa.
- Schumpeter, J. A. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa.
- Scott-Clark, C., Levy, A. (2003), *Fast Forward into Trouble*, „The Guardian” z 12.06.
- Shapiro, I. (2006), *Stan teorii demokracji*, PWN, Warszawa.
- Shils, E. (1960), *Political Development in the New States*, „Comparative Studies in Society and History” nr 3.
- Shils, E. (1997), *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Soros, G. (1999), *Kryzys światowego kapitalizmu. Zagrożenie dla społeczeństwa otwartego*, „Muza”, Warszawa.
- Stiglitz, J.E. (2004), *Globalizacja*, PWN, Warszawa.
- Thurrow, L.C. (1999), *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Zakaria, F. (2004), *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, New York.
- Žižek, S. (2006), *Rewolucja u bram. Pisma Lenina z roku 1917*, Korporacja Ha!art, Kraków.

***The citizens and the consumers. Free market, democracy
and the civic society in the era of turbocapitalism***

The article aims to verify the popular thesis that capitalism inevitably leads to the democratic system. In author's opinion such an assumption is a part of the threatening postpolitical ideology. According to postpolitical ideology the decisions on the most important social problems shouldn't be a political issue, but the concern of experts and managers acting in the name of a capitalist-liberal consensus. However, stresses the author, in the first part of the article, during two last centuries the cornerstones of democracy – that is: civic rights, gender equality, education for all, equal chances in the public sphere – weren't a "gift" of the capitalist system but an effect of emancipatory efforts of different social groups. It is not the market but the public policy who is responsible for achieving the public welfare. In the second part of the article discusses the neoliberal ideology threats to democracy, that is: the apotheosis of consumption and the depreciation of the idea of the common good.

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Ilkka Virjo¹

Work Research Centre, Uniwersytet w Tampere, Finlandia

Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?

Dezaktywizujące efekty zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia przyjmowane są często za oczywistość. Ale jak dotąd, także w Finlandii, brak jest pogłębionych studiów na ten temat. W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną badania empiryczne na temat motywujących (do poszukiwania i podjęcia pracy – przyp. tłum.) efektów wyczerpania się okresu pobierania świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Jeśli ubezpieczenie od bezrobocia miałoby wywoływać powszechny efekt dezaktywizujący, w naszych badaniach powinno to być widoczne dzięki porównaniu odpływu z bezrobocia przed i po zakończeniu okresu przysługiwania świadczenia. W Finlandii osobom bezrobotnym, które w ciągu 500 dni roboczych (700 dni kalendarzowych) nie zakwalifikują się ponownie do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, pozostaje jedynie prawo do zdecydowanie niższego zasiłku dla bezrobotnych w stałej wysokości. Rozwiązanie to nazywamy „progiem motywującym” (*incentive step*) w systemie zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia.

Dzięki szczegółowym danym (N=350 000), gromadzonym przez instytucje w długim okresie, mamy możliwość badania efektów „progu”, także gdy osoba opuszcza bezrobocie na krótki czas i powraca do niego bez uzyskania nowych uprawnień do świadczenia ubezpieczeniowego. Badanie obejmuje osoby, które napłynęły w Finlandii do bezrobocia w latach 1995–1998. Ich ścieżki kariery zawodowej śledziliśmy do końca 2002 r. Użyte przez nas wyniki potwierdzają wzrost prawdopodobieństwa opuszczenia bezrobo-

¹ Zaprezentowane badanie zostało zaprojektowane i częściowo wspólnie zrealizowane z Simo Aho z Work Research Centre na Uniwersytecie w Tampere, w Finlandii.

cia w okresie zbliżonym do wystąpienia „progu motywującego”, wskazując jednakże, że niektóre osoby były skłonne wydłużyć wychodzenie z bezrobocia z powodu występowania zachęt ekonomicznych. Jednak bardzo niewielka skala zjawiska odroczonego odpływu z bezrobocia pozwala nam sądzić, że ubezpieczenie od bezrobocia nie jest główną przyczyną długookresowego bezrobocia w Finlandii.

1. Wstęp

Przekonanie o dezaktywizującej roli zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia przyczyniło się w Finlandii w ostatnim czasie do szerokiej dyskusji na temat przyszłości tych świadczeń. Argumenty, że należy przeciwdziałać ich demotywującemu wpływowi na osoby bezrobotne były często podawane jako uzasadnienie dla reform systemu zabezpieczenia społecznego i potrzeb wprowadzania dalszych zmian. Niejednokrotnie sugerowano przy tym, że postulowany kierunek reform ma silne podstawy w badaniach empirycznych (*Työllisyystyöryhmän loppuraportti* 2003; *Hallituksen strategia-asiakirja* 2003; *Rakennetyötömyyden purkaminen* 2003; *Työttömyysturvatyöryhmä* 2001).

Jednakże bliższe przyjrzenie się temu zagadnieniu pozwala stwierdzić, że w Finlandii przeprowadzono jedynie bardzo nieliczne i wycinkowe analizy na temat związków ubezpieczenia od bezrobocia z motywacją do znalezienia pracy. Badania, które dotychczas zrealizowano mają głównie wąsko ekonomiczny lub ekonometryczny charakter. Z reguły opierają się na stricte matematycznych modelach, przy wykorzystaniu niewielkiej ilości lub wręcz bez wykorzystania danych empirycznych. Co więcej, wyniki poszczególnych badań prowadzonych przez różne zespoły badawcze pozostają ze sobą w sprzeczności. To czego w szczególności w nich brakuje, to oparcie na twardych danych empirycznych.

Niniejszy artykuł prezentuje badanie efektów wyczerpania się okresu pobierania świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Pierwsza część jest przeglądem istniejących badań na ten temat. W części drugiej opisane są główne cechy fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia. W trzeciej – omówiono źródła i metody wykorzystane w prezentowanych badaniach. W części końcowej przedstawione są główne wyniki badań i sformułowane na ich podstawie wnioski.

2. Dotychczasowe badania na temat skutków ubezpieczenia od bezrobocia

Przeprowadzone dotychczas w Finlandii badania na temat skutków ubezpieczenia od bezrobocia koncentrowały się na czterech poniższych obszarach. Po pierwsze, szeroko poruszonym przedmiotem badań były pułapki motywacyjne i pułapki bezrobocia (*incentive and unemployment traps*). „Pułapka motywacyjna” (*incentive trap*) opisuje sytuację, w której dochód netto osoby lub gospodarstwa domowego nie wzrósłby (lub wzrósłby bardzo nieznacznie), nawet jeśli wzrosłby przychody ogółem. „Pułapka bezrobocia” (*unemployment trap*) występuje natomiast wówczas, gdy rozporządzalny dochód netto osoby bezrobotnej lub jej gospodarstwa domowego nie wzrośnie, nawet jeśli osoba podejmie pracę. Badania na ten temat podjęto w Finlandii w połowie lat 90., kiedy wzrosła pub-

liczna świadomość problemu. Rząd powołał wówczas zespół ekspertów, który miał na celu opracowanie polityki zapobiegającej występowaniu tego typu mechanizmów w systemie zabezpieczenia społecznego (Kannustinloukkutyöryhmä 1996). Wiele sugestii przygotowanych przez zespół zostało wdrożonych, a ewaluacje dokonanych reform dowiodły ich skuteczności w zmniejszeniu liczby „pułapek” (Niinivaara 1999).

Z drugiej strony, badania z tego nurtu dowodzą, że nadal występują sytuacje, w których dodatkowy dochód lub podjęcie pracy nie przyczyni się do wzrostu dochodów netto osoby. Problem ten w szczególności dotyczy jednak beneficjentów pomocy społecznej, którzy otrzymują zasiłki na podstawie testu dochodów. Ponadto, jak się okazuje „pułapki biurokratyczne” (*bureaucratic traps*) mogą być nawet większym problemem, niż „tradycyjne” pułapki motywacji. W związku z opieszałością administracji, czasowe zatrudnienie może silnie oddziaływać na poziom dochodów gospodarstwa domowego, jednak w sposób zupełnie nieprzewidywalny dla świadczeniobiorców pomocy społecznej (Hiilamo et al. 2004). Jednakże, oparte na różnych metodach analizy matematycznej eksperymenty Parpo (2004) doprowadzają go do wniosku, że niemożliwe jest takie zmodyfikowanie obecnego fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego, aby był on zarówno całkowicie pozbawiony „pułapek motywacyjnych”, jak i gwarantował godny poziom bezpieczeństwa socjalnego dla wszystkich.

Drugim istotnym obszarem badań jest teoria poszukiwania pracy (*job search theory*). W tym podejściu badawczym stosuje się różne, abstrakcyjne modele dla opisu aktywności osoby bezrobotnej w poszukiwaniu pracy i intensywności jej działań. W uproszczeniu, w koncepcji tej przyjmuje się, że jednostka optymalizuje intensywność poszukiwań, dostosowując ją do oczekiwanych zysków, które obejmują także poziom świadczeń z tytułu bezrobocia. Badania tego typu formułują zwykle wniosek, że dla osiągnięcia optymalnej intensywności poszukiwania pracy wysokość zasiłku dla bezrobotnych powinna się z czasem zmniejszać (Sinko 2001). Należy jednak zaznaczyć, że wyniki tych badań pozostają w bardzo silnym związku z przyjmowanymi założeniami, a opierając modele na innych założeniach równie dobrze można by wykazać, że pożądany jest stopniowy wzrost świadczeń (Hassler, Mora 2002). Interesujące są na tym tle analizy empiryczne Tatsiramosa (2004). Pokazuje on, że jakkolwiek hojne świadczenia z tytułu bezrobocia mogą zmniejszać prawdopodobieństwo powtórnego podjęcia pracy przez osobę bezrobotną, to mają one jednocześnie pozytywny wpływ na stabilność i długoterminowość zatrudnienia następującego po bezrobociu. Uzasadniane jest to poprzez wskazanie, że dzięki wyższemu poziomowi świadczeń osoby poszukujące zatrudnienia są w stanie znaleźć pracę, która bardziej im odpowiada, ponieważ brak silnej presji ekonomicznej nie przymusza ich do przyjęcia pierwszej nadarzającej się oferty pracy.

Teoria poszukiwań na rynku pracy, a także kalkulacje dotyczące „pułapek motywacyjnych” opierają się na założeniu racjonalności ekonomicznej człowieka. Osoba bezrobotna traktowana jest w nich jako jednostka nieustannie kalkulująca maksymalną użyteczność możliwych rozwiązań. Modele te nie uwzględniają np. takich czynników, jak strach przed ryzykiem. Przyjmuje się, że osoba kalkuluje: „nie podejmę tej pracy teraz, ponieważ będzie dla mnie bardziej korzystne rozpoczęcie jej po dwóch miesiącach pobierania zasiłku dla

bezrobotnych”. Analizy empiryczne (Virjo, Aho 2001) dowodzą, że ryzyko utraty świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia jest najmniejsze na początku okresu bezrobocia i jednocześnie intensywność poszukiwania pracy jest w tym okresie najwyższa. Teoria poszukiwań na rynku pracy kazałaby natomiast postrzegać tę zależność odwrotnie. Ponadto, mankamentem teorii poszukiwań na rynku pracy jest nieuwzględnianie w niej wpływu kontroli społecznej i sankcji, ze względu na które ludzie nie zawsze mogą dokonywać swobodnych wyborów, zgodnych z potencjalnymi czysto ekonomicznymi bodźcami (Pedersen, Smith 2001). Innym zlekceważonym w tych rozważaniach czynnikiem są pewne społeczne zjawiska na rynku pracy, jak np. powtórne zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, co jest szeroko rozpowszechnione w Finlandii (Holmlund 2002; Aho i in. 2005).

Trzecie ważne podejście nazwać można makroekonomicznym. Głównym przedmiotem uwagi jest w nim nie tyle motywujące oddziaływanie zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, ale rozważania na temat optymalnej wysokości zasiłku. Studia nad bezrobociem naturalnym (*equilibrium unemployment*) uwzględniają maksymalną długość pobierania zasiłku i wysokość świadczeń wraz z takimi zmiennymi, jak stopa procentowa i wzrost PKB. W modelach makroekonomicznych przyjmuje się wiele znacznych uproszczeń i dodatkowych założeń, co prowadzi do otrzymywania w nich szerokiego spektrum różnorodnych wyników. Na przykład Holm i inni (1999) dochodzą do wniosku, że obniżenie stosunku między zasiłkiem dla bezrobotnych a wcześniejszymi dochodami osoby o 10 punktów procentowych spowodowałoby spadek bezrobocia o 2 punkty procentowe. Kiander i Pehkonen (1998) stwierdzają natomiast, że stopa zastępowalności utraconych dochodów ma wpływ na jeden punkt procentowy wysokości poziomu bezrobocia w Finlandii.

Ten rodzaj badań prowadzi zwykle do wniosków, które są jasne, spójne i łatwe do prezentacji. Prawdopodobnie jest to jeden z powodów, dla których tak chętnie używa się ich wyników w debacie publicznej. Wykorzystywanie danych empirycznych jest w nich jednak rzadkością, a przyjmowane uproszczenia i założenia są trudne od obrony. Na przykład w obu cytowanych studiach stosowana jest „uśredniona stopa zastępowalności” (*mean replacement rate*) dochodów przez świadczenia dla bezrobotnych, podczas gdy nie występuje ona w rzeczywistości – dla osób posiadających ubezpieczenie od bezrobocia stopa ta przekracza średnią, a dla osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych jest ona z pewnością niższa od średniej. Innym przykładem uproszczeń jest założenie Holma (Holm i in. 1999), że wszyscy pracownicy i oferty pracy są „kompatybilne”, co oznacza, że każdy pracownik może przyjąć dowolny zawód dostępny na rynku pracy. Rzecz jasna, diametralnie odbiega to od realiów fińskiego rynku pracy. Poza tym, omawiane podejścia badawcze są często pod wieloma względami wewnętrznie sprzeczne. Na przykład „czynniki polityczne”, które są, zgodnie z przyjmowanymi założeniami, odpowiedzialne za dużą część fińskiego bezrobocia nie zmieniły się istotnie od lat 80. do 90. W tym samym czasie stopa bezrobocia w Finlandii drastycznie się podniosła.

Istnieje też zbiór badań, które można by określić jako empiryczne badania społeczne. Dotyczą one np. konstrukcji ubezpieczenia od bezrobocia z lat 80., polegającego na zmniejszaniu wysokości świadczenia po pewnym okresie jego otrzymywania. Uusitalo i Moisala (2003), którzy wykorzystali dane diachroniczne dla analizy wpływu, a potem konsekwencji

zniesienia tego rozwiązania, nie znaleźli żadnych dowodów na aktywizujące oddziaływanie „progu” na osoby bezrobotne. Ich badania są w pełni przekonujące, nie sposób jednak stwierdzić, czy podobna sytuacja występuje obecnie. Bezrobocie, w tym długookresowe, stało się od tamtego okresu nie tylko znacznie powszechniejsze, ale i prawdopodobnie jakościowo jest już innym zjawiskiem.

Jednym z głównych ustaleń badań empirycznych jest to, że „założenie o racjonalności człowieka” często nie wytrzymuje próby. Wiemy na przykład, że ludzie często nie ubiegają się o świadczenia, które są im należne (np. Virjo 2000), a wiele osób pracuje, mimo że znajduje się w opisywanej wcześniej sytuacji „pułapki bezrobocia” – to jest zarabia tyle samo albo nawet mniej, niż gdyby otrzymywało świadczenia z tytułu bezrobocia (Forssén, Hakovirta 1998; Holm, Kyyrä 1997; Pedersen, Smith 2001; Parpo 2004). Ponadto, są dowody wskazujące, że „pułapki motywacyjne” – preferowanie większej ilości wolnego czasu, niska intensywność poszukiwania pracy i ogólnie brak chęci do podjęcia pracy – nie są głównymi czynnikami składającymi się na problem bezrobocia w Finlandii (Virjo, Aho 2001; Aho et al. 2003; Martikainen 2003; Ervasti 2003). W badaniach sondażowych wiele osób bezrobotnych wskazuje na problem zbyt słabych bodźców do podjęcia pracy, ale tylko nieznaczna część postrzega je jako istotny czynnik zniechęcający do ponownego zatrudnienia (Aho i in. 2005).

Konkludując, dotychczasowe fińskie badania na temat wkomponowanych w system zabezpieczenia społecznego bodźców skłaniających bezrobotnych do zatrudnienia są niepełne i jednostronne. Szczególnie uderzający jest brak badań opierających się na danych empirycznych. Rezultaty różnych podejść badawczych są przy tym sprzeczne. Także w międzynarodowym ujęciu porównawczym, dane na temat motywujących efektów świadczeń z tytułu bezrobocia są dalekie od standaryzacji (np. Holmlund 2002; Fredriksson, Holmlund 2003). Holmlund (2002) twierdzi, że z teoretycznego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, iż wyniki nie mogą być zestandaryzowane, ponieważ świadczenia oddziałują niekiedy w przeciwstawnych kierunkach. Skoro większość badań wydaje się wskazywać, że szczodre świadczenia z tytułu bezrobocia podnoszą stopę bezrobocia, nie jest możliwe stwierdzenie niczego konkretnego o sile tego efektu. Ponadto, przyglądanie się jedynie skutkom w zakresie bezrobocia nie dostarcza pełnego obrazu efektów całego systemu.

3. System zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia

Tabela 1. prezentuje zarys fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia. Poza świadczeniami, o których była już mowa, wymienia się w nim także wcześniejszą emeryturę (*unemployment pension*). Osoby otrzymujące to świadczenie nie są zobowiązane do poszukiwania pracy, a w statystykach nie są zaliczane do grupy bezrobotnych. To rozwiązanie było obiektem szerokiej debaty (m.in.: Virjo, Aho 2002) i będzie sukcesywnie wycofywane. Zastępować je będzie zależne od wieku świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, którego podmiotowy zakres będzie rozszerzany na osoby starsze. Istnieje duża liczba wyjątków i dodatkowych okoliczności nie wymienianych w tabeli 1., które nie będą jednak przedmiotem uwagi w tym miejscu. Nasze studium

koncentruje się na osobach otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Wspomniana grupa osób, które mają prawo do dłuższego pobierania świadczenia z powodu wieku została wyłączona z niniejszej analizy, ponieważ świadczenia te przysługują bezterminowo.

Warunkiem wstępnym otrzymywania świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia jest zarówno wcześniejsze zatrudnienie, jak i podleganie ubezpieczeniu. Drugi warunek oznacza, że osoba musi podlegać ubezpieczeniu od bezrobocia w momencie spełnienia wymogu związanego z zatrudnieniem. Osobom nie ubezpieczonym na wypadek bezrobocia przysługuje zasiłek dla bezrobotnych (*unemployment allowance*, dalej także: *UA*), jednak pod warunkiem, że spełniony został wymóg dotyczący zatrudnienia. Pozostałe osoby są, pod pewnymi obostrzeniami, uprawnione do niższego zasiłku z pomocy społecznej (*labour market support LMS*), w stałej wysokości, przyznawanego na podstawie testu dochodów. Okres otrzymywania świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia wynosi 500 dni roboczych, które mogą być wykorzystane podczas różnych przerw w zatrudnieniu. Warunkiem nabycia uprawnień do tego świadczenia jest długość zatrudnienia w „okresie obserwacyjnym” (*observation period*) przed wystąpieniem bezrobocia. Zasady dotyczące zarówno wymogów związanych z zatrudnieniem, jak i „okresem obserwacyjnym” zmieniły się między 1997 a 2003 rokiem. Uczestnictwo w niektórych z aktywnych programów rynku pracy (*active labour market policy measures*, dalej także: *ALMP*) jest obecnie także zaliczane do okresu pracy. Do 1996 r. wymaganym okresem pracy było 6 miesięcy (26 tygodni) zatrudnienia lub porównywalnego uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Okres obserwacyjny na jego zrealizowanie wynosił 24 miesiące dla osób nigdy wcześniej nie pobierających tego świadczenia i dla osób, które wyczerpały już uprawnienia do niego. Jeżeli jednak osobie przysługiwało wcześniej świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia i wykorzystała je częściowo, „okres obserwacyjny” dla odnowy pełnych uprawnień wynosił 8 miesięcy.

W 1997 r. wymóg został ujednolicony dla wszystkich sytuacji i wynosił on 10 miesięcy (43 tygodnie) zatrudnienia lub porównywalnego uczestnictwa w programach *ALMP* w ciągu 24 miesięcy. Jeśli nastąpiło odnowienie się prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, „okres obserwacyjny” rozpoczynał się od momentu, w którym osoba uzyskała prawo do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Zatrudnienie lub uczestnictwo w porównywalnych programach *ALMP* w trakcie pobierania świadczenia może być brane pod uwagę, niezależnie od tego, czy prawo do świadczenia się wyczerpało.

W 2003 r. nastąpiła liberalizacja zasad odnowienia się uprawnień do świadczenia. Obecnie wymogiem jest 8 miesięcy zatrudnienia w trakcie 24-miesięcznego „okresu obserwacyjnego”, jeśli osoba otrzymywała świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia już wcześniej. Od osób, które mają nabyć prawo do świadczenia po raz pierwszy, wymagane jest 10 miesięcy pracy w ciągu 28-miesięcznego okresu. Te zmiany nie będą jednak przedmiotem pogłębionej analizy w tym studium, ponieważ dysponujemy jedynie danymi do 2002 roku. W pewnych przypadkach „okres obserwacyjny” może zostać wydłużony. Zasada ta jest stosowana, jeśli osoba jest poza rynkiem pracy z powodu „akceptowalnej przyczyny”, co oznacza: urlop macierzyński, powołanie do służby wojskowej, studia, itp.

Tabela 1.

Zarys fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia

Świadczenie z ubezpieczenia (<i>Unemployment Insurance [UI]</i>) – Przysługuje ok. 42% osób bezrobotnych (tj. ok. 121,5 tys. osób) (por.: www.mol.fi) – Stopa zastąpienia wcześniejszych dochodów: średnio na poziomie 60% wcześniejszych dochodów (lub mniej – przy wysokich dochodach) – Maksymalny okres pobierania świadczenia: 500 dni roboczych = ok. 2 lata – Wydłużenie świadczenia dla osób w starszym wieku: jeśli okres 500 dni nie upłynął przed przekroczeniem 57. roku życia, istnieje możliwość przedłużenia pobierania świadczenia do 60. roku życia, kiedy to zaczyna przysługiwać wcześniejsza emerytura – Do 1996 r. limit wieku wynosił 55 lat – Osobom urodzonym przed 1950 r. świadczenie przysługuje do 59. roku życia. Osoby te nie otrzymują wcześniejszej emerytury (która jest wycofywana z systemu), ale mogą pobierać świadczenie w wydłużonym okresie, do czasu przejścia na emeryturę (w wieku 65 lat) – Warunki nabycia prawa: spełniony „wymóg zatrudnienia” i podleganie ubezpieczeniu
Zasiłek dla bezrobotnych (<i>Unemployment Allowance [UA]</i>) – Przysługuje ok. 6,5% bezrobotnych (tj. ok. 19 tys. osób) – Świadczenie w stałej wysokości – Wysokość: ok. 20% przeciętnej płacy. Stopa zastąpienia zróżnicowana – zależna od wcześniejszych dochodów – Maksymalny okres pobierania świadczenia: 500 dni roboczych = ok. 2 lata, z analogiczną możliwością przedłużenia dla osób starszych, jak w przypadku UI – Warunki nabycia prawa: odnośnie zatrudnienia – takie same jak dla UI, brak obowiązku podlegania ubezpieczeniu
Zasiłek z pomocy społecznej (<i>Labour Market Support [LMS]</i>) – Przysługuje ok. 50% bezrobotnych (tj. ok. 144 tys. osób) – Przysługuje osobom, które wyczerpały uprawnienia do ubezpieczenia od bezrobocia lub zasiłku dla bezrobotnych bądź nie spełniają wymogu związanego z okresem zatrudnienia – Świadczenie w stałej wysokości, równej UA. Uprawnienie zależne od testu dochodów – Odstąpienie od testu dochodów na okres 180 dni po wyczerpaniu uprawnień do UI lub UA – Odstąpienie od testu dochodów na czas udziału w programach aktywizacji zawodowej. Wówczas także nieznaczny wzrost wysokości świadczenia – Bezterminowe prawo do świadczenia – Młodzi bezrobotni wkraczający na rynek pracy, którzy nie spełnili wymogu długości zatrudnienia uprawnieni są do świadczenia po 5-miesięcznym okresie oczekiwania

4. Źródła danych i zastosowane metody badawcze²

Badanie opiera się na pochodzących ze źródeł urzędowych danych panelowych z okresu 1988–2002 r. Zbiór danych jest reprezentatywną próbą (8,6% z 350 000) fińskiej populacji

² Nie jest możliwe wyczerpujące opisanie w niniejszym artykule wykorzystanych danych, jak i zastosowanych metod badawczych. Wynika to z daleko idącej szczegółowości danych i naszej chęci operowania nimi bez utraty jakichkolwiek informacji. Ponadto, istnieją liczne wyjątki i zachodzące w badanym okresie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego, które także uwzględniliśmy w naszym badaniu. Z tych powodów w niniejszym miejscu prezentujemy jedynie ogólny zarys stosowanej przez nas metody. Mamy nadzieję, że dane i proces badawczy są wystarczająco zrozumiałe bez szczegółowego opisu zastosowanych procedur.

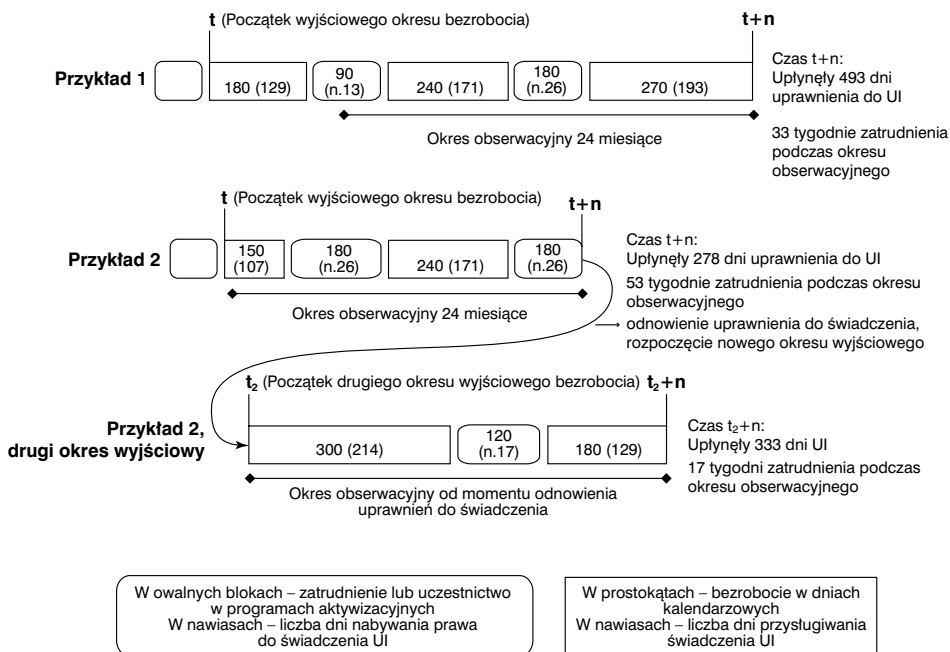
w wieku między 12 a 75 lat (według stanu na koniec roku 1997). Dane są systematycznie uaktualniane i pochodzą głównie z: rejestru poszukujących pracy (*central job-seeker register*), Instytucji Ubezpieczenia Społecznego (*The Social Insurance Institution of Finland*), Fińskiego Centrum Świadczeń Emerytalno-Rentowych (*Finnish Centre for Pensions*) i urzędu statystycznego w Finlandii (*Statistics Finland*). Dane te umożliwiają analizowanie sytuacji każdej zarejestrowanej osoby w ciągu roku za pomocą około 200 zmiennych. Większość zmiennych jest porównywalna między latami. Informacje pochodzące z różnych instytucji kompilowane są przez Główny Urząd Statystyczny Finlandii, przy zastosowaniu osobistego kodu ubezpieczenia społecznego każdej osoby. Z pełnego zbioru danych będących w posiadaniu urzędu, do niniejszych badań wylosowano próbę, a dla zachowania anonimowości badanych, indywidualny kod ubezpieczenia został zastąpiony numerem porządkowym obserwacji. Dane, które łączą kody ubezpieczenia społecznego z liczbami porządkowymi obserwacji przechowywane są przez urząd statystyczny w celu uaktualniania naszych baz danych.

W zestawie zmiennych są różnorodne dane dotyczące charakterystyki gospodarstwa domowego, partnera (współmałżonka/ki) badanej osoby, jego dochodów itd. Dane obejmują także wybrane zmienne dotyczące pracodawców badanych osób. Większość danych dotyczy jednak zachowań badanych jednostek na rynku pracy. Od 1994 mamy szczegółowe informacje na temat bezrobocia osób i ich okresów zatrudnienia – tj. okresów rozpoczęcia i zakończenia zatrudnienia oraz bezrobocia, a także dane dotyczące korzystania z instrumentów rynku pracy służących aktywizacji.

Celem badań była analiza wpływu wyczerpania się świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia i jego potencjalne oddziaływanie na wzrost motywacji do podjęcia pracy. Dla przebadania tej zależności wyodrębniliśmy populację badanych, którzy zostali po raz pierwszy bezrobotnymi podczas gospodarczego „tąpnięcia” w 1995–1998 r., (po uprzednim spełnieniu przez nich wymogu okresu pracy). Aby to zrealizować, określiliśmy zbiór reguł, na podstawie których wydedukowaliśmy, kiedy dana osoba rozpoczynała okres pracy uprawniający ją do pobierania świadczenia. Ów „okres odnośny” wyznacza grupę osób, za którą „podążamy” w badaniach przez kilkanaście lat. Uwzględniamy zarówno otrzymujących świadczenia ubezpieczeniowe, jak i zasiłek dla bezrobotnych. Sposób, w który ustaliśmy, czy przysługujące danej osobie świadczenie jest bliskie wyczerpania się zaprezentowano na wykresie 1. Dla uproszczenia przedstawiono na nim tylko dwa stany: bezrobocie i zatrudnienie lub branie udziału w aktywnych programach rynku pracy. Stosowane przez nas metody umożliwiają indywidualne „śledzenie” przebiegu zatrudnienia i bezrobocia osób, a dzięki temu dokładne stwierdzenie, ile dni *UI* lub *UA* pozostało danej osobie. Od momentu rozpoczęcia bezrobocia rozpoczynamy naliczanie dwóch indywidualnych „kont” osoby. Pierwsze z nich opisuje liczbę uprawnień z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, które zostały już wykorzystane. Drugie opisuje liczbę zgromadzonych nowych uprawnień – dni zatrudnienia lub porównywalnego uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy, które minęły od rozpoczęcia okresu bezrobocia. Jeśli osoba ponownie zdobywa uprawnienia do świadczenia, jej „konta” są opróżniane i rozpoczynamy liczenie dni otrzymania świadczenia od początku.

Wykres 1.

Schemat analizy losów badanych jednostek: dwa przykłady



Na wykresie 1. przedstawiono wartości liczbowe w „rozumieniu systemu” – to jest wykorzystane uprawnienia liczone w dniach roboczych (pięć dni w tygodniu) i spełnione wymogi dotyczące zatrudnienia, liczone w tygodniach. Jednak w prezentacji wyników stosowane są zawsze dni kalendarzowe. Byłoby interesujące zaprezentowanie wyników dotyczących wpływu świadczeń na aktywność w poszukiwaniu pracy na początku okresu bezrobocia lub analiza efektów proponowanych reform, takich jak świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, którego wysokość zmniejszałaby się w czasie. Jednakże, możemy jedynie studiować empirycznie te cechy systemu, które zostały już wdrożone. Ponadto, skoro korzystamy z danych statystycznych, najlepszym sposobem na obserwowanie wpływu zachęt ekonomicznych jest sytuacja, w której ulegają one zmianie – nabywa się lub traci prawo do świadczenia.

Z tego właśnie powodu głównym narzędziem badawczym zastosowanym w analizie jest badanie wpływu wyczerpania się ubezpieczenia z tytułu bezrobocia po 500 dniach (tj. po 700 dniach kalendarzowych, czyli dwóch latach) bezrobocia. Jeśli zachęta odgrywałaby jakąś rolę, prawdopodobieństwo odpływu z bezrobocia powinno wzrastać po przekroczeniu przez osobę „motywujującego progu”. Taki potencjalny fenomen określamy jako efekt progowy (*step effect*). Szczególny akcent położony został w badaniu na selekcję grupy długookresowo bezrobotnych. Ponieważ jednak analizowany „próg” pojawia się po ponad dwóch latach bezrobocia, może być trudne dostrzeżenie jakichkolwiek zmian w prawdopodobieństwie wyjścia z bezrobocia. Dzieje się to z powodu ogólnie bardzo nie-

wielkich szans na opuszczenie bezrobocia, gdy osoba pozostaje bez pracy nieprzerwanie przez dwa lata. Nawet jeśli wyczerpanie się świadczenia miałoby silny wpływ na aktywność w poszukiwaniu pracy i dochodu, jest prawdopodobne, że osoba długotrwale bezrobotna nie znajdzie zatrudnienia.

Centralnym elementem koncepcji jest przynajmniej częściowe przewyciężenie tego problemu poprzez zbadanie efektu wyczerpania się świadczeń także wśród osób, które w momencie utraty prawa do niego były zatrudnione. Okazjonalne okresy pracy znacznie bowiem podnoszą prawdopodobieństwo znalezienia trwałego zatrudnienia. Nie każdy zbliżający się do „motywującego progu” jest długotrwale bezrobotny. Jeśli świadczenie czyniłoby ludzi bardziej pasywnymi, powinniśmy być w stanie zaobserwować to poprzez efekt progowy. W tym przypadku oznaczałby on, że ludzie odraczali swoje odejście z bezrobocia i rozpoczęli lub zwiększyli wysiłki w poszukiwaniu pracy dopiero w sytuacji zbliżającego się wyczerpania świadczenia. Natomiast jeśli wszyscy bezrobotni byłiby w pełni zaangażowani w poszukiwanie pracy wcześniej, efekt progowy nie wystąpiłby, ponieważ nie byłiby w stanie zwiększyć intensywności swoich działań.

5. Wyniki

Dla zbadania efektu progowego analizowaliśmy związek między prawdopodobieństwem³ opuszczenia bezrobocia a wykorzystanymi przez osobę uprawnieniami do świadczeń z tytułu bezrobocia – liczbą dni otrzymywania świadczenia. Dokonałmy tego równocześnie na dwa różne sposoby, co dało zbliżone wyniki. Głównym problemem w tej analizie było jednak to, że na sumę wykorzystanych przez daną osobę uprawnień do świadczenia składać się mogły zarówno liczne krótkie okresy bezrobocia, jak i pozostawanie w bezrobociu w sposób ciągły. Pierwsza z tych dwóch sytuacji oznacza wielokrotnie powtarzające się zdarzenie opuszczania bezrobocia, co komplikuje naszą analizę i nasuwa pytanie, które z „wyjść” z bezrobocia powinniśmy analizować, czy może należałoby analizować je wszystkie?

Z tego powodu zastosowaliśmy dwa podejścia analityczne w naszych badaniach. W pierwszym posługiwaliśmy się sumą zakumulowanych dni bezrobocia (które upłynęły od rozpoczęcia pierwszego okresu bezrobocia). Jeśli osoba ponownie uzyskała uprawnienia do świadczenia, dni obliczano na nowo od rozpoczęcia pierwszego okresu bezrobocia, następującego po powtórным zakwalifikowaniu się do świadczenia. W tym modelu osoby mogą doświadczać, i często faktycznie tak się dzieje, więcej niż jednego okresu bycia bezrobotnym. Istotą tego podejścia jest to, że wszystkie one są uwzględniane w naszej analizie. Koniec okresu podążania za badanym upływa z 2002 rokiem. W drugim podejściu koncentrujemy się na jednej zmiennej – całkowitej liczbie dni bezrobocia, sumowanych przez cztery lata, począwszy od pierwszego dnia bycia bezrobotnym. Jeśli ta liczba przekra-

³ Stopa prawdopodobieństwa (*hazard rate*) opisuje prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia w danym dniu, przy założeniu, że osoba była bezrobotna do danego dnia. Przykładowo, stopa prawdopodobieństwa 0,003 w 600. dniu bezrobocia oznacza, że średnio 0,3% osób bezrobotnych do tego momentu wychodzi z bezrobocia po 599 dniach.

cza 700 dni, uprawnienia do świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia lub zasiłek dla bezrobotnych wyczerpały się i osobie pozostaje wyłącznie prawo do „wspierającego na rynku pracy” zasiłku z pomocy społecznej. W odróżnieniu od powyższego, ten model analityczny odzwierciedlać ma prawdopodobieństwo trwałego opuszczenia bezrobocia.

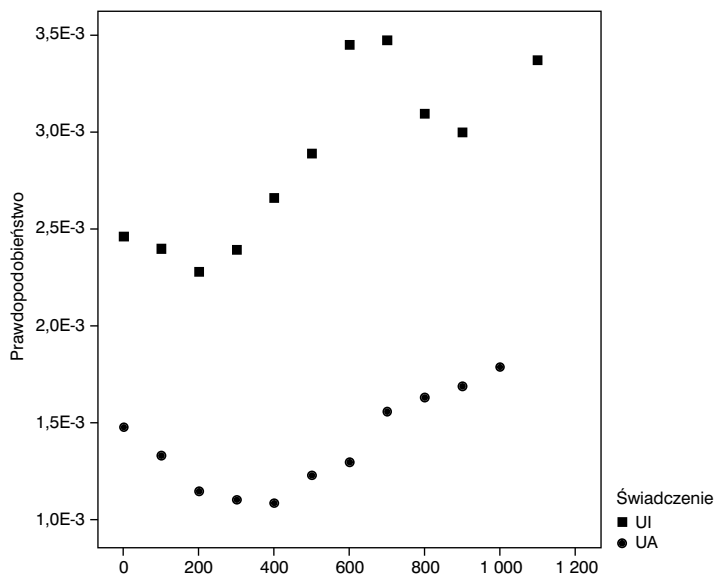
Czteroletni okres badania wyznacza maksymalną liczbę możliwych dni pozostawania w bezrobociu. Fakt, że prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia zaczyna silnie wzrastać w tym właśnie momencie, co widać na poniższych dwóch wykresach, wynika z zakończenia okresu badawczego, a nie z powodu wyłącznego wzrostu prawdopodobieństwa zatrudnienia. Analizując poniższe wykresy należy zignorować wzrost prawdopodobieństwa wyjścia z bezrobocia osób długotrwale bezrobotnych w końcowym okresie badania (prawa strona wykresów). **Podkreślić należy, że zaprezentowane na poniższych wykresach prawdopodobieństwo nie jest liczone na podstawie indywidualnego okresu przebywania w bezrobociu, ale na podstawie wykorzystanych uprawnień do świadczenia w momencie jego opuszczania.**

Najważniejsze wyniki badań ukazują wykresy 2. i 3. Zaprezentowane w nich dane użytkano przy zastosowaniu pierwszej (wykres 2.) i drugiej (wykres 3.) z omówionych powyżej metod. Dane dotyczą zarówno osób otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia (*UI*), jak i zasiłek dla bezrobotnych (*UA*). Jak można to zaobserwować na wykresach, ogólnie prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia jest niższe dla osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych, niż dla osób otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia. Nie jest to zresztą zaskakujące, bo poziom edukacji, doświadczenie zawodowe i inne cechy silnie odróżniają od siebie obie grupy świadczeniobiorców. Interesująca jest jednak nie tyle różnica między obu grupami w ogólnym prawdopodobieństwie wyjścia z bezrobocia, co efekt progowy. Po 700 dniach otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych nie występuje już, jak wspomniano, „próg motywujący”. Osoby te „przesuwane są” w systemie pomocy do opartego na teście dochodów zasiłku *LMS*. Z początku jego wysokość pozostaje na tym samym poziomie lub przynajmniej na takim samym, jak otrzymywane wcześniej świadczenie, a test dochodów nie jest stosowany w ciągu pierwszych 180 dni roboczych po wyczerpaniu się świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia lub wyczerpania się zasiłku dla bezrobotnych.

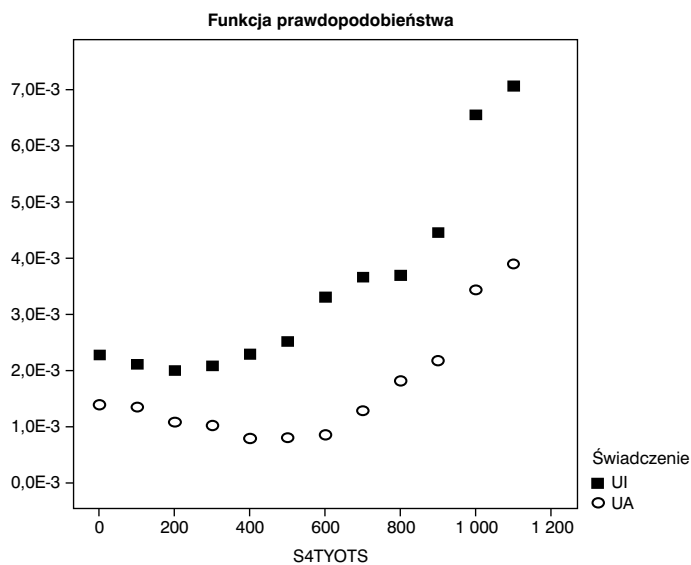
Różnice między wykresami 2. i 3. wynikają z uwzględniania w drugim przypadku jedynie jednokrotnego wyjścia z bezrobocia. W obu wariantach wyniki dotyczące głównego przedmiotu badań są czytelne i spójne. Na wykresach 2. i 3. **„próg motywujący”, który pojawia się po około 700 dniach kalendarzowych skumulowanego bezrobocia, jest szczególnie wyraźny dla osób pobierających świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia.** Widoczny jest on także w grupie osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych, ale następuje nieco później i nie jest tak „czysto wycięty”, jak dla osób, które korzystają z ubezpieczenia od bezrobocia. Zaobserwowane różnice między grupami otrzymującymi różne typy świadczeń są zresztą przewidywalne, jako że osoby na zasiłku dla bezrobotnych doświadczają nieco słabszych zachęt w systemie świadczeń. Niewielki wzrost prawdopodobieństwa opuszczenia bezrobocia w tej grupie może wynikać z faktu, że po 180 dniach zasiłek *LMS* przyznawany jest na podstawie testu dochodów, co także stwarza „próg motywujący” dla części osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych.

Wykres 2.

Prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia ze względu na długość bycia bezrobotnym.
 Analiza obejmuje wszystkie okresy bezrobocia i wyjścia z bezrobocia dla osoby

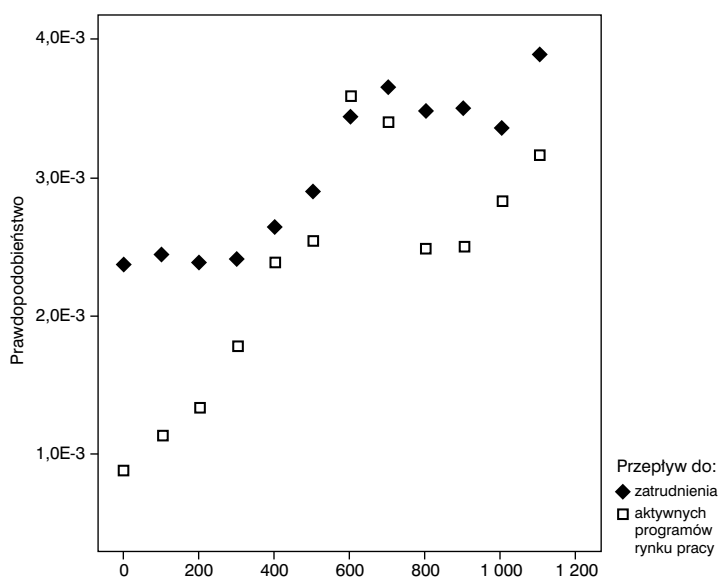
**Wykres 3.**

Prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia ze względu na skumulowany okres bezrobocia
 w ciągu czterech lat od rozpoczęcia początkowego okresu pozostawania bez pracy.
 Analiza jednokrotnego zjawiska opuszczenia bezrobocia przez osobę.



Wykres 4.

Prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia (dla skumulowanej liczby dni w bezrobociu) w zależności od kierunku przepływu (do otwartego rynku pracy lub uczestnictwa w aktywizujących programach rynku pracy). Niniejsza analiza uwzględnia jedynie osoby, którym w momencie wkroczenia w bezrobocie przysługiwało świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia i które przepłynęły bądź do zatrudnienia, bądź do aktywnych programów rynku pracy. Analiza uwzględnia wszystkie okresy bezrobocia – możliwa jest większa liczba „wyjść z bezrobocia” dla jednej osoby.



Wyniki zrealizowanego przez nas badania wskazują na to, że istnieje wyraźny efekt progowy dla osób, które w momencie wejścia w bezrobocie posiadały prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia od tego ryzyka. Oddziaływanie to uwidocznia się około 100 dni kalendarzowych przed wystąpieniem „progu motywującego” i ustępuje mniej więcej 100 dni po tym momencie. Zależność tę łatwo wytłumaczyć: efekt wyczerpania się zasiłku występuje z wyprzedzeniem, zanim zdarzenie to dojdzie do skutku. Dla osób pobierających świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, prawdopodobieństwo opuszczenia bezrobocia szacowaliśmy osobno dla różnych grup społeczno-ekonomicznych. O ile zaobserwowaliśmy znaczne i przewidywalne różnice w ogólnym prawdopodobieństwie zatrudnienia osób z każdej podgrupy, o tyle ujawniły się jedynie niewielkie różnice dotyczące efektu progowego. Ogólnie, zjawisko „progu motywującego” wydaje się w zbliżony sposób dotyczyć niemal wszystkich grup społecznych na rynku pracy. Jediną zmienną, która silnie oddziałuje na tę zależność okazała się sytuacja rodzinna osoby. Wygląda na to, że efekt progowy jest wyraźniejszy i bardziej skoncentrowany w czasie, w zbiorowości osób, które mają małe dziecko. To zjawisko wskazuje więc jednocześnie na fakt, że demotywujący do poszukiwania pracy efekt świadczeń może po części wynikać z tego, że niektóre osoby używają tych środków do innych celów niż aktywne poszukiwanie pracy.

Interesującym wynikiem jest to, że efekt progowy dla otrzymujących świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia widoczny jest także w zbiorowości przepływających z bezrobocia nie do zatrudnienia, ale do udziału w aktywizujących programach rynku pracy (por. wykres 4.). Co więcej, efekt ten jest nawet silniejszy dla osób rozpoczynających udział w programach rynku pracy, co po części wynika z niższego dla nich prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia w pierwszym okresie bezrobocia. Co jednak wywołuje ten efekt? O ile osoba bezrobotna może z powodzeniem chcieć brać udział w aktywizujących programach rynku pracy w momencie zbliżonym wyczerpania się świadczenia, o tyle nie może ona samodzielnie podjąć decyzji w tej sprawie. Czynniki, które leżą u podstaw tego zjawiska mają prawdopodobnie po części strukturalny charakter, po części wynikający z powiązań pomiędzy osobą bezrobotną i urzędnikiem zajmującym się aktywizacją osób bezrobotnych.

**Konkluzją naszych badań jest stwierdzenie, że świadczenie z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia przyczynia się do pasywnej postawy niektórych osób, co polega na odra-
czaniu przez nie momentu opuszczenia bezrobocia.** Jest to o tyle radykalny wniosek, że osoby zbliżające się do wystąpienia z progu są już bezrobotne od dłuższego czasu i wiele z nich prawdopodobnie nie jest w stanie szybko znaleźć pracy, pomimo wszystkich swoich wysiłków. W dalszej części ten wynik analizowany jest w podziale na ubezpieczonych i otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych. Analizując jedynie stopy prawdopodobieństwa, nie jesteśmy w stanie zaprezentować danych na temat siły efektu progowego na całą gospodarkę. Możemy jednak wypowiedzieć się na temat skali badanego zjawiska. W tabeli 2. przedstawiamy próbę stworzenia „alternatywnego świata”, w którym nie występuje „efekt przekroczenia progu”. Zabieg taki jest możliwy, jako że nie wszystkie osoby, które opuszczają bezrobocie w momencie pojawiania się progu robią to z powodu tego rozwiązania systemowego. Wyabstrahowany efekt progowy można więc zmierzyć poprzez oszacowanie hipotetycznej skali odpływu z bezrobocia, gdyby odpływ z bezrobocia nie wzrastał w okolicy wystąpienia „progu motywującego”.

Przedstawione w tabeli 2. liczby bezwzględne wynikają z zastosowanego podejścia badawczego i nie mogą być odnoszone do zbiorowości generalnej. Warto jednak przyrzeć się bliżej zaprezentowanym danym procentowym. **Wyczerpanie świadczenia z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia wydaje się oddziaływać na przebieg ścieżki zawodowej jedynie około 3% osób, którym przysługiwało świadczenie w momencie wkroczenia w bezrobocie.** Efekt badanego rozwiązania systemowego na całą populację bezrobotnych jest jednak z różnorodnych względów znacznie mniejszy. Po pierwsze, dotyczy on tylko tych osób, które są uprawnione do świadczenia ubezpieczeniowego – jak była o tym mowa, jest to w Finlandii mniej niż połowa populacji osób dorosłych. Po drugie, jeśli świadczenie nie czyniłoby ludzi bardziej biernymi, opuszczaliby wprawdzie bezrobocie szybciej, co nie znaczy jednak, że nie staliby się bezrobotnymi. Jednocześnie, do pewnego stopnia zastępowaliby oni na rynku pracy innych poszukujących pracy, jako że bodźce skłaniające bezrobotnych do poszukiwania pracy nie zwiększają popytu na pracę. Ponadto, duża część efektu progowego dotyczy przechodzenia z bezrobocia do aktywnych programów rynku pracy lub w ogóle odpływu z grupy aktywnych zawodowo, a nie przepływu na otwarty rynek pracy.

Tabela 2.

Kalkulacja skali efektu progowego. Kalkulację sporządzono na podstawie wyników z drugiego podejścia badawczego (skumulowane bezrobocie w czteroletnim okresie, jedno odejście z bezrobocia dla osoby)

	Suma	Odpyływ do zatrudnienia na otwartym ryнку pracy	Odpyływ do uczestnictwa w aktywnych programach ryнку pracy
Populacja, która rozpoczęła bezrobocie mając uprawnienia do UI	21 533	11 655	4 788
Populacja osób, których zakumulowany okres bezrobocia wynosił przynajmniej 600 dni	5 581	2 261	1 965
Grupa osób, która odpłynęła z bezrobocia w okolicach wystąpienia progu motywującego (600–799 dni)	2 838	1 367	797
Prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia w okresie 600-799 dnia, jeśli nie istniałby w systemie świadczeń próg motywujący	0,0025	0,0027	0,0018
Hipotetyczny odpyływ z bezrobocia w okresie 600-799 dnia, jeśli nie istniałby w systemie świadczeń próg motywujący	2 198	944	595
Różnica między rzeczywistym odpyływem i odpyływem hipotetycznym, gdyby nie istniał efekt przekroczenia progu	640	423	202
Różnica w odpyływie jako % całej populacji	3,0%	3,6%	4,2%
Różnica jako % zbiorowości bezrobotnych przez minimum 600 dni	11,5%	18,7%	10,3%
Różnica jako % odpyływu w okolicy wystąpienia progu motywującego (600–799 dni bezrobocia)	22,6%	30,9%	25,3%

Jak stwierdzono, powyższe dane nie mogą być bezpośrednio odniesione do ogólnego poziomu bezrobocia w Finlandii. Nasze szacunki pozwalają jednak stwierdzić, że gdyby efekt ubezpieczenia od bezrobocia nie wystąpił, a pozostałe czynniki pozostałyby niezmienione, rejestrowane bezrobocie w Finlandii zmniejszyłoby się o ok. 500-1500 osób (w badanym okresie jego poziom wahał się między 300 a 450 tys.). Z drugiej strony, ubezpieczenie może także podnosić poziom zatrudnienia poprzez motywowanie ludzi do aktywności zawodowej. Ten efekt być może jest silniejszy od wpływu na poziom bezrobocia.

Poza analizami przedstawionymi powyżej, w badaniach przyjrzelśmy się także konsekwencjom wysokości poziomu zastąpienia wcześniejszych dochodów przez świadczenie UI. Posłużyliśmy się w tym celu wskaźnikiem wysokości rocznych dochodów przed wkroczeniem w bezrobocie. Zaobserwowaliśmy, że osoby otrzymujące wyższe świadczenia (a tym

samym niższy poziom zastąpienia utraconych dochodów) są zatrudniane szybciej, niż pozostała część badanych, przy czym czynniki te wydają się mieć niezmiernie niski wpływ na ponowne zatrudnienie osoby. Natomiast efekt związany z wyczerpaniem się okresu przysługiwania świadczeń był niezależny od wcześniejszych dochodów badanego.

6. Wnioski

Konkludując, ubezpieczenie od bezrobocia faktycznie wydaje się czynić niektórych ludzi bardziej pasywnymi. Efekt ten dotyczy jednak bardzo niewielkiej liczby bezrobotnych. Zaprezentowane w tym miejscu studium jest dodatkowym potwierdzeniem silnie już udokumentowanej tezy, że źródłem bezrobocia w Finlandii jest nie tyle wadliwa struktura zachęt w systemie zabezpieczenia społecznego, co raczej niedostosowanie podaży i popytu na rynku pracy. Natomiast „polityczne” interpretacje danych pozostają już w wyłącznej gestii osób, które ich dokonują. Warto jednak zaznaczyć, że efekty niekorzystnych bodźców są zdecydowanie mniejsze, niż można by się tego spodziewać, posługując się np. teorią poszukiwań na rynku pracy. Z drugiej jednak strony, słaby efekt progowy może być częściowo wyjaśniany długim okresem przysługiwania świadczenia. Być może wpływ progu byłby silniejszy, gdyby pojawiał się on we wcześniejszym momencie otrzymywania świadczenia. Ale i można by dowodzić, że ograniczony czas otrzymywania świadczenia motywuje do poszukiwania pracy już od momentu wkroczenia w bezrobocie.

Zaobserwowane demotywuujące oddziaływania muszą być rozważane łącznie z innymi celami zabezpieczenia społecznego. Jeśli zależy nam na systemie, który przeciwdziała wykluczeniu społecznemu i zapewnia elastyczność oraz bezpieczeństwo socjalne, powinniśmy być skłonni zaakceptować pewne negatywne efekty w strukturze bodźców, których on dostarcza. Przynaglanie osób bezrobotnych do pracy poprzez obniżanie zasiłków jest do pewnego stopnia sprzeczne z przeciwdziałaniem biedzie i zapewnianiem bezpiecznego, atrakcyjnego i elastycznego rynku pracy. W świetle niniejszych badań demotywuujące efekty ubezpieczenia od bezrobocia są małe. Być może dążenie do ich wyeliminowania, poprzez zmniejszanie wysokości lub długości przysługiwania świadczenia, spowodowałoby, że nieporównywalnie ucierpi na tym realizacja innych celów zabezpieczenia społecznego. Bardziej roztropne podejście polegałoby więc na wezwaniu do efektywniejszej administracji na rynku pracy, tak aby nie akceptować bierności w trakcie bezrobocia. Przy zwiększeniu aktywnych instrumentów na rynku pracy osoby, które opóźniają moment wyjścia z bezrobocia mogłyby zmienić swoją postawę. To zbliżyłoby fiński system zabezpieczenia społecznego do idei *flexicurity*, podczas gdy obniżanie świadczeń byłoby jedynie kolejnym krokiem w przeciwnym kierunku.

Tłumaczenie: Maria Theiss

Bibliografia

Niniejszy artykuł opiera się na raporcie badawczym:

Virjo, I., Aho, S., Koponen, H. (2006), *Passivoiko työttömyysturva? Tutkimus ansioturvan päättymisen vaikutuksista ja eräistä muista työttömyysturvan piirteistä. (Does Unemployment Security Make People More Passive? A Study of the Effects of Unemployment Insurance Benefit Exhaustion And Other Aspects of the Finnish Unemployment Security System.)* Ministry of Labour: Studies in Labour Policy 303, Helsinki.

Pozostałe pozycje bibliograficzne:

Aho, S., Kataja-Aho, T., Koponen, H., Virjo, I. (2003), *Mikä estää ja mikä edistää työttömien työllistymistä? Analyysia ja pohdintoja nykyisen työttömyysongelman luonteesta paikallisen tutkimuksen tulosten pohjalta*, „Finnish Labour Review” 46 (2003):1, 43–63.

Aho, S., Virjo, I., Tyni, P., Koponen, H. (2005), *Työttömät ja palvelutarve. Työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia*, Studies in Labour Policy 271. Helsinki: Ministry of Labour.

Ervasti, H. (2003), *Kuka haluaa töihin? Aktiivisten ja passiivisten profiilit*, (in:) V-M. Ritakallio (ed.), *Riskit, instituutiot ja tuotokset. Esseitä hyvinvointitutkimuksesta professori Olli Kankaan täyttäessä 50 vuotta*, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus 59.

Forssén, K., Hakovirta, M. (1998), *Work Incentives in Single Parent Families*, Sosiaalipoliittikan laitos, Series B/15, Turku: The University of Turku.

Fredriksson, P., Holmlund, B. (2003), *Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research*, Uppsala: Institute for labour market policy evaluation, working paper 2003:5.

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat, Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hassler, J., Mora, J.V.R. (2002), *Should UI Benefits Really Fall Over Time?* Discussion Paper 622. Bonn: IZA.

Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M., Parpo, A. (2004), *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lainmuutoksista*, Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes.

Holm, P., Kyrrä, T. (1997), *Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin*, Tutkimuksia 40, Helsinki: VATT.

Holm, P., Sinko, P., Tossavainen, P. (1999), *Työpaikkojen syntyminen ja päättyminen ja rakenteellinen työttömyys*, Helsinki: VATT-tutkimuksia 52.

Holmlund, B. (2002), *Unemployment insurance and incentives*, Teoksessa: Ilmakunnas, S. ja Koskela, E. (toim.), *Towards higher employment*, Helsinki: Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 32.

Kannustinloukkutyöryhmä 1996. Loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Kiander, J., Pehkonen, J. (1998), *Työttömyyden kasvun syyt*, Teoksessa: Pohjola, M. (toim.), *Suomalainen työttömyys*, Helsinki: Taloustieto oy.

- Martikainen, J. (2003), *Tahattoman ja vapaaehtoisen työttömyyden osuudet Suomessa*, Kansantaloudellinen aikakauskirja 99(1), 59–71.
- Niinivaara, R. (1999), *Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia*, Tutkimuksia ja selvityksiä 4/99, Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Parpo, A. (2004), *Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako*, Tutkimuksia 140, Helsinki: Stakes.
- Pedersen, P.J., Smith, N. (2001), *Unemployment Traps: Do Financial Dis-incentives Matter?* Discussion Paper 274, Bonn: IZA.
- Rakennetyöttömyyden purkaminen* (2003), *Projektin raportti*, Helsinki: Työhallinnon julkaisu 321.
- Sinko, P. (2001), *Työttömyysturvan rahoitus ja rakenne – arvioita talousteorian näkökulmasta*, Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.), *Työmarkkinat testissä*, Helsinki: VATT-julkaisuja 30.
- Tatsiramos, K. (2004), *The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability*, Discussion Paper 1163, Bonn: IZA.
- Työllisyystyöryhmän loppuraportti* (2003), Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.
- Työttömyysturvatyöryhmä 2001:n muistio*, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:25.
- Uusitalo, R., Moisala, J. (2003), *Alentaisiko työttömyyskorvausten porrastaminen työttömyyttä?* „Finnish Labour Review” 46 (2003): 3, 28–41.
- Virjo, I. (2000), *Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt*, „Janus” 8 (2000): 1, 28–44.
- Virjo, I., Aho, S. (2001), *Työnhakuaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät*, „Finnish Labour Review” 44 (2001): 3, 55–76.
- Virjo, I., Aho, S. (2002), *Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Rekisteritutkimus yli 50-vuotiaiden erityisongelmista työmarkkinoilla*, Studies in Labour Policy 242, Helsinki: Ministry of Labour.

Does unemployment insurance make people more passive?

The (dis)incentive effects of unemployment security are often regarded as self-evident. However, there have been few studies about them at least in Finland. In this paper, a research project concerning the incentive effects of unemployment insurance (UI) benefit exhaustion is presented. If the UI benefit were to have massive disincentive effects, we should be able to observe them when studying exit from unemployment before and after benefit exhaustion. In the Finnish system, people will be moved to a usually considerably lower flat-rate benefit, if they do not re-qualify for UI during 500 working days (700 calendar days) of unemployment. We call this an “incentive step” in the system.

With detailed longitudinal register data (N=350 000) we are able to study the effects of the step also when the person exits unemployment for a while but re-enters without qualifying for a new UI period. The study includes people entering unemployment during the years 1995–98. We have been able to follow their labour market career until the end of 2002. The results show an increase in the probability to exit unemployment around the time of the incentive step, indicating that some individuals have delayed their exit from unemployment because of economic incentives. The magnitude of the effect is small, however, and we conclude that incentives are not likely to be a major issue behind prolonged unemployment in the Finnish system.

Dobroniega Trawkowska

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski

Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej

*Między niebem dobrej roboty, a piekłem zlej,
rozciga się czynność działalności pozornej*

M. Radgowski

„Działania pozorne”, „działania ukryte”, „dramatyzacja i mistyfikacja występu”, „fasada”, „kulisy” – to tylko niektóre określenia zamieszczone w conceptach teoretycznych znanych socjologów – E. Goffmana i J. Lutyńskiego. Goffman, który nie wprost posługiwał się tym pojęciem „działania pozorne”, obszernie opisywał ich przyczyny, przebieg, formy i następstwa¹. Przedmiotem pogłębionych studiów uczynił je J. Lutyński², opracowując je teoretycznie i wprowadzając do literatury naukowej w latach 70. (Lutyński 1977). Badając i opisując rzeczywistość Polski Ludowej wykorzystywali to pojęcie socjolodzy, prakseolodzy i publicyści³. Pojęcie „działania pozornego” „było (...) wynikiem refleksji teoretycznej i badań empirycznych dotyczących ludzi żyjących w systemie dogmatycznego autorytary-

¹ M. Czyżewski zauważa: „W dramaturgizmie (Goffmana – przyp. D.T.) widziano także przyznanie socjologicznej wagi grze pozorów, występującej w obrębie przelotnych interakcji we współczesnym społeczeństwie” (por. Czyżewski 1998, s. 246).

² J. Lutyński opisywał dwie kategorie działań – pozorne i ukryte – tym poświęcił zdecydowanie mniej uwagi. Pierwsza publikacja na temat działań pozornych ukazała się w „Kulturze i Społeczeństwie” nr 2 z 1977 r., następne później (Lutyński 1990; Lutyński 1996).

³ K. Lutyńska wymienia wśród nich J. Staniszkis, W. Jarzębowski, A. Tymowski, K. Daszkiewicz, M. Radgowski.

zmu oraz istniejących w tym systemie różnorodnych instytucji i organizacji gospodarczych, społecznych, kulturalnych itd.” (Czyżewski 1998, s. 156).

Prezentowane, różnicowane ujęcia działań pozornych (Goffman 1981; Lutyński 1977; Staniszkis 1972) eksponują ich powszechność – w pracach autorów działania pozorne są niezwykle interesującym i masowym wręcz zjawiskiem, charakterystyczną, można rzec „niezbywalnie ludzką” cechą doświadczanej, opisywanej i wyjaśnianej rzeczywistości. W świecie społecznym działania pozorne i ukryte pełnią zarazem ważne i często „niezręczne”, negatywnie oceniane funkcje – podtrzymują życie systemów społecznych, choć nie zawsze „leży to w interesie społecznym”, a obecność działań pozornych i ukrytych pozostawia odległe i niepożądane skutki. Właśnie takie działania opisywał J. Lutyński, bolejąc nad ich konsekwencjami, które utrwalają pozorantstwo i sprawiają, że ludzie, doszukując się w życiu społecznym fikcyjnych, oszukańczych i pozornych działań, przestają sobie ufać. Koncepcja sformułowana została przez autora – w czasach, których część czytelników zapewne nie może pamiętać tak dobrze, jak pisząca te słowa – stanowi dobry punkt wyjścia do pytania o przyczyny ich obecności w pomocy społecznej oraz o źródła ich trwałości w tym systemie.

Rozpowszechnienie i zarazem łatwość dostrzeżenia działań pozornych może stanowić istotny argument w dyskusjach nad nieprzydatnością tego pojęcia do analizy, z uwagi na jego nieostrość czy „publicystyczny charakter”. Istotnie, różnorodność funkcji podkreślanych przez E. Goffmana wskazuje, jak głęboko są one osadzone w codzienności. Niektóre z tych funkcji są bardzo „pożyteczne”; działania tego rodzaju umożliwiają zgodny ze społecznymi oczekiwaniami przebieg występu, pozwalają szybko dostrzec ważne dla danej społeczności „oficjalne” wartości i zwyczajnie ubarwiają życie aktorom i widzom oraz dostarczają „pożywki” wielu rozmaitym obserwatorom życia społecznego: publicystom, badaczom życia społecznego i innym jego komentatorom.

Doświadczając na co dzień wieloznacznych działań, ludzie bardziej koncentrują się nad znalezieniem ich przyczyn, wyjaśnieniem ich powszechności, mniej uwagi natomiast poświęcają ich cechom szczególnym, składającym się na definicję działania pozornego. A naukowa definicja tego działania, wypracowana przez J. Lutyńskiego, obejmuje dwa wymiary: problematyczne powiązanie działania z celem oraz klimat społeczny towarzyszący temu działaniu. Definiując działania pozorne Lutyński podkreślał: „Działania pozorne, które mam na myśli, odznaczają się następującymi cechami: po pierwsze – oficjalnie uznaje się je za istotne do realizacji, niekoniecznie samodzielnej, jakiegoś ważnego społecznie celu; po drugie – celu tego faktycznie nie realizują bądź nie przyczyniają się do jego realizacji, (...); po trzecie – (...) o nieprzydatności tego rodzaju działań wiedzą wszyscy lub prawie wszyscy w danej zbiorowości lub społecznym systemie; po czwarte – jest to wiedza prywatna, nie jest ona publicznie, zwłaszcza oficjalnie uzewnętrzniana; po piąte – wystarczającą, choć nie zawsze jedyną racją ich występowania w jakiegokolwiek postaci jest to, że przypisywano im istotną rolę w realizacji danego celu; (...). Do tych pięciu cech należy dodać jeszcze jedną, szóstą z kolei: wszystkie działania, którym z pewnym uzasadnieniem można przypisywać cechę pozorności, zawierają jakiś element fikcji, odnoszący się do ich przebiegu czy celu” (Lutyński 1996, s. 127). Ta perspektywa ogranicza zakres rozważań do działań, które powinny posiadać

wymienione przez autora cechy (choć mogą je posiadać w różnym stopniu). „Operacyjna” wartość perspektywy analitycznej J. Lutyńskiego polega także na wskazaniu mechanizmów wyłaniających działania pozorne w ramach różnych systemów społecznych.

Opisane przez Lutyńskiego cechy i formy działań, ich przejawy i przebieg oraz wyzwalające je mechanizmy analizowałam i odnosiłam do obszaru pomocy społecznej⁴. Moje zainteresowanie wzbudził zwłaszcza fakt różnorodności działań i obszarów ich występowania, przyzwolenie i akceptacja dla nich oraz widoczne skutki dla użytkowników systemu – klientów pomocy społecznej i jej pracowników, zwłaszcza pracowników socjalnych. Przedmiotem szczególnego zainteresowania uczyniłam działania pozorne w pracy socjalnej. Identyfikacja źródeł i sposobów występowania działań pozornych w pracy socjalnej jest ważnym przyczynkiem do dyskusji nad jej skutecznością w systemie pomocy społecznej i niezbędnym elementem diagnozy jej stanu w tym systemie.

Omawiając specyfikę działań pozornych w pomocy społecznej (i w pracy socjalnej) wykorzystałam różnorodne źródła informacji: doświadczenia własne z pracy w instytucjach pomocy społecznej⁵, wnioski i interpretacje z badań empirycznych prowadzonych od lat 90. w obszarze pomocy społecznej, także z własnych badań prowadzonych wśród pracowników socjalnych i konsultantów w pomocy społecznej w latach 1997–1999. Osobnym źródłem są prace semestralne studentów zaocznych studiów socjologicznych, a zarazem pracowników socjalnych, powstałe w latach 2005–2006, w trakcie studiowania niektórych przedmiotów pod moim kierunkiem na studiach licencjackich i uzupełniających studiach magisterskich⁶.

1. Wprowadzenie

W realiach Polski Ludowej działania pozorne były nieodłącznym „towarzyszem życia” i ta nieustająca, natrętna ich obecność w życiu społecznym została dostrzeżona przez badaczy życia społecznego w trzeciej RP oraz zawodowych pomagaczy, pracowników pomocy społecznej także w ostatnich latach, u schyłku ubiegłego wieku. Nie jest wolny od takich działań obszar szeroko rozumianej pomocy społecznej: ludzie i instytucje świadczące pomoc (ośrodki gminne, powiatowe centra pomocy rodzinie, warsztaty terapii zajęciowej, miejskie ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe) oraz beneficjenci pomocy społecznej, przede wszystkim indywidualni klienci i rodziny korzystający z pomocy różnych, głównie samorządowych instytucji, z organizacji pozarządowych, adresaci spe-

⁴ Teksty J. Lutyńskiego wykorzystałam w programie zajęć seminaryjnych ze studentami studiów dziennych i zaocznych w Studium Pracy Socjalnej działającym w Instytucie Socjologii UŚ w Katowicach.

⁵ W latach 1983–1996 pracowałam w OPS w Bytomiu jako pracownik socjalny, kierownik działu pomocy środowiskowej, konsultant – socjolog, a obecnie, od kilku lat prowadzę superwizję pracy socjalnej w instytucji pomocy społecznej

⁶ Cytaty z tych prac oznaczyłam w tekście jako [W1-9]. Ogółem dziewięć osób zawodowo aktywnych w publicznej i pozarządowej pomocy społecznej szeroko skomentowało zjawisko pozornych działań w systemie pomocy społecznej – ich opinie zostały przytoczone w tekście i zaznaczone kursywą.

cialnych programów, projektów socjalnych. Wszyscy, choć w różnym stopniu, są uwikłani ten typ działania. Skala działań pozornych w obszarze pomocy społecznej jest trudna do oceny. Wiedza o takich działaniach jest najczęściej wiedzą prywatną, temat należy do niepopularnych a problem do wstydlivych. Jest to również temat trudny chociażby z uwagi na opory respondentów przed ujawnianiem wstydliviej prawdy o sobie i o „swoich” oraz na etyczne problemy badacza. Podejmując się analizy działań pozornych badacz zawsze borykał się będzie z myślami, że oto nawet jeżeli to i owo ujawni, to i tak „ludzi z tym problemem zostawia”⁷.

Z wypowiedzi studentów pracujących w szeroko rozumianej pomocy społecznej wynika, że działania pozorne obejmują zarówno przejawy zapobiegliwości i sprytu beneficjentów pomocy społecznej, jak i wykalkulowane, racjonalne lub przeciwnie – bezradne i bierne – zachowania pracowników socjalnych. Eksperci „od systemu pomocy społecznej” – pracownicy socjalni – ukazali wiele odmian działań pozornych w różnych obszarach pomocy społecznej. Przedstawiali je jako:

- pozornie włączające programy i projekty socjalne, których efekt końcowy jest odległy od zamierzonego – „utopie inkluzji”⁸;
- pozorne rozwiązywanie problemów społecznych – fikcja „papierowych strategii”;
- pozorowana praca socjalna – niespełniony profesjonalizm: jak nie zawieść oczekiwań i „zachować twarz?”⁹;
- niepozorowana i pozorowana praca z klientem (indywidualnym przypadkiem) – „w co grają ludzie?”;
- pozorowana praca z rodziną – „markowana praca z rodziną”, „każdy robi swoje i oddala problem”;
- pozorowana praca z grupą (grupy wsparcia, zespoły interdyscyplinarne);
- pozorowana współpraca między specjalistami (konsultanci–pracownicy socjalni; pracownicy socjalni – kuratorzy);
- pozorowana współpraca międzysektorowa – trudne współistnienie;
- pozorna reorganizacja instytucji (ośrodków pomocy społecznej, warsztatów terapii zajęciowej itp.) i tworzenie nowych stanowisk pracy (konsultantów, koordynatorów).

W większości tych działań uczestniczą pracownicy socjalni. Niekiedy są ich autorami lub współautorami, czasami są „ofiarami” pozornych usprawnień organizacyjnych, pozorowanych rozwiązań problemów społecznych na poziomie lokalnym (gminy i powiatu).

⁷ Trudności badania zjawiska pośrednio potwierdza, jak sądzę, niewielka liczba prac semestralnych, przy dużym zainteresowaniu tematyką zajęć seminaryjnych wśród studentów studiów dziennych i zaocznych, z którymi realizowałam ten temat.

⁸ Termin ten zapożyczyłam z pracy pod red. K.W. Frieske (2004).

⁹ „Zachowanie twarzy” jest elementem analizy rytuałów interakcji przez E. Goffmana. Autor zauważa, że „o ile zatem dbałość o twarz każe uczestnikowi interakcji skupić się na bieżących wydarzeniach, o tyle, aby ją zachować podczas wykonywania danej czynności, musi mieć na uwadze świat społeczny wokół siebie”. (Por. Goffman 2006, s. 7)

2. Obecność działań pozornych w systemie pomocy społecznej – wnioski z badań empirycznych

Obecność działań pozornych w obszarze pomocy społecznej była sygnalizowana przez niektórych badaczy. Między innymi w badaniach nad skutecznością programów reintegracji społecznej (Frieske 2004), w badaniach nad skutecznością lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (Krzyszkowski 2005) oraz w badaniach nad funkcjami konsultantów w pomocy społecznej (Trawkowska 2006) pojawił się ten wątek. Spostrzeżenia badaczy uzupełniają i potwierdzają wypowiedzi pracowników socjalnych. Obydwa źródła informacji na temat działań pozornych pozwalają dostrzec, poza pracą socjalną, dwa ważne, z punktu widzenia pracowników socjalnych procesy, którym towarzyszą działania pozorne: procesy reorganizacji instytucji pomocy społecznej oraz proces rozwiązywania lokalnych problemów (zarówno na etapie koncepcji, jak i realizacji). Im to poświęcimy nieco więcej uwagi.

2.1. Pozory procesu reorganizacji – tworzenie nowych stanowisk pracy

Konsultanci od wielu lat są specjalistami bezpośrednio wspierającymi pracowników socjalnych w prowadzeniu pracy socjalnej (Trawkowska 2006). Pracownicy socjalni na ogół pozytywnie opiniowali zatrudnienie konsultantów lub powołanie zespołów konsultantów w ośrodkach pomocy społecznej i uważali, iż jest to jedno z ważniejszych ułatwień w ich pracy zawodowej¹⁰. Wprawdzie nieco ponad 60% badanych pracowników socjalnych wskazało na pewne trudności w relacjach z tymi partnerami, jednakże w porównaniu z innymi partnerami, konsultanci jawili się jako partnerzy zdecydowanie wspierający ich pracę. Podstawową trudnością w relacjach z konsultantami był ograniczony do nich dostęp. Pomimo zatrudnienia specjalistów na etatach, często w pełnym wymiarze czasu pracy, okazywało się, że z powodu przyjętych zasad organizacji pracy (np. z uwagi na ograniczony czas pracy i usytuowaniu niektórych konsultantów w dyrekcji ośrodków, a nie w punktach terenowych) pracownicy socjalni nie zawsze mogli skorzystać z pomocy konsultantów. Kolejnymi utrudnieniami były: niska aktywność konsultantów, a nawet niechęć do współpracy z pracownikami socjalnymi oraz niesatysfakcjonująca respondentów jakość szkoleń. *Są mało wyraziści, wykazują się ewidentnym brakiem inicjatywy (z nielicznymi wyjątkami). Pełnią służalczą rolę wobec dyrekcji*, napisał jeden z respondentów. *Organizowane szkolenia są działaniami pozornymi, na których powtarzane są podstawowe wiadomości, konieczne do przyswojenia pracownikowi socjalnemu w szkole lub na studiach...* Funkcje fasadowe znajdujemy także w przypadku innych działań konsultantów: *Wejście w środowisko z kon-*

¹⁰ W badaniu przeprowadzonym na przełomie 1998 i 1999 r. pracownicy socjalni z terenu dawnego woj. katowickiego na pierwszym miejscu wśród innych ułatwień wskazali właśnie na utworzenie stanowisk dla konsultantów. Pozytywna ocena tych przedsięwzięć była zbieżna z innymi wynikami badania, np. opiniami na temat spostrzeganych trudności w relacjach pracowników socjalnych z konsultantami – niemal 40% respondentów z woj. katowickiego uznało, że konsultanci nie podejmowali żadnych działań, które utrudniałyby ich pracę.

sultantem – dla formalności, że się takowe odbyło, a nie przynoszące pożądanych rezultatów. Pracownik i tak musi podejmować dalsze działania. Konsultanci nie pomagają pracownikowi w jego problemach, gdy się o to do nich zwraca – stwierdził inny pracownik. Grupy wsparcia dla pracowników były dla nich zbędną stratą czasu, nic nowego nie wniosły do pracy pracownika socjalnego. Organizowane od dwóch lat szkolenia, powtarzające się systematycznie testem zaliczeniowym, który dodatkowo stresuje uczestników – potwierdził kolejny respondent. Niektórzy pracownicy socjalni podkreślali, że konsultantom brakuje *kwalifikacji, kompetencji i doświadczenia na tym stanowisku*, ale opinia ta nie była powszechna. W wypowiedziach kilkunastu respondentów pojawił się jednak bezpośrednio wątek „działań pozornych” i „funkcji fasadowych” konsultantów¹¹.

Ośrodki pomocy społecznej, zwłaszcza w większych miastach, są przykładem instytucji znajdujących się w stanie permanentnych zmian organizacyjnych. Sprzyja temu niestabilność rozwiązań prawnych (zmiany ustaw i rozporządzeń), wchłanianie nowych obszarów, nowych problemów i zadań (pomoc osobom chorym psychicznie, zdania związane z opieką nad dzieckiem i rodziną, i inne), a także podejmowanie na własną rękę działań zmierzających do usprawnienia i poprawy jakości świadczonych usług, np. poprzez zatrudnienie konsultantów, tworzenie nowych zespołów, tworzenie stanowisk koordynatorów. I te właśnie innowacje wskazano jako przykłady pozornego działania. Tworzenie nowych stanowisk – konsultantów i koordynatorów – których ...zakresu obowiązków (konsultantów – DT) właściwie nikt nie zna. Oni sami również nie bardzo wiedzą, co mają konsultować. O pozorności ich działań przekonuje fakt, iż owi konsultanci nagle pojawiają się i równie nagle znikają.... [W5].

Stanowiska koordynatora jest następnym przykładem pozornego usprawnienia działań ośrodka poprzez utworzenie nowego „modnego” miejsca pracy, zauważył respondent. *Koordynator* (podkreślenie – DT) *pracujący w punkcie MOPS właściwie niczego nie koordynuje, ponieważ w rzeczywistości nie ma żadnych uprawnień, ani w sensie zarządzania pracą czy nawet do pilnowania dyscypliny pracy.....Koordynator ma tę osobistą korzyść, że otrzymuje dodatek finansowy z tytułu pełnionej funkcji, ma niewielki rejon własnej pracy środowiskowej, jest przede wszystkim osobą „zaufaną” kierownika. Ma czego bronić i ma powód, żeby umacniać się na dogodnej dla siebie pozycji zawodowej, ale dla poprawy organizacji pracy punktu nie ma to (stanowisko – DT) żadnego znaczenia. Wręcz przeciwnie, stanowi dodatkowe, pośrednie ogniwo przepływu informacji, co z reguły wydłuża jej przebieg i często wypacza sens. Koordynator natomiast dla podtrzymania zasadności istnienia swojego stanowiska utrzymuje mit niezwykle przeciążonego pracą i odpowiedzialnością, której praktycznie nie ma* [W5].

Wypowiedzi pracowników socjalnych wskazują na częściowo pozorny charakter usprawnień i rozwiązań organizacyjnych w ośrodkach pomocy społecznej po 1990 r.

¹¹ Obejmowały one mało wartościowe, zbyt częste, czasochłonne szkolenia, niewiele dające pracownikom grupy wsparcia lub/i wspólne wyjścia w teren, które mają charakter działań pozornych. Pytanie miało charakter otwarty (Por. Trawkowska 2006, s. 131–144).

2.2. Przykłady pozornego rozwiązywania lokalnych problemów społecznych

O pozorach w rozwiązywaniu problemów społecznych na poziomie lokalnym, a zwłaszcza na temat powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, wypowiadali się m.in.: K.W. Frieske (1999), J. Hryniewicz (2006), J. Krzyszkowski (2005). Badania ujawniły szereg nieprawidłowości w działaniu, a zwłaszcza we współpracy różnych podmiotów polityki społecznej. Podkreślano także, iż powiat nie jest w stanie bez dodatkowego wsparcia rozwiązać satysfakcjonująco nagromadzone przez lata problemy. Podnoszone przez badaczy problemy podkreślali także studenci w swoich opisach działań pozornych.

2.2.1. Fikcja papierowych strategii, projekty socjalne pozostające „na papierze” – opinie pracowników socjalnych

W ośrodkach także w inny sposób są prowadzone działania pozorne. Trzeba się wykazać różnymi działaniami. Pochwalić się. Stworzenie strategii dla miasta to dobry przykład. Co roku można ją zaprezentować władzom miasta. Niestety, w niczym to nie pomaga Ośrodkowi. Pracownicy tworzą bazę. Władze cieszą się, że kolejny punkt działalności gminy został spełniony. Nikt nie wdraża programu. Wszystko na papierze. Oficjalnie jest wszystko w porządku. Strategia przydaje się w pracy. Należy wiedzieć, jak zmienia się społeczeństwo, aby wiedzieć, jak mu pomóc. Niestety, niewiele to widzi.... [W4]. Cytowane treści wpisują się w spostrzeżenia J. Krzyszkowskiego, który w odniesieniu do analizowanych w swojej pracy łódzkich strategii rozwiązywania problemów zauważa: „Największą słabością analizowanych strategii jest schematyzm celów i działań oraz brak myślenia integracyjnego łączącego działania instytucji z aktywnością wspólnot, łączenia ratownictwa z profilaktyką” (Krzyszkowski 2005, s. 347).

Nie tylko strategie, także projekty, w opiniach pracowników socjalnych, mogą mieć charakter działań pozornych: *Innym przejawem działań pozornych jest pisanie projektów socjalnych, których się nigdy w praktyce nie wykorzystuje. Ujmowane są one tylko w sprawozdaniach. Dobrze widziane przez przełożonych jest to, że pracownicy angażują się w tworzenie projektów, często kosztem właśnie pracy socjalnej. Stworzenie projektu wiąże się z dodatkową gratyfikacją. Wprowadzanie w życie projektów nie jest rzeczą łatwą. Wymaga to od pracowników czasu, kwalifikacji, a przede wszystkim predyspozycji. Projekty najczęściej nie są realizowane [W6].* Nieznana jest skala omawianych zjawisk.

2.2.2. Uboczne efekty wspierających programów: działania pozorne (symboliczny wymiar materialnego wsparcia) i przeciwnie skuteczne – opinie pracowników socjalnych

Warto zwrócić uwagę na uboczne efekty działań i programów wspierających. Dobrym przykładem takiego działania jest nie tak dawno wprowadzona w życie nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych, wprowadzająca tzw. becikowe – jednorazowe świadczenie w wysokości 1 tys. zł. z tytułu urodzenia dziecka. Otrzymują je niezależnie od dochodu wszystkie matki. Osoby najuboższe otrzymają pomoc w wysokości 2 tys. zł. Jak się szacuje będzie to kosztować budżet państwa około 360 mln zł. Posunięcie to miało, według publicznie głoszonego przez decydentów stanowiska, wpłynąć na wzrost przyrostu naturalnego w naszym

kraju. Trudno jednak przychylić się do tego stanowiska, gdyż żadna ze zdroworozsądkowych par nie podejmie decyzji o posiadaniu potomstwa, mając na uwadze finansową jednorazową gratyfikację. Świadomi i odpowiedzialni rodzice bowiem biorą pod uwagę fakt, iż dziecko wymaga ciągłych nakładów i ma wiele potrzeb, których przyznany zasiłek w momencie jego urodzenia nie jest w stanie, nawet w minimalnym stopniu, zaspokoić. Działanie takie nie jest w stanie zrealizować celu, jaki przypisali mu politycy. Nie będzie motywatorem zwiększenia liczby dzieci w naszym kraju. **Będzie wprowadzie wsparciem dla ubogich rodzin i pomoże im zaspokoić pierwsze potrzeby dziecka, ale może też wyrządzić wiele złego. Może bowiem stać się sposobem i źródłem dochodu dla osób, które dzieci mieć nie powinny, bo nie są w stanie zapewnić im należytej opieki i bezpieczeństwa ze względu na patologie czy dużą bezradność** (Podkreślenie – DT) [W1].

Innym działaniem pozornym, jakie ma miejsce w moim zakładzie pracy, jest przyznawanie pomocy w ramach wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. W ramach tego programu rodziny otrzymują wsparcie w formie posiłku, a w razie niemożności zapewnienia go, ww. otrzymują świadczenie finansowe w wysokości 60 zł na członka rodziny. Świadczenie przyznawane jest na jeden miesiąc. Pozorność tego działania polega na tym, iż kwota ta nie wystarcza na wskazane potrzeby. Biorąc pod uwagę np. jednoosobowe gospodarstwo domowe, nie ma możliwości, aby kwota 60 zł była wystarczająca na zakup artykułów żywnościowych (dotyczących obiadów) na okres miesiąca. **Jest to mnożenie przepisów, które nie rozwiązują faktycznie problemów rodzin i osób najuboższych. Działania takie stwarzają jedynie pozory, że coś się wokół tego problemu dzieje. Przy wykorzystaniu mechanizmu rzekomo-pragmatycznego, który ładnie wygląda na papierze, próbuje się załatwiać ważne sprawy osób potrzebujących wsparcia. Nie tworzy się natomiast kompleksowego wsparcia, które pozwoliłoby tym osobom na godne życie** (Podkreślenie – DT) [W1].

Nie tylko bardzo złożone działania przedsięwzięte na rzecz pomocy różnym kategoriom klientów, jak programy i projekty, ale i zdecydowanie prostsze formy wsparcia, takie jak pomoc finansowa noszą cechy działań pozornych z uwagi na swój fikcyjny wymiar. *Jeżeli przyjrzelibyśmy się pomocy finansowej udzielanej przez ośrodek, to również moglibyśmy się zastanowić, czy nie ma ona cech działań pozornych. Niskie kwoty zasiłków nie mogą realnie zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych i stanowić, (jak są niejednokrotnie deklarowane) jedyne źródła utrzymania* [W8].

Pracownicy socjalni dostrzegali i inne przykłady działań pozornych, odnosząc się do procedur „Niebieskiej Karty” – *Podobnie (fikcyjnie – DT) wygląda sytuacja z procedurą „Niebieskiej Karty”. Dotyczy ona osób i rodzin dotkniętych przemocą (...). Procedura ta wydaje się w swoich założeniach bardzo przydatna, jednak nie rozwiązuje problemu. Nie jest w stanie go rozwiązać, gdyż brakuje odpowiednich środków i narzędzi do ich realizacji. W rezultacie dochodzi do tego, że ofiary przemocy muszą opuścić swój dom, zostawić dorobek swojego życia, mieszkać w ośrodkach wsparcia, a tymczasem sprawca przemocy pozostaje na wolności (...). Bezradni są sami klienci, pracownicy socjalni i policja. Sytuacja ta prowadzi do frustracji obu stron, zarówno pracowników socjalnych, jak i ofiar przemocy, może też spowodować podważenie wiary we wszystkie wartości i sprzyja sformalizowaniu tych (kończących procedurę – DT) działań* [W1].

Podsumowując ten fragment, pragnę podkreślić, że oczekiwanie skutecznej i rzeczywistej pracy socjalnej, w sytuacji pozorowanego rozwiązywania lokalnych problemów, graniczy z naiwnością, choć nie można wykluczać rzeczywistych sukcesów na poziomie mikropraktyki (praca socjalna z indywidualnym przypadkiem, praca zespołowa, czy tworzenie i wspieranie działania grup edukacyjnych i samopomocowych). Zdecydowanie mniej prawdopodobne wydają się być sukcesy pracy socjalnej z rodziną oraz w środowiskowej pracy socjalnej. Jako problematyczna jawi się zatem ta praca socjalna (ta ściślej metoda pracy socjalnej), w której rzeczywista współpraca między podmiotami lokalnej polityki społecznej jest bezwzględny warunkiem powodzenia. Z wypowiedzi pracowników socjalnych wynikało, iż działaniom pozornym towarzyszyły działania przeciwskuteczne. Co ważne, pracownicy socjalni, charakteryzując działania przeciwskuteczne postrzegali swoich klientów jako osoby, którym nie mogą udzielić odpowiedniej pomocy z uwagi na „wady systemu”. Wprawdzie w innych fragmentach pojawiły się w wypowiedziach pracowników socjalnych opisy „wad klientów”¹², można jednak przypuszczać, że w kontekście analizy skuteczności pracownicy przypisują większe znaczenie „wadom systemu” niż „wadom klientów”.

Pytanie o to, w jaki sposób zmiany wprowadzane w celu usprawnienia systemu pomocy społecznej, np. procesy reorganizacji polegające na tworzeniu nowych stanowisk, nowych zespołów (zadaniowych, projektowych) rzeczywiście podnoszą skuteczność działań pomocy społecznej i pracy socjalnej również jawi się jako problematyczne. Może koszty ich wprowadzania są zdecydowanie wyższe niż sądzą zainteresowani? A może nie o takie zmiany, nie o takie inwestycje lub nie o inwestycje na poziomie instytucji wyłącznie powinno się zabiegać?

3. Działania pozorne w pracy socjalnej. Pracownik socjalny – autor i współautor działań pozornych¹³

Działania pozorne pracownika socjalnego wynikają ze specyfiki jego pracy. Dotyczą one przede wszystkim pracy socjalnej rozumianej jako profesjonalne, a więc metodyczne i etyczne działanie. Oba elementy są ściśle związane, co dobrze ilustrują wypowiedzi pracowników socjalnych. Pracownicy odnieśli się również do uwarunkowań pozornych, „markowanych” działań w pracy socjalnej, próbując odsłonić mechanizmy, które pozorności pracy socjalnej sprzyjają. Czym zatem jest „pozorowana praca socjalna”? I niemniej ważne dla zrozumienia zjawiska (także dla pracowników socjalnych – jej realizatorów) pytanie – dlaczego jest ona w tak ułomny i specyficzny sposób realizowana?

¹² Por. podsumowanie fragmentu 3.1., w którym zwracam uwagę na rolę pracowników w ograniczaniu działań pozornych klientów pomocy społecznej.

¹³ Z wypowiedzi pracowników socjalnych wynikało, że niekiedy postrzegają siebie w roli „ofiary” działań pozornych.

3.1. Niespełniony profesjonalizm: jak nie zawieść oczekiwań i „zachować twarz”? „W pomocy społecznej często mamy do czynienia z działaniami pozornymi”

Teoretycznie jest ona nastawiona na pomaganie ludziom w osiągnięciu pełnej samodzielności i samowystarczalności. W praktyce jest to rozdawanie pieniędzy i uzależnianie ludzi od instytucji. Liczy się ile osób skorzystało z pomocy. Ile pieniędzy rozdysponowano. Im więcej, tym lepiej, dotacja i fundusze na następny rok będą większe. Biurokracja wzrasta, a człowiek oczekujący pomocy zaczyna się w tym gubić. Ważne jest, ile wywiadów przeprowadził pracownik socjalny, ponieważ z tego jest rozliczany. Nikogo nie interesuje, ilu osobom naprawdę pomógł. Zaczyna się stwarzanie pozorów pracy socjalnej. Wywiad – zasilek. Odhaczony następny klient. Im więcej, tym lepiej. Jak w fabryce. Trudno znaleźć czas na prawdziwą pracę socjalną. Zamiast pracy z ludźmi sprawozdania, planowania, rozliczenia. Papiery, papiery. Gdzieś na szarym końcu – człowiek.

Przełożony rozlicza się przed swoim przełożonym. Wyniki muszą być. Na papierze. Byłe się wszystko zgadzało. Można się potem pochwalić, ile osób skorzystało z pomocy. Pracownicy stwarzają pozory pracy socjalnej. To ona jest najważniejsza w ich pracy. Przynajmniej teoretycznie. Faktycznie czasu na nią brak. Zbyt duża liczba środowisk i tym samym osób, którym należałoby pomóc powoduje, że pracownik zajmuje się z konieczności najpoważniejszymi przypadkami. Inni są pozostawieni sami sobie. **Pracą socjalną staje się jedynie przeprowadzenie standardowej rozmowy o ogólnej sytuacji klienta. Standardowe pytania, standardowe odpowiedzi. Każdy wie, co mówić. Brak czasu powoduje takie działanie** (podkreślenie – DT) [W4].

Pracując w pomocy społecznej bardzo wiele razy spotykam się z działaniami tylko na papierze, chodzi tutaj również o fikcję pracy socjalnej, na którą pracownicy socjalni nie mają czasu, mając na swoim terenie mniej więcej 120–150 środowisk (podkreślenie – DT). Jednak każdy pracownik socjalny w swoim kwestionariuszu wywiadu wpisuje jakoby tą pracę socjalną świadczył na rzecz rodzin czy jednostek, tak więc jest to działanie tylko „na papierze” nie ze względu na niechęć do świadczenia tych usług, **ale tylko i wyłącznie poprzez brak dostatecznego czasu, aby tego dokonać** (podkreślenie – DT) [W2].

...**Ośrodek pomocy społecznej, w którym pracuję od ośmiu lat, niestety, również nie jest wolny od działań pozornych. W dużej mierze wynikają one z mechanizmu „obowiązkowego wykonywania nieżyciowych rozporządzeń”. Fałszywe założenia dotyczące rzeczywistości składają się na niemożność realizacji poleceń lub ich szczątkową realizację. Tak sprawa ma się z realizowaniem pracy socjalnej, której wykonywanie w znacznej mierze utrudniane jest nadmiarem obowiązków wynikających z konieczności podejmowania szeregu zbędnych prac administracyjno-biurowych** (podkreślenie – DT). A przecież w założeniu głównym trzonem procesu pomocowego jest właśnie praca socjalna. Tymczasem praca pracownika socjalnego sprowadza się wielokrotnie do wykonywania rozbudowanej i powielanej sprawozdawczości. Doprowadza to do tego, że przełożeni oceniają skuteczność pracowników, porównując ilość przeprowadzanych przez nich wywiadów środowiskowych, a nie podejmowanych działań na rzecz klientów. Działań, które podejmowane są często za późno, ponieważ pracownik nie ma

możliwości, angażując się w wypełnianie szeregu dokumentów, dotrzeć do każdej potrzebującej osoby jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. **Nauczeni doświadczeniem pracownicy socjalni wiedzą jednak, że sporządzenie obszernej notatki służbowej postrzegane będzie przez kierownika jako zaangażowanie w pracę socjalną** (podkreślenie – DT). Tak konieczna profi-laktyka zastąpiona zostanie „leczeniem” skutków. Cudzystów został w tym wypadku (miejsce – DT) wstawiony nieprzypadkowo, gdyż niepokojące jest również to, że wobec osób wymagających kompleksowego wsparcia podejmowane są działania, które tylko w znikomym stopniu rozwiązują problemy... [W8].

Podsumowując: z przytoczonych wypowiedzi wynika, iż **pracownicy socjalni postrzegają brak czasu, nadmiar środowisk (klientów), zbiurokratyzowanie pracy oraz ilościowe i nieadekwatne do specyfiki pracy socjalnej „wskaźniki sukcesu instytucji” jako podstawowe uwarunkowania jej pozornej formuły**. Kolejna wypowiedź ukazuje dodatkowe przyczyny jej pozornego charakteru. **Uwarunkowania pozorowanej pracy socjalnej wynikają z potrzeby, czy raczej z konieczności zadowolenia wszystkich „znaczących innych”, zaspokojenie oczekiwań najważniejszych partnerów zespołu ról: Wypełniając wielostronicowy druk wywiadu środowiskowego, do którego należy zebrać wiele załączników, pracownik socjalny skupia się na przeprowadzeniu postępowania w tempie zadowalającym zarówno klienta, jak i przełożonego oraz (na – DT) przyznaniu pomocy finansowej. Presja dotrzymania terminu, zadowolenia kierownika z dobrze funkcjonującego Ośrodka oraz zadowolenia klienta z „zatrzymanej sprawy” popycha pracownika w całą gamę zachowań oszukańczych – od oszukańczej sprawozdawczości do szcztątkowo realizowanej pracy socjalnej** [W8].

Sprawozdawczość w zakresie pracy socjalnej świadczonej przez ośrodki i pracowników socjalnych może być postrzegana jako kolejne działanie służące zaspokojeniu oczekiwań „znaczących innych”, a zarazem stanowiące nowy obszar obfitujący w działania pozorne. *Na potrzeby wyższych szczebli robi się zestawienia różnych, bardzo szczegółowych danych, które niekiedy wydają się być absurdalne. Pracownicy dostają na to niewiele czasu, nie są więc w stanie zrobić tego w sposób rzetelny i do końca zgodny prawdą. Prowadzi to do zakłamania pewnych danych, powoduje też marnotrawienie czasu, który mogliby przeznaczyć na faktyczną pracę w terenie* [W1].

Przyjmowane w pomocy społecznej mierniki skuteczności, oczekiwania przełożonych, oczekiwania klientów, wymogi warsztatu pracy (którego najważniejszym elementem powinna być praca socjalna właśnie) oraz oczekiwania znaczących innych (radnych, przedstawicieli lokalnej władzy, zdecydowanie rzadziej oczekiwania ze strony przedstawicieli organizacji pozarządowych) napędzają mechanizmy pozorowanej realizacji celów pomocy społecznej, jakimi są: wsparcie i usamodzielnianie klientów. Pracownicy socjalni dobrze widzą i rozumieją strategię klientów, w większości uzależnionych od pomocy społecznej. Nie zawsze „przymykają oczy” na prowadzoną z nimi i z ośrodkiem pomocy społecznej grę o zasoby.¹⁴

¹⁴ W opiniach pracowników socjalnych wielu klientów prowadzi z nimi strategiczne gry o zasoby lub o dostęp do nich. Informacje na ten temat zawierają wypowiedzi studentów.

Czy pracownicy socjalni widzą siebie w rolach osób demaskujących pozorne działania klientów? Czy przyjmują takie role? Wydaje się, że dla pewnej grupy specjalistów od pomagania jest to częścią realizowanej pracy socjalnej: *Należy tutaj zwrócić uwagę na dużą rolę pracownika socjalnego w uświadamianiu klientom pozorności tych działań i złudnemu czekaniu na ich pozytywny rezultat. Wielokrotnie spotkałam się już z pozornymi działaniami rodziny, stosunku do seniorów (...). Rodzina taka zgłasza się do ośrodka pomocy społecznej w celu umieszczenia osoby starszej w domu pomocy społecznej. Oficjalnie podaje się w powodach takiej decyzji brak możliwości sprawowania opieki nad osobą, zły stan zdrowia itp. Odrzucone są propozycje usług opiekuńczych, pomocy wolontariuszy, czy uczestnictwa tej osoby w zajęciach środowiskowych domów pomocy czy klubów seniora. Faktycznym powodem umieszczenia w domu pomocy społecznej jest chęć pozyskania mieszkania. Spotkałam się również z sytuacją odwrotną, gdzie córka czyniła starania o powrót matki do mieszkania – pozornie w celu polepszenia jej sytuacji. Faktycznym motywem działania była możliwość utrzymania się ze świadczenia matki [W8].* Powszechność działań pozornych i oszukańczych, z którymi spotykają się w swojej pracy pracownicy socjalni potwierdzają także badacze¹⁵ (por. Kawczyńska-Butrym 2001, s. 224–225).

3.2. Pozorowane etapy metodycznego działania w pracy socjalnej – na przykładzie diagnozy, kontraktu i interwencji

Można zasadnie przypuszczać, że przejawy pozorowanego działania mogą się pojawić i czasami pojawiają się właściwie na każdym etapie metodycznego działania w pracy socjalnej: na etapie diagnozowania sytuacji klienta lub rodziny, na etapie interwencji oraz może przede wszystkim na etapie ewaluacji działania.

Działania pozorne w zakresie pracy socjalnej z rodzinami zaczynają się od nierzetelnie przeprowadzonej diagnozy rodziny, której w przypadkach skrajnych brak, co potwierdziły diagnozy, opieki zastępczej Instytutu Spraw Publicznych (por. Hrynkiewicz 2006; Kwak 2006). Specyficznym elementem metodycznej pracy z klientem i rodziną jest kontrakt socjalny, w którym zostają określone uprawnienia i zobowiązania stron umowy w zakresie wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji osoby i/lub rodziny. Celem kontraktu socjalnego jest przede wszystkim zmotywowanie osób i rodzin do zmiany sytuacji na bardziej korzystną. Natomiast w odniesieniu do pracownika socjalnego narzędzie to winno pobudzać refleksję nad skutecznością podejmowanych działań i precyzować granice odpowiedzialności za zmianę sytuacji klienta/rodziny¹⁶.

W opiniach pracowników socjalnych kontrakt bywa często działaniem pozornym w stosunku do klienta i/lub rodziny, gdy zawiera się go zbyt powszechnie. Pracownicy

¹⁵ Klienci nagminnie stosujący takie działania to tzw. trudni klienci.

¹⁶ J. Szmagański zauważa, iż kontrakt w pracy socjalnej charakteryzuje: pełna zgoda umawiających się stron, co do jego warunków, możliwość renegotjacji tych warunków oraz wzajemna odpowiedzialność za ich dotrzymywanie, skuteczna komunikacja między stronami kontraktu (Szmagański 2004, s. 153). Cechy te powinny uniemożliwiać bądź utrudniać zmierzanie do osiągania ukrytych celów, a także uniemożliwiać narzucanie własnych celów klientowi.

podkreślali, że stosując kontrakt bardzo ważnym jest, aby rodzina do kontraktu „dojrzała”, co oznacza głęboką motywację, wykazywanie chęci i wolę współpracy w celu zmiany swojej sytuacji. Warunkiem jest także posiadanie przez rodzinę umiejętności podjęcia działań wskazywanych w kontrakcie¹⁷. Przemianie kontraktu w działanie pozorne sprzyja zatem nadmiar środowisk przypadający na jednego pracownika socjalnego, co uniemożliwia właściwe postępowanie, np. renegocjowanie umowy. Przemianie tej sprzyja ponadto przekonanie o konieczności powszechnego stosowania kontraktu (stosowania go w większości sytuacji) oraz stosowanie kontraktu w przypadkach nie do końca opracowanych (powierzchnowa ocena diagnostyczna sytuacji klienta) lub bez przygotowania klientów (np. w sytuacji, gdy klienci nie są zdolni do rozumienia celów kontraktu). Sprzyjają temu również naciski ze strony dyrekcji na zawieranie kontraktów oraz nieumiejętność i inercja pracowników socjalnych, którzy nie potrafią lub nie chcą uzasadniać powodów, dla których rezygnują z zawierania kontraktu z klientem i /lub rodziną. Uzasadnienie odmowy zawarcia kontraktu, przekonanie do „swojej racji” kierowników i dyrektorów bywa, zdaniem pracowników socjalnych, trudniejsze i bardziej „czasochłonne” niż spisanie kontraktu. W efekcie *kontrakt socjalny staje się zatem po części działaniem pozorowanym przez dwa mechanizmy, mianowicie przez mechanizm obowiązkowego wykonawstwa* (niezyciowych przepisów i rozporządzeń – w tym przypadku realizacji kontraktu w nawiązaniu do art. 108 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 [Dz.U. Nr 64, poz. 593 i Nr 99, poz. 1001], który stosowany przestał być wybiórczo i w uzasadnionych sytuacjach – DT) *oraz przez mechanizm rzekomo – pragmatyczny* [W9]. Ten ostatni mechanizm, zdaniem J. Lutyńskiego, występuje w sytuacjach, w których czynniki decydujące nie mogą lub nie chcą rozwiązać danego problemu traktowanego jako ważny przez społeczeństwo. Podkreślając jednak, że ten ważny problem jest rozwiązywany, zaleca się podjęcie działań i podejmuje czynności, które faktycznie do rozwiązania nie prowadzą, lecz które zostały uznane za działania właściwe lub potrzebne – takie jak kontrakt właśnie.

Kolejnym etapem metodycznego działania jest podejmowanie interwencji. *Obok autentycznych rzeczywistych działań, świadczonych na rzecz klientów pojawia się pozorne załatwianie interwencji. Przejawiające się m.in. w taki sposób, że zamiast pracy socjalnej u klienta, w środowisku wypełniany jest w pośpiechu formularz wywiadu. Rodzinie lub osobie przyznawany jest zasiłek pieniężny, co rozwiązuje problem tylko doraźnie* [W6]. W tym przypadku działanie pozorne jest równoznaczne z działaniem szczątkowym, okrojonym.

¹⁷ Pracownicy socjalni są świadomi „warsztatowych” i własnych ograniczeń w stosowaniu kontraktu jako skutecznego narzędzia pracy socjalnej: *Wśród ograniczeń do stosowania kontraktu wyodrębnić można następujące przypadki: brak dogłębnej oceny sytuacji rodziny bądź osoby oraz brak umiejętności jej sformułowania i umiejętności formułowania celów pracy socjalnej* (przez pracownika socjalnego – DT); *nieumiejętność wykazania chęci, woli współpracy ze strony klienta, na którego utrzymaniu są nieletnie dzieci; pomimo woli współpracy, czasowy brak możliwości lub umiejętności w podjęciu działań ze strony rodziny i wreszcie jeden z ważniejszych – w moim przekonaniu – brak czasu pracownika socjalnego na objęcie wszystkich do tego kwalifikujących się osób tą formą pracy socjalnej* [W9]. Pomimo rozumienia ograniczeń w stosowaniu kontraktu w niektórych ośrodkach pomocy społecznej (nie we wszystkich!) w chwili obecnej kontrakty zawierane są niemal przy każdej dysfunkcji osoby bądź rodziny [W9].

Nie tylko pracownicy pomocy społecznej bywają „nastawieni” na działania pozorne **zamiast interwencji**. Dodatkowe uwagi na temat **skazanej na pozory interwencji** (podejmowanej przez pracowników socjalnych) zawiera materiał ilustrujący nastawienie klientów do udzielanej im pomocy: *Pozory (aktywności – DT) stwarzają także sami klienci. Robią to, co chce pracownik (socjalny – DT). Wszystko, byle dostać zasiłek z pomocy społecznej. Zgłaszają się do urzędu pracy, ubiegają się o wszystkie możliwe i dostępne zasiłki i pomoc z różnych urzędów. Trochę wymaga to wysiłku jednak nie tyle, ile np. praca. Uzależnienie od pomocy społecznej zmusza do działań pozornych. Klient pozoruje poszukiwanie pracy. Zjawia się w urzędzie, byle tylko się odhaczyć. Zasiłek z pomocy społecznej należy się dalej. Szuka pracy, by jej nie znaleźć. Lepiej mieć mniej za nic niż dużo za wysiłek. Niektórzy (klienci – DT) są w stanie podjąć leczenie odwykowe. Nie w celu zerwania z nałogiem. To warunek korzystania z dalszej pomocy. Często pracują nielegalnie lub kradną. Korzystanie z pomocy jest wyjaśnieniem posiadania dochodu. Celem ukrytym (klientów – DT) staje się uzyskanie odpowiedniego zaświadczenia umożliwiającego uzyskanie pomocy ze strony innych urzędów lub organizacji. Wszyscy udają, że jest w porządku. Pracownik nie musi za dużo pracować z klientem, kolejnym. Klient nie musi się wysilać. Na papierze wszystko gra. Aby dostać jak najwięcej pieniędzy z różnych źródeł (zasiłek rodzinny, zasiłek z pomocy społecznej, stypendium, zaliczka alimentacyjna) kobiety udają, że są samotne. Jak wiadomo pieniądze zawsze się przydają, a w szczególności kiedy matka nie pracuje. Tak naprawdę wiele z nich mieszka z ojcem dzieci. Rodzą dzieci nieznanymi ojców, których wszyscy znają. Często dochody rodziny są wysokie. Jednak na potrzeby urzędów tworzona jest fikcja. Często urzędy wiedzą o tym. Jednak nie są w stanie tego udowodnić, albo ze sobą nie współpracują [W4].*

Reasumując: klienci pracowników socjalnych nie mają motywacji do zmiany swojej sytuacji. Pojawia się i inny czynnik utrudniający udzielanie pomocy – subiektywna racjonalność klientów, czyli przekonanie o wyższości zysków nad stratami wynikającymi z własnej aktywności i samodzielności. Utrzymanie pozorów jest przy tym korzystne i dla pracowników socjalnych, i dla ich klientów. Pracownicy socjalni rozumieją korzyści wynoszone z tej sytuacji przez klientów. A jakie korzyści wynoszą oni sami?

3.3. Przyczyny pozorowanej pracy socjalnej w opiniach pracowników socjalnych

Jedną z bardziej istotnych przyczyn przemiany rzeczywistego działania w pozorne są: brak umiejętności, braki warsztatowe, co potwierdzili pracownicy socjalni. Ponadto, zwrócili uwagę na nietrafność kryteriów uprawniających do wejścia do systemu jako czynnika stymulującego działania pozorne (waga kryterium dochodowego w sytuacji, gdy wielu klientów zarobkuje „na czarno”) oraz na nieprofesjonalny, nadmiernie formalny charakter kontroli prowadzonej pracy socjalnej. Korzyści, jakie oni sami wynoszą z akceptacji działań pozornych, z uczestnictwa w takich działaniach są jednoznaczne – zadowolenie roszczeń „znaczących innych” i „święty spokój”. Wydaje się, że ważnym czynnikiem modyfikującym stosunek pracowników i stopień akceptacji dla pozornych działań w systemie pomocy społecznej może być postrzegana przez nich możliwość wywierania wpływu/bezradność

w odniesieniu do możliwości modyfikacji, wprowadzania zmian na poziomie własnego warsztatu pracy i instytucji pomocy społecznej.

4. Mechanizmy działań pozornych w pracy socjalnej

J. Lutyński zaprezentował cztery różne mechanizmy powoływania i utrzymywania działań pozornych w systemach społecznych. Mogą one współwystępować, podtrzymując się i wzmacniając końcowy efekt – czyniąc tym samym konkretne działanie pozorne bardziej widocznym i trwałym. W przypadku pracy socjalnej ten synergiczny efekt ma rzeczywiście miejsce, aczkolwiek trudno ustalić na tym etapie badań rangę poszczególnych mechanizmów w generowaniu pozorowanego działania w pracy socjalnej świadczonej przez instytucje pomocy społecznej i pracowników socjalnych.

4.1. O niemożności i/lub nieumiejętności podejmowania decyzji dotyczących własnego warsztatu pracy – przykład mechanizmu organizacyjno-decyzyjnego

Mechanizm ten jest istotnym źródłem działań pozornych w instytucji pomocy społecznej, w której wiele decyzji dotyczących warsztatu pracy pracownika socjalnego zapada na wyższych szczeblach. Przykładem są decyzje dotyczące liczby zawieranych kontraktów (ich masowość), decyzje o sposobach dokumentowania pracy socjalnej.

4.2. O wartości pracy socjalnej – przypadek mechanizmu aksjologicznego

Praca socjalna to powszechnie uznana wartość w zawodzie pracownika socjalnego, bez względu na to, co pod tym wieloznacznym pojęciem rozumieją pracownicy socjalni i ich zwierzchnicy oraz partnerzy. Pełni ona liczne i różnorodne funkcje w systemie pomocy społecznej – jest ważnym elementem kształtującym tożsamość grupową, postrzega się ją jako wartościową usługę, jako narzędzie aktywnej polityki społecznej, jako wyznacznik, wyróżnik kreatywności instytucji pomocy społecznej. Stąd też nikt nie może i nie ośmieli się negować jej potrzeby i wartości, zwłaszcza w odniesieniu do skali problemów i kwestii społecznych, co dostrzegają pracownicy socjalni: ***Problemy społeczne w naszym kraju są tak duże, że instytucje swym działaniem nie są w stanie ich rozwiązać, jednak poczuwają się do obowiązku ich rozwiązywania. Uruchamiają wtedy działania pozorne*** (podkreślenie – DT). *Na papierze udziela się pomocy ludziom bezdomnym, bezrobotnym. Pomaga się emerytom i rencistom. Pozornie bierze się pod opiekę matki samotnie wychowujące dzieci. Tak naprawdę pod skrzydłami „opieki” kryją się roszczeniowi klienci, którzy wyspecjalizowali się w zdobywaniu środków na utrzymanie w poszczególnych instytucjach pomocowych. System opieki społecznej nie jest w stanie zapewnić pomocy tym osobom, które jej potrzebują, za pomocą aktualnie dostępnych środków, oferowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Jak najbardziej zasadne jest wprowadzenie w życie przepisów zawartych w ustawie o pomocy społecznej, dotyczących realizacji pracy socjalnej oraz innych działań na rzecz podopiecznych wymagających wsparcia.*

Dzięki działaniom i rzeczywistemu zaangażowaniu pracowników socjalnych w wykonywanie swojej pracy, klienci polskiego systemu opieki społecznej na pewno by zyskali wiele dobrego. Lecz prawdą jest, że praca socjalna dopiero zaczyna się rozwijać. Natomiast jej rozwój uzależniony jest od warunków stworzonych przez system (...), który wymaga reform, ale również (jej rozwój określony jest – DT) przez samych pracowników socjalnych [W6].

4.3. Nadmiar „bytów” i brak zasobów – przypadek mechanizmu obowiązkowego wykonawstwa nieżyciowych rozporządzeń

Wspominałam o tym, iż wiele decyzji dotyczących warsztatu pracy pracownika socjalnego zapada na wyższych szczeblach. Uruchamianie maszyny biurokratycznej przez decydentów, w tym zalecenia dotyczące warunków zawierania kontraktów socjalnych, wskazania co do sposobów dokumentowania pracy socjalnej, nie musi wiązać się z oczekiwaniami otrzymania „informacji zwrotnej”. Uruchamiane w ten sposób działania pozorne umacnia mechanizm „obowiązkowego wykonawstwa” niekoniecznie „życiowych”, a często „nieżyciowych rozporządzeń”.

Środowisko pracowników socjalnych, zwłaszcza w większych ośrodkach pomocy społecznej, jest przytłoczone nadmiarem rozmaitych regulacji (nadmiarem „bytów”), które w założeniach powinny usprawniać pracę instytucji. Niestety, brak informacji zwrotnej, monitorowania „ubocznych skutków” wprowadzanych rozwiązań i innowacji (również w obszarze pracy socjalnej) jest raczej regułą niż wyjątkiem, a co za tym idzie, znakomicie „zasila” obszar pozornych działań w pomocy społecznej. J. Lutyński wskazuje, że mechanizm obowiązkowego wykonawstwa nieżyciowych rozporządzeń zostaje uruchomiony wówczas, gdy zaistnieje potrzeba podejmowania rzeczy niewykonalnych lub niepotrzebnych, w sytuacji, gdy nie dysponujemy odpowiednim czasem na wykonanie danego zlecenia, gdy brakuje osób i środków na jego wykonanie. Działania takie kończą się na formalnościach. Skala obciążenia pracowników socjalnych liczbą środowisk i zakresem zadań uniemożliwia właściwie dobre wywiązanie się z podstawowego zadania, jakim jest prowadzenie pracy socjalnej. Fałszywe założenia dotyczące rzeczywistości (nierealne obciążenie pracą) owocuje fałszywymi działaniami – pozorowaną pracą socjalną.

4.4. Skutki lokalnej bezradności i zaradności beneficjentów – uzależnienie od pomocy społecznej. Ten i inne przykłady działania mechanizmu rzekomo–pragmatycznego

Ten ostatni mechanizm ma miejsce wówczas, gdy „czynniki” decydujące nie mogą lub nie chcą rozwiązać jakiegoś ważnego dla społeczności problemu, a ewentualne jego rozwiązanie może prowadzić do niepożądanych następstw lub wymaga zaangażowania określonych środków, co bywa niemożliwe lub uznawane za niecelowe. Pomoc społeczna od wielu lat powinna się mierzyć z problemem opiekuńczego uzależnienia klientów. Wypowiedzi pracowników socjalnych ukazują niepokojący wymiar tego zjawiska. **Uzależnieniu klientów od pomocy społecznej sprzyjają specyficzne cechy prowadzonej pracy socjalnej.** Rezultaty

przeprowadzonego przeze mnie badania wskazywały, że zainteresowania pracowników socjalnych rozwojem własnej profesji były skoncentrowane bardziej na wspieraniu zmian w systemie świadczeń, niż na prowadzeniu działań na rzecz umocnienia standardów etycznych i wspierania kolegów w pracy zawodowej. Obraz wiązek ról zdominowały role udostępniających zasoby (klientom, grupom i społecznościom). Natomiast role profesjonalne, związane z funkcją kształcenia i konsultowania w pracy socjalnej były mniej eksponowane. Zwłaszcza role związane z funkcją kształcenia, a podejmowane wobec jednostek, grup i większych zbiorowości były albo mniej widoczne (rzadziej wybierane), albo też pojawiały się, ale jak wskazują inne rezultaty badania, w okrojonej formie. Role związane z funkcją kształcenia jawiły się jako bardziej „ułamne” w stosunku do pozostałych.. Podsumowując rezultaty badania, przeprowadzonego przeze mnie przed dziewięcioma laty, zwracałam uwagę na „uśpione” funkcje pracy socjalnej – konsultacyjną i edukacyjną, które w zestawieniu z rozbudowaną – także w świadomości pracowników socjalnych – potrzebą udostępniania zasobów prowadzą w sposób nieunikniony do uzależnienia klientów i rodzin od pomocy społecznej. Jednocześnie przeżywane dylematy etyczne, przy niewykształconej w środowisku zawodowym – wówczas i obecnie – potrzebie refleksji nad standardami etycznymi, a także w związku ze stanem kultury organizacyjnej w instytucji pomocy społecznej, którą roboczo określam „kulturą pomocy i przemocy¹⁸”, również nie napawają optymizmem w kwestii skutecznego oddziaływania za pomocą pracy socjalnej na zmiany funkcjonowania rodzin korzystających z pomocy społecznej. Cechy prowadzonej pracy socjalnej, które zrekonstruowałam poprzez analizę strategii i wynikających z nich ról, są dodatkowym źródłem uzależnienia od pomocy społecznej.

J. Lutyński zauważa, iż „czasem mechanizm rzekomo pragmatyczny prowadzi nawet do pojawienia się instytucji czy organizacji o częściowo przynajmniej pozornym charakterze” (Lutyński 1990, s. 113). W ośrodkach pomocy społecznej możemy dostrzec nowe stanowiska, nowe funkcje (konsultanci, koordynatorzy), które niekiedy (ale nie zawsze!) wpisują się w ten nurt działań na pokaz, działań fasadowych. U źródeł tej pozornej reorganizacji leży również mechanizm rzekomo-pragmatyczny.

Zgromadzony materiał raczej wskazuje na wzajemne zależności między mechanizmami generującymi działania pozorne, aczkolwiek „mechanizm aksjologiczny” może mieć bardziej decydujące znaczenie w przypadku działań pozornych w pracy socjalnej, z uwagi na postulowaną rangę pracy socjalnej w systemie pomocy społecznej.

Przebudowa sposobu organizowania i zasad prowadzenia pracy socjalnej może prowadzić do wielu zjawisk, których w instytucji pomocy społecznej nie sposób przewidzieć. W tym sensie obecna praca socjalna chociaż pozorna jest jednak „bezpieczna”. Zapewne aż do chwili, kiedy ci, którym jest świadczona oraz ci, którzy ją świadczą nie zrozumieją, że nie leży to w ich interesie.

¹⁸ Na problem przemocy w relacjach międzyludzkich zwracam uwagę w tekście *Praktyki dyskryminacyjne w pomocy społecznej*, opublikowanym w „Problemach Polityki Społecznej” nr 8 w 2005 r.

5. Zakończenie

„Trwamy w nich i funkcjonujemy tracąc cenny czas, energię i (ponosząc – DT) koszty. Działania te są bardziej lub mniej nam świadome i w różnym stopniu zintensyfikowane”.

Analiza pozorowanego działania w pomocy społecznej i w pracy socjalnej winna koncentrować się na czterech obszarach: określenia przyczyn/mechanizmów, specyfiki działania/jego rodzajów, skutków bezpośrednich i odległych następstw (wpływu na różne systemy społeczne) oraz sposobów przeciwdziałania i ograniczania zjawiska. W prezentowanym tekście starałam się jedynie zasygnalizować pewne problemy. Wyczerpujący opis na tym etapie badań nie jest bowiem możliwy. Warto podkreślić, że analiza uwidoczniła **stabilizujące funkcje działań pozornych dla systemu pomocy społecznej. Jest to kosztowna stabilizacja – z perspektywy rozwoju pracy socjalnej w tym systemie.** Obecność działań pozornych w systemie pomocy społecznej wymaga pogłębionych badań empirycznych.

Bibliografia

- Czyżewski, M. (1998), *Goffman Erving*, Encyklopedia Socjologii, Tom I, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Dubois, B., Miley, K.K. (1996), *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, tłum. K. Czekaj, BPS, Interart, Warszawa.
- Frieske, K.W. (red.), Poławski, P., Zalewski, D. (1999), *Marginalność i procesy marginalizacji*, IPiSS, IPS UW, Warszawa.
- Frieske, K.W. (red.) (2004), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, IPiSS, Warszawa.
- Goffman, E. (1981), *Człowiek w teatrze życia codziennego*, tłum. H. i P. Śpiewakowie, PIW, Warszawa.
- Goffman, E. (2006), *Rytuał interakcyjny*, tłum. A. Szulżycka, PWN, Warszawa.
- Hryniewicz, J. (2006), *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, ISP, Warszawa.
- Kawczyńska-Butrym, Z. (red.) (2001), *Koncepcje opieki i zawody opiekuńcze. Pracownicy socjalni i pielęgniarzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Krzyszkowski, J. (2005), *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Kwak, A. (red.) (2006), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*, ISP, Warszawa.
- Lutyńska, K. (1998), *Działania pozorne*, Encyklopedia Socjologii, Tom I, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Lutyński, J. (1977), *Działania pozorne*, „Kultura i Społeczeństwo” nr 2.
- Lutyński, J. (1990), *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PIW, Warszawa.

- Lutyński, J. (1996), *Działania pozorne*, (w:) E. Marynowicz-Hetka, J. Piekarski, *Wokół problemów działania społecznego. Wybór tekstów i przykładów projektów działania*, [wybór], BPS, Interart, Warszawa.
- Szmagalski, J. (red.) (2004), *Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Ex Libris Pracownika Socjalnego, Warszawa.
- Trawkowska, D. (2000), *Strukturalne uwarunkowania trudności pełnienia ról zawodowych w percepcji pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej województwa katowickiego*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr hab. K. Wódz, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Trawkowska, D. (2005a), *Konsultacja i superwizja w górnośląskich ośrodkach pomocy społecznej. Studium empiryczne*, (w:) J. Szmagalski (red.), *Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Ex Libris Pracownika Socjalnego, Warszawa.
- Trawkowska, D. (2005b), *Praktyki dyskryminacyjne w pomocy społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej” nr 8.
- Trawkowska, D. (2006), *Portret współczesnego pracownika socjalnego. Studium socjologiczne*, BPS, „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice.

Pretend activities in social care – the case (and the affliction) of social work

The article bases on the sociological concept of the pretend activities, formulated by Jan Lutyński in 1977. The subject of the analysis are the manifestations of such bogus activities in the field of social assistance, with the focus point to the social work. Commenting on the specific features of pretend activities in social work, the author suggests the presence of the same mechanisms as described in 70. by Jan Lutyński, that induce them. Both their level, as well as their functions to social assistance system, other systems and their causes need to be empirically studied.

Mieczysław Rakowski

emerytowany pracownik INE PAN i Instytutu Gospodarki Narodowej

Materialne podstawy pozycji pracowników umysłowych w Polsce; od zacofanego kapitalizmu, niesprawnego socjalizmu do zależnego kapitalizmu

Sprawę materialnych podstaw pozycji społecznej pracowników umysłowych w szerszym planie omawiałem stosunkowo obszernie, ale bez danych liczbowych, w broszurze *O harmonijne społeczeństwo w epoce wiedzy*¹, analizując, moim zdaniem, zgodnie z metodologią materializmu historycznego i dialektycznego przemiany, jakie zachodziły w roli wykształcenia w procesie rozwoju sił wytwórczych i związanych z nimi ustrojów społeczno-politycznych. Przemiany te analizowałem w toku ich rozwoju w skali światowej, w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, w ZSRR w okresie jego powstania, rozwoju i upadku oraz w toku dotychczasowego rozwoju Chin Ludowych. Starałem się również zarysować ogólne perspektywy w tej dziedzinie, stwarzające, moim zdaniem, mocną bazę dla powstania lub, ściślej mówiąc, wywalczenia harmonijnego społeczeństwa już w niedalekiej historycznie przyszłości.

Jak wynika z tej analizy, rola społeczna bardziej wykształconej części społeczeństwa zmieniała się w tych krajach w bardzo różny sposób. W Polsce także wystąpiły istotne, specyficzne cechy tych zmian, co poniżej przeanalizuję w oparciu o stosunkowo bogaty materiał faktograficzny.

¹ Maszynopis niepublikowany.

1. Polska kapitalistyczna w okresie lat 1918–1939

Dane, którymi rozporządzam odnośnie tego okresu i które tu przedstawiam są wyrównane i szacunkowe; z pewnością na podstawie różnych źródeł można je uzupełnić i poprawić. Uważam jednak, że wystarczają one dla przedstawienia społecznej pozycji pracujących najmniej pracowników umysłowych w stosunku do pracowników fizycznych oraz w społeczeństwie i wynikających stąd konsekwencji.

Według spisu z roku 1931² liczba pracowników umysłowych wynosiła 665 tys. a robotników 4217 tys., co oznacza, że w ogólnej liczbie robotników i pracowników umysłowych ci ostatni stanowili 13,6%. Wg danych z kryzysowego 1935 roku³, z ogólnej liczby 2875 tys. osób ubezpieczonych w ZUS-ie, liczba pracowników umysłowych wynosiła 342 tys. osób, tj. 11,9%. Większość społeczeństwa stanowili chłopci.

Pracowników umysłowych z wyższym wykształceniem było mało, a duża ich część nie miała nawet wykształcenia średniego. Według moich, bardzo przybliżonych szacunków, uwzględniających prawdopodobny stan na początku niepodległości, liczbę absolwentów w latach 1922–1938 i naturalne ubytki, w roku 1938 ogólna liczba osób z wykształceniem średnim wynosiła w Polsce około 300 tys. osób, a z wyższym 100 tys., a przecież tylko część z nich była pracownikami najemnymi, gdyż ogromna większość absolwentów szkół średnich, a jeszcze bardziej wyższych, pochodziła z zamożnych grup ludności i stawała się w dużej części albo przedsiębiorcami, albo pracownikami tzw. wolnych zawodów, albo w ogóle nie pracowała.

Stąd można przypuszczać, że z ogólnej liczby około 700 tys. najemnych pracowników umysłowych w roku 1938, którzy stanowili ok. 4% ogółu czynnych zawodowo, tylko około jedna trzecia miała wykształcenie średnie i wyższe.

Jednakże spełniali oni ważną funkcję w kierowaniu kapitalistycznymi przedsiębiorstwami i w aparacie państwa; i z tego względu ich zarobki były kilkakrotnie większe od zarobków robotników.

Tak więc według danych ZUS z 1935 roku, miesięczne zarobki obu tych grup kształtowały się następująco:

Tabela 1.⁴
Zarobki miesięczne robotników i pracowników umysłowych w 1935 r.

Wyszczególnienie	Zarobki miesięczne w zł	
	Bez uwzględnienia bezrobocia	Z uwzględnieniem bezrobocia
Robotnicy	87,3	45,1
Pracownicy umysłowi	247,5	197,1
Relacja płac pracowników umysłowych do płac robotników (w %)	283%	437%

² Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział II, tabl. 26.

³ Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział XIV, tabl. 28 i 39.

⁴ Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział XIV, tabl. 28 i 29.

Jak widać, rozpiętość płac pomiędzy pracownikami umysłowymi a robotnikami była ogromna, zwłaszcza jeśli uwzględnić wielkie bezrobocie wśród robotników, którzy w kryzysowym 1935 roku prawie pół roku nie pracowali, podczas gdy pracownicy umysłowi nie mieli pracy „tylko” 2,5 miesiąca.

Ta prawie 4,4-krotna rozpiętość dochodowa była właściwie przepaścią społeczną. Charakterystykę tej przepaści można uzupełnić o następujące dane.

W roku 1927⁵ rodziny robotnicze w Warszawie wydawały na żywność aż 63,8% swoich zarobków (bezrobotni 75%), a na komorne rocznie tylko 135 zł, podczas gdy rodziny pracowników umysłowych w Warszawie w 1932 roku⁶ wydawały na żywność tylko 30,4% swoich zarobków, a na komorne aż 802 zł, tj. prawie 6 razy więcej. Oba te wskaźniki świadczą o biedzie (średnio) rodziny robotniczej i o zamożności (średnio) rodziny pracowników umysłowych.

W sytuacji jeszcze gorszej niż robotnicy znajdowała się większość chłopstwa. Na podstawie danych Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstw Wiejskich wyszacowałem, że w latach 1933–1937⁷ dochody miesięczne na 1 pracującego w rolnictwie (przyjęto według spisu z 1931 roku średnio 5,2 osoby i 0,52 osób czynnych na 1 osobę w gospodarstwie) wynosiły miesięcznie średnio w gospodarstwie o obszarze 2–3 ha – 16,8 zł, o obszarze 3–5 ha – 23,6 zł, a o obszarze 5–10 ha – 32,6 zł.

Spożycie mięsa na mieszkańca, które w roku 1937 wynosiło w Polsce średnio 21,6 kg⁸, w miastach, według moich szacunków, wynosiło odpowiednio ok. 40 kg, a na wsi 15 kg. Spożycie mięsa, ryb i przetworów przez robotników w roku 1927, w Warszawie wynosiło średnio 24,3 kg, a przez pracowników umysłowych w Warszawie, w 1932 roku – odpowiednio 53 kg.

W tych warunkach większość pracowników umysłowych mogła uważać, że stanowi część górnych warstw społecznych i popierać istniejący ustrój społeczny, podczas gdy większość robotników i chłopów słusznie uważała się za wyzyskiwanych przez kapitalistów, bogatych kupców i obszarników oraz przez służące im państwo i wielokrotnie buntowała się przeciwko ówczesnym stosunkom społecznym, biedzie i strukturalnemu bezrobociu. Silnym źródłem inspiracji do tej walki było powstanie Związku Radzieckiego.

Do walki politycznej z kapitalizmem i postępującą faszyzacją państwa włączyła się tylko nieliczna część pracowników umysłowych, związanych głównie z nauczycielstwem, stosunkowo gorzej zarabiającym oraz najbardziej wystawionym na ataki ciemnogrodu, oraz część inteligencji pochodzenia robotniczo-chłopskiego.

Szczególnie przywiązana do ustroju kapitalistycznego była przytłaczająca większość pracowników umysłowych narodowości polskiej, która z nastaniem niepodległości Polski uzyskała nie tylko możliwość swobodnego rozwijania polskiej kultury, ale praktycznie monopol na obsadę stanowisk urzędniczych i udział we władzy państwowej, czego pod zaborami (poza austriackim) była pozbawiona. Inna była sytuacja pracowników umysłowych wywo-

⁵ Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział XIV, tabl. 43.

⁶ Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział XIV, tabl. 44.

⁷ Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział VI, tabl. 6.

⁸ Mały rocznik statystyczny 1939 r. Dział IX, tabl. 11.

dzących się spośród mniejszości narodowych, a w szczególności spośród Żydów. Byli oni pozbawieni dostępu do urzędów państwowych i w różny sposób dyskryminowani; z tego względu nie czuli się w większości związani z ówczesnym państwem polskim. Dlatego też spośród nich, a nawet spośród wychodźców z burżuazji, większy był udział w ruchach antykapitalistycznych.

2. Okres PRL 1944–1989

W wyniku wojny inteligencja, a zwłaszcza jej górna warstwa, w większości antysocjalistyczna, wyszła bardzo przerzedzona z powodu strat ludzkich w obozach koncentracyjnych, w powstaniu warszawskim, wywózki AK-owców. Tylko część jej dolnych warstw, głównie spośród najemnych pracowników umysłowych, nabierała w toku odbudowy gospodarki kraju, uzyskiwania pracy, wychodzenia z nędzy i udziału w dokonujących się przemianach społecznych i kulturalnych, bardziej pozytywnego stosunku do nowej władzy. Jednak jej sytuacja materialna wciąż pozostawała znacznie niższa aniżeli w Polsce przedwojennej, co podtrzymywało jej opozycję wobec władzy socjalistycznej, zwłaszcza w okresie natężenia zimnej wojny w początku lat 50., kiedy to w toku intensywnego uprzemysłowienia i przygotowań wojennych, stopa życiowa ludności zamiast obiecywanego wzrostu się obniżyła. Później, w toku poprawy sytuacji gospodarki ta opozycja osłabła, ale znów nasiliła się w schyłkowym okresie PRL.

Władza ludowa dokonywała wielkich wysiłków, aby nie tylko zlikwidować lukę liczebną pracowników umysłowych wywołaną przez wojnę, ale poważnie i systematycznie zwiększać ich liczbę oraz podnosić poziom wykształcenia, potrzebne dla rozwoju gospodarki i kultury. Rekrutowano do szkół średnich i na wyższe uczelnie głównie młodzież robotniczo-chłopską, którą wyciągano z poprzedniej biedy a nawet nędzy. Władza oczekiwała, że stwarzając tej młodzieży możliwości wielkiego awansu zawodowego, społecznego, a także materialnego, uzyska od niej także trwałe polityczne poparcie.

W ciągu kilkudziesięciu lat PRL-u, do roku 1980, nastąpił ogromny wzrost liczby wykształconych nowych kadr pracowników umysłowych oraz wzrósł ich udział w ogólnej liczbie pracowników.

Jednakże ten awans pracowników umysłowych wykształconych w PRL-u okazał się dla nich po 15–20 latach niewystarczający i wywoływał ich niezadowolenie; po pierwsze dlatego, że ich dochody okazały się nie tak, jak przed wojną, kilkakrotnie, a tylko nieco wyższe od stosunkowo niskich (choć znacznie wyższych niż przed wojną) przeciętnych dochodów robotników; a po wtóre, ze względu na niekorzystne porównanie własnych dochodów z szybko rosnącymi dochodami pracowników umysłowych na Zachodzie, wynikające głównie z nadal dość dużego pozostawania w tyle oraz zbyt powolnego postępu techniczno-ekonomicznego w Polsce. Ten powolny postęp techniczno-ekonomiczny, przy dużym tempie inwestowania i wzrostu gospodarczego o przeważającym ekstensywnym charakterze, powodował zbyt duże zapotrzebowanie na pracowników fizycznych, a zbyt małe – na wykształconych już w PRL-u pracowników umysłowych; co, na podstawie działania prawa popytu i podaży, wpływało na nieznaczną tylko nadwyżkę płacową pracowników umysłowych w stosunku do fizycznych.

Te ogólne stwierdzenia odnośnie zmian liczby pracowników umysłowych w ogólnej strukturze zatrudnienia oraz zmian dochodowych i warunków życia zilustruję na odpowiednim materiale faktograficznym za cały okres PRL i porównam z okresem przedwojennym.

Tabela 2.

Szacunek udziału pracowników umysłowych, w tym z wyższym i średnim wykształceniem, wśród ogółu pracowników w gospodarce społecznej w okresie PRL⁹

Wyszczególnienie	Jednostka miary	Lata				
		1958	1960	1968	1985	1988
Pracownicy ogółem	Tys. Osób	6350	7137	8528	11674	11632
Pracownicy umysłowi	„	2030	2430	2980	4128	4210
Pracownicy z wyższym wykształceniem	„	240	310	405	1058	1037
ze średnim wykształceniem	„	714	912	1350	3345	3301
Udział pracowników umysłowych wśród pracowników ogółem	%	ok. 32	ok. 34	35	35,4	36,2
z wyższym wykształceniem	%	3,8	4,3	4,7	9,1	8,9
ze średnim	%	11,2	12,8	15,8	28,7	28,4
Różnica pomiędzy udziałem pracowników umysłowych a pracowników z wyższym i średnim wykształceniem	%	-17,0	-16,9	-14,5	+2,4	+1,1

Z tabeli 2. widać, że liczba pracowników umysłowych już w 1958 roku była 3-krotnie wyższa niż przed wojną, w latach 60. i 70. jeszcze się podwoiła, a w latach 80. znajdowała się w stagnacji, podobnie jak ogólna liczba pracowników, w związku ze stagnacją gospodarki.

Ich udział w ogólnej liczbie pracowników wzrósł z ok. 12-13% przed wojną do 32% w roku 1958 w związku z ogólnym podniesieniem się technicznego, organizacyjnego i kulturowego poziomu kraju, a potem wzrastał już powoli, do 35-36% w długim okresie lat 1968-1988 z powodu zbyt powolnego postępu techniczno-ekonomicznego.

Jednocześnie zmieniała się struktura wykształcenia pracowników umysłowych. W roku 1958 udział osób posiadających wyższe lub średnie wykształcenie wynosił wśród nich 47% $(11,2 + 3,8)/32$, niewiele więcej niż przed wojną, w roku 1968 – 60% $(15,8 + 4,7)/35$, a w latach 80. liczba osób tak wykształconych w gospodarce społecznej przekraczała już liczbę pracowników umysłowych.

⁹ Rocznik GUS 1969 tabl. 158 i Rocznik GUS 1989 tabl. 107.

Podnosiło to oczywiście ich aspiracje dochodowe, a ogólniej biorąc aspiracje do wzrostu poziomu życia, które nie były zaspokajane ani relatywnie – w stosunku do pracowników fizycznych o znacznie niższym poziomie wykształcenia – ani pod względem absolutnej wysokości, ani tym bardziej w porównaniu z rozwiniętymi państwami Europy Zachodniej.

Oto liczbowe dane o relacjach płacowych:

Tabela 3¹⁰.

Proporcje płac pracowników umysłowych i fizycznych w okresie PRL

Wyszczególnienie	Jednostka miary	Lata			
		1960	1967	1985	1988
Średnia płaca miesięczna Pracowników umysłowych	zł	1824	2499	21362	54475
Pracowników fizycznych	zł	1675	2323	19256	52291
Relacja płac pracowników umysłowych do płac pracowników fizycznych	%	109	108	111	104

Jak widać w tabeli 3. relacje płac pracowników umysłowych do fizycznych były w okresie PRL tylko nieco wyższe od 100%, w przeciwieństwie do relacji okresu przedwojennego kapitalizmu w Polsce, kiedy z uwzględnieniem wielkich różnic w stanie bezrobocia obu grup relacje tych płac wynosiły ok. 440%.

O ile okres przedwojennego kapitalizmu w Polsce charakteryzował się skrajnym zróżnicowaniem dochodowym, który czynił większość pracowników umysłowych zwolennikami kapitalizmu, to później skrajne zrównanie ich dochodów z dochodami robotników nie sprzyjało uczynieniu ich zwolennikami socjalizmu. Zrównanie to było względnie racjonalne na początku PRL, w warunkach ogólnego wychodzenia z nędzy, zgodnie z wymogami socjalistycznej sprawiedliwości społecznej i niskiego jeszcze poziomu wykształcenia pracowników umysłowych, lecz stało się nieracjonalne już w latach 60., a tym bardziej w latach 80., kiedy praktycznie wszyscy pracownicy umysłowi posiadali wykształcenie średnie i wyższe, a w tym ¼ – wyższe.

Oceniając zmiany sytuacji materialnej pracowników fizycznych i umysłowych w okresie PRL, należy odróżnić pracowników fizycznych i umysłowych o rodowodzie przedwojennej biedoty chłopskiej (spośród tych 8 milionów *ludzi zbędnych* na wsi, o których mówił sanacyjny minister rolnictwa, Juliusz Poniatowski) lub bezrobotnych, lub też pracujących sezonowo – od pracowników wywodzących się z przedwojennej kadry robotników praktycznie stałe zatrudnionych w niektórych działach, którzy mieli stosunkowo wyższe i stałe dochody, i oczywiście od większości pracowników umysłowych, którzy mieli przed wojną znacznie wyższe dochody.

¹⁰ Rocznik GUS 1969 tabl. 843 i Rocznik GUS 1989 tabl. 245.

Istotę zmian położenia tych grup uzyskamy z porównania konsumpcji mięsa oraz sytuacji mieszkaniowej różnych grup robotników, pracowników umysłowych oraz chłopów przed wojną i w okresie PRL.

Tabela 4.¹¹

Spożycie mięsa, ryb i przetworów oraz wskaźnik Engla w okresie przedwojennym i w PRL
(dane z budżetów gospodarstw domowych)

Wyszczególnienie	lata	Roczne spożycie mięsa, ryb i przetworów na osobę – kg	Udział żywności w spożyciu (wskaźnik Engla)
Przed wojną			
Chłopi – średnio	1937	ok. 15	Prawdopodobnie 75
Robotnicy w Warszawie – średnio	1927	24,3	63,8
najubożsi	1927	18,0	68,6
najzamożniejsi	1927	51,5	50,1
Bezrobotni	1932	21,0	75,0
Pracownicy umysłowi – średnio	1932	53,0	30,4
dolna grupa	1932	39,0	36,5
górna grupa	1932	79,0	21,6
PRL			
Robotnicy	1968	49,2	45,9
Pracownicy umysłowi	1968	48,5	40,1
Chłopi (Instytut Ekon. Rolnictwa)	1968	41,5	50,1
Robotnicy	1988	64,6	40,0
Pracownicy umysłowi	1988	62,6	35,0
Chłopi	1988	82,3	39,0

Spożycie mięsa przyjęto jako ważny wskaźnik poziomu życia. Nazywano go „królem rynku”, ponieważ najczęściej załamania podaży rynkowej mięsa i jego spożycia przez lud-

¹¹ MRS 1939 dział XIV tabl. 43,44; Rocznik GUS 1969 tabl. 814, 819 i Rocznik GUS 1989 tabl. 831, 833.

ność miejską, a w szczególności przez robotników, wywoływały ich kolejne protesty i bunt. Powyższe porównanie danych dla okresu przedwojennego i okresu PRL pozwala uzmysłowić sobie skalę wzrostu poziomu życia, wyrażanego spożyciem mięsa na mieszkańca wśród większości robotników, który w 1968 roku był w stosunku do okresu przedwojennego 2-krotny, a w 1988 roku 2,5-krotny. Ogromny, bo 5-krotny był średni wzrost spożycia mięsa wśród chłopów, którzy wykorzystywali deficyty rynkowe do windowania cen produktów rolnych i w 1988 roku mieli średnio (mimo małej powierzchni gospodarstw – średnio 6,3 ha użytków rolnych) wyższe dochody na osobę od pracowników umysłowych.

Ogólnie biorąc, nie należy zapominać, że zadowolenie robotników ze wzrostu spożycia mięsa było jednak znacznie pomniejszane przez jego częste załamania oraz pogorszenie składu jakościowego, na skutek dużego eksportu jego najdroższych asortymentów, które z trudem można było kupić na wielkie święta.

Co się tyczy pracowników umysłowych, to średnio spożycie mięsa i ryb na osobę w stosunku do okresu przedwojennego, jak widać w tabeli, spadło w roku 1968 z 53 kg do 48,5 kg; tylko w roku 1988 podniosło się do 62,6 kg i było nieco niższe od spożycia tych produktów przez robotników, podczas gdy przed wojną było przeszło dwukrotnie wyższe.

Drugą powszechnie stosowaną, a przytoczoną w tabeli miarą zamożności lub ubóstwa jest tak zwany wskaźnik Engla, charakteryzujący udział żywności w ogólnych wydatkach na konsumpcję. Wysoki wskaźnik dowodzi ubóstwa, a niski zamożności. Jest to miara powszechnie stosowana, chociaż częściowo zależy od zmian w rozwoju historycznym relacji cen produktów żywnościowych i nieżywnościowych.

Jak widać w tabeli 4. wskaźnik Engla był w okresie PRL, w porównaniu z okresem przedwojennego kapitalizmu, zdecydowanie niższy u robotników i stopniowo się obniżał aż do 1988 roku, spadając z 63,8% w roku 1927 do 45,9% w 1968 i 40% w 1988, co świadczyło obiektywnie o poprawie ich poziomu życia w porównaniu z okresem przedwojennym, chociaż jak wiadomo, z wielu znanych przyczyn byli oni ze swojej sytuacji niezadowoleni.

Natomiast u pracowników umysłowych wskaźnik Engla, chociaż się stopniowo obniżał, był jeszcze w roku 1988 wyższy, aniżeli w roku 1932 (35% wobec 30,4%) co świadczyło o pogorszeniu ich sytuacji i oczywiście zupełnie nie mogło ich zadowolić.

Ważnym wskaźnikiem poziomu życia i jego zmian są warunki mieszkaniowe. W tej dziedzinie, ogólnie biorąc, nastąpiła wielka ogólna poprawa ilościowa i jakościowa w zmniejszeniu zagęszczenia mieszkań i zasadniczej poprawy ich standardu w postaci wyposażenia w urządzenia komunalne przytłaczającej większości mieszkań w mieście i znacznej ich części na wsi. Pod względem społecznym wielkim osiągnięciem, mającym jednocześnie charakter egalitaryzujący, był prawie bezpłatny przydział mieszkań (najczęściej z długim okresem oczekiwania na jego realizację) według jednolitych normatywów. Mieszkanie uzyskiwane od państwa było dobrem socjalnym, a nie trudnym, lub nawet niemożliwym, do nabycia towarem dla uboższych grup społecznych¹².

¹² MRS Dział IV, tabl. 4; Rocznik GUS 1969 tabl. 534 i Rocznik GUS 1989 tabl. 603.

O ile według spisu w roku 1931 zagęszczenie na izbę wynosiło w mieście średnio 2,0 osoby, to w okresie PRL zmniejszyło się z 1,55 osób w roku 1950 do 1,41 w roku 1966 i do 0,97 w roku 1988, przy wzroście w tym okresie ludności miast o 151%.

Odpowiednio zagęszczenie osób na izbę na wsi wynoszące 3,1 na izbę w roku 1931, w okresie PRL zmniejszyło się z 1,95 osób w roku 1950 do 1,46 w roku 1966 i do 1,1 w roku 1988, przy spadku liczby ludności wsi o 7%.

O ile więc przy daleko postępującej egalitaryzacji warunków mieszkaniowych w PRL, pracownicy fizyczni uzyskali ogromną ich poprawę przy bardzo niskich czynszach, to dla większości pracowników umysłowych ta poprawa w porównaniu z okresem przedwojennym była znikoma; jej znaczenie tym bardziej malało, że musieli mieszkać razem z robotnikami i na takich samych jak oni warunkach. Wielu, a zwłaszcza ci zamożniejsi, starało się maksymalnie obrzydzić te nowe warunki mieszkaniowe, nazywając je wstrętnymi blokowiskami, w przeciwstawieniu do willi, do których tęsknili i które sobie pobudowali i nadal budują po przywróceniu kapitalizmu, pozostawiając pracowników fizycznych i dużą większość pracowników umysłowych na tak zwanym „lodzie”, bez możliwości zakupu i wynajmu mieszkań po wysokich cenach.

Wracając do sytuacji w schyłkowym okresie PRL, trzeba stwierdzić, że wszystkie wymienione tu elementy poprawy poziomu życia okazały się niewystarczające i niezadowalające również dla podstawowej masy ludności, ze względu na stagnację gospodarki, którą rządy lat 70., nie wierząc w zdolności do generowania szybkiego postępu technicznego, jak w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, zaplątały w długach, które miały ją ożywić, a doprowadziły na próg bankructwa.

Dlatego też masy ludowe uwierzyły w syrenie śpiewy zwolenników likwidacji socjalizmu, że zmiana ustroju przyniesie również im szybką poprawę losu. Jak wykaże późniejsza analiza, masy te zostały oszukane. Jeszcze ostrzej wystąpiła niewiara w możliwości rozwojowe systemu socjalistycznego i poprawę sytuacji w jego ramach u pracowników umysłowych, nie tylko z materialnych przyczyn, omówionych powyżej, ale również z przyczyn politycznych, kiedy coraz wyraźniej wychodziło na jaw, że istniejący system, nie mając programu rozwojowego, okłamuje społeczeństwo i stosuje wobec opozycji represję, jedynie w celu zachowania swej władzy.

Stagnacja gospodarcza i brak postępu techniczno-ekonomicznego w schyłkowym okresie PRL i wykazany poprzednio fakt, że podnoszenie poziomu wykształcenia nie przynosiło po jego uzyskaniu żadnych korzyści materialnych, doprowadziło do zmniejszenia zainteresowania młodzieży studiowaniem na wyższych uczelniach.

Tak więc liczba studentów, która osiągnęła swój szczyt – 454 tys. osób¹³ w roku 1980, spadła do 356 tys. w roku 1988, tj. tylko nieco ponad poziom 1970 roku. Jeszcze bardziej spadła liczba absolwentów – z 84 tys. w roku 1980 do 50 tys. w roku 1988.

Było to sprzeczne z pędem do wyższego wykształcenia w krajach wysoko rozwiniętego kapitalizmu, w których, w tym samym okresie lat 70. i 80., ze względu na szybki postęp eko-

¹³ Rocznik GUS 1989 tabl. 677.

nomiczny, techniczny i metod zarządzania, zapotrzebowanie na kadry z wyższym wykształceniem szybko rosło i z tego względu liczba studentów, a w następstwie absolwentów wyższych uczelni wzrosła dwa, lub nawet więcej razy. Ilustruje to poniższa tabela.

Tabela 5.¹⁴
Liczba studentów (w tysiącach)

Lata	Niemcy	Francja	Hiszpania	Japonia	Wlk. Brytania	USA *
ok.1966	498	570	.	1116	230	6390
1988	1683	1290	935	2410	1007	12400

* Razem z 2–3-letnimi koledżami

Na zakończenie omawiania społecznej pozycji pracowników umysłowych, zarówno w okresie rozwojowym, jak i schyłkowym PRL, należy podkreślić, że w całym tym okresie, będąc pracownikami najemnymi w przedsiębiorstwach państwowych i spółdzielczych, nie byli oni proletariuszami pozbawionymi prawa własności do swoich zakładów pracy, chociaż faktycznie nimi nie zarządzali. W imię urealniania tego prawa do udziału w zarządzaniu, czemu sprzeciwiała się rządząca biurokracja, dokonywały się kolejne bunty, ogarniające zarówno pracowników fizycznych, jak i umysłowych. Jak wskazywano, podział dochodów był bardzo egalitarny i nadwyżka ekonomiczna nad indywidualnymi dochodami pracowników nie szła w dużym stopniu, jak to obecnie się dzieje, na zapewnienie luksusowego poziomu życia właścicieli prywatnego kapitału, ale na zapewnienie pracownikom wielu dodatkowych świadczeń, łącznie z takimi jak mieszkanie, oraz na akumulację służącą ogólnemu rozwojowi ekonomiczno-społecznemu i, niestety, zbyt mało efektywną. Nie było społecznego wyzysku szeregowych pracowników najemnych i dlatego nie byli oni proletariuszami.

System socjalistyczny w Polsce i w innych europejskich krajach socjalistycznych upadł nie z powodu panującego tam wyzysku społecznego, ale dlatego, że nie potrafił w schyłkowym swoim okresie szybciej od rozwiniętych krajów kapitalistycznych rozwijać postępu technicznego i na tej bazie nowoczesnej gospodarki wiedzy.

Z szybszym rozwojem ekonomicznym Polski, przy przejściu do nowoczesnego kapitalizmu, największe nadzieje wiązali pracownicy umysłowi. W jakim stopniu te nadzieje się sprawdziły i sprawdzają oraz jaka jest i może się stać rola pracowników umysłowych w dalszych przemianach polskiego kapitalizmu, który stał się kapitalizmem zależnym, rozpatrzmy poniżej.

¹⁴ Rocznik GUS 1969 tabl. 1108.

Zmiany w położeniu pracowników umysłowych po przejściu od niesprawnego socjalizmu do zależnego kapitalizmu

Zgodnie z tytułem tego opracowania skupię się na sytuacji pracowników umysłowych, ale do tego konieczne jest przyjrzenie się również położeniu innych warstw i klas społecznych, a zwłaszcza tych, których poprzednio nie było, tj. z jednej strony bezrobotnych a z drugiej burżuazji. Kolejne rządy oraz środki masowego przekazu pragną przekonać społeczeństwo, po pierwsze, że przejście do kapitalizmu było obiektywną koniecznością, a po drugie, że Polska nie stała się krajem zależnym i relatywnie zacofanym. Ani jedno, ani drugie twierdzenie nie jest prawdziwe.

Charakter przekształceń ekonomicznych w Polsce z mało intensywniej gospodarki socjalistycznej o dominującej własności przedsiębiorstw państwowych, bez udziału kapitału i przy małym zróżnicowaniu dochodów ludności, a zagrożonej w swym dalszym rozwoju przez wplątanie się rządów PRL w latach 70. w niewypłacalne dla tej gospodarki długi, polegał na tym, że nowa władza państwowa dokonała przymusowej kapitalistycznej prywatyzacji, niszcząc znaczną część potencjału wytwórczego gospodarki. Tą drogą stworzono własną klasę kapitalistów, której część szybko się przekształciła z małych w wielkich, przy jednoczesnej rosnącej dominacji w polskiej gospodarce wielkiego zagranicznego kapitału.

Polska gospodarka, a zwłaszcza jej rdzeń – przemysł dostarczający większość eksportu, nabrała charakteru nakładczego, zajmując się w coraz większym stopniu kompletowaniem i montowaniem zagranicznych półproduktów i podzespołów, przy minimalizowaniu własnego wkładu surowcowego i pełnego cyklu przetwórstwa.

Najlepiej ilustruje te zmiany charakteru polskiej gospodarki ogromny wzrost uzależnienia przemysłu od zaopatrzenia importowego. Według moich obliczeń, opartych na danych o wartości dodanej brutto przemysłu oraz o udziale zaopatrzenia przemysłu w ogólnym imporcie, wzrost tego uzależnienia kształtował się następująco:

Tabela 6.¹⁵
Relacja importu zaopatrzeniowego przemysłu do jego produkcji dodanej
(mld zł w cenach bieżących)

Lata	Produkcja dodana przemysłu	Import ogółem	Udział zaopatrzenia przemysłu w imporcie w %	Import zaopatrzeniowy przemysłu	Relacja zaopatrzenia przemysłu do jego produkcji dodanej
1987	7283	2875	60% (szacunek)	1725	18,9
1999	145,2	182,4	47,8%	87,2	60,0
2006	230,5	394,0	60,7%	199,7	86,6

Otwarcie na rynek światowy bez odpowiedniej ochrony spowodowało upadek głównych samodzielnych dziedzin produkcji przemysłowej, zamianę wielu z nich, a zwłaszcza

¹⁵ Rocznik GUS 1989 tabl. 125, 530, 539 (szac.); Rocznik GUS 2000 tabl. 551, 446; Rocznik GUS 2007 tabl. 578, 502.

przemysłu przetwórczego, jak już wspomniano, na zakłady wykończeniowe, produkujące w większości wyroby na znacznie wyższym niż poprzednio poziomie jakościowym i technicznym, a często zupełnie nowoczesne wyroby i usługi, ale przy małym własnym wsadzie materiałowym i nikłym własnym wsadzie myśli naukowej i technicznej, zaś rzeczywisty wzrost PKB jest mniejszy od wykazywanego statystycznie, co zostanie wykazane w toku dalszej analizy.

Przesunięcie znacznej części dochodu narodowego na luksusową konsumpcję ograniczyło możliwości akumulacyjne gospodarki w roku 2006 do 21,1% PKB¹⁶, co nie przekracza poziomu krajów już wysoko rozwiniętych, powoli zwiększających swój PKB i praktycznie nie pozwala na likwidację luki rozwojowej zarówno w tempie rozwoju, jak i w poziomie technicznym, przy nikłym udziale nakładów na naukę (wzrost udziału akumulacji w roku 2006 do 21,1%, a w 2007 do ok. 23% wynika głównie z ogromnego wzrostu napływu kapitału zagranicznego w tych latach).

Rola przemysłu i budownictwa w tworzeniu dochodu narodowego, która liczona metodą PKB wyniosła 52% w roku 1988, spadła w roku 2006 do 27,4% na rzecz ogromnego wzrostu udziału handlu, pośrednictwa finansowego i obsługi nieruchomości i firm, które łącznie nie tyle tworzą formalnie wykazywane w statystyce 32,7% PKB¹⁷, ile przechwytują wartość wytworzoną w przemyśle i innych dziedzinach produkcyjnych przez ogromne marże handlowe i wydatki na reklamę, lichwiarskie odsetki bankowe i wysokie czynsze, co jednocześnie tworzy bazę dla wielkich pasożytniczych dochodów i pasożytnictwa dużych grup ludności.

Skalę opanowania gospodarki Polski przez kapitał zagraniczny w roku 2004 można zilustrować za pomocą danych zawartych w tabeli 7. Porównuje się w niej ogół działających w Polsce średnich i dużych przedsiębiorstw, zatrudniających 10 i więcej osób, z ich zagraniczną składową, a następnie to samo czyni się dla przemysłu przetwórczego, gdzie ten udział jest największy.

W tabeli 7. widać, że przedsiębiorstwa zagraniczne, stopniowo rozszerzając zakres działania, odgrywały już w roku 2005 wielką rolę w zatrudnieniu, jeszcze większą w kapitale podstawowym i przychodach ogółu średnich i dużych przedsiębiorstw w kraju, a przeważającą w zyskach. Dotyczy to zwłaszcza przemysłu przetwórczego, w którym one dominują, co związane jest również z dominacją w eksporcie, dla którego ten przemysł głównie pracuje. Duże zyski i wyższa rentowność pozwalała im dużo inwestować, co wyraża się wskaźnikiem 45% udziału w ogólnych inwestycjach średnich i dużych przedsiębiorstw, które decydują o rozwoju gospodarki, a 75% w inwestycjach najważniejszego dla gospodarki i eksportu przemysłu przetwórczego. W związku z wielkim napływem kapitału zagranicznego w latach 2006 i 2007 rola ta nadal szybko wzrasta.

Podobna jest sytuacja w bankach, odgrywających sterującą rolę w gospodarce, głównie przez gromadzenie depozytów i udzielanie kredytów o wartości kilkadziesiąt razy większej od własnego kapitału, zgodnie z interesem swoich właścicieli.

¹⁶ Rocznik GUS 2007 tabl. 586.

¹⁷ Rocznik GUS 1989 tabl. 139; Rocznik GUS 2007 tabl. 578.

Tabela 7.¹⁸

Rola kapitału zagranicznego w średnich i dużych przedsiębiorstwach w Polsce w roku 2005

	Jedn. miary	Średnie i duże przedsiębiorstwa			Średnie i duże przedsiębiorstwa przemysłu przetwórczego		
		Ogółem	Zagraniczne	Udział zagr. %	Razem	Zagraniczne	Udział zagr. %
Zatrudnienie	tys. os.	4533	1159	25,6	2037	642	30,8
Kapitał własny	mld zł	673	225	33,4	109	46,3	42,5
Przychody	mld zł	1657	642	38,7	625	316	50,6
Wynik netto	mld zł	63,6	26,2	41,2	28	14,6	52,1
Rentowność	%	3,8	4,1	.	4,5	4,6	.
Eksport towarów i usług	mld zł	288	157	54,5	ok. 250	142	56,8
Inwestycje w środki trwałe	mld zł	73,2	33	45	27,2	21,2	77,6

Co się tyczy pośrednictwa finansowego, to banki zagraniczne w roku 2006 dysponują 66%¹⁹ ogólnego, niewielkiego zresztą, kapitału podstawowego o wartości 13,4 mld zł, otrzymują jeszcze większy udział w przychodach i w zyskach netto (9,1 mld zł), ze względu na to, że opanowały największe banki (a także towarzystwa ubezpieczeniowe). Na przykładzie banków widać, jak za pomocą stosunkowo małych środków można trząść całą gospodarką, przy ich aktywach przewyższających kilkadziesiąt razy kapitał podstawowy (w roku 2006 – 727 mld zł)²⁰.

Niestety, to zagraniczne koncerny i banki trzęsą naszą gospodarką, handlem zagranicznym, inwestycjami i systemem finansowym, mając na celu utrzymanie naszej gospodarki jako zaplecze taniej siły roboczej oraz źródło wielkich zysków wywożonych za granicę. W 2006 roku saldo wypływu dochodu narodowego za granicę wynosiło 41,4 mld zł²¹, a rok 2007 był dalszym rokiem jego wzrostu.

Napływ kapitału zagranicznego dla inwestycji bezpośrednich wyniósł w roku 2005 – 33,3 mld zł, w roku 2006 – 58,7 mld zł²², a w roku 2007 jeszcze więcej. Jest to główna przyczyna względnie szybkiego wzrostu PKB – o 6%, a nie czynniki wewnętrzne.

¹⁸ Rocznik GUS „Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w Polsce w roku 2005”, tabl. 4, 20, 22, 28, 30, 32.

¹⁹ Rocznik GUS 2007 tabl. 520.

²⁰ Rocznik GUS 2007 tabl. 511.

²¹ Rocznik GUS 2007 tabl. 569.

²² Rocznik GUS 2007 tabl. 514 (w przeliczeniu na zł).

3. Zmiany w poziomie i strukturze zatrudnienia, płac i dochodów, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników umysłowych

Zniszczenie wielkiej części potencjału produkcyjnego, wprowadzenie bardziej nowoczesnych i wydajnych technologii zagranicznych, uwstecznienie charakteru znacznej części produkcji przemysłowej przez jej zamianę z wytwórczej na nakładczą, nacisk bezrobocia na wzrost wydajności pracy, rozbicie przy jego pomocy związków zawodowych, zamiana pracowników na proletariuszy, nie mających żadnego prawa do własności swoich zakładów pracy, spowodowały w sumie ogromny spadek aktywności zawodowej ludności.

Najgłębszy spadek liczby pracujących wystąpił w 2004 roku, kiedy to spadła ona do 12 720 tys. osób, a liczba bezrobotnych wyniosła 3 mln²³.

Według BAEL wskaźnik zatrudnienia wyniósł 44,3% i był najniższy w Europie. Spadł w porównaniu z rokiem 1988, kiedy zatrudnienie wynosiło 17,8 mln osób, o 5 mln osób, przy wzroście w tym okresie ludności w wieku produkcyjnym z 21,8 do 24,2 mln osób. Część tego spadku zatrudnienia znalazła ujście w wymienionym już 3-milionowym bezrobociu, część w przyspieszonych emeryturach i rentach, czego dokonanie było dla władz konieczne, aby uniknąć wielkich buntów społecznych, a część w dłuższym czasie szkolenia młodzieży i grup o niewłaściwych kwalifikacjach. Wśród nich bezrobocie było najwyższe i poszły one masowo na wyższe uczelnie, licząc na uzyskanie pracy w przedsiębiorstwach, w których nastąpiło znaczne podniesienie poziomu technologicznego w sferze produkcji, usług i metod zarządzania, wprowadzanych szczególnie intensywnie w zagranicznych przedsiębiorstwach w Polsce i szybko rozprzestrzeniających się na inne dziedziny. Wymagało to znacznych własnych nakładów finansowych i często nie zapewniało pracy zgodnie z wyuczonymi kwalifikacjami.

W związku z ogólnym spadkiem zatrudnienia i zmianami technologicznymi najbardziej spadło w okresie 1988–2004 zatrudnienie pracujących najemnie robotników z 7,8 do 4,8 mln osób. Poprawa koniunktury z powyższych przyczyn oraz wzrost emigracji po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej zwiększyły, według danych GUS, w okresie od końca 2004 roku do połowy roku 2007 zatrudnienie w kraju o około 800 tys. osób i zmniejszyły bezrobocie do 1,76 mln osób, tj. o 1,24 mln osób. Poziom emigracji liczony różnicą między ogólną liczbą zatrudnionych według danych GUS, tj. w kraju, a liczbą zatrudnionych liczoną metodą BAEL, czyli łącznie z zatrudnionymi za granicą niewiele się zmienił. W końcu roku 2004 wynosił on $14058 - 12720 = 1338$ tys. osób, a w końcu roku 2006 – $14911 - 13220 = 1691$ tys. osób, tj. przyrost pracujących za granicą na stałe wyniósł w latach 2005 i 2006 – 353 tys. osób²⁴.

Proces wzrostu szkolnictwa wyższego w okresie 1998–2006 ilustruje tabela 8.

²³ Rocznik GUS 2005 tabl. 165, 176.

²⁴ Rocznik GUS 2005 tabl. 162, 165; Rocznik GUS 2007 tabl. 162, 165.

Tabela 8.²⁵

Liczba studentów i absolwentów wyższych uczelni w Polsce w latach 1988–2006

Lata	Studenci w tys. osób	Absolwenci w tys. osób
1988	356	50
1990	404	56
1995	795	89
2000	1585	304
2004	1926	384
2005	1954	391
2006	1941	394

W wyniku tego zasadniczego wzrostu popytu na pracowników z wyższym wykształceniem, przy jednoczesnym wzroście ich rynkowej podaży oraz przy równoległym ogromnym spadku zapotrzebowania na pracowników fizycznych, zmieniła się zasadniczo struktura zatrudnienia pracowników najemnych, przy ich ogólnym spadku o ponad 20% (bo dla roku 1988 podano liczby tylko dla gospodarki uspołecznionej). Zmiany te ilustruje poniższa tabela.

Tabela 9.²⁶

Zmiany w wielkości i strukturze zatrudnienia przeciętnie w roku pracowników najemnych w latach 1988–2004 (częściowo szacunek)

	Jedn. miary	1988	2000	2006
Ogółem	tys. osób	11632	9354	8966
Pracownicy fizyczni	tys. osób	7423	5040	4562
Pracownicy umysłowi	tys. osób	4209	4314	4404
z wyższym wykształceniem	tys. osób	1037	1660	2252
Udział prac. umysłowych	%	36,2	46,1	49,1
Udział prac. z wyższym wykształceniem	%	8,9	14,6	25,1
W tym wśród prac. umysłowych	%	24,6	31,7	51,1

²⁵ Rocznik GUS 2007 tabl. 264; Rocznik GUS 2001 tabl. 244.

²⁶ Odpowiednie roczniki GUS – podział ogółu zatrudnionych na prac. umysłowych i fizycznych na podst. danych dla zakładów o liczbie zatrudnienia 10 i więcej osób, a liczba pracowników umysłowych według danych BAEL, z uwzględnieniem relacji zatrudnionych najemnie do ogółu pracujących.

Jak widać z tabeli 9. liczba pracowników najemnych spadła o ponad 20%, fizycznych o ok. 38%, a pracowników najemnych z wyższym wykształceniem wzrosła 2,2 raza.

Spadek popytu na pracowników fizycznych w ogóle, przy jednoczesnym wzroście wśród nich udziału pracy prostej (montaż i kompletowanie podzespołów i półwyrobów) z jednej strony, a wzrost popytu na pracowników umysłowych o wyższych niż poprzednio kwalifikacjach, głównie z wyższym wykształceniem – z drugiej, spowodowały radykalne zmiany relacji płacowych między obiema grupami pracowników najemnych na korzyść pracowników umysłowych (aż do roku 2004).

Płace te i ich relacje obliczono na podstawie danych z budżetów gospodarstw domowych pracowników najemnych, mnożąc średnie dochody z pracy najemnej na osobę przez liczbę osób w gospodarstwie i dzieląc ten wynik przez liczbę osób w nim pracujących najemnie.

Są to płace „na rękę”, czyli netto (tak je obliczano w okresie PRL), o wiele niższe od podawanych obecnie przez GUS płac brutto, do których się dolicza różnego rodzaju podatki i narzuty i to we wzrastającej skali. Wyniki tych obliczeń podano w tabeli 10.

Tabela 10.²⁷
Relacje płac „na rękę” pracowników fizycznych i umysłowych

Lata	Płace miesięczne pracowników		Relacje płacowe pracowników umysłowych do fizycznych w %
	fizycznych	umysłowych	
1988	54,4 tys.	57,2 tys.	108
1996	610	841	138
2000	912	1345	148
2004	1067	1759	165
2005	1088	1778	163,5
2006	1175	1835	156,2

Do roku 2004 widoczny był systematyczny wzrost zróżnicowania płacowego obu tych grup pracowniczych, który z przyczyn podanych wyżej można było uznać za racjonalny (poza płacami najwyższej grupy – dziesiątego decyla – menadżerów, którzy, chociaż zaliczani do pracowników najemnych, są ściśle związani z zarządzaniem w interesie właścicieli i pobierają często ogromne wynagrodzenia). Wyłączając górny decyl ogółu pracowników, średnie zarobki pracowników umysłowych wynosiły w 2006 roku 1460 zł miesięcznie.

Tak więc relacje płacowe ogromnej większości najemnych pracowników umysłowych (wyłączając menadżerów wysokiego szczebla) w stosunku do pracowników fizycznych, wynikające ze wzrastającej różnicy w ich kwalifikacjach (z coraz większego udziału pracowników z wyższym wykształceniem) można uznać za względnie racjonalne. W każdym bądź razie są one racjonalniejsze aniżeli w przedwojennej kapitalistycznej Polsce, kiedy pomiędzy większością pracowników umysłowych a większością pracowników fizycznych stworzono ponad 4-krotną barierę dochodową, doprowadzającą do antagonistycznych

²⁷ Tablice budżetów gosp. domowych w odpowiednich rocznikach GUS.

sprzecznosci pomiędzy nimi. Pierwsi mieli powody, żeby być obrońcami, drudzy – przeciwnikami ówczesnego systemu.

Były one również racjonalniejsze aniżeli w schyłkowym okresie PRL-u, kiedy wyrównawczy system płac demoralizował większość robotników, stosujących się do hasła „czy się stoi, czy się leży 2 tysiące się należy” i przeciwstawiał zdecydowanie temu systemowi większość pracowników umysłowych, a zwłaszcza ich poważną już część z wyższym wykształceniem, którzy uznali, że ich praca jest lekceważona. Młódzież, jak już wskazywano, często nie chciała w latach 80. podwyższać swoich kwalifikacji i rezygnowała z nauki na wyższych uczelniach.

Jednak w ostatnich 2 latach – 2005–2006 – widać załamanie tego trendu, w związku z narastającą względną nadwyżką pracowników umysłowych przy relatywnie zacofanej strukturze gospodarki nabierającej charakteru nakładczego w stosunku do wyżej rozwiniętych krajów. Stąd bierze się relatywny spadek ich płac, ponowne zbliżenie się do poziomu płac robotniczych, masowa ucieczka wykwalifikowanych kadr do wyżej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej oraz ich rosnące wymagania płacowe i coraz liczniejsze strajki.

Te racjonalniejsze ekonomicznie relacje płacowe pomiędzy większością pracowników umysłowych a większością pracowników fizycznych charakteryzują się jednak tym, że przyniosły one jak dotychczas, w porównaniu z okresem PRL-u, poważny spadek płac realnych pracowników fizycznych, przy nieznacznym wzroście płac pracowników umysłowych.

Jednocześnie powstała przepaść dochodowa między ogromną większością ludności żyjącej z własnej pracy (nie mówiąc o bezrobotnych), a nieliczną stosunkowo grupą większych i mniejszych właścicieli kapitału i związanych z nimi menadżerów i innych wysoko płatnych „pracowników” najemnych, biorących wspólnie udział w wyzysku przytłaczającej większości ludności.

Sprawy te zostaną poniżej przedstawione i przeanalizowane na podstawie materiałów statystycznych GUSu. Realne płace najemnych pracowników ogółem, z podziałem na pracowników fizycznych i umysłowych, obliczono na podstawie danych o nominalnych płacach z tabeli 10., uwzględniając podaną w roczniku GUS dynamikę cen dóbr i usług konsumpcyjnych w okresie 1988–2004 oraz denominację złotych w skali 1:10 000.

Wyniki obliczeń podano w tabeli 11.

Tak więc, według danych z budżetów gospodarstw domowych pracowników najemnych, ich ogólne realne płace „na rękę” nie osiągnęły jeszcze poziomu z roku 1988 (przy wzroście PKB – według GUS – o 64% w stosunku do tego roku co, jak się wykaże, jest zawyżone). Należy do tego dodać procentowe zmniejszenie udziału w dochodach pracowników innych, pozapłacowych dochodów.

W relacji do płac ogółem te pozapłacowe dochody wynosiły w roku 1988 – 30,5%, a w roku 2006 – 25,4%, a więc istotnie się zmniejszyły. Wielkim czynnikiem negatywnym wpływającym dodatkowo na obniżenie poziomu życia pracowników stała się likwidacja uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego, na które państwo wydało w 1988 roku 900 mld zł, tj. 11% ogólnej sumy wynagrodzeń, przy znikomych wydatkach pracowników na te cele. Praktyczna likwidacja tego budownictwa spowodowała, że łączna ilość nowych mieszkań oddanych do

użytku poza indywidualnymi (o średniej powierzchni 140 m², tj. dla różnych grup burżuazji) wyniosła w roku 2006 tylko 58 tys.²⁸ wobec 125 tys. w gospodarce uspołecznionej w 1988 roku, przy czym tych 58 tys. mieszkań trafiło głównie do zamożnych grup.

Tabela 11.²⁹

Realne miesięczne płace pracowników najemnych na podstawie budżetów gospodarstw domowych i ich dynamika w okresie 1988–2006

Lata	Płace nominalne w zł			Wskaźnik inflacji łącznie z denominacją	Płace realne – wskaźniki		
	Ogółem	Pracowników fizycznych	Pracowników umysłowych		Ogółem	Pracowników fizycznych	Pracowników umysłowych
1988	54,4 tys.	52,9 tys.	57,2 tys.	1	100	100	100
1996	704	610	841	0,016	80,9	72,1	91,9
2000	1196	973	1497	0,0242	90,8	76,0	108,1
2004	1404	1067	1759	0,0272	94,8	74,5	113,1
2005	1411	1088	1778	0,0277	93,7	74,2	112,2
2006	1492	1175	1835	0,0280	97,8	79,3	114,5

Niskie dochody, niepewność pracy i płacy, likwidacja bezpłatnych żłobków i przedszkoli, obawa przed bezrobociem oraz brak środków na zakup mieszkań, nawet przy rozłożeniu kosztów tego zakupu na kilkanaście lat spłaty kredytów, spowodowały spadek liczby zawieranych małżeństw i dietyńności kobiet do poziomu 1,27³⁰ w całym okresie płodności (przy poziomie 2,1 niezbędnym dla utrzymania stabilnej liczby ludności) oraz wzrost liczby emerytów i rencistów w stosunku do liczby pracujących.

Oprócz tych zmian negatywnych, które uderzyły w pracowników najemnych, a najbardziej w ich uboższe i najliczniejsze warstwy (co jeszcze zostanie omówione), dokonały się również pozytywne zmiany w postaci przywrócenia równowagi rynkowej, zduszenia inflacji, wzbogacenia asortymentu i poprawy jakości towarów i usług, pojawienia się zupełnie nowych dóbr, zwłaszcza elektronicznych i usług informatycznych, rewolucjonizujących szereg dziedzin i ogólny styl życia, głównie w wyniku importu i wdrożenia dorobku cywilizacyjnego wysoko rozwiniętych krajów.

Powstały również możliwości zakupu szeregu tanich, zagranicznych wyrobów, głównie na bazarach, w tym z Chin, zakupu tanich używanych samochodów, głównie importowanych z krajów rozwiniętych, używanej odzieży z tychże krajów oraz tańszej żywności. Rozszerzyło się też korzystanie z relatywnie taniej turystyki zagranicznej dla grup zamożniejszych. Wszyst-

²⁸ Rocznik GUS tabl. 143.

²⁹ Wskaźniki inflacji cen konsumpcyjnych w roku 1980 wynosiły 0,45, a dla roku 2006 – 1172, ale bez denominacji. W 1988 r. wskaźnik, w stosunku do roku 1980 wynosił 929%, a zatem wskaźnik cen w roku 2006 w stosunku do cen wynosił $1170/0,45 \times 9,29 \times 10000 = 0,0280$. Podobnie obliczony wskaźnik cen wynosił dla roku 1996 – 0,016, dla 2000 r. – 0,0242, a dla 2004 – 0,0272, dla roku 2005 – 0,0277, Rocznik GUS 2007 s. 46.

³⁰ Rocznik GUS 2007 tabl. 165, 603.

kie te czynniki osłabiają u dużej części ludności skutki ich ubożenia. Nie jestem w stanie ocenić salda tych niekorzystnych i korzystnych zmian, tym bardziej że ceny wyrobów używanych nie są uwzględniane w ogólnych wskaźnikach wzrostu cen konsumpcyjnych.

Pozostając przy danych dotyczących dochodów z budżetów gospodarstw domowych i przy oficjalnych wskaźnikach zmian cen wyrobów i usług konsumpcyjnych, to **realne średnie płace robotników spadły w roku 2006 w stosunku do roku 1988 o 20% (najniższe były w roku 1996) i większość ich rodzin znalazła się w sferze ubóstwa, tj. poniżej minimum socjalnego** (gdyż wskaźnik wzrostu kosztów utrzymania dla osób żyjących na tym poziomie jest o ok. 20% wyższy od średniego, ze względu na ogromny wzrost kosztów korzystania z podstawowych usług mieszkaniowych, komunalnych i komunikacji publicznej, które pozbawiono dotacji). Tak więc **miesięczne wydatki konsumpcyjne na 1 osobę w roku 2006 w gospodarstwie robotniczym o liczebności 3,78 osób wynosiły 537 zł, podczas gdy, według obliczeń Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, minimum socjalne na osobę w rodzinie 4-osobowej wynosiło w roku 2006 – 602 zł.**

Stosunkowo lepsza była sytuacja pracowników umysłowych, których wydatki konsumpcyjne na osobę wyniosły w roku 2006 – 947 zł, tj. znacznie powyżej minimum socjalnego, również ze względu na mniejszą liczbę osób w gospodarstwie domowym. Chociaż ich dochody i spożycie w stosunku do robotników istotnie się podniosły, to jednak wg oficjalnego wskaźnika wzrostu cen, ich płace w stosunku do roku 1988 wzrosły tylko o 15%. Należy dojść do wniosku, że chociaż ich dochody poprawiły się względnie w stosunku do spauperyzowanych pracowników fizycznych, to wzrost bezwzględny, przy wzroście udziału wśród nich pracowników z wyższym wykształceniem z 24,6% w 1988 do 51,1% w 2006 (patrz tabela 9.), należy uznać za nikły, w każdym bądź razie dla ich przytłaczającej większości. Mogli oni jednak, w o wiele większym stopniu aniżeli robotnicy, korzystać z zakupu wielu nowoczesnych dóbr i usług, zwłaszcza elektronicznych, używanych importowanych samochodów, stosunkowo taniej turystyki zagranicznej itp.

Wszystko to nie zmienia faktu, że tylko nieznaczna ich część awansowała do klasy kapitalistów lub do grup związanych z nimi wysoko opłacanych pracowników najemnych. Przecież mimo zarejestrowanej w systemie REGON w roku 2006³¹ ogromnej liczby 3,63 mln przedsiębiorstw, a w tym 2,68 mln osób fizycznych poza rolnictwem, liczba pracodawców i pracujących na własny rachunek poza rolnictwem wynosiła w tymże roku tylko 1,38 mln osób, a w roku 1996 1,37 mln; co oznacza, że ogromna większość tych firm to efemerydy, które powstają i znikają, a faktycznie liczba pracodawców i pracujących na własny rachunek nie zmienia się. Zresztą niewielu spośród nich można zaliczyć do kapitalistów lub zbliżonych do nich pod względem społecznym grup.

Moim zdaniem, **do grupy pracowników najemnych o dochodach i statusie społecznym zbliżonym do statusu społecznego dolnych warstw burżuazji można zaliczyć najwyżej górny ich decyl**, składający się prawie wyłącznie z pracowników umysłowych. Ich dolna płaca miesięczna (nie licząc innych dochodów) to 180%, a przeciętna – 270% średniej płacy pracowników najemnych w 2006 roku (patrz tabela 11.), liczonej według danych z budżetów gospodarstw domowych.

³¹ Rocznik GUS 2007 tabl. 539, 212, Rocznik GUS 1989 tabl. 225, 229, 236.

Przy ogólnej liczbie 9,5 mln pracowników najemnych stanowi to 950 tys. osób, tj. **ok. 20% ogólnej liczby pracowników umysłowych**. Pozostałe 80% pracowników umysłowych tj. ok. 3,6 mln to pracownicy o średnich zarobkach miesięcznych 1830 zł i górnej granicy 2680 zł. Pod względem płacowym różnice między ich płacami a płacami robotników są uzasadnione różnicami w poziomie kwalifikacji i stanowią oni wraz z nimi wyzyskiwany proletariatus, pozbawiony wszelkich praw do przedsiębiorstw, w których pracują.

4. Dochody różnych grup społecznych według danych w ujęciu makroekonomicznym

Na podstawie makroekonomicznych danych GUSu, co do rzetelności których można mieć wiele zastrzeżeń (o czym poniżej), postaram się zilustrować **skalę tego wyzysku, który stanowi najpoważniejszy hamulec ogólnego gospodarczo-społecznego rozwoju Polski, ze względu na dławienie efektywnego popytu przytłaczającej większości ludności i to w warunkach nierównej konkurencji polskiego kapitału z silniejszym zagranicznym oraz słabości oporu ludzi pracy, przy wielkim bezrobociu oraz braku związków zawodowych i partii politycznych, które by rzeczywiście broniły ich interesów.**

W latach 2006 a zwłaszcza 2007, w wyniku poprawy koniunktury światowej, wielkiego napływu kapitału zagranicznego do Polski, w tym środków pomocowych z Unii Europejskiej, oraz ogromnego odpływu pracowników i bezrobotnych za granicę, głównie do UE, sytuacja materialna pracowników poprawiła się, ale na jak długo, nie wiadomo.

Tabela 12.³²

Roczne spożycie dóbr materialnych i usług niematerialnych na mieszkańca z dochodów osobistych

Wyszczególnienie	Dane uzyskane metodą makroekonomiczną	Dane uzyskane metodą budżetów gospodarstw domowych
Spożycie w roku 1988	379 245 zł	298 560 zł
Spożycie w roku 2006	16 991 zł	8 938 zł
Inflacja i denominacja 2006/1988	0,0280	0,0280
Wzrost realny spożycia 2006/1988	160%	106,9%

³² Różnice te wynikają z dwu przeciwstawnych przyczyn. Pierwszą przyczyną jest doliczanie do ich dochodów osobistych różnych pozycji, m.in. takich jak dochody szarej strefy, wpłaty pracodawców na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, szybszy wzrost płac brutto niż netto w związku z ich rosnącym opodatkowaniem, które nie wchodzi do budżetów gospodarstw domowych, zwłaszcza pracowniczych. Drugą przyczyną tak wielkiej różnicy pomiędzy dynamiką dochodów i wydatków ludności w okresie 1988–2006 liczonych obiema metodami jest radykalne zaniżenie dochodów i wydatków gospodarstw pracujących na własny rachunek (a w domyśle pracodawców) w rachunku budżetowiczów w stosunku do rachunku makroekonomicznego.

Z danych tablicy o wydatkach konsumpcyjnych budżetowiczów za rok 2006 (Rocznik GUS 2007 tabl. 212) wynika, że pomiędzy budżetami gospodarstw pracujących na własny rachunek a pracowniczymi różnica miesięcznych wydatków na osobę czynną zawodowo wynosi tylko 35% (1495 zł i 1107 zł) są więc minimalne i 3,7 razy mniejsze od wykazanych w rachunku makroekonomicznym proporcji (4,95: 1 p. Tabela 13.) chociaż w objaśnieniach do tych badań twierdzi się, że obejmują one

Dla uniknięcia nieporozumień należy wskazać, że dochody te, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym, bardzo różnią się od dochodów wykazywanych w budżetach gospodarstw domowych, głównie wskutek włączenia do nich pozycji nie trafiających bezpośrednio do ludności i innych wtrąceń. Różnice te występowały zarówno w roku 1988, jak i w roku 2005, ale w roku 2006 w nieporównywalnie większym stopniu, w związku z czym dynamika dochodów realnych liczona obiema metodami różni się radykalnie.

Te ogromne różnice w wynikach obu przedstawionych tu obliczeń w tabeli 12. dostatecznie wyjaśniają przyczynę różnic w odczuciu poprawy poziomu życia pomiędzy większością ludności, a zwłaszcza pracowników najemnych, a danymi makroekonomicznymi³³.

Posługując się tymi ułomnymi danymi makroekonomicznymi postaram się, chociażby w przybliżeniu, określić proporcje dochodowe pomiędzy różnymi grupami ludności; jak zaznaczono, dochody pracownicze są najbardziej zawyżone.

Tabela 13.³⁴

Makroekonomiczne proporcje rocznych nominalnych dochodów osób otrzymujących je bezpośrednio (nie uwzględniając osób na utrzymaniu) w różnych grupach społecznych w roku 2006 (dochody pracowników najemnych = 100)

Grupy społeczne	Dochody ogółem – mld zł	Liczebność reprezentantów tych osób	Dochody roczne na osobę (tys. zł)	Proporcje dochodowe na osobę
Rolnicy indywidualni	34,8	1967	17,70	59,8
Pracodawcy i pracujący na własny rachunek poza rolnictwem	204,0	1382	147,60	495,0
Pracownicy najemni	292,5	9813	29,80	100,0
Emeryci i renciści	132,2	9151	14,45	48,5
Bezrobotni	20,0	2310	8,66	29,1
Razem	683,5	24623	5,33	93,1
Ludność ogółem (bez pracodawców i pracujących na własny rachunek)	479,5	23241	20,63	69,2

wszystkie grupy ludności, a więc również pracodawców. Najwidoczniej badania budżetów tych, którzy pracują na własny rachunek, w rzeczywistości nie reprezentują budżetów pracodawców. Wynikałoby z nich bowiem, że nie ma w Polsce zysków z kapitału, co jest absurdem. Ani kierownictwo GUS, ani kolejne rządy nigdy nie próbowały wytłumaczyć tych rażących różnic w dynamice dochodów osobistych przy obliczaniu ich obiema metodami, eksponując wyniki rachunku makroekonomicznego co, moim zdaniem, świadczy o ich dążeniu do skrywania smutnej prawdy w tej dziedzinie.

Ponieważ jednak spożycie indywidualne ludności stanowi aż 61% PKB (648 mld zł : 1060 mld zł = 61%) (Rocznik GUS tabl. 592 i 578) oznacza to również poważne zawyżenie ogólnego wykazywanego statystycznie wzrostu PKB.

³³ Rocznik GUS 2007 tabl. 165, 588.

³⁴ Rocznik GUS 2007 tabl. 588,165.

W tabeli 13. widać nie tylko nędzę bezrobotnych, w tym zwłaszcza nie otrzymujących zasiłków, ale przede wszystkim 4,95-krotne zróżnicowanie, a właściwie przepaść, pomiędzy dochodami ogółu pracodawców i pracujących na własny rachunek (reprezentujących tylko 5,6% ogółu osób otrzymujących bezpośrednio dochody) a dochodami pracowników (łącznie z wysoko opłacanym kierownictwem).

Wszystko to dowodzi, że ich wysokie zyski pochodzą głównie z kapitału a nie z pracy, ponieważ zarabiają oni 3,7 razy więcej również od specjalistów z wyższym wykształceniem (rocznie średnia płaca brutto ok. 39,8 tys. zł według danych z października 2006 r.).

Dochody na osobę w rodzinach emerytów i rencistów są relatywnie ok. 2 razy wyższe aniżeli pokazany w tabeli wskaźnik 48,5, ponieważ ich rodziny są mniej liczne niż rodziny pracownicze, ale struktura ich wydatków jest mniej korzystna ze względu na relatywnie większe wydatki na leczenie i mieszkanie.

5. Szacunek zróżnicowania dochodów pracodawców i pracujących na własny rachunek

Są one bardzo zróżnicowane, ale ponieważ bezpośrednimi danymi co do ich zróżnicowania nie rozporządzam, posłużę się metodą pośrednią. Przyjmując ich ogólne makroekonomiczne dochody w roku 2006 – 204 mld zł i liczebność **czynnych zawodowo poza rolnictwem pracodawców i pracujących na własny koszt** – 1382 tys. osób³⁵, a stąd średni dochód na osobę 147,6 tys. rocznie, w sposób bardzo przybliżony można z tej grupy wydzielić grupę właścicieli zakładów o zatrudnieniu 50 i więcej osób. Według GUS³⁶ całkowita nadwyżka operacyjna brutto w gospodarce, równa dochodom uzyskanym z działalności gospodarczej po potrąceniu kosztów zatrudnienia i podatków, w roku 2006 wynosiła 541 mld zł, w tym przedsiębiorstw – 206,6 mld zł. Szacując na podstawie danych GUS, że wymieniona grupa dużych przedsiębiorstw tworzy 80% nadwyżki operacyjnej wszystkich przedsiębiorstw i przeznaczą na inwestycje produkcyjne również 80% ogółu inwestycji przedsiębiorstw (ogółem 81,1 mld zł)³⁷ otrzymamy wynik, że nadwyżka operacyjna brutto przedsiębiorstw, pomniejszona o inwestycje, wynosiła w 2006 roku $(206,6 - 81,1) \times 0,8 = 100,4$ mld zł. Są to w moim przekonaniu ich dochody dyspozycyjne.

Uwzględniając, że w lipcu roku 2006 różnice między liczbą pracujących w tych przedsiębiorstwach a liczbą pracowników najemnych łącznie z menadżerami wynosiła ok. $5134 - 4918 = 216$ tys. właścicieli³⁸, to na 1 właściciela w tej grupie dochód dyspozycyjny wynosił rocznie 465 tys. zł, a miesięcznie 38,8 tys. zł. Dla pozostałej części, tj. ogromnej większości, pracodawców i pracujących na własny rachunek pozostało $204 - 100,4 = 103,6$ mld zł. W przeliczeniu na 1 osobę czynną zawodowo $[103,6 \text{ mld zł} : (1382 - 216)]$ jest to 116,6 tys. osób o dochodach 88,8 tys. zł rocznie, tj. 7400 zł miesięcznie.

³⁵ Rocznik GUS 2007 tabl. 165.

³⁶ Rocznik GUS 2007 tabl. 584.

³⁷ Biuletyn GUS 2007/10 tabl. 41.

³⁸ Biuletyn GUS 2007/10 tabl. 10, 12.

Różnica dochodów na osobę między obiema tymi grupami, pracodawców i pracujących na własny rachunek, jest 5,2-krotna. To jest istota podziału na wielką i drobną burżuazję i główne źródło walki politycznej pomiędzy nimi. Na marginesie tych rozważań warto zauważyć, że wielka burżuazja jest ściśle związana z kapitałem zagranicznym i podporządkowuje mu się, podczas gdy drobna burżuazja reprezentuje głównie słabszy kapitał krajowy; stąd mógłby ewentualnie wynikać jej bardziej nacjonalistyczny, antyunijny charakter, szukanie poparcia w USA; a może i antykomunizm, mający kompensować politycznie jej narastającą ekonomiczną słabość.

W stosunku do pracowników w rachunku makroekonomicznym ta dolna grupa pracodawców i pracujących na własny rachunek miała w roku 2006 przewagę dochodową prawie 3-krotną, a w stosunku do robotników – 3,7-krotną (na podst. tabeli 11.). Poniższe dane dla małych i wielkich firm w 2005 roku przedstawione w „Rzeczpospolitej” także świadczą o wielkich różnicach pomiędzy nimi:

Tabela 14.³⁹

Wartość dodana, zatrudnienie i wydajność pracy w najmniejszych i największych firmach

Wyszczególnienie	Firmy o zatrudnieniu	
	Poniżej 10 osób	Powyżej 250 osób
Udział w całości firm wartości dodanej	16,0%	51,7%
zatrudnienia	40,5%	29,6%
Wydajność pracy w stosunku do średniej dla wszystkich firm	39,5%	174,6%

W tabeli 15. widać po pierwsze, że największe firmy mają decydującą rolę w polskiej gospodarce, a po wtóre, że wydajność pracy w najmniejszych firmach stanowi tylko $39,5/174,6 = 22,6\%$ wydajności pracy w największych firmach, mierzonej wartością dodaną na pracownika.

Świadczy to również o przeciętnie niskich dochodach właścicieli małych firm, a tym bardziej – zatrudnionych w nich pracowników najemnych, oraz o słabych możliwościach ich rozwoju, sprzecznych z tak obecnie natrętnie reklamowanymi szansami dla zyskowej w tej sferze działalności absolwentów wyższych uczelni.

6. Perspektywy i wnioski

Obecny system ekonomiczno-społeczny działa w imię maksymalizacji zysków własnych i obcych kapitalistów kosztem względnej, a często bezwzględnej, pauperyzacji mas ludowych. Dlatego nie może on uruchomić, m.in. istniejącego potencjału Polski w zakresie wzrostu produkcji rolniczej przez pełne wykorzystanie gruntów i większe zasilenie

³⁹ Cyt. za: *Lista 500, lepsze czasy dla pracowników*, „Rzeczpospolita”, 26.04.2006.

w nawozy i pasze wysokobiałkowe (bo rzekomo brak popytu) ani też rozwinąć tak niezbędnego szerokiego budownictwa mieszkaniowego dla ludzi pracy, chociaż w Polsce istnieją wszystkie niezbędne do tego materiały budowlane i nadwyżkowa siła robocza. Oto pierwsza z głównych przyczyn wielkiego bezrobocia. Drugą wielką przyczyną jest zamiana Polski w kraj kapitalistyczny o nakładczej strukturze produkcji i zachłannej konsumpcji. One to zmniejszają dodatkowo możliwości wzrostu własnej akumulacji oraz wykorzystania tej pozytywnej zmiany, jaka dokonała się w obecnej Polsce, a jest nią ogromny wzrost udziału pracowników z wyższym wykształceniem. Osłabia to możliwości uzyskania nowoczesnego typu wzrostu gospodarczego przy wykorzystaniu własnych środków materialnych i sił intelektualnych.

Obecny zakres kształcenia na wyższych uczelniach, z którego tak chętnie skorzystała młodzież i duża część już pracujących w nadziei na poprawę swego losu w rozpoczynającej się epoce wiedzy (elementy której importowano do nas z wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych) okazał się zbyt wielki dla Polski w jej obecnym kształcie ustrojowym.

Z tej też przyczyny nadzieje na wyższe dochody, na pracę odpowiadającą zdobytej wiedzy, a często w ogóle na pracę, spełniają się w coraz mniejszym zakresie. Płace pracowników z wyższym wykształceniem znów zaczynają się zrównywać z płacami robotników. Stąd też rozszerza się na ogromną skalę nie tylko zakres emigracji do sezonowej, niewykwalifikowanej pracy w Unii Europejskiej, ale również emigracji stałej, a w tym wielkiej części młodzieży z wyższym wykształceniem. Pogłębia się szkodliwa dla Polski emigracja najzdolniejszych kadr – tak zwany drenaż mózgów.

Wielki wzrost emigracji zaznaczył się w szczególności w roku 2006. Jeśli porównać dane BAEL i GUS to okazuje się, że wg BAEL liczba pracujących wzrosła o 521 tys., a wg GUS tylko o 186 tys., z czego można by wnioskować, że różnica – $521 - 186 = 335$ tys. osób – to przyrost emigrantów w roku 2006. Z kolei spadek bezrobocia wg BAEL jest większy niż wzrost zatrudnienia o $767 - 521 = 246$ tys. osób, co w zasadzie można wyjaśnić wzrostem liczby osób biernych zawodowo w związku z emigracją członka rodziny, powodującą konieczność wycofania się z pracy innych członków rodziny zajmujących się pracą domową, przechodzących na utrzymanie emigranta.

Zza granicy płyną pieniądze. Jeśli porównać przyrost salda transferów bieżących w ciągu 2006 r. (pomiędzy III kw. 2005 a III kw. 2006 – ostatnie dostępne dane), to wyniósł on (8764–6106 mln zł) 2658 mln zł. Odnosząc tę wartość kwartalnego przyrostu przekazów do rocznego przyrostu emigrantów otrzymamy kwartalną wielkość przekazów na 1 dodatkowego emigranta: $2\,658 \text{ mln zł} / 335 \text{ tys. osób} = 7\,994 \text{ zł}$, tj. miesięcznie 2 645 zł. Jest to suma przekazu opłacalna dla pozostałych członków rodziny, aby nie szukać pracy, chociaż ten wzrost bierności zawodowej jest przez ludność częściowo ukrywany (oficjalny spadek bezrobocia wynosi wg GUS 473 tys.) ze względu na groźbę utraty ubezpieczeń zdrowotnych.

Bezpośrednimi skutkami tej emigracji (trwałej, według BAEL ok 1,5 mln osób, i sezonowej; znaczna część emigrantów nie wróci do kraju) jest zmniejszenie nacisku bezrobocia, zwłaszcza w warunkach obecnej poprawy koniunktury w Europie Zachodniej i Polsce, deficytu zatrudnienia w niektórych zawodach, i lepsze warunki dla walki o wzrost płac.

W roku 2006 PKB wzrósł o 5,8%, a realny fundusz płac o 7,2%; w przeciwieństwie do 5-lecia 2001–2005, kiedy to PKB wzrósł o 16%, a fundusz płac tylko o 6%, przy ogromnym wzroście zysków przedsiębiorstw.

Jednakże pośrednimi i znacznie ważniejszymi ujemnymi skutkami tej emigracji jest utrata potencjalnego dochodu krajowego, który mogliby wytworzyć emigranci pracując w kraju. Średni PKB wytworzony na 1 pracującego w roku 2006 wynosił (1060 mld zł: 13220 tys) 80 tys zł. 1,5 mln pracowników mogłoby wytworzyć dodatkowo 120 mld zł dochodu narodowego. Winą obecnego systemu społeczno-ekonomicznego jest, że tych możliwości pracy w kraju nie stwarza.

Przy założeniu dalszego, względnie długotrwałego trwania obecnego systemu zależnego kapitalizmu w Polsce (który jednak, jak widać, znajduje się, głównie z powodu narastania napięć społecznych, w głębokim kryzysie politycznym) istnieją mimo to pomyślne perspektywy dla rozwoju efektywnej walki mas ludowych o poważną poprawę swojej sytuacji społecznej.

Perspektywy te stwarzają:

- po pierwsze – coraz większa koncentracja przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych, przeciwstawiająca coraz mniej licznych wielkich kapitalistów stosunkowo coraz liczniejszym pracownikom najemnym;
- po wtóre – zbliżenie pozycji materialno–społecznej ogromnej większości wyzyskiwanego społeczeństwa – robotników, dużej większości chłopów, a przede wszystkim większości wysoko wykształconych pracowników umysłowych (przy ich nadal wzrastającej liczbie, również dzięki wdrażaniu tańszego kształcenia przy udziale Internetu), którzy zamiast realizacji swoich marzeń o wejściu dzięki wykształceniu do tzw. klasy średniej stali się znów szeregowymi wyzyskiwanymi proletariuszami;
- po trzecie – bliższe zapoznanie się poprzez sezonową emigrację zarobkową z bardziej postępowymi stosunkami społecznymi w wielu krajach Unii Europejskiej, z silnymi tam związkami zawodowymi i lewicowymi partiami politycznymi.

To wszystko powinno pomóc w odrodzeniu się w Polsce silnego oraz uczciwego ruchu związkowego i rzeczywiście lewicowych partii politycznych, które w naszych warunkach powinny w pierwszym rzędzie walczyć o likwidację terroru kapitalistów polskich i obcych, wyrzucających z pracy wszystkich działaczy próbujących organizować w zakładach pracy uczciwe związki zawodowe; i umożliwić w ten sposób skuteczną walkę o podniesienie płac i poprawę warunków pracy.

***Material basis qualified employees in Poland;
from backward capitalism, invalid socialism to dependant capitalism***

The article presents the history and the present situation of the salary discrepancies between white-collars, blue collars and farmers in Poland. The first part of the article describe the huge disparities in period 1918–1939, when the level white-collars salaries were up to four times higher than those of workers. In the second part, the changes during the communist time are presented. The number of white-collar employees rose three times, but comparing to the period before the 2nd world war, their living standard fell significantly. The last part of the text focuses on the contemporary situation of white-collar employees. The author, using the quantitative data discusses broadly the income disparities in present-day Poland. He states that only the living standard of the most earning decil of white-collar employees may be compared to polish bourgeoisie. On the contrary, the salaries and the living standard of 80% of white-collar is comparable to those of blue workers. Thus this two social classes, stresses the author, should unite in defense against the bourgeoisie's exploitation of working class in Poland.

FORUM

Europejski model społeczny – czy istnieje?
czy warto go chronić?

Włodzimierz Aniol

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Zagajenie dyskusji

Pojęcie „europejskiego modelu społecznego” (EMS) należy w ostatnim okresie do częściej używanych w międzynarodowych debatach nad aktualnym stanem i perspektywami rozwojowymi polityki społecznej. Posługują się nim badacze prowadzący studia porównawcze nad krajowymi systemami (strategiami, reżimami) polityki społecznej nie tylko w Europie, ale i w bardziej rozległej, międzykontynentalnej skali. Kategoria ta pojawia się szczególnie często przy okazji definiowania założeń działalności Unii Europejskiej w sferze socjalnej, ale staje się też punktem odniesienia w szerszych rozważaniach wokół zasadniczych elementów europejskiej tożsamości, której ochrona ma być notabene – jak się dość powszechnie zakłada – jednym z wiodących celów UE.

Jak bowiem przekonuje wielu autorów – tym, co odróżnia dominujący w Europie wzorec i drogę rozwoju społeczno-gospodarczego od strategii i ścieżek rozwojowych w innych częściach świata, ma być przede wszystkim EMS. Przy czym jeśli dla jednych model ów traktowany jest jako główny „winowajca” obserwowanych od dłuższego czasu zjawisk kryzysowych i stagnacyjnych w europejskiej gospodarce i polityce społecznej, to dla innych, na odwrót, stanowi swoistą „wartość dodaną” i szczególny atut w cywilizacyjnej rywalizacji Europy z pozostałymi ośrodkami globalnego postępu ekonomicznego i społecznego. Zdaniem krytyków i przeciwników EMS, model ten to nieomal synonim eurosklerozy, zaś w ocenie jego zwolenników i orędowników – może być traktowany jako jedna z głównych przewag konkurencyjnych Starego Kontynentu nad Ameryką Północną czy Azją Wschodnią. Po której stronie leży więc racja?

Dodajmy, iż polska polityka społeczna – wystawiona na wzmożone oddziaływanie otoczenia międzynarodowego, zwłaszcza po naszym przystąpieniu do Unii w 2004 r. – jest

coraz częściej konfrontowana z problematyką EMS. Wszystko to uzasadnia, dlaczego redakcja „Problemów” postanowiła w ramach kolejnego Forum dyskusyjnego poddać bliższemu oglądowi właśnie ten temat.

Zacząć wypada od przybliżenia znaczenia omawianego pojęcia. Z pewnością jest ono nieostre, wieloznaczne i kontrowersyjne. Często jest uznawane za mityczne i dlatego bywa w ogóle kwestionowane. Podważany jest zarówno postulatywno-ideologiczny sens i wartość EMS, jak i praktyczna użyteczność tej kategorii dla opisu rzeczywistości. Brakuje dostatecznie precyzyjnych, powszechnie akceptowanych definicji EMS. Dotyczy to także oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej, które często posiłkują się tym pojęciem, lecz nie wyjaśniają bliżej jego istoty i bardziej szczegółowych zasad, które miałyby określać ów model.

Na potrzeby zamierzonej w ramach Forum wymiany myśli i opinii, proponuję przywołać i przyjąć za punkt wyjścia jedną z – jak sądzę – trafniejszych w literaturze naukowej interpretacji, dość dobrze odzwierciedlającą europejską specyfiką rozwoju i polityki społecznej. Chociaż warto pamiętać, że ujęcie to opiera się przede wszystkim na doktrynie i praktyce politycznej dominujących w Europie Zachodniej, w „starej piętnastce” krajów członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza tych najbardziej zaawansowanych w rozwoju państwa opiekuńczego (*welfare state*).

Zdaniem holenderskiego badacza Antona Hemerijcka, EMS charakteryzują trzy podstawowe cechy (A. Hemerijck, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, (w:) G. Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford 2002, s. 173–174). Pierwszą z nich jest **przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej**, uznawanie solidarności z poszkodowanymi i upośledzonymi, akceptowanie potrzeby pełnego zatrudnienia, powszechnego dostępu do ochrony zdrowia i edukacji, odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, pomocy socjalnej dla ubogich i wykluczonych. Drugim wyróżnikiem jest **uznawanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej efektywności i postępu**. W Europie dominuje przekonanie, że nie ma zasadniczej sprzeczności między konkurencyjnością gospodarczą a spójnością społeczną, co więcej – polityka socjalna może być traktowana jako jeden z kluczowych czynników procesów dostosowawczych w gospodarce w trakcie strukturalnych zmian, bo ogranicza związane z nimi ryzyko, sprzyja nabywaniu nowych kwalifikacji, kanalizuje konflikty społeczne itp. Po trzecie, charakterystyczną cechą EMS jest **wysoki stopień zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań** pomiędzy władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i socjalną. Stosunki przemysłowe w Europie, w porównaniu z innymi regionami świata, są bardziej ustabilizowane, większość pracowników jest objętych porozumieniami zbiorowymi, które określają warunki pracy, ochronę socjalną i standardy życia. W efekcie większą rolę niż gdzie indziej odgrywa partnerstwo i „czynnik zaufania” w rozwiązywaniu problemów społecznych.

W uzupełnieniu powyższej interpretacji przytoczę jeszcze listę czterech cech EMS, jaką zestawiał nie tak dawno znany brytyjski socjolog Anthony Giddens, zaznaczając iż model ów stanowi mieszankę wartości, dokonań i aspiracji, które w różnym stopniu i formie są realizowane w poszczególnych krajach europejskich, ale tak czy inaczej nawiązują do

koncepcji *welfare state* (A. Giddens, *The World Does not Owe us a Living!*, „Progressive Politics” 2005, vol. 4.3). Oto te najważniejsze cechy łączące:

- 1) rozwinięte państwo interwencyjne, czego miarą jest poziom udziału podatków w PKB;
- 2) silny system opiekuńczy, który zapewnia skuteczną ochronę socjalną wszystkim obywatelom, ale w szczególnym stopniu obejmuje najbardziej potrzebujących;
- 3) ograniczanie lub powstrzymywanie nierówności na płaszczyźnie ekonomicznej i w innych formach;
- 4) kluczową rolę w podtrzymywaniu tych rozwiązań odgrywają partnerzy socjalni, związki zawodowe i inne agendy promujące prawa pracownicze.

Wszystkim tym cechom – jak podkreśla Giddens – powinna towarzyszyć ekspansja ekonomicznej pomyślności oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Fundamentem EMS są takie ogólniejsze wartości, jak: dzielenie ryzyka w ramach całego społeczeństwa; powstrzymywanie nierówności, które mogą zagrażać społecznej solidarności; ochrona najbardziej potrzebujących poprzez aktywną interwencję; kultywowanie konsultacji a nie konfrontacji w stosunkach przemysłowych; zapewnianie całej zbiorowości szerokiego katalogu społecznych i ekonomicznych praw obywatelskich.

We współczesnych rozważaniach naukowych i debacie publicznej wokół EMS dają się zatem wyróżnić co najmniej dwa główne poziomy refleksji. Pierwszy – opisowy, diagnostyczny, teoretyczny, w którym EMS występuje jako narzędzie analityczne, przydatne w studiach komparatystycznych, pozwalające definiować podobieństwa i różnice między politykami społecznymi, jakie spotyka się w poszczególnych krajach i regionach świata. Drugi poziom rozważań ma charakter bardziej praktyczny, w którym pojęcie EMS występuje jako hasło polityczne i postulat ideologiczny, związany z określoną wizją polityki społecznej, która w mniemaniu jej zwolenników jest godna realizacji i obrony we współczesnych realiach europejskich i globalnych.

Biorąc pod uwagę obydwa wymiary i aspekty zastosowania omawianej kategorii, warto sformułować cztery podstawowe pytania, a raczej wiązki pytań, które mogłyby ukierunkować wypowiedzi uczestników niniejszego Forum.

Po pierwsze: **Czym jest EMS i czy w ogóle on istnieje?** Jakie są cechy konstytutywne tego modelu? Co o nim przede wszystkim stanowi: pewien zespół generalnych wartości czy też katalog bardziej szczegółowych standardów socjalnych? Czy jego treść i sens można sprowadzić do swoistego „wspólnego mianownika” polityk społecznych państw członkowskich Unii Europejskiej? Czy też raczej EMS wykazuje największą zbieżność i pokrewieństwo z jednym z historycznie ukształtowanych w Europie regionalnych modeli polityki społecznej, np. systemem kontynentalnym lub nordyckim?

Po drugie: **Jaka jest dynamika rozwojowa EMS?** Która z dwóch opozycyjnych tendencji w ostatnim okresie w istocie przeważa w ewolucji polityk społecznych w UE i Europie – konwergencja czy pluralizacja krajowych strategii, rozwiązań i systemów, w tym także w ramach odrębnych modeli regionalnych? Jak na EMS wpływa globalizacja i inne dzisiejsze wyzwania dla *welfare states*? Jakie są konsekwencje niedawnego przyjęcia do Unii dziesięciu państw postkomunistycznych z Europy Środkowej i Wschodniej

dla dominujących dotychczas we wspólnocie wartości, wzorców i standardów w polityce społecznej?

Po trzecie: **Jaka jest i powinna być rola Unii Europejskiej względem EMS?** Czy Unia powinna działać na rzecz zachowania, wzmocnienia – jak chcą jedni, czy też – jak pragną inni – reformy, modernizacji EMS? Jeśli pożądane byłoby to drugie, to w jakim kierunku powinny podążać te zmiany? Które z instrumentów i środków pozostających w dyspozycji UE należałoby w tym celu stosować? Jaka rolę ma do odegrania w tej dziedzinie (ewentualnie spełnia) wspólnotowa polityka społeczna i inne, szerzej pomyślane inicjatywy, np. Strategia Lizbońska? A może w ogóle rozprawianie o EMS w Unii bardziej przeszkadza niż sprzyja korzystnym reformom polityki społecznej na gruncie krajowym?

Po czwarte: **Jak się ma EMS do polskiej polityki społecznej?** Czy nasze regulacje i rozwiązania socjalne są bliskie standardom europejskim? Pod jakim względem zbliżają się i upodabniają do konkretnych modeli krajowych, regionalnych, a także unijnego, jeśli taki istnieje? Czy rozwój wspólnotowej polityki społecznej – promującej EMS, harmonizującej niektóre normy – jest korzystny dla Polski? Jakie zmiany w tym modelu i działaniach go upowszechniających (np. w Strategii Lizbońskiej) leżałyby w polskim interesie? Czy i jak moglibyśmy i powinniśmy te procesy współkształtować?

Nie są to jedyne pytania związane z EMS, ale z uwagi na ograniczone objętościowo ramy Forum oraz gwoli uporządkowania dyskusji i skoncentrowania jej na wybranych wątkach – poprzestańmy na czterech, najważniejszych jak się zdaje, postawionych wyżej kwestiach.

Bibliografia

- Giddens, A. (2005), *The World Does not Owe us Living*, Progressive Politics, vol. 4.3.
Hemerijck, A. (2002), *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, (w:) G. Esping-Andersen et. al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Mirosław Księżopolski

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Poniżej odniosę się do pytań zawartych we wprowadzeniu W. Anioła.

Ad 1.

Pojęcie europejskiego modelu społecznego (socjalnego) występuje w co najmniej dwóch podstawowych **znaczeniach**. **Pierwsze**, najbardziej rozpowszechnione, **odnosi się do charakterystycznych, wspólnych wszystkim krajom Unii Europejskiej** (chodzi o skład Unii Europejskiej sprzed ostatniego rozszerzenia w 2004 r., czyli o 15 krajów) **wartości i cech strategii polityki społecznej realizowanych w tych krajach w okresie po II wojnie światowej**. Ponieważ w krajach UE funkcjonują bardzo zróżnicowane modele polityki społecznej, elementy łączące te strategie stają się widoczne dopiero na tle strategii polityk społecznych realizowanych przez kraje pozaeuropejskie, szczególnie Stany Zjednoczone Ameryki i kraje południowo-wschodniej Azji (w tym przede wszystkim Japonię). Stąd też w praktyce pod pojęciem europejskiego modelu społecznego rozumie się te cechy polityk społecznych w krajach Unii Europejskiej, które odróżniają owe polityki przede wszystkim od modelu amerykańskiego lub od modelu wschodnioazjatyckiego. Do tego rozumienia nawiązuje też jedna z bardzo nielicznych definicji pojęcia europejskiego modelu społecznego, przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w Barcelonie, w marcu 2002 r. Zgodnie z tą definicją: „europejski model społeczny oparty jest na wydajnej gospodarce, wysokim poziomie ochrony socjalnej i na edukacji i dialogu społecznym” (*Report of the High Level Group on the future of social Policy in the enlarged European Union, European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, 2004, s. 5*).

Drugie znaczenie pojęcia europejskiego modelu socjalnego **odnosi się do różnych modeli socjalnych funkcjonujących w krajach europejskich**. W tym kontekście wymienia się model brytyjski, skandynawski, niemiecki (kontynentalny) i śródziemnomorski.

Jak sądzę, pojęcie europejskiego modelu społecznego należy utożsamiać przede wszystkim z pewnym systemem wartości, a nie z określonymi standardami socjalnymi czy też z konkretnymi strategiami polityk społecznych. Podzielam opinię wyrażoną we wspomnianym

we wprowadzeniu tekście A. Hemerijcka, że wartości socjalne wyróżniające kraje UE i decydujące o specyfice Europejskiego Modelu Społecznego (EMS), to przede wszystkim:

- **specyficznie rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej,**
- **przekonanie, że prowadzenie polityki społecznej jest nieodzowne dla możliwości osiągnięcia postępu społeczno-gospodarczego,**
- **szerokie możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą, czyli przywiązywanie dużej wagi do praktyki dialogu społecznego.**

W dyskusjach na temat europejskiego modelu socjalnego wymienia się także inne cechy, odróżniające polityki społeczne krajów UE od polityk społecznych innych krajów. Są to przykładowo:

- rozbudowane prawa pracownicze, silnie regulowany (*rigid*), a nie elastyczny (*flexible, deregulated*) rynek pracy;
- polityka przeciwdziałania bezrobociu nakierowana na wzrost zatrudnialności (*employability*) potencjalnych pracobiorców, a nie na dyscyplinowanie bezrobotnych (amerykańskie *workfare* czy też brytyjskie nieco bardziej subtelne *welfare to work*);
- większy nacisk na kształtowanie kapitału ludzkiego;
- mniej problemów społecznych, ubóstwa i nierówności społecznych;
- większy zasięg redystrybucji wertykalnej systemu świadczeń socjalnych w celu wyrównania poziomu zaspokojenia ważnych potrzeb przez wszystkich obywateli/mieszkańców.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że wszystkie wymienione wyżej cechy charakterystyczne europejskiego modelu społecznego mają na celu:

- zagwarantowanie jednostkom i grupom społecznym ochrony przed ryzykami społecznymi i przed zachodzącymi w społeczeństwie zmianami;
- zapewnienie wszystkim obywatelom/mieszkańcom godnego standardu życia i możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społeczeństwa;
- zminimalizowanie przejawów dyskryminacji i stworzenie w miarę równych szans dla wszystkich;
- zapobieganie marginalizacji i integrowanie osób wykluczonych ze społeczeństwa;
- przełamanie zakłętą kręgu dziedziczenia statusu społecznego;
- zmniejszenie istniejących różnic materialnych wśród jednostek i grup społecznych.

Realizacji tych celów ma służyć oparcie europejskiego modelu społecznego na następujących zasadach:

- rozbudowanego systemu praw socjalnych;
- programów polityki społecznej nastawionych na włączanie wszystkich jednostek i grup społecznych i traktowanie ich w taki sam sposób, bez uprzywilejowania kogokolwiek;
- powiązania świadczeń pieniężnych z personalnymi służbami społecznymi; te pierwsze mają gwarantować godny standard życia, zaś drugie wszystkie potrzebne usługi, przede wszystkim edukacyjne, zdrowotne i opiekuńcze;

- finansowania programów socjalnych dzięki solidarności społecznej wyrażającej się w płaceniu podatków i składek ubezpieczeniowych proporcjonalnych do osiągniętych dochodów. W modelu tym marginalne znaczenie przywiązuje się do działań o charakterze charytatywnym i unika się prowadzenia „polityki Robin Hooda”, czyli zabierania pieniędzy bogatym, aby dawać je biednym.

W idei europejskiego modelu społecznego zawarte jest przeświadczenie, że zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki nie może zależeć wyłącznie od mechanizmów rynkowych i że w razie zaistnienia określonych zdarzeń losowych, takich jak np. brak pracy lub niezdolność do pracy z powodu wieku, inwalidztwa, choroby czy urodzenia dziecka, każdy musi mieć bezwarunkowo zapewniony odpowiedni dochód. Praca najemna nie jest traktowana wyłącznie jako towar rynkowy, a rozbudowane ustawodawstwo socjalne zapewnia wszystkim zatrudnionym wysoki poziom ochrony stosunku pracy. Gospodarka ma się opierać na mechanizmach rynkowych, ale ma to być gospodarka „odpowiedzialna społecznie”; polityki gospodarcza i społeczna są powiązane licznymi sprzężeniami zwrotnymi, a wydatki na cele socjalne są traktowane jako produktywne inwestycje. Bez odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego i spójności społecznej niemożliwe jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, bo tylko w takich warunkach ludzie mogą zaakceptować zmiany struktury gospodarki i mieć odwagę podejmować nowe wyzwania. Jednocześnie realizacja praw socjalnych jest niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania mechanizmów demokratycznych; bez odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego, dobrego wykształcenia i zdrowia i bez w miarę równych szans uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy jest praktycznie niemożliwe.

Ad. 2

Nie zauważam tendencji do konwergencji krajowych strategii polityki społecznej; podstawowe różnice między tymi strategiami utrzymują się. W dalszym ciągu mamy do czynienia z istnieniem kilku wyraźnie wyodrębnionych europejskich strategii polityk społecznych, chociaż odrębności strategii śródziemnomorskiej są obecnie mniej widoczne niż kilkanaście lat temu.

Widoczne są natomiast podobieństwa reakcji na najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoją współcześnie polityki społeczne w krajach UE. Chodzi tu przede wszystkim o strategię postępowania z bezrobotnymi oraz zakres regulacji rynków pracy. Kraje UE coraz chętniej stosują obecnie bardziej „miękką” wersję amerykańskiej strategii dyscyplinowania bezrobotnych (*workfare*). Przyznanie pomocy bezrobotnym nie jest już zwykle bezwarunkowe i łączy się z koniecznością podjęcia dostępnej pracy, zwiększenia intensywności poszukiwania pracy lub uczestnictwa w szkoleniu. Jednak specyfika EMS zostaje w dalszym ciągu zachowana – powyższym wymaganiom towarzyszy stosunkowo wysoka pomoc finansowa dla osób pozostających bez pracy. Dąży się także do tego, by osłabieniu zakresu ochrony stosunku pracy towarzyszyło rozwijanie działań mogących zwiększyć „zatrudnialność” osób tracących pracę.

Rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej wywołało obawy, że generalnie niższe standardy socjalne w nowych krajach UE ułatwią ich obywatelom i przedsię-

biorstwom „nieuczciwą” konkurencję na rynkach pracy starych krajów Unii. Pojawiły się w związku z tym propozycje, motywowane m.in. niepokojem o możliwości przetrwania EMS, by w jakiś sposób spowodować podwyższenie standardów socjalnych w nowych krajach UE.

Mój komentarz do tych propozycji:

- 1) Konkurencja rzeczywiście jest w pewnym stopniu niezbyt „uczciwa”, ale szybkie podniesienie standardów socjalnych do średniego poziomu w UE jest po prostu niemożliwe. Ewentualne powiązanie tego typu wymogów z tempem otwierania rynków pracy w starej UE i zwiększania faktycznej swobody działalności gospodarczej (głównie usług) wydaje się w praktyce nieprawdopodobne, jako wyraźnie sprzeczne z interesami europejskich przedsiębiorców.
- 2) Istotą EMS są wartości (wymienione wyżej), a nie wysokie standardy socjalne, stąd ewentualne domaganie się ich podwyższania nie ma związku z EMS.
- 3) Obawy o „nieuczciwą” konkurencję dotyczą tylko niektórych segmentów rynków pracy krajów UE, które i tak podlegałyby jeszcze ostrzejszej rywalizacji w związku z procesami globalizacji. Odpowiedzią na problemy tych segmentów rynku pracy nie może być ich zamykanie dla napływowych pracowników, ale raczej zwiększanie zatrudnialności siły roboczej w danym kraju lub zwiększanie atrakcyjności „złych” miejsc pracy.

Konkludując, moim zdaniem prosta harmonizacja standardów socjalnych „w górę” raczej będzie niemożliwa. Nie należy również oczekiwać zbyt daleko idącego demontażu europejskiego modelu społecznego. W szczególności nie spodziewam się, by społeczeństwa krajów „starej” UE pozwoliły politykom na znaczące odejście od systemu wartości, konstytuującego europejski model socjalny. Kraje UE będą prawdopodobnie w dalszym ciągu rozwijać swe gospodarki, starając się przede wszystkim tworzyć „dobre” a nie jakiegokolwiek miejsca pracy i dążąc do zapewnienia większej spójności społecznej. Uważam zresztą, że w dalszej perspektywie taka strategia zapewni pożądaną poziom konkurencyjności gospodarek krajów UE. Bez wysokiego poziomu spójności społecznej niemożliwa jest bowiem realizacja strategii rozwoju opartej na wiedzy. Zapewnienie konkurencyjności gospodarek krajów UE wymaga wysokiego poziomu wykształcenia nie tylko elit, ale wszystkich potencjalnych pracobiorców w tych krajach. Biorąc to wszystko pod uwagę najbardziej prawdopodobny scenariusz – moim zdaniem – będzie polegał na połączeniu metody otwartej koordynacji z wydawaniem dyrektyw ramowych. Za pomocą metody otwartej koordynacji upowszechniane będą najbardziej efektywne sposoby rozwiązywania problemów społecznych, a dyrektywy ramowe będą „wymuszać” przestrzeganie odpowiednio wysokich standardów socjalnych, przy czym etapy wprowadzania tych standardów będą uzależnione od poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. W ten sposób będzie można utrudnić sprzeciw wszystkim tym członków UE, którzy będą przeciwni upowszechnieniu nowych, wyższych standardów.

Ad. 3

Odnoszę wrażenie, że politycy UE w dużym stopniu podzielają głosy krytyczne nie tyle wobec wartości EMS, ale raczej wobec ekonomicznych konsekwencji znacznej ingerencji państwa w rozwiązywanie problemów socjalnych. Boją się jednak bardziej otwarcie wystąpić z tego typu poglądami, bowiem zarówno pracownicy, jak i osoby utrzymujące się ze świadczeń socjalnych są bardzo przywiązani do wysokich standardów socjalnych. Jak sądzę, w przyszłości można się spodziewać pewnego zaostrzenia kryteriów korzystania ze świadczeń socjalnych i ograniczenia rozmiarów bezwarunkowej pomocy państwa, czyli zbliżenia EMS do strategii realizowanej w USA. O tym, jak znaczące będą to przewartościowania, zadecyduje prawdopodobnie ocena skuteczności strategii lizbońskiej – jeżeli okaże się ona niewielka, spodziewam się podjęcia przez UE pewnych kroków umożliwiających obniżenie dotychczasowych standardów socjalnych. Uważam jednak, że nie należy oczekiwać rezygnacji z wartości leżących u podłoża EMS a jedynie pewnej ich modyfikacji, to znaczy nieco bardziej ograniczonego rozumienia zasady sprawiedliwości społecznej (pomoc częściej uwarunkowana, rzadziej bezwarunkowa), zmniejszenia roli dialogu społecznego w podejmowaniu najważniejszych decyzji w państwie i pewnego osłabienia wiary w siłę pozytywnych współzależności między polityką społeczną a rozwojem gospodarczym.

Ad. 4

Jak sądzę, podstawowe wartości EMS realizowane są w Polsce w małym stopniu. Po pierwsze, nieco inaczej rozumie się w naszym kraju zasadę sprawiedliwości społecznej, bowiem prawo do pomocy nie ma charakteru bezwarunkowego obywatelskiego prawa socjalnego. Po drugie, politycy praktycznie nie dostrzegają pozytywnego wpływu polityki społecznej na rozwój gospodarczy, traktując tę politykę bardziej jako obciążenie, niż jako niezbędny warunek możliwości osiągnięcia wzrostu PKB. Po trzecie, dialog społeczny ma o wiele mniejsze praktyczne znaczenie niż w krajach UE.

Z tego punktu widzenia, samo istnienie EMS może pomóc w lepszym zrozumieniu przez polityków i opinię publiczną w Polsce potrzeby prowadzenia polityki społecznej. Nie powinno to być jednak wykorzystywane do zbyt szybkiego podwyższania standardów socjalnych do norm unijnych – proces ten powinien następować stopniowo wraz ze wzrostem PKB. To samo dotyczy procesu harmonizacji norm unijnych – jeżeli będzie ona oznaczała wymuszanie na Polsce wprowadzania standardów nie odpowiadających poziomowi rozwoju gospodarczego, będzie to miało niekorzystne konsekwencje dla tempa tego rozwoju.

Gertruda Uścińska

*Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych*

Europejski model socjalny

1. Czym jest europejski model socjalny (EMS) i czy w ogóle on istnieje?

Na początku warto podkreślić, że termin europejski model społeczny (EMS) jest często nadużywany w dyskursie dotyczącym polityki społecznej na poziomie krajowym i europejskim. Należy przypomnieć, że jedna z pierwszych definicji tego pojęcia została zawarta w Białej Księdze Polityki Społecznej w 1994 r. Została oparta na wartościach i zasadach, które uważa się za podstawowe dla europejskiego sposobu ujmowania tej polityki, tj. demokratyzacja, równość, wartość osobista, dialog społeczny, solidarność społeczna czy także adekwatny system zabezpieczenia społecznego.

Należy także dodać, że nie jest to termin normatywy, tzn. w prawie zdefiniowany, czy którego zakres ustaliło prawo wspólnotowe.

Na podstawie analizy doktryny (zwłaszcza literatury europejskiej) pojęcie to można ująć w następujący sposób.

1. EMS – jako model do naśladowania, ustanowiony przez zwyczaj, porozumienie czy w inny sposób; model do osiągnięcia czy wreszcie poziom pożądaný i niezbędny do pewnych celów jako także zespół działań dla osiągnięcia tych celów. Powinien opierać się na normach ustalonych przez państwo (*The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language*, *Grand Larousse Encyclopédique* czy *Brockhaus Encyklopedie*).

2. EMS – jako zbiór wartości i idei, które są podstawą Wspólnot Europejskich (WE) oraz Unii Europejskiej (UE), a także instytucje i organy unijne (WE i UE) oraz prawo wspólnotowe.
3. Daje się także wyodrębnić EMS jako działania podejmowane przez różne podmioty w celu wypracowania ponadnarodowego modelu socjalnego, mającego na celu modernizację, a także harmonizację krajowych rozwiązań w celu lepszego dostosowania do współczesnych wyzwań.
4. Trzeba także dodać, że wyróżnia się dekonstrukcyjne (*deconstruction*) rozumienie tego pojęcia jako element ideologii legitymizującej działalność instytucji i organów europejskich. Podkreśla się arbitralny charakter tego pojęcia i odrzucenie obiektywnych, empirycznych podstaw jego zakresu i znaczenia.

2. Jaka jest dynamika rozwojowa EMS?

Gdyby przyjąć, że EMS ma znaczenie konstrukcyjne i w jego pojęciu mieszczą się elementy podane w ww. pkt. 1, 2, 3, to wówczas należałoby uznać, że w ostatnich latach występuje przewaga pluralizmu. Są także podejmowane działania mające na celu przybliżenie krajowych rozwiązań, czyli konwergencja.

Trzeba pamiętać, że rozwiązania dotyczące polityki społecznej (w tym zabezpieczenia społecznego) są analizowane w ujęciach harmonizacji (*harmonisation*), koordynacji (*coordination*), konwergencji (*convergence*), polityki koordynacji (*policy coordination*) oraz otwartej metody koordynacji (*open method of coordination*). Pojęcia te nie zostały dotychczas zdefiniowane, a ich znaczenie ustalono na podstawie analizy aktów prawnych wspólnotowych, licznych dokumentów przyjmowanych w formie programów czy strategii działania Unii Europejskiej. Przykładowo, w Zaleceniu nr 442/92 z 1992 r. dotyczącym zbliżenia celów i polityk ochrony społecznej nie występuje określenie „harmonizacja”, ale „zbieżność celów”. Można więc powiedzieć, że dotyczy ono konwergencji tych celów (zbieżności). Chociaż w piśmiennictwie Zalecenie to jest podawane jako przykład harmonizacji w polityce społecznej (Jorens 2004b; Schulte 2000), a konwergencja jest oceniana krytycznie jako mało skuteczny instrument. Kilka lat później działania o podobnym charakterze nazwano otwartą metodą koordynacji (OMC). Jest ona realizowana na podstawie Strategii Lizbońskiej, tj. programu działania przyjętego na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. Warto przypomnieć, że jest ona realizowana w czterech etapach:

- uzgodnienie wspólnych celów;
- przeniesienie tych celów do programów narodowych czy regionalnych, uwzględniających specyficzne sposoby ich osiągnięcia;
- uzgodnienie sposobu mierzenia realizacji tych celów (wskaźniki, benchmarki);
- monitorowanie, ocena, porównanie i wymiana najlepszych praktyk.

Ta różnorodność instrumentów wskazuje na poszukiwania nowych podejść do analizy badań oceny ważnych zagadnień społecznych. Ale czy to oznacza, że Unia Europejska jest bardziej aktywna w sferze społecznej? Czy problemy społeczne uzyskały taką rangę, na jaką zasługują?

Od 2000 r. otwarta metoda koordynacji jest coraz bardziej rozpowszechniającym się instrumentem polityki społecznej. Objęte nią są, m.in. polityka zatrudnienia, zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także zabezpieczenia na starość. Zostały przedstawione przez Komisję Europejską wytyczne objęcia OMC polityki społecznej w zakresie ochrony zdrowia i opieki długoterminowej oraz w przyszłości w zakresie polityki rodzinnej. OMC nadaje wyższy stopień uzgodnieniom politycznym państw członkowskich, co stanowi alternatywę względem ustawodawstwa wspólnotowego (Schulte 2004).

Realizacja celów OMC napotyka różne trudności, które pokazują, jak złożone są poszczególne problemy społeczne. Przykładowo, ustalenie wskaźnika adekwatności świadczeń emerytalnych jest przedmiotem wielu kontrowersji. W 2002 r. państwa członkowskie w raportach OMC podawały jako miarę adekwatności świadczeń wyniki badań budżetów gospodarstw domowych. Jednak w opinii ekspertów taka metoda umożliwia ocenę bieżącej sytuacji, poziom życia osób starszych w gospodarstwach domowych. Nie spełnia jednak wymogów OMC, m.in. nie daje podstaw do oceny zmian systemowych.

Przyjęto, że takim narzędziem może być stopa zastąpienia wynagrodzeń przez świadczenia emerytalne. Zwrócono jednak uwagę na słabe punkty tego rozwiązania:

- 1) nie pozwala ono na pełną analizę sytuacji, bowiem nie bierze pod uwagę innych elementów sytuacji materialnej tych osób;
- 2) wątpliwości może budzić przyjęcie do analizy i oceny typowego emeryta, osoby z 40-letnim stażem pracy. Takie rozwiązanie nie odpowiada współczesnym tendencjom na rynku pracy, tj. elastyczności zatrudnienia i przerw na podnoszenie kwalifikacji lub zmianę i inne;
- 3) trzeci element, to uwzględnienie (nazbyt optymistyczne) w nowej metodologii liczenia stopy zastąpienia źródeł dochodu z publicznych i prywatnych systemów emerytalnych. Takie podejście należy ocenić pozytywnie w aspekcie rozwiązań na przyszłość, które w wielu krajach przewidują istotną rolę dla systemów emerytalnych publicznych, ale również prywatnych. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że obecnie systemy emerytalne prywatne obejmują swoim zakresem niezbyt duże grupy osób pracujących i dostarczają nieznaczną część środków materialnych zabezpieczenia na starość.

Generalnie trzeba ocenić, że OMC ma istotny wpływ na praktykę społeczną w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Wpłynęła m.in. na procedury administracyjne dotyczące monitorowania warunków społecznych poprzez wskaźniki, implementację polityki, a także w pewnym stopniu jej transparentność, czy partycypację w tworzeniu różnych podmiotów.

Nadal potrzebne są dalsze badania uwzględniające zwłaszcza różnorodność polityki społecznej w rozszerzonej Unii. Trzeba pamiętać, że na etapie projektowania założeń OMC nie uwzględniono rozszerzenia Unii o 12 kolejnych państw europejskich. Dopiero uczyniono to *post factum*.

3. Jaka jest i powinna być rola Unii Europejskiej względem EMS?

Rola instytucji i organów wspólnotowych (unijnych) wobec EMS wpisana jest w dywersyfikację unijnej polityki społecznej. Nowy model polityki społecznej w UE zakłada podążanie do jednego celu różnymi drogami, jest więc zgodny z zasadą poszanowania tradycji i dotychczasowego dorobku państw członkowskich w praktyce stanowienia i stosowania prawa. EMS według takiego scenariusza może doprowadzić w niedługim czasie do przekształcenia instytucji unijnych w koordynatora krajowych polityk społecznych, w tym systemów prawa. Na taki scenariusz wskazują doświadczenia zebrane w procesie stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 5474/72, wydanych w celu koordynowania odrębnych krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Pennings 1998; Bińczycka-Majewska 1999; Świątkowski 2000; Jorens 2004b). Trzeba jednak podkreślić, że doświadczenia zdobyte w procesie kilkudziesięcioletniej koordynacji pokazują, iż krajowe systemy upodobią się. Takiego przybliżenia krajowych systemów można także oczekiwać w wyniku rozwoju otwartej metody koordynacji. Jednak nie oznacza to zbudowania jednolitego systemu europejskiej polityki społecznej czy europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Trzeba mieć na uwadze dalsze pogłębienie różnic między systemami 15 dawnych i 12 nowych państw, które wstąpiły do UE 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2006 r.

Proces tworzenia EMS przechodzi ewolucję budowania „od góry do dołu”. O ile w początkowym okresie wiodąca rola należała do instytucji europejskich, o tyle obecnie uczestniczą one z państwami członkowskimi w jego konstruowaniu. Głównym obowiązkiem instytucji unijnych jest wpieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w realizacji ustalonych celów. Są to także zadania do realizacji przez najbliższe lata w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Rozszerzenie UE o 12 nowych państw przyczyniło się do dynamizmu stosowania wspólnotowych zasad dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego. Ich stosowanie nadało (wymusiło) większą aktywność władzy właściwej i instytucji właściwych dawnych państw członkowskich UE, które spotkały się z nowymi problemami w obszarze koordynacji (Uścińska 2007).

4. Jak się ma EMS do polskiej polityki społecznej?

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. o 10 państw pojawiają się w literaturze przedmiotu głosy, że dopuszczenie obywateli nowych państw do rozwiązań socjalnych dawnych państw może być zbyt kosztowne, a same te rozwiązania wymagają rewizji w kierunku ograniczenia ich zasięgu działania. Podaje się wprost, że w niektórych dawnych państwach członkowskich zaostrzono warunki objęcia systemem zabezpieczenia społecznego, zaostrzono kryteria decydujące o nabyciu świadczeń i wreszcie wprowadzono bardziej restrykcyjne zasady kontroli korzystania ze świadczeń, zwłaszcza w przypadku świadczeń chorobowych (w tym zdrowotnych), inwalidzkich, a także zasiłków rodzinnych¹. Piszę się w literaturze o negatywnej integracji albo „równaniu w dół”, czyli złym wpływie na poli-

¹ Wielka Brytania czy Irlandia, które nie zamknęły rynków pracy, zaostrzyły warunki dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego. Aby otrzymać świadczenia, trzeba przepracować co najmniej

tykę krajową w związku ze stosowaniem rozporządzenia 1408/71, co oznacza generalnie obniżenie standardów ochrony.

Podkreśla się także, że stosowanie orzecznictwa ETS, który liberalnie traktuje nabycie prawa do świadczeń na podstawie pracy, wymaga stosowania szerokiej ochrony w stosunku do osób, które się przemieszczają, przestrzegania równego traktowania, co może wpłynąć na obniżenie standardów krajowych².

Należy także mieć na uwadze fakt, że zastosowanie ograniczenia dostępu do rynku pracy jest jednoznaczne z ograniczeniem dostępu do systemów krajowych ubezpieczenia społecznego czy zabezpieczenia społecznego. Bo przecież zatrudnienie jest wstępem do krajowego systemu zabezpieczenia społecznego. Ograniczenie to wpłynęło także na zamknięcie dostępu obywateli nowych państw do innych osiągnięć krajowych polityk społecznych, zwłaszcza w sferze różnych usług i świadczeń socjalnych.

Z drugiej strony trzeba pamiętać np. o zasadzie wzajemności, która w ubezpieczeniach społecznych oznacza, że z tytułu opłaconych składek spełnia się warunki nabycia prawa do świadczeń. Z tytułu legalnego zatrudnienia opłacane są składki do określonego systemu ubezpieczeniowego. W niektórych przypadkach osoby uprawnione z tego tytułu będą korzystały ze świadczeń. W innych składki zasilą te systemy i osoby je opłacające nie będą z nich korzystały, bo np. okres ich opłacania będzie za krótki (np. w ustalaniu świadczenia emerytalnego wymagany jest zasadniczo okres roku opłacania składek), albo nie zajdą zdarzenia losowe, których skutki są przedmiotem ochrony w tych systemach.

Wydaje się więc, że wiele obaw, którymi się kierowano przy wprowadzaniu tych ograniczeń, nie ma uzasadnienia merytorycznego. Jednak wskazane byłoby, aby skutki korzystania z prawa do swobodnego przepływu były także analizowane na płaszczyźnie państwo–państwo³, a nie tylko w relacji państwo a UE.

Ocena skutków rozszerzenia UE powinna dotyczyć nie tylko nowych państw, ale także i starych. W płaszczyźnie bilateralnej i multilateralnej dotychczas takiej oceny nie przeprowadzono.

Polska polityka społeczna musi w większym stopniu uwzględnić związki i zależności z polityką realizowaną w państwach członkowskich, zwłaszcza z którymi są one ściślejsze, np. ze względu na fakt, że znaczna część obywateli tam wyjeżdża w celach zarobkowych. Korzystanie z prawa do swobody przepływu osób i podejmowanie pracy zarobkowej wymaga oceny skutków dla systemów pomocy społecznej, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia

rok albo 2 lata. Odpowiednio długi okres jest także wymagany, aby otrzymać inne świadczenia socjalne, jak dodatki mieszkaniowe i inne.

² Europejski Trybunał Społeczny bywa postrzegany jako nadmiernie „rozpychający się” i dążący do zdominowania innych organów orzeczniczych. Ale to na nim spoczywa obowiązek doprowadzenia do jednolitej interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego. Trzeba się zdecydować: albo chcemy mieć wspólną przestrzeń prawną i jednakowe zasady stosowania prawa wspólnotowego, albo będziemy się opierać na postulatach, z których nic nie wynika, bo każde państwo UE i tak zastosuje swoje zasady. Główne postulaty słychać z Niemiec, Francji, Danii czy Belgii, że ETS przekracza zakres swoich uprawnień, a w orzecznictwie idzie za daleko i czasem jest zbyt arbitralny. Zob. wywiad z prof. M. Safjanem, prezesem Trybunału Konstytucyjnego („Rzeczpospolita” z 23 I 2006 r.).

³ Taki postulat wysunięto także w literaturze przedmiotu (Kvist 2004).

zdrowotnego, świadczeń rodzinnych kraju opuszczanego oraz tego, do którego obywatele unijni się udają. Może bowiem się okazać, że obywatele, którzy wyjechali do innych państw członkowskich, po powrocie nie spełniają warunków do przyznania świadczeń emerytalnych czy rentowych. Mogą stać się także beneficjentami pomocy społecznej.

Po wejściu Polski do UE nastąpiło zwiększenie zainteresowania społecznego takimi problemami, jak: rodzina, dialog społeczny i udział partnerów społecznych w konsultowaniu i ocenie propozycji zmian dotychczasowych rozwiązań polityki społecznej. Nie jest to związane z wymaganiami wynikającymi z członkostwa w UE, a raczej ogólnymi tendencjami europejskimi. Co zresztą jest zgodne z kluczowym elementem EMS, który przede wszystkim opiera się na dialogu.

Trzeba także docenić wpływ (OMC) otwartej metody koordynacji na monitoring poprzez różne wskaźniki ważnych zagadnień społecznych (walka z ubóstwem, zatrudnienie), a także publiczne konsultowanie poprzez konferencje, seminaria i raporty z badań.

Natomiast włączenie Polski w realizację europejskich programów i strategii powinno być wykorzystane w opracowaniu wieloletnich strategii i rozwoju społecznego dla Polski.

Polska powinna aktywnie uczestniczyć w przygotowaniu scenariusza na przyszłość dla polityki społecznej w rozszerzonej Unii, uwzględniając narodowe uwarunkowania. Trzeba pamiętać, że duże zróżnicowania państw członkowskich wskazują na potrzebę dyferencjacji rozwiązań i działań w celu poprawy polityki społecznej w UE 27 państw. Potrzebne będą rozwiązania prawne, OMC, dialog społeczny oraz fundusze strukturalne. Za najbardziej wskazane będzie połączenie tych wszystkich instrumentów.

Na zakończenie można przywołać postulat zawarty w literaturze przedmiotu (np. Golinowska 2006). EMS może stać się istotnym elementem efektywności polityki społecznej w Polsce. Przykładowo, cele różnych europejskich strategii społecznych mogą być pomocne w ukierunkowywaniu tej polityki (np. wzrost poziomu zatrudnienia). Natomiast wymieniany w różnych dokumentach unijnych priorytet „więcej pracy” albo „aktywnej polityki społecznej”, czyli zastępowania świadczeń (zwłaszcza pieniężnych) pracą i rozwojem usług społecznych, powinien być priorytetem dla polskiej polityki społecznej.

Bibliografia

- Anioł, W. (2003), *Europejska polityka społeczna*, Aspra-JR, Warszawa.
- Bińczycka-Majewska, T. (1999), *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Warszawa.
- Golinowska, S. (2006), *Wyzwania polskiej polityki społecznej w warunkach globalizacji oraz integracji z Unią Europejską*, (w:) *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa.
- Jorens, Y. (2004a), *The evolution of social Policy in the European Union*, referat na konferencję „Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie”, Warszawa.
- Jorens, Y. (2004b), *The Open Method of Coordination as Standard Setting Instrument*, referat na konferencję „Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie”, Warszawa.

- Kvist, J. (2004), *Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member state in social policy*, „Journal of European Social Policy” nr 3.
- Pennings, F. (1998), *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer Law International Hague/London/Boston.
- Schulte, B. (2000), *Integracja europejska a ochrona socjalna*, (w:) opracowanie zbiorowe Świątkowski, A. (2000), *Europejskie prawo socjalne*, DW ABC, Warszawa.
- Świątkowski, A. (2000), *Europejskie prawo socjalne*, DW ABC, Warszawa.
- The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language*, Grand Larousse Encyclopédique.
- Uścińska, G. (2007), *Country: National Report 2007*, projekt „Training and reporting on European Social Security”, Warszawa.

Maciej Duszczyk

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Nowy wymiar społeczny Europy

Debata na temat tzw. europejskiego modelu społecznego w Unii Europejskiej nie budzi obecnie tak wiele kontrowersji jak jeszcze przed dwoma laty, kiedy to ważyły się losy projektu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym. W wyniku ówczesnej debaty zgodzono się powszechnie, iż w ramach UE możemy mówić jedynie o pewnych wspólnych wartościach społecznych, na które wskazuje również w swoim zagajeniu do dyskusji prof. Wł. Anioł, ale z całą pewnością nie o jednym, powszechnie obowiązującym modelu społecznym. Czy oznacza to, iż w najbliższym czasie temat ten nie powróci? W mojej opinii wręcz odwrotnie. Jednakże dyskusja ta nie będzie toczyć się wokół poszukiwania definicji „europejskiego modelu społecznego”, ale raczej nad wizją rozwoju Wspólnoty i wykorzystania dotychczasowego dorobku UE w zakresie standardów socjalnych i społecznych. W ogłoszonej w marcu 2007 roku „Deklaracji Berlińskiej” znalazły się zapisy bezpośrednio odnoszące się do tzw. wymiaru społecznego Wspólnoty. Co prawda są one bardzo ogólne, ale trudno oczekiwać, aby w tego typu dokumencie mogły być inne. Również w obecnie leżącym na stole projekcie nowego Traktatu Podstawowego o Unii Europejskiej znalazła się Karta Praw Podstawowych, która zawiera istotne zapisy dotyczące wymiaru społecznego. Wielka Brytania, Irlandia i Polska zgłosiły do niej zastrzeżenia, ale nie zmienia to faktu, iż zasadniczo zgodzono się na obecnym etapie co do określenia wymiaru społecznego Wspólnoty. Teraz nadchodzi czas na inny aspekt dyskusji, a mianowicie – w jaki sposób wykorzystać politykę społeczną, szczególnie tę wspomaganą przez budżet wspólnotowy, do przeprowadzenia reform ekonomicznych i społecznych w państwach członkowskich.

Czy UE może być wyspą?

Unia Europejska dramatycznie potrzebuje reform. Z poglądem tym zgadza się zdecydowana większość polityków oraz ekspertów zajmujących się problematyką integracji europejskiej. Jednocześnie jednak podawanych jest wiele recept na uzdrowienie sytuacji, tak aby udało się Wspólnocie sprostać wyzwaniom globalizacji. Jedną z nich jest dalsza harmonizacja standardów socjalnych na poziomie europejskim oraz uwzględnianie konsekwencji społecznych w każdej z planowanych reform ekonomicznych. Ma to być czynione w celu utrzymania wysokich standardów w zakresie prawa pracy, głównie w „starych” państwach członkowskich UE. Niestety, takie podejście może okazać się całkowicie zgubne. Niezmiernie trudna do wyobrażenia jest sytuacja, w której jakkolwiek reforma nie byłaby bezpośrednio związana z pewnymi kosztami społecznymi i nie oznaczała naruszenia *status quo*. Czy oznacza to, iż powinno się z nich rezygnować? Czy też raczej znajdować instrumenty, które pozwolą potencjalnym poszkodowanym odnaleźć się w nowej sytuacji? Czy przykładowo należało w latach 90. rezygnować z reform nieefektywnych branż przemysłowych, np. górnictwa, ponieważ związane było to ze zwolnieniami pracowników? Na krótką metę pewnie udałooby się utrzymać miejsca pracy, na dłuższą jednak koszty takiego zaniechania byłyby o wiele większe. Unia Europejska w ubiegłym roku zrezygnowała z jednej z takich reform, a mianowicie – z dokończenia budowy jednolitego rynku w zakresie swobodnego przepływu usług. Prawdą jest, iż przedstawiciele niektórych branż straciliby na wejściu w życie bardziej ambitnej dyrektywy. Jednocześnie jednak współczynnik procentowy zysku do strat w tym przypadku wynosił jak 20 do 80. Po prostu zrezygnowano z zysku, jaki mogło odnieść 80% społeczeństwa w celu iluzorycznej ochrony 20%. Jeżeli nadal Unia Europejska będzie chciała podążać tym tropem, lub co gorsza wpisać takie zalecenie do procesu legislacyjnego, staniemy się wyspą na morzu świata, której mieszkańcom wydaje się, iż nie dotyczy ich to, co dzieje się w innych miejscach.

Na wzór Skandynawii?

W dyskusji na temat europejskich modeli społecznych wiele osób podaje przykład Danii oraz innych krajów skandynawskich jako wzór do naśladowania. Rzeczywiście, Duńczykom udaje się łączyć wysoki poziom zatrudnienia z wysokimi podatkami oraz utrzymywać konkurencyjność gospodarki. Tymczasem jednak nawet twórcy duńskiego „cudu” socjalnego przestrzegają przed jego bezkrytycznym implikowaniem do innych państw. Przykładowo, duński minister ds. zatrudnienia Pan Claus Hjort Frederiksen w czasie swojego ostatniego pobytu w Polsce jednoznacznie stwierdził, iż wdrażanie tego modelu trwało ok. 20 lat i było uzależnione od trzech rzeczy: zaufania obywateli do instytucji rządowych i na odwrót, nadwyżki budżetowej oraz sprawnej, licznej, dobrze opłacanej i dobrze przygotowanej publicznej służby zatrudnienia, która byłaby w stanie efektywnie realizować aktywne polityki rynku pracy. Jak mi się wydaje, żaden z tych warunków zarówno w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich nie jest spełniony. Dlatego też Unia Europejska, a w jej ramach i Polska, powinna korzystać z doświadczeń skandynawskich z dużym krytycyzmem,

co nie oznacza jednak, iż w modelu tym nie ma niczego, co mogłoby być implikowane do systemów społecznych innych państw członkowskich. Również sama zasada *flexicurity* funkcjonująca w Danii, łącząca ze sobą elastyczność zatrudnienia z jednoczesnym zapewnianiem bezpieczeństwa społecznego, jest jak najbardziej warta wzięcia pod uwagę w czasie projektowania reform społecznych w poszczególnych państwach członkowskich.

Koniec „Europy Socjalnej”?

Wnioski, jakie płynną z powyższych opinii mogą sugerować, iż nie ma przyszłości dla zaangażowania Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej. Tak jednak nie jest. Wymaga to jednak uwzględniania w debacie na temat „wymiaru społecznego” Unii Europejskiej również innych kwestii, a przede wszystkim debaty na temat przeglądu jednolitego rynku, czyli efektywności funkcjonowania w ramach UE swobodnego przepływu usług, towarów, osób oraz kapitału, jak również zapowiedzianej na przełom lat 2008/2009 dyskusji na temat zasad finansowania działalności Unii Europejskiej. Dzisiaj mamy sytuację, w której Unia Europejska nie ma praktycznie żadnych instrumentów skierowanych do osób, które mogą zostać wykluczone społecznie przez wprowadzanie reform ekonomicznych i społecznych. Jediną odpowiedzią ze strony Wspólnoty ma tu być wzrost wydatków na badania i rozwój, kosztem polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej. Jest to jednak oferta raczej dla „wygranych” procesów globalizacyjnych. Tymczasem jednak, gdyby udało się wypracować na poziomie wspólnotowym instrumenty, które przekonają potencjalnych „przegranych”, iż nie zostaną sami ze swoimi problemami, to o wiele łatwiej zgodziliby się na reformy, co w kontekście Unii Europejskiej oznaczałoby, m.in. zielone światło na przeprowadzanie bardziej ambitnych postępów na drodze do budowy jednolitego rynku. Oczywistym jest, iż takie instrumenty muszą kosztować. Jednym ze źródeł powinien być budżet wspólnotowy. Zaangażowanie środków ze wspólnego budżetu pokazałoby, iż Unia Europejska wbrew pozorom nie stała się częścią problemów związanych z globalizacją, ale nadal jest odpowiedzią na nie. W efekcie możliwym byłoby uzyskanie akceptacji społecznej dla zmian, a ich wprowadzenie pozwoliłoby lepiej zmierzyć się z wyzwaniami globalizacji, co z kolei przełożyłoby się na wzrost poparcia społecznego dla członkostwa państw w UE. W tym przypadku, podobnie zresztą jak i w wielu innych, potrzebujemy więcej a nie mniej Europy. Chodzi jednak o to, aby robić to tam, gdzie przyniesie pozytywne efekty.

Podstawy leżące u europejskich modeli społecznych przejawiające się w niespotykanym na świecie poziomem solidarności społecznej, powszechnością dialogu społecznego oraz roli polityki społecznej, jaką pełni ona w gospodarce, warte są obrony. Chodzi jednak o to, aby obrona ta brała pod uwagę realia, z jakimi mamy do czynienia. Jeżeli tak się nie stanie to nie tylko w pewnej perspektywie stracimy te podstawy realizowanej polityki społecznej, które pozytywnie odróżniają nas od innych regionów świata, ale również przegramy rywalizację w konkurencji gospodarczej. Trzeba uczynić wszystko, aby prognoza CIA z 2004 roku, zgodnie z którą Unia Europejska nie przetrwa do roku 2025, nie ziściła się i pozostała kolejną pomyłką tej instytucji.

Tomasz Mering

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Europejski model społeczny w świetle założeń Strategii Lizbońskiej

Jak się wydaje, obecnie można wyróżnić co najmniej dwa rozumienia terminu „europejski model społeczny” (EMS). Pierwsze podejście zasadza się na wyszczególnieniu cech, które są wspólne dla modeli polityk społecznych realizowanych w państwach europejskich. Ze względu na różnorodność rozwiązań instytucjonalnych istniejących w tym zakresie, z reguły podobieństwa stają się czytelne, dopiero jeśli odwołamy się do porównań w skali światowej, konfrontując np. Europę ze Stanami Zjednoczonymi. W tym ujęciu EMS jest więc przede wszystkim kategorią analityczną, która jednak może być wykorzystywana jako punkt odniesienia dla formułowanych postulatów politycznych. W ujęciu drugim, EMS odnosi się do akcji inicjowanych w ciągu ostatnich kilku lat na forum Unii Europejskiej, związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej. Tutaj europejski model społeczny jest już projektem stricte politycznym, w ramach którego instytucje wspólnotowe starają się wpływać na działania realizowane przez rządy państw członkowskich w sferze społecznej. Podstawowym hasłem lansowanym przez Komisję Europejską w ramach agendy społecznej jest przekonanie, że postulaty gospodarcze i społeczne wzajemnie się uzupełniają, a spójność społeczna jest nie tylko celem, ale również środkiem rozwoju gospodarczego.

W tekście zawarto skrótową analizę pojęcia europejskiego modelu społecznego. W dalszej części artykułu skoncentrowano się na analizie działań wspólnotowych, szukając odpowiedzi na pytanie: na ile unijna koncepcja EMS pokrywa się z powszechnie przyjętym w literaturze przedmiotu rozumieniem tego terminu? Wątek ten koresponduje z pytaniem sformułowanym przez prof. Włodzimierza Anioła o rolę Unii Europejskiej względem EMS.

W ujęciu analitycznym EMS jest definiowany przez następujące wyznaczniki: wspólne wartości oraz rolę państwa w ich urzeczywistnianiu (Żukowski 2005, s. 181); wysoki stopień zabezpieczenia przez państwo jednostek przed ryzykiem działania sił rynkowych, dialog społeczny, nacisk na spójność społeczną oraz wspólne wartości (Alber 2006, s. 393). Aksjologicznych źródeł EMS szuka się z reguły w dokumentach Unii Europejskiej. I tak art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wymienia pięć kluczowych elementów: nieinflacyjny wzrost gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia, konkurencyjność gospodarczą, wysoki poziom i jakość życia oraz wysoką jakość środowiska naturalnego¹. Podobny katalog celów i wartości został powtórzony w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W art. I-3 („Cele Unii”) mowa jest, m.in. o takich wartościach jak sprawiedliwość społeczna, ochrona socjalna, równość kobiet i mężczyzn, solidarność i ochrona praw dziecka². Można zatem uznać, że europejski model społeczny to całość działań państwa i społeczeństwa, zmierzających do zapewnienia wszystkim obywatelom: zaspokojenia potrzeb materialnych, zagwarantowania partycypacji społecznej oraz wzmocnienia spójności społecznej (Żukowski 2005, s. 181).

Z kolei geneza EMS rozumianego jako projekt polityczny Unii Europejskiej sięga 1997 r., kiedy to za czasu prezydencji holenderskiej po raz pierwszy w dokumentach wspólnotowych pojawiła się koncepcja polityki społecznej wspierającej rozwój gospodarczy. Wizja ta nabrała kształtu w przyjętej w marcu 2000 r. Strategii Lizbońskiej, która zakładała przekształcenie do 2010 r. UE w najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata. Zgodnie z nowym paradygmatem przyjęto, iż działania skierowane na pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz osiąganie wysokiego poziomu zatrudnienia powinny zostać ściśle powiązane z aktywną polityką społeczną. U źródeł tej koncepcji leżało optymistyczne założenie, że instytucje wspólnotowe (przede wszystkim Komisja Europejska) będą skutecznie inicjować działania, które następnie zostaną przełożone na poziom państw narodowych. Dość szybko okazało się jednak, że cele wyznaczone na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie nie są możliwe do zrealizowania. Raport przygotowany w 2004 r. przez grupę ekspertów kierowaną przez byłego premiera Holandii Wim Kok wskazał na słabości strategii, które uniemożliwiły jej realizację w praktyce: wyznaczenie zbyt dużej ilości często sprzecznych ze sobą celów oraz złą koordynację prowadzonych działań (*Facing...* 2004, s. 11–12). Dodatkowym czynnikiem wpływającym na konieczność wprowadzenia zmian w Strategii Lizbońskiej stało się poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. o 10 nowych państw, co powiększyło istniejące zróżnicowanie społeczno-gospodarcze na obszarze Wspólnoty. W odpowiedzi na nowe wyzwania, w lutym 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła zreformowaną Strategię Lizbońską, która została przyjęta miesiąc później na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Założenia strategii odnoszą się do trzech obszarów tematycznych: wspierania innowacyjnych rozwiązań sprzyjających wzrostowi gospodarczemu; przekształcenia UE w atrakcyjne miejsce dla inwestowania i pracy; tworzenia nowych miejsc pracy

¹ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C321 E, 29 grudnia 2006.

² *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

wysokiej jakości (*Common Actions...* 2005, s. 3–4). Odwołania do EMS zostały zawarte w konkluzjach prezydencji, gdzie zapisano, iż europejski model społeczny oznacza dążenie do pełnego zatrudnienia i spójności społecznej (*Presidency Conclusions...* 2005, s. 9). Do priorytetów zawartych w agendzie społecznej można również dodać polityki antidyskryminacyjne, wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn oraz zapewnienie finansowej stabilności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego (Hermas 2005, s. 14).

Od samego początku Strategia Lizbońska i lansowana w jej ramach koncepcja EMS stała się przedmiotem debaty eksperckiej. Dla jednych strategia stanowi przykład udanego połączenia celów gospodarczych i społecznych, co jest uznawane za wyznacznik europejskiego modelu społecznego. Z drugiej strony, należy wskazać na ograniczony charakter Strategii Lizbońskiej, a także niedoskonałe instrumenty zastosowane do jej wdrażania; elementy te powodują, że EMS (w kształcie, w jakim jest ujęty w Strategii Lizbońskiej), nie stanowi przeciwwagi dla gospodarczego wymiaru integracji europejskiej. Praktyczne postulaty wynikające ze Strategii Lizbońskiej skupiają się przede wszystkim na wspieraniu edukacji, szkoleń i kształcenia ustawicznego, co ma służyć osiągnięciu spójności społecznej. Katalog działań przewidzianych w Strategii obejmuje faworyzowane przez neoliberalistów instrumenty o charakterze podażowym, które jednocześnie nie są sprzeczne z zasadami europejskiej polityki gospodarczej i pieniężnej. Tym samym sfery tradycyjnie związane z krajowymi politykami społecznymi pozostały w gestii państw członkowskich. Pewne elementy współdziałania istnieją w zakresie modernizacji systemów ochrony socjalnej, jednak głównym celem jest tutaj dbałość o finansową stabilność krajowych systemów emerytalnych. Inne rozwiązania dotyczą redukcji klinów podatkowych oraz wprowadzania zachęt do poszukiwania pracy. Kolejne ograniczenie Strategii wynika z faktu, iż podstawowym narzędziem do jej realizacji jest otwarta metoda koordynacji (OMK), która jest „miękkim” instrumentem, pozbawionym realnej sankcji wykonawczej.

Należy więc zauważyć, iż idea Strategii Lizbońskiej tylko w niewielkim stopniu jest spójna z zasadami, które w świetle literatury uważa się za konstytuujące europejski model społeczny. O ile tradycyjne państwa opiekuńcze starały się zabezpieczać jednostki przed działaniem sił rynkowych (dekomodyfikacja), o tyle modernizacja EMS w ujęciu strategii unijnej zmierza w kierunku zmniejszenia zaangażowania państwa w zakresie ochrony poszczególnych grup społecznych.

Strategia Lizbońska nie zmienia istniejącej na poziomie wspólnotowym asymetrii pomiędzy politykami promującymi efektywność gospodarczą, a działaniami nastawionymi na ochronę socjalną i niwelowanie nierówności społecznych. Analizując tą kwestię, niemiecki politolog Fritz W. Scharpf zwrócił uwagę na fakt, że europejskie państwa opiekuńcze są ograniczane przez konieczność spełnienia wymogów wspólnotowej polityki gospodarczej i pieniężnej (Scharpf 2002, s. 648–649). Kraje należące do strefy euro nie mają możliwości samodzielnego operowania stopami procentowymi, a wszystkie unijne rządy aspirujące do przyjęcia wspólnej waluty nie mogą ignorować postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Kolejne obostrzenia wynikają z funkcjonowania wspólnotowej polityki konkurencji, która znacznie ograniczyła możliwość przyznawania pomocy publicznej wybranym podmiotom. Podobny wpływ wywarły procesy deregulacyjne poprzedzające utworzenie jednolitego

rynku europejskiego. Komisja Europejska jest w stanie rozpocząć procedurę sprawdzającą, czy pomoc przyznana przez państwo jest zgodna z regułami wspólnotowego rynku. Nie należy również zapomnieć o roli orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który dokonuje obowiązującej wykładni wspólnotowych aktów prawnych.

Zdaniem Scharpfa, wzmocnienia europejskiego modelu społecznego może nastąpić jedynie w drodze przyjęcia aktów „twardego” wspólnotowego prawa socjalnego, co mogłoby stanowić przeciwwagę dla dominacji celów gospodarczych integracji europejskiej. Zdając sobie sprawę z ogromnego zróżnicowania krajowych modeli polityki społecznej, niemiecki naukowiec proponuje, aby nastąpiło to w drodze przyjęcia dyrektyw ramowych, które byłyby adresowane do grup państw mających podobne instytucje w zakresie *welfare state*. Wydaje się jednak, iż nawet taka elastyczna propozycja zmiany europejskiego prawa, która daje możliwość wypracowania rozwiązań odzwierciedlających specyfikę krajowych polityk społecznych, nie ma obecnie możliwości realizacji.

Bibliografia

- Alber, J. (2006), *The „European Social Model” and the USA*, „European Union Politics” No 7.
- Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Com(2005)330 final*, Brussels 2005.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.
- Hermas, S. (2005), *The Social Agenda of the European Union and the Modernization of the European Social Model*, „Collegium” no 33.
- Presidency Conclusions of the March 2005 European Council*, Council of the European Union, Brussels 2005. (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf)
- Scharpf, F. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40, no 4.
- Żukowski, M. (2005), *Forum. Relacje między celami gospodarczymi i społecznymi. Wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej Studia i Dyskusje” nr 8.

Jakub Wiśniewski

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Europejski model społeczny w kontekście integracji europejskiej

Biblijny nakaz „kto ma dwa ubrania, niech da temu, który nic nie ma; kto ma jedzenie, niech uczyni podobnie” – obecny głęboko w mentalności Europejczyków – daje przyzwolenie społeczne na aktywne działania państwa na polu społecznym, nawet za cenę niższej efektywności w stosunku do rozwiązań wolnorynkowych. W świadomości zbiorowej silnie zakorzeniona jest pamięć o państwach opiekuńczych, które w Europie Zachodniej w okresie *trente glorieuse* (1945–1975) odpowiadały za opiekę „od kolebki do grobu”. Wtedy to *welfare state* stało się elementem codziennego życia Europejczyków na wzór bohaterki szwedzkiej literatury dziecięcej Pippi Langstrump, pojawiającej się w małym miasteczku z torbą pełną złotych monet. Owych „złotych monet” dostarczyła produkcja przemysłowa, która nadała iście niewiarygodny impet rozwojowi cywilizacyjnemu kontynentu. Wysoki wzrost gospodarczy z nieustannym popytem na siłę roboczą pomógł sfinansować usługi państw opiekuńczych bez uszczerbku dla płynności budżetów społecznych.

Tamte czasy przeszły jednak bezpowrotnie do historii. Wchodząc w nowe stulecie, Unia Europejska (UE) i państwa członkowskie ją tworzące znalazły się w kryzysie tożsamościowym, odzwierciedlającym po trosze zawirowania społeczno-gospodarcze na szczeblu globalnym. Wspomniany kryzys jest wywołany wieloma czynnikami i procesami, zarówno endogenicznymi, jak i egzogenicznymi, takimi jak wzrost liczby państw członkowskich czy rosnąca konkurencja za strony „wschodzących” gospodarek azjatyckich, zwłaszcza Chin i Indii. UE nie tylko z trudem dostosowuje się do zmienionych warunków światowej gospodarki, ale także nie umie odnaleźć się na tle przemian społecznych zachodzących

w samych społeczeństwach. W epoce postnowoczesnej zmieniają się nie tylko struktury gospodarcze, ale także same społeczeństwa. Inne są potrzeby i oczekiwania społeczne, uwarunkowania demograficzne, zwyczaje i postawy, co pociąga za sobą pojawienie się nieznanych wcześniej ryzyk socjalnych, którym nie są w stanie sprostać tradycyjne instrumenty państwa opiekuńczego. Oznacza to niejednokrotnie ekspansję zaangażowania środków publicznych w wielu dziedzinach i jego zmniejszenie w innych.

Co kryje się pod sformulowaniem „europejski model społeczny”?

Europejskie *welfare states* ewoluują także dlatego, że na kontynencie ma miejsce proces bez precedensu w historii – powstaje ponadnarodowa instytucja – w wymiarze ekonomicznym zbudowana w oparciu o Jednolity Rynek. Oczywiście, myliłby się ten, kto chciałby odrząbić narodziny europejskiego państwa opiekuńczego. Unia Europejska nie ma wspólnej polityki społecznej w rozumieniu takim, jak mówimy o Wspólnej Polityce Rolnej. Nie wydaje się możliwe, aby w realnej perspektywie państwa członkowskie gotowe były ujednolicić wysokość i charakter świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Zbyt istotne są dysproporcje między państwami dotyczące poziomu rozwoju gospodarczego, struktury systemów polityki społecznej czy przyzwolenia na zakres ingerencji państwa w życie obywateli.

Nasuwa się jednak następujące pytanie: jaki jest wspólny mianownik dla krajowych modeli polityki społecznej realizowanych na kontynencie europejskim, który mógłby nadać sens pojęciu „europejski model społeczny” (EMS)? Otóż EMS może być rozważany na kilku płaszczyznach. Pierwsza z nich ma charakter aksjologiczny, pozostałe – bardziej praktyczny, odnoszące się do prawa socjalnego, współpracy administracyjno-politycznej, a także polityki redystrybucyjnej.

EMS dotyczy przede wszystkim katalogu wartości, którymi kierują się poszczególne państwa członkowskie UE w realizacji polityki społecznej i ekonomicznej. Innymi słowy, chodzi tutaj o fundamentalną teleologię *welfare state*, cechującą wszystkie państwa członkowskie UE – zasady solidarności społecznej, oznaczające prawo obywatelskie do otrzymania pomocy, kiedy dana jednostka znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. Ponadto, w Europie powszechne jest przekonanie, że roztropna polityka społeczna wspiera i wzmacnia, a nie hamuje, konkurencyjność gospodarki. Co więcej, Europa w specyficzny dla siebie sposób akcentuje rolę dialogu społecznego i obywatelskiego w sferze polityczno-gospodarczej. Wspomniane wartości warunkują także przebieg szerszej debaty politycznej na temat zasad, jakimi kierować się powinny państwa członkowskie w realizacji polityki społecznej i gospodarczej oraz strategii reform.

EMS to także prawnie usankcjonowane i powszechnie obowiązujące minimalne standardy socjalne. Harmonizacja ma w większości przypadków charakter wycinkowy, związany z uchwalaniem poszczególnych aktów prawnych w konkretnych dziedzinach, takich jak zwolnienia zbiorowe czy czas pracy. Prawodawstwo wspólnotowe wymaga wysokiego stopnia harmonizacji krajowych porządków prawnych, co niewątpliwie oddziałuje na kształt krajowych modeli polityki społecznej.

EMS dotyczy także inicjatyw wspólnotowych, podejmowanych w ramach otwartej metody koordynacji. Największe zaangażowanie Unii Europejskiej dotyczy takich dziedzin, jak walka z bezrobociem (Europejska Strategia Zatrudnienia) oraz ubóstwem (Europejska Strategia Integracji Społecznej). Szczebel wspólnotowy stanowi forum wymiany informacji i koordynacji działań prowadzonych w poszczególnych państwach.

Na koniec wreszcie, można mówić o unijnej polityce redystrybucyjnej, której głównym instrumentem jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Z jednej strony Fundusz aktywnie wspiera zatrudnienie na obszarze Unii, kształcenie ustawiczne i rozwój zasobów ludzkich, aktywizację zawodową kobiet i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dodatkowo EFS dostarcza środki finansowe na tzw. interwencje strukturalne w zagrożonych sektorach gospodarki lub gałęziach przemysłu, na terenie regionów zapóźnionych w rozwoju. Instrumentem polityki łagodzenia efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw jest także Europejski Fundusz Dostosowań do Globalizacji (EGAF – *European Globalisation Adjustment Fund*).

Jak polityka społeczna może przyczynić się do rewitalizacji projektu europejskiego?

W dobie globalizacji i innych wyzwań natury społeczno-gospodarczej Unia Europejska poszukuje recept, których zastosowanie pozwalałoby uzyskać rozwój gospodarczy gospodarkom krajowym i zapewnić powszechny dobrobyt społecznego wszystkim obywatelom, mierzony „jakością” życia społecznego. Polem wielotorowych działań jest Strategia Lizbońska, zainicjowana w 2000 roku. Przywódcy państw i rządów mieli świadomość, że działania na szczeblu unijnym nie mogą przybrać jedynie formy bolesnych cięć w wydatkach publicznych czy prostej deregulacji kluczowych sektorów gospodarki, dlatego w 2002 roku na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie zdecydowano o uzupełnieniu Strategii Lizbońskiej o rozbudowany wątek społeczny. W ciągu siedmiu lat od ogłoszenia realizacji Strategii kwestia „Europy Socjalnej” pojawiała się we wszystkich kluczowych dokumentach strategicznych dotyczących konkurencyjności UE. Była ona także obecna podczas przeglądu Jednolitego Rynku, koordynowanego przez Komisję Europejską, w listopadzie 2007 roku.

Unia Europejska potrzebuje pilnie podreperować swój nadszarpnięty wizerunek. W przeciwnym razie straci legitymację społeczną, co dotyczy w szczególności opinii publicznej krajów tzw. Starej Piętnastki (UE-15). Dlatego Komisja Europejska, ustami komisarza odpowiedzialnego za zatrudnienie i sprawy społeczne – Vladimira Špidli, usiłuje pogodzić „wodę z ogniem”, argumentując za kompromisem pomiędzy zabezpieczeniem społecznym a szeroko rozumianą elastycznością, zwłaszcza rynków pracy (tzw. *flexicurity*, czyli połączenia *flexibility* z *security*). Osobne pytanie dotyczy kwestii, jaką rolę w stymulowaniu i inicjowaniu reform, także na szczeblu krajowym, mają pełnić instytucje UE, a zwłaszcza Komisja Europejska (KE). Podążać drogą dalszej harmonizacji standardów socjalnych na szczeblu wspólnotowym? Zachęcać do reform krajowych polityk społecznych i ganić te państwa, które ociągają się z modernizacją systemów zabezpieczenia społecznego

i polityk zatrudnienia? A może rozbudowywać struktury ogólnoeuropejskiego dialogu społecznego (lub obywatelskiego), mnożąc fora, na których zasiadają przedstawiciele pracowników i pracodawców oraz organizacji pozarządowych na Jednolitym Rynku? Odpowiedzi na te pytania można szukać w badaniach opinii publicznej. Wszelkie ewentualne działania mające na celu pogłębienie „wymiaru społecznego” UE muszą bowiem znaleźć akceptację społeczeństw państw członkowskich, czy to bezpośrednio w referendum, czy w mandatach politycznych wybieralnych demokratycznie władz krajowych, reprezentowanych w takich ciałach, jak Rada UE¹.

W kilku ostatnich latach, w oczach obywateli Unii znacząco wzrosło znaczenie polityki społecznej i zatrudnienia. Zapytywani o obszary, w których Unia powinna być aktywna, Europejczycy coraz częściej wymieniają właśnie sprawy społeczne jako priorytetowe. Większość obywateli Unii (56%) opowiada się za zwiększeniem ilości decyzji z zakresu ochrony praw socjalnych podejmowanych na szczeblu wspólnotowym², pomimo iż uważają oni aktywność Unii Europejskiej w tym zakresie za niezadowalającą. Można zaobserwować istotne rozbieżności między opiniami obywateli poszczególnych państw członkowskich. Do zwolenników zwiększania aktywnego podejmowania decyzji w zakresie polityki społecznej na szczeblu wspólnotowym należą: Cypryjczycy, Portugalczycy, Luksemburczycy, Słowacy, Polacy, Belgowie i Austriacy. Zdecydowanie mniej skłonni poprzeć koncepcję zwiększenia roli UE są: Szwedzi, Duńczycy, Brytyjczycy, Finowie i Estończycy. Ponad dwie trzecie obywateli krajów członkowskich Unii Europejskiej popiera harmonizację rozwiązań systemowych z dziedziny polityki społecznej³. Co ciekawe, akceptacja dla harmonizacji w dziedzinie polityki społecznej jest silniejsza w dziesięciu nowych krajach członkowskich (81%) niż w krajach UE-15 (58%). Polacy najliczniej ze wszystkich krajów UE opowiadają się za harmonizacją systemów opieki społecznej. Aż 86% obywateli polskich uważa się za zwolenników tej idei, w tym 45% silnie ją popiera.

Co ciekawe, obywatele, którzy w największym stopniu popierają harmonizację oraz są skłonni zwiększyć rolę Unii Europejskiej w procesie podejmowania decyzji z dziedziny polityki społecznej, pochodzą z krajów, w których istnieje raczej kontynentalny system

¹ Nie brakuje głosów mówiących, że ponadnarodowa struktura socjalna mogłaby stać się spoiwem przyszłego „europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”. Według takiego rozumowania droga do pożądanej demokratyzacji UE wiedzie przez dalsze rozszerzanie kompetencji Wspólnot na sprawy socjalne lub – mówiąc szerzej – społeczne. Wynika to z powszechnego przekonania, że dotychczasowe płaszczyzny integracji (gospodarka, prawo) służą przede wszystkim sektorowi przedsiębiorstw, a nie zwykłym obywatelom. W opinii federalistów europejska polityka społeczna może w przyszłości służyć wykształceniu się tożsamości europejskiej, której kamieniem węgielnym będzie koncepcja „europejskiego obywatelstwa socjalnego”. Por. J. Gelissen, *Popular Support for Institutionalised Solidarity: A Comparison Between European Welfare States*, „International Journal of Social Welfare”, No. 9/2000, s. 290.

² 56% obywateli UE-25 uważa, że więcej decyzji z zakresu ochrony praw socjalnych powinno być podejmowanych na szczeblu wspólnotowym, podczas gdy 32% jest zdania, że decyzje w tym zakresie powinny być w mniejszym stopniu podejmowane na szczeblu unijnym, *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, maj 2006.

³ *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, maj 2006.

państwa opiekuńczego. Dotyczy to głównie krajów, gdzie jest spory dług publiczny (który często znamionuje istnienie rozbudowanego systemu powszechnych ubezpieczeń społecznych). Mogą oni postrzegać harmonizację systemów opieki społecznej jako narzędzie polityki redystrybucji, które wzmocni solidarność między państwami członkowskimi oraz stworzy poczucie pewności dzięki – jak w przypadku krajów UE-10 – korzystaniu z funduszy w ramach Unii Europejskiej. Z drugiej strony, państwa, których obywatele w mniejszym stopniu oczekują harmonizacji, charakteryzują się często otwartą gospodarką, wyższym od przeciętnego standardem życia, wysoką stopą wzrostu gospodarczego, a także dobrze rozwiniętym systemem opieki społecznej.

Badanie CBOS z października 2006 roku zrealizowane na zlecenie UKIE⁴ w dużym stopniu potwierdziło wyniki Eurobarometru wskazujące na to, iż Polacy są zdecydowanymi zwolennikami harmonizacji modeli polityki społecznej na poziomie wspólnotowym, szczególnie w zakresie rozwiązań dotyczących prawa pracy. Polacy są pozytywnie nastawieni do wprowadzania jednolitych zasad w wielu aspektach polityki społecznej na poziomie wspólnotowym. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie pytania dotyczącego wprowadzenia płacy minimalnej. Aż 61% Polaków uważa, że Unia Europejska powinna dążyć do wprowadzenia jednolitej płacy minimalnej we wszystkich krajach członkowskich, bez względu na poziom ich zamożności. Obywatele Polski opowiadają się również chętnie za ustanawianiem minimalnych standardów w takich kwestiach, jak system orzecznictwa rent inwalidzkich, jednolity czas pracy czy wiek emerytalny. Nieco ponad połowa badanych (53%) uważa, że wprowadzenie jednolitych zasad przyznawania rent w całej Unii Europejskiej byłoby bardziej korzystne niż pozostawienie tej sprawy władzom państw członkowskich (34%).

Cytowane wyżej badania opinii publicznej sugerują, że Europejczycy czerpią dumę ze swojego unikatowego w skali światowej systemu organizacji społeczeństwa, gdzie, co do zasady, nikt nie jest wyrzucony poza margines – biedni, niepełnosprawni, ludzie starsi, kobiety, młodzież czy mniejszości etniczne. Społeczeństwa europejskie zdają się nie być gotowe na obniżenie standardów socjalnych w zatrudnieniu, nawet jeśli oznaczałoby to wygenerowanie środków na aktywność instytucji publicznych na polu społecznym w innych obszarach zabezpieczenia społecznego.

Jednocześnie nie sposób przeoczyć różnic dotyczących fundamentalnych celów i instrumentów państw opiekuńczych⁵. Werbalizują je przedstawiciele państw członkowskich na różnego rodzaju unijnych forach. Część państw członkowskich (zwłaszcza tych reprezen-

⁴ *Oczekiwania dotyczące roli Unii Europejskiej w polityce społecznej*, CBOS na zlec. DA/UKIE, październik 2006. Badanie zostało zrealizowane w dniach 6-9 października 2006 roku na liczącej 999 osób reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców Polski.

⁵ Mówiąc żartobliwie, europejskie modele społeczne w swym zróżnicowaniu mogą być porównane do uświęconych tradycją narodowych wypitków. Niemcy i Francuzi upodobali sobie model *welfare state*, nazywany kontynentalnym, który przypomina trochę szampan – jest luksusowy, wyśmienity w smaku, ale zabójczy dla portfela. Państwa rejonu śródziemnomorskiego upodobały sobie politykę społeczną, przypominającą ouzo lub grappę – wszyscy nań narzekają, a jej przedawkowanie może skończyć się tragicznie. Model nordycki jest jak aquavit – bliski sercu Szwedów czy Finów, orzeźwiający, choć bardzo kosztowny. Model anglosaski można porównać natomiast do piwa – jest niezbyt

tujących kontynentalny model państwa opiekuńczego – Niemcy, Francja, Włochy, Belgia) sprzeciwiała się postulatowi obniżenia poziomu zabezpieczenia społecznego, który zdaniem tych krajów gwarantuje swego rodzaju „parasol ochronny” obywatelom. Inne państwa (Wielka Brytania, Irlandia, część „nowych” państw członkowskich), poparte przez Komisję Europejską, argumentują za głęboką modernizacją krajowych systemów społecznych, forsowaniem polityk *zatrudnieniotwórczych* oraz uelastycznieniem prawa pracy.

Pierwsza z wymienionych grup krajów członkowskich usiłuje wykorzystać globalizację dla zwiększenia skali protekcyjizmu i ochrony *status quo* w sprawach społecznych. Przykładem działań wpisujących się w ten punkt widzenia był spór o tzw. dyrektywę usługową oraz postulaty zmierzające do zamykania rynków krajowych i niedopuszczania do wzrostu konkurencyjności wewnątrz Unii Europejskiej. Znamienne w tym kontekście są chociażby propozycje zmniejszania wsparcia z unijnej polityki spójności dla tych państw, które stosują u siebie niższe stawki podatku od osób prawnych (CIT). Tak zwany dumping fiskalny idzie według przeciwników ekonomii neoliberalnej w parze z „dumpingiem socjalnym”, stymulując zjawisko „wyścigu do dna” (*race to the bottom*), którego ofiarą padają rzekomo krajowe polityki społeczne. Co szczególnie niepokojące, można w ostatnim czasie zaobserwować niefortunny podział na „dobrego glinę” (państwa członkowskie podejmujące się ochrony swoich obywateli przed zawirowaniami na globalnym rynku) i „złego glinę” (Unia Europejska realizująca konieczne, liberalne, acz bolesne reformy na rynkach pracy, kapitału i produktów)⁶. Innymi słowy, UE jest „rozgrywana” przez rządy państw członkowskich stanowiących nieformalną grupę „etatystyczną”, które próbują zrzucić odpowiedzialność za bolesne reformy modernizacyjne na Komisję Europejską.

Drugi punkt widzenia zakłada otwartość i wykorzystanie globalizacji dla wzrostu liberalizacji i konkurencyjności gospodarki europejskiej. Perspektywa reformatorska, bo tak w dużym uproszczeniu scharakteryzować należy to podejście, uwzględnia konieczność modernizacji europejskich modeli społecznych, ostateczne zniesienie barier w działaniu czterech swobód rynku wewnętrznego, ale również nie negujące aktywnych form łagodzenia efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw, jak na przykład wspomniany Fundusz Dostosowań do Globalizacji. Nie brakuje jednak i takich, dla których hasło modernizacji oznacza prostą deregulację i wycofywanie się państwa z pozycji opiekuńczych wbrew jasno werbalizowanym oczekiwaniom społecznym.

Wnioski

Europa (zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie) nie może pozostać bierna na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi czy umiędzynarodowieniem procesów gospodarczych. Trudno także ignorować oczekiwania społeczne związane z polityką społeczną, tak na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym. Rozbudowa długiej listy

wyrafinowany, dla niektórych gorzki w smaku, choć pozwala zaspokoić swoje minimalne potrzeby (The Economist, *Choose Your Poison*, September 29th 2005).

⁶ E. Wasmer, J. Von Weizsäcker, *A Better Globalisation Fund*, Breugel Policy Brief, issue 2007/01, February 2007, s. 3.

wartości i celów społecznych, z definicji mających charakter abstrakcyjny i deklaracyjny, nie zaspokoi żądań obywateli. Nie poprawi ona „społecznego” wizerunku UE. Wszelkie działania reformatorskie muszą przybrać postać wymiernych działań, a ponadto uwzględnić zarówno wymiar ekonomiczny (potrzebny do podniesienia konkurencyjności UE), jak i społeczny (w celu odzyskania lub podtrzymania poparcia społecznego dla integracji europejskiej i legitymizacji działań rządów krajowych).

Jaki winien być zatem polski punkt widzenia? Z pewnością nie jest dobrze, że opinia publiczna w kluczowych dyskusjach na szczeblu wspólnotowym jest traktowana instrumentalnie. Obóz „neoliberalny” zdaje się bagatelizować niepokoje i troski zwykłych ludzi, zonglując danymi statystycznymi i wskaźnikami ekonomicznymi (skądinąd prawdziwymi) wskazującymi na dobrodziejstwa nieregulowanej, dynamicznej gospodarki. „Protekcjonisci” prowadzą odrębną, nieco cyniczną grę, przedstawiając Unię Europejską jako siłę działającą destrukcyjnie na jakość życia zwykłych obywateli, gwarantowaną przez standardy socjalne, które przez dziesiątki lat zapisały się trwale w strukturach krajowych modeli państwa opiekuńczego.

Podnoszenie prawnie usankcjonowanych standardów minimalnych (przede wszystkim prawo pracy) nie będzie w dającej się przewidzieć przyszłości możliwe, pomimo bardzo dużych oczekiwań społecznych, na co wskazuje jednoznacznie przebieg negocjacji nad nowelizacją dyrektywy normującej czas pracy czy trudne rozmowy wokół dyrektywy regulującej agencje pracy tymczasowej. Jeśli będą powstawać nowe akty prawne, dla przykładu zbliżające krajowe systemy emerytalne czy zatrudnienia, to postęp ograniczać się będzie do poprawy koordynacji odrębnych krajowych systemów.

Kluczowym obszarem, gdzie „europejski model społeczny” może przyczynić się do poprawy wizerunku UE, jest natomiast polityka redystrybucyjna prowadzona na szczeblu wspólnotowym. W przypadku „nowych” krajów członkowskich (UE-10 i UE-2) kluczowe znaczenie mają transfery w ramach polityki spójności, a konkretniej Europejskiego Funduszu Społecznego. W odniesieniu do państw UE-15 istotnym instrumentem będzie Europejski Fundusz Dostosowań do Globalizacji. Oczywiście nie należy się spodziewać, że ów instrument będzie w znaczący sposób eliminował proklamowane negatywne konsekwencje procesu delokalizacji. Chodzi tutaj raczej o efekt psychologiczny – zaszczerpienie w obywatelach świadomości, że UE pamięta o „przeigranych” na Jednolitym Rynku, wbrew argumentom polityków, takich jak prezydent Francji, Nicolas Sarkozy. Chodzi o wysłanie klarownego przesłania – skoro wyzwania dla gospodarek i społeczeństw europejskich są w dużej mierze wspólne, obywatele oczekują wspólnych środków zaradczych, swoje nadzieje pokładając w europejskim modelu społecznym.

Mirosław Grewiński

*Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej*

Europejski model społeczny – w kierunku welfare system

Zastanawiając się nad tym, czym jest *europejski model społeczny*, wydaje mi się, że można wyróżnić dwa podejścia do tego zagadnienia. Pierwsze związane jest z analizą tego co różni poszczególne państwa opiekuńcze (*welfare state*) od siebie w Europie i/lub co je łączy. W tym kontekście badane są i wyróżniane różnorodne modele socjalne w Europie, takie jak: model anglosaski, kontynentalny, skandynawski lub śródziemnomorski (Książkowski 1999). Drugie podejście dotyczy kontekstu ponadnarodowego, czyli jaki model społeczny realizuje Unia Europejska jako wspólnota pewnych wartości, praw i zasad (Kleinhenz 1996). Zarówno pierwsze, jak i drugie ujęcie można odnosić do innych modeli społecznych, istniejących w USA czy w państwach azjatyckich. Z pewnością to co wyróżnia model „europejski” związane jest z większym zainteresowaniem poszczególnych państw europejskich, jak i samej UE, sprawami socjalnymi i prowadzeniem aktywnej polityki w tym zakresie, co przekłada się na większą równość dochodową obywateli, aniżeli w innych regionach świata, lepszą dostępność do różnorodnych usług socjalnych, mniejsze różnice w statusie pomiędzy kobietami i mężczyznami, czy wreszcie wyższe wydatki publiczne na cele społeczne (Anioł 2003). Region europejski, jak twierdzi wielu badaczy, ma opinię najbardziej egalitarnego terytorium na świecie (Golinowska 2002).

Na poziomie ogólnym dosyć łatwo jest wskazać, że europejski model społeczny istnieje. Większość państw europejskich akceptuje podstawowe wartości socjalne, takie jak: sprawiedliwość, równość, subsydiarność, partnerstwo czy samorządność (Głąbicka 2001).

Większość akceptuje i respektuje także obywatelskie prawa socjalne, które były rozwijane przez ostatnie dziesięciolecia w ramach ponadnarodowych organizacji, takich jak Wspólnota Europejska czy Rada Europy. Związane jest to także z genezą powojennego *welfare state* i rozwojem zbliżonego prawodawstwa socjalnego oraz rozwiązań w poszczególnych krajach Europy Zachodniej. Należy pamiętać, że duża część państw europejskich czerpała w pierwszych latach po II wojnie światowej z rozwiązań brytyjskich, kiedy powszechnie akceptowana doktryna Keynesa została dowartościowana przez Raport Beveridge'a i koncepcję socjalnych praw obywatelskich T.H. Marshalla (Grewiński 2007; Kaźmierczak 2006). Z pewnością, szczególnie w ostatnim dwudziestoleciu, na ujednolicanie rozwiązań socjalnych w poszczególnych krajach wpływ miała integracja europejska i pogłębianie współpracy socjalnej od połowy lat 80. XX wieku. Wprawdzie polityka kreowania ponadnarodowych przepisów socjalnych w ramach UE wydaje się być raczej w odwrocie, to jednak wprowadzenie *metody otwartej koordynacji* w podstawowych politykach socjalnych daje szansę na rozwój tzw. europejskiego modelu społecznego. To właśnie z tym instrumentem polityczno-koordynującym wiąże się w UE największe nadzieje. Dziesięcioletnie doświadczenia z koordynacji, np. wspólnotowej polityki zatrudnienia przez instytucje UE, pozwalają napawać optymizmem co do dalszego rozwoju tego instrumentu, którym są już objęte inne polityki socjalne Wspólnoty.

Europejski model społeczny oczywiście ewoluje. Tradycyjnie model ten, rozumiany jako działalność UE, a opierający się głównie na instrumentach prawnych, sprowadzał się do zabezpieczania społecznego pracowników migrujących i ich rodzin w obrębie Wspólnoty, ujednolicania przepisów dotyczących warunków, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy, prowadzenia polityki równości i zwalczania dyskryminacji (m.in. *gender* i inne), prowadzenia dialogu społecznego i obywatelskiego. W ostatnich dziesięciu latach europejski model społeczny został przekonstruowany w taki sposób, że zbliżył się bardziej do polityki gospodarczej i regionalnej prowadzonej przez UE. Miało to związek z rozszerzeniem Wspólnoty o nowe kraje, presją globalizacji i internacjonalizacji stosunków gospodarczo-handlowych i przyjęciem nowej, bardziej konkurencyjnej strategii rozwoju dla Wspólnoty w ramach procesu lizbońskiego. Strategia Lizbońska, szczególnie po reformie z 2005 r., została bardziej zintegrowana z polityką spójności społeczno-gospodarczej na obszarze państw członkowskich. Wprawdzie nie należy traktować, jak chcieliby niektórzy, polityki spójności społecznej jako synonimu polityki społecznej UE, to jednak większe zainteresowanie spójnością w tej chwili ma związek z ogromnymi transferami w ramach funduszy strukturalnych do państw biedniejszych w ramach Wspólnoty (Głąbicka, Grewiński 2005). Europejski Fundusz Społeczny stał się zatem, szczególnie w ostatnich latach, obok instrumentów prawnych i koordynujących w UE, poważnym instrumentem wspierania „rozwiązań w duchu europejskim” (Grewiński 2001, 2006a). To właśnie w ramach tego funduszu stosuje się całe spektrum nowoczesnych instrumentów, takich jak: benchmarki, dobre praktyki czy mainstreaming. Poszukuje się także nowych, innowacyjnych rozwiązań w zakresie społecznym i dokonuje wymiany międzynarodowych doświadczeń (np. w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL).

Jednocześnie trzeba podkreślić, że obok realizacji wspólnych celów i priorytetów w ramach programów UE, poszczególne państwa europejskie wyraźnie różnią się od siebie

w rozwiązaniach systemowych i instytucjonalnych z dziedziny polityki społecznej. Pluralizacja rozwiązań, instytucji i instrumentów, a także sposobów dostarczania usług społecznych jest dosyć duża i wynika z różnorodnych tradycji systemów zabezpieczenia społecznego. Z tego powodu, moim zdaniem, raczej nie należy się spodziewać powstania jakiegoś ponadnarodowego modelu społecznego, oprócz oczywiście tego co proponuje dla swoich członków Unia Europejska. Poszczególne państwa różnią się od siebie tradycją i kulturą, strukturą społeczną, potencjałem kapitału społecznego i obywatelskiego, systemami politycznymi, stąd też wprowadzanie identycznych szczegółowych rozwiązań raczej nie będzie możliwe w najbliższej perspektywie. Wcześniej musiałoby powstać europejskie społeczeństwo, ale jak twierdzą eksperci, nawet przy masowych migracjach, idea ta jest póki co bardzo dalekim celem albo realną utopią (Kleinhenz 1994). Trudności ujednolicania rozwiązań socjalnych w ramach poszczególnych państw europejskich pojawiają się bardzo często już na etapie transferu idei, a co tu dopiero mówić o implementacji tych idei do praktyki. Można posłużyć się tutaj przykładem idei gospodarki społecznej, która w wielu państwach europejskich spowodowała znaczące ograniczenie kwestii społecznych przez obywatelskie i prywatne zaangażowanie, ale która napotyka poważne trudności w zastosowaniu, np. w Polsce, pomimo że wiąże się z nią ogromne nadzieje (Grewiński, Kamiński 2007).

Wydaje mi się, że problemem z europejskim modelem społecznym jest to, że dotychczas był on przedmiotem analizy z punktu widzenia tradycyjnego *welfare state*. Być może należałoby prowadzić analizę takiego modelu z punktu widzenia *welfare system*. Gdybyśmy się bowiem zastanowili na przykładach Szwecji czy Północnych Włoch, to być może doszlibyśmy do wniosku, że już dawno powinniśmy nazywać te państwa opiekuńczymi społeczeństwami (*welfare society*) a nie państwami opiekuńczymi (*welfare state*). W obu tych państwach kluczowe znaczenie mają bowiem występujące tam silne więzi społeczne i zaufanie (Hausner 2007). W analizie systemowej można byłoby poszukiwać także europejskich modeli lub modelu wielosektorowej polityki społecznej (*welfare pluralism*), polegającej na dostarczaniu usług społecznych przez różnorodne sektory – publiczny, obywatelski, komercyjny i nieformalny (Grewiński 2006b, 2007). Analizy europejskiego modelu *welfare mix* można napotkać coraz częściej w nowszej literaturze przedmiotu (Ranci 2002).

Europejski model społeczny, pomimo licznych krytyk, w mojej opinii ma swoją przyszłość. Wpływ na to ma, po pierwsze – pogłębianie i poszerzanie procesów integracji europejskiej, po drugie – bliska współpraca państw i regionów oraz transfer idei w rozwiązywaniu problemów społecznych, wreszcie podobne problemy socjalne, z którymi musi sobie radzić cała Wspólnota (migracje i wielokulturowość, starzenie się społeczeństwa, zmiany na rynku pracy, zmiany modelu rodziny). Najważniejszym elementem jest jednak chyba to, że państwa europejskie w prowadzeniu polityki społecznej różnią się od innych regionów świata, zarówno od USA, jak i państw azjatyckich. Wysokie nakłady na edukację (gospodarka oparta na wiedzy), przywiązywanie dużej wagi do działań równościowych, wyważona polityka *flexicurity*, rozbudowany dialog obywatelski powodują, że obywatele w wielu państwach europejskich są bardziej szczęśliwi, aniżeli w innych regionach świata, a przy okazji ich gospodarki uważane są za najbardziej innowacyjne na świecie (np. państwa skandynawskie). Może to oznaczać, że Europa będzie poszukiwała dalej swojego

własnego modelu socjalnego i nie ugnie się presji „amerykanizacji” (Albert 1992). Szczególnie istotne znaczenie dla dalszego rozwoju europejskiego modelu społecznego mogą mieć wyzwania przyszłości, do których zaliczyć z pewnością należy: bezrobocie, demografię, migracje i wykluczenie społeczne.

Wydaje mi się, że cechami wspólnymi europejskiego modelu społecznego, które będą charakteryzować w przyszłości zarówno działania UE, jak i wewnętrzne polityki poszczególnych państw europejskich to:

1. Dalsza decentralizacja i dowartościowanie regionalnego i lokalnego szczebla samorządu terytorialnego.
2. Reforma instytucji państwa i sektora publicznego w kierunku nowego zarządzania publicznego.
3. Demonopolizacja dostarczania usług socjalnych z sektora publicznego na inne sektory.
4. Coraz większe urynkowienie i komercjalizacja usług.
5. Rozwijanie dialogu obywatelskiego i społecznego.
6. Zgoda większości środowisk decyzyjnych co do ograniczenia transferów stricte socjalnych.
7. Kontynuowanie polityki *workfare* przez programy aktywizacji i przedsiębiorczości,
8. Rozwijanie koncepcji społeczeństwa/gospodarki opartej na wiedzy, z ukierunkowaniem na innowacyjność i adaptacyjność zasobów ludzkich.
9. Położenie większego nacisku na integrację społeczną (osób starszych, niepełnosprawnych, wykluczonych, migrujących) poprzez aktywną pracę socjalną i środowiskową.
10. Większe zaangażowanie społeczności lokalnych i wykorzystanie potencjału podmiotów gospodarki społecznej i grup nieformalnych.

Nie ulega wątpliwości, że Polska, jako były kraj bloku socjalistycznego, skorzystała na dorobku europejskiego modelu społecznego po akcesji do Unii Europejskiej. Przez ostatnie kilka lat wiele zmieniło się w Polsce, jeśli chodzi o problematykę społeczną. Wspólnota wymusiła na nas wiele rozwiązań, ale także sami dojrzewialiśmy do reform społecznych, obserwując niewydolność systemu społecznego w latach 90. XX wieku. Z pewnością objęcie nas metodą otwartej koordynacji, w ramach polityk socjalnych UE, polityką spójności z transferem środków finansowych, jak również konieczność implementacji socjalnego dorobku prawnego Wspólnoty, spowodowało, że sytuacja społeczna Polaków znacznie się poprawiła – oczywiście nie tylko dlatego (*Diagnoza Społeczna 2007*). Wzmocniliśmy, po akcesji, nasze instytucje i służby społeczne, wprowadziliśmy nowoczesne rozwiązania prawne i finansowe. Niemniej należy podkreślić, że wiele jest jeszcze do zrobienia. Nie spełniamy jeszcze wielu standardów socjalnych, które są stosowane w „starych” państwach UE. Warto w tym miejscu także zauważyć, że nie wszystkie programy i strategie europejskie są pisane „pod” Polskę. Pojawiają się nawet głosy, że nowe państwa członkowskie UE nie są w stanie osiągnąć zakładanych celów Strategii Lizbońskiej, bo ta jest kierowana do państw o innym poziomie rozwoju (Radło 2003). Kwestionowane jest także nie najlepsze adresowanie środków pomocowych Wspólnoty, co może poważnie ograniczyć rzeczywiste efekty tych inwestycji, także w zakresie społecznym (Tyrowicz 2007).

Polska jako stosunkowo nowy członek UE powinna aktywnie włączyć się w rozwój europejskiego modelu społecznego. Nasze doświadczenia po transformacji ustrojowej i droga, jaką przeszliśmy w ostatnich 17 latach może w tej chwili być bardzo przydatna takim krajom, jak Rumunia, Bułgaria czy Ukraina. Potrzeba tu jednak wizji dzielenia się naszymi doświadczeniami i dalszego rozwoju polityki społecznej, nie tylko w kontekście UE, ale także w kontaktach bilateralnych. Tymczasem wydaje się, że w Polsce brakuje publicznej debaty na temat przyszłości modelu społecznego w wymiarze krajowym, jak i europejskim. Dlatego należy wyrazić podziękowanie Redakcji „Problemów Polityki Społecznej” za zainicjowanie dyskursu naukowego na ten temat.

Bibliografia

- Albert, M. (1992), *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Campus, Frankfurt am Main.
- Anioł, W. (2003), *Europejska polityka społeczna- implikacje dla Polski*, Aspra-JR, Warszawa.
- Brok, E. (1997), *Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik für Integration und Erweiterung der Europäischen Union*, (w:) W. Schmähl (Hrsg.), *Europäische Sozialpolitik*, Verlag für Sozialwissen-Schafen, Baden-Baden.
- Diagnoza Społeczna 2007*, Warszawa 2007.
- Głąbicka, K. (2001), *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa.
- Głąbicka, K., Grewiński, M. (2005), *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Elipsa, Warszawa.
- Golinowska, S. (2002), *Europejski model socjalny a otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 11/12.
- Grewiński, M. (2001), *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej UE*, Warszawa.
- Grewiński, M. (2006a), *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument welfare mix*, (w:) *Twoja wiedza Twój sukces*, książka podsumowująca III edycję projektu OHP, Warszawa.
- Grewiński, M. (2006b), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” 5/6.
- Grewiński, M. (2007), *Od państwa opiekuńczego do wielosektorowości w kształtowaniu dobrobytu społecznego – zmieniający się kontekst polityki społecznej w Polsce*, (w:) A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*, AE Katowice, Katowice.
- Grewiński, M. (2007), *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state*, (w:) K. Głąbicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom.
- Grewiński, M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa.
- Hausner, J. (2007), *Modele polityki społecznej – doświadczenia europejskie*, materiał konferencyjny, Warszawa.

- Kaźmierczak, T. (2006), *Praca socjalna między upośledzeniem a obywatelskością*, Wyd. Śląsk, Katowice.
- Kleinhenz, G. (1994), *Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion*, (w:) G. Rübel (Hrsg), *Perspektiven der Europäischen Integration*, Nomos, Heidelberg.
- Kleinhenz, G. (1996), *Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa*, (w:) G. Kleinhenz (Hrsg), *Soziale Integration in Europa II*, Berlin.
- Księżopolski, M. (1999), *Modele polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa.
- Radło, M. (2003), *Wyzwanie konkurencyjności – Strategia Lizbońska w poszerzonej UE*, ISP, Warszawa.
- Ranci, C. (2002), *The Mixed Economy of Social Care in Europe*, (w:) *Dilemas of the welfare mix*, Springer, New York.
- Schmähl, W. (1997), *Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration*, (w:) W. Schmähl, H. Rische (Hrsg), *Europäische Sozialpolitik*, Nomos, Baden-Baden.
- Tyrowicz, J. (2007), *Podmioty Ekonomii Społecznej a perspektywy rozwojowe Polski 2007–2013*, „Wiadomości Społeczne” 2 (red. M. Grewiński).

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Zamieszanie wokół EMS

Polityka społeczna w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) jest na tyle zróżnicowana, że mówi się o jej kilku modelach, z charakterystycznymi dla nich krajami – Szwecją, Niemcami i Wielką Brytanią. Do tego można dodać odrębności charakterystyczne dla Europy Południowej oraz kolejne, dotyczące krajów postkomunistycznych. Z kolei, przy porównaniach modelowych Europy Zachodniej z USA różnice wewnętrznie europejskie są pomijane i traktuje się politykę społeczną w krajach tego pierwszego obszaru jako niezróżnicowaną jedność (np. Alesina, Glaeser 2004). W obu przypadkach (różne modele w Europie, model Europy a inne modele) mamy do czynienia z badaniami porównawczymi, w których pojęcie modelu nie ma charakteru normatywnego, tzn. nie jest istotne, który model powinien być naśladowany, a którego należy unikać. Określenia typu „model skandynawski” lub „model europejski” są w tym kontekście użytecznymi naukowo abstrakcjami, skrótowymi nazwami dla wzorów stwierdzonych w wyniku analizy danych z jednostek, takich jak państwa lub większe ich zbiory.

Z tego punktu widzenia europejski model społeczny (EMS) istnieje tam, gdzie da się stwierdzić różnice jakościowe lub stopnia między nim a modelami społecznymi związanymi z innymi obszarami czy organizacjami. Najpierw trzeba sprecyzować, o jaką podstawę chodzi i najprościej przyjąć, że mamy do czynienia z organizacjami międzynarodowymi oraz ich wymiarem społecznym. Dyskusje wokół EMS prowadzone są w kontekście funkcjonowania UE (UEMS), a nie tak, jakby chodziło po prostu o kontynent czy jakoś inaczej postrzeganą Europę, czy cywilizację europejską. Przedmiotem badań mogą być porównania wymiaru społecznego takich organizacji, jak: UE, Organizacja Państw Ame-

rykańskich (OAS), Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (NAFTA), Wspólny Rynek Południa w Ameryce Południowej (MERCOSUR lub MERCOSUL), Strefa Wolnego Handlu Ameryk (FTAA), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Układ o Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC), Unia Afrykańska (AU), Wspólnota Rozwoju Południowej Afryki (SADC) czy Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Wyniki tego rodzaju badań porównawczych dla organizacji MERCOSUR, SADC i ASEAN przedstawił B. Deacon (2001), a wymiar społeczny ECOWAS był przedmiotem badania R. Roberta (2004). Każda z tych organizacji ma więc swój model społeczny.

Często przyjmuje się, że EMS dotyczy wartości, a nie instytucji. Moim zdaniem, takie stanowisko wynika z pomieszania poziomów rozważań. Myśląc w kategoriach zbioru poszczególnych państw, od razu widzimy, że ich polityki społeczne bardzo się różnią, a więc o wspólnym modelu można mówić ewentualnie tylko w sferze tego, co powinno być, a nie tego co jest (i tak jest to bardzo mocna teza, gdyż nawet bardzo różne narodowe polityki społeczne mogą mieć wspólne cechy). Co innego, gdy wchodzimy na poziom organizacji międzynarodowych, wówczas trudno od razu przyjąć za pewnik to, że nie mają one własnej polityki społecznej, która stanowi nową jakość w porównaniu ze zbiorem polityk społecznych państw członkowskich. Weźmy abstrakcyjny przykład, dwa kraje A i B, z polityką społeczną PSA i PSB, postanowiły się połączyć w organizację gospodarczo-społeczną AB ze wspólnymi instytucjami, które mają również pewne kompetencje w dziedzinie polityki społecznej. Wykonywaniem tych kompetencji będzie więc PSAB, przy istnieniu nadal odrębnych PSA i PSB. Dlatego też nie ma sprzeczności między stwierdzeniem, że są różne modele polityki społecznej w państwach europejskich i jest też jej model europejski, który nie sprowadza się do kilku ogólnych haseł, co do których wszyscy się zgadzają.

Drugie źródło zamieszania związane jest z normatywną stroną całej dyskusji. Stwierdzenie o nieistnieniu lub istnieniu EMS to jedno, ale gdy już zgodzimy się, że EMS jednak istnieje (część dyskutantów odpada upierając się, że nie), pojawiają się interesujące pytania o to, jaki on jest, jak się zmieniał, jaki może być oraz w końcu o to, jaki być powinien. W tym ostatnim przypadku spektrum możliwych stanowisk należy rozpatrywać w różnych wymiarach, np. mniej czy więcej kompetencji wspólnotowych; mniej lub bardziej pośrednie formy ich realizacji; mniej czy więcej redystrybucji za pomocą funduszy unijnych itd. Można zebrać wszystkie „mniej” i ulepić z nich stanowisko minimalistyczne oraz zrobić to samo z „więcej”, żeby uzyskać przeciwstawne do niego podejście maksymalistyczne. Minimalistami będą zapewne euro-liberałowie i zwolennicy jednolitego wspólnego wolnokonkurencyjnego rynku a maksymalistami euro-socjaliści zapewne bardziej sceptyczni co do dobroczynnych skutków strategii rynkowej, a więc cała ideologicznie uwarunkowana dyskusja wokół polityki społecznej toczona dotychczas na scenie krajowej lub w sferze ogólnej teorii przenosi się na poziom europejski.

Ujmując sprawę dynamicznie, minimalistami byli zapewne twórcy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), niemniej poparcie dla rozwijania wymiaru społecznego wspólnoty rosło wraz z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w Europie, co miało również instytucjonalny wyraz od roku 1975 (pierwszy wspólnotowy *Social Action Programme*).

Torpedowanie tego trendu przez brytyjskich konserwatystów było dość skuteczne (tylko deklaratorywna Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, Traktat z Maastricht z deklaratorywnym protokołem dotyczącym spraw społecznych, zakwestionowanie programu *Poverty IV*), ale skończyło się to wraz z oddaniem przez nich władzy w 1997 roku (Traktat Amsterdamski dający podstawy do prowadzenia wspólnej Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz wspólnej polityki przeciwko ubóstwu w postaci Procesu Inkluzji Społecznej i innych programów tego rodzaju). Strategia Lizbońska (SL) z 2000 roku, z uwzględnieniem aspektów zatrudnieniowych, społecznych i ekologicznych, to kolejny krok w kierunku rozszerzania wymiaru społecznego UE. Szybko jednak podniosły się głosy oponentów, co uwidoczniło się w zrewidowanej SL z 2005 roku. Jednocześnie podejmowano działania w kierunku, m.in. liberalizacji europejskich standardów czasu pracy, radykalnego otwarcia konkurencji na wspólnotowym rynku usług (tzw. dyrektywa Bolkesteina i jej pokłosie w postaci dyskusji o usługach użyteczności publicznej, w tym socjalnych) oraz nacisków na reformy narodowych polityk rynku pracy (uelastycznianie prawa pracy) i zabezpieczenia społecznego (zwiększenie bodźców prozatrudnieniowych w systemach świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych i nie tylko). Inicjatywa w postaci projektu Traktatu Konstytucyjnego upadła, co można wiązać z tym, że był to dokument postrzegany przez jednych jako zbyt liberalny w sferze społeczno-gospodarczej, a jednocześnie zbyt daleko idący w integracji politycznej.

Jaka będzie przyszłość EMS lub polityki społecznej UE (UEPS)? Posłużę się tu rozważaniami dwóch francuskich autorek. M. Jouen i C. Palpant, które 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 60. 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. Reforma Strategii Lizbońskiej z 2005 roku szła raczej w przeciwnym kierunku.

Polskie standardy socjalne są niedorozwinięte, czego przykładem najogólniejszym jest niezdolność do ratyfikacji kilku rozdziałów Konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego z 1952 roku, a także wyborcza ratyfikacja Europejskiej Karty Społecznej z 1961 roku; oraz krytyka realizacji tego, co przyjęliśmy wytykana nam przez Komitet Praw Społecznych Rady Europy (głównie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dla bezrobotnych). Do modelu *flexicurity* też nam raczej daleko, mamy co prawda już dość elastyczne prawo pracy, ale do tego potrzeba też odpowiednich zasilków, instrumentów aktywizacyjnych oraz sprawnych i profesjonalnych publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Te ostatnie pozostawiają jednak wiele do życzenia (OECD 2007). Przodujemy chyba tylko w reformach emerytalnych, ta z 1999 była tak radykalna, że w projekcjach mamy najwyższy spadek wydatków na emerytury w krajach UE do 2050 roku (EC 2006). Pewnie dlatego obrona tej reformy jest tak silna w środowiskach eksperckich zdominowanych przez oszczędnościowy punkt widzenia (jak najmniej wydawać na cele społeczne).

Główni projektanci naszych dotychczasowych stanowisk w sprawach EMS-UEPS prezentują daleko posunięty minimalizm. M. Duszczyk opisał 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.

Odnosnie 1. – równie niejasne jest znaczenie pojęcia *social protection*, którego używa się w żargonie dokumentów UE. Tak jak jest wiele modeli polityki społecznej, tak też jest wiele modeli zabezpieczenia społecznego w Europie i w związku z tym osiąganie kompromisów będzie tu również bardzo trudne. Panuje jednak przekonanie, że właściwie wszyscy europejscy urzędnicy i eksperci popierają modernizację polityki zabezpieczenia społecznego i polityki rynku pracy zalecane przez Bank Światowy (np. systemy emerytalne) i OECD (np. uelastycznianie rynku pracy). Mimo niejasności i różnych modeli *social protection* zapanowała więc powszechna zgoda, jak je mamy reformować w Europie.

Odnosnie 2. – jest to popularne hasło, za którym kryją się same wątpliwości, ponieważ po to stworzono systemy zabezpieczenia społecznego, aby dać ludziom dochody, gdy nie są zdolni do pracy, nie mogą jej znaleźć lub nie powinni pracować. Czy chodzi więc o to, aby pracowali niezdolni do pracy, nie mogący jej znaleźć i ci, którzy powinni robić coś innego?

Odnosnie 3. – priorytet dla zatrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego oraz uelastycznianie prawa pracy łącznie oznaczają program zmniejszania realizacji praw pracowników i osób, które z różnych uzasadnionych powodów nie pracują. Trudno więc oczekiwać, aby spotkał się on z powszechną akceptacją, poza kręgami urzędników i ekspertów.

Odnosnie 4. – jest to bardzo mocny minimalizm, gdyż odnosi się do „wszelkiego rodzaju pomysłów”.

Odnosnie 5. – prawdopodobnie oznacza to brak zrozumienia dla argumentów zgłaszanych przeciwko pierwotnemu projektowi dyrektywy Bolkesteina.

M. Duszczyk w konkluzjach podkreśla, że „Próba narzucenia przez jedno państwo 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 broniące. Wygląda na to, że wokół europejskiej polityki gospodarczej ucichły jakiegokolwiek debaty i nie jest potrzebna żadna narodowa innowacyjność (wręcz przeciwnie – jest ona niepożądana), a w europejskiej 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.

Osobiście nie mam nic przeciwko rozwojowi EMS-EUPS w duchu nowego kontraktu społecznego zaproponowanego przez Jouen i Palpant. Argumenty minimalistów zwykle są uzasadniane obawami o wpływ klasycznej polityki społecznej na rozwój gospodarczy i poziom zatrudnienia. Badania na ten temat nie dostarczają jednoznacznych konkluzji, o czym możemy już nawet przeczytać w raportach OECD (2007). Podobnie jak niejednoznaczne są oceny skutków uelastyczniania rynku pracy (Tangian, 2005), programów skłaniania obywateli do pracy za pomocą zabezpieczenia społecznego (Handler, Babcock, 2006) oraz prywatyzacji polityki społecznej (Pearson, Martin, 2005). Poza tym, jeżeli już uda się dostosować rzeczywistość do ideologicznych dogmatów i będziemy musieli wybrać między zwiększaniem średniej indywidualnej konsumpcji a zwiększaniem dostępności i jakości dóbr publicznych, wybieram oczywiście to drugie.

Bibliografia

- Alesina, A., Glaeser, E. (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A world of Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Deacon, B. (2001), *The Social Dimension of Regionalism, Globalism and Social Policy Programme (GASPP)*, Helsinki.

- Duszczyk, M. (2005), *Europejski model społeczny*, (w:) M. Duszczyk (red.), *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- EC (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004–50)*, European Economy, Special Report nr 1/2006, European Commission.
- Handler, J.E., Babcock, A.S. (2006), *The Failure of Workfare: Another Reason for the Basic Income Guarantee*, „Basic Income Studies” nr 1 tom 1.
- Jouen, M., Palpant, C. (2005), *For a new European social contract*, Studies & Research nr 43, Notre Europe.
- OECD (2007), *OECD Employment Outlook*, Organisation for Economic Co-Operation And Development.
- Pearson, M., Martin J.P. (2005), *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?* Discussion Paper nr 1544, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec.
- Robert, R. (2004), *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS*, Working Paper nr 49, Policy Integration Department International Labour Office, Genewa.
- Tangian, A. (2005), *Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators*, Hans Böckler Stiftung, 11 marzec.

RECENZJE

Frysztański K., *Socjalna Ameryka, O obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej w Stanach Zjednoczonych*, NOMOS, Kraków, 2005;
Kraus K., Geisen T., Piątek K., (red), *Państwo socjalne w Europie. Historia – Rozwój – Perspektywy*, Wydawnictwo UMK, Toruń, 2005;
Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003*, Aspra-Jr, Warszawa, 2005;
Chorągwicka B., *Droga do Europy – hiszpańskie zmagania z bezrobociem*, Materiały z zagranicy, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2006.

Redakcja *Problemów polityki społecznej* poprosiła mnie o ocenę czterech ostatnio wydanych książek pod kątem ich przydatności do studiowania porównawczej polityki społecznej. Stąd też w niniejszej recenzji nie będzie merytorycznej oceny powyższych publikacji, ale jedynie kilka refleksji z punktu widzenia czytelnika zainteresowanego przede wszystkim sposobami rozwiązywania problemów społecznych, stosowanymi w różnych krajach.

Na wybór recenzowanych pozycji miał wpływ przede wszystkim czas ich wydania, równocześnie jednak tworzą one bardzo zróżnicowany zbiór. Książka K. Frysztańskiego to owoc wieloletnich studiów ich autora nad problematyką amerykańskiej teorii i metodyki pomocy społecznej oraz pracy socjalnej. Druga publikacja, *Państwo socjalne w Europie*, to dzieło zbiorowe, autorstwa kilkunastu badaczy zajmujących się polityką społeczną w różnych krajach europejskich. Dwie kolejne publikacje to zmodyfikowane prace dyplomowe: w przypadku J. Wiśniewskiego była to praca doktorska, w przypadku B. Chorągwickiej – praca magisterska.

Osoby zainteresowane porównawczą polityką społeczną poszukują przede wszystkim informacji, zarówno jak najbardziej aktualnych danych statystycznych, jak i wiadomości o instrumentach i strategiach polityki społecznej, a także o różnych perspektywach patrzenia na problemy społeczne i na sposoby ich rozwiązywania. Wszystkie z powyższych publikacji stanowią dobre źródło takich informacji, z tym że każda z nich zawiera informacje innego rodzaju.

Najwięcej danych statystycznych zawiera opracowanie B. Chorągwickiej i są to dane zaprezentowane w sposób umożliwiający czytelnikowi łatwe dotarcie do potrzebnych infor-

macji. Są to przede wszystkim dane dotyczące różnych aspektów hiszpańskiego rynku pracy i zjawiska bezrobocia, a także bardzo bogaty zbiór danych ze sfery demografii. Moim zdaniem, właśnie zebranie w jednym opracowaniu bardzo wielu istotnych informacji, prezentujących przemiany hiszpańskiego rynku pracy i hiszpańskiego społeczeństwa w pierwszych dekadach przynależności tego kraju do Wspólnoty Europejskiej, stanowi o dużej przydatności tego opracowania w studiach porównawczej polityki społecznej. Mimo istotnych odmienności, sytuacja Polski w momencie jej przystąpienia do Unii Europejskiej jest w znacznym stopniu zbliżona do sytuacji Hiszpanii, bowiem wiele problemów, przed którymi stoi obecnie Polska, występowało lub występuje tam nadal. Stąd też prześledzenie „hiszpańskich zmagających z bezrobociem” może mieć ogromne praktyczne znaczenie dla kształtowania polskiej strategii rozwiązywania tego problemu.

Dane statystyczne zawiera również książka J. Wiśniewskiego, ale najbardziej interesujące informacje w niej zawarte dotyczą ewolucji polityki społecznej w Szwecji i w Wielkiej Brytanii w latach 1993–2003. Dla recenzenta najciekawsze były te fragmenty pracy, w których autor charakteryzuje specyfikę i odmienności szwedzkiej, a przede wszystkim brytyjskiej, „trzeciej drogi”. Moim zdaniem, autor dobrze wykorzystał możliwości, jakie dawał mu taki a nie inny wybór krajów, będących przedmiotem analizy. Uważny czytelnik otrzymuje dostateczną ilość informacji, pozwalających zorientować się, czym różnią się „trzecie drogi”, którymi podążają partie socjaldemokratyczne w obu tych krajach, jakie są charakterystyczne instrumenty i programy polityki społecznej właściwe dla różnych wizji „trzeciej drogi” i wreszcie, jaka jest skuteczność tych instrumentów w realizacji podstawowych wartości polityki społecznej. Wbrew pozorom informacje na ten temat nie są w Polsce łatwo dostępne, a autor oparł swe rozważania na szerokim materiale źródłowym i aktualnych pozycjach literatury przedmiotu.

Spośród tych wszystkich informacji dla recenzenta najistotniejsze są te, które dotyczą poszukiwań nowych sposobów rozwiązywania kwestii społecznych; rozwiązań wymuszonych zmienionymi gruntownie uwarunkowaniami zewnętrznymi, w jakich funkcjonuje polityka społeczna. Książka zawiera wystarczająco dużo danych, które pozwalają zrozumieć istotę i odrębności strategii polityki społecznej, stosowanych przez oba kraje. Okazuje się, że zarówno w Szwecji, jak i w Wielkiej Brytanii z pewnością nie mamy do czynienia z bankructwem dotychczasowych strategii, ale z bardzo intensywnymi pracami zmierzającymi do skonstruowania nowych instytucji polityki społecznej, instytucji lepiej dostosowanych do współczesnych uwarunkowań.

Informacje zawarte w książce *Państwo socjalne w Europie* dotyczą przede wszystkim głównych etapów kształtowania się państw socjalnych w wybranych krajach: Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Holandii, Włoszech, Szwecji, Polsce, Turcji i w Szwajcarii. Dla polskiego czytelnika prawdopodobnie najbardziej przydatne będą opracowania dotyczące Holandii, Włoch, Turcji i Szwajcarii, bowiem literatura w języku polskim na ich temat nie jest zbyt bogata. Z pozostałych opracowań korzyści wyciągną głównie ci czytelnicy, którzy już dużo wiedzą o polityce społecznej tych krajów i dla których zawarte w dotyczących ich rozdziałach informacje będą przede wszystkim uzupełnieniem już posiadanej wiedzy. Wydaje się, że opracowania te nie były przygotowywane z myślą przedstawienia

w miarę całościowych strategii poszczególnych polityk społecznych, dlatego też wyłania się z nich raczej fragmentaryczny obraz funkcjonowania systemów socjalnych w tych krajach. Jak sądzę, czytelnik oczekujący w miarę spójnego obrazu polityki społecznej danego kraju większy pożytek może uzyskać z recenzowanych opracowań autorów polskich niż z książki *Państwo socjalne w Europie*. Te pierwsze zawierają bowiem bardziej przydatne ujęcia tematu dla słabiej zorientowanego w danej problematyce czytelnika, teksty autorów zagranicznych nie zawsze są w pełni zrozumiałe dla wszystkich tych, którzy nie są dobrze wprowadzeni w specyficzne konteksty rozumowania, funkcjonujące w innych krajach.

Książka K. Frysztackiego zawiera informacje zupełnie innego rodzaju. Autor zapoznaje nas bowiem z najważniejszymi wątkami amerykańskiej literatury przedmiotu dotyczącej pomocy społecznej i pracy socjalnej. Jest to literatura bardzo bogata i wielowątkowa, mająca ogromne znaczenie dla teorii i metodyki pomocy społecznej i pracy socjalnej. Dobrze zapoznanie się z tą literaturą przekracza możliwości zdecydowanej większości osób zajmujących się w Polsce pomocą społeczną, pracą socjalną i w ogóle całą polityką społeczną, stąd też książka K. Frysztackiego stanowi dla nas wszystkich niezastąpione źródło informacji. Autor przyjął przy tym bardzo korzystną dla czytelnika formułę prezentowania literatury przedmiotu. Przedstawia bowiem najbardziej istotne, jego zdaniem, pozycje tej literatury, referując bardzo jasno i obszernie zajmowane w niej stanowiska. K. Frysztacki stara się przy tym, by czytelnik miał jak największe możliwości wiernego zapoznania się z poglądami autorów tych publikacji. Często obszernie cytuje zawarte w nich treści, a komentarz własny bardziej wyjaśnia, niż przysłania tok oryginalnego wywodu. W ten sposób czytelnik w niemal bezpośredni sposób otrzymuje dostęp do najważniejszych pozycji literatury przedmiotu i może je wykorzystać w swojej pracy.

Obok odpowiedzi na pytanie: jak jest?, osoby zajmujące się porównawczą polityką społeczną chcą wiedzieć: dlaczego tak jest? i jaka jest skuteczność różnych instrumentów polityki społecznej lub całych strategii tej polityki w rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych? Najczęściej nie ma na te pytania jednoznacznej odpowiedzi, a zwykle jest wiele różnych prób interpretacji uwarunkowań danego zjawiska i skrajne (pozytywne i negatywne) oceny skuteczności podejmowanych działań. We wszystkich recenzowanych opracowaniach można znaleźć autorskie komentarze na temat możliwych przyczyn występowania opisywanych zjawisk lub problemów społecznych i spostrzeżenia dotyczące sposobów ich rozwiązywania.

To, które z tych komentarzy i spostrzeżeń zwróci szczególną uwagę czytelnika, zależy w znacznym stopniu od osobistych zainteresowań każdego z nas i od indywidualnych przemyśleń. Poniżej przedstawiam kilka z nich, które szczególnie utkwiły mi w pamięci.

Pierwsze z nich zostało sformułowane przez K. Frysztackiego, który pisząc o *trickle down economy* zauważył, że „rozmaite dane liczbowe mogą być przedstawiane jako argumenty na rzecz poszczególnych, nawet przeciwstawnych, kierunków rozumowania”. Bardzo ciekawe są również spostrzeżenia tego autora dotyczące komunitarianizmu i społecznej odpowiedzialności biznesu, a także oceny „efektywności systemowego nacisku na podejmowanie pracy zawodowej” związanego z reformą pomocy społecznej w USA w 1996 roku.

Z kolei B. Chorągwicka zauważa, że doświadczenia Hiszpanii potwierdzają tezę, iż „wzrost gospodarczy nie jest warunkiem dostatecznym wzrostu liczby miejsc pracy”. Ciekawe są również spostrzeżenia autorki dotyczące związku między niskim udziałem mężów w wykonywaniu obowiązków domowych a poziomem dzietności kobiet w Hiszpanii oraz jej uwagi dotyczące przygotowania społeczeństwa tego kraju do przyjęcia zwiększonej fali imigrantów.

Spośród recenzowanych książek najbliższe moim zainteresowaniom było opracowanie J. Wiśniewskiego, stąd też to właśnie z jego lektury wyniosłem najwięcej korzyści. J. Wiśniewski w swojej książce udowadnia, że w praktyce zmiany w szwedzkiej strategii polityki społecznej miały w ostatnich kilkunastu latach raczej marginalny niż radykalny charakter i że również w Wielkiej Brytanii strategia ta nie uległa gruntownym przeobrażeniom, nawet mimo znacznych wysiłków podejmowanych w tym zakresie przez partię konserwatywną.

Kilka innych uwag J. Wiśniewskiego ma – moim zdaniem – kapitalne znaczenie dla oceny perspektyw rozwoju polityki społecznej w najbliższych kilkunastu latach i wyboru najbardziej skutecznych strategii rozwiązywania kwestii społecznych. Pierwszy wniosek dotyczy związków między politykami – społeczną i gospodarczą. Jak to przekonująco udowadnia autor, jednym z podstawowych czynników warunkujących wysoką konkurencyjność szwedzkiej gospodarki jest wysoka produktywność pracy. Zachowanie wysokiego standardu praw socjalnych jest więc również obecnie możliwe, ale tylko wtedy, gdy jakość kapitału ludzkiego będzie umożliwiała sfinansowanie wysokich pozapłacowych kosztów pracy. Ten warunek nie jest spełniany w Wielkiej Brytanii, co w znacznym stopniu determinuje odrębności realizowanych przez te kraje strategii polityki społecznej. Tak więc – innymi słowy – możliwe jest zachowanie instytucjonalnego charakteru szwedzkiego modelu polityki społecznej, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu kapitału ludzkiego. Drugi wniosek dotyczy konsekwencji realizowanej w Wielkiej Brytanii polityki dyscyplinowania bezrobotnych, określanej mianem *welfare to work*. Analizując tę politykę, autor trafnie zauważa, że prowadzi ona do marnowania kapitału ludzkiego, co jest prawdopodobnie jedną z głównych przyczyn niskiej produktywności pracy w tym kraju. Wniosek ten ma także konsekwencje dla polskiej koncepcji polityki rynku pracy. Dla coraz większej liczby polityków w naszym kraju o wiele atrakcyjniejsze wydają się być sposoby „wypychania” bezrobotnych na rynek pracy niż inwestowanie w umiejętności i kwalifikacje siły roboczej, co zdaniem J. Wiśniewskiego (z czym w pełni się zgadzam) jest w dalszej perspektywie znacznie bardziej korzystne.

Kolejne uwagi mają znaczenie przede wszystkim dla osób decydujących o sposobach finansowania wydatków socjalnych. W pierwszej z nich autor nawiązuje do badań przeprowadzonych przez Price Waterhouse Coopers, z których wyciąga wniosek, że: „wydatki publiczne, jeśli nie są finansowane z długu publicznego, nie działają kontrproduktywnie”. Drugi wniosek to ten, że ograniczenie niektórych rodzajów wydatków (np. na edukację) działa w dalszej perspektywie niekorzystnie na gospodarkę.

Na koniec dwie refleksje o nieco innym charakterze. Pierwsza z nich dotyczy nie tyle ocenianych książek, ale raczej nas wszystkich, publikujących opracowania naukowe.

W ostatnich kilkunastu latach wzrosła bardzo znacznie liczba takich opracowań, zdecydowanie łatwiej dotrzeć też do pełnych tekstów materiałów źródłowych. Równocześnie zwiększył się znacznie zakres obowiązków większości z nas i skrócił czas, który możemy poświęcić na czytanie. W konsekwencji rzadko czytamy całe publikowane opracowania, częściej wybieramy z nich jedynie interesujące nas fragmenty. Przeczytanie czterech recenzowanych prac zajęło mi w gorącym okresie majowo-czerwcowym około półtora miesiąca, a zajęłoby pewnie jeszcze więcej czasu, gdybym wszystkim częściom tych publikacji poświęcił jednakową uwagę. Wypływa stąd nieco smutny wniosek dla wszystkich nas piszących: jeżeli chcemy, by ktokolwiek czytał nasze opracowania (poza oczywiście tymi o charakterze podręcznikowym), powinniśmy je dostosować do zmieniających się możliwości i wymagań czytelników. Pozwalam sobie sformułować w tym względzie kilka sugestii.

Po pierwsze, powinniśmy liczyć się z tym, że to co publikujemy, będzie przeczytane w całości z reguły przez nie więcej niż kilka/kilkanaście osób.

Po drugie, należy tak kształtować strukturę publikowanych przez nas prac, by możliwe było zapoznanie się jedynie z wybranymi częściami naszych publikacji, zgodnie z indywidualnymi zainteresowaniami czytelnika. Już sam spis treści każdej publikacji powinien dać możliwość dokonania takiego wyboru, a wskazane, by poszczególne części pracy stanowiły wyraźnie wyodrębnione całości.

Po trzecie, większą uwagę należałoby zwrócić na podsumowanie zarówno całej publikacji, jak i poszczególnych jej części. Takie podsumowania powinny dawać czytelnikowi możliwość szybkiego zapoznania się z najważniejszymi przemyśleniami autora oraz zachęcać do przeczytania całej pracy lub jej wybranych fragmentów.

Patrząc z tego punktu widzenia, największe możliwości sterowania swą lekturą mają czytelnicy prac B. Chorągwickiej i J. Wiśniewskiego, czytelnicy opracowania *Państwo socjalne w Europie* mogą właściwie wybrać jedynie rozdział dotyczący interesującego ich kraju, natomiast z książki K. Fryszackiego należy w zasadzie przeczytać wszystkie rozdziały merytoryczne.

Druga refleksja skierowana jest do przyszłych adeptów pracy naukowej. Dwa z recenzowanych opracowań bazują na pracach dyplomowych, magisterskiej i doktorskiej. Wydaje się, że obecnie wszystkie osoby myślące o karierze naukowej powinny tak wybierać tematy swych prac dyplomowych (w tym z pewnością prac doktorskich) i tak je pisać, by możliwe było ich opublikowanie. Należy bowiem liczyć się z tym, że już niedługo doktorat będzie stanowił przepustkę do kariery naukowej, porównywalną z obecną pracą habilitacyjną.

Mirosław Księżopolski
Instytut Polityki Społecznej

Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2005, 322 strony

Zachodzące współcześnie przemiany światowych struktur politycznych i ekonomicznych (integracja europejska, globalizacja), a także występowanie wspólnych dla większości państw rozwiniętych przekształceń w zakresie rynku pracy, modelu rodziny i struktur demograficznych, spowodowały zrozumiałą potrzebę wzrostu zapotrzebowania na badania porównawcze. Rosnący dorobek prac z zakresu międzynarodowej porównawczej polityki społecznej pozwolił na sformułowanie tezy, iż te same czynniki nie muszą wpływać na przyjęcie identycznych rozwiązań w sferze *welfare state*. Ciekawa książka Jakuba Wiśniewskiego *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003* (2005) wpisuje się w ten nurt badawczy. Jej podstawową zaletą jest ukazanie, jak w praktyce niewielkie jest pole manewru dla rządów podejmujących próby reformowania państw opiekuńczych. Każdy taki wysiłek jest ograniczony przez charakterystyczne dla danego kraju uwarunkowania polityczne i ekonomiczne, a także przez kształt przyjętych wcześniej rozwiązań.

Dobór porównywanych państw jest bardzo interesujący, trudno bowiem o skonfrontowanie – przynajmniej w potocznym rozumieniu – krajów realizujących bardziej odmienne drogi rozwoju. Model szwedzki, kojarzony z anachronicznym socjalizmem nie ma w ostatnich latach w Polsce dobrej prasy. Z kolei Wielka Brytania, podążająca bardziej neoliberalną ścieżką jest podobnie jak Irlandia stawiana za wzór kraju, w którym deregulacja i liberalne reformy pozwoliły na osiągnięcie szybkiego wzrostu gospodarczego. Objęcie analizą tak odmiennych państw pozwoliło autorowi z jednej strony na uwypuklenie istniejących różnic, a z drugiej na zweryfikowanie mitów dotyczących przyjętych w Szwecji i Wielkiej Brytanii rozwiązań.

Ramy metodologiczne omawianej publikacji zostały przedstawione w pierwszym rozdziale książki. Skrócowa analiza rozwoju szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej została tu poprzedzona podrozdziałami na temat pojęcia państwa opiekuńczego oraz współczesnych wyzwań dla polityki społecznej. Tematem książki jest właśnie państwo opiekuńcze, którego to pojęcia autor używa wymiennie z terminem *welfare state* uznając, że określenia te odnoszą się do modelu państwa, „które akceptując podstawową strukturę

gospodarki opartej na prywatnych przedsiębiorstwach i wolnym rynku – aktywnie działa na rzecz postępu społecznego”. Rozważania na temat specyfiki *welfare state* doprowadziły autora do typologii państw opiekuńczych, spośród których największy wpływ na omawianą książkę wywarł podział na reżimy (liberalne, konserwatywno-korporacyjne i socjaldemokratyczne) zaproponowany w 1990 r. przez Esping-Andersena. J. Wiśniewski, idąc za autorem *The Three Worlds of Welfare Capitalism* uwzględnia dwa podstawowe aspekty teorii sformułowanej przez słynnego Duńczyka. Pierwsza z nich, to teza o wielowymiarowym charakterze działań podejmowanych przez państwa opiekuńcze. W omawianej publikacji konstatacja ta znajduje odzwierciedlenie w uwzględnieniu dwóch wymiarów teorii Esping-Andersena: dekomodyfikacji (rozumianej jako stopień zabezpieczenia obywateli przed ryzykiem działania sił rynkowych) i stratyfikacji (hierarchii stosunków społecznych, które utrwała państwo przez swoją politykę społeczną). Drugim istotnym aspektem jest tutaj wzięcie pod uwagę wpływu czynników politycznych i gospodarczych na polityki społeczne w omawianych państwach. Wymienione wyżej elementy są obecne w rozdziałach: drugim (ewolucja modelu polityki społecznej w Szwecji) i trzecim (przykład Wielkiej Brytanii). Obydwa rozdziały mają taką samą strukturę. Każdy z nich rozpoczyna się od opisanie uwarunkowań politycznych i gospodarczych, które miały decydujące znaczenie dla rozwiązań przyjmowanych w sferze polityki społecznej. W dalszych częściach rozdziałów przedstawiono syntetycznie najważniejsze przekształcenia, jakie zaszły w politykach społecznych omawianych państw, z uwzględnieniem podziału na zmiany w kontekście dekomodyfikacji oraz stratyfikacji.

Przyjęta struktura jest bardzo czytelna i pozwala na wyodrębnienie zmiennych (system polityczny, partyjny, struktura gospodarki itp.), które oddziałują na polityki społeczne. Należy w tym miejscu zauważyć, iż autor traktuje omawiane państwa jako osobne przypadki. Zastosowanie metody *case study* ma tutaj istotne zalety, bo pozwala na przyjęcie szerokiej optyki badawczej, uwzględniającej liczne historyczne, polityczne i gospodarcze uwarunkowania, które miały wpływ na polityki społeczne obu krajów. Z drugiej strony, zebrane w rozdziałach drugim i trzecim dane nie są w pełni porównywalne, co stanowi o pewnym ograniczeniu omawianej publikacji. Charakter stricte porównawczy ma natomiast czwarty, ostatni rozdział książki. Jego tematem jest ukazanie wpływu Unii Europejskiej na szwedzką i brytyjską politykę społeczną.

Przedstawiając uwarunkowania polityczne ewolucji szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej, J. Wiśniewski zwraca uwagę na fakt, że w stosunkowo krótkim okresie, pomiędzy 1993 a 2003 rokiem, doszło do dość istotnych przetasowań na scenach politycznych obu państw. Kryzys gospodarczy na początku lat 90., przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej w 1995 r. (oraz ostateczna rezygnacja z przyjęcia euro, podyktowana troską o utrzymanie dotychczasowego modelu społecznego), wreszcie afery spowodowana ujawnieniem prawdy na temat procedury przymusowej sterylizacji – wszystkie te wydarzenia sprawiły, że skandynawska polityka stała się ciekawa jak nigdy dotąd. W wyborach z 1991 r. partia socjaldemokratyczna uzyskała najgorszy wynik od przeszło 60 lat, a ster rządów objęła koalicja partii niesocjalistycznych forsująca program neoliberalny. Z kolei w Wielkiej Brytanii w wyniku wyborów z 1997 r. objęła rządy Partia Pracy, kończąc tym

samym 18-letni okres panowania konserwatystów. Analizując wpływ tych wydarzeń na modele polityki społecznej, autor omawianej publikacji zwraca uwagę na cechy systemów politycznych obu państw, które sprawiły, że ww. wydarzenia nie doprowadziły do znaczących zmian w sferze polityki społecznej. Jeśli chodzi o Szwecję, to mowa tutaj przede wszystkim o konsensualnym charakterze tamtejszej demokracji. Oceniając programy polityczne poszczególnych partii w latach 1993–2003, autor dochodzi do wniosku, iż generalne reformy polityki społecznej były prowadzone przy ogólnym konsensusie, występującym nie tylko na szczeblu władzy, ale także w społeczeństwie obywatelskim. Tak więc nawet porażka partii socjaldemokratycznej i okresowe odsunięcie jej od władzy nie pociągnęły za sobą poważniejszych prób ograniczania państwa opiekuńczego. Również w przypadku Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje dwupartyjny model wyborczy (który teoretycznie jest czynnikiem ułatwiającym wprowadzanie reform), w praktyce więcej było kontynuacji niż radykalnych zmian. Wynika to z faktu, iż Partia Pracy zaakceptowała nie tylko neoliberalne zasady polityki gospodarczej sformułowane przez konserwatystów, ale również wiele posunięć z zakresu polityki społecznej (m.in. częściową prywatyzację świadczenia usług społecznych). Autor jest tutaj niewątpliwie pod wrażeniem ideologii „trzeciej drogi”, uważając, że zdołała ona sformułować w sferze polityki społecznej „spójny i całościowy system wartości i postulatów praktycznych rozwiązań”. Wydaje się jednak, że uznanie dla laburzystów i głoszonego przez nich programu, o ile jest uprawnione, jeśli chodzi o skuteczność w polityce (Partia Pracy wygrała wybory w 2001 r. podobnym stosunkiem głosów jak cztery lata wcześniej), to jeśli weźmiemy pod uwagę faktyczne dokonania w sferze polityki społecznej, staje się bardziej dyskusyjne.

Analizując uwarunkowania ekonomiczne, autor zwraca uwagę na fakt, iż na początku ubiegłej dekady Szwecja należała do najbardziej konkurencyjnych gospodarek na świecie i pomimo wystąpienia przejściowego kryzysu lat 90. (spowodowanego w większym stopniu złą koniunkturą na rynkach zagranicznych niż sytuacją wewnętrzną), skandynawska gospodarka była w stanie utrzymać swoją wysoką pozycję w światowych rankingach. Spowolnienie wzrostu gospodarczego w 1991 r. i kilku następnych latach nie spowodowało znaczącego obniżenia wydatków społecznych. Pewne cięcia nastąpiły na początku lat 90., jednak miały one charakter koniunkturalny, i już w okresie po 1997 r. były stopniowo podwyższane do poprzedniego poziomu. W efekcie, w 2002 r. Szwecja wciąż wydawała dwukrotnie więcej od Irlandii na ochronę socjalną. Wysokie standardy socjalne nie stanowiły jednak przeszkody w osiąganiu wzrostu gospodarczego lub, jak przekonuje autor, związek ten nie był oczywisty. Pozapłaćcowe koszty pracy w dużej części miały charakter długoterminowych inwestycji społecznych, które zabezpieczały szwedzką gospodarkę przed utratą przewagi konkurencyjnej na rzecz państw o niższych kosztach pracy. Wydatki na działalność badawczo-rozwojową w Szwecji były bardzo wysokie, a wskaźnik produktywności (mierzony dynamiką PKB na głowę zatrudnionego) należał do najwyższych w Europie. Szwecja wyprzedziła trendy liberalizacyjne na kontynencie europejskim, prywatyzując swoje rynki energii i telekomunikacji jeszcze w latach 80. Jednocześnie autor zauważa niedoskonałości struktury skandynawskiej gospodarki. Chodzi tutaj przede wszystkim o dominującą pozycję dużych przedsiębiorstw i zbyt wolny rozwój sektora małych i średnich

przedsiębiorstw, który nie jest w stanie wygenerować wystarczającej ilości nowych miejsc pracy. Stanowi to duży problem, zważywszy na fakt, że dalszy wzrost zatrudnienia (przede wszystkim kobiet) w sektorze publicznym nie jest obecnie możliwy do uzyskania.

Dla brytyjskiej gospodarki niezwykle ważny był fakt, iż w latach 1993–2003 polityka poszczególnych rządów (zarówno konserwatystów, jak i laburzystów) charakteryzowała się ciągłością i konsekwencją realizacji wyznaczonych celów, takich jak redukcja deficytu budżetowego czy zmniejszenie inflacji. Partia Pracy ostatecznie odeszła od zasad polityki gospodarczej sformułowanych przez Keynesa, zgodnie z którymi państwo powinno oddziaływać na wzrost gospodarczy za pomocą wydatków publicznych. Gordon Brown, laburzystowski szef departamentu skarbu prowadził politykę, zgodnie z którą w trakcie cyklów koniunkturalnych rząd może zadłużać się jedynie do pokrycia wydatków inwestycyjnych, a nie po to, by finansować bieżące wydatki. W omawianym okresie doszło do znacznego zmniejszenia progresji podatkowej, jednak ogólne wpływy budżetu z tytułu podatków nie uległy zmniejszeniu, gdyż wzrosły stawki podatków konsumpcyjnych. O ile więc kryzys gospodarczy z lat 90. nie przełożył się na redukcję wydatków społecznych w Szwecji, o tyle poprawiająca się pod koniec lat 90. koniunktura gospodarcza w Wielkiej Brytanii nie spowodowała znacznego wzrostu wydatków ponoszonych na politykę społeczną. Rząd Blaira dokonał natomiast pewnych przesunięć w tej sferze, zwiększając wydatki, m.in. na edukację. Jak konkluduje J. Wiśniewski, nie obniżyło to konkurencyjności gospodarki, ale odwrotnie – sprzyjało długofalowemu wzrostowi gospodarczemu.

Przechodząc do omówienia szwedzkiej polityki społecznej w kontekście dekomodyfikacji, autor książki wskazuje na podstawowe cechy, które charakteryzowały skandynawski model społeczny do 1993 r. Były to: szeroki wachlarz zabezpieczenia przed niemal wszystkimi ryzykami socjalnymi; powszechny charakter systemu ochrony socjalnej oparty na kryterium obywatelstwa; wysoki stopień ochrony przed utratą dochodów (innymi słowy – wysokie stopy zastąpienia). Aby przekonać do tego systemu grupy lepiej uposażone, objęto usługami społecznymi nie tylko pracowników fizycznych, ale także klasę średnią.

Analizując przemiany, jakie zaszły w okresie 1993–2003, autor dochodzi do wniosku, iż szwedzka polityka społeczna wciąż zapewniała wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego. System zabezpieczenia społecznego bazował na zrównoważonym udziale stosunkowo hojnych, powszechnych świadczeń, przyznawanych wg kryterium obywatelstwa oraz świadczeń związanych z pracą. Jednakże w omawianym okresie pojawiły się pewne zmiany w szwedzkim modelu społecznym.

Po pierwsze, w sposób bardziej selektywny i rygorystyczny ustalano kryteria dostępu do wybranych świadczeń społecznych. Było to widoczne w przypadku przepisów dotyczących zasiłków chorobowych oraz zasiłków dla osób bezrobotnych. Drugą istotną zmianą stało się zogniskowanie działań na wybranych grupach, takich jak osoby starsze, kobiety, absolwenci. Warto zauważyć, że zmiany w szwedzkim modelu społecznym były wprowadzane w taki sposób, aby utrzymywać konkurencyjność gospodarki. Świadczy o tym reforma emerytalna z 1999 r., która obniżyła składki po stronie pracodawców i przerzuciła część obciążeń na pracowników, co w efekcie spowodowało spadek kosztów pracy (w 2003 r. koszty pracy w Szwecji były niższe niż m.in. w Niemczech, Danii czy Holandii). Autor

zauważa jednakże, iż wciąż w niedostateczny sposób szwedzki system zabezpieczenia społecznego wprowadzał zachęty do podejmowania i utrzymywania zatrudnienia.

Opisując założenia brytyjskiej polityki społecznej w kontekście dekomodyfikacji, autor konfrontuje zmiany wprowadzone w latach 1993–2003 w dwóch układach odniesienia. Pierwszy z nich jest wyznaczony przez model państwa opiekuńczego sformułowany przez Williama Beveridge’a w 1942 r., a drugi – przez liberalną politykę rządów konserwatystów. Z porównania wynika jasno, iż objęcie urzędu premiera przez Tony’ego Blaira w 1997 r. nie oznaczało powrotu do modelu *welfare state* w jego powojennym wydaniu.

Polityka laburzystów charakteryzowała się odejściem od uniwersalizmu (który był fundamentem powojennego *welfare state*) na rzecz działań selektywnych, adresowanych do określonych grup społecznych. Podejście to było widoczne w systemie emerytalnym (płacowa indeksacja świadczeń oraz wprowadzenie minimalnego dochodu gwarantowanego dla ubogich emerytów) oraz – przede wszystkim – polityce rynku pracy. Analizując zmiany, jakie zaszły w tej sferze, autor mówi o zmianie *welfare state* na *welfare to work*, gdyż praktycznie wszystkie działania władz na polu społecznym sprowadzały się do polityki rynku pracy. Za rządów *Labour Party* polityka społeczna tylko w niewielkim stopniu otaczała parasolem ochronnym osoby nieaktywne zawodowo, pozostające bez pracy z własnego wyboru. Pomimo użycia nowych narzędzi, takich jak programy spod znaku *New Deal*, Partii Pracy nie udało się jednak usunąć jednej z podstawowych bolączek brytyjskiego rynku pracy, tj. niskiej produktywności zatrudnionych. Autor zauważa jednocześnie, że standardy opieki nad dziećmi i osobami starszymi były na niskim poziomie, w porównaniu z większością państw Europy Zachodniej. Porównując politykę rządów laburzystów z okresem rządów partii konserwatywnej autor wskazuje jednak na pewne zmiany świadczące o wzroście dekomodyfikacji. Chodzi tutaj o dofinansowanie publicznych służb zatrudnienia, dzięki czemu każda osoba bezrobotna mogła liczyć na wsparcie doradcy czy pośrednika zawodowego oraz o wprowadzenie ustawowej płacy minimalnej, co pomogło ograniczyć zjawisko tzw. *working poor*.

Rozdziały poświęcone ewolucji szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003 zawierają również analizę zmian zachodzących w sferze stratyfikacji. Tutaj dociekania autora skupiają się m.in. na kwestii dynamiki nierówności dochodowych. Badając przypadek Szwecji, Wiśniewski zwraca uwagę na wzrost zróżnicowania dochodów płacowych, widoczny zwłaszcza po 1994 r. Zjawisko to było spowodowane recesją z początku lat 90., a także zmianami strukturalnymi doświadczanymi przez skandynawską gospodarkę. Jednak rosnące nierówności dochodowe były niwelowane przez aktywną politykę państwa. W efekcie, rozbudowane programy zabezpieczenia społecznego oraz istniejący system redystrybucji dochodów sprawiły, iż w omawianym okresie podział dochodów utrzymywał się na relatywnie stabilnym poziomie. Świadczy to o przetrwaniu podstawowych założeń szwedzkiego modelu w latach 1993–2003. Pomimo faktu, iż w latach 1993–2003 podejście względem kwestii nierówności dochodowych nie uległo większym zmianom, autor zwraca uwagę na czynniki świadczące o dualnych charakterze szwedzkiej polityki społecznej. Bardziej dostatnie gospodarstwa domowe zaopatrywały się w ostatnich latach w wysokiej jakości usługi społeczne na wolnym rynku (poprzez prywatne ubezpieczenia

lub w ramach kontraktów o pracę), podczas gdy gospodarstwa o niższych dochodach były zmuszone polegać na usługach publicznych. Autor konkluduje tu, iż dalsze utrzymanie szwedzkiego modelu jest uzależnione od podniesienia jakości usług publicznych. Jeśli to nie nastąpi, bardzo trudno będzie przekonać klasę średnią do dalszego łożenia na kosztowny system zabezpieczenia społecznego.

Analiza nierówności dochodowych w Wielkiej Brytanii nie wykazała wystąpienia większych zmian w tej sferze w omawianym okresie. Podział dochodów w latach 90. wciąż był bardziej nierówny niż w innych krajach Europy Kontynentalnej, a posiadanie dzieci lub ich brak stanowiło główny wyznacznik statusu ekonomicznego rodzin w wymiarze większym niż w innych państwach. Rząd stworzony przez Partię Pracy akceptował, charakterystyczny dla modelu brytyjskiego, wyższy niż w innych krajach europejskich wskaźnik nierówności dochodowych, a polityka społeczna była ukierunkowana na pomoc najbardziej potrzebującym. Badając funkcjonowanie systemu powszechnej i bezpłatnej służby zdrowia (niekiedy określanej jako ostatni bastion brytyjskiego *welfare state*), autor zwraca uwagę, iż *National Health Service* w latach 1993–2003 nie była w stanie zapewnić jednolitego standardu usług medycznych wszystkim obywatelom.

W książce zostały zaprezentowane bardzo interesujące dane dotyczące stosunku opinii publicznej do państwa opiekuńczego. Pomimo przejściowego spadku popularności w okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy, szwedzki model cieszył się szeroką akceptacją społeczną w latach 1993–2003. W badaniach przeprowadzonych w 2000 r. okazało się, iż 90% ankietowanych popierało powszechny system edukacji, opieki zdrowotnej i emerytalny (nieco mniejszą popularnością cieszył się rozbudowany system pomocy społecznej i zasiłki mieszkaniowe). Ogromna większość Szwedów akceptowała również wysokie podatki w zamian za usługi społeczne dostarczane przez państwo. O ile wyniki dotyczące Szwecji nie powinny budzić zdziwienia, o tyle wysokie poparcie dla tradycyjnych instytucji państwa opiekuńczego w Wielkiej Brytanii należy uznać za swojego rodzaju zaskoczenie. Według zaprezentowanych przez autora danych BBC, w 2001 r. 58% badanych było skłonnych wyrazić zgodę na wyższe podatki w zamian za inwestycje w sektorze edukacji. Bardzo ciekawe są rezultaty badań dotyczące wprowadzania elementów rynkowych w służbie zdrowia i edukacji, z których wynika, iż brytyjska opinia publiczna wciąż jest przywiązana do modelu Beveridge'a i z oporami akceptuje nowe rozwiązania spod znaku *New Public Management*.

Wątki poruszone w ostatnim, czwartym rozdziale należą do najciekawszych części książki. J. Wiśniewski analizuje tu wpływ Unii Europejskiej na ewolucję szwedzkiej i brytyjskiej polityki społecznej na trzech płaszczyznach: wspólnotowych strategii rozwojowych, prawodawstwa unijnego oraz polityki strukturalnej UE. Pomimo faktu, że ww. czynniki nie wywarły w latach 1993–2003 rewolucyjnego wpływu na modele polityki społecznej porównywanych państw, to ich oddziaływanie było widoczne, chociażby w postaci otwartej metody koordynacji (OMK). Co więcej, autor pokazuje, że oddziaływanie to nie miało jednokierunkowego charakteru, a Wielka Brytania (państwo, które trudno zaliczyć do „twardego rdzenia” integracji europejskiej) wywarła w ostatnich latach decydujące piętno na kształt regulacji wspólnotowych. W 1997 r. Tony Blair zastrzegł, iż poprze Traktat

Amsterdamski, o ile zapisy dotyczące zatrudnienia i polityki społecznej będą kładły nacisk na elastyczność w zatrudnieniu i przeciwdziałanie nadmiernym ambicjom regulacyjnym. Wielka Brytania wywarła znaczny wpływ na przyjętą Europejską Strategię Zatrudnienia, a reprezentowane przez ten kraj stanowisko w odniesieniu do innych aspektów polityki społecznej znalazło wielu zwolenników w Europie (m.in. kwestia nierozszerzania zasady głosowania Rady Unii Europejskiej w trybie większości kwalifikowanej na inne dziedziny polityki społecznej). Jak pisze autor: „Traktat Amsterdamski nie stanowił triumfu tradycyjnego myślenia socjalistycznego czy socjaldemokratycznego, choć w 1997 r. ugrupowania lewicowe były u władzy w 13 z 15 krajów członkowskich. Został on utworzony w oparciu o nową wizję zarządzania promowaną przez brytyjską Partię Pracy i premiera Tony’ego Blaira”. Jak słusznie zauważa autor, wypracowana koncepcja unijnej polityki społecznej uwzględniała brytyjskie, ale również i szwedzkie postulaty, takie jak m.in. inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego.

Najpoważniejszą uwagą, jaką można postawić w stosunku do omawianej publikacji jest nieuwzględnienie wątków aksjologicznych, co utrudnia dokonywanie porównań pomiędzy szwedzką a brytyjską polityką społeczną. Czytelnik otrzymuje encyklopedyczny przegląd istniejących typologii modeli społecznych, jednak nie da się poznać poglądów autora na temat roli, jaką powinna pełnić we współczesnym świecie polityka społeczna, gdyż unika on sądów wartościujących i nigdzie wprost nie porusza tej kwestii. Z pochlebnych uwag zawartych na temat „trzeciej drogi” można wysnuć wniosek, że J. Wiśniewski stoi na stanowisku, iż polityka społeczna powinna wspierać osiąganie wysokiego wzrostu gospodarczego. W tym sensie zwraca on uwagę na pragmatyzm, utylitaryzm, eklektyzm, efektywność, „państwo inwestycji społecznych”, akceptację neoliberalnej polityki gospodarczej jako wyznaczniki dla polityki społecznej. W książce związek pomiędzy wzrostem gospodarczym a polityką społeczną jest silnie zarysowany, jednak nie prowadzi on do jednoznacznych konkluzji. W latach 1993–2003 zarówno socjaldemokratyczna Szwecja, jak i liberalna Wielka Brytania osiągały bardzo dobre wskaźniki ekonomiczne, co oznacza, iż nie da się wysnuć zależności pomiędzy ograniczaniem skali redystrybucji a wysokim wzrostem gospodarczym (nie ma również jednoznacznego dowodu, iż wysokie wydatki społeczne sprzyjają wzrostowi). W tej sytuacji autor formułuje uniwersalne zasady, którymi powinny kierować się współczesne państwa opiekuńcze. Wpływy budżetowe powinny pochodzić z neutralnych podatków, świadczenia społeczne nie powinny zakłócać procesów alokacji kapitału, a dominująca rola należy do wydatków o charakterze inwestycyjnym (np. edukacja). Wydaje się jednak wątpliwe, aby realizacja tych zasad stanowiła remedium na wszystkie wyzwania, przed jakimi stoją współczesne państwa opiekuńcze. Autor analizuje stosunkowo krótki okres (dziesięć lat), pod koniec którego nastąpiła dobra koniunktura gospodarcza, co jednak nie oznacza, iż stare problemy bezpowrotnie „zginęły”. Procesy restrukturyzacyjne, wzrost sektora usługowego oraz fiskalne ograniczenia wynikające z funkcjonowania strefy euro powodują, iż współczesne państwa europejskie nie są w stanie jednocześnie osiągać wysokich stóp zatrudnienia, równości dochodowej i utrzymywać wydatków społecznych na relatywnie niskim poziomie (Hemerjick 2002, s. 183–185). Szwecja stoi przed dylematem: wzrost zatrudnienia może być osiągnięty jedynie w sektorze usługowym, jednak jego dalszy

rozwój będzie oznaczać nieunikniony wzrost nierówności dochodowych. Alternatywą jest utrzymanie paradygmatu równości, jednak przy ograniczonym budżecie będzie to skutkowało zwiększeniem bezrobocia. Z kolei Wielka Brytania poświęciła równość w zamian za osiągnięcie wysokiego zatrudnienia i utrzymanie dyscypliny fiskalnej. Jednak która strategia jest bardziej właściwa? Aby ocenić ich wpływ na dobrobyt społeczny, należałoby się odwołać do kryteriów innych niż konkurencyjność gospodarek, czego w omawianej książce brakuje. Esping-Andersen proponuje np., aby do analizy przemian współczesnych państw opiekuńczych stosować kryterium sprawiedliwości społecznej w ujęciu Rawlsa (Esping-Andersen 2002, s. 7–9). Zdaniem duńskiego naukowca, wprowadzane powinny być tylko takie reformy polityki społecznej, które dają gwarancje zabezpieczenia i polepszenia dobrobytu najbiedniejszych grup społecznych.

Powyższe zastrzeżenia nie umniejszają wartości omawianej książki. Jest to pozycja ciekawa, oparta na bogatej literaturze zagranicznej i krajowej oraz materiałach źródłowych. Ilość poruszanych problemów jest imponująca, a J. Wiśniewski potrafi prowadzić swój wywód w sposób czytelny i przekonujący. Książka zawiera potężną dawkę wiedzy na temat przemian zachodzących we współczesnych państwach opiekuńczych oraz ukazuje wpływ, jaki wywiera integracja europejska na krajowe polityki społeczne. Pozycja wypełnia lukę na polskim rynku wydawniczym, a czytelnik znajdzie tu syntetyczny obraz zmian, jakie przeszedł szwedzki i brytyjski model społeczny w ostatnich latach.

Tomasz Mering
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

- Clasen, J. (ed.) (1998), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen, G. (2002), *Towards the Good Society, Once Again?* (w:) G. Esping-Andersen et al. *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck, A. (2002), *The Self-Transformation of the European Social Model(s)* (w:) G. Esping-Andersen et al. *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Z RAPORTÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Ryszard Szarfenberg*

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

OECD Employment Outlook 2007 Polityka społeczna w służbie globalizacji ekonomicznej

Wstęp

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) co roku publikuje obszerny raport pt. *OECD Employment Outlook* (OECD 2007). W tym roku jego tematykę wyznacza paradoks polegający na tym, że większość ekonomistów wierzy w dobroczynne dla gospodarki skutki globalizacji ekonomicznej, opartej na liberalizacji handlu światowego, w przeciwieństwie do większości opinii publicznej, która wyraża w związku z tym różne obawy. Autorzy raportu od razu przyznają, że niektóre z tych obaw mają podstawy empiryczne, np. w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci w większości krajów OECD udział płac w dochodzie narodowym spada, a także pogłębiają się nierówności płacowe. Wstępne wyjaśnienie tego fenomenu odwołuje się głównie do tego, że liberalizacja handlu ułatwia firmom przenoszenie części lub całości produkcji za granicę (*offshoring*). Osłabia to siłę przetargową pracowników w negocjacjach płacowych, szczególnie zaś tych z niskimi kwalifikacjami.

Wspomniany paradoks jest groźny, gdyż utrzymujący się sceptycyzm opinii publicznej dotyczący korzyści płynących z wolnego handlu w skali światowej może przeszkodzić

* www.ips.uw.edu.pl/rszarf/ r.szarfenberg@uw.edu.pl

w dalszej integracji gospodarczej i w reformach strukturalnych. Autorzy upatrują nadziei na jego przezwyciężenie w przyjęciu odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, których przykładem jest przeformułowana OECD Jobs Strategy. Zwrócono też uwagę na to, że należy usunąć bariery dla tworzenia nowych firm w nowoczesnych sektorach usług, zmniejszyć ochronę miejsc pracy (w szczególności w schyłkowych sektorach gospodarki) w imię zwiększania mobilności pracowników oraz zapewnić tracącym pracę takie zabezpieczenie społeczne, które będzie przyjazne dla ich ponownego zatrudnienia.

W tym ostatnim przypadku wyróżniono dwie najbardziej ogólne strategie. Pierwsza, to po prostu polityka niskich zasiłków dla bezrobotnych i ich gospodarstw domowych, która ma zapewnić silne bodźce do szybkiego znalezienia pracy, a druga operuje zasiłkami o odpowiedniej wysokości, ale ze skuteczną pomocą w poszukiwaniu pracy i obowiązkowym uczestnictwem w programach aktywizacyjnych. Z kolei sytuację pracowników o niskich kwalifikacjach, pogarszającą się w dobie coraz bardziej wolnego handlu międzynarodowego i szybkiego postępu technologicznego, ma poprawić polityka zachęcania do kształcenia ustawicznego, zwiększania niskich płac pod hasłem „niech się praca opłaca”, a także m.in. bardziej progresywne oskładkowanie płac, przy poszukiwaniu innych niż opodatkowanie pracy źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego.

Uwalnianie światowego handlu jest dla OECD priorytetem, ale żeby pochód w tę stronę nie został niepotrzebnie spowolniony należy zająć się negatywnie ocenianymi skutkami ubocznymi globalizacji. Przypomina to stary problem liberalnych polityków w demokratycznych ustrojach: jak uwalniać handel, gdy większość nie rozumie, że przyniesie to ogólny dobrobyt. Jak zwykle w takich przypadkach, odpowiedzią ma być właściwa polityka społeczna. Można mieć jednak wątpliwości, czy zaproponowane przez autorów raportu środki, w rodzaju tych opisywanych w Jobs Strategy, będą przeciwdziałać spadkowi udziału płac w dochodzie narodowym oraz pogłębiającym się nierównościom płacowym. Jest tak dlatego, że instrumenty polityki zatrudnienia nie są zaprojektowane po to, aby wzmacniać pozycję przetargową pracowników o niskich kwalifikacjach, ani tym bardziej, aby ograniczać nierówności płacowe. Ich podstawowym celem jest zwiększanie zatrudnienia wśród osób, które samodzielnie nie mogą znaleźć pracy.

Pominę szczegółowe przedstawienie pierwszego rozdziału raportu, w którym mowa o sytuacji gospodarczej i prognozach jej rozwoju dla OECD¹ oraz rozwój rynków pracy w Brazylii, Rosji, Indiach i Chinach (BRIC). Udział tej czwórki w światowej podaży pracy wynosi 45%, a państw OECD – 19%, stąd też znaczenie trendów i reform w tych krajach dla sytuacji na globalnym rynku pracy. Autorzy raportu stwierdzili, m.in. że wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy towarzyszy tam bardzo wysoki poziom nierówności płacowych oraz duży udział zatrudnienia nieformalnego. Zalecenia głównie dotyczyły nadania priorytetu edukacji (szczególnie w Rosji i w Chinach) i legalizacji zatrudnienia w szarej strefie. Dalej omówię bardziej szczegółowo pozostałe rozdziały raportu, które

¹ Według rankingu prognoz wzrostu gospodarczego na 2007 rok Polska była na drugim miejscu po Słowacji, w przypadku roku 2008 byliśmy na miejscu trzecim, poza Słowacją wyprzedzi nas również Turcja. Podobne miejsce zajęliśmy w rankingu według prognoz poziomu stopy bezrobocia na 2007, z tym że w 2008 mamy wyprzedzić pod tym względem Turcję.

poświęcono wpływowi polityki rynku pracy na wydajność pracy, wpływowi globalizacji na sytuację pracowników, finansowaniu systemów zabezpieczenia społecznego oraz polityce aktywizacji bezrobotnych w państwach OECD.

Polityka społeczna a wzrost gospodarczy

Dla autorów raportu głównym celem polityki gospodarczej jest wzrost gospodarczy mierzony wzrostem Produktu Krajowego Brutto (PKB) podzielonego przez liczbę mieszkańców. Osiąganie wzrostu tego wskaźnika przy stałej liczbie ludności można uzyskać poprzez wzrost zatrudnienia i/lub przez wzrost wydajności zatrudnionych. Polityka rynku pracy i zabezpieczenia społecznego była dotychczas rozważana przede wszystkim w kontekście tego pierwszego czynnika, np. jak wzrost płacy minimalnej czy wysokości zasiłków dla bezrobotnych wpłynie na poziom zatrudnienia. Zakładając, że wpływ ten jest negatywny i przy innych warunkach stałych powinno się to przełożyć na zmniejszenie dynamiki wzrostu gospodarczego.

Problem jednak w tym, że zarówno badania wpływu wydatków socjalnych, jak i poszczególnych rozwiązań z zakresu polityki rynku pracy na wzrost gospodarczy nie dają jednoznacznego potwierdzenia istnienia takiego związku. Autorzy raportu wyjaśniają, że może za to odpowiadać pozytywny wpływ polityki społecznej na wydajność pracy, m.in.: „Oszacowano, że płaca minimalna ma pozytywny wpływ na średnią wydajność (...) wzrost poziomu płacy minimalnej mierzonego jej udziałem w medianie płac o 10 punktów procentowych (...) jest związany w dłuższym okresie ze wzrostem średniej wydajności pracy i wieloczynnikowej wydajności o 1,7 do 2,0 punktów procentowych” (OECD 2007, s. 73), „(...) jakkolwiek negatywny wpływ zasiłków dla bezrobotnych na zatrudnienie jest w pełni równoważony przez ich pozytywny wpływ netto na średnią wydajność” (s. 76), a nawet „Bezpłatne urlopy rodzicielskie mają mały pozytywny wpływ na średnią wydajność” (s. 80). Innymi słowy, wzrost gospodarczy (wzrost przeciętnego poziomu życia) ma co najmniej dwa źródła, na jedno z nich polityka społeczna oddziałuje ograniczająco, a na drugie stymulująco, stąd ogólny wpływ polityki społecznej na wzrost jest zależny od bilansu tych wpływów cząstkowych.

Związki płacy minimalnej i zasiłków dla bezrobotnych ze wzrostem wydajności przy stałym poziomie zatrudnienia można wyjaśniać poprzez to, że oba instrumenty wpływają na udział zatrudnienia mniej wydajnych, niskowykwalifikowanych pracowników w populacji pracujących („efekt struktury”). Przykładowo, założmy, że mamy w populacji zatrudnionych 50 wysokowydajnych pracowników (wytwarzają 10 jednostek produktu w danym czasie) i 50 niskowydajnych (wytwarzają 5 jednostek produktu). Produkt ogółem wyniesie $500 + 250 = 750$, czyli ogólna wydajność zatrudnionych osiągnie 7,5. Jeżeli wprowadzimy wysoką płacę minimalną (wzrost ceny pracy niskowydajnej spowoduje spadek popytu na nią) oraz wysokie i długo wypłacane zasiłki dla bezrobotnych (zmniejszenie bodźców do podejmowania pracy, czyli spadek podaży pracy niskokwalifikowanej), w związku z czym zatrudnienie niskowydajnych spadnie o 10 a wysokowydajnych wzrośnie o 10 (ogólny poziom zatrudnienia nie zmieni się), to wówczas produkt wyniesie $600 + 200 = 800$, a więc

wydajność zatrudnionych wzrosła do 8 tylko dzięki zmianie struktury kwalifikacyjnej zatrudnienia.

Autorzy raportu zwracają jednak uwagę na możliwe wzajemne oddziaływanie wpływu płacy minimalnej i poziomu zasiłków dla bezrobotnych. Z jednej strony, wysoka płaca minimalna zwiększa wydajność poprzez efekt struktury, ale wysoka stopa zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych zniechęca ich do ponownego zatrudnienia się. Innymi słowy, w kategoriach wzrostu gospodarczego płaca minimalna przyczyniać się może do niego poprzez swój pozytywny wpływ na wydajność, co może być równoważone przez negatywny wpływ na poziom zatrudnienia wywołany wysoką stopą zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych.

Istnieją jednak i inne wyjaśnienia tego fenomenu. Trudności w znalezieniu pracy przez osoby z niskim poziomem kwalifikacji zwiększają motywację do wysiłków i inwestycji na rzecz ich zwiększania poprzez edukację i szkolenia. Wysokie zasiłki dla bezrobotnych poprawiają jakość dopasowania poszukującego pracy i rodzaju pracy, gdyż pozwalają na dłuższe i spokojniejsze jej poszukiwania. Lepsze dopasowanie oznacza tu jednocześnie wyższą płacę, bardziej trwałe zatrudnienie i wyższą wydajność. Poza tym, dobre zabezpieczenie dla bezrobotnych może skłaniać firmy do tworzenia miejsc pracy łączących się z dużym ryzykiem gospodarczym i jednocześnie bardziej wydajnych. Skłonność do podejmowania takich prac powinna być większa, gdy istnieje pewność, że po ich utracie będziemy mieli odpowiednie zabezpieczenie i czas na znalezienie nowego zatrudnienia.

W podsumowaniu mamy, m.in. interesującą interpretację wyników badań empirycznych: 1) sztywny rynek pracy (silna ochrona stałego zatrudnienia) tylko w niewielkim stopniu osłabia wydajność; 2) wzrost udziału płacy minimalnej w średniej płacy zwiększa wydajność; 3) ograniczenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych zmniejsza wydajność; 4) zwiększenie wymiaru urlopów wychowawczych zwiększa wydajność. Skoro od wydajności zależy PKB na głowę, wnioski są jasne i sprzyjają poparciu dla klasycznych instrumentów polityki społecznej z uzasadnieniem ekonomicznym. Zauważmy, że w raporcie nie brano pod uwagę wpływu polityki zdrowotnej i edukacyjnej na wydajność pracy. Autorzy stwierdzają jednak, że wzrost zatrudnienia i jednoczesny wzrost PKB na mieszkańca powinny mieć priorytet niezależnie od tego, jak się będzie kształtować poziom średniej wydajności. Jest to istotne w świetle stwierdzenia istnienia negatywnej korelacji między poziomem zatrudnienia a poziomem wydajności. Obie zmienne są pozytywnie skorelowane ze wzrostem, czyli polityka powinna być tak skonstruowana, aby zwiększanie PKB na głowę przez zwiększanie zatrudnienia przeważało nad przeciwnym efektem wynikającym z jednoczesnego zmniejszenia się wydajności.

Wpływ liberalizacji handlu światowego na pracę

Obawy, że globalizacja ekonomiczna nie jest jednoznacznie dobroczynna były dotąd zwykle ignorowane przez ekonomistów. Autorzy raportu postanowili potraktować je jednak poważnie, ale najpierw stwierdzili, że z pewnością globalizacja jest dobra dla gospodarki – im bardziej gospodarka otwarta jest na świat, tym szybszy wzrost gospodarczy. Znajduje to potwierdzenie w analizach danych: oszacowano, że w obszarze OECD wzrost wskaźnika

otwartości handlu o 10 punktów procentowych związany jest ze zwiększeniem dynamiki wzrostu gospodarczego o 4 punkty procentowe. Do pomiaru globalizacji w celu zbadania jej wpływu na zatrudnienie wykorzystywano jednak inne informacje: o udziale w handlu międzynarodowym z obszarem OECD takich państw, jak Chiny i Indie oraz o trendach do przenoszenia działalności gospodarczej za granicę i tworzenia „międzynarodowych sieci produkcyjnych” (*offshoring*, nazywany też u nas delokalizacją).

O ile pierwszy wskaźnik w przypadku Chin gwałtownie rośnie dopiero od końca lat 90. (a przy tym nadal przepływy handlowe wewnątrz OECD są większe niż między OECD a resztą świata), to delokalizacja rozwija się od kilku dekad bez gwałtownego przyspieszenia w ostatnich latach, ale głównie na obszarze OECD. W 2000 roku w przypadku delokalizacji przemysłu przodowały Belgia i Holandia, a potem Szwecja, Finlandia, Kanada i Austria, maruderami zaś były USA i Australia, z kolei delokalizacja usług była najdalej posunięta w Norwegii, Belgii, Szwecji i Austrii, a najmniej ten trend był widoczny w USA i Francji.

Wpływ globalizacji na zatrudnienie badano w kilku wymiarach. Najpierw na jego ogólny poziom, a następnie na jego stabilność (mierzoną płynnością, a w tym wyjściami z zatrudnienia bez odróżnienia wyjść dobrowolnych i przymusowych), na siłę przetargową pracowników (mierzoną dynamiką średniej płacy realnej oraz udziałem płac w dochodzie narodowym) oraz na nierówności zarobków i dochodów. Pierwsze wnioski były takie, że globalizacja jest słabo skorelowana z poziomem zatrudnienia i bezrobocia. W dekadzie 1994–2005 zatrudnienie lekko rosło a bezrobocie nieco spadło w obszarze OECD, ale jeden z wykresów pokazuje dość silną korelację ujemną między wzrostem liczby zatrudnionych do ludności a wzrostem otwartości handlu (szczególnie, gdy pominiemy Luksemburg, wykres 3.4 panel b). Nie widać również wpływu globalizacji na stabilność zatrudnienia ani na siłę przetargową pracowników, ale tylko w przypadku jej pomiaru dynamiką średniej płacy realnej, która rosła w badanym okresie.

Nieco inna sytuacja miała miejsce w przypadku udziału płac w dochodzie narodowym, który zmniejsza się od 1980 roku. Jest to również wskaźnik tego, że pracownicy mniej korzystają z owoców globalizacji, a wzrost płac nie nadąża za wzrostem wydajności. Mimo różnych możliwych wyjaśnień tego zjawiska, nawet w badaniach sponsorowanych przez MFW potwierdzono, że wzrost migracji zarobkowych i handlu przyczyniają się do niego. Od 1985 roku wzrosły też mocno nierówności płacowe i dochodowe, a w niektórych krajach odwrócił się XX-wieczny trend zmniejszającego się udziału w dochodzie 0,1% najbogatszych (stało się to w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i w największym stopniu w USA, takiego zjawiska nie odnotowano m.in. we Francji).

W raporcie skupiono się głównie na kilku mechanizmach, które mogą być odpowiedzialne za wpływ międzynarodowej konkurencji (mierzonej kilkoma różnymi wskaźnikami) na zatrudnienie i jego stabilność. Był to efekt technologiczny – globalizacja sprawia, że postęp technologiczny jest szybszy, co związane jest ze zmniejszeniem zatrudnienia oraz efekt skali – firmy zdelokalizowane mają większe zyski i zwiększają produkcję, co przekłada się na zwiększenie zatrudnienia (które może być wyższe niż spowodowane delokalizacją jego zmniejszenie). Niemniej, popyt na miejsca pracy po delokalizacji może być

inny pod względem struktury kwalifikacji, czyli utrata miejsc pracy dotyczy głównie pracowników z niskim poziomem kwalifikacji, a ich przyrost przede wszystkim tych średnio i wysoko wykwalifikowanych.

Autorzy podsumowują te rozważania, podparte modelowaniem ekonometrycznym, wnioskiem, że konkurencyjny import zmniejsza zatrudnienie, ale delokalizacja je zwiększa, stąd ogólny wynik wpływu globalizacji może być zerowy lub pozytywny w sytuacji, gdy drugi efekt jest silniejszy. Zauważono również, że delokalizacja w danym sektorze przemysłu mocniej zmniejsza popyt na pracę nisko wykwalifikowaną, ale w sektorze usług mamy do czynienia z wpływem o przeciwnym kierunku (niemniej, udział tego rodzaju delokalizacji jest niewielki).

Kolejna hipoteza mówiąca o wpływie globalizacji na zatrudnienie i siłę przetargową pracowników opierała się na przypuszczeniu, że dzieje się to poprzez znaczący wzrost elastyczności popytu na pracę, który nastąpił w okresie 1980–2002 (w szczególności dotyczyło to sektora przemysłowego). Po pierwsze, firmy zdelokalizowane mają większą swobodę w zastępowaniu pracy droższej tańszą (efekt substytucyjny) – największa elastyczność popytu na pracę jest w najbardziej zdelokalizowanych branżach, np. tekstylnej. Po drugie, przy zwiększonej konkurencji między produktami, wyższy poziom płac może się przekładać na zwiększenie kosztów i w związku z tym cen, a dalej na zmniejszenie sprzedaży, co z kolei powoduje zmniejszenie produkcji i w końcu zmniejszenie zatrudnienia (efekt skali, który miał jednak mniejsze znaczenie). W ten sposób zatrudnienie i płace są bardziej podatne na wpływ gospodarczych wstrząsów (np. spowolnienie wzrostu szybciej odbija się na poziomie zatrudnienia i płac, również ze względu na reformy uelastyczniające rynek pracy), a siła przetargowa pracowników jest mniejsza, ponieważ firmy mogą swobodniej kształtować swój popyt na pracę.

Dla zbadania wpływu globalizacji na stabilność zatrudnienia wykorzystano dane z panelowych badań europejskich gospodarstw domowych (ECHP), gdzie można zidentyfikować wyjścia z zatrudnienia do innego zatrudnienia, do bierności lub do bezrobocia. Poza tym zbadano również stabilność płac, która zgodnie z hipotezą większej elastyczności popytu na pracę mogła być również zmniejszona. Okazało się, że wzrost konkurencji zwiększa niestabilność zarówno zatrudnienia (mierzoną stopą wyjść z pracy do pozostałych stanów), jak i płac. W tym pierwszym przypadku stopa wyjść z zatrudnienia była większa, jeśli chodzi o pracowników zatrudnionych na krótszych umowach lub z niskimi kwalifikacjami. Podobnie, wpływ wzrostu konkurencji zagranicznej wpływał na niestabilność płac prawie wyłącznie w tych grupach (umowy do 5 lat lub niższe niż średnie kwalifikacje).

Na koniec rozdziału mamy taką konkluzję: „Ogólnie podzielane obawy o to, jak zagraniczna konkurencja wpływa na sytuację pracowników należy brać poważnie, ale w wielu przypadkach wydają się one przesadzone” (OECD 2007, s. 142). Poza tym, można za pomocą odpowiedniej polityki zmniejszyć ten negatywny wpływ: 1) ułatwianie dla tworzenia firm szybko reagujących na pojawiające się możliwości wynikające z rozszerzania się handlu międzynarodowego; 2) mądrze zaprojektowana ochrona zatrudnienia nie podtrzymująca miejsc pracy w upadających branżach i ułatwiająca mobilność (wspomniano

tu, jako o dobrym przykładzie, o reformie systemu odpraw w Austrii²); 3) instytucje polityki płacowej nie powinny przeszkadzać w dostosowywaniu się płac do zmieniających się warunków rynkowych; 4) polityka socjalna przyjazna dla zatrudnienia, czyli nawet hojne zasiłki, ale z obowiązkowymi programami aktywizacji; 5) polityka według zasady niech się praca opłaca, zapewniająca, że „globalizacja nie będzie spychać nisko wykwalifikowanych pracowników w ubóstwo”; 6) stwarzanie możliwości poprawy kwalifikacji dla pracowników z niskim poziomem wykształcenia. Podkreślono również, że rządy powinny popierać dalszą globalizację, ale dając do zrozumienia, że dostrzegają jej koszty i wyjaśniając, w jaki sposób próbują je zmniejszyć. Dalsze badania mają być lekiem zarówno na nierealistyczne nadzieje entuzjastów globalizacji, jak i nieuzasadnione obawy jej przeciwników.

Finansowanie zabezpieczenia społecznego

W raporcie podsumowano trendy związane z wydatkami społecznymi brutto w krajach OECD, przy czym wzięto pod uwagę zarówno wydatki publiczne, jak i prywatne (do tej kategorii należą obowiązkowe i dobrowolne wydatki na cele społeczne finansowane ze źródeł niepublicznych). Można było więc przedstawić nie tylko ogólny poziom wydatków społecznych i różnice między poszczególnymi państwami pod tym względem, ale też ich publiczno-prywatną strukturę. Przykładowo, w 2003 roku, po uwzględnieniu wydatków prywatnych, USA, uważane często za wyjątek na tle Europy Zachodniej, mają wskaźnik wydatków na cele społeczne w PKB na poziomie 26%, gdy średnia dla OECD wynosi 24%. Jeżeli zaś weźmiemy tylko wydatki publiczne, to ta relacja przedstawia się następująco: 16% do średniej 21%. Kraj ten ma najwyższy udział dobrowolnych wydatków prywatnych na cele społeczne: 9,7% do średniej 2,0%. Polski wskaźnik wydatków społecznych (23%) plasuje ją na 19. miejscu (wykazany udział wydatków prywatnych był prawie zerowy). Pierwsze miejsce w tym rankingu zajmuje Szwecja (34%), a ostatnie Meksyk (7%).

Jeżeli porównać średni udział publicznych wydatków na cele społeczne w PKB dla lat 1980 i 2003 dla krajów OECD, mamy odpowiednio 18% i 22%, co przeczy hipotezie o kryzysie państwowej polityki społecznej i ograniczaniu wydatków na nią jako dominującym trendzie w krajach rozwiniętych. Udział wydatków prywatnych jest niewielki, ale zwiększył się dwukrotnie w tym czasie – z 2% do 4%. W dalszej części tego rozdziału znajdujemy sceptyczne uwagi dotyczące nadziei na duże korzyści makro- i mikroekonomiczne (zwiększenie efektywności) płynące z prywatyzacji polityki społecznej (tj. zastępowania wydatków publicznych prywatnymi)³. Autorzy raportu przypisują wzrost wydatków społecznych głównie ich zwiększaniu na ochronę zdrowia i emerytury. Interesujące, że przy-

² Reforma wprowadzona w 2002 roku. Polegała ona na ustanowieniu indywidualnych kont oszczędnościowych dla pracowników i funduszy, które nimi zarządzają. Pracodawca płaci 1,53% płacy brutto na ten system, środki są zaś gromadzone na kontach aż do emerytury, chyba że pracownik zostanie zwolniony i wtedy wypłacane są z nich odprawy. Celem tego systemu jest uelastycznienie rynku pracy. Informacje za H. Hoferem (2006).

³ Głównie na podstawie artykułu autorów zatrudnionych, również przez OECD: M. Pearsona i J.P. Martina (2005).

wołane w raporcie prognozy UE dotyczące wydatków publicznych na emerytury w Polsce do 2050 roku wykazują ich spadek i to najwyższy w porównaniu z innymi krajami UE-25 (o 5,9 punktu procentowego) (EC 2006, s. 65). Jest to kolejny dowód na to, jak bardzo radykalna była polska reforma systemu emerytalnego.

Pokazano również zróżnicowanie krajów OECD pod względem struktury źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego (składki, podatki znaczone i podatki ogólne dochodowe i konsumpcyjne). Okazuje się m.in., że w 2003 roku Korea Płd. prawie wszystkie wydatki finansowała ze składek (87%), w Australii i Nowej Zelandii udział ten był natomiast zerowy (całość wydatków społecznych finansowana z podatków ogólnych), a w Danii wyniósł on poniżej 5%. Polska była na piątym miejscu z wynikiem 63%, jeżeli wyłączymy podatki na konkretne cele (podatki znaczone), z nimi wyprzedza nas też Francja. Większe udziały znaczonych podatków miały Francja i Islandia.

Nie od dziś OECD podkreśla negatywny wpływ klina podatkowego na zatrudnienie nisko wykwalifikowanych pracowników, w szczególności przy ustanowieniu wysokiej płacy minimalnej. W raporcie pokazano najpierw, że średnio klin wzrósł w krajach OECD od 1980 roku o 4 punkty procentowe (tylko w Holandii i w Szwajcarii nie odnotowano jego wzrostu), za co odpowiada głównie wzrost poziomu składek na ubezpieczenie społeczne. Polska w 2003 roku zajęła 12. miejsce pod względem wartości klina podatkowego: 43% do średniej 41% dla OECD. Struktura klina składała się ze składki pracodawcy i pracownika oraz podatków dochodowych i konsumpcyjnych. Uwzględniając tylko część składkową, zajmowaliśmy miejsce szóste. W dalszej części tego rozdziału omówiono kilka kanałów wpływu klina na zatrudnienie, poprzedzając je ogólnym stwierdzeniem, że wzrost kosztów pracy (którego częścią są podatki i składki) zawsze powoduje spadek popytu na nią przy innych warunkach stałych.

Po pierwsze, im wyższe obciążenie podatkowe płacy, tym mniejsza jest różnica między płacą po podatkach a dochodami z innych źródeł (które zwykle są opodatkowane w mniejszym stopniu lub w ogóle). Stąd też zmniejsza się siła bodźców ekonomicznych do podejmowania pracy, szczególnie w przypadku osób, które mają jedynie szanse na pracę za najniższe płace, a ich gospodarstwa domowe otrzymują dochody ze źródeł niezarobkowych.

Drugi mechanizm polega na tym, że wzrost obciążeń podatkowych, skutkujący niższym dochodem po podatkach, może skłaniać gospodarstwa domowe do zwiększenia podaży pracy, a w związku z tym zmniejsza się presja na wzrost płac. W pewnych warunkach oznacza to całkowitą neutralizację pierwszego efektu (jeżeli dochody ze źródeł niezarobkowych są waloryzowane w pełni zgodnie z tempem zmian płac po podatkach).

Trzeci efekt wiąże się z większą skłonnością pracowników do akceptacji niższych płac po podwyżce opodatkowania pracy, o ile zdawać będą sobie sprawę z tego, jakie korzyści z tej podwyżki będą mieli. Ma temu sprzyjać efektywność programów społecznych, które będą finansowane ze wzrostu podatków. Stąd też ma ona znaczenie nie tylko w kategoriach oszczędności, ale też zmniejszania presji na wzrost płac. Dobrym przykładem tego efektu ma być ubezpieczenie zdrowotne w USA finansowane przez pracodawców, którego koszty prawie w całości rekompensowane są przez obniżenie płac. Stąd też wniosek, że w warunkach ograniczonego zakresu podmiotowego danego ubezpieczenia efekt ten może być silniejszy.

Widzimy, że pierwszy mechanizm może być zneutralizowany przez dwa pozostałe. Rzecz w tym, aby wzrostowi opodatkowania pracy towarzyszyła akceptacja zmniejszenia płacy netto. Przykładowo, założmy, że klin wynosi 40%, czyli przy płacy netto 1000 zł muszę jeszcze zapłacić jako zatrudniający 400 zł. Założmy, że klin wzrósł o 10 punktów procentowych, koszt pracy wyniesie teraz 1500 zł, czyli o 100 zł więcej. Gdyby jednak pracownik zgodził się w tej nowej sytuacji na płacę netto niższą o nieco ponad 66 zł, to koszt całkowity jego pracy dla mnie pozostałby na poprzednim poziomie. Wspomniany wyżej trzeci efekt polega na tym, że pracownik wyraźnie widzący, jakie odniesie korzyści z tych 66 zł łatwiej zaakceptuje obniżkę płacy netto. Można próbować uogólnić te rozważania, pytając o to, jaki zespół czynników, w jakich warunkach i w jaki sposób kształtuje całkowite koszty pracy, na które składają się koszty płacowe (płace netto) i pozapłacowe pracy (klin), w różnych zawodach i branżach.⁴

W raporcie mamy potwierdzenie istnienia dodatniej korelacji między wydatkami na zabezpieczenie społeczne i klinem podatkowym. Jeżeli więc chcielibyśmy utrzymać poziom finansowania zabezpieczenia społecznego, ale zmniejszyć jego negatywny wpływ na zatrudnienie pracy nisko wykwalifikowanej, to powinniśmy zastanowić się m.in. nad innymi źródłami środków, np. podatkowymi, których baza jest szersza (nie tylko zatrudniający, ale wszyscy podatnicy, w tym pracownicy jako konsumenci). Zanim autorzy raportu rozważą to zagadnienie przyznają, że: „(...) samo zabezpieczenie społeczne, o ile dobrze jest skonstruowane, ma pozytywny wpływ na wydajność, co może zrównoważyć negatywny wpływ jego finansowania na zatrudnienie” (OECD 2007, s. 158). Tak więc znowu z jednej strony możemy mieć negatywny wpływ zatrudnieniowy klina, z którego finansuje się zabezpieczenie i pozytywny wpływ świadczeń z systemu zabezpieczenia na wydajność pracy.

Ponadto, siła wpływu zatrudnieniowego klina ma zależeć od trzech dodatkowych warunków: 1) progresywności opodatkowania pracy; 2) związku między składką a tym, co się za nią otrzymuje; 3) wpływu składek na żądania podwyżek płac i stopy zastąpienia, które dają świadczenia. Wynika stąd m.in. to, że nawet bez zmniejszania samego klina można próbować zmniejszyć jego wpływ na zatrudnienie manipulując wymienionymi warunkami.

Autorzy raportu opowiadają się wyraźnie za wzrostem progresywności opodatkowania pracy ze względu na to, że klin jest groźniejszy dla najmniej zarabiających pracowników. Interesujące, że Polska zajęła prawie ostatnie miejsce pod względem progresywności opodatkowania pracy wśród państw OECD. Porównują oni niektóre rozwiązania w tym zakresie według kryterium koszty-efektywność, np. samo obniżenie składek dla zatrud-

⁴ W Polsce obniżono ostatnio pracowniczą część składki rentowej, co zaowocowało jedynie wzrostem płacy netto. Całkowity koszt pracy dla zatrudniającego nie zmienił się, chociaż klin się zmniejszył. Prawdopodobnie zwolennicy jego obniżenia w celach zatrudnieniowych mają na myśli zmniejszenie całkowitego kosztu pracy, a nie zmianę struktury tego kosztu w kierunku większego udziału płacy netto. Trzeba również pamiętać, że z punktu widzenia pracownika nie mamy do czynienia z kosztem, ale z wynagrodzeniem pracy jednej ze stron umowy (część tego wynagrodzenia jest obowiązkowo odkładana w razie wystąpienia ryzyk socjalnych i temu służy składka). Ponadto, wynagrodzenie jest wydawane na konsumpcję dóbr i usług, a więc wraca do zatrudniających jako zysk ze sprzedaży.

niających i wysoka płaca minimalna mają być gorsze pod tym względem niż adresowane i uwarunkowane aktywnością wysokie zasiłki z umiarkowaną płacą minimalną. W szczególności zauważono na podstawie badań w Holandii, że i bez obniżki składek pracodawcy zatrudniliby od 20 do 60% pracowników. Stąd samo obniżanie pracodawczej części składki może nie spełniać kryterium kosztu do skuteczności.

Z kolei za wzór powiązania składki i świadczenia uznano nowe rozwiązania emerytalne (w czym jednak mają przeszkadzać solidarnościowe i redystrybucyjne rozwiązania często obecne w klasycznych systemach emerytalnych), a także podejście polegające na łączeniu wysokości płaconych składek z historią firmy w zakresie zachorowalności, wypadkowości, zwolnień, przejść na wcześniejsze emerytury itp. (zasada *experience-rating*). Klasycznym rozwiązaniem tego typu jest zróżnicowanie składki na ubezpieczenie wypadkowe w zależności od poziomu ryzyka wypadku, proponuje się więc rozszerzenie tej zasady na inne obszary oraz indywidualizację do poziomu firmy, a nie całych branż. Jeżeli chodzi o źródła finansowania zabezpieczenia społecznego, to typowe składki można pozostawić tam, gdzie jest wyraźniejszy związek między tym, co pracownik płaci, a tym, co otrzymuje, w innych przypadkach należy rozważyć inne źródło o charakterze podatkowym.

W tym względzie mamy również do dyspozycji różne rodzaje rozwiązań podatkowych. Autorzy raportu z nadzieją spoglądają na podatki od własności gospodarstw domowych, od nieruchomości (nazwane „najbardziej sprawiedliwym i efektywnym instrumentem”, s. 195) czy podatki ekologiczne nakładane na zużycie energii i transport, gdyż tylko one mogą zapewnić wystarczające dochody do budżetu zabezpieczenia społecznego, a przy tym nie zaburzają procesów inwestycyjnych tak, jak to jest w przypadku różnych podatków nakładanych na firmy (może poza podatkiem na niereinwestowane zyski). Podatki ekologiczne mogą przynieść tzw. podwójną dywidendę, czyli mieć pozytywny wpływ nie tylko na zmniejszenie szkód działalności gospodarczej dla środowiska, ale również przyczynić się do wzrostu zatrudnienia. Wśród zaleceń znalazła się również likwidacja niektórych ulg podatkowych, np. tych, które mają zachęcać do oszczędzania na starość, gdyż okazały się one kosztowne i źle adresowane.

W końcowych konkluzjach sformułowano m.in. zasadę, że zabezpieczenie społeczne z silnym wymiarem kolektywnym (np. ochrona zdrowia) powinno być finansowane z podatków ogólnych, a tam, gdzie zabezpieczenie ma silny związek ze statusem na rynku pracy (np. zasiłki dla bezrobotnych, emerytury) należy używać do finansowania raczej składek. Z kolei za otwartą kwestię uznano to, które rodzaje podatków ogólnych mają zastępować składki, aby wpływ takiej reformy na zatrudnienie był najlepszy.

Aktywizacja bezrobotnych

Na potrzeby raportu zaprojektowano ankietę na temat polityki aktywizacji w krajach OECD. Podobne badanie przeprowadzono po raz pierwszy w 1999 roku, co pozwoliło na porównania zmian zachodzących w polityce aktywizacji. Autorzy skupili się na kilku rozwiązaniach aktywizacyjnych, których wspólnym celem ma być „(...) zachęcanie osób poszukujących pracy do większej aktywności w tym zakresie i/lub do poprawiania swojej zatrudnialności” (s. 207). Były to: 1) treść, częstotliwość i intensywność kontaktów bez-

robotnych z doradcami i pośrednikami pracy; 2) monitorowanie i raportowanie poszukiwania pracy przez bezrobotnych; 3) bezpośrednie kierowanie bezrobotnych do pracy; 4) ustalanie indywidualnych planów działań na rzecz powrotu do pracy; 5) kierowanie dłużej i bezskutecznie poszukujących pracy do programów aktywizacyjnych. Ten zestaw ma wyrażać zasadę „wzajemnych zobowiązań” i służyć przede wszystkim do kontroli wypełniania przez bezrobotnych warunków uprawniających do zasiłków, w tym do stosowania sankcji, jeżeli zostanie stwierdzone ich naruszenie. W raporcie zauważono też względnie nowy trend polegający na kontraktowaniu programów aktywizacji w sektorze rynkowym i samorządowym (głównie Holandia).

Z treści tego rozdziału można wywnioskować zalecaną przez autorów strategię aktywizacyjną. Po pierwsze, pośrednictwo powinno wyprzedzać powstanie uprawnienia do świadczenia pieniężnego. Najpierw poszukujący pracy rejestruje się w siedzibie publicznych służb zatrudnienia (PSZ), a jego sytuacja zawodowa i motywacja do zatrudnienia jak najszybciej diagnozowane są poprzez wywiad, po czym można go skierować do odpowiedniej dla niego pracy, o ile taką ofertą dysponują PSZ. Ma to ułatwić skupienie uwagi służb i bezrobotnego od razu na szukaniu pracy, a nie na sprawach związanych z zasiłkiem. W razie odrzucenia oferty nakładane są sankcje, np. nieprzyznanie lub zawieszenie wypłaty zasiłku. Po drugie, PSZ powinny monitorować aktywność bezrobotnego w poszukiwaniu pracy oraz jego status na rynku pracy, co może przybrać różne formy, np. osobiste stawianie się w siedzibie PSZ z zaświadczeniami od pracodawców, ale też powiadamianie telefoniczne, listowne i za pomocą Internetu. Bezrobotny powinien być zobowiązany do wywiązywania się z ustalonej liczby i rodzajów aktywności, co m.in. może być określone w indywidualnym planie działań (IPD), który ma charakter umowy między PSZ a osobą poszukującą pracy. Po trzecie, po określonym z góry czasie bezskutecznego poszukiwania pracy bezrobotny kierowany jest obowiązkowo do programów aktywizujących dostosowanych do diagnozy jego sytuacji. Z pewnymi wyjątkami (szkolenia zawodowe kończące się certyfikatem nabytych umiejętności) nadal ma on szukać pracy, na co powinien mieć czas i co podlega dalszemu monitoringowi. Po czwarte, dłuższe i intensywne wywiady z poszukującymi pracy powinny być przeprowadzane regularnie w nie za dużych odstępach czasu. W ich czasie należy ustalić i podpisać IPD, dokonywać jego modyfikacji, dostosowując do zmiany sytuacji, a także monitorować postępy. Doradca i pośrednik w trakcie tych wywiadów oceniają gotowość i motywację do pracy, dobierają instrumenty aktywizacyjne i w razie potrzeby reintegracyjne. Po piąte, PSZ powinny zbierać informacje zwrotne od zatrudniających i poszukujących pracy o wynikach skierowania bezrobotnego do konkretnej pracy. Informacje te są ważne również wtedy, gdy nie dochodzi do zatrudnienia. Mogą one też posłużyć do dalszego diagnozowania problemów bezrobotnego oraz ustalania kolejnych działań. Podobny wymóg może dotyczyć uczestnictwa i wyników uzyskanych w programach aktywizacyjnych.

Od 1999 roku wiele krajów OECD zbliżało się do tak nakreślonego modelu. Stwierdzono m.in., że: 1) liczba krajów z wsteczną wypłatą zasiłków lub z rozdzieleniem uprawnienia do zasiłku od faktu rejestracji do pośrednictwa wzrosła, ale też wzrosła liczba krajów stosujących okres wyczekiwania (w Polsce 7 dni); 2) wzrosła liczba krajów pozwalających

na raportowanie aktywności i statusu przez bezrobotnych telefonicznie i internetowo, co niekoniecznie oznacza, że intensywność innych instrumentów jest mniejsza; 3) wzrosła też liczba krajów nieco luźniej podchodzących do obowiązku raportowania przepracowanych dni i statusu bezrobotnego, co jest wynikiem m.in. stosowania technik kojarzenia danych z różnych baz elektronicznych; 4) intensywność monitorowania aktywności bezrobotnych wzrosła w 8 krajach, w niektórych nastąpiło wprowadzenie bezpośrednich procedur w tym względzie; 5) wiele krajów zwiększyło wskaźniki stosowania bezpośredniego kierowania do pracy, a także więcej wymaga obecnie informacji zwrotnych o wynikach interwencji zarówno od pracodawców, jak i swoich klientów; 6) w przypadku obligatoryjności uczestnictwa w programach aktywizacyjnych kilka krajów wprowadziło to rozwiązanie, ale dwa z niego zrezygnowały (Luksemburg i Szwajcaria), natomiast rośnie liczba krajów, które monitorują aktywność bezrobotnych również w czasie ich uczestnictwa w tych programach.

Autorzy raportu pokazują, że wiele ze wskazanych instrumentów poprawia skuteczność działania PSZ, ale też wymaga poniesienia dodatkowych kosztów związanych m.in. z zatrudnieniem odpowiedniej liczby wykwalifikowanych doradców i pośredników. Stąd też wątpliwość dotycząca efektywności strategii aktywizacyjnych, czyli kwestia, czy zwiększenie nakładów na PSZ da odpowiednio duże zmniejszenie sumy wypłacanych zasiłków. Niektóre rozwiązania są tańsze niż inne, a przy tym stwierdzono, że zwiększają one skuteczność, np. organizowanie sesji informacyjnych dotyczących pracy i jej poszukiwania dla wielu nowo zarejestrowanych bezrobotnych jednocześnie czy, ogólniej, usługi pomocowe w poszukiwaniu pracy oraz sankcje⁵. Niektóre z kolei mają być drogie i nieskuteczne, przede wszystkim wymieniano tu programy zatrudnienia w sektorze publicznym.

Kilka razy wspomniano też o istnieniu potencjalnych skutków ubocznych stosowania strategii skoncentrowanej na jak najszybszym znalezieniu pracy dla osoby bezrobotnej i na wywieraniu na nią silnej presji ekonomicznej, aby ją podjęła. Zmniejszać to może jakość pośrednictwa, w którym przecież chodzi o to, aby poszukujący pracy i znalezione miejsce pracy były tak dopasowane, by obie strony umowy były zadowolone a zatrudnienie trwałe. Z niektórych badań wynika, że w tych krajach, które mają słabiej rozwinięte ubezpieczenie od bezrobocia występuje większa różnica między potencjalnymi a rzeczywistymi zarobkami. Pośrednictwo szybkie, ale o niskiej jakości powinno więc generować większą stopę zatrudnienia bezrobotnych, ale kosztem jego stabilności, co przejawia się zarówno ponownymi wyjściami do bezrobocia, jak i całkowitą dezaktywizacją.

Jeden z kolejnych wątków dotyczył sugestii, że długotrwale bezrobotni mają dostęp do różnych świadczeń pieniężnych, z których tylko systemy zasiłków uwarunkowanych bezrobociem charakteryzują się większym udziałem instrumentów aktywizacyjnych i ogólniej większą kontrolą. Jako przykłady takich „źle kontrolowanych” i „ułatwiających bierność” świadczeń wymieniono renty dla osób niepełnosprawnych, zasiłki dla samotnych rodziców i z pomocy społecznej. Wniosek jest zaś następujący, uzasadnione jest „(...) rozszerzenie zasady aktywizacji (...) dla niektórych odbiorców świadczeń, do których prawo nie było

⁵ Takie konkluzje zawiera metaanaliza ponad 100 badań ewaluacyjnych dotyczących programów aktywizacyjnych stosowanych przez PSZ (Kluve 2006).

dotąd warunkowane gotowością do podjęcia pracy” (OECD 2007, s. 237). Przy czym problemem może być to, czy administracje inne niż PSZ przygotowane są do wdrażania tej zasady.

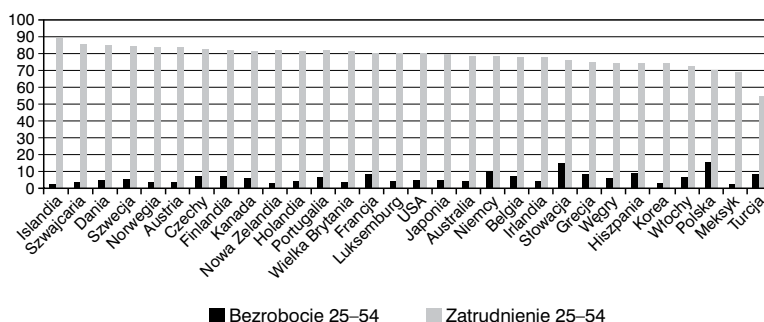
O Polsce w tym rozdziale wspomniano kilka razy, ale głównie obok kilku innych krajów (Turcja, Grecja, Włochy) z bardzo zacofaną w stosunku do ideału zalecanego przez OECD polityką aktywizacyjną, np. nie prowadzimy monitoringu aktywności osób bezrobotnych, brak bezpośrednich standardów dotyczących częstości i treści wywiadów z bezrobotnymi, jeżeli w ogóle, to rzadko tworzone są indywidualne plany działań, nie ma też wyraźnie określonego okresu pozostawania w sytuacji bezrobocia, który obliguje do wzięcia udziału w programie aktywizacyjnym.

Spojrzenie na statystykę

Raport uzupełnia około 40 stron tabel z danymi dotyczącymi rynku pracy, płac i wydatków na działalność PSZ. Poniżej przedstawię wybiórczo podsumowanie informacji, które się tam znalazły.

Dla uśrednionych danych z okresu 2003–2006 Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów OECD pod względem stopy bezrobocia i trzecie od końca, jeśli chodzi o wskaźnik zatrudnienia (dla przedziału wieku 25–54 lata, ten przedział wydaje się być najbardziej porównywalny między krajami o różnych systemach edukacyjnych i emerytalnych). Pierwsze miejsce w obydwu rankingach zajęła Islandia. Uśredniając pozycję rankingową, kolejne miejsca w pierwszej dziesiątce zajęły: Szwajcaria, Norwegia, Nowa Zelandia, Austria, Dania, Wielka Brytania, Szwecja i Holandia. Miejsca w ostatniej piątce przed Polską zajęły: Włochy, Niemcy, Słowacja, Hiszpania i Turcja. Na wykresie przedstawiłem ranking według średnich ze wskaźników zatrudnienia, z uwzględnionym poziomem bezrobocia (wiek 25–54) z lat 2003–2006.

Wykres 1.
Poziom zatrudnienia i bezrobocia w okresie 2003–2006



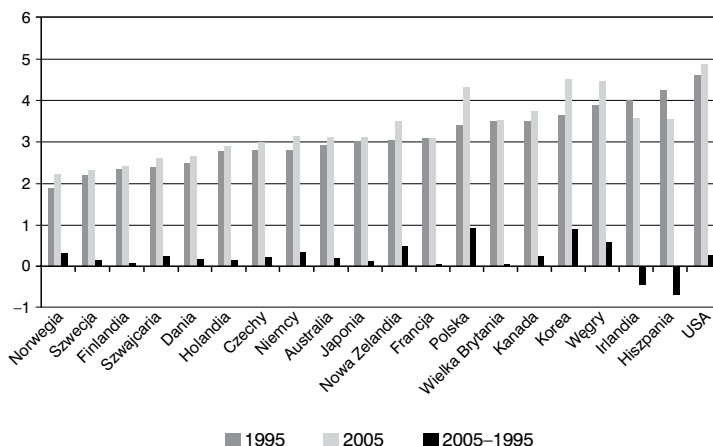
Różnica między Islandią a Turcją pod względem poziomu zatrudnienia to ponad 34 punkty procentowe. Różnica między Islandią a Polską pod względem poziomu bezrobocia wyniosła

natomiast ponad 13 punktów. Oznacza to, że poziom zatrudnienia w tej grupie krajów jest prawie trzy razy bardziej zróżnicowany w porównaniu z poziomem bezrobocia.

W okresie 2000–2005 średnie płace realne rosły najszybciej na Węgrzech, a następnie w kolejności były Czechy, Grecja, Norwegia, Irlandia, Słowacja, Finlandia, Korea i na dziewiątym miejscu Polska (2,1%, średnia dla OECD wynosiła 0,7%). Tylko w jednym kraju ten wskaźnik był ujemny, czyli nastąpił spadek średnich płac realnych, taka sytuacja miała miejsce w Hiszpanii. Porównując jednak dwa ostatnie pięciolecia, tempo wzrostu płac realnych zmniejszyło się najbardziej właśnie w Polsce, bo o 2,9 punktu procentowego (z 5%). Spadek tego rodzaju wystąpił w prawie połowie krajów OECD, średnio wynosił 1,3 punktu procentowego.

Ostatni wątek statystyczny dotyczyć będzie zróżnicowań płacowych. Jednym ze wskaźników stosowanych do oceny ich skali jest stosunek decylowy (9 decyl do 1 w rozkładzie płac). Polska pod tym względem znalazła się na 17. miejscu w grupie 20 państw OECD, dla których przedstawiono te dane dla 2005 roku. Polskie zróżnicowanie płac (4,31) było prawie dwa razy wyższe niż w pierwszej w tym rankingu Norwegii (2,21) i nieco tylko odbiegało od najbardziej zróżnicowanych pod tym względem USA (4,86). Przy czym porównanie lat 1995 i 2005 daje Polsce już pierwsze miejsce pod względem poziomu zwiększenia tego wskaźnika (z 3,40 do 4,31), czyli mamy bardzo duże zróżnicowanie płac, które w ostatnim dziesięcioleciu bardzo wzrosło. Spowodowało to, że z miejsca 13. w 1995 roku przesunęliśmy się miejsce 17. w rankingu pod tym względem. Polska należy też do tych krajów, w których udział płac niskich (poniżej 2/3 mediany zarobków) jest bardzo wysoki (23,5% w 2005) i wzrósł w ciągu 10 lat (17,3% w 1995). Dla porównania, wskaźnik ten dla Szwecji wynosił w 2005 roku 6,4%, a dla Finlandii 7%. Bardzo blisko nam do przodującej pod tym względem Korei Płd. (25,4%) i USA (24%). Wykres dla stosunków decylowych wygląda następująco.

Wykres 2.
Nierówności płacowe 1995 i 2005



Na wykresie widać, że tylko w Irlandii i w Hiszpanii zmniejszyło się zróżnicowanie płac mierzone tym wskaźnikiem.

Obraz naszego kraju na tle innych w pierwszych latach XXI wieku jest bardzo ponury. Nie dość, że wskaźniki dotyczące bezrobocia i zatrudnienia mamy najgorsze w OECD, czemu towarzyszą też bardzo niskie wydatki na usługi PSZ i administrację zasiłków (mierzone udziałem w PKB, niższe miały tylko Korea Płd., USA i Luksemburg), to również pod względem nierówności płacowych i ich wzrostu wypadamy bardzo źle. W dodatku wciąż przeprowadzane są reformy zmniejszające progresywność opodatkowania, a jest to jeden z istotnych instrumentów redystrybucji dochodu.

Podsumowanie

Omówiony przeze mnie raport jest bardzo interesujący z wielu względów. Po pierwsze, autorzy starają się, aby wszystkie ogólne wnioski i teoretyczne hipotezy były podparte wynikami analiz statystycznych, ekonometrycznych i ewaluacyjnych, przy czym starają się też informować czytelnika o ich różnych ograniczeniach i brakach. Po drugie, mimo poparcia dla dalszej liberalizacji handlu na świecie, dostrzeżono i poddano rzetelnej analizie hipotezy wynikające z obaw o negatywne skutki społeczne globalizacji ekonomicznej. Po trzecie, przedstawiono bardzo szczegółowo większość trendów w polityce aktywizacji zawodowej z wyraźnym wskazaniem, że ich ocena nie musi być jednoznaczna, nawet wtedy, gdy potwierdzono ich skuteczność. Po czwarte, raport opiera się na bardzo dużej bazie zróżnicowanej wiedzy naukowej, z której można szybko skorzystać (np. ułatwiają to linki do tabel danych sporządzonych w Excelu znajdujące się pod każdym wykresem i pod każdą tabelą).

Na najbardziej ogólnym poziomie raport można podsumować tak: globalizacja przynosi więcej pożytku (ogólny wzrost dobrobytu materialnego) niż szkód (wzrost nierówności ekonomicznych), ale te ostatnie dają się zaobserwować i należy je minimalizować za pomocą zmian w strukturze finansowania zabezpieczenia społecznego oraz szerszego i bardziej intensywnego stosowania instrumentów aktywizacyjnych. Bardziej kontrowersyjne zagadnienia dotyczące roli i skutków sankcji w postaci zmniejszania, zawieszania i odbierania zasiłków dla bezrobotnych (a także innych świadczeń pieniężnych) pozostawiono na marginesie tych rozważań, z sugestią jednak, że jest to integralna część strategii aktywizacyjnych. Bez wątpienia jest to wąsko ekonomiczne podejście – wzrost gospodarczy jako główny cel, wpływ na jego osiąganie struktury finansowania zabezpieczenia społecznego oraz treści polityki rynku pracy i aktywizacji poprzez ich efekty zatrudnieniowe i wydajnościowe. Głównym kryterium rozwoju nie powinien być jednak tylko materialny poziom życia, ale przede wszystkim jego wielowymiarowa jakość. Z kolei polityka społeczna powinna być rozważana nie tylko z perspektywy jej gospodarczych skutków oraz ekonomicznych właściwości, takich jak rozmiar i struktura finansowania oraz kształt i treść systemów usług i zasiłków warunkowanych gotowością do podjęcia pracy.

Bibliografia

- EC (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004–50)*, European Economy, Special Report no 1/2006, European Commission. Pobrano z <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp106en.pdf>.
- Hofer, H. (2006), *Reform of Severance Pay Law in Austria*, Discussion Paper, Institute for Advanced Studies (IHS). Pobrano z <<http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/AT06/disspaperPCIE%20AT%2006.pdf>>.
- Kluve, J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, Discussion Paper nr 2018, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec.
- OECD (2007), *OECD Employment Outlook*, Organisation for Economic Co-Operation And Development. Pobrano z <http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_37457_36936230_1_1_1_37457,00.html>.
- Pearson, M., Martin, J.P. (2005), *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?* Discussion Paper nr 1544, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec. Pobrano z <<ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1544.pdf>>.

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

**Anna Kurowska
Ryszard Szarfenberg**

Sylwetka laureata Nagrody Nobla z ekonomii 2006 – Edmunda S. Phelps

Wkład Edmunda Phelps *do teorii makroekonomii (A. Kurowska)*

W tej części artykułu zaprezentuję najważniejszy dorobek naukowy Edmunda S. Phelps, który zdecydował o przyznaniu mu nagrody Nobla w 2006 roku. Na ten dorobek składają się przede wszystkim jego prace z lat 1961–1970 (patrz bibliografia), nawiązujące do dwóch podstawowych zagadnień w badaniach z dziedziny makroekonomii, mianowicie: zależności pomiędzy inflacją i bezrobociem oraz teorii wzrostu, w szczególności rozważań na temat możliwego kompromisu pomiędzy dobrobytem obecnych i przyszłych pokoleń (*The Royal...* 2006, *passim*). Oba zagadnienia mają silny wpływ na wybór odpowiedniej polityki makroekonomicznej i oba dotyczą dokonywania wyborów pomiędzy różnymi celami tej polityki. Wkład Phelps do wspomnianych zagadnień zawiera między innymi rozwiązania, które są pomocne w odnajdywaniu odpowiedzi na takie pytania, jak: w jaki sposób za pomocą polityki fiskalnej i monetarnej rozwiązać konflikt pomiędzy podstawowym celem tej ostatniej, jakim jest utrzymanie niskiej inflacji, a utrzymaniem niskiego bezrobocia?¹ oraz: jaki poziom oszczędności jest korzystny zarówno dla obecnego pokolenia, jak również dla pokoleń przyszłych?²

Rozważania Phelps na temat inflacji zaprezentowane w pracach z przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, radykalnie zmieniły panujące ówczesnie przekonania na

¹ Zgodnie z dominującym po I Wojnie Światowej przekonaniem istniała, na mocy twierdzenia o tzw. Krzywej Philipsa, ujemna zależność pomiędzy wysokością bezrobocia i wysokością inflacji: tak więc niską inflację można było uzyskać kosztem wyższego bezrobocia i na odwrót. Szerzej na ten temat w Ramce 1.

² Znany jest w ekonomii dylemat dotyczący zapewniania większego dobrobytu w przyszłości (dla przyszłych pokoleń) kosztem dobrobytu obecnego (obecnym pokoleń). (*The Royal...* 2006, s. 1)

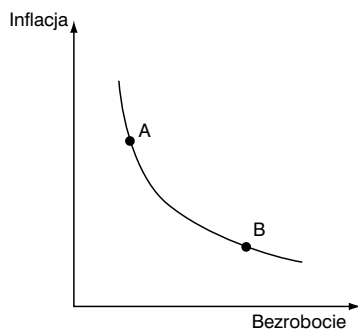
temat związków pomiędzy inflacją a bezrobociem, które zobrazowane były w postaci pierwotnej Krzywej Philipsa. Krzywa ta zbudowana została w oparciu o wyniki badań empirycznych, które potwierdzały istnienie ujemnej zależności pomiędzy poziomem bezrobocia i inflacją (szerzej na temat pierwotnej Krzywej Philipsa w Ramce 1.).

Ramka 1.

Krzywa Philipsa

Krzywa Philipsa wywodzi się z badań przeprowadzonych w latach pięćdziesiątych przez A.W. Philipsa z London School of Economics. Philips wyznaczył roczną stopę wzrostu płac nominalnych, czyli inflację płacową, w relacji do stopy bezrobocia w Wielkiej Brytanii, w okresie 1861-1957, odkrywając silną ujemną zależność między nimi (Burda, Wyplosz 2000, s. 369), co zaprezentowane zostało na poniższym rysunku:

Rysunek 1.



Zgodnie z Krzywą rząd mógł dokonać wyboru. Przykładowo, rząd mógł utrzymać bezrobocie na niskim poziomie (punkt A) kosztem wysokiej inflacji, bądź ograniczyć inflację (punkt B), godząc się na wysokie bezrobocie (Burda, Wyplosz 2000, s. 369).

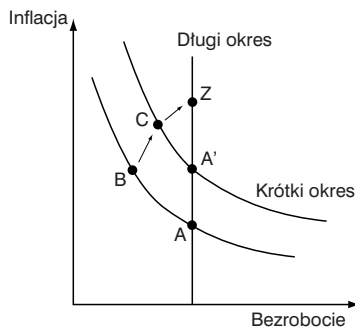
Należy zwrócić uwagę, że koncepcji Philipsa brakowało przekonujących argumentów wyjaśniających zaobserwowaną zależność (The Royal, 2006, s. 3). Próbowano interpretować w następujący sposób: bezrobocie można potraktować jako wyraz nadmiaru popytu (podaży) na rynku pracy, zaś Krzywa Philipsa jako równanie ukazujące sposób, w jaki poziom cen (płac) reaguje w czasie na nierówności pomiędzy podażą a popytem. Interpretacja ta po raz pierwszy zaproponowana została przez Lipseya (1960). Jakkolwiek nadal pozostawał problem tego, że koncepcja zwiększania zatrudnienia zawsze kosztem wyższej inflacji stała w sprzeczności z tradycyjnym założeniem w ekonomii, że w długim okresie, zmienne nominalne (inflacja) nie mają wpływu na zmienne realne (bezrobocie). Ponadto, brakowało teorii wyjaśniających przyczyny istnienia tzw. bezrobocia frykcyjnego istniejącego przy „pełnym zatrudnieniu” (The Royal... 2006, s. 4)

Jakkolwiek istniejąca jeszcze w drugiej połowie lat sześćdziesiątych statystyczna zależność zaczęła zanikać w następnych dekadach (Burda, Wyplosz 2000, s. 371). Niestabilność Krzywej Philipsa przewidział Phelps już w 1967 roku³ wprowadzając modyfikacje do twierdzeń na temat

³ Należy przypomnieć, że zanik Krzywej Philipsa równolegle przewidział również Milton Friedman, przedstawiciel szkoły monetarystycznej, krytykującej keynesizm, którego zwolennikiem był

inflacji. Phelps pokazał, że obecny poziom inflacji nie zależy jedynie od poziomu bezrobocia, ale również od **oczekiwań co do przyszłej inflacji**. Ponieważ ceny i płace (zgodnie z teoriami keynesowskimi)⁴ podlegają zmianom raz na pewien czas (np. w wyniku przeprowadzanych od czasu do czasu negocjacji płacowych pomiędzy pracownikami/związkami zawodowymi a pracodawcami), ich **poziom ustalany jest z uwzględnieniem oczekiwań** na temat przyszłej inflacji. Tak więc: im wyższy przewidywany poziom inflacji, tym wyższa faktyczna inflacja w przyszłości i tym wyższa stopa bezrobocia potrzebna do osiągnięcia tego faktycznego poziomu inflacji. Swoimi spostrzeżeniami Phelps doprowadził nie tyle do całkowitego odrzucenia Krzywej Philipsa, co do jej modyfikacji. W ten sposób powstała nowa, tzw. rozszerzona o oczekiwania Krzywa Philipsa (*The Royal...* 2006, s. 1), która pokazuje, że w długim okresie nie istnieje możliwość obniżania bezrobocia za cenę wyższej inflacji (Rys. 2.).

Rysunek 2.



Źródło: Burda, Wyplosz 2000, s. 384.

Przy danej oczekiwanej stopie inflacji w gospodarce może utrzymać się niższe bezrobocie za cenę wyższej inflacji, jednak ta wymiennosc nie jest trwała. Gdy „oczekiwana inflacja” wzrasta, w odpowiedzi na wyższą inflację faktyczną w okresie bieżącym, również przyszła faktyczna inflacja wzrasta jako rezultat rosnących oczekiwań. W ten sposób krótkookresowa Krzywa Philipsa (pierwotna Krzywa) przesuwana się ku górze. W długim okresie (punkt Z) wymiennosci między bezrobociem a inflacją nie ma – Krzywa Philipsa jest pionowa.

Wzrost inflacji o obecnym okresie zazwyczaj prowadzi (poprzez odpowiednio podwyższone oczekiwania pracowników uwzględniane w negocjacjach płacowych) do wyższej inflacji w przyszłości, co utrudnia realizację celów polityki stabilizacyjnej. Wysokość stopy bezrobocia w długim okresie nie może być bowiem regulowana za pomocą polityki fiskalnej czy monetarnej, która oddziałuje na zagregowany popyt. Wyniki analiz przepro-

z kolei Edmund Phelps, a która to szkoła pierwotną Krzywą Philipsa uważała za własną koncepcję. Z tego względu właśnie Miltona Friedmana uznaje się często za tego, który przewidział upadek pierwotnej Krzywej Philipsa (Burda, Wyplosz 2000, s. 371).

⁴ W odróżnieniu od keynesistów, klasycy utrzymywali, iż ceny i płace podlegają płynnym zmianom, umożliwiając natychmiastowe równoważenie się podaży i popytu zarówno na rynku dóbr, jak i na rynku pracy.

wadzonych przez Phelps'a, potwierdzone załamaniem statystycznej zależności pomiędzy bezrobociem i inflacją już w latach siedemdziesiątych, reprezentowanej przez pierwotną Krzywą Philipsa, spowodowały, że polityka makroekonomiczna prowadzona jest dziś całkowicie inaczej niż czterdzieści lat temu (*The Royal...* 2006, s. 2).

Ponadto, omówione rozważania Phelps'a przyczyniły się do sformułowania hipotezy o istnieniu tzw. bezrobocia równowagi albo inaczej „stopy bezrobocia nie przyspieszającej inflacji” (tzw. *NAIRU* – *non-accelerating inflation rate of unemployment*). W modelu nowej Krzywej Philipsa bezrobocie oscyluje wokół bezrobocia równowagi, zaś inflacja faktyczna i oczekiwana dostosowują się do siebie. W sytuacji, gdy inflacja jest wyższa niż preferowana przez władze, optymalnie jest przejść przez tymczasowy okres wyższego bezrobocia, aby poprzez obniżenie faktycznej inflacji obniżyć również inflację oczekiwaną – taki proces graficznie przedstawia przesunięcie krótkookresowej Krzywej Philipsa w dół. W długim okresie bezrobocie znów osiągnie poziom równowagi, jednak przy niższym niż wcześniej poziomie inflacji (*The Royal...* 2006, s. 6–7). W zakresie analiz poświęconych bezrobociu, ważnym wkładem Phelps'a (1970, 1972) była jednak również koncepcja **histerezy**, zgodnie z którą wzrost bezrobocia może być częściowo wzrostem nieodwracalnym jako wynik, np. utraty pewnych umiejętności przez zwalnianych pracowników oraz ich obniżonego morale. Należy podkreślić, że koncepcja ta była przez ponad dziesięciolecie ignorowana, jednak powrócono do niej w latach osiemdziesiątych, kiedy zaczęto obserwować utrzymujące się mimo polepszenia koniunktury bezrobocie w Europie (por. Layard, Nickell, Jackman 1991).

Prace Phelps'a, poświęcone relacjom między bezrobociem i inflacją oparte również na analizach w skali mikro, wniosły ważny wkład również do teorii mikroekonomii. Dzięki tym pracom po raz pierwszy szczegółowe rozumowanie charakterystyczne dla mikroekonomii, dotyczące interakcji zachodzących na rynku oraz ustalania cen i płac, zostało włączone do głównego nurtu teorii makroekonomicznych. (Szerzej na ten temat w *The Royal...* 2006, s. 8–11)

Jak zaznaczono na początku, drugim obszarem w teorii makroekonomii, do którego prace Phelps'a wniosły znaczny wkład, jest teoria wzrostu.

W końcu lat pięćdziesiątych i na początku lat sześćdziesiątych w debacie publicznej w Stanach Zjednoczonych pojawił się zarzut, że poziom zagregowanych oszczędności jest zbyt niski. Podstawową kwestią w tej debacie był dylemat, w jaki sposób znaleźć kompromis pomiędzy dobrobytem obecnych i przyszłych pokoleń. Pojawiały się pytania, czy obecne pokolenie powinno oszczędzać więcej (a więc ograniczyć własną konsumpcję), aby zapewnić wyższy dobrobyt⁵ przyszłym pokoleniom? Wypracowany w drugiej połowie lat pięćdziesiątych przez Roberta Solowa (Solow 1956, 1957) i Travora Swana (Swan 1956) model wzrostu (patrz Ramka 2.) przyjmował poziom oszczędności za dany (zmienna egzogeniczna) i nie proponował determinant jego ustalania.

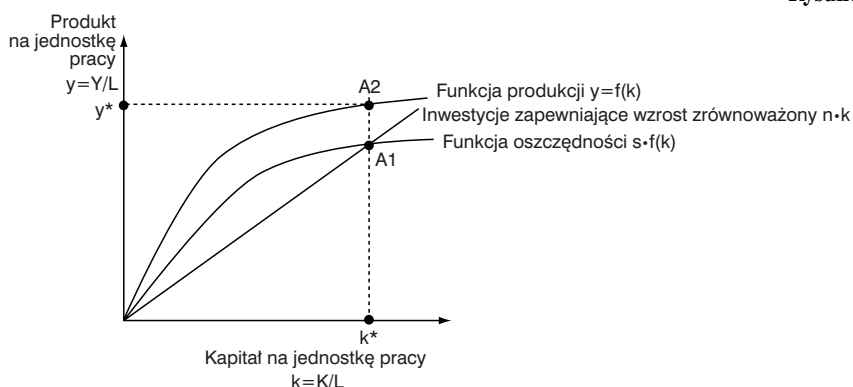
⁵ Poziom dobrobytu w znaczeniu modeli ekonomicznych oznacza zazwyczaj poziom konsumpcji.

Ramka 2.

Model Solowa

Model Solowa jest modelem wzrostu, który opracowany został przez Roberta Solowa (i Trevora Swana) w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Wykorzystując, opartą na rzeczywistych cechach procesu produkcji globalnej, funkcję produkcji (np. funkcja Cobba-Douglasa) model opracowany przez Solowa opisuje, w jaki sposób akumulacja kapitału i postęp technologiczny tworzą produkt globalny. Stopa inwestycji (czyli akumulacji kapitału), która ukazuje, jaki procent produktu globalnego jest oszczędzane przez społeczeństwo, przyjęta jest w modelu jako dana. Poniższy, uproszczony (z pominięciem postępu technologicznego) model pokazuje mechanizm, zgodnie z którym gospodarka samoczynnie osiąga tzw. wzrost zrównoważony, czyli taki, w którym produkcja, ilość pracy i kapitału zwiększają się w tempie równym tempu wzrostu ludności.

Rysunek 3.



Rysunek na podstawie: (Czarny, Rapacki 2002, s. 568).

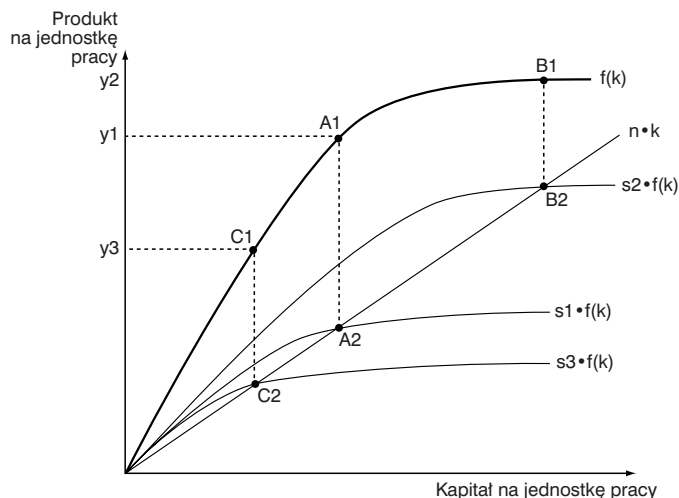
Dodatkowe wyjaśnienie oznaczeń: s – stopa oszczędności, n – stopa wzrostu ludności, K – poziom kapitału, Y – poziom produktu, L – całkowita liczba jednostek pracy.

Funkcja produkcji $y = f(k)$ pokazuje, w jaki sposób poziom produktu, przypadający na jednostkę pracy (np. godzinę pracy) zależy od poziomu kapitału przypadającego na jednostkę pracy. Funkcja oszczędności leży poniżej krzywej produkcji, ponieważ tylko część produkcji przeznaczana jest na inwestycje (oszczędności). Solow wykazał, że gospodarki „samoczynnie” osiągają stan zrównoważony – czyli punkt A2 (k^* i y^*). Zauważmy bowiem, że jeśli poziom kapitału przypadający na jednostkę pracy (K/L) byłby niższy niż w punkcie k^* , to inwestycje na jednostkę pracy ($s \cdot f(k)$) byłyby wyższe niż te zapewniające stały stosunek kapitału na jednostkę pracy (K/L) [krzywa „ $s \cdot f(k)$ ” jest ponad prostą „ $n \cdot k$ ”], a więc K/L by rosło, co powodowałoby również wzrost Y/L (przesunięcie po funkcji produkcji w prawo). Jeśli zaś poziom kapitału przypadający na jednostkę pracy (K/L) byłby wyższy niż w punkcie k^* , to inwestycje na jednostkę pracy ($s \cdot f(k)$) byłyby niższe niż te zapewniające stały stosunek kapitału na jednostkę pracy (K/L) [krzywa „ $s \cdot f(k)$ ” jest pod prostą „ $n \cdot k$ ”], a więc K/L by malało, co powodowałoby również spadek Y/L (przesunięcie po funkcji produkcji w lewo). Ostatecznie Gospodarka zawsze „łąduje” w punkcie A2 – czyli na tzw. ścieżce wzrostu zrównoważonego.

Model wzrostu Solowa zakładał jako egzogeniczną (daną) stopę oszczędności (inwestycji) – s . Tak więc poziom produktu przypadający na jednostkę pracy na ścieżce zrównoważonego rozwoju (w punkcie A2) wyznacza jednoznacznie poziom „dobrobytu” obywateli (obecnych i przyszłych), który jest równy różnicy pomiędzy wytworzonym produktem przypadającym na jednostkę pracy a poziomem oszczędności przypadających na jednostkę pracy (wysokość pionowego odcinka A2–A1). Solow i Swan nie zastanawiali się zaś nad poziomem stopy oszczędności – s i tym jak wysoka ona powinna być, by zapewnić optymalny poziom dobrobytu.

W oparciu o model Solowa i Swana, Edmund Phelps zaproponował analizę, która wyjaśniała, w jaki sposób określić optymalny poziom oszczędności zapewniający najwyższy poziom dobrobytu. Wyróżnił on sytuacje, w których gospodarka jest **dynamicznie nieefektywna** – to znaczy stopa oszczędności jest zbyt wysoka i obniżając ją można podwyższyć dobrobyt zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, a tak także sytuacje, w których gospodarka jest **dynamicznie efektywna**, czyli takie w których obecne pokolenie może zwiększyć stopę oszczędności, aby polepszyć dobrobyt pokoleń przyszłych. Graniczny poziom stopy oszczędności, rozgraniczający te dwie sytuacje, określany jest przez **złotą regułę** (patrz Rysunek 4.). Oczywiście, w sytuacji gdy gospodarkę charakteryzuje dynamiczna efektywność, decyzja obecnego pokolenia o ograniczeniu własnej konsumpcji dla dobra pokoleń przyszłych ma już charakter aksjologiczny. Jakkolwiek Phelps argumentował, iż obecne pokolenia powinny kierować się zasadą „czyń innym to, co byś chciał, aby oni czynili tobie”. W tym kontekście optymalną stopą oszczędności jest taka, którą wyznaczyć można w oparciu o złotą regułę. Złota reguła mówi, iż aby zmaksymalizować dobrobyt (poziom konsumpcji) w długim okresie (biorąc pod uwagę jedynie gospodarki będące na ścieżkach wzrostu ustalonego – patrz Ramka 2.) **stopa oszczędności powinna być równa stopie udziału kapitału w produkcie globalnym**, czyli używając symboli z Ramki 2.: $s = K/Y$ ⁶. W swojej pracy z Robertem Pollakiem (Phelps, Pollak, 1968), analizując motywacje kolejnych pokoleń do wyboru wysokości stopy oszczędzania, obaj autorzy dochodzą do wniosku, że samodzielne podejmowanie decyzji przez członków społeczeństwa w tym zakresie może prowadzić do nieoptymalnych rozwiązań, co jest argumentem przemawiającym za interwencją państwa. Państwo może bowiem, wykorzystując różnorodne środki, skłonić ludzi do oszczędzania na poziomie optymalnym dla całości społeczeństwa w długim okresie (*The Royal...* 2006, s. 20).

Rysunek 4.



Źródło: Opracowanie własne

⁶ Inaczej mówiąc, krańcowa produktywność kapitału = stopie wzrostu produktu = nachyleniu krzywej inwestycji.

Opis do Rys. 4.

Optymalna stopa oszczędności, która zapewnia maksymalny poziom konsumpcji w długim okresie to poziom s_1 . Jeśli bowiem stopa oszczędności jest wyższa niż s_1 , jak w przypadku s_2 , to poziom konsumpcji zarówno obecnych pokoleń, jak i przyszłych będzie mniejszy niż przy s_1 (odcinek B1–B2 jest krótszy niż odcinek A1–A2) – w takiej sytuacji gospodarka jest dynamicznie nieefektywna. Z kolei jeśli stopa oszczędności jest niższa niż s_1 , jak w przypadku s_3 , to aby powiększyć dobrobyt pokoleń przyszłych, obecne pokolenie powinno oszczędzać więcej – gospodarka jest dynamicznie efektywna (Odcinek C1–C2 jest bowiem krótszy od odcinka A1–A2).

Oprócz opisanych w niniejszej części najważniejszych dla teorii makroekonomii wyników analiz Phelps'a, istnieją jeszcze inne prace, które wnoszą ważny wkład do nauki, i które również złożyły się na przyznanie mu Nagrody Nobla. Między innymi prace te (Nelson, Phelps 1966) poprowadziły Phelps'a do uzasadnienia takich obserwacji lub twierdzeń jak to, że wzrost gospodarczy w większym stopniu zależy od zasobów kapitału ludzkiego niż tempa jego wzrostu, co przemawia za zasadnością subsydiowania edukacji przez państwo (Szerzej na ten temat w *The Royal...* 2006, s. 22–24).

Phelps'a zainteresowania problematyką społeczną (R. Szarfenberg)

O tym, że noblista interesuje się sprawami bliższymi polityce społecznej świadczy m.in. tytuł wywiadu, jaki ukazał się w „Rzeczpospolitej”: *Państwo musi wspomóc rynek* (RzP 2007). Przytoczmy dwa charakterystyczne poglądy: „Jak ludzie myślą o kapitalizmie, to łączą to z bezrobociem czy wykluczeniem społecznym. Ale to nie jest oczywiste. Zjawisko wykluczenia społecznego w Stanach Zjednoczonych wynika z faktu, że amerykański Kongres się tym nie zajmuje. To wcale nie jest immanentna cecha kapitalizmu”, „Antyrynkowe jest dawanie ludziom pieniędzy za nic, bez żądania wysiłku z ich strony, bez zobowiązań. Natomiast subsydiowanie pracy tak, żeby człowiek znalazł zatrudnienie, wydaje mi się prorynkowe”. W pierwszej wypowiedzi widać uznanie dla systemu kapitalistycznej gospodarki oraz poparcie dla zaangażowania rządu centralnego w sprawy społeczne, a w drugiej wskazanie, jak taka interwencja powinna być przeprowadzona.

Co najmniej od lat 70. Phelps podejmuje tematy społeczne. Był redaktorem książki *Economic Justice* (1973) i autorem wstępu do niej (zaawansowane podsumowanie rozwoju ekonomii dobrobytu) oraz jednego z artykułów tam zamieszczonych – *Wage Taxation and Economic Justice*. W tym ostatnim mamy dość zaskakujący wniosek, iż przy przyjęciu upraszczających założeń i zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej Rawlsa (maksimin: takie nierówności ekonomiczne są uzasadnione, które przynoszą największe korzyści najgorzej usytuowanym) regresywne krańcowe podatki od dochodów z pracy znajdują większe uzasadnienie niż podatki liniowe i progresywne. S. Ogura napisał rozszerzający komentarz do tego artykułu, interpretując jego główny wniosek tak: „W warunkach optymalnego opodatkowania w sensie Rawlsa krańcowa stopa podatkowa jest ogólnie mówiąc malejącą funkcją dochodu, chociaż niekoniecznie malejącą monotonicznie” (1977). Jest to więc część teorii optymalnego opodatkowania z uwzględnieniem zagadnień sprawiedliwości.

Do zagadnień sprawiedliwości dystrybucyjnej w perspektywie całej gospodarki i międzypokoleniowej oraz myśli Rawlsa wrócił Phelps w artykule napisanym wspólnie

z J.G. Riley'em (Phelps, Riley 1978). Główne wnioski z tych modelowych rozważań były następujące: „Nasze wyniki (...) obalają pogląd, aby «maksimin» był ogólnie antywzrostowy”, „Ogólnie rzecz ujmując, zastosowanie międzypokoleniowego kryterium «maksimin» (jako zasady międzypokoleniowej alokacji zasobów) nie jest przeszkodą dla wzrostu kapitału”.

Zapewne ze względu na te właśnie zainteresowania redaktorzy monumentalnego słownika *The New Palgrave Dictionary of Economics* (1987) przydzielili Phelpsowi zadanie napisania hasła *distributive justice*, w którym utożsamiał on ten temat z zagadnieniami *economic justice*, czyli „sprawiedliwością w stosunkach gospodarczych wewnątrz społeczeństwa, dotyczącymi współpracy w produkcji, handlu dobrami konsumpcyjnymi i dostarczania dóbr kolektywnych”. Noblista łączy je głównie z instrumentami takimi, jak redystrybucyjne opodatkowanie i różne formy subsydiów w rodzaju publicznych wydatków na edukację czy szkolenia zawodowe, a także subsydiowania zatrudnienia w ogóle lub niskopłacanego. Interesujące, że wyłącza on z tej dyskusji propozycję negatywnego podatku dochodowego o ile dotyczyć by miała również tych, którzy w stosunkach gospodarczych nie uczestniczą. Duża część tego krótkiego artykułu została poświęcona na podważenie obiekcji wobec sprawiedliwości gospodarczej osiąganey za pomocą subsydiów (nie muszą one wykluczać lub odwracać korzyści z gospodarki; dotyczą tylko sytuacji, gdy wchodzi w grę współpraca dla obopólnych korzyści). Kolejny wątek dotyczył zaś rozszerzenia problematyki poza tradycyjne zainteresowanie sytuacją najuboższych uczestników życia gospodarczego na kwestie międzypokoleniowe (podważanie poglądu Rawlsa, że jego teoria sprawiedliwości nie ma tu zastosowania) oraz gospodarki międzynarodowej i sporów między bogatą Północą a biednym Południem o zasady pomocy międzynarodowej. Phelps pokazuje, że nie zawsze korzyści z wolnego handlu przypadają najbiedniejszym krajom, stąd też uzasadnienie ma wyjście poza filozofię rynkową, o ile interesuje nas sprawiedliwość gospodarcza.

W latach 90. noblista publikuje teksty mocno krytyczne wobec *welfare state*, przypisując mu niszczące skutki uboczne dla najmniej zarabiających pracowników i proponując alternatywne rozwiązanie polegające na subsydiowaniu niskich płac (Phelps 1994). *Welfare state* ma wywierać ten negatywny wpływ poprzez trzy kanały (Phelps 1996): 1) większość programów socjalnych zmniejsza całkowite korzyści płynące z pracy poprzez finansowanie z podatków nałożonych na płace, co przyczynia się do podnoszenia kosztów pracy i w konsekwencji zwiększania naturalnej stopy bezrobocia; 2) system socjalny dostarcza wielu świadczeń niezależnie od sytuacji świadczeniobiorcy na rynku pracy, osłabia więc związek między pracą i zarabianiem na życie, a tym samym motywację do pracy, co dalej prowadzi do podwyższenia kosztów pracy i wzrostu bezrobocia; 3) stosowanie świadczeń adresowanych do ubogich wymaga ustalenia progów dochodowych, powyżej których nie są one udzielane, co jest kolejnym bodźcem zniechęcającym do pracy.

Phelps szacował, że w USA wartość świadczeń konkurujących z pracą wynosiła w 1988 roku 166 mld USD, co znacznie przewyższało sumę zarobków dolnego decyla w rozkładzie płac, co stanowiło 15 mld USD. Stąd też mocny wniosek, że „zarabkowanie i utrzymanie pracy zostały znaczenie umniejszone jako środek na życie i jego sposób przez system socjalny” (tamże). Niezależnie od powodów (np. politycznych), dla których *welfare state* (ubezpieczenia społeczne) osiągnęło swój rozmiar, wyborcy mogą dojść do przekonania, że

wszystkim będzie lepiej, gdy społeczeństwo zrezygnuje z części bezpieczeństwa w zamian za obniżone podatki lub pieniądze zaoszczędzone dla budżetu w ten sposób zostaną wydane na rozwiązywanie innych problemów niż ryzyko ubóstwa. Phelps wskazuje również nieco inną drogę: „Jeżeli opinia publiczna zostanie przekonana, że zapewnienie ubezpieczenia społecznego w obecnej skali, podważając znaczenie pracy dla upośledzonych, doprowadzi do ich marginalizacji w społeczeństwie, rozpoczną się poszukiwania środków przeciwdziałających takim skutkom (niezależnie od tego, czy opinia publiczna będzie również za stopniowym zmniejszaniem systemu socjalnego, który je generuje)” (tamże).

Z krytyki *welfare state* noblista nie wyciąga standardowego wniosku większości naszych publicystów ekonomicznych o konieczności jego demontażu i pozostawienia spraw rynkowi, ale proponuje inne rozwiązanie raczej jako uzupełnienie starych. Jego istota jest bardzo prosta: „subsytia dla każdej firmy, która zatrudnia niskopłatnych pracowników jako środek do ograniczenia bezrobocia i wzrostu płac upośledzonych pracowników” (Phelps 1994). Phelps napisał książkę, w której w miarę przystępnie przedstawił argumenty za nowym rozwiązaniem i pewne szczegóły instytucjonalne, np. dopłaty miały być najwyższe do płac najniższych, a całość miała być sfinansowana z dodatkowego podatku na wyngrodzenia przy zmniejszeniu kosztów tradycyjnych programów socjalnych (Phelps 1997, 2007). Była to propozycja bardzo na czasie w kontekście już dokonanych reform pomocy społecznej w USA, które miały przede wszystkim wypchnąć zdolnych do pracy klientów na rynek pracy. Jedną z obaw, która im towarzyszyła dotyczyła zapewnienia im takiego poziomu płac, aby mogli za nie przeżyć (Hodson 1998).

Phelps przedstawia swoje rozwiązanie na tle kilku innych reakcji na problem wykluczenia społecznego ludzi z niską zdolnością do zarobkowania (Phelps 2003). Po pierwsze, inkluzja ma polegać nie na tworzeniu lepiej opłacanych miejsc pracy gdziekolwiek (w szarej strefie, w niepełnym wymiarze czasu, przy robotach publicznych czy w firmach państwowych), ale na zatrudnieniu przez prywatne firmy i to nie w postaci „peryferyjnej i efemerycznej obecności”, ale tradycyjnej kariery zawodowej.

Po drugie, są różne stanowiska w kwestii co robić na rzecz inkluzji zawodowej lub czego jednak nie robić (tamże): 1) usunięcie usztywniających rynek pracy instytucji w postaci wpływu związków na płace i wysokość płacy minimalnej, co spowoduje wzrost zatrudnienia, ale kosztem obniżki płac niskich (dodajmy, że jest to stanowisko mocno popierane przez OECD i Bank Światowy); 2) pozostawienie tych instytucji kosztem zmniejszenia zatrudnienia, uzasadniane argumentem, że w przeciwnym razie zwiększą się nierówności płacowe. W obu przypadkach musimy zgodzić się na pewien koszt, albo mniejsze najniższe płace za więcej miejsc pracy, albo mniej tych ostatnich za wyższe płace w dolnym przedziale.

Podjęto próby wymyślenia i wdrożenia takich instrumentów, które nie powodowałyby jednego i/lub drugiego kosztu. Phelps nawiązuje do Europejskiej Strategii Zatrudnienia i podaje przykłady obniżki podatków i składek od niskich płac (Francja) oraz powszechne kredyty podatkowe, zastępujące tradycyjne zwolnienie podatkowe w Holandii (różne od programów typu EITC w USA, adresowanych głównie do ubogich rodzin z dziećmi na utrzymaniu). Noblista zaproponował więc kolejny instrument, który ma również być pozbawiony wad programu uelastyczniania rynku pracy.

Po trzecie, subsydiowanie zatrudnienia zostało skonfrontowane poprzez modelowanie matematyczne z kilkoma innymi propozycjami o podobnym charakterze, np. subsydiowaniem kosztów tworzenia nowych miejsc pracy czy bonami dla długotrwale bezrobotnych. To drugie rozwiązanie zaproponował D.J. Snower – bezrobotni część swoich zasiłków mogą przekazać firmie, która ich zatrudni, w postaci bonu, jego wartość zależy od długości bezrobocia i czasu szkolenia oraz zatrudnienia bezrobotnego w firmie (Snower 1994).

Jaka będzie przyszłość propozycji Phelps'a? Prawdopodobnie przyznanie mu nagrody Nobla za wkład w teorię makroekonomii sprawi, że jego pomysł stanie się bardziej znany na świecie. Zainteresują się nim więc politycy poszukujący nowych rozwiązań starych problemów, takich jak zbyt niskie płace, długotrwale bezrobocie i ubóstwo oraz ich marginalizujące konsekwencje.

Bibliografia

- Burda, M., Wyplosz, M. (2000), *Makroekonomia. Podręcznik Europejski*, PWE, Warszawa.
- Czarny, B., Rapacki, R. (2002), *Podstawy Ekonomii*, PWE, Warszawa.
- Hodson, R. (1998), recenzja książki E.S. Phelps'a *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, „Contemporary Sociology” vol. 27, nr 1.
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Lipsey, R.G. (1960), *The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862–1957: A Further Analysis*, „Economica” vol. 27, 1–31.
- Nelson, R., Phelps, E.S. (1966), *Investments in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth*, „American Economic Review: Papers and Proceedings”, vol. 56, 69–75.
- Ogura, S. (1977), *More on Rawlsian Optimal Income Taxation: A Complementary Note on E. S. Phelps's „Taxation of Wage Income for Economic Justice”*, „The Quarterly Journal of Economics” vol. 91, nr 2.
- Phelps, E.S. (1961), *The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen*, „American Economic Review” vol. 51, 638–643.
- Phelps, E.S. (1967), *Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time*, „Economica” vol. 34, 254–281.
- Phelps, E.S. (1968), *Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium*, „Journal of Political Economy” vol. 76, 678–711.
- Phelps, E.S. (1970), *Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium*, (in:) E.S. Phelps et al., *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, Norton, New York.
- Phelps, E.S. (1972), *Inflation Policy and Unemployment Theory*, Norton, New York.
- Phelps, E.S., Pollak R.A. (1968), *On Second-best National Saving and Game-Equilibrium Growth*, „Review of Economic Studies” vol. 35, 185–199.

- Phelps, E.S., Riley, J.G. (1978), *Rawlsian Growth: Dynamic Programming of Capital and Wealth for Intergeneration "Maximin" Justice*, „The Review of Economic Studies”, vol. 45, nr 1.
- Phelps, E.S. (1987), *Distributive Justice*, (w:) J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (red.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, tom 1, Macmillan Press: Basingstoke.
- Phelps, E.S. (1994), *Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State*, „The American Economic Review” vol. 84, nr 2.
- Phelps, E.S. (1996), *On the Damaging Side Effects of the Welfare System: How, Why and What to Do*, (w:) M. Baldassarri, L. Paganetto, E.S. Phelps (red.), *Equity, Efficiency and Growth: The Future of the Welfare State*, Macmillan Press: Basingstoke.
- Phelps, E.S. (1997, 2007), *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard University Press: Cambridge.
- Phelps E.S. (2003), *Designing Inclusion: Tools to Raise Low-end Pay and Employment in Private Enterprise*, Cambridge University Press: Cambridge.
- RzP (2007), Rozmowa Anny Słojewskiej z Edmundem Phelpssem *Państwo musi wspomóc rynek*, „Rzeczpospolita”, dział Ekonomia i Rynek, 22 luty.
- Snower D.J. (1994), *Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies*, „The American Economic Review”, vol. 84, nr 2.
- Solow, R.M. (1956), *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „Quarterly Journal of Economics” vol. 70, 65–94.
- Solow, R.M. (1957), *Technical Change and the Aggregate Production Function*, „Review of Economics and Statistics” vol. 39, 312–320.
- Swan, T.W. (1956), *Economic Growth and Capital Accumulation*, „Economic Record” vol. 32, 334–361.
- The Royal Swedish Academy of Sciences* (2006), Edmund Phelps’s Contribution to Macroeconomics, Stockholm.

Tadeusz Kowalik

Sylwetka laureata Nagrody Nobla z ekonomii 2007 – Leonida Hurwicza

Leonid Hurwicz, urodzony w roku 1917 w Moskwie i studiujący w Warszawie, jest mało znany w Polsce. Trochę został przypomniany kilkanaście lat temu, w związku z nadaniem mu przez Szkołę Główną Handlową doktoratu *honoris causa*. A należał do czołówki ekonomistów amerykańskich. Wykładał na czołowych uniwersytetach amerykańskich, najdłużej w Minnesota University. W latach 50. do 80. należał do czołówki ekonomistów matematycznych. Od czasu wojny był członkiem Econometric Society, a potem został członkiem National Academy of Sciences i dwóch innych Akademii amerykańskich. Ma wiele doktoratów *honoris causa*. Nagroda Nobla dla Hurwicza jest mocno spóźniona i chyba wynikało to stąd, że zawsze należał do najsłabszych, był nienajlepszym mówcą, nie uprawiał publicystyki.

W informacjach ponoblowskich podawano, że w 1939 r. ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Trzeba jednak przypomnieć, że aż do stworzenia w 1953 Wydziału Nauk Ekonomicznych, studia ekonomiczne należały właśnie do Wydziału Prawa. I często ci, którzy chcieli studiować teorię ekonomii, szli na Uniwersytet, gdyż np. przedwojenna Szkoła Główna Handlowa miała aż do końca lat 30. opinię nazbyt praktycystycznej.

Nie informowano też, że promotorem Hurwicza na gruncie amerykańskim był sławny polski ekonomista Oskar Lange. Już w listopadzie 1939 r. podjął on starania o wizę, a następnie przez kilka lat z nim współpracował. Lange widział w nim niezwykle uzdolnionego ekonomistę, polecał go, m.in. na MIT. Już w 1941 r. pisał o nim jako ekonomieście matematycznym i statystyku „bardzo wysokiej klasy”, „jednym z trzech czy czterech najzdolniejszych w tej dziedzinie młodych ludzi w Stanach Zjednoczonych”. Pod kierunkiem Langego Hurwicz pracował parę lat na Uniwersytecie w Chicago nad *Statystyczną weryfikacją nowszych teorii cyklu koniunkturalnego* (o czym więcej informacji można znaleźć w ósmym tomie *Dzieł* O. Langego). Był m.in. autorem *Teorii ekonomicznego zachowania*, opublikowanej w roku 1945.

Hurwicz został Noblistą za zastosowanie teorii gier do procesu decyzyjnego, za mikro-ekonomiczny model alokacji zasobów, którego celem jest osiągnięcie najlepszych rezultatów dla wszystkich graczy w warunkach dalekich od idealnych. Już w jednej z pierwszych prac stworzył kompromisową regułę podejmowania decyzji w warunkach zupełnej niepewności, co nazwano zasadą Hurwicza. Zasada ta zainspirowała wielu autorów, nie tylko ekonomistów. Wśród nich był Oskar Lange (w książce *Optymalne decyzje*, 1966), a wcześniej logik i filozof Klemens Szaniawski. Hurwicz zawsze był zwolennikiem systemów zdecentralizowanych. Uważał, że proces decyzyjny w warunkach niepewności jest bardzo trudny, i wtedy rynek zdaje lepiej egzamin. Ponieważ z jego życiorysu wynika, że podczas studiów w London School of Economics uczęszczał na seminarium Hayeka, a w Genewie – Misesa, podejmowano próby zaanektowania go do tej szkoły. Hurwicz podkreślił jednak, że był pod wpływem tych dwóch ekonomistów, ale także Oskara Langego. I rzeczywiście, zainteresowania Hurwicza wyrosły z tej wielkiej debaty na temat racjonalności kapitalizmu i socjalizmu. Ponieważ zaś jest ekonomistą matematycznym, ekonometrykiem, zwolennikiem teorii równowagi ogólnej, tematyka jego publikacji, związana często z ekonomią dobrobytu, jest bliższa polskiemu ekonomście niż tym Austriakom.

W języku polskim została opublikowana po serii publicznych wykładów zorganizowanych głównie przez Jerzego Hausnera w Akademii Ekonomicznej w Krakowie (*Polscy ekonomiści w świecie*, (red.) T. Kowalik, J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000) – niewielka praca Hurwicza zatytułowana *Mechanizm cenowy, decentralizacja i bodźce*, która należy do rzadkich w jego dorobku prac o charakterze niematematycznym. Autor odnosi się tam także do takich zagadnień, jak: efektywność, sprawiedliwość i system zabezpieczeń społecznych, potrzeby w dziedzinie infrastruktury i dobra publiczne. W podsumowaniu pisze, że *licznych problemów i niedoskonałości, jakie kryją w sobie rozmaite mechanizmy cenowe, nie należy traktować jako argumentów przeciwko reformom gospodarczym o orientacji rynkowej. Chodzi raczej o uniknięcie rozczarowania po dokonaniu się rynkowej transformacji, a także o stymulację rozważań na temat działań uzupełniających procesy rynkowe, pozwalających uniknąć niektórych wad i słabości tego systemu. Kiedy jednak procesy rynkowe okazują się rozwiązaniem nieadekwatnym, wskazane jest skoncentrowanie się na takich alternatywnych mechanizmach i instytucjach, których wspólną cechą z systemem rynkowym jest zdecentralizowany charakter* (tamże, s. 111).

Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (konkursy XXX i XXXI)

Konkurs XXX

Efektywność programów pomocy publicznej (PROMOTORSKI), prof. dr Brunon Górecki, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH, 12/04/2006 – 11/01/2008, 24 000 PLN.

Wielowymiarowa analiza kapitału ludzkiego (PROMOTORSKI), dr hab. Zofia Barbara Liberda, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH, 25/05/2006 – 24/08/2007, 17 250 PLN.

Decyzje dotyczące edukacji, diety oraz działalności badawczo-rozwojowej jako współzależne czynniki kształtujące wzrost gospodarczy i rozkład dochodów (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Tomasz Szapiro, SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE KOLEGIUM ANALIZ EKONOMICZNYCH, 01/06/2006 – 31/08/2007, 20 000 PLN.

Ekonomiczna rola państwa w teorii Milтона Friedmana a polityka gospodarcza Stanów Zjednoczonych (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Urszula Zagóra-Jonszta, AKADEMIA EKONOMICZNA IM. KAROLA ADAMIECKIEGO W KATOWICACH WYDZIAŁ EKONOMII, 29/03/2006 – 28/03/2008, 25 000 PLN.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych w Polsce na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem sektora wodno-kanalizacyjnego. Szanse i zagrożenia, dr Agnieszka Kopańska, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH, 27/03/2006 – 26/03/2008, 99 240 PLN.

Finansowanie gminnego szkolnictwa obowiązkowego w Polsce po roku 1995 (PROMOTORSKI), dr hab. Emilia Denek, AKADEMIA EKONOMICZNA W POZNANIU WYDZIAŁ EKONOMII, 27/03/2006 – 26/10/2007, 21 000 PLN.

Rola Programu Phare w rozwoju społeczno-gospodarczym województw „ściany wschodniej” Polski (PROMOTORSKI), dr hab. Alicja Ryszkiewicz, SZKOŁA GŁÓWNA HANDELOWA W WARSZAWIE KOLEGIUM GOSPODARKI ŚWIATOWEJ, 22/03/2006 – 21/09/2007, 21 800 PLN.

Rady ekonomiczne i społeczne w krajach Unii Europejskiej, jako instytucje dialogu obywatelskiego, dr Marek Pliszkiewicz, AKADEMIA EKONOMICZNA IM. KAROLA ADAMIECKIEGO W KATOWICACH WYDZIAŁ FINANSÓW I UBEZPIECZEŃ, 01/06/2006 – 31/01/2008, 64 800 PLN.

Potencjał dochodowy samorządów w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dr hab. Teresa Lubińska, UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH I ZARZĄDZANIA, 06/06/2006 – 05/06/2007, 33 100 PLN.

Sprawność samorządów terytorialnych w wykorzystaniu funduszy pomocowych (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak, WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ZARZĄDZANIA IM. LEONA KOŹMIŃSKIEGO W WARSZAWIE KATEDRA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI, 12/04/2006 – 11/08/2007, 25 000 PLN.

Koncepcja gospodarki opartej na wiedzy i możliwości jej urzeczywistnienia w Polsce w świetle założeń Strategii Lizbońskiej (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Marian Noga, AKADEMIA EKONOMICZNA IM. OSKARA LANGEGO WE WROCŁAWIU WYDZIAŁ GOSPODARKI NARODOWEJ, 27/03/2006 – 26/06/2007, 19 200 PLN.

Gospodarowanie potencjałem ludzkim w urzędach samorządu terytorialnego (PROMOTORSKI), prof. dr hab. inż. Małgorzata Gableta, AKADEMIA EKONOMICZNA IM. OSKARA LANGEGO WE WROCŁAWIU WYDZIAŁ INŻYNIERYJNO-EKONOMICZNY, 27/03/2006 – 26/03/2007, 19 448 PLN.

Zachowania pracowników w sytuacjach konfliktowych wywołanych zmianami restrukturyzacyjnymi w przedsiębiorstwie (PROMOTORSKI), dr hab. Władysław Jacher, UNIWERSYTET ŚLĄSKI WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 04/04/2006 – 03/10/2007, 16 700 PLN.

Systemowe i strukturalne uwarunkowania funkcjonowania pionu dzielnicowych w Polsce – wnioski dla praktyki, dr hab. Zbigniew Lasocik, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ STOSOWANYCH NAUK SPOŁECZNYCH I RESOCJALIZACJI, 11/08/2006 – 10/08/2008, 84 200 PLN.

Upadek komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej w świetle współczesnych teorii rewolucji (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Jacek Raciborski, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ FILOZOFII I SOCJOLOGII, 02/06/2006 – 01/02/2008, 28 800 PLN.

Swojskość i obcość jako kategorie konstruowania rzeczywistości kulturowej we współczesnej Polsce. Analiza wybranych zjawisk społecznych, dr Dariusz Wojakowski, UNIWERSYTET RZESZOWSKI WYDZIAŁ SOCJOLOGICZNO-HISTORYCZNY, 27/06/2006 – 26/12/2007, 107 040 PLN.

Obszary wykluczenia w III Rzeczypospolitej. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie, prof. dr hab. Maria Jarosz, INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN, 24/04/2006 – 23/04/2008, 380 000 PLN.

Rola kultury organizacyjnej w kształtowaniu środowiska akademickiego (na przykładzie Uniwersytetu Rzeszowskiego) (PROMOTORSKI), dr hab. Zbigniew Stachowski, UNIWERSYTET RZESZOWSKI WYDZIAŁ SOCJOLOGICZNO-HISTORYCZNY, 10/08/2006 – 09/02/2009, 30 000 PLN.

Reprezentacje opinii publicznej w dyskursie publicznym, dr Robert Szwed, KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 30/05/2006 – 29/07/2008, 63 449 PLN.

Między domem a pracą. Dylematy godzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych we współczesnych rodzinach niepełnych w Polsce (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Ewa Leś, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH, 05/05/2006 – 04/05/2009, 30 000 PLN.

Drogi wychodzenia z uzależnienia od alkoholu (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Antonina Ostrowska, INSTYTUT PSYCHIATRII I NEUROLOGII, 18/04/2006 – 17/09/2008, 30 000 PLN.

Tożsamość europejska w biografiach Polaków. Szkic socjologiczny (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Zbigniew Kurcz, UNIWERSYTET WROCŁAWSKI WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 20/06/2006 – 19/10/2008, 13 168 PLN.

Analiza społecznych konsekwencji przemian edukacyjnych w Polsce, dr hab. Marian Niezgoda, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 12/06/2006 – 11/06/2009, 315 102 PLN.

Śląska ludność rodzima w strukturze demograficznej i społecznej Śląska Opolskiego wczoraj i dziś, prof. dr hab. Robert Rauziński, WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I ADMINISTRACJI W OPOLU WYDZIAŁ EKONOMICZNY, 04/07/2006 – 03/01/2008, 139 500 PLN.

Zasoby peryferyjnej społeczności lokalnej i mechanizmy ich wykorzystywania (na przykładzie mikroregionu Goldap), dr hab. Wojciech Łukowski, SZKOŁA WYŻSZA PSYCHOLOGII SPOŁECZNEJ W WARSZAWIE WYDZIAŁ NAUK HUMANISTYCZNYCH I SPOŁECZNYCH, 02/06/2006 – 01/06/2008, 128 380 PLN.

Europeizacja interpretacji polskich granic i pogranicz w ideologiach i praktykach społecznych elit lokalnych na wschodnim i południowym pograniczu III RP po akcesji do Unii Europejskiej, dr Anna Gąsior-Niemiec, INSTYTUT FILOZOFII I SOCJOLOGII PAN, 02/06/2006 – 01/06/2009, 282 500 PLN.

Religijno-normatywne uwarunkowania i korelaty orientacji politycznych w kontekście międzypokoleniowego przekazu wartości, prof. dr hab. Jerzy Chłopecki, WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE, 23/06/2006 – 22/06/2008, 151 918 PLN.

Konkurs XXXI

„Mała szkoła” – środowisko lokalne – zmiana społeczna. Przestrzeń społeczno-educacyjnych relacji, dr Danuta Uryga, AKADEMIA PEDAGOGIKI SPECJALNEJ IM. MARII GRZEGORZEWSKIEJ W WARSZAWIE WYDZIAŁ NAUK PEDAGOGICZNYCH, 15/11/2006 – 14/11/2008, 25 200 PLN.

Diagnoza bezrobocia i jego determinantów w Polsce nieklasycznymi metodami statystycznymi, dr hab. Anna Malarska, UNIWERSYTET ŁÓDZKI WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY, 12/10/2006 – 11/07/2007, 32 500 PLN.

Kapitałowe programy emerytalne w Polsce – szacowanie wysokości stopy zastąpienia dla emerytur z drugiego i trzeciego filara (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Wanda Ronka-Chmielewicz, AKADEMIA EKONOMICZNA IM. OSKARA LANGEGO WE WROCŁAWIU WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I INFORMATYKI, 12/10/2006 – 11/05/2007, 15 620 PLN.

Bezrobocie wyzwaniem współczesności. Świat i Polska, dr hab. Tomasz Budnikowski, INSTYTUT ZACHODNI – INSTYTUT NAUKOWO-BADAWCZY IM. ZYGmunTA WOJCIECHOWSKIEGO, 25/10/2006 – 24/10/2008, 40 000 PLN.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zadań publicznych (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Alicja Pomorska, UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ WYDZIAŁ EKONOMICZNY, 17/10/2006 – 16/01/2008, 20 000 PLN.

Stare okręgi przemysłowe. Problemy industrializacji i dezindustrializacji, dr hab. Wojciech Morawski, SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE KOLEGIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE, 10/11/2006 – 09/02/2008, 100 000 PLN.

Analiza rozwoju gmin i województw oraz ocena i promocja zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) w świetle Polityki Strukturalnej Unii Europejskiej, dr hab. Eugeniusz Sobczak, POLITECHNIKA WARSZAWSKA KOLEGIUM NAUK SPOŁECZNYCH I ADMINISTRACJI, 21/11/2006 – 20/03/2009, 300 000 PLN.

Polityka finansowa gminy a rozwój lokalny, dr Marta Rzeczowska-Owczarek, AKADEMIA ROLNICZA W SZCZECINIE WYDZIAŁ EKONOMIKI I ORGANIZACJI GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ, 05/10/2006 – 04/10/2009, 120 000 PLN.

Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy w procesie derekrutacji personelu (PROMOTORSKI), dr hab. Stefan Lachiewicz, POLITECHNIKA ŁÓDZKA WYDZIAŁ ORGANIZACJI I ZARZĄDZANIA, 25/09/2006 – 24/09/2007, 25 000 PLN.

Analiza procesu wprowadzania kodeksów etycznych w urzędach samorządu terytorialnego, dr Dariusz Bąk, WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ZARZĄDZANIA IM. LEONA KOŹMIŃSKIEGO W WARSZAWIE, 13/11/2006 – 12/11/2007, 28 750 PLN.

Współczesne mity społeczne upowszechniane w dyskursie reklamowym, dr Aneta Duda, KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 07/11/2006 – 06/05/2008, 27 060 PLN.

W poszukiwaniu równowagi: analiza przemian społeczności wiejskich i małomiasteczkowych w perspektywie koncepcji rozwoju neoendogennej, prof. dr hab. Krzysztof Gorlach, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 12/10/2006 – 11/10/2009, 219 750 PLN.

Za murami – krytyczna analiza dyskursu na temat osiedli typu „gated communities” w Polsce (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Janusz Mucha, UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY, 07/11/2006 – 06/11/2008, 37 245 PLN.

Pokolenie JPII: świadomość polskiej młodzieży po śmierci Jana Pawła II, prof. dr hab. Jadwiga Koralewicz, COLLEGIUM CIVITAS W WARSZAWIE, 22/11/2006 – 21/11/2008, 184 000 PLN.

Symboliczne strategie kompensacji peryferyjności. Interdyscyplinarna analiza wymiaru „zależności od centrum” polskich dyskursów tożsamości narodowej i regionalnej, dr Tomasz Zarycki, UNIWERSYTET WARSZAWSKI INSTYTUT STUDIÓW SPOŁECZNYCH, 07/11/2006 – 06/05/2009, 163 200 PLN.

W okolice schizmy. Katolickie nowe ruchy religijne w Polsce (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Janusz Mucha, UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY, 05/12/2006 – 04/12/2007, 12 350 PLN.

Nowe formy korupcji. Przemysł korupcyjny we współczesnej Polsce: analiza socjologiczna na przykładzie sektora farmaceutycznego (PROMOTORSKI), dr hab. Grażyna Skąpska, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 07/11/2006 – 06/11/2008, 40 000 PLN.

Czesi wobec Polaków na pograniczu czesko-polskim. Stereotypy i ich determinanty (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Zbigniew Kurcz, UNIWERSYTET WROCŁAWSKI WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 22/11/2006 – 21/11/2007, 15 487 PLN.

Ewolucja struktury sieci społecznych i dynamika procesów społecznych zachodzących w sieciach, dr Dominik Batorski, UNIWERSYTET WARSZAWSKI INSTYTUT STUDIÓW SPOŁECZNYCH, 11/10/2006 – 10/10/2008, 45 000 PLN.

Prawo w działaniu. Problem stosunków polityczno-administracyjnych w Polsce po 1989 roku w świetle reformy służby cywilnej, dr Kaja Gadowska, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE WYDZIAŁ FILOZOFICZNY, 13/10/2006 – 12/04/2009, 149 750 PLN.

Przemoc wobec ludzi starych w Polsce. Na przykładzie badań środowiskowych na Podlasiu, dr hab. Małgorzata Halicka, UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU WYDZIAŁ PEDAGOGIKI I PSYCHOLOGII, 11/10/2006 – 10/10/2009, 213 900 PLN.

Wybory samorządowe do rad gmin w 2006 roku na terenie województwa dolnośląskiego. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych, prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, UNIWERSYTET WROCŁAWSKI WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH, 13/10/2004 – 12/10/2007, 90 000 PLN.

Menadżer i polityk – ewolucja pozycji wójta, burmistrza i prezydenta miasta w wymiarze prawnoustrojowym oraz empiryczno-prakseologicznym, dr hab. Andrzej K. Piasecki, AKADEMIA PEDAGOGICZNA IM. KOMISJI EDUKACJI NARODOWEJ W KRAKOWIE WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY, 26/10/2006 – 25/10/2007, 42 370 PLN.

Wielodyscyplinarne studium zmian „Rodziny i Generacje” – panel I. Kontekstowa baza danych, dr hab. Ewa Frątczak, SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE KOLEGIUM ANALIZ EKONOMICZNYCH, 28/09/2006 – 27/09/2008, 200 000 PLN.

Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech (PROMOTORSKI), prof. dr hab. Małgorzata Szyłko-Skoczny, UNIWERSYTET WAR-

SZAWSKI WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH, 06/11/2006 – 05/02/2009, 31 000 PLN.

Wskaźniki społeczne w polityce społecznej (PROMOTORSKI), dr hab. Barbara Szatur-Jaworska, UNIWERSYTET WARSZAWSKI WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH, 07/11/2006 – 06/11/2009, 28 400 PLN.

Ludzie bardzo starzy. Studium demograficzno-epidemiologiczne, dr Piotr Szukalski, UNIWERSYTET ŁÓDZKI WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY, 11/10/2006 – 10/04/2008, 75 750 PLN.

Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju edukacji mniejszości niemieckiej w Polsce (PROMOTORSKI), dr hab. Andrzej Rączaszek, AKADEMIA EKONOMICZNA IM. KAROLA ADAMIECKIEGO W KATOWICACH WYDZIAŁ EKONOMII, 30/10/2006 – 29/04/2008, 17 040 PLN.

Opracowała M. Theiss na podstawie: www.nauka.opi.org.pl

Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w latach 2006–2007

Europa Środkowa i Wschodnia wobec wyzwania transformacyjnego

Autor rozprawy habilitacyjnej: Monika Bąk

Data zakończenia: 2007/01/23

Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ewolucja celów i instrumentów działania

Autor rozprawy habilitacyjnej: Grażyna Firlit-Fesnak

Data zakończenia: 2006/06/28

Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny

Autor rozprawy habilitacyjnej: Jacek Nowak

Data zakończenia: 2007/11/23

Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej

Autor rozprawy habilitacyjnej: Michał Skąpski

Data zakończenia: 2007/03/20

Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją na przykładzie województwa podkarpackiego

Autor rozprawy habilitacyjnej: Grzegorz Bogusław Ślusarz

Data zakończenia: 2007/03/30

Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze

Autor rozprawy habilitacyjnej: Gertruda Uścińska

Data zakończenia: 2006/11/22

Renta rodzinna z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia materialnoprawne

Autor rozprawy habilitacyjnej: Alina Wypych-Żywicka

Data zakończenia: 2006/12/18

Dyskurs prasowy o cudzoziemcach. Na podstawie tekstów o Łódzkiej Wieży Babel i osobach czarnoskórych

Autor rozprawy habilitacyjnej: Grażyna Zarzycka

Data zakończenia: 2007/11/26

Opracowała M. Theiss na podstawie: www.nauka.opi.org.pl

Informacja dla autorów

1. **Redakcja przyjmuje teksty opracowane komputerowo** – plik na nośniku lub przesłany na adres e-mail Redakcji. Wskazane jest podanie nazwy i wersji edytora, w którym opracowano tekst. Dodatkowo przyjmujemy wydruk, który spełnia wymogi dotyczące maszynopisu podane w p. 2.
2. Strona znormalizowanego maszynopisu, zarówno tekstu autorskiego, jak i przypisów, powinna zawierać 30 wierszy, z których każdy powinien mieć około 60 znaków pisarskich, wliczając odstępy międzywyrazowe. Maszynopis powinien być pisany z podwójną interlinią, jednostronnie, na białym papierze maszynowym formatu A-4. Z lewej strony pozostawia się 35–40-milimetrowy margines.
3. Maszynopis prosimy dostarczać w jednym egzemplarzu, na papierze maszynowym. Liczba odręcznych poprawek nie powinna przekroczyć pięciu na jednej stronie.
4. Do artykułów prosimy dołączyć krótkie (do 1/2 strony maszynopisu) **streszczenie w języku angielskim**. W przypadku tekstów teoretycznych: główne tezy, argumenty, wnioski. W przypadku badań empirycznych: cel badania, metoda/y-badawcza, wyniki, wnioski.
5. **Przypisy literaturowe amerykańskie** w formie następującej: (Weber 2002), (Weber 2002, s. 238). W innych przypadkach przypisy dolne. Na końcu bibliografia w formie następującej:
Sypniewski, Z., Warkocki, B. (red.), *Homofobia po polsku*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2004.
Szacki, J., *O tożsamości*, „Kultura i społeczeństwo” nr 3/2004.
6. Prosimy o podanie w mejlu i/lub na oddzielnej kartce (w przypadku wydruków) dokładnego adresu, numeru telefonu, adresu e-mail i, jeżeli to możliwe, stopnia i tytułu naukowego oraz placówki, którą Autor reprezentuje.
7. **Redakcja zastrzega sobie prawo adiustacji redakcyjnej**. Autor ma obowiązek przeprowadzenia dokładnej korekty i zwrócenia jej w określonym czasie.
8. Materiałów nie zamówionych Redakcja nie zwraca.
9. Za teksty publikowane w roczniku nie płacimy honorariów.