Problemy polityki społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ

Problemy polityki społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

12/2009

WARSZAWA 2009

Publikacja sfinansowana przez Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytetu Warszawskiego

Numer dofinansowany ze środków Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej



RADA PROGRAMOWA

Julian Auleytner, Stanisława Golinowska,
Mieczysław Kabaj, Józef Orczyk (wiceprzewodniczący), Zdzisław Pisz,
Antoni Rajkiewicz (przewodniczący),
Barbara Szatur-Jaworska,
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska,
Cezary Żołędowski
Jan Danecki | Lucyna Frąckiewicz | Witold Nieciuński

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Jolanta Supińska (redaktor naczelna)
Włodzimierz Anioł (zastępca redaktor naczelnej),
Justyna Godlewska (sekretarz redakcji),
Ryszard Szarfenberg,
Maria Theiss, Gertruda Uścińska, Maria Zrałek,
Maciej Żukowski, Cezary Włodarczyk

Korekta
Elżbieta Morawska

Copyright by
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW

ISSN 1640-1808

Adres redakcji
ul. Nowy Świat 67, pok. 110,
00-927 Warszawa Tel/fax 0-22 826 66 52
www.problemyps.pl
problemy.ps@uw.edu.pl

Spis treści

Od redakcji 9
Wspomnienie o naszych Drogich Zmarłych 11

STUDIA
Ryszard Szarfenberg *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce* 15
Wojciech Woźniak *Kultura a polityka społeczna. O skomplikowanych współzależnościach i potrzebie ich badania* 57
Jeremy Leaman *Jaką cenę płacimy za rezygnację z podatku progresywnego? Błąd Europy i jego skutki* 75
Zofia Jacukowicz *Pytania o teorię płac* 103

DWUGŁOS O NORWEGII
Włodzimierz Anioł *Mocarstwo humanitarne? Norwegia wobec nowych wyzwań społecznych* 121
Asbjørn Wahl *Praca i rozwój: jakie lekcje można wyciągnąć z „modelu skandynawskiego”* *145*

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH
Agnieszka Borowiec, Izabella Lignowska, Marta Makowska *Czy działania edukacyjne prowadzone w ramach profilaktyki i promocji zdrowia kreują „nowych dewiantów”?* 169
Barbara Więckowska, Jakub Bijak *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce* 183

FORUM *Partycypacja pracownicza*
Jerzy Wratny *Rola pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy. Kontynuacja czy zmiany w okresie kryzysu?* 205
Dyskusja: Jolanta Kulpińska, Mieczysław Kabaj, Leszek Gilejko, Zofia Jacukowicz, Zofia Morecka, Leon Dyczewski, Jerzy Wratny 209

RECENZJE

Arkadiusz Karwacki, Tomasz Szlendak *Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomicy" Richarda Wilkinsona i Kate Pickett* (R. Wilkinson, K. Pickett *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*) 219
Wojciech Woźniak *Wartości i polityka społeczna w porównawczej perspektywie* (Wim van Oorschot, Michael Opielka, Birgit Pfau-Effinger red. *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*) 233
Janusz Dąbrowski *Czy neoliberalizm jest już passé*? (Naomi Klein *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*; David Harvey *Neoliberalizm – historia katastrofy*; Alain Bihr *Nowomowa neoliberalna. Retoryka kapitalistycznego fetyszyzmu*; Samir Amin *Wirus liberalizmu*) 241
Zdzisław Pisz *Polityka społeczna w kryzysie* (Mirosław Księżopolski, Barbara Rysz-Kowalczyk, Cezary Żołędowski red. naukowa *Polityka społeczna w kryzysie*) 253

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Maciej Cesarski *Działania i losy Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej. Przyczynek do dziejów naukowego zaplecza polityki społecznej*. 267
Projekty badawcze w zakresie polityki społecznej finansowane przez MNiSzW 275
Habilitacje zakończone w roku 2009 284

Contents

Editorial 9
Tribute to the late Members of the Editorial Board 11

STUDIES
Ryszard Szarfenberg *Social policy models in theory and in practice*. 15
Wojciech Woźniak *Culture and social policy. On complex interrelations and the need to study them.* 57
Jeremy Leaman *What price the loss of progressivity in taxation? Europe's failure and its consequences* 75
Zofia Jacukowicz *Some questions on the wage theory* 103

THE DIALOGUE ON NORWAY
Włodzimierz Anioł *A Humanitarian Superpower? Norway vis-a-vis new social challenges* 121
Asbjørn Wahl *Labour and development: What can be learnt from the Nordic Model?* 145

FROM THE RESEARCH
Agnieszka Borowiec, Izabella Lignowska, Marta Makowska *Do educational actions in the field of disease prevention and health promotion create "new deviants"?* 169
Barbara Więckowska, Jakub Bijak *The effect of the system transformation on the level of retirement pensions in Poland* 183

FORUM Workers participation
Jerzy Wratny *The role of non-trade union labour representatives in the enterprise. Continuity or change in the time of crisis* 205
Discussion: Jolanta Kulpińska, Mieczysław Kabaj, Leszek Gilejko, Zofia Jacukowicz, Zofia Morecka, Leon Dyczewski, Jerzy Wratny . . . 209

REVIEWS

Arkadiusz Karwacki, Tomasz Szlendak *The Holy Grail of social policy? Remarks on the "spirit level concept" of Richard Wilson and Kate Pickett* (R. Wilkinson, K. Pickett *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better)* 219
Wojciech Woźniak *Values and social policy in comparative perspective* (Wim van Oorschot, Michael Opielka, Birgit Pfau-Effinger red. *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective)* 233
Janusz Dąbrowski *Is neo-liberalism passe?* (Naomi Klein Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne; David Harvey Neoliberalizm – historia katastrofy; Alain Bihr Nowomowa neoliberalna. Retoryka kapitalistycznego fetyszyzmu; Samir Amin Wirus liberalizmu) 241
Zdzisław Pisz *Social policy in crisis* (Mirosław Księżopolski, Barbara Rysz-Kowalczyk, Cezary Żołędowski (editors) *Polityka społeczna w kryzysie)*. 253

FROM THE ACADEMIC LIFE

Maciej Cesarski *Activities and experience of the Institute of Housing Economy. Contribution to the history of scientific backgrounds of social policy*. 267
New social policy research projects financed by the Ministry of Science and Higher Education Postdoctoral degree dissertations in social policy completed in 2009 275
Postdoctoral degree dissertations in social policy completed in 2009 284

Od Redakcji

Oddajemy w ręce Czytelników dwunasty numer „Problemów Polityki Społecznej" – pomimo wcześniejszych zapowiedzi nadal jeszcze w formule rocznika, jednak z nadzieją, że niebawem się to zmieni i będziemy mogli zaprezentować Państwu PPS jako półrocznik. Nie możemy w tym miejscu nie odnieść się do problemów naszego czasopisma, którego ukazanie się stanęło pod znakiem zapytania wobec wycofania się (przejściowego, z powodu braku środków finansowych) Polskiej Akademii Nauk z finansowania wydania. Szczęśliwie, obowiązki wydawcy przejął Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Korzystając z okazji, chcielibyśmy także podziękować Polskiemu Towarzystwu Polityki Społecznej za sfinansowanie (po raz kolejny!) przekładów, które znalazły się w tym numerze.

Rok 2009 zaznaczył się odejściem dwóch bardzo ważnych dla polskiej polityki społecznej Osób i wielkich Przyjaciół naszego czasopisma – Lucyny Frąckiewicz i Witolda Nieciuńskiego. Wspomnienie o naszych Drogich Zmarłych otwiera ten numer.

W dziale studiów na szczególną uwagę zasługuje tekst Ryszarda Szarfenberga *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, w którym autor rozważa naukowe i polityczne znaczenie modelowego ujmowania polityk społecznych z punktu widzenia funkcji, jakie może ono spełniać. Kolejny ważny artykuł to Wojciecha Woźniaka *Kultura a polityka społeczna. O skomplikowanych współzależnościach i potrzebie ich badania.* Jest to studium zaniedbywanego często obszaru wpływu kultury na rozwiązania w zakresie polityki społecznej. Wątki ekonomiczne odnajdziemy natomiast w podejmującym bardzo kontrowersyjny temat tekście Jeremy'ego Leamana (*Jaką cenę płacimy za rezygnację z podatku progresywnego? Błąd Europy i jego skutki)* oraz w rozważaniach Zofii Jacukowicz na temat teorii płac (*Pytania o teorię płac*).

Do tej pory stosunkowo dużo uwagi poświęcaliśmy w naszym czasopiśmie tak zwanemu modelowi skandynawskiemu w polityce społecznej, przede wszystkim zaś jego wydaniu szwedzkiemu. Tym razem przedstawiamy Czytelnikom artykuł analizujący sytuację w Norwegii pod kątem trzech najważniejszych, zdaniem Włodzimierza Anioła, autora tekstu, wyzwań społecznych stojących przed tym krajem: redystrybucji, imigracji i zaangażowania w rozwiązywanie proble-

mów globalnych (*Mocarstwo humanitarne? Norwegia wobec nowych wyzwań społecznych*). Ciekawym dopełnieniem tych rozważań może być tekst Asbjørna Wahla (przedstawiciela Norweskiego Związku Pracowników Ogólnych i Municypalnych) poświęcony genezie „państwa dobrobytu" i jego współczesnym wyzwaniom przedstawionym z perspektywy i na przykładzie Norwegii (*Praca i rozwój: jakie lekcje można wyciągnąć z „modelu skandynawskiego"*).

W części poświęconej doniesieniom z prowadzonych badań publikujemy artykuły poruszające tematykę zdrowia publicznego (Agnieszka Borowiec, Izabella Lignowska, Marta Makowska *Czy działania edukacyjne prowadzone w ramach profilaktyki i promocji zdrowia kreują „nowych dewiantów"?)* i ubezpieczeń społecznych (Barbara Więckowska, Jakub Bijak *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*).

Z satysfakcją przedstawiamy Czytelnikom kolejną edycję „Forum", w tym numerze poświęconego problematyce partycypacji pracowniczej, z referatem wprowadzającym Jerzego Wratnego *Rola pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy. Kontynuacja czy zmiany w okresie kryzysu.* Jest to zapis dyskusji, która odbyła się 8 marca 2009 roku podczas posiedzenia Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.

Na uwagę zasługuje wyjątkowo rozbudowany dział recenzji. Zaczynamy od publikacji anglojęzycznych – Arkadiusz Karwacki i Tomasz Szlendak piszą o książce R. Wilkinsona i K. Pickett *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, a Wojciech Woźniak dopełnia swój opublikowany w tym numerze artykuł o związkach kultury z polityką społeczną, recenzując tom zbiorowy pod redakcją W. van Oorschota, M. Opielki i B. Pfau-Effinger *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*. Z kolei Janusz Dąbrowski przedstawia czytelnikom najnowsze publikacje krytyków neoliberalizmu – N. Klein, D. Harveya, A Bihra, S. Amina – jakie ukazały się na polskim rynku wydawniczym. Wśród recenzji znajdziemy także artykuł Zdzisława Pisza omawiający najnowszą publikację Instytutu Polityki Społecznej (*Polityka społeczna w kryzysie*).

W dziale „Z życia naukowego" Maciej Cesarski przedstawia osiągnięcia i smutny koniec Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej. Numer tradycyjnie zamykają informacje o realizowanych projektach badawczych w zakresie polityki społecznej finansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także zakończonych w 2009 roku habilitacjach z zakresu polityki społecznej.

Na koniec chcielibyśmy z dumą poinformować wszystkich Czytelników o nagrodach przyznanych naszym współpracownikom: Ryszardowi Szarfenbergowi (byłemu sekretarzowi redakcji „Problemów polityki społecznej") nagrodę za najlepszą pracę naukową opublikowaną w 2008 r. (*Krytyka i afirmacja polityki społecznej*) przyznał Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, natomiast Maria Theiss (do niedawna pełniąca funkcję sekretarza redakcji) otrzymała nagrodę redakcji kwartalnika „Kultura i Edukacja" za książkę *Krewni–znajomi–obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna"*.

WSPOMNIENIE O NASZYCH DROGICH ZMARŁYCH CZŁONKACH RADY PROGRAMOWEJ „PROBLEMÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ”



Tak bywało jeszcze niedawno na dorocznych konferencjach polityków społecznych

To wspólne zdjęcie Lucyny Frąckiewicz i Witolda Nieciuńskiego pochodzi z konferencji, która w roku 2007 odbyła się – nietypowo – w Sieniawie. Było to ich ostatnie spotkanie.

Potem nasiliły się choroby i problemy rodzinne. Czerwiec roku 2009 był czarnym miesiącem. 6 czerwca w wieku 83 lat zmarła Lucyna Frąckiewicz, 19 czerwca zaś zmarł 94-letni Witold Nieciuński.

Oboje przez całe życie tryskali energią, scalali, choć czasem i dzielili, nasze środowisko naukowe. Wiek – zdawało się – im nie przeszkadzał.

Pojawiło się już wiele wspomnień o ich wieloletnich zasługach i niepowtarzalnych osobowościach.

Byli autorami ważnych tekstów, które publikowaliśmy w **„PROBLEMACH POLITYKI SPOŁECZNEJ”.** Wróćmy pamięcią do numeru 5 z 2003 roku, w którym Lucyna Frąckiewicz była autorką wstępu i redaktorką naukową FORUM, poświęconego problemom demograficznym Polski. Zawierało ono dziewięć autorskich wypowiedzi, deklarację I Kongresu Demograficznego i Memoriał Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus”. A także do numeru 6 z roku 2004, który otwierał artykuł Witolda Nieciuńskiego *Problemy modernizacji Polski w warunkach współczesnego kapitalizmu,* numeru niemal w całości wypełnionego dwudziestoma głosami w dyskusji nad tym tekstem Profesora.

Problemy śmiało atakowane przez naszych Zmarłych i ich postawa są i będą wiecznie aktualne.

STUDIA

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Modele polityki społecznej w teorii i praktyce

Wprowadzenie

Tytułowy temat stał się na tyle modny w świecie nauki o polityce społecznej w latach dziewięćdziesiątych, że zaczęto pisać o nim w kategoriach „przemysłu modelowania" (*modelling business*, Abrahamson 1999). Wraz z rozwojem porównawczych baz danych tworzonych przez UE czy OECD, a także przez poszczególnych badaczy lub ich zespoły (na przykład Luxembourg Income Study, Lyle Scruggs i jego bazy dotyczące hojności świadczeń) wzrosły możliwości międzynarodowej komparatystyki ilościowej, które dodatkowo wzmocnił rozwój i zastosowanie metod analizy statystycznej o celach klasyfikacyjnych (na przykład analiza skupień) wspomaganych przez coraz bardziej zaawansowane programy komputerowe.

Głośna w latach dziewięćdziesiątych koncepcja trzech reżimów kapitalizmu socjalnego Gøsty Espinga-Andersena (1990) nie była pierwszą koncepcją tego rodzaju (na przykład Titmuss 1974), doczekała się też mniej lub bardziej radykalnej krytyki[1], a autor dokonał jej przeglądu w kolejnej książce (1999).

[1] Zestawienie tych argumentów patrz na przykład: Gough, Wood i in., 2004, s. 24–25; Powell, Barrientos, 2008. Najbardziej istotne w perspektywie krytycznej wydają mi się wyniki replikacji oryginalnej metody z sugestią zastosowania lepszych wskaźników w przypadku dwóch głównych indeksów Espinga-Andersena (dekomodyfikacji i stratyfikacji), dokonane przez Lyle'a Scruggsa i Jamesa Allana (2006a; 2006b).

Zgłoszono też wiele alternatywnych typologii polityki społecznej wyróżnianych na podstawie innych zestawów kryteriów, większych zbiorów porównywanych krajów oraz bardziej aktualnych danych[2]. Próbowano też powiązać ten nurt badawczy z szerzej zakrojonym programem nastawionym na badanie różnorodności kapitalizmu (*varietes of capitalism*) ujmowanego już nie tylko w wymiarze socjalnym (Schroeder 2008).

Hipotezy o zmianach międzymodelowych uzasadniane są rozmaitymi koncepcjami, w których prezentuje się krótsze lub dłuższe listy nowych problemów, wyzwań czy wstrząsów sprawiających, że te zmiany uznaje się za mniej lub bardziej konieczne. Takie podejście ma wymiar czysto naukowy (wyjaśnienie stwierdzonych zmian i próba przewidywania rozwoju sytuacji), jak i czysto polityczny (uzasadnienie i racjonalizacja lub krytyka propozycji reform, za którymi opowiadają się rządy czy grupy interesów). Oba wymiary często się wzajemnie przenikają w wypowiedziach naukowców i polityków.

Poniżej przedstawię przynajmniej część dotychczasowych osiągnięć „przemysłu" modelowania na tle głębszej analizy funkcji, jakie spełniają modele polityki społecznej w nauce i w praktyce. Nie zatrzymam się przy tym na ujęciu statycznym i nawiążę do kwestii dynamiki modeli polityki społecznej, interesującej o tyle, że do badań nad nią zastosowano już względnie nową metodę analityczną opartą na koncepcji zbiorów rozmytych (Ragin 2008)[3]. Głównym wątkiem w tym zakresie, oprócz koncepcji demontażu czy ograniczania polityki społecznej (*retrenchment*), jest konkurencyjna do niej hipoteza zmiany modeli w kierunku aktywizującym – od *welfare* do *workfare*, czy produktywnym lub produktywistycznym – od *protective welfare* do *productive welfare*.

Funkcje modeli polityki społecznej

Dotąd rzadko zastanawiano się nad statusem teoretycznym modeli polityki społecznej (patrz jednak Szumlicz 1994). Jednym ze sposobów wyjścia z tego impasu jest próba odpowiedzi na pytanie, do czego one służą w badaniach i praktyce. Moim zdaniem, można wyróżnić co najmniej trzy takie funkcje: opisową (operacjonalizacja i porządkowanie wyników porównań międzynarodowych), wyjaśniającą (wyjaśnianie zmienności polityki społecznej i jej wyników) oraz normatywną (ocenianie polityki społecznej i podstawa do uzasadniania jej reform).

Model polityki społecznej może nam posłużyć jako narzędzie uproszczenia jej potencjalnej złożoności – z wielości możliwych jej cech świadomie

[2] Porównanie siedmiu podejść klasyfikacyjnych przedstawili Wil Arts i John Gelissen (2002) oraz Beth Cook (2006), a jedenastu – Mirosław Księżopolski (1999).

[3] Metodę oraz trzy przykłady jej zastosowań w badaniach porównawczych polityki społecznej przedstawia Seungyoon Sophia Lee (2008).

wybieramy tylko kilka, aby po ich operacjonalizacji (dobraniu skal i miar) dokonać jej charakterystyki w różnym czasie i miejscu. Im więcej cech i ich mierników oraz im więcej polityk społecznych do scharakteryzowania, tym więcej informacji będzie w naszej bazie danych. Każdy kraj z każdym innym może być podobny lub różny pod względem każdej z cech. W przypadku dziesięciu krajów dla jednej cechy z jedną miarą istnieje potrzeba dokonania 45 porównań (na przykład dla czterech państw A, B, C i D konieczne porównania: A z B, A z C, A z D, B z C, B z D, C z D), a każde porównanie może dać informację o różnicy lub podobieństwie, czyli 45 razy 2, co daje 90 możliwości. Przy czterech zmiennych trzeba pomnożyć 45 razy 8 lub 90 razy 4, co daje 360 możliwości, czyli 180 podobieństw i różnic po porównaniu. Pomijam kwestie dotyczące decyzji o tym, gdzie kończy się podobieństwo, a zaczyna różnica.

Porównywanie tych danych między krajami daje obraz podobieństw i różnic między nimi, mogą się one układać we wzory, z których wynika, że część polityk społecznych jest bardziej do siebie podobna niż do pozostałych, tworzą więc zgrupowania. Potrzebujemy procedury porządkowania informacji płynących z porównań polityki społecznej między wieloma krajami, aby dokonać klasyfikacji i typologii. Innymi słowy, model w funkcji opisowej jest podstawą do zbierania danych o rzeczywistych politykach społecznych, a ponadto służy do zredukowania wielości takich informacji poprzez porównywanie ich ze sobą i do formułowania wniosków o ich wyraźniejszych zgrupowaniach.

Kolejnym kontekstem, w którym mówi się o modelach, jest wyjaśnianie polityki społecznej. W pytaniach w rodzaju: „dlaczego polityka społeczna jest taka, jaka jest", „co zdecydowało o tym, że zmieniała się tak, a nie inaczej", „dlaczego pewne kraje mają podobną do siebie politykę społeczną", przedmiotem zainteresowania jest to, co wpływa na politykę społeczną, a nie to, na co ona wpływa.

Jeżeli ktoś stwierdzi, że zasadniczy wpływ na politykę społeczną (PS) ma gospodarka (G), to tym samym zasugerował istnienie pewnego modelu wyjaśniającego, który możemy przedstawić jako funkcję: PS = *f* (G), czyli zmiany polityki społecznej są funkcją zmian gospodarki. Oznacza to hipotezę, iż czynniki gospodarcze mają przemożny wpływ na powstawanie i ewolucję tego, co obejmujemy nazwą „polityka społeczna". Jeżeli chcielibyśmy zweryfikować empirycznie taki model, to konieczna jest operacjonalizacja zarówno polityki społecznej, jak i gospodarki.

Wskaźników i miar gospodarki może być dużo więcej i wówczas model jest już bardziej złożony, ale daje też więcej informacji, na przykład PS = *f* (G1, G2, G3... Gn), gdzie Gn to określony aspekt funkcjonowania gospodarki. Przy złożonych modelach możemy próbować orzec, który

z aspektów gospodarki ma największy, a który najmniejszy wpływ na politykę społeczną.

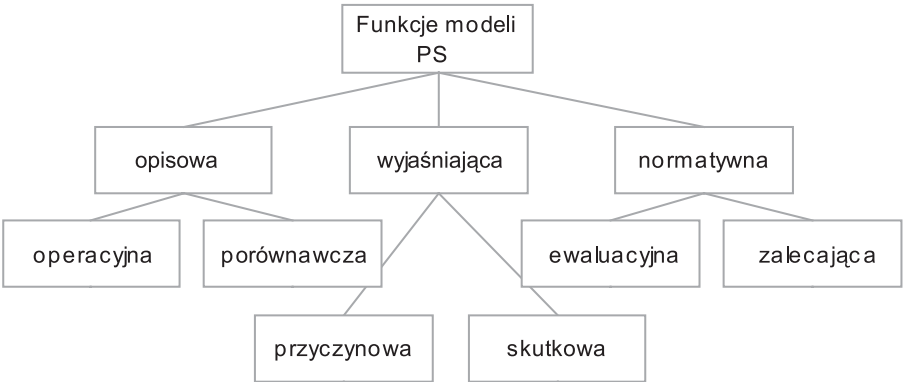
Oprócz gospodarki w modelach wyjaśniających mogą być uwzględnione również inne rodzaje zmiennych, m.in. polityka (P) (na przykład jakie partie polityczne dominują) i kultura (K) [na przykład jakie poglądy, wartości czy postawy dominują w społeczeństwie]. Teraz ogólny model wyjaśniający ma postać PS = *f* (G, P, K). Od razu można postawić pytanie, czy każdy z tych czynników oddziałujących na politykę społeczną ma taki sam wpływ, czy może gospodarka odpowiada za 50% jej zmienności, a polityka i kultura mają udziały po 25%.

Drugi rodzaj modeli wyjaśniających można nazwać skutkowymi. Samo wyjaśnianie polityki społecznej jest niewystarczające, ponieważ mamy ją po to, aby coś za jej pomocą osiągnąć. Potrzebna jest nam wiedza o tym, na co, jak i dlaczego wpływa ona sama. Przykładowo, skoro oczekujemy po polityce społecznej zmniejszenia nierówności społeczno-ekonomicznych (NS-E), to wynika stąd model skutkowy NS-E = *f* (PS). Poszczególne działy i cechy polityki społecznej mogą w mniejszym lub większym stopniu oddziaływać na nierówności, więc po prawej stronie równania może się pojawić więcej zmiennych. Skądinąd wiadomo, że także czynniki spoza polityki społecznej mogą mieć podobny lub przeciwny wpływ, a więc nawet złożony model skutkowy łączący politykę społeczną z nierównościami jest tylko częścią większej całości.

Ostatni kontekst, w jakim stosuje się modele polityki społecznej, ma charakter normatywny. Pewien model polityki społecznej w funkcji opisowej, w szczególności w kontekście porównawczym uznany może być za lepszy od innych na podstawie modeli o charakterze wyjaśniającym (skutkowym) oraz ewaluacyjnym (świadomie wybrany zbiór kryteriów oceny). Po analizie danych dotyczących wielu polityk społecznych stwierdzamy istnienie jej kilku modeli, a następnie identyfikujemy związek cech charakterystycznych tych modeli z poziomem najważniejszych problemów społecznych, na przykład pewna cecha modelu X odpowiada za mniejszy poziom ubóstwa w grupie krajów, które ten model realizują w porównaniu z krajami o innych modelach. Przejście do wniosku, iż model X jest skuteczniejszy od innych daje podstawę do wartościowań – skuteczniejszy, a więc lepszy przynajmniej pod tym względem. Model oceniony jako lepszy spełnia funkcję normatywną, gdyż może posłużyć do oceny innych modeli. Jako wzór do naśladowania spełnia też funkcję praktyczną, gdyż może ukierunkować wysiłki reformatorów (zalecania zmiany lokalnego modelu, tak by przypominał model wzór).

Podsumujmy rozważania o funkcjach modeli polityki społecznej w uporządkowany i skrótowy sposób.

Schemat 1. Funkcje modeli polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Na tej podstawie można wyróżnić kilka podejść badawczych, na przykład komparatystyka opisowa ma na celu zidentyfikowanie modeli w funkcji porównawczej, komparatystyka wyjaśniająca ukierunkowana jest głównie na testowanie modeli przyczynowych, a komparatystyka ewaluacyjna zajmuje się problematyką modeli skutkowych oraz wartościowaniem modeli porównawczych według modeli ewaluacyjnych (Szarfenberg 2009). Taki podział pokrywa się częściowo z zaproponowanym przez Deborah Mabbett i Helen Bolderson (1999). Rozbieżność pojawia się na poziomie pierwszego rodzaju badań; zamiast niego autorki wyróżniły porównawcze studia przypadków, które mogą być nastawione na opis procesu zmian oraz ich wyjaśnienia przyczynowe, ale z zastosowaniem innych metod niż ilościowe analizy statystyczne baz danych dla dużych zbiorów krajów.

Modele opisowe polityki społecznej

Zaproponowano już wiele modeli polityki społecznej spełniających oba rodzaje funkcji opisowej. Różni autorzy proponowali zestawy podstawowych cech (patrz tabela 1), które następnie służyły im do konstruowania modeli teoretycznych albo zbierania danych i porównywania ich w celu pokazania (i nazwania) kilku większych zgrupowań krajów podobnych do siebie w grupie i jednocześnie odmiennych od pozostałych. Pierwszą metodę można nazwać modelowaniem porównawczym o charakterze teoretycznym – najlepszym przykładem jest tu podejście Tadeusza Szumlicza, który zbudował modele, wychodząc od kilku podstawowych pojęć (1994, 2005). W drugim przypadku mamy do czynienia z komparatystyką mniej lub bardziej empiryczną. Jednostkami analizy były początkowo najbogatsze kraje świata, a następnie kolejne kraje przystępujące do organizacji międzynarodowych oraz ich systemów statystycznych.

Tabela 1. Wybrane modele polityki społecznej w funkcji operacyjnej

Składniki modelu upraszczającego	**Autor lub autorzy**
• konfiguracja instytucjonalna (*welfare mix*) • dekomodyfikacja • wpływ na stratyfikację społeczną	Esping-Andersen 1990
• wysiłek • osiągnięcia • instrumenty	Castles i Mitchell 1993
• orientacja polityki na rodzinę • zakres świadczeń rodzinnych wypłacanych kobietom • na ile pożądana jest praca kobiet	Siaroff 1994
• podstawa uprawnień • formuła świadczeń • zarządzanie systemem ubezpieczeń społecznych	Korpi i Palme 1998
• aktywizacja • hojność świadczeń • ochrona zatrudnienia	Vis 2007
• inwestycje w edukację • inwestycje w szkolenia zawodowe • ochrona zatrudnienia • ochrona dochodu	Hudson, Kuehner 2009

Źródło: opracowanie własne.

Warto zauważyć, że w modelach nowszych uwzględnia się mniej typowe dla wąsko rozumianej polityki społecznej (świadczenia pieniężne różnych typów) zmienne związane z regulacjami rynku pracy oraz usługami edukacyjnymi.

Pokażę teraz teoretyczny model polityki społecznej w funkcji upraszczającej oparty na jej czterech charakterystykach zaproponowanych przez Jolantę Supińską: cele, instrumenty, podmioty, obszar przedmiotowy (1991).

Jeżeli w funkcji celu polityki społecznej mamy trzy cele, to możliwe są modele polityki społecznej ze zrównoważonymi wagami dla tych celów, ale też takie, w których większe znaczenie ma realizacja jednego lub dwóch z nich przy mniejszej wadze pozostałych. Wagę poszczególnych celów można ustalać pośrednio, na przykład dużo wydaje się na te instytucje, które decydują o zmniejszaniu ubóstwa, mało zaś na te, które decydują o zmniejszaniu nierówności, a więc waga pierwszego celu jest wyższa niż drugiego.

W przypadku instrumentów stoimy przed wyborem, którą klasyfikację wybrać do wyznaczenia pozycji w tym wymiarze. Można dzielić instrumenty polityki społecznej na regulacje (na przykład ustalanie praw i obowiązków

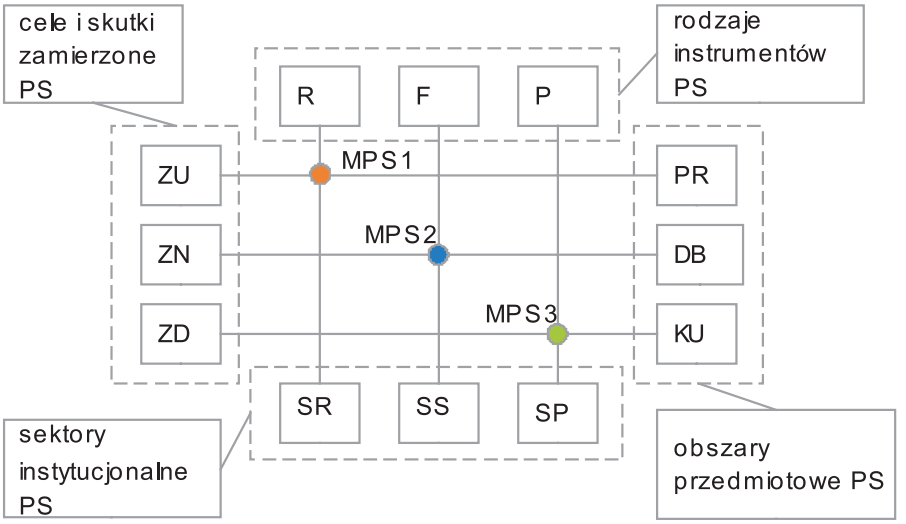
stron stosunków umownych), finansowanie (na przykład granty lub subsydia dla prywatnych producentów uznanych za ważne dóbr czy usług) oraz udział w produkcji (bezpośrednie zatrudnianie profesjonalistów społecznych w instytucjach publicznych, decyzje o poziomie finansowania tych instytucji, ilości i jakości usług). Jeżeli uznalibyśmy, że charakterystycznym instrumentem polityki społecznej są głównie świadczenia, to mamy do dyspozycji klasyczny podział ich według technik zabezpieczenia społecznego na ubezpieczeniowe (na podstawie przeszłego wkładu), pomocowe (na podstawie bieżącej potrzeby) i zaopatrzeniowe (dla pewnych kategorii niezależnie od wkładu i potrzeby).

Z kolei podmioty polityki społecznej można podzielić według różnych ujęć instytucji, na przykład publiczne i rynkowe, państwowe i prywatne, formalne i nieformalne itd. Na tej podstawie odróżniamy w polityce społecznej sektory publiczny i niepubliczny, a w ramach tego drugiego prywatny sektor społeczny i prywatny sektor rynkowy. Razem daje to intuicyjny podział na państwo (rząd i samorząd), rynek (firmy zarabiające na sprzedaży produktów), organizacje społeczne (dobrowolne stowarzyszenia utrzymujące się głównie z tego, co dostaną od państwa lub firm w postaci dofinansowania czy od jednostek w postaci datków pieniężnych i czasu). Wprowadzenie pojęcia gospodarki społecznej, czyli organizacji społecznych, które zajmują się również działalnością gospodarczą, sprawia, że to nie źródło dochodów odróżnia je od zwykłego biznesu, lecz to, że nie wykorzystują one dochodów do wzbogacenia się właścicieli czy założycieli organizacji.

Drugi wymiar w przestrzeni podmiotowości polityki społecznej możemy otrzymać, biorąc pod uwagę podmioty mające kompetencje w zakresie odpowiedzialności za całość zagadnień polityki społecznej na danym obszarze, od najmniejszych jednostek podziału terytorialnego do największych. Chodzi tu głównie o problematykę podziału kompetencji między rządem i samorządem oraz różnymi poziomami rządu i samorządu. Jeden z bardziej uproszczonych podziałów: więcej/mniej/równowaga kompetencji w relacji rząd–samorząd.

W kontekście przedmiotu polityki społecznej J. Supińska pisała o czterech sferach oddziaływań: pracy, dobrobytu, kultury i ładu społecznego. Byłyby więc to cztery wymiary przedmiotu polityki społecznej. Dla uproszczenia wyłączyłem niżej obszar ładu społecznego z obszaru przedmiotowego. Ma to pewne uzasadnienie, gdyż polityka porządku społecznego (m.in. kryminalna) ani też polityka ustrojowa nie są typowe w ujęciach głównego nurtu. Gdy celem polityki społecznej uczynimy jednak redukowanie dezintegracji, trudno obyć się bez instrumentów charakterystycznych dla polityki kryminalno-resocjalizacyjnej.

Schemat 2. Czterowymiarowa przestrzeń identyfikacji modeli opisowych polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Oznaczenia: ZU, ZN i ZD – to trzy cele polityki społecznej: zmniejszanie ubóstwa, nierówności i dezintegracji; SP, SS i SR to trzy sfery instytucjonalne podmiotowości wykonawczej: sektor państwowy, sektor społeczny (pozarządowy *non profit*) i sektor rynkowy (pozarządowy *for profit*); R, F i P – to trzy rodzaje instrumentów polityki społecznej: regulacja, finansowanie i produkcja; PR, DB i KU – to trzy obszary oddziaływania polityki społecznej: praca, dobrobyt, kultura.

Na schemacie wyróżniłem trzy hipotetyczne możliwości modelowe polityki społecznej. Na przykład MPS1 oznacza dominację regulacji, zmniejszania ubóstwa, obszaru pracy oraz sektora publicznego; MPS3 z kolei – dominację produkcji państwowej, zmniejszania dezintegracji, sektora publicznego oraz działań w obszarze szeroko rozumianej kultury (obejmującej również edukację).

Empiryczne modele opisowe

W podejściach empirycznych podstawowymi elementami modelu upraszczającego wydają się wysiłek (nakłady), osiągnięcia (w ograniczaniu problemów) i instrumenty polityki społecznej. Oddaje to podstawowy schemat pojęciowy działania racjonalnego jako takiego. W najprostszym ujęciu w skład opisowego modelu operacyjnego mogą wejść tylko dwie pierwsze cechy. Pomiar wysiłku za pomocą odsetka wydatków społecznych w PKB jest jedną z klasycznych metod operacjonalizacji i najczęściej stosowaną zmienną w analizach ilościowych polityki społecznej. Postęp

w tej dziedzinie dokonał się względnie niedawno dzięki szacunkom publicznych i prywatnych wydatków społecznych brutto i netto (Adema, Ladaique 2005)[4], z kolei większa dostępność danych dotyczących wydatków w poszczególnych działach polityki społecznej stwarza możliwość analiz wykraczających poza ogólny poziom wydatków społecznych (Castles 2008). Mamy więc już nie tylko miary poziomu, ale też struktury wysiłku polityki społecznej.

Druga z cech (osiągnięcia) nieco trudniej poddaje się operacjonalizacji ze względu na to, że na sytuację społeczną ma wpływ wiele innych czynników poza polityką społeczną. W sukurs przychodzi tu paradygmat redystrybucyjny, opierający się na porównywaniu rozkładu hipotetycznego dochodu rynkowego z rozkładem, który uzyskujemy po kolejnych operacjach, takich jak opodatkowanie bezpośrednie i składki na ubezpieczenie społeczne, transfery socjalne (i ewentualnie usługi i świadczenia rzeczowe) oraz podatki pośrednie i ulgi podatkowe (Uusitalo 1985). Po jego zastosowaniu można wyciągać wnioski dotyczące m.in. stopnia, w jakim system transferowo-podatkowy ogranicza ubóstwo[5] i nierówności dochodowe oraz która jego część ma tu największe znaczenie (m.in. Smeeding 2005). Oczywiście pozostają też do dyspozycji różne metody analizy mające na celu uchwycenie wpływu polityki społecznej na zmienne uzyskane za pomocą operacjonalizacji i pomiaru problemów społecznych, na przykład analiza korelacji poszczególnych kategorii wydatków społecznych ze stopą ubóstwa dla różnych kategorii społecznych i współczynnikiem nierówności Giniego (na przykład Castles 2008).

W koncepcji Espinga-Andersena jednym z elementów modelu upraszczającego była dekomodyfikacja, tzn. poziom niezależności sytuacji materialnej jednostki od jej pozycji na rynku pracy. Im wyższe stopy zastąpienia dochodu z pracy dają świadczenia i im dłużej są wypłacane i więcej ryzyk socjalnych obejmują, tym wyższy poziom dekomodyfikacji. Zaliczanie jej do osiągnięć polityki społecznej może być wątpliwe, gdyż celem polityki społecznej nie jest uwolnienie ludzi od ekonomicznego przymusu pracy, tj. pełna dekomodyfikacja, ale raczej ochrona w sytuacji niezdolności lub niemożności zarobkowania (w grę wchodzi więc poziom tej ochrony). Jest ona jednak z pewnością pewnego rodzaju skutkiem działania polityki społecznej, który może być uznany za jej produkt i rozważany w związku z osiągnięciami (Castles 2008).

Zestawianie razem wysiłku i osiągnięć daje kilka hipotetycznych możliwości, które przedstawię w tabeli 2.

[4] Krytyczny komentarz: Castles, Obinger 2007; alternatywny wskaźnik wysiłku i zaangażowania państwa zaproponował Lyle Scruggs – indeks hojności świadczeń (2008).

[5] Pomiar skuteczności w ograniczaniu ubóstwa nie powinien być dokonywany jedynie w oparciu o osiągnięcia w redukcji stopy ubóstwa, należy również uwzględnić jego głębokość (lukę dochodową dzielącą ubogich od linii ubóstwa). Dodatkowe miary skuteczności w tym wymiarze zaproponował Wilfred Beckerman (1979), por. też Atkinson (1998, s. 119–130); nowsze zastosowanie tego podejścia w badaniach porównawczych – patrz m.in. Kim (2000).

Tabela 2. Wysiłek i osiągnięcia polityki społecznej a jej modele

Wysiłek polityki społecznej mierzony udziałem wydatków społecznych w dochodzie narodowym	Osiągnięcia polityki społecznej mierzone poziomem korelacji między zmienną wysiłku, a zmiennymi ubóstwa i nierówności	
	niskie	wysokie
niski	model I	model II
wysoki	model III	model IV

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki i osiągnięcia polityki społecznej można mierzyć także w innych wymiarach. Nasuwa się refleksja, że hipotetyczne modele II i III można analizować w kategoriach efektywności. Pierwszy posiada tę właściwość w większym stopniu niż drugi, gdyż przy mniejszym wysiłku osiąga większy efekt.

Skuteczność i efektywność wysiłku polityki społecznej (wydatków społecznych) stała się niedawno przedmiotem uwagi Komisji Europejskiej (KE, 2008a) oraz krytyki zaprezentowanego przez nią podejścia (Herrmann i in., 2008; patrz też Szarfenberg 2008a). Dla potrzeb modelowania hipotetyczny układ modeli z uwzględnieniem tych dwóch wymiarów byłby następujący.

Tabela 3. Skuteczność i efektywność polityki społecznej a jej modele

Skuteczność (osiągnięcia) polityki społecznej	Efektywność polityki społecznej	
	Niska	Wysoka
niska	model I	model II
wysoka	model III	model IV

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem zastosowania modelu III może być kraj, który ponosi duże nakłady na politykę społeczną i ma w związku z tym jedne z najniższych wskaźników ubóstwa i nierówności (poziom wysiłku i osiągnięć wysoki), ale dzięki polityce społecznej opartej na zasadzie powszechności, czyli takiej, gdzie udział świadczeń adresowanych tylko do ubogich jest niewielki.

Wysiłek i osiągnięcia polityki społecznej czy jej efektywność pozostawiają poza analizą jej kształt instytucjonalny. Już na poziomie analizy wydatków społecznych można zobaczyć, że kraje różnią się pod względem ich publiczno-prywatnej struktury. Jest to pośrednia wskazówka dotycząca udziału państwa i rynku w finansowaniu polityki społecznej. Są to dwie zasadnicze instytucje współczesnych społeczeństw i ich konfiguracja była istotna w modelu operacyjnym Espinga-Andersena. Aspekt ten określa się też mianem *welfare mix*, przy czym do tych dwóch głównych instytucji dodaje się jeszcze organizacje trzeciego sektora oraz rodzinę (gospodarstwo domowe) [Rose, Shiratori 1986]. Ważną cechą instytucjonalną, przynajmniej w ramach zabezpieczenia społecznego,

może być też struktura systemu świadczeń pod względem udziału ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Można uznać, że są to różne logiki funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego (próba ich połączenia w teorii patrz: Szarfenberg 2008b). Mogą być też brane pod uwagę zakres podmiotowy i przedmiotowy głównych działów zabezpieczenia społecznego, a także stopy zastąpienia w przypadku świadczeń ubezpieczeniowych i nie tylko (hojność polityki społecznej) czy też poziom zróżnicowania tych samych świadczeń dla różnych kategorii społecznych (równość świadczeniowa).

Na koniec tego punktu przedstawię dwie z propozycji klasyfikacji modeli porównawczych. Pierwsza z nich ilustruje koncepcję Espinga-Andersena.

Tabela 4. Trzy światy kapitalizmu socjalnego

	Model		
	liberalny	**socjaldemokratyczny**	**konserwatywny**
Rola:			
rodziny	marginalna	marginalna	kluczowa
rynku	kluczowa	marginalna	marginalna
państwa	marginalna	kluczowa	pomocnicza
Welfare state	indywidualna	uniwersalna	pokrewieństwo
dominująca forma solidarności			korporatyzm etatyzm
dominujące miejsce solidarności	rynek	państwo	rodzina
poziom dekomodyfikacji	minimalny	maksymalny	wysoki (dla żywiciela rodziny)
Dominujące podejście do zarządzania ryzykami socjalnymi			
welfare state	rezydualne	uniwersalistyczne	ubezpieczenie społeczne
regulacja rynku pracy	słaba	średnia	silna
zobowiązania socjalne rodziny/ poziom defamilizacji	słabe/ defamilizacja silna	słabe/ defamilizacja silna	maksymalne/ defamilizacja słaba (familizm)
Przykład	USA	Szwecja	Niemcy, Włochy

Źródło: Esping-Andersen 1999, s. 84–86.

Wysiłek, instrumenty i osiągnięcia polityki społecznej rozważali Francis G. Castles i Deborah Mitchell (1992, 1993) w kontekście krytycznym w stosunku do koncepcji Espinga-Andersena. Ostatnim krokiem w ich analizie było odniesienie wyników dotyczących modeli polityki społecznej do aspektów politycznych i z zakresu stosunków przemysłowych (miarami były odsetek wyborców nieprawicowych oraz poziom uzwiązkowienia w poszczególnych krajach). Stwierdzili oni

niemal pełne nakładanie się na siebie obu ujęć i otrzymali nieco inną niż Esping-Andersen klasyfikację modeli porównawczych (m.in. nie trzy, ale cztery modele).

Tabela 5. Klasyfikacja modeli polityki społecznej F. G. Castlesa i D. Mitchell

Uzwiązkowienie (podatki dochodowe jako odsetek PKB)	Udział wyborców nieprawicowych (transfery socjalne do gospodarstw domowych jako odsetek PKB)	
	niski	wysoki
niskie	**model liberalny** (Irlandia, Japonia, Szwajcaria, USA)	**model konserwatywny** (Zachodnie Niemcy, Włochy, Holandia)
wysokie	**model radykalny** (Australia, Nowa Zelandia, UK)	**model dominacji sił nieprawicowych** (Belgia, Dania, Norwegia, Szwecja)

Źródło: Castles i Mitchell, za: Kato (2003).

Nieujęte w tabeli kraje zmieniały przynależność modelową w zależności od zastosowanego układu odniesienia – uzwiązkowienie i nieprawica (polityczny) czy podatki i transfery (fiskalno-socjalny), były to m.in. Francja (w pierwszym zestawie była liberalna, a w drugim konserwatywna), Kanada (w pierwszym liberalna, a w drugim radykalna), Austria (w pierwszym nieprawicowa dominacja, a w drugim konserwatywna), Finlandia (w pierwszym nieprawicowa dominacja, a w drugim radykalna).

Poza rewizjami koncepcji Espinga-Andersena w kierunku zwiększenia liczby modeli uzasadniano również stanowisko, że można ją sprowadzić do dwóch wymiarów. Alexander Hicks i Lane Kenworthy nazwali je „postępowym liberalizmem" i „tradycyjnym konserwatyzmem" (2003), deklarując, że ten pierwszy stanowi istotne *novum*. Kraje ujęte w modelach zaproponowanych przez Espinga-Andersena jako socjaldemokratyczne i liberalne stanowią w nowym ujęciu skrajne bieguny tego właśnie wymiaru.[6]

W ujęciach zero-jedynkowych dany kraj należy albo nie należy do danego modelu. W wątpliwych przypadkach pojawiają się sugestie o hybrydowości lub unikalności, na przykład Esping-Andersen o Japonii (1997) czy Mirosław Księżopolski o polskim modelu jako hybrydzie paternalistyczno-rynkowej (2004); we wnioskach może się pojawić też teza o konieczności wyodrębniania nowego modelu, na przykład dowodzono w kontekście klasyfikacji Espinga-Andersena, że europejskie kraje śródziemnomorskie stanowią odrębny model (Ferrera 1996). Hybrydowość może oznaczać, że kraj łączy cechy uznane za charakterystyczne dla dwóch różnych modeli. Jeżeli natomiast nie spełnia kryteriów przynależności do żadnego z wyróżnionych modeli, można go uznać za unikalny.

[6] Do podobnych wniosków doszli Paul de Beer, Cok Vrooman i Jean Marie Wildeboer Schut (2001), a także Lyle Scruggs i Jonas Pontusson (2008), których celem była weryfikacja tej koncepcji m.in. z zastosowaniem bardziej aktualnych danych.

Bezpośrednio teoretyczne modele czyste i hybrydowe uwzględnili John Hudson i Stefan Kuehner (2009, patrz dalej).

Dostrzeżenie tego problemu może prowadzić do skrajnych wniosków – jest tyle modeli, ile krajów (na przykład Księżopolski powołujący się na S. Ringena [1999a, s. 109]), ale należy go uznać za zbyt radykalny. Ujęcia z zastosowaniem koncepcji zbiorów rozmytych łagodzą problemy związane z podejściem zero-jedynkowym.

Warto też pamiętać, że pierwotne analizy sugerujące istnienie kilku modeli dotyczyły tylko najbogatszych krajów świata. Włączenie do analizowanego zbioru państw postkomunistycznych (na przykład Fenger 2007) oraz rozwijających się (Gough 2004) prowadzi do zwiększenia liczby wyróżnianych modeli (na przykład do sześciu) lub nawet do koncepcji metamodeli, ale już tylko w odniesieniu do *welfare*[7]. Gdy włączamy do analizy również kraje rozwijające się, powstaje problem kryteriów, jakie ma spełniać dany kraj, aby w ogóle można było mówić o jego przynależności do modelu polityki społecznej. Zakładam, że pytanie o to nie ma sensu, gdy stwierdzimy, że w jakimś kraju w ogóle polityki społecznej nie ma. Może jaśniej widać to zagadnienie, gdy mowa o *welfare state*.

Ostatnia wątpliwość dotycząca modeli w funkcji operacyjno-porównawczej dotyczy zagadnienia, czy przynależność modelowa jest stabilna, gdy będziemy rozważać niezależnie od siebie poszczególne dziedziny polityki społecznej. Prowadzić to może do rozbieżności między przynależnością modelową w ramach poszczególnych polityk społecznych a ogólną klasyfikacją. Na przykład w kontekście polityki mieszkaniowej dany kraj zaliczony jest do innego modelu, niż gdy bierze się pod uwagę całą politykę społeczną (Kasza 2002).

Dynamika modeli porównawczych polityki społecznej

Jeżeli na podstawie analizy danych porównawczych zebranych z pomocą modelu upraszczającego dojdziemy do wyróżnienia kilku modeli porównawczych, to uzyskamy obraz statyczny (na przykład klasyfikacja Espinga-Andersena była oparta na danych z początku lat osiemdziesiątych). Im dłuższymi szeregami czasowymi danych dysponujemy, tym większe są możliwości analizy dynamiki modeli porównawczych polityki społecznej. Przykładowo, zestawiając dane z czterech dziesięcioleci, tzn. prowadząc analizę modeli w dziesięcioletnich okresach i porównując jej wyniki ze sobą, może się okazać, że niektóre kraje zmieniły model. Dodatkowym aspektem jest możliwość zmian samej klasyfikacji, na przykład w ostatnim z naszych przykładowych czterech dziesięcioleci, poza modelami wyróżnionymi w poprzednich może pojawić się konieczność dodania nowego. Ewolucji podlega więc zarówno pozycja modelowa poszczególnych krajów, jak i sama klasyfikacja modeli.

[7] Ian Gough wyróżnił trzy: *welfare state regime*, *informal security regime* oraz *insecurity regime*, ten ostatni trudno uznać za związany z polityką społeczną, gdyż przy kategorii „istota polityki społecznej" znalazła się adnotacja „nieobecna" (2004, s. 32).

Herbert Obinger i Uwe Wagschal (2001) przeprowadzili analizę 29 zmiennych podzielonych na trzy kategorie (społeczno-ekonomiczne, polityczno-instytucjonalne, wyników polityki społecznej). Zestawiono wyniki modelowania porównawczego w trzech okresach: 1960–1973, 1974–1995 i 1960–1995. W pierwszym Irlandia przypisana została do rodziny krajów anglojęzycznych, a w drugim – do rodziny krajów kontynentalnych (autorzy używali terminologii klasyfikacyjnej Castlesa). Z kolei Japonia w pierwszym okresie należała do rodziny krajów peryferyjnych, a w drugim – do rodziny anglojęzycznej. Interesujące, że przy uwzględnieniu trzeciego przedziału, czyli całego okresu, niektóre z krajów zmieniały przynależność, a były to Włochy (z kontynentalnej w dwóch pierwszych okresach do peryferyjnej) oraz Szwajcaria (z kontynentalnej w dwóch pierwszych okresach do anglojęzycznej). Największe wątpliwości dotyczą w tym zestawieniu Irlandii, która w każdym z analizowanych przedziałów czasowych została zaliczona do innego modelu (w ostatnim do rodziny krajów peryferyjnych). Zasadnicza informacja wynikająca z tych analiz jest jednak taka, że niezależnie od tego, jaki okres był brany pod uwagę, większość analizowanych krajów zachowała pozycję modelową (na 20 państw stałą przynależnością modelową charakteryzowało się 16).

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

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

w kierunku od *welfare state* do skąpego *workfare state*, to moglibyśmy uznać na podstawie analizy Vis, że się myli, gdyż tylko przypadek Irlandii na szesnaście uwzględnionych potwierdzałby tę hipotezę (model liberalny *welfare state* w 1985 i w 1995, a skąpe *workfare state* w 2002). Między 1985 a 2002 rokiem radykalne zmiany międzymodelowe reprezentowały jeszcze Nowa Zelandia (od skąpego *workfare state* w 1985 do liberalnego *welfare state* w 1995 i 2002) oraz Dania (od mieszanki modelowej socjaldemokratyczno-konserwatywnej *welfare state* w 1985 do hojnego *workfare state* w latach 1995 i 2002). Jeżeli hipoteza dotyczyłaby tylko przejścia od *welfare state* do *workfare state*, to potwierdzają je tylko dwa przypadki na szesnaście, natomiast jeden jej przeczy (Nowa Zelandia[8]). Szwajcaria we wszystkich latach była zaliczana do modelu hojnego *workfare state*.

Metodologia zbiorów rozmytych pozwala również stwierdzić ilościowe zmniejszenie lub zwiększenie poziomu przynależności do danego modelu. Z analizy wyników otrzymanych przez VIS wynikało, że kraje paradygmatyczne dla modelu socjaldemokratycznego (Szwecja) oraz konserwatywnego (Niemcy) zanotowały bardzo duży spadek przynależności modelowej (ponad 20 punktów).

Łącznie analiza wyników Vis pozwala sformułować kilka ogólniejszych wniosków (tabelę przedstawiającą pełną analizę wyników zamieszczono w aneksie): 1) „kryzys *welfare state*" ani nie spowodował jego demontażu, ani nie wywołał rewolucyjnych zmian na masową skalę; 2) model socjaldemokratyczny zachował swoją pozycję (zmiany osłabiające zostały równoważone zmianami wzmacniającymi, więcej krajów przyłączyło się, niż odeszło od modelu); 3) model konserwatywny został wyraźnie osłabiony (znaczne zmniejszenie przynależności kraju podstawowego, odejście państw nie zostało zrównoważone przyłączeniem się innych); 3) model liberalny zachował swoją pozycję (zmiany wzmacniające zrównoważone zostały zmianami osłabiającymi).

Hudson i Kuehner przeprowadzili podobną analizę danych z 23 krajów dla lat 1994, 1998 i 2003 (2009). Ich model upraszczający składał się z czterech cech, które reprezentowały dwa aspekty polityki społecznej: produktywistyczny (inwestycje w edukację i inwestycje w szkolenia) oraz ochronny (ochrona zatrudnienia i ochrona dochodu). Na tej podstawie wyróżnili oni cztery czyste typy idealne oraz pięć hybrydowych. Przykładowo, czysty typ produktywistyczny reprezentował kombinację wysokich inwestycji w edukację i szkolenia oraz niskiej ochrony zatrudnienia i dochodu; czysty typ ochronny charakteryzował się kombinacją odwrotną; typ produktywistyczno-ochronny z kolei miał na wszystkich czterech skalach wysoką pozycję. W tle mamy hipotezę o zmianie w kierunku od funkcji ochronnych polityki społecznej (model ochronny) ku inwestowaniu w kapitał ludzki (model produktywistyczny).

Przykłady przynależności modelowej do czystych typów w 2003 roku przedstawiam w tabeli 6.

[8] Do podobnych wniosków dochodzi Peter Starke, 2008, s. 145–151.

Tabela 6. Czyste modele polityki społecznej Hudsona i Kuehnera

Czysty typ modelowy	Kraje przynależące do typu
produktywistyczno-ochronny	Finlandia
produktywistyczny	USA, Nowa Zelandia
ochronny	Belgia, Niemcy
Na wszystkich skalach pozycja niska	Australia, Wielka Brytania

Źródło: Hudson i Kuehner (2009).

Finlandia i Wielka Brytania miały wynik 0,5, co oznacza, że ich przynależność do tych modeli miała charakter graniczny. Pierwsza miała taki sam wynik dla jednego z modeli hybrydowych – ochronnego plus (wysoki poziom zmiennych ochronnych i jednej inwestycyjnej). Z kolei Wielka Brytania trafiła też do modelu słabej ochrony (wysoki poziom jednej ze zmiennych ochronnych, niskie pozostałych). Typowa dla modelu socjaldemokratycznego Szwecja została przypisana do modelu ochronnego plus.

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

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

Względnie niedawno Martin Seeleib-Kaiser podsumowuje kilkanaście studiów na temat przemian polityki społecznej, twierdząc, że nie mamy do czynienia ani z neoliberalnym demontażem *welfare state*, ani z jego „zamrożonym krajobrazem" (hipoteza, że zmiany są nieznaczące)[9]: „… transformacje *welfare*

[9] Sformułowanie Espinga-Andersena z połowy lat dziewięćdziesiątych: „To, co widzimy w większości krajów, nie jest radykalną zmianą, jest to raczej zamrożony krajobraz *welfare state*", czego najlepszym przykładem były kraje modelu kontynentalnego, zmiana wynegocjowana zachodziła w Australii i w Skandynawii, a Wielka Brytania i USA były świadkami „stopniowej erozji" ze słabnącymi związkami zawodowymi. Przykłady zmian na dużą skalę pochodziły z krajów post-

state są bardzo złożonymi procesami, których nie można ująć i wyrazić w prosty sposób, w rzeczywistości mamy do czynienia z jego wieloma i wielowymiarowymi transformacjami", „… jesteśmy świadkami… zmiany w konfiguracji celów (*refocusing*) państwowej interwencji oraz redefinicji mieszanej gospodarki dobrobytu (*mixed economy of welfare*)" (2008, s. 210, 211). Pierwszy proces może polegać na tym, że bardziej niż bezpieczeństwo socjalne uwagę reformatorów przyciąga kwestia aktywizacji zawodowej, co najlepiej widać w polityce zatrudnienia i na jej styku z zabezpieczeniem społecznym (na przykład system rentowy, pieniężna pomoc dla zdolnych do pracy). Dodatkowo można wskazywać na rosnące znaczenie celów z zakresu polityki rodzinnej i edukacyjnej. W drugim przypadku (*welfare mix*) mamy do czynienia ze wzrostem roli prywatnych organizacji usługowych (podmiotów) w polityce społecznej, na przykład w systemach emerytalnych (firmy zarządzające funduszami emerytalnymi), w ochronie zdrowia (niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej), ale też w pomocy społecznej (tu w szczególności organizacje społeczne).

Program badawczy procesu reform dojrzałych *welfare states* zainicjował w latach dziewięćdziesiątych Paul Pierson (1994). Wyróżnił on trzy różne wymiary restrukturyzacji *welfare state* (2001, s. 419–427): ograniczanie kosztów, „rekomodyfikacja", „rekalibracja" (tu dodatkowo dwa rodzaje: racjonalizacja i uzupełnienie). Do tej listy Chris Pierson dodaje jeszcze instytucjonalne przemieszczenie (*institutional resettlement*) [2008] za Catherine Trampusch, która analizowała reformy wcześniejszych emerytur w Niemczech (2005).

Rodzaje reform redukujących politykę społeczną w krajach rozwiniętych

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

komunistycznych i Chile, czyli spoza klubu bogatych społeczeństw (1996, s. 24). Autor ten pisał w kontekście modelu kontynentalnego o impasie, podobnie Martin Rhodes interpretował zamrożenie krajobrazu nie jako powód do zadowolenia z osiągnięcia trwałej równowagi, ale jako przejaw sklerozy (2001, s. 176). W badaniach ilościowych udział wydatków społecznych w PKB krajów najbogatszych nadal rośnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, tyle że wolniej, co można by uznać za zamrożenie trendu wzrostowego. Czasem ta informacja przedstawiana jest jako obalanie mitu o kryzysie *welfare state* (Castles 2004).

Spotkać można też prostsze klasyfikacje reform (Haeuserman, 2008): rekalibracja – uwzględnianie nowych grup zagrożonych (co można uznać za zgodne z dyskursem nowych ryzyk socjalnych, patrz m.in. Bonoli 2006); ograniczanie (*retrenchment*) – zmniejszanie wysokości świadczeń, na przykład poprzez zmianę zasad obliczania, waloryzacji. O dwóch wymiarach reform pisał też Jochen Clasen, odróżniając: ograniczanie w wymiarze kierunków polityki oraz restrukturyzację w wymiarze profilu polityki (2004, s. 21).

Modele wyjaśniające

Opis genezy i późniejszej ewolucji polityki społecznej, stwierdzone różnice międzymodelowe w czasie i przestrzeni rodzą pytania o wyjaśnienia przyczynowe. W odpowiedzi zgłoszono już co najmniej kilka mniej lub bardziej generalnych teorii polityki społecznej, w szczególności w jej formie państwowej, tak charakterystycznej dla XX wieku.

Mel Cousins podsumował dotychczasowe osiągnięcia teorii polityki społecznej poprzez wyróżnienie sześciu podstawowych tez o *welfare state* (2006):

1. Powstało ono w wyniku „logiki industrializacji”[10].
2. Rozwijało się w odpowiedzi na potrzeby zaawansowanego kapitalizmu.
3. Było produktem modernizacji społeczeństw.
4. Kształtowało się pod wpływem walki politycznej i klasowej.
5. Na jego kształt wpływała także społeczna organizacja produkcji.
6. Determinowały je struktura i interesy państwa oraz administracji państwowej.

Teoriom rozwoju polityki społecznej w Wielkiej Brytanii poświecili całą książkę Martin Powell oraz Martin Hewitt (2002). Wyróżnili oni cztery ich grupy: ekonomiczne, organizacyjne (na przykład nowe zarządzanie publiczne), polityczne (na przykład teoria obywatelstwa socjalnego T.H. Marshalla, polityka partyjna) oraz społeczne (na przykład wpływ wojny światowej). W ramach każdej z nich znalazło się po kilka przykładowych wyjaśnień, na przykład wśród ekonomicznych były teorie neomarksistowskie, logika industrializacji, wyjaśnienia Keynesowskie, postindustralizm, postfordyzm oraz globalizacja ekonomiczna.

Między innymi pod wpływem popularności koncepcji Espinga-Andersena bardzo silną pozycję wśród teorii wyjaśniających *welfare state* uzyskała hipoteza zasobów władzy (*power resources theory*, O’Connor, Olsen 1998; Korpi 2006). Główną rolę w wyjaśnianiu polityki społecznej przypisuje się w niej lewicy politycznej i społecznej (ruch robotniczy, partie socjaldemokratyczne i związki zawodowe), u której podstaw był konflikt klasowy charakterystyczny dla kapitalizmu. Ze względu na pomijanie roli pracodawców, którzy w części również popierali rozwój polityki spo-

[10] Torben Iversen wyjaśniał ekspansję wydatków społecznych w krajach rozwiniętych w latach 1960–2000 procesem deindustralizacji, czyli zmniejszającym się udziałem zatrudnienia w przemyśle (2001). Jeżeli nie przypiszemy tej teorii do logiki industrializacji, to należałoby listę Cousinsa o nią uzupełnić.

łecznej, spotkała się ona z krytyką, a także próbami syntezy obu podejść, co doprowadziło do jeszcze jednej propozycji klasyfikacji modelowej – trzy modele (*worlds*) formowania kapitału ludzkiego (Iversen, Stephens, 2008)[11].

Hipotezy przytoczone przez Cousinsa są charakterystyczne dla wyjaśniania powstania i wzrostu *welfare state*, ale przynajmniej od lat dziewięćdziesiątych pojawiają się nowe koncepcje, za pomocą których starano się wyjaśnić proces jego demontowania lub ograniczania. Podsumowuje je Peter Starke (patrz też wyżej – szersze spojrzenie niż tylko *retrenchment*).

Tabela 7. Hipotezy wyjaśniające ograniczanie *welfare state*

Teoria	Hipotezy/zmienne
Funkcjonalizm	
presja problemów wewnętrznych	Nowe ryzyka społeczne, deindustrializacja itp. powodują wzrost wydatków społecznych, które rządy starają się ograniczać – cięcia
globalizacja	Wyścig do dna w pogoni za międzynarodową konkurencyjnością – cięcia Ryzyka wynikające z globalizacji są kompensowane poprzez politykę społeczną, więc – im bardziej otwarta gospodarka tym mniej cięć Globalizacja nie ma wpływu na politykę społeczną
Teorie konfliktu	
polityka starej daty	Rządy prawicowe prowadzą politykę cięć, ewentualnie w ich efekcie są one głębsze niż w przypadku rządów lewicowych Wpływ partii lewicowych zanika lub słabnie
nowy wpływ partii	Specyficzne konstelacje partyjne wywołują efekty sprzeczne z oczekiwaniami, na przykład większe cięcia za rządów lewicy
Instytucjonalizm	
instytucje polityczne[a]	Im większa liczba graczy może zawetować reformy (*veto points*), tym trudniej przeprowadzić cięcia Fragmentaryzacja instytucji ułatwia politykę cięć
instytucje polityki społecznej	Granice wzrostu, czyli im większe wydatki społeczne, tym bardziej prawdopodobne cięcia Ze względu na międzyklasowe sojusze uniwersalne *welfare state* są bardziej odporne na próby cięć Wpływ dotychczasowego rozwoju instytucjonalnego (*path dependency*) utrudnia politykę cięć

[a] W czysto politologicznym ujęciu i w kontekście reform emerytalnych w krajach modelu kontynentalnego cztery hipotezy wyjaśniające plus swoją własną omawia Silja Haeusermann (2008).

Źródło: P. Starke 2008, s. 39–40.

[11] W ujęciach spod znaku *varietes of capitalism* z uwzględnieniem roli pracodawców istotne znaczenie mają kwalifikacje i ich tworzenie, w związku z tym Kathleen Thelen pisała o *skill regimes* (2004). W szerszym ujęciu mowa też o *employment regimes*, na przykład Gallie (2007, zwięzły opis trzech modeli: *inclusive*, *dualist* i *market*, s. 16–19).

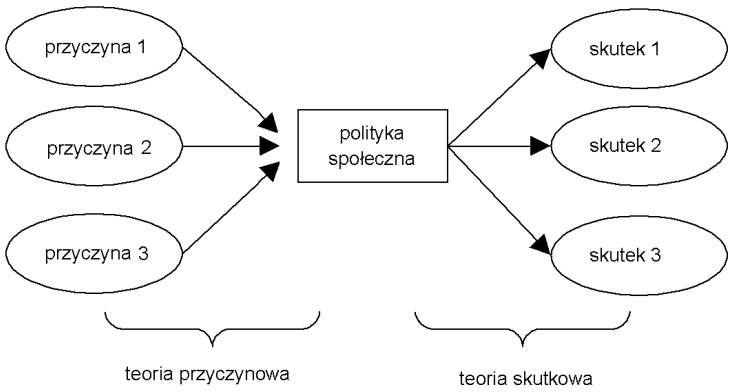
Model empiryczny ujmujący przynajmniej część z najpopularniejszych hipotez został przedstawiony względnie niedawno przez Paula Penningsa, który starał się go zweryfikować przy pomocy metody zbiorów rozmytych (2005). Na tym przykładzie można dobrze pokazać model polityki społecznej w jego funkcji wyjaśniającej, a także opcje operacjonalizacyjne.

Wydatki społeczne = wpływy lewicy + poziom korporacjonizmu + otwartość gospodarki + udział osób starszych

Empiryczna weryfikacja modelu dotyczyła trzech okresów w latach 1980–1998 i okazało się, że „…we wszystkich okresach wydatki społeczne były wysokie w przypadku otwartej gospodarki z rządami lewicy i/lub ze starzejącą się ludnością", ale również współwystępowały one z brakiem rządów lewicy przy wysokim poziomie korporatyzmu lub dużym udziale ludności starszej (s. 327). W przypadku cięć okazało się, że bardziej były one prawdopodobne w krajach z rozwiniętą polityką społeczną, należących do modelu kontynentalnego lub skandynawskiego. Pennings sugeruje przy tym, że ten sam czynnik (otwartość gospodarki) w jednym okresie może sprzyjać wysokim wydatkom, w innym zaś – cięciom (s. 329).

Modele o charakterze skutkowym, czyli teorie wyjaśniające wpływ polityki społecznej na problemy społeczne i hipotezy z tym związane, były dotąd analizowane w mniejszym stopniu. Prawdopodobnie działo się tak, dlatego że utożsamiano cele polityki społecznej z domniemanymi skutkami jej działania, więc nie dostrzegano problemu ani też potrzeby jego wyjaśnienia. Wraz z narastającą krytyką, w szczególności pomocy społecznej w krajach zaliczanych do modelu liberalnego (na przykład Charles Murray, David Green), coraz wyraźniej zaczęto stawiać kwestie zarówno skuteczności, jak i efektywności polityki społecznej. Jak każda inna polityka publiczna została ona powołana do realizacji pewnych celów, na przykład ograniczania ubóstwa, nierówności i dezintegracji społecznej, ale samo jej istnienie nie gwarantuje ich osiągania. Po pierwsze, wiele innych czynników czy instrumentów może przyczyniać się do realizacji tych celów, na przykład zatrudnienie czy przedsiębiorczość to lepsze zabezpieczenie przed ubóstwem niż tradycyjna pomoc społeczna. Po drugie, stawiano też hipotezy, że negatywnym skutkiem ubocznym polityki społecznej mogą być pogłębianie i utrwalanie problemów, do których rozwiązania została ona powołana (ale też generowanie problemów nowych). Razem stwarza to przestrzeń do stawiania hipotez dotyczących wpływu polityki społecznej nie tylko na problemy społeczne, ale też na społeczeństwo, gospodarkę, politykę, kulturę itd. Uwagę przenosimy więc z przyczyn i uwarunkowań polityki społecznej na jej skutki oraz na mechanizmy i warunki, które je wywołują.

Schemat 3. Wyjaśnienia przyczynowe i skutkowe polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na to, że polityka społeczna w zależności od koncepcji może być mniej lub bardziej złożona, również jej skutki mogą być wielowymiarowe i wielokierunkowe. Jest tak jednak z każdą polityką publiczną, a ujmując szerzej – z każdym działaniem zbiorowym na większą skalę.

Stosunkowo najłatwiej odpowiedzieć na pytania dotyczące skutków dochodowych polityki fiskalnej i transferowej. Pomocniczo wykorzystywany jest tu paradygmat redystrybucyjny, który zakłada hipotetyczne rozkłady dochodu przed wprowadzeniem podatków, składek obowiązkowych, transferów socjalnych i usług społecznych.

Schemat 4. Od dochodu pierwotnego do finalnego

DOCHÓD PIERWOTNY (wynagrodzenia, honoraria, dochody z samozatrudnienia, dochody z kapitału)
+ świadczenia pieniężne
= DOCHÓD BRUTTO
– bezpośrednie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne
= DOCHÓD DO DYSPOZYCJI
– podatki pośrednie
+ świadczenia rzeczowe i usługi (ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo itd.)
= DOCHÓD FINALNY
Uwzględnienie wielkości i struktury gospodarstwa domowego (skale ekwiwalentności)
Uwzględnienie siły nabywczej dochodu (poziom cen)
= EKWIWALENTNY i REALNY DOCHÓD FINALNY

Źródło: H. Uusitalo (za: Mabbet i Bolderson 1999, s. 39) oraz A.B. Atkinson (2001, s. 54).

Dla każdego z wyróżnionych rodzajów dochodu możemy obliczać miary ubóstwa i nierówności, a następnie porównywać je między sobą, co da nam informację m.in. o tym, o ile zmniejszyło się ubóstwo i nierówności w związku z polityką podatkowo-transferową. Przykład takiego podejścia (bez uwzględnienia wpływu usług społecznych) przedstawiam za Timothym Smeedingiem.

Tabela 8. Wpływ polityki podatkowo-transferowej na poziom ubóstwa

	Stopa ubóstwa (w %)			Redukcja stopy ubóstwa przez ubezpieczenie społeczne (w %)	Redukcja stopy ubóstwa łącznie (w %)
	dochód rynkowy	po ubezpieczeniu społecznym i podatkach	po pomocy społecznej		
Szwecja (00)	28,8	11,7	6,5	59,4	77,4
Belgia (00)	34,6	8,9	8	74,3	76,9
Austria (00)	31,8	9,1	7,7	71,4	75,8
Niemcy (00)	28,1	10,6	8,3	62,3	70,5
Finlandia (00)	17,8	11,4	5,4	36	69,7
Holandia (99)	21	9,6	7,3	54,3	65,2
Wielka Brytania (99)	31,1	23,5	12,4	24,4	60,1
Włochy (00)	30	13,7	12,7	54,3	57,7
Kanada (00)	21,1	12,9	11,4	38,9	46
Irlandia (00)	29,5	21,2	16,5	28,1	44,1
USA (00)	23,1	19,3	17	16,5	26,4
Średnia	*27*	*13,8*	*10,3*	*47,2*	*60,9*

Źródło: Smeeding 2005, s. 33.

Oprócz wykorzystania paradygmatu redystrybucyjnego można też analizować korelacje między polityką społeczną a poziomem wskaźników problemów społecznych. Tego rodzaju analizy przeprowadził ostatnio Francis G. Castles, operacjonalizując politykę społeczną za pomocą wydatków społecznych, ale z podziałem na kilka ich rodzajów: 1) wydatki związane z wiekiem (emerytury i renty rodzinne); 2) wydatki związane z wiekiem produkcyjnym (wydatki całkowite odjąć 1, plus wydatki na ALMP, czyli aktywną politykę rynku pracy); 3) wydatki zdrowotne; 4) wydatki związane z innymi usługami; 5) wydatki całkowite. Analiza korelacji tych zmiennych z jednym wskaźnikiem nierówności oraz trzema ubóstwa (dla 16 krajów OECD) pozwoliła m.in. wysnuć wniosek, że wydatki pierwszego i trzeciego rodzaju (emerytury, renty i zdrowotne) są słabo powiązane z poziomem nierówności i ubóstwa. Najsilniejsza korelacja ujemna (powyżej 0,8) zachodziła między wydatkami społecznymi związanymi z wiekiem produkcyjnym a poziomem nierówności, ubóstwem ogólnym

oraz ubóstwem dzieci (znacznie słabszy okazał się związek z ubóstwem osób starszych). Z faktu nawet silnej korelacji nie wynikają wnioski o charakterze przyczynowo-skutkowym, ale w ten sposób otrzymujemy hipotezy w dziedzinie teorii skutkowej polityki społecznej.

Model skutkowy polityki społecznej można przedstawić następująco:

ubóstwo i nierówność dochodowa = ubezpieczenia emerytalno-rentowe + pomoc społeczna + świadczenia rodzinne + świadczenia dla bezrobotnych + reszta świadczeń społecznych.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę coraz bardziej zaawansowane metody pomiaru ubóstwa wielowymiarowego (na przykład Kakwani, Silber 2008) oraz fakt, że usługi społeczne też się do jego redukcji mogą przyczyniać, model mógłby wyglądać tak:

ubóstwo i nierówność wielowymiarowe = pieniężne świadczenia ubezpieczeniowe + pieniężne świadczenia pomocowe + inne świadczenia pieniężne + usługi społeczne.

Oczywiście należy wziąć pod uwagę, że na wielowymiarowe ubóstwo i nierówności mają wpływ też inne czynniki spoza listy tych, które są najczęściej uznawane za elementy polityki społecznej w ujęciach porównawczych.

Modele normatywne

Model normatywny polityki społecznej można sobie wyobrazić podobnie jak model operacyjny; spośród wielu możliwych kryteriów jej oceny świadomie wybrać należy tylko niektóre. W tym sensie, każda propozycja listy kryteriów z ewentualną ich hierarchizacją może być uznana za kandydatkę na model oceniający polityki społecznej. Cała teoria powinna oczywiście zawierać także uzasadnienie doboru i hierarchizacji kryteriów oceny polityki społecznej.

Dyskusja o ogólniejszych kryteriach oceny polityki publicznej toczona jest od dość dawna. Deborah Stone twierdziła, że wszystkie cele w polityce publicznej sprowadzić można do czterech: sprawiedliwość (*equity*), efektywność, bezpieczeństwo i wolność, podkreślając przy tym, że mamy spory zakres wyboru jeżeli chodzi o interpretację każdego z nich (2002, s. 35–131). Z kolei Nicholas Barr wymienia w tym samym kontekście efektywność, sprawiedliwość (*equity*) i sprawność administracyjną (2004, s. 10).

Należy pamiętać, że gdy politykę społeczną potraktujemy jako część polityki publicznej, to logiczne byłoby najpierw zastosowanie do niej kryteriów oceny każdej polityki publicznej, a następnie kryteriów specyficznych dla tej szczególnej polityki publicznej. Jeżeli z kolei sama polityka społeczna jest zbiorczą

nazwą dla polityk szczegółowych, znowu można sobie wyobrazić uniwersalne oraz specyficzne kryteria oceny (trzypoziomowy model ewaluacyjny).

Najbardziej intuicyjnym źródłem kryteriów polityki społecznej są jej cele. Kilka ich zestawów przedstawiam w tabeli 9.

Tabela 9. Cele polityki społecznej według różnych autorów

Autor	Cele polityki społecznej
Julian Auleytner	• wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami • dawanie im równych szans • asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego
Kenneth Boulding	• budowanie tożsamości wspólnotowej • tworzenie integracji • przeciwdziałanie alienacji
Jan Danecki	• powszechność szeroko pojętego dobrobytu • rozwój i racjonalne spożytkowanie społecznego zasobu zdolności i umiejętności • wolność indywidualna (ekspresja dążeń jednostek), która nie realizuje się kosztem wolności innych jednostek i zbiorowości
Thomas H. Marshall	• eliminacja ubóstwa, • maksymalizacja dobrobytu • osiąganie równości
Kazimierz Secomski	• wszechstronność postępu społecznego, • powszechność i równy dostęp do świadczeń socjalnych, • stopniowanie i optymalizacja tempa pożądanych zmian społecznych
Barbara Szatur-Jaworska i Grażyna Firlit-Fesnak	• bezpieczeństwo socjalne • zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu • zapewnienie ładu społecznego
Jan Szczepański	• przezwyciężanie niedostatku • szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie • zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom
Wacław Szubert	• poprawa warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności • usuwanie nierówności społecznych • podnoszenie kultury życia

Źródło: Szarfenberg (2008a), informacje bibliograficzne – tamże.

Propozycje Marshalla, Bouldinga, Daneckiego, Secomskiego, Szuberta i Szczepańskiego zostały sformułowane na początku lat osiemdziesiątych lub wcześniej, więc można zapytać, czy nadal są aktualne.

Można spróbować dokonać syntezy i wszystkie te propozycje sprowadzić do trzech: 1) wszechstronny dobrobyt; 2) sprawiedliwość społeczna; 3) inte-

gracja społeczna. Mimo że wszyscy autorzy wymienieni w tabeli pisali o polityce społecznej, pojawia się pytanie, na ile te kryteria są specyficzne w porównaniu z kryteriami oceny polityki publicznej jako takiej.

Po operacjonalizacji (na przykład wskaźniki statystyczne ubóstwa, nierówności i dezintegracji) mogą być to bezpośrednio kryteria oceny polityki społecznej, a więc jej model oceniający lub ewaluacyjny. Modele ewaluacyjne mogą oczywiście zawierać więcej kryteriów niż te wskazane przeze mnie. Paul Spicker dodaje jeszcze kondycję gospodarki, która zawsze była istotna dla ekonomistów (2000), a Robert E. Goodin i inni (1999) także stabilność społeczną i autonomię. Z kolei Jolanta Supińska twierdziła, że z pojęciem polityki społecznej zrosły się takie wartości jak kolektywizm, równość, bezpieczeństwo, życie, do czego dodawała dwie kolejne – wolność i efektywność (1991). Byłby to więc model sześciokryterialny. W jednej z publikacji wyróżniono już 110 wartości podzielonych na dziewięć grup (Danecki 1991, s. 53–56), jednak mam wątpliwości, czy stanowiło to model ewaluacyjny, z pewnością nie w sensie upraszczającym i raczej bez odniesienia do specyficznie rozumianej polityki społecznej.

Najbardziej złożoną oraz specyficzną propozycję modelu ewaluacyjnego dla polityki społecznej z uwzględnieniem jej poszczególnych elementów (na przykład cele, formy świadczeń, warunki uprawniające, sposób finansowania) zaproponował Donald E. Chambers (2005). Dla każdego z nich wyróżnione zostały kryteria specyficzne, a ponadto każdy oceniany był pod względem dwóch rodzajów kryteriów uniwersalnych: 1) konsekwencje elementu polityki społecznej dla klientów lub użytkowników programu pod względem adekwatności, sprawiedliwości i efektywności; 2) dopasowanie do wyników analizy problemu społecznego (definicja problemu, analiza przyczynowa, analiza wartości i ideologii oraz wygranych i przegranych).

Kryterium oceny oznacza, że polityka społeczna mająca większe osiągnięcia w oznaczanym przez nie obszarze w porównaniu z inną polityką społeczną (na przykład w innym kraju lub w przeszłości czy też dopiero planowaną) powinna być uznana za lepszą lub mającą większą wartość. Informacja tego rodzaju jest bardzo istotna dla celów praktycznych, gdyż może być podstawą uzasadnienia reform, które miałyby poprawić wyniki gorszej z polityk pod względem danego kryterium. Poza tym w teorii decyzji wielokryterialna ocena alternatywnych działań (a w naszym przypadku alternatywnych polityk społecznych) jest podstawą do podejmowania decyzji, tzn. należy wybrać to działanie czy politykę, które charakteryzuje się lepszym profilem w przestrzeni kryteriów ewaluacyjnych. Modele ewaluacyjne umożliwiają nam ocenę polityki społecznej lub jej elementów, co ma zasadnicze znaczenie dla dokonywania racjonalnych wyborów w tym zakresie.

Zastosowanie jednocześnie modeli porównawczych i ewaluacyjnych przedstawię na przykładzie badań zespołu Roberta E. Goodina (1999). Do porównania

Tabela 10. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla części składowych polityki społecznej

Podstawowy element polityki	Specyficzne kryteria ewaluacyjne
cele i zadania	1. Nie tylko dostarczanie świadczeń i usług, ale również ich wpływ na grupy docelowe. 2. Jasność, mierzalność, manipulowalność. 3. Włączenie standardów jakości i wyszczególnienie adresatów (*target*).
formy świadczeń i usług	1. Stygmatyzacja. 2. Docieranie do adresatów. 3. Koszty-skuteczność. 4. Zastępowalność. 5. Suwerenność konsumenta. 6. Sprzeczności (*trade-offs*). 7. Przymusowość/naruszanie prywatności. 8. Złożoność i koszty administracyjne. 9. Przystosowanie do różnych użytkowników. 10. Ryzyko polityczne.
warunki uprawniające	1. Nadmierne/niedostateczne wykorzystanie. 2. Zbyt duże koszty. 3. Stygmatyzacja/alienacja. 4. Demobilizacja do prac. 5. Bodźce do prokreacji i rozwiązywania małżeństw i/lub dziedziczna zależność od świadczeń.
administracja i dostarczanie usług	1. Czy istnieje wyartykułowana forma polityki/programu. 2. Integracja/trwałość. 3. Dostępność. 4. Odpowiedzialność. 5. Upodmiotowienie klienta/konsumenta. 6. Uczestnictwo konsumenta w podejmowaniu decyzji. 7. Radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością.
finansowanie	1. Trwałość finansowania. 2. Stabilność mimo zmian ekonomicznych (inflacja/recesja) i demograficznych (wyże i niże, starzenie się społeczeństwa).

Źródło: skrócona i uproszczona tabela za Chambers i Wedel 2005, s. 56–57.

krajów modelowych zastosowano kilkanaście wskaźników, które były operacjonalizacją sześciu kryteriów ewaluacyjnych, a dane pochodziły z badań panelowych z dekady 1985–1995. Celem badań była ocena, jak trzy główne modele reprezentowane przez jedno państwo wypełniają zadania, które uznawane są w ramach każdego z nich za priorytetowe. W tabeli zastosowałem skalę punktową od 1 do 4, im więcej punktów, tym lepiej dany model-państwo wypełnia zadanie.

Tabela 11. Wyniki ewaluacyjne trzech państw modelowych

	USA (model liberalny)	Holandia (model socjaldemokratyczny)	Niemcy (model korporacyjno-konserwatywny)
Wysokie i rosnące dochody	1	3	3
Niski poziom ubóstwa przed ingerencją państwa	2	2	1
Niski poziom ubóstwa po ingerencji państwa	1	4	3
Wysoki poziom zatrudnienia	3	1	2
Pełne zatrudnienie	3	2	2
Dochód z pracy pozwalający uniknąć ubóstwa	2	2	3
Prywatne transfery pozwalające uniknąć ubóstwa	1	1	1
Świadczenia adresowane tylko do ubogich	3	1	1
Świadczenia trafiające do wszystkich ubogich	2	4	3
Świadczenia pozwalające uniknąć ubóstwa	1	4	3
Znaczna równość dochodów przed ingerencją państwa	1	2	1
Znaczna równość dochodów po ingerencji państwa	2	4	3
Stabilność dochodu przed interwencją państwa	1	2	1
Stabilność dochodu po interwencji państwa	2	2	3
Równość dochodów z pracy	1	3	2
Równość dostępu do edukacji	1	3	3
Stabilność zatrudnienia głów rodzin	3	3	2
Stabilność gospodarstw domowych	1	3	2
Rola transferów stabilizująca sytuację rodzin	2	2	3
Suma punktów:	33	48	42

Źródło: Goodin i in. 1999, s. 242, 243, 244, 245, 249, 250, 255, 256, 257 (niektóre z porównań pominąłem, ale nie zmienia to łącznego wyniku).

W oryginale zamiast punktów były gwiazdki (przyznawane na podstawie porównań sporego zestawu wskaźników), które przełożyłem na punkty (jedna „*" równa się 1 punkt). Brakowało tam też podsumowania, czyli zliczenia liczby gwiazdek-punktów (posunąłem się więc dalej niż autorzy). Najwięcej punktów za dekadę 1985–1995 zebrał model socjaldemokratyczny w wydaniu holenderskim. Może Holandia nie była najbardziej typowym krajem dla modelu socjaldemokratycznego (przynajmniej pod względem polityki rynku pracy), niemniej jednak „wygrywa" ona w tym porównaniu[12].

Po analizie tego rodzaju możemy tworzyć rankingi ewaluacyjne, czyli uporządkować listę ocenionych krajów według oceny sumarycznej. Modele porównawcze będące najwyżej w tych rankingach powinny zostać uznane za najlepsze w danej przestrzeni ewaluacyjnej, co może być wykorzystane do tworzenia drugiego rodzaju modeli normatywnych polityki społecznej – modeli zalecających.

W wyniku zastosowania modeli ewaluacyjnych otrzymujemy rankingi ewaluacyjne ocenionych polityk społecznych. Jeżeli stoimy przed problemem wyboru spomiędzy alternatywnych polityk społecznych, te z nich, które zostały ocenione najlepiej, powinny być wybrane, co dyktuje procedura racjonalnego podejmowania decyzji lub racjonalnego wyboru (pomijam jej krytykę jako nieprzystającej do rzeczywistych procesów decyzyjnych czy wytykanie jej technokratyzmu sprzecznego z zasadami demokratycznego kompromisu czy partycypacji). Wówczas od oceny przechodzimy do rekomendacji i wyboru, czyli do fazy najbliższej praktyce. Model polityki społecznej w tym sensie to wzór do naśladowania – modelowa polityka społeczna, którą zasadnie ocenia się jako najlepszą w porównaniu z innymi.

Można zastanawiać się, jaki potencjał naśladowczy mają modele polityki społecznej wyróżniane na podstawie analiz porównawczych. Skoro w rankingu ewaluacyjnym wygrywa pewien model X, na przykład socjaldemokratyczny, to jakie ma to znaczenie dla ekspertów z kraju reprezentującego gorszy model Y, na przykład liberalny? Być może szczegółowa analiza różnic między tymi modelami doprowadzi do stwierdzenia, które z elementów polityki społecznej w tym kraju powinny być zmienione, aby został on uznany za należący do modelu X. Oczywiście, od wiedzy co powinno być zmienione, do wiedzy, jak to zrobić oraz sukcesu implementacyjnego reform, droga może być bardzo daleka. W szczególności wynikać to może stąd, że sam model porównawczy polityki społecznej może być uznany za część szerszego modelu kapitalizmu zapewne jeszcze trudniejszego do zmiany (Schroeder 2008).

[12] Kilka innych podejść empirycznych do ewaluacji polityki społecznej pokazałem w referacie dotyczącym komparatystyki ewaluacyjnej (Szarfenberg 2009).

Polityczne zastosowania modeli polityki społecznej

Esping-Andersen twierdził, że wyzwania dla *welfare state* mają charakter zewnętrzny wobec tej instytucji i zaliczył do nich: 1) nową gospodarkę globalną, która sprawia, że zatrudnienie i płace muszą być bardziej elastyczne; 2) starzenie się ludności podważające dotychczasowe systemy zabezpieczenia społecznego; 3) niestabilność rodziny, która nie jest w stanie opiekować się swoimi członkami, w związku z czym wzrasta ryzyko ubóstwa[13]. Nowa sytuacja prowadzić ma do dylematu: zachowamy dotychczasowe standardy, ale za cenę masowego bezrobocia. Z kolei, żeby je ograniczyć, potrzebna jest deregulacja w amerykańskim stylu, co prowadzi do wzrostu ubóstwa i nierówności (1999, s. 3).

W innej wersji mowa nie o dylemacie, ale o „trylemacie" – w warunkach współczesnych zserwicyzowanych gospodarek niemożliwe ma być jednoczesne osiąganie zrównoważonego budżetu, niskiego poziomu nierówności i wysokiego poziomu zatrudnienia (Iversen, Wren 1998; Iversen 2005). Okazuje się, że dowody empiryczne na jego istnienie oceniane są jako „zaskakująco chwiejne" (Giddens 2006, s. 20; Hemerijck 2006, s. 110), spotkać można też twierdzenia, że przestał istnieć w zmienionych warunkach (Galbraith, Garcilazo 2005). Na możliwość jednoczesnego osiągania celów zatrudnieniowych i egalitarystycznych, w czym najlepszy okazywał się dotąd model skandynawski, wskazuje Lane Kenworthy na podstawie porównawczej analizy empirycznej, oferując przy tym zestaw zaleceń dostosowanych do zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych zgrupowaniach modelowych (patrz ramka).

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

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

[13] Krytyczne spojrzenie na to, co rzeczywiście jest, a co nie jest wyzwaniem dla współczesnych *welfare states* prezentują Mads Meier Jaeger i Jon Kvist, konstatując, że te rzeczywiste wyzwania wymagają raczej więcej niż mniej polityki społecznej (2003).

W dokumentach o charakterze politycznym, na przykład uzasadnienia konieczności zmian polityki społecznej w jakimś kierunku (w tym zamian o charakterze międzymodelowym), wskazuje się również na rozmaite zjawiska i procesy jako nowe wyzwania, na które powinno się odpowiedzieć mniej lub bardziej konkretnymi reformami polityki społecznej. Podejście tego rodzaju przedstawię na podstawie analizy dwóch dokumentów towarzyszących odnowionej Agendzie Społecznej przedstawionej przez Komisję Europejską w 2008 roku.

Tabela 12. Nowe wyzwania dla polityki społecznej w Unii Europejskiej

Obszar	**Nowe realia i wyzwania**
społeczeństwo	wzrost przeciętnej długości życia, co zagraża finansom systemów zabezpieczenia społecznego
	spadek liczby urodzeń poniżej poziomu aspiracji
	obciążenie demograficzne, społeczne wyobcowanie, wzrost ubóstwa osób starszych
	podziały i konflikty międzypokoleniowe
	zmiany zachodzące w modelu rodziny, na przykład mniejsza stabilność małżeństw, rodziny niepełne
	dyskryminacja i nierówności pod względem płci
	ubóstwo wielu regionów, rosnące ubóstwo dzieci
	migracje i problemy z integracją imigrantów
gospodarka	utrzymujące się bezrobocie
	wypadanie z rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym
	siła robocza ma problemy z dostosowaniem się do szybkich zmian na rynku pracy
	segmentacja rynku pracy związana z końcem modelu „praca na całe życie" i nowymi sposobami zatrudniania
	niska jakość edukacji w upowszechnianiu podstawowych umiejętności, wypadanie młodzieży z systemu edukacyjnego
styl życia i system wartości	słabnące tradycyjne więzi rodzinne, tendencja do indywidualizacji oraz koncentrowanie uwagi na konsumpcji
	spada zaufanie do instytucji politycznych i udział w życiu publicznym
	obawy związane z globalizacją i zwiększonym kontaktem z innymi kulturami
	nowe problemy społeczne: stres, depresja, otyłość, choroby związane ze środowiskiem
	nowe formy komunikacji elektronicznej są niedostępne dla części ludzi i pojawia się wykluczenie cyfrowe
	model konsumpcji zagrażający klimatowi i środowisku
	wraz z rozwojem technologii pojawiają się problemy bioetyczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie KE (2008b).

Stwierdzenie, że coś jest nowym wyzwaniem dla polityki społecznej, można rozumieć jako hipotezę, że mamy do czynienia z nowym problemem społecznym, oraz sugestię, że za pomocą dotychczasowej lub zreformowanej polityki społecznej będzie można go złagodzić czy rozwiązać. W ramach propozycji bez reform mogą być zgłoszone dwa stanowiska: 1) żadnych zmian poza uwzględnieniem nowych problemów; 2) większe nakłady, gdyż do listy starych problemów dodane są nowe. Jeżeli już proponuje się reformy, mogą być one dostosowaniami w ramach dotychczasowego modelu albo też bardziej radykalnym zerwaniem z nim w celu dokonania zmiany międzymodelowej (terminologii tego rodzaju używała Vis, patrz wyżej).

Którą z opcji proponuje Komisja Europejska? Drugi z dokumentów politycznych (KE, 2008a) pokazywał kierunek, w jakim należy reformować politykę społeczną widzianą przez pryzmat wydatków społecznych. Oto niektóre zawarte w nim zalecenia:

1. „Parametry zabezpieczenia społecznego powinny być tak ustawione, aby unikać poważnych zakłóceń w bodźcach ekonomicznych", ma to być odpowiedź na problemy czy zakłócenia, takie jak „niski poziom oszczędności, zbyt długi czas poszukiwania pracy, wcześniejsza emerytura, nadmierne korzystanie z opieki zdrowotnej".
2. Polityka społeczna powinna być skoncentrowana na najbiedniejszych i najbardziej wykluczonych, jednak źle zaprojektowana, może zniechęcać ludzi do podejmowania pracy lub zwiększania liczby godzin pracy, a także utrudniać korzystanie ze świadczeń.
3. „Polityka społeczna powinna przyczyniać się do pełnego zatrudnienia".
4. Edukacja i szkolenia o odpowiedniej jakości powinny być ważnym uzupełnieniem działań polityki społecznej.
5. Zalecane są reformy administracji publicznej, zmiana sposobów zarządzania personelem w urzędach oraz większe wykorzystanie technologii teleinformatycznych.
6. W zakresie emerytur, rent i zasiłków dla bezrobotnych: „bardziej restrykcyjne kryteria uprawniające do świadczeń, zrewidowanie bodźców zachęcających do korzystania z nich i przekierowanie środków na przekwalifikowanie i rehabilitację", świadczenia powinny być tylko dla tych, którzy „rzeczywiście się kwalifikują".
7. „Przeorientowanie, a nie wzrost wydatków publicznych", co wymaga dokonywania ewaluacji , żeby wyznaczyć priorytety, oraz cięć w innych obszarach.
8. „Instytucje rynku pracy i polityka społeczna powinny zachęcać (*provide appropriate incentives*) osoby nieaktywne do podejmowania pracy, nauki lub szkolenia, należy zapewnić przy tym usługi umożliwiające takie uczestnictwo (na przykład opiekę dla dzieci)", gdyż w przeszłości polityka społeczna często finansowała bierność i nie wymagała aktywnego poszukiwania pracy, ani akceptowania ofert pracy („Nacisk na aktywną integrację").

9. Zalecano politykę „zachęt finansowych, aby ludzie pracowali dłużej niż wskazuje na to wiek emerytalny", żeby między innymi uniknąć tego, że wydatki na emerytury będą rosły kosztem innych wydatków społecznych.
10. „Zamiast zapewniania ochrony lub bezpieczeństwa miejsc pracy (ochrona zatrudnienia) należy dać bezpieczeństwo na rynku (z odpowiednimi zasiłkami dla bezrobotnych i polityką aktywizacji) oraz ułatwiać mobilność pomiędzy miejscami pracy".
11. Wydatki na opiekę zdrowotną powinny być zracjonalizowane według zasad porównywania osiąganej skuteczności leczenia do kosztów, a poza tym dopuszczalne jest, aby pacjenci ponosili część tych kosztów.
12. Polityka społeczna powinna być regularnie oceniana po wynikach i kosztach ich osiągania na zasadzie *better value for money* (więcej tego, co oczekujemy za te same pieniądze), zamiast mierzenia nakładów należy stosować wskaźniki osiągnięć (*performance indicators*).

Za wyraz nastawienia autorów tej listy na zmianę międzymodelową w kierunku pewnych szczególnych modeli polityki społecznej mogą być uznane punkty: 1 (polityka społeczna nie powinna przeszkadzać w działaniu rynku, można to uznać za wyraz wiary w model liberalny); 2 (wyraźna opcja za selektywną polityką społeczną, a więc przeciw modelowi uniwersalistycznemu); 4, 6 i 7 (przy stałych wydatkach większy nacisk na edukację, szkolenia przekwalifikowanie i rehabilitację oznacza zmianę struktury wydatków w tym kierunku, a więc ku modelowi produktywistycznemu); 8 i 9 (wyraźne opowiedzenie się za modelem aktywizującej polityki społecznej); 10 (zalecenie zmniejszenia ochrony zatrudnienia, które jest słabsze w modelu liberalnym, w mniejszym stopniu ingerującym w rynek pracy); 11 i 12 (większy nacisk na efektywność działań w polityce społecznej, co jest spójne z zaleceniem niezakłócania bodźców rynkowych).

Niektóre z postulatów są podobne do tych, które sformułował Kenworthy, ale zasadnicza różnica polega na tym, że nie uwzględniają one różnic międzymodelowych. Poza tym, ze wstępnej analizy wynika, że zalecanym przez Komisję Europejską modelem polityki społecznej jest hybryda liberalno-produktywistyczna lub liberalno-aktywizacyjna. Widzieliśmy wyżej, że badania ilościowe nie potwierdzają hipotezy, aby doszło już do powszechnej zmiany międzymodelowej w tym kierunku. Można to interpretować jako postępujące odrywanie się retoryki politykospołecznej KE od realiów państw członkowskich. Może być to też wyraz jej determinacji w propagowaniu docelowego modelu mimo oporu i opóźnień w jego wdrażaniu (przezwyciężanie „zamrożeniowego" impasu w ramach modelu kontynentalnego).

W związku z tym można też postawić hipotezę, że mamy do czynienia nie z radykalną zmianą międzymodelową, lecz dostosowaniami w ramach istniejących już modeli[14]. Należy pamiętać, że instrumenty typu aktywizacyjnego

[14] Na temat reform spod znaku aktywizującej polityki społecznej z nowszych pozycji patrz: Berkel i Valkenburg (2007), Serrano i Magnusson (2007), Eichorst, Kaufman i Konle-Seidl (2008).

stanowią tylko część polityki społecznej (na styku polityki zatrudnienia oraz zabezpieczenia społecznego), więc zmiany w tym segmencie niekoniecznie muszą być widoczne, gdy spoglądamy na dynamikę całości. Co do zagadnienia zwiększenia roli podmiotów prywatnych w polityce społecznej kluczowy może być wpływ tego czynnika na wyniki polityki społecznej traktowanej jako całość. Zwolennicy reform w tym kierunku tak je przedstawiają, że albo spowodują one jedynie zmniejszenie kosztów bez żadnych zmian w wynikach, albo też będziemy mieli do czynienia również z poprawieniem wyników.

Podsumowanie

Modele polityki społecznej służą nie tylko jako narzędzie do klasyfikacji polityki społecznej różnych krajów, ale stanowią również podstawę konceptualną badań tego rodzaju (modele operacyjne). Spełniają też ważną rolę w wyjaśnianiu przyczyn i skutków polityki społecznej (modele wyjaśniające). Są też pomocne przy tworzeniu rankingów ewaluacyjnych oraz praktycznym wnioskowaniu (modele normatywne). Koncentrowanie uwagi wyłącznie na pierwszym rodzaju funkcji modeli polityki społecznej, co przejawiało się w tworzeniu kolejnych komparatystycznych klasyfikacji oraz opisywaniu cech charakterystycznych wyróżnionych klas, sprawia, że zaniedbywano znaczenie modeli w wyjaśnianiu i ocenianiu polityki społecznej. Dopiero zastosowanie wszystkich ich rodzajów daje nam możliwość pełnej analizy porównawczej polityki społecznej.

Empiryczne analizy dynamiki międzymodelowych zmian nie potwierdzają na razie zasadniczego i powszechnego trendu ani ku zasadniczemu demontażowi i ograniczeniu *welfare state*, ani ku jego zastępowaniu przez reżimy aktywistyczno-produktywistyczne. Z kolei nowe analizy instytucjonalne wskazują raczej, że okres zamrożeniowego impasu kontynentalnego *welfare state* mamy już za sobą.

W Polsce procesy reform polityki społecznej są słabo rozpoznane w kontekście porównawczym[15], ale z pewnością wiemy, że bardzo wiele zmieniło się

Polityki aktywizacyjne na tyle się różnią, że podjęto już próby ich klasyfikacji, na przykład dwa modele wyróżnione przez Idesa Nicaise'a (2002); Amparo Serrano Pascual wyróżnił natomiast pięć reżimów aktywizacyjnych w Europie (2007).

[15] Alfio Cerami dowodzi, że w krajach postkomunistycznych powstał nowy reżim socjalny, będący mieszanką bismarckowskich ubezpieczeń, komunistycznego uniwersalizmu i korporatyzmu oraz elementów rynkowych (2006). Tomasz Inglot uznał, że w Polsce okres ekspansji polityki społecznej w Polsce to lata 1991–1994 oraz od 2001 roku, a *retrenchment* miał miejsce w latach 1995–2000. Polska jest dla niego przykładem ratunkowego *welfare state* (*emergency welfare state*) oraz cyklu, gdy recesja gospodarcza prowadzi do ekspansji, a wzrost – do ograniczania polityki społecznej (2004, s. 304). Z kolei Linda J. Cook uwzględniła więcej krajów postkomunistycznych i wyróżniła model reform charakterystyczny dla Polski i Węgier. Charakteryzowała go postępująca liberalizacja, w związku z którą powstało kontraktowe *welfare state* m.in. o umiarkowanym poziomie wysiłku, z przeważającymi instytucjami publicznymi, poleganiem na rynkach w ubezpieczeniu społecznym i szerokim, ale nie powszechnym dostępem do podstawowych usług spo-

w porównaniu z okresem sprzed 1989 roku. Uważam, że zmiany te są w większości zgodne z zaleceniami firmowanymi przez ekspertów organizacji międzynarodowych, niezależnie od tego, co się o tych zaleceniach sądzi. Przykładowo, Bank Światowy znany jest z poparcia dla reform emerytalnych wprowadzających dwufilarowość w stylu chilijskim, OECD zaś – z zalecania deregulacji rynków pracy, ostatnio zaś UE można przypisać promowanie zasad aktywnej integracji. W głównym nurcie myślenia o polityce społecznej uważa się te reformy za wyraz modernizacji, a głosy krytyczne spychane są na margines.

Jaka będzie przyszłość klasyfikacji modelowych i poszczególnych modeli polityki społecznej w czasie rozlewającego się po świecie kryzysu finansowo-gospodarczego? W ujęciu wyjaśniającym można postawić hipotezy dotyczące dodatniego lub ujemnego wpływu kryzysu na politykę społeczną i odwrotnie. Z niektórych badań wynika, że kryzys w krajach rozwiniętych może dość szybko osłabiać poparcie dla rozwijania polityki społecznej, które później powraca do wysokiego poziomu, ale w dłuższym okresie (Sihvo, Uusitalo 1995). Jak dobrze wiemy z historii, kryzys lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku został wykorzystany przez część polityków zachodnich do zgłaszania mniej lub bardziej radykalnych projektów reform mających na celu przynajmniej ograniczenie wydatków na państwową politykę społeczną (tzw. kryzys *welfare state*). Cały okres od lat osiemdziesiątych można uznać za zdominowany przez myślenie reformatorskie tego rodzaju. Z tego mogłoby wynikać, że kolejny kryzys gospodarczy będzie raczej dynamizował uruchomione już procesy reform. Przeciwko takiemu obrotowi sprawy może jednak działać polityka ekspansji wydatkowej w duchu keynesizmu, ale może być ona prowadzona obok i niezależnie od tradycyjnych działów zabezpieczenia społecznego.

łecznych, ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej. W konsekwencji dało to umiarkowane *retrenchment* i restrukturyzację, a owo umiarkowanie zawdzięczamy demokratycznym instytucjom (2007, s. 239, 240, 241).

Aneks

Tabela13. Porównanie pozycji modelowej wybranych krajów w latach 1985 i 2002

Państwo	Rodzaj zmiany 1985 do 2002	Wyniki przynależności modelowej 1985 i 2002	Rodzaj czystego modelu w 1985	Kierunek zmiany
Wielka Brytania	wewnątrzmodelowa	model liberalny 0,91 do 0,89	ML	zmniejszenie przynależności
Irlandia	rewolucyjna	model liberalny 0,59 do modelu skąpego *workfare* 0,76	ML	ML=>MSW
USA	wewnątrzmodelowa	model liberalny 0,68 do 0,73	ML	zwiększenie przynależności
Kanada	wewnątrzmodelowa	*model liberalny* 0,34 do 0,43	-	*zwiększenie przynależności*
Australia	wewnątrzmodelowa	model liberalny 0,84 do 0,72	ML	zmniejszenie przynależności
Nowa Zelandia	rewolucyjna	skąpe *workfare* 0,75 do modelu liberalnego 0,60	MSW	SW=>ML
Austria	wewnątrzmodelowa	model konserwatywny 0,63 do 0,56	MK	zmniejszenie przynależności
Belgia	radykalna	model konserwatywny 0,67 do modelu socjaldemokratycznego 0,66	MK	MK=>MSD
Francja	wewnątrzmodelowa	model konserwatywny 0,69 do 0,56	MK	zmniejszenie przynależności
Niemcy	wewnątrzmodelowa	model konserwatywny 0,79 do 0,56	MK	zmniejszenie przynależności (silne > 20 punktów)
Holandia	radykalna	model konserwatywny 0,76 do modelu socjaldemokratycznego 0,64	MK	MK=>MSD
Szwajcaria	wewnątrzmodelowa	hojne *workfare* 0,70 do 0,65	MHW	zmniejszenie przynależności
Dania	rewolucyjna	*model konserwatywny i socjaldemokratyczny* po 0,50 do hojnego *workfare* 0,56	-	MK/ MSD=>MHW
Finlandia	radykalna	model socjaldemokratyczny 0,64 do modelu konserwatywnego 0,60	MSD	MSD=>MK
Norwegia	wewnątrzmodelowa	model socjaldemokratyczny 0,83 do 0,81	MSD	zmniejszenie przynależności
Szwecja	wewnątrzmodelowa	model socjaldemokratyczny 0,92 do 0,68	MSD	zmniejszenie przynależności (silne > 20 punktów)

Źródło danych: Vis (2007).

Oznaczenia. Modele *welfare state*: ML – model liberalny, MSD – model socjaldemokratyczny, MK – model konserwatywny; modele *workfare state*: MHW – model hojny, MSW – model skąpy.

Bibliografia

Abrahamson, P. (1999). "The Welfare Modelling Business". *Social Policy and Administration*, tom 33, nr 4.

Adema, W., Ladaique, M. (2005). *Net Social Expenditure, 2005 Edition More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 29.

Arts, W., Gelissen, J. (2002). "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report". *Journal of European Social Policy*, tom 12, nr 2.

Atkinson, A. B. (2001). "Makroekonomia i wymiar społeczny". *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 3.

Atkinson, A., B. (1998). *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.

Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State* (IV wyd.). Oxford: Oxford University Press.

Beckerman, W. (1979). *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes in Four Developed Countries*. Geneva: International Labour Organization.

Berkel, R. van, Valkenburg, B. (2007). *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.

Berr, P. T. de, Vrooman, C., Wildeboer Schut, J. M. (2001). "Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism?". *Luxembourg Income Study Working Paper* nr 276.

Bonoli, G. (2006). "New social risks and the politics of post-industrial social policies". W: K. Armingeon, G. Bonoli (red.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, Abington: Routledge.

Castles, F. G. (2008). "What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach". *Journal of Social Policy*, tom 38, nr 1.

Castles, F. G., Obinger, H. (2007). "Social expenditure and the politics of redistribution". *Journal of European Social Policy*, tom 17, nr 3.

Castles, F. G., Mitchell, D. (1992). "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, tom 5, nr 1.

Castles, F. G., Mitchell, D. (1993). "Worlds of Welfare and Families of Nations". W: F. G. Castles (red.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Vermont: Dartmouth.

Cerami, A. (2006). *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of e New European Welfare Regime*. Berlin: Lit Verlag.

Chambers, D. E., Wedel, K. R. (2005). *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*. Allyn & Bacon.

Clasen, J. (2004). *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford: Oxford University Press.

Cook, L. J. (2007). *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornel University Press.

Cook, B. (2006). "Conceptual framework for analysis of welfare state developments". *The Centre of Full Employment and Equity Working Papers* nr 06-06.

Cousins, M. (2006). *European Welfare States: Comparative Perspectives*. London: SAGE.

Danecki, J. (red.) (1991). *Postęp i regres społeczny. Raport z badań prowadzonych w latach 1987–1990.* Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.

Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. (red.) (2008). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Springer.

Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1996). "After Golden Age?". W: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: SAGE.

Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State Between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, tom 7, nr 3.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.

Fenger, H. J. M. (2007). "Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology". *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, tom 3, nr 2.

Ferrera, M. (1996). "The southern model of welfare in social Europe". *Journal of European Social Policy*, tom 6, nr 1.

Galbraith, J. K., Garcilazo, E. (2005). "Equality and Employment in the European Service Sector Economy, 1995–2000". *The University of Texas Inequality Project, Working Paper* nr 31.

Gallie, D. (red.) (2007). *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford: Oxford University Press.

Giddens, A. (2006). "Social Model for Europe?". W: A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (red.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press.

Golinowska, S. (2003). „Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)". W: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Goodin, R. E., Headey, B., Muffels, R., Dirven, H.-J. (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gough, I., Wood, G. i in. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hemerijck, A. (2006). "Social Change and Welfare Reform". W: A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (red.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press.

Herrmann, P. i in. (2008). *Efficiency and Effectiveness of Social Spending.* IZA Working Paper nr 3482, maj.

Hicks, A., Kenworthy, L. (2003). „Varieties of Welfare Capitalism". *Socio-Economic Review*, tom 1, nr 1.

Hudson, J., Kuehner, S. (2009). "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries". *Journal of European Social Policy*, tom 19, nr 1.

Inglot, T. (2004). *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iversen, T., Stephens, J. D. (2008). "Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation". *Comparative Political Studies*, tom 41, nr 4-5.

Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iversen, T. (2001). "Dynamics of the Welfare State Expansion: Trade Openness, Deindustrialization and Partisan Politics". W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Iversen, T., Wren, A. (1998). "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy". *World Politics*, tom 50, nr 4.

Jaeger, M. M., Kvist, J. (2003). "Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better?". *Social Policy & Administration*, tom 37, nr 6.

Kakwani, N., Silber, J. (red.) (2008). *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, Palgrave Macmillan.

Kasza, G. J. (2002). "The Illusion of Welfare 'Regimes'". *Journal of Social Policy*, tom 31, nr 2.

Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.

KE (2008a). *Efficiency and Effectiveness of Social Spending.* Raport o statusie Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2153.

KE (2008b). *Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej dla Europy XXI wieku*. Komunikat Komisji Europejskiej KOM(2007) 726.

Kenworthy, L. (2008). *Jobs with Equality*. Oxford: Oxford University Press.

Kim, H. (2000). *Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States*. Luxembourg Income Study Working Paper nr 228.

Korpi, W. (2006). "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism". *World Politics*,

tom 58, nr 2.
Korpi, W., Palme, J. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, tom 63 nr 5.
Księżopolski, M. (1999a). *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".
Księżopolski, M. (1999b). *Modele polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Polityki Społecznej UW.
Księżopolski, M. (2004). „Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy". W: M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
Lee, S. S. (2008). *A Critique of the Fuzzy-set Methods in Comparative Social Policy.* COMPASSS.
Mabbet, D., Bolderson, H. (1999). "Theories and methods in comparative social policy". W: J. Clasen (red.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell.
Nicaise, I. (2002). *The Active Welfare State: A Response to Social Exclusion?*. Bruges, Vives Lecture.
O'Connor, J. S., Olsen G. M. (red.) (1998). *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press.
Obinger, H., Wagschal U. (2001). "Families of Nations and Public Policy". *West European Politics*, tom 24, nr 1.
Pennings, P. (2005). "The Diversity and Causality of Welfare State Reforms Explored with Fuzzy-Sets". *Quantity & Quality*, tom 39, nr 3.
Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, Polity Press.
Pierson, P. (2001). "Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies". W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
Powell, M., Barrientos, A. (2008). *An Audit of the Welfare Modelling Business*, referat przedstawiony na dorocznej konferencji ESPAnet.
Powell, M., Hewitt, M. (2002). *Welfare state and welfare change*. Buckingham, Phildelphia: Open University Press.
Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social inquiry: Fuzzy Sets and Beyond.* Chicago: University of Chicago Press.
Rhodes, M. (2001). "The Political Economy of Social Pacts". W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
Rose, R., Shiratori, R. (red.) (1986). *The Welfare State East and West.* Oxford: Oxford University Press.

Rymsza, M. (2003). „Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce". W: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Schroeder, M. (2008). "Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies". *Journal of Social Policy*, tom 38, nr 1.

Scruggs, L. (2008). "Social Rights, Welfare Generosity, and Inequality". W: C. Anderson, P. Baramendi (red.), *Democracy, Inequality, and Representation*. Russell Sage Foundation.

Scruggs, L., Pontusson, J. (2008). *New Dimensions of Welfare State Regimes in Advanced Democracies*. Referat przedstawiony na dorocznej konferencji American Political Science Association.

Scruggs, L., Allan, J. (2006a). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, tom 16, nr 1.

Scruggs, L., Allan, J. (2006b). *Social Stratification and Welfare Regimes for the 21st Century: Revisiting the "Three Worlds of Welfare Capitalism"*. Referat przedstawiony na Międzynarodowej Konferencji Europeistów. Opublikowany w *World Politics* tom 60, nr 4, 2008.

Seeleib-Kaiser, M. (2008). "Multiple and Multidimensional Welfare State Transformation". W: M. Seeleib-Kaiser (red.), *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Serrano Pascual, A. (2007). "Activation regimes in Europe. A Clustering Exercise". W: A. Serrano Pascual, L. Magnusson (red.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe.* Brussels: Peter Lang.

Serrano Pascual, A., Magnusson, L. (red.) (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe.* Brussels: Peter Lang.

Siaroff, A. (1994). "Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology". W: D. Sainsbury (red.) *Gendering Welfare States*. London: SAGE.

Sihvo, T., Uusitalo, H. (1995). "Economic Crises and Support for the Welfare State in Finland 1975–1993". *Acta Sociologica*, tom 38, nr 3.

Smeeding, T. (2005). *Poor People in Rich Nations: the United States in Comparative Perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper nr 419.

Spicker, P. (2000). *Welfare State: A General Theory*. London: SAGE.

Starke, P. (2008). *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*. Palgrave.

Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* New York: W.W. Norton & Company.

Supińska, J. (1991). *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.

Szarfenberg, R. (2008a). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
Szarfenberg, R. (2008b). „Teoria i logika systemu transferów społecznych". *Polityka Społeczna* nr 5/6.
Szarfenberg, R. (2009). „Komparatystyka ewaluacyjna i europejska polityka społeczna". W: A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej. Przegląd Problemów*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
Szumlicz, T. (2005). *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki.* Bydgoszcz-Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta
Szumlicz, T. (1994). *Modele polityki społecznej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy.* London: Allen and Unwin.
Trampusch, C. (2005). "Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany". W: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
Uusitalo, H. (1985). "Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State". *European Sociological Review*, tom 1, nr 2.
Vis, B. (2007). "States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002". *Policy & Politics*, tom 35, nr 1.

Social policy models in theory and in practice

Since Esping-Andersen's contribution /in Three Worlds of Welfare Capitalism/ there is a broad literature about welfare (state) models or regimes. The author tried to show a so called modeling business achievements but with some deeper theoretical and empirical insights. The first concerns three functions of welfare state models: descriptive, explanative and evaluative, and each with two separate variants. The study is rooted in literature and illustrated with new exemplification. In the second one he analyzed the dynamics of models on the basis of fuzzy set methodology and its results. They allow to verify main hypotheses about changes of the welfare state i.e. frozen landscape, retrenchment, workfare or productive transformations, with a certain precision. The aim of the last part of the article is to analyze recent European Union social policy initiatives as viewed through the lenses the welfare models.

Wojciech Woźniak
Katedra Socjologii Ogólnej, Uniwersytet Łódzki

Kultura a polityka społeczna. O skomplikowanych współzależnościach i potrzebie ich badania[1]

Wprowadzenie

Większość badaczy polityki społecznej przyznaje, że czynniki kulturowe mają istotne znaczenie w analizie źródeł rozmaitych rozwiązań przyjmowanych w szeroko rozumianej polityce społecznej oraz w badaniach porównawczych. Powszechnie akceptowana jest również wynikająca z tradycyjnej Weberowskiej

[1] W niniejszym artykule szczegółowe rozróżnienie między terminami polityka społeczna, a *welfare state,* nie wydaje się konieczne. Nie czynią go także anglosascy autorzy, m.in. Pfau-Effinger (2005), budując pojęcie kultury *welfare*. Tropem tym idą również akademicy aplikujący pojęcie kultury *welfare* do pozaeuropejskiego kontekstu na przykład Ito Peng (2008), pisząc o wschodnioazjatyckich politykach społecznych, lub Robert Walker (2008) – o kazusie Stanów Zjednoczonych. Przyjmuję, że w rozważaniach dotyczących kultury, oba pojęcia są na tyle bliskie sobie, że uprawnione jest ich semantycznie utożsamienie i stosowanie adekwatnie do kontekstu. Idę tu śladem Ryszarda Szarfenberga, który podobne założenie poczynił, pisząc o krytyce i afirmacji polityki społecznej (2008, s. 20–23). Szczegółowe rozróżnienie wymagałoby analizy semantycznej wykraczającej poza ramy tego opracowania. Nie tłumaczę również na język polski pojęcia *welfare*. W przypadku koncepcji kultury *welfare* szczególnie dobrze widać bowiem, jak mylącymi są często stosowane, szczególnie potocznie i publicystycznie, polskie tłumaczenia tego terminu w kategoriach opiekuńczości lub dobrobytu. Konkretna kultura *welfare* może prowadzić do zupełnie innych niż dobrobyt efektów, jak i nie mieć nic wspólnego z paternalistycznym, opiekuńczym, „głaskaniem obywatela po główce", by użyć frazy Jolanty Supińskiej, również krytykującej ten sposób translacji (Supińska 2002, s. 181).

refleksji o roli religii konstatacja o znaczeniu zarówno zróżnicowanych etosów i kultur katolicyzmu i protestantyzmu w Europie, jak i azjatyckiego konfucjanizmu dla konkretnych rozwiązań i typów polityki społecznej realizowanych w obrębie poszczególnych kręgów kulturowych. Nie ma również wątpliwości, że antropologiczna analiza stosunku do przestrzeni, dystansów kulturowych, charakteru relacji między instytucjami państwa a ich klientami, może mieć duże znaczenie zarówno dla akademickiej nauki o polityce społecznej i pracy socjalnej, jak i praktyki politycznej w obu tych dziedzinach. Akceptacja istnienia związku między czynnikami kulturowymi i kształtem polityki społecznej nie przyczyniła się dotychczas do teoretycznego opracowania tego pola zainteresowań akademickich. Niewiele jest badań i publikacji skupiających na tym aspekcie, dominują analizy problemów ekonomicznych, rzadziej politycznych, najczęściej zresztą ograniczone do wybranych aspektów *welfare state* i jego przemian. Badacze z zachodniej Europy, zdając sobie sprawę z istotnego znaczenia szeroko rozumianych czynników kulturowych, skupiają się na łatwiejszych zapewne do uchwycenia, opisania i zmierzenia, ilościowych i praktycznych aspektach funkcjonowania polityki społecznej. Wśród wielkiej liczby artykułów naukowych w niezwykle dynamicznie rozwijającym się nurcie analiz porównawczych, które, wydawałoby się, kwestie różnic kulturowych powinny szczególnie mocno brać pod uwagę, rzadko zdarzają się szersze odniesienia do tych zagadnień.

Autorzy broniący mocnego kulturologicznego programu w badaniach polityki społecznej mocno podkreślają rolę dwudziestowiecznego „kulturowego zwrotu" (*cultural turn*) w naukach społecznych (van Oorschot, Pfau-Effinger, Opielka 2008). Rekapitulując skutki tego procesu, wskazują jednocześnie własne źródła inspiracji teoretycznych. Tę zmianę perspektyw można rozpatrywać przynajmniej w czterech wymiarach: „Jest wymiar epistemologiczny, w którym teoria języka, hermeneutyka, pragmatyzm i socjologia nauki »wypchnęła« postpozytywistyczną koncepcję produkcji znaczeń przez same teorie. Ta rewolucja naukowa, jak ją nazwał Thomas Kuhn, opisała teorie jako porządki symboliczne. Drugi wymiar dotyczy innowacji w jakościowej metodologii takich jak analiza treści, czy etnometodologia. Trzeci wymiar dotyczy nowych tematów i pól badawczych, które wychodzą poza klasyczną analizę struktury społecznej, koncentrując się na stylach życia i praktykach symbolicznych. Można tu wspomnieć badania mass mediów oraz kultur organizacyjnych i konsumpcyjnych oraz sformułowaną w latach 80. nową agendę badań kulturowych. Po czwarte w kontekście teorii społecznej, kulturowy zwrot oznacza pojawienie się perspektyw, które próbują przezwyciężać tradycyjne kontrowersje dotyczące relacji wymiarów mikro i makro, kwestii podmiotowości (*agency*) i struktury, jedności i konfliktu oraz integracji i dyferencjacji. Zwrot kulturowy w tym wymiarze manifestuje się na przykład pojawieniem się i rozwojem fenomenologicznej socjologii Petera Ber-

gera i Thomasa Luckmanna, francuskiego neostrukturalizmu Michela Foucaulta, „teorii praktyk" Pierre'a Bourdieu i Anthony'ego Giddensa oraz krytycznej teorii Jürgena Habermasa" (van Oorschot, Pfau-Effinger, Opielka 2008, s. 3–4). Autorzy ci stwierdzają również, że ten kulturowy zwrot w znacznym stopniu „ominął" naukę o polityce społecznej. Dwoje z nich, opublikowało w ostatnich latach ważne prace wskazujące na potrzebę takiej refleksji, próbujące stymulować europejską debatę naukową w tym obszarze.

Wim van Oorschot w artykule *Culture and social policy: a developing field of study* opublikowanym w 2007 roku w „International Journal of Social Welfare" zarysował stan relacji i wzajemnych zależności w akademickim dyskursie dotyczącym polityki społecznej i kultury, rekonstruując ich przyczyny i szkicując potrzebę opracowania programu badawczego włączającego perspektywę kulturologiczną w nurt analiz polityki społecznej. Z kolej Birgit Pfau-Effinger w opublikowanym w 2005 roku w „Journal of Social Policy" artykule *Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation* zaproponowała szkic teoretycznej ramy analizy skomplikowanych zależności pomiędzy kulturą a polityką społeczną. Konceptualizacja ta miała być przydatna dla ujęcia tej problematyki w perspektywie komparatystycznej i taką też się okazała. W 2008 roku nakładem wydawnictwa Edward Elgar ukazała się praca zbiorowa *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective* pod redakcją wymienionych autorów oraz Michaela Opielki[2]. Te naukowe opracowania były inspiracją do powstania niniejszego tekstu. Stanowi on próbę wprowadzenia wspomnianych powyżej perspektyw do polskiej debaty. Jego tytuł jest parafrazą tytułów wymienionych prac[3]. Podejmuję się zaprezentowania niektórych poglądów dotyczących znaczenia i potrzeby analiz współzależności pomiędzy kulturą a polityką społeczną oraz szczególnie interesujących prób podjęcia takich analiz przez wymienianych autorów. Do najistotniejszych i najobszerniejszych fragmentów opracowania należy też prezentacja wspomnianego konceptu *welfare culture* jako najnowszej i najpełniejszej teoretycznej konceptualizacji inkryminowanej problematyki.

[2] Recenzja tej pozycji znajdująca się w niniejszym tomie „Problemów Polityki Społecznej" stanowi do pewnego stopnia komplementarne uzupełnienie rozważań podjętych w tym artykule.

[3] Analiza polskiej literatury z zakresu nauk o polityce społecznej w odniesieniu do omawianych w tym opracowaniu zagadnień wymagałaby rzetelnego, szczegółowego i pogłębionego omówienia, podobnie jak ocena potencjalnych możliwości i skutków aplikacji konceptu *welfare culture* w odniesieniu do polskich realiów. By uniknąć powierzchowności i skrótowości, zdecydowałem się pozostawić te kwestie poza zakresem niniejszego artykułu.

Kultura a polityka społeczna. Brakująca czy niepotrzebna zmienna?

W 1999 roku John Baldock w artykule o intrygującym tytule *Kultura: brakująca zmienna w rozumieniu polityki społecznej?* (*Culture: The missing variable in understanding social policy?*) opublikowanym w „Social Policy & Administration" podjął kwestię niedocenianą, wedle jego słów, przez badaczy: „do jakiego stopnia narodowe polityki społeczne są produktem kultury? (…) Do jakiego stopnia jej kształt jest spójny z wartościami wyznawanymi przez ludzi?" (Baldock 1999, s. 458). Zwracając uwagę na związki między kulturą i wyznawanymi przez ludzi wartościami a sposobem organizacji poszczególnych *welfare states*, Baldock podkreśla brak zainteresowania badaczy tą problematyką. Uwaga ta dotyczyła także najlepiej mu znanej, a jednocześnie bardzo zaawansowanej i świetnie instytucjonalnie umocowanej w świecie akademickim, brytyjskiej refleksji nad polityką społeczną. Źródłem takiego stanu rzeczy było zdaniem wspomnianego autora, zbliżenie nauk o polityce społecznej do analizy w kategoriach stricte ekonomicznych, w której kulturę traktuje się jako jedną z wielu mniej ważnych zmiennych. W pracach poświęconych tej problematyce kulturę bierze się pod uwagę jedynie jako zewnętrzny kontekst dla rozmaitych instytucjonalnych i prawnych elementów *welfare state*, natomiast prawie nigdy jako źródło tych rozwiązań. Sam Baldock w swoim eseju rozważa sposób formułowania nowoczesnej brytyjskiej polityki społecznej, by dojść do zaskakujących w sumie wniosków. Jego zdaniem polityka społeczna stanowi efekt elitarnego projektu przekształcania społeczeństwa, mający swe źródło raczej w przekonaniach politycznych rządzących niż w wyznawanych przez społeczeństwo wartościach i dominujących w nim ideologiach[4].

Ten sam brytyjski akademik jest autorem hasła „Kultura" w monumentalnej trzytomowej *Międzynarodowej encyklopedii polityki społecznej*, wydanej przez wydawnictwo Routledge. Jak można się domyślić, konkluzje tego tekstu są podobne. Wpływ kultury na politykę społeczną związany jest raczej z budowaniem mentalnych barier przez społeczeństwa. Wyznawane przez jego większość wartości stanowią, zdaniem Baldocka, nieprzekraczalne ograniczenia dla twórców polityki społecznej. Polityka społeczna jest w tym ujęciu produktem procesu politycznego – ścierających się w nim interesów i idei aktorów społecznych (Baldock 2006, s. 251–254).

[4] Baldock, pisząc o elitarnych korzeniach projektu europejskiej polityki społecznej po drugiej wojnie, całkowicie pomija kwestię światopoglądową, *ergo* kulturową, jaką było ryzyko „zainfekowania" robotników i członków niższych warstw społecznych „wirusem idei komunistycznej". Obawa zachodnioeuropejskich elit politycznych przed rozprzestrzenianiem się wrogiej ideologii po kapitalistycznej stronie żelaznej kurtyny uznawana jest za przyczynę ich akceptacji dla projektu szczodrego państwa socjalnego przez tak różnych myślicieli, jak Samir Amin (2004) czy Peter Sloterdijk (2009).

Wim van Oorschot (2007, s. 129), odnosząc się do esejów Baldocka, stwierdza, że jest to stanowisko rzadkie i odosobnione, wynikające z przyjęcia wąskiej definicji kultury jako wspólnego zestawu wartości, norm i postaw podzielanych przez większość populacji w danym kraju, a także abstrahowania od faktu, że elity również są „zanurzone" w kontekście kulturowym swojego społeczeństwa. Można dodać, że każdy proces polityczny jest zaś bardzo mocno uwarunkowany postawami opinii publicznej, które stanowią odbicie dominujących w danym społeczeństwie wartości. Van Oorschot w przywoływanym tekście zwraca uwagę na istniejący dzisiaj w zachodnioeuropejskiej nauce konsens, który wskazuje źródła rozwoju polityki społecznej i zachodnich *welfare states* nie tylko w procesie industrializacji i rozwoju gospodarczym kapitalistycznych państw europejskich, ale również w walce pomiędzy klasami lub grupami interesu, a także trwającym przynajmniej od połowy dziewiętnastego wieku intensywnym sporze ideologicznym między liberalizmem, konserwatyzmem, a socjalizmem.

Liczne światy *welfare state* a kultura

Arts i Gelissen (2002) w fundamentalnym artykule podsumowującym i analizującym porównawcze próby badania polityki społecznej oraz powstające na ich bazie typologie odmian *welfare state,* prawie w ogóle nie odnoszą się do kwestii kultury, chociaż rzecz jasna, jest ona cały czas obecna w tle ich rozważań. Punktem wyjścia dla Artsa i Gelissena jest oczywiście klasyczne dzieło Esping-Andersena, który pisał: „historyczne charakterystyki państw, szczególnie historia politycznych koalicji klasowych jako najistotniejsza przyczyna zróżnicowania typów *welfare state*, odegrały determinującą rolę w wykuwaniu kształtu *welfare*" (1990, s. 1). Autor podkreśla rolę wielu czynników kulturowych i politycznych kształtujących poszczególne typy, jednak w jego analizie zróżnicowania skali i stopnia dekomodyfikacji usług społecznych, kwestie kulturowe nie są na pierwszym miejscu. Jego refleksja, podobnie jak wielu jego następców, w pierwszej kolejności dotyka kwestii dystrybucji środków pomiędzy poszczególne elementy polityki społecznej, czy sposobu instytucjonalizacji tej polityki. Temat kultury pojawia się dopiero przy poszukiwaniu uzasadnień odkrytych schematów lub zależności. Arts i Gelissen analizują wiele prób kontynuowania, rozwijania lub negowania dorobku Esping-Andersena w typologizowaniu modeli polityki społecznej, z których większość również nie podejmuje wprost problematyki ich kulturowych źródeł, chociaż elementy te w przypadku niektórych typologii mają istotne znaczenie. Na przykład Siaroff (1994) wskazuje na istotną rolę zdeterminowanej w znacznym stopniu przez tradycję religijną kwestii genderowej oraz ściśle z nią związanych przekonań dotyczących pożądanego

kształtu oraz funkcji i obowiązków rodziny w procesie zaspokajania potrzeb jednostek[5].

Van Oorschot (2007, s. 135–136) zwraca zaś uwagę, że istnieją pogłębione analizy wpływu kulturowych różnic pomiędzy największymi religiami na postawy wobec państwa i jego socjalnych funkcji. Zakłada się tu, że kultura współczesnych, często zlaicyzowanych społeczeństw, ukształtowana została m.in. pod znaczącym wpływem dominującej w przeszłości tradycji religijnej. W przypadku krajów zachodnich bierze się pod uwagę na przykład różnice pomiędzy poszczególnymi nurtami protestantyzmu (protestantyzm skandynawski a niemiecki, luteranizm a kalwińska tradycja anglosaska) i dzisiejszym kształtem polityki społecznej w różnych państwach.

Podobnie Pfau-Effinger (2005), nawiązując do Esping-Andersena, zwraca uwagę, iż różnice między modelami *welfare state* związane są w znacznej mierze z różnicami podstawowych zasad (*basic principles*), na których każdy z modeli jest ufundowany. Analiza tych zróżnicowań i ich kulturowych źródeł powinna być prowadzona niejako równolegle do cennych analiz w nurcie komparatystycznych badań polityki społecznej.

Przykładem metodycznego, spójnego i wieloaspektowego spojrzenia na kulturowe źródła zróżnicowań kształtu współczesnych *welfare states* są prace Wima van Oorschota. Pisząc o współzależnościach między kulturą a polityką społeczną, w szczególny sposób koncentruje się on na problemie percepcji ubóstwa i ludzi ubogich przez populację oraz elity wpływające na kształt dyskursu i formułujące rozwiązania instytucjonalne (2007, s. 130, 133; także: van Oorschot, Halman 2000; van Oorschot 2006, 2008, Lepianka, van Oorschot, Gelissen 2009). Zwraca uwagę na niezwykle istotną dwoistość postrzegania ubóstwa: jako efektu czynników strukturalnych niezależnych od jednostki lub efektu działań jednostki, jej defektów lub otaczającej ją, reprodukującej się „kultury ubóstwa", która jest efektem winy lub wyboru jednostki. W praktyce konsekwencją przyjęcia tej drugiej perspektywy jest silny normatywizm i włączanie ocen moralnych w podejmowanie decyzji o tym, kto z grona ludzi ubogich jest godny (*deserving*), a kto nie wsparcia ze strony państwa i społeczeństwa. Van Oorschot podkreśla wyraźnie, że chociaż dyskurs dotyczący owej „zasługiwalności" (*deservingness*) jest dzisiaj szczególnie aktualny, to nie jest niczym nowym. Przytacza prace Bronisława Geremka (1997) o średniowiecznym aprobatywnym postrzeganiu ubogich „z wyboru", dobrowolnie naśladujących Chrystusa (*pauperes cum Petro*), który to obraz wpływał zdaniem polskiego autora, na ogólnie pozytywny wizerunek ubogich w owych czasach. Wi-

[5] W imponującej rekapitulacji sposobów ujmowania polityki społecznej i *welfare state* w literaturze naukowej przeprowadzonej przez Ryszarda Szarfenberga widać wyraźnie, że oba terminy najczęściej definiuje się poprzez cele i procedury ich osiągania. Bardzo rzadko w definicjach pojawiają się odniesienia do ich historycznych, ideowych i kulturowych źródeł (Szarfenberg 2008, s. 336–359).

zerunek, który w kolejnych stuleciach, w dużej mierze w związku z pojawieniem się protestantyzmu i popularyzacją jego zasad etycznych, ewoluował w kierunku coraz większego potępienia ubogich i obarczania ich winą za swą niedolę. Autor pokazuje także, że debaty nad skutecznością programów wspierania ubogich i ich społecznymi konsekwencjami, w zależności od sposobu postrzegania ubóstwa, trwają już od co najmniej stulecia: „Już w 1908 roku w eseju *Der Arme* Georg Simmel zauważał, że stopień hojności podczas wspierania ubogich zależy od tego w jakim stopniu obwinia się ich o ich własne nieszczęście" (van Oorschot 2007, s. 130). W swoich pracach van Oorschot wykorzystuje bogaty i wieloźródłowy materiał historyczny, by na jego podstawie wskazywać źródła dzisiejszego zróżnicowania postaw w opinii publicznej wobec osób ubogich i potrzeb ich wspierania, sądów dotyczących tego, kto powinien być wspierany w pierwszej kolejności i ich uzasadnień oraz uwarunkowań solidarności społecznej. Analiza ta oparta jest na bazie empirycznej w postaci międzynarodowych porównawczych badań opinii realizowanych w ramach programów takich jak International Social Survey Programme, European Social Survey, European i World's Values Survey. Publikacje van Oorschota są przykładem rzadkiej w literaturze przedmiotu, szerokiej refleksji nad kulturowymi uwarunkowaniami polityki społecznej, stanowią dowód istotnej potrzeby zwracania uwagi na ten kontekst w akademickim nurcie *welfare studies.*

Porządek *welfare* i kultura *welfare*. Próba konceptualizacji

Wspomniany artykuł niemieckiej socjolożki Birgit Pfau-Effinger jest propozycją opracowania ramy teoretycznej, która mogłaby posłużyć przyszłym badaniom nad współzależnościami kultury i polityki społecznej. Autorka kulturę definiuje za Neidhardem jako „system zbiorowych konstrukcji znaczeń, poprzez które jednostki ludzkie definiują rzeczywistość" (Pfau-Effinger 2005, s. 4). W systemie tym mieszczą się zasoby wiedzy, wartości i ideały. Autorka wskazuje, że kultura *welfare* pojawia się we współczesnej akademickiej debacie w dwóch znaczeniach. W pierwszym, bardzo szerokim ujęciu, dotyczy to wszystkich wartości, tradycji i praktyk instytucjonalnych związanych z polityką społeczną. W węższym sensie kultura *welfare* to zestaw wartości, do których odnosi się polityka społeczna. Pfau-Effinger odwołuje się do tego drugiego ujęcia, w którym mieszczą się „zasoby wiedzy, wartości i ideałów, do których odnoszą się aktorzy społeczni, instytucje polityki społecznej oraz konkretne działania polityczne. Działania te mogą być uporządkowane lub niespójne. To kulturowe wartości i ideały dominującej kultury *welfare* określają spektrum możliwych do realizacji w jej ramach działań polityki społecznej" (2005, s. 4).

Pfau-Effinger, konceptualizując kulturę *welfare,* wprowadza pojęcie „porządku *welfare*" (*welfare arrangement)*. Poszczególne elementy polityki społecznej zanurzone są tu w szeroki społeczny kontekst kultury *welfare* (wartości i idei doty-

czących państwa i polityki społecznej). Podejście to zobrazowano na diagramie 1, który ma pokazać stopień skomplikowania oraz wielowarstwowości zależności pomiędzy różnymi elementami społeczeństwa: instytucjami, praktykami jednostek i grup społecznych, działaniami aktorów i kulturą, zawierającą w sobie wartości, normy i przekonania dotyczące polityki społecznej. Pfau-Effinger podkreśla, iż jej zdaniem, nie można mówić o jednokierunkowym wpływie kultury na kształt polityki, która determinuje określony model *welfare state*, ale raczej o wzajemnym oddziaływaniu obu tych elementów modyfikowanym w konkretnym społecznym kontekście interakcji rozmaitych instytucjonalnych i społecznych czynników.

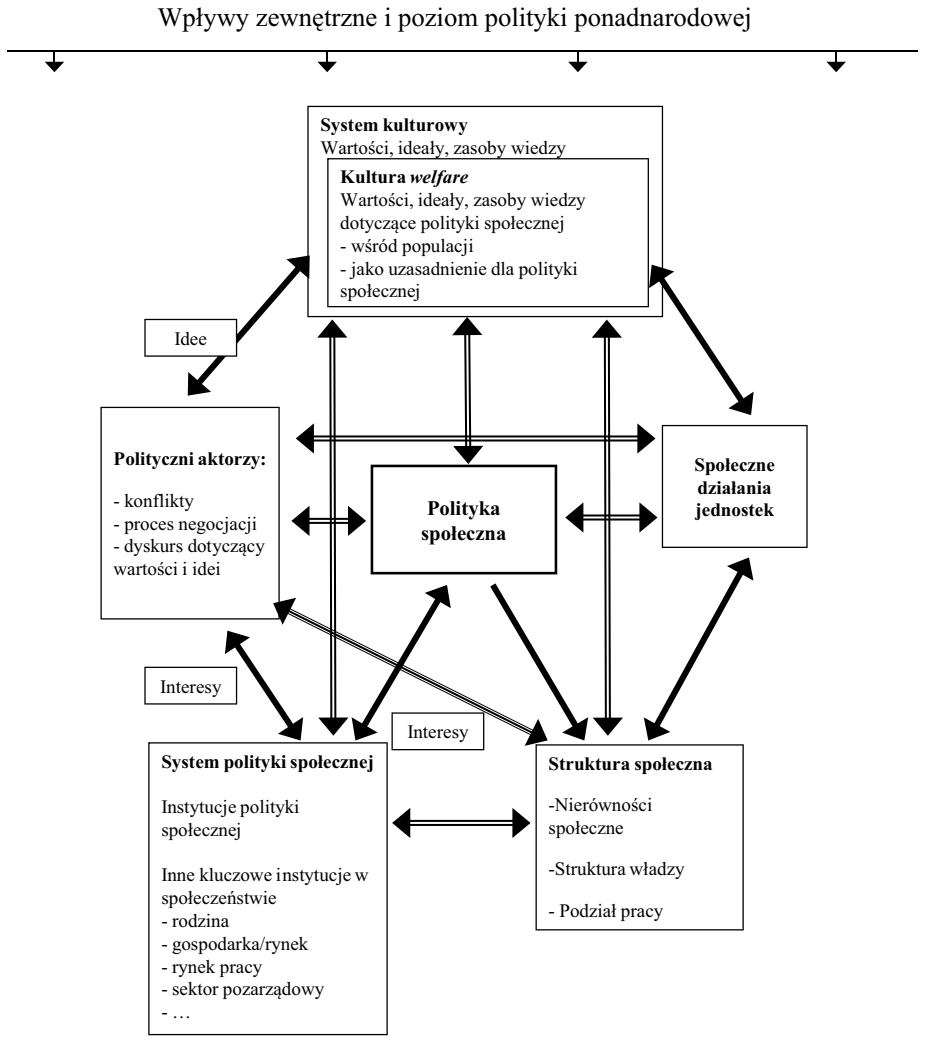


Diagram 1. Współzależności w ramach porządku welfare. Za: Pfau-Effinger, 2005

Konceptualizując kulturę *welfare* w oparciu o powyższy diagram, Pfau Effinger (2005, s. 6) czyni kilka założeń. Po pierwsze, elementy kultury *welfare* odnoszą się do różnych sfer polityki społecznej, które z kolei dotyczą różnych wymiarów nierówności społecznych, charakteru podziału pracy oraz do funkcjonowania kluczowych instytucji, takich jak rynek, rynek pracy, sektor pozarządowy czy rodzina. Po drugie, kultura *welfare* jest z polityką społeczną zintegrowana poprzez wartości oraz idee wyznawane i głoszone przez aktorów społecznych. Po trzecie zaś, kształt polityki społecznej jest rezultatem konfliktów, procesów negocjacyjnych oraz kompromisów zawieranych przez aktorów społecznych, a dotyczących ich interesów oraz wyznawanych przez nich idei. Po czwarte zatem, tak jak elementy kultury mogą wpływać na kształt poszczególnych rozwiązań w sferze polityki społecznej, tak przemiany kulturowe w społeczeństwie mogą zmieniać lub modyfikować wpływ poszczególnych elementów polityki społecznej na styl życia lub zachowania grup społecznych i jednostek.

Autorka używa terminu „porządek *welfare",* by wskazać specyficzną formę współzależności pomiędzy wymienionymi czynnikami. Kultura *welfare* jest tu widziana jako centralna baza całego porządku *welfare. Welfare state* i jego praktyki pozostają w szczególnej relacji zarówno z uwarunkowaniami strukturalnymi, jak i kluczowymi instytucjami społeczeństwa i państwa oraz podejmowanymi przez nie działaniami.

Kluczowe elementy kultury *welfare* odnoszą się do wartości i norm określających znaczenie polityki społecznej i jej zadania w stosunku do społecznych nierówności czy podziału pracy, określając zadania poszczególnych instytucji państwa w stosunku do rynku pracy i rodziny (Pfau-Effinger 2005, s. 8–13). Pfau-Effinger wymienia pięć takich elementów. Są to, po pierwsze, **kulturowe podstawy polityki społecznej wobec stosunków pracy i rynku pracy.** Współczesna polityka rynku pracy oparta jest na konkretnych i konkurujących ideach dotyczących powinności państwa w zakresie kształtowania rynku pracy, karier zawodowych obywateli, relacji między zatrudnieniem a zabezpieczeniem społecznym oraz kwestiami integracji poszczególnych grup społecznych na rynku pracy. Stopień liberalizacji kodeksu pracy, czy na przykład tryb podejmowania decyzji dotyczących stosunków pracy są efektem uzgodnień pomiędzy zaangażowanymi w tę sferę aktorami społecznymi, opierającymi się na mających swe korzenie w kulturze uzgodnieniach. Kolejnym elementem kultury *welfare* są **idee dotyczące „inkluzji" i „ekskluzji" społecznej oraz natury obywatelskości.** Poszczególne typy *welfare state* różnią się od siebie w zależności od przyjmowanej definicji solidarności, różne są także interpretacje solidarności, a co za tym idzie podejmowane próby realizowania tej idei w praktyce. W zależności od wynikającego z historycznych i kulturowych tradycji sposobu definiowania obywatelskości zróżnicowane mogą być sposoby „uprawomocnienia" jednostek jako obywateli. Skutkiem mogą być na przykład różniące się zasadniczo mo-

dele polityki migracyjnej. Z kolei **kulturowe podstawy redystrybucji** dotyczą sposobów realizacji polityki społecznej, uzależnionych od dominujących w danej kulturze przekonań dotyczących sprawiedliwości społecznej i możliwości ich realizowania poprzez redystrybucję – system podatkowy i ubezpieczenia społeczne. Kluczowe są tu sposoby definiowania potrzeb, za zaspokojenie których odpowiedzialne jest społeczeństwo. Podstawowe kwestie to różniące się zasadniczo pomiędzy poszczególnymi społeczeństwami sposoby definiowania zasługiwalności (*deserving*) na pomoc ze strony wspólnoty. Z tą kwestią wiążą się **wartości i przekonania dotyczące ubóstwa.** Powiązane z wartościami dotyczącymi sprawiedliwości, idee i postawy wobec ubóstwa różnią się w poszczególnych społeczeństwach, zmieniały się również w czasie. Społeczne różnice dotyczą przede wszystkim natury ubóstwa – jego indywidualnego i zawinionego (np. poprzez istnienie „kultury" ubóstwa) lub strukturalnego charakteru. Różnice obejmują również poglądy na temat skuteczności i skali wspierania osób ubogich za pośrednictwem polityki społecznej, jak również oceny efektywności i moralnych skutków takich działań. Ostatnim wymienianym przez Pfau-Effinger elementem kultury *welfare* są dominujące w poszczególnych kulturach **przekonania na temat usług społecznych, sposobu ich dostarczania oraz roli rodziny.** W tym punkcie najistotniejszą kwestią jest rozpoznanie, który element triady rodzina – państwo – rynek jest (powinien być) odpowiedzialny za zapewnianie społecznego zabezpieczenia, a także który jest w tej działalności najefektywniejszy. Podstawą tych przeświadczeń jest dominujący w danym społeczeństwie model rodziny oraz przypisywane mu znaczenie w odniesieniu do wychowywania dzieci, podziału ról w rodzinie, odpowiedzialności za opiekę nad starszym pokoleniem, relacji między obowiązkami rodzinnymi a pracą zawodową. Jak wiadomo z badań porównawczych, kwestie te różnią się zasadniczo pomiędzy poszczególnymi społeczeństwami.

Pfau-Effinger (2005, s. 9–10) wyróżniła trzy poziomy kultury *welfare* w celu zoperacjonalizowania różnic i relacji między polityką społeczną a kulturą. Na pierwszym poziomie funkcjonują **kulturowe wartości i modele, które legitymizują i uzasadniają dominującą w danej kulturze politykę społeczną.** Prawne regulacje określające kształt polityki społecznej są zanurzone w wartościach i przekonaniach obecnych w każdej kulturze. Relacja między kulturą a polityką społeczną zależy od społecznego kontekstu, związanego często ze zmieniającymi się uwarunkowaniami. Stąd różne wartości w różnych okresach mogą być podstawą podobnych rozwiązań, a w innych warunkach strukturalnych te same wartości mogą skutkować innymi sposobami ich realizacji. Pfau-Effinger podkreśla, że nie jest to zjawisko jednostronne: i obowiązujące przepisy prawne, i skutkujące nimi rozwiązania w polityce społecznej mogą wpływać na kulturowe wartości obecne w populacji doświadczającej skutków owych rozwiązań. Właśnie **wartości i modele, do których odnoszą się różne**

grupy społeczne w swoich przekonaniach dotyczących polityki społecznej, stanowią w ujęciu Pfau-Effinger drugi poziom kultury *welfare*. Opinie i postawy wobec polityki społecznej i jej poszczególnych elementów są istotne dla elit politycznych decydujących o jej kształcie. Jedynie rozwiązania popierane lub akceptowane przez większość populacji mają szansę na poparcie przez walczących permanentnie o zachowanie lub rozszerzenie swego elektoratu polityków. Opinie i postawy sprzeczne z poglądem większości są najczęściej marginalizowane lub „wyciszane", chociaż z biegiem czasu mogą zyskiwać popularność, różne czynniki wpływają bowiem na zmiany postaw opinii publicznej. Na trzecim poziomie kultury *welfare* autorka omawianej koncepcji lokuje **kulturowe wartości i modele wykorzystywane w dyskursie publicznym przez aktorów społecznych chcących wpłynąć na kształt polityki społecznej.** Publiczny dyskurs jest sferą pośredniczącą pomiędzy, często sprzecznymi, przekonaniami w opinii publicznej, a decyzjami politycznymi. Poprzez dyskurs konflikty te są podtrzymywane, rozwiązywane lub wygaszane, w efekcie czego wartości i modele dotyczące kształtu polityki społecznej mogą być reprodukowane lub modyfikowane. Relacje władzy i współzależności pomiędzy aktorami społecznymi odgrywają zasadniczą rolę w określaniu, jakie elementy kulturowe będą dominującymi w politycznej praktyce, podobnie jak wypracowane i obowiązujące w danej kulturze typy kooperacji, tryby podejmowania decyzji czy instytucjonalne struktury władzy. Dyskurs może być również wykorzystywany instrumentalnie przez polityczne elity w celu kreowania odpowiadających im przeświadczeń w opinii publicznej.

Wszystkie wymiary kultury *welfare* są związane z działaniami zbiorowych aktorów społecznych, zarówno tych zinstytucjonalizowanych, biorących udział w politycznej walce o wpływ na definiowanie celów i sposobów ich realizacji poprzez politykę społeczną (jak partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców i pozarządowe), jak i tych pierwotnych, by użyć za Pfau-Effinger określenia autorstwa Margaret Archer. Tym terminem określa się tu jednostki znajdujące się w podobnej sytuacji, zajmujące zbliżone pozycje w strukturze społecznej, które nie mają politycznej reprezentacji lub nie tworzą żadnej zinstytucjonalizowanej struktury. Nie są zatem zaangażowane w proces walki o zmianę/petryfikację *status quo* w polityce społecznej, nie konstytuują grupy społecznej ani grupy interesu w rozumieniu socjologicznym, jednak mogą mieć istotne znaczenie dla polityki jako zbiorowość, gdy wspólna dla nich cecha będzie stanowiła decydującą przesłankę w momencie podejmowania decyzji wyborczej.

Wszystkie grupy społeczne zaangażowane w proces kreowania polityki społecznej podlegają wpływom ideologii dotyczących m.in. roli państwa w gospodarce czy pożądanej skali redystrybucji, w większości kwestii kierują się one również własnym interesem. Ideologie zaś stanowią uzasadnienie tych starań lub narzędzie wpływu na inne grupy społeczne. Pfau-Effinger zwraca jednak uwagę

na podkreślany przez van Oorschota fakt, iż liczne dane empiryczne wskazują, iż postawy wobec pewnych kluczowych dla konstrukcji polityki społecznej idei (np. wobec egalitaryzmu) są tożsame dla różnych grup interesu (klas społecznych) wewnątrz określonej kultury, zaś różnią się znacząco pomiędzy kulturami. Panująca w Niemczech, niezależnie od zajmowanego miejsca w społecznej hierarchii, powszechna akceptacja dla idei państwa interweniującego w gospodarkę w celu zmniejszania społecznych nierówności odzwierciedla zasady, na których oparty jest ład społeczny w społecznej gospodarce rynkowej. Podobnie w Stanach Zjednoczonych, gdzie powszechne przyznanie rynkowi prymatu w skutecznym rozwiązywaniu problemów zabezpieczenia społecznego łączy się ze znacznie większą niż w Europie akceptacją społecznych nierówności. Ideologie i interesy partykularne różnych grup społecznych są zatem współzależne, ale mogą pozostawać również względnie autonomiczne. Konflikty, negocjacje i kompromisy aktorów społecznych, w trakcie których wykuwają się kształty poszczególnych elementów polityki społecznej, dotyczą zarówno wyznawanych przez nie ideologii, jak i konkretnych grupowych interesów.

Pfau-Effinger (2005, s. 12–13) zwraca również uwagę, że skutki pewnych rozwiązań wdrażanych w poszczególnych krajach w sposób analogiczny, bywają zdecydowanie różne w zależności od kontekstu kulturowego. Porównuje fiński i niemiecki system wsparcia rodzin w opiece nad małym dzieckiem, zbliżony w założeniach, gwarantujący zaś relatywnie hojniejsze wsparcie finansowe fińskim rodzicom decydującym się na urlopy wychowawcze. Mimo to, znacząco więcej rodziców w Niemczech decyduje się na urlop wychowawczy i domową opiekę nad dzieckiem, zgodnie z tradycyjnym w tym społeczeństwie rodzinocentrycznym przeświadczeniem, że to dom rodzinny jest idealnym miejscem dla dziecka poniżej trzech lat. Odmienną sytuację można zaobserwować w Finlandii, gdzie większą popularnością cieszą się żłobki (Pfau-Effinger 2004). Indywidualne praktyki jednostek nie wynikają zatem wyłącznie z wpływu stanowionego prawa ani prostej kalkulacji zysków, lecz w znacznym stopniu z dominującej w danym społeczeństwie kultury czy systemu wartości regulującego poszczególne dziedziny życia.

Pfau-Effinger podkreśla, że system *welfare arrangement* może być głęboko zakorzeniony w danym społeczeństwie i koherentny, pod warunkiem spójności z obowiązującymi w nim kulturowymi normami. W procesach zmian kulturowych może oczywiście podlegać modyfikacjom. Elementy polityki społecznej często stają się w takiej sytuacji przyczyną konfliktu i politycznej konfrontacji. Przy czym, gdy spór dotyczy wprowadzania nowoczesnych, ale kontrowersyjnych obyczajowo rozwiązań, jego oś przebiega w sposób tradycyjny między konserwatystami, a progresistami. Tło sporu może być ideowe, związane ze ścierającymi się wizjami porządku społecznego, lub wynikać z ulokowania w strukturze społecznej konkretnych grup elektoratu wspierających dane ugru-

powanie polityczne. Konkluzywnym rezultatem sporu jest zaś wynik wyborów i poparcie jednej z opcji.

Tu kluczowym elementem zdaje się być kwestia dyskursu publicznego, za pomocą którego można kształtować postawy społeczeństwa. Dobrym przykładem tego typu procesów mogą być dobrze udokumentowane działania amerykańskich elit, które za pośrednictwem potężnych i „niezależnych" think-tanków, takich jak Heritage Foundation, CATO Institute, Manhattan Institute oraz RAND Corporation, które podjęły próbę zmiany stosunku amerykańskiej opinii publicznej do kwestii zabezpieczeń społecznych, ludzi ubogich i ich praw w społeczeństwie, zaostrzenia polityki punitywnej, karceryzacji ubóstwa i minimalizacji odpowiedzialności państwa za sytuację życiową jednostek. Przykładem może być kariera Charlesa Murraya, który na zlecenie Manhattan Institute napisał książkę *Bez korzeni: Amerykańska polityka społeczna 1950–1980* (2001), a następnie wziął udział w gigantycznej kampanii promocyjnej organizowanej przez wspomnianą fundację, której celem było promowanie neokonserwatywnych i neoliberalnych rozwiązań w polityce społecznej w duchu strategii *blame the victim*. Prace Murraya są skądinąd świetnym dowodem na to, że także przeciwnicy polityki społecznej dostrzegają jej niezwykle silny związek z kulturą. W ich mniemaniu jest to związek destrukcyjny, osłabiający tradycyjne i „naturalne" więzi rodzinne, zobowiązania oraz etykę pracy i odpowiedzialności. Kolejne, pararasistowskie prace Murraya, udowadniające deterministyczny związek między wrodzonym brakami inteligencji czarnoskórych Amerykanów a ich sytuacją społeczną, zostały skompromitowane w debacie naukowej, co nie przeszkadza mediom traktować tego autora jako autorytet w dziedzinie problematyki polityki społecznej i ubóstwa (Wacquant 2009, s. 22–24). Wacquant analizuje podobne zjawiska w odniesieniu do polityki karnej Stanów Zjednoczonych, natomiast Thomas Frank (2008) prezentuje szerszy kontekst, wskazując, w jaki sposób za pośrednictwem udanego wykorzystania dyskursu publicznego liczne grupy wyborców amerykańskich zostały zachęcone, w imię idei neokonserwatywnych, do głosowania w wyborach wbrew swoim ekonomicznym interesom grupowym. Praca Franka to dobry przykład analizy potwierdzającej tezę Pfau-Effinger o tym, że decydującym źródłem decyzji wyborczych podejmowanych przez zbiorowych aktorów społecznych mogą być kwestie ideologiczne, w tym przypadku idee neokonserwatywne, nawet jeżeli nie są tożsame lub spójne z klasowo rozumianym interesem grupowym. Warto pamiętać oczywiście, że neoliberalne i neokonserwatywne idee świetnie przyjęły się w amerykańskim społeczeństwie również dlatego, że istniał w nim już od dawna podatny grunt dla takich wartości związany z indywidualistycznym etosem oraz „merytokratycznym mitem", którego ucieleśnienie stanowiły przypowieści o self-made manie i dostępnym dla każdego amerykańskim śnie (patrz: Mc Namee, Miller 2004). Już pół wieku temu Mertonowskie rekonstrukcje celów kulturowych dominujących w ame-

rykańskim społeczeństwie wskazywały na sukces finansowy jako podstawowe kryterium oceny sukcesu życiowego, a skrajny indywidualizm i permanentną walkę, udział w wyścigu o własną pomyślność – jako trwałe komponenty amerykańskiej kultury (Merton 2002). Niewątpliwie podobne analizy mogą stanowić pierwszorzędną podbudowę wszechstronnej i głębokiej analizy dominującej w amerykańskim społeczeństwie kultury *welfare,* tak jak ją operacjonalizuje Pfau-Effinger.

Podsumowanie

Pfau-Effinger daje wiele przykładów świadczących o zasadności postulowanego przez siebie programu badawczego dotyczącego zarówno kulturowych źródeł polityki społecznej, jak i konsekwencji modelu *welfare state* dla przemian postaw i wartości w społeczeństwach. W detalach jej koncepcja nie jest zapewne szczególnie odkrywcza. Jednak słusznie podkreślany brak refleksji na temat zależności między szeroko rozumianą kulturą i szeroko rozumianą polityką społeczną uzasadnia potrzebę sformułowania takiej generalnej konceptualizacji tej problematyki. Jednocześnie świadomość wszechstronnych i wielowarstwowych zależności wypunktowanych przez autorkę pozwala uniknąć zbyt wąskiego spojrzenia na problematykę polityki społecznej. Taka optyka umożliwia wykorzystanie zarysowanej przez Pfau-Effinger osi analizy zjawisk społecznych zilustrowanych powyżej kilkoma przykładami. Pierwsze próby aplikacji tej propozycji teoretycznej zaproponowane przez redaktorów i autorów cytowanej we wstępie monografii wydają się ciekawe i zachęcające. Za pozytywny można również uznać sam fakt podjęcia refleksji nad kulturowymi źródłami i konsekwencjami wielu zjawisk w obszarze szeroko rozumianej polityki społecznej przez wielonarodowe grono uznanych akademickich autorów, którzy zajmują się zróżnicowanymi kulturowo krajami i regionami.

Pogłębiona analiza w oparciu o zaproponowany przez Pfau-Effinger schemat, szczególnie komparatystyczna, wymaga jednak spojrzenia interdyscyplinarnego, szeroko korzystającego z dorobku innych dyscyplin i subdyscyplin nauk społecznych. Ta potrzeba w artykule Pfau-Effinger nie została mocno wyeksponowana. Już Baldock we wspomnianym na wstępie artykule zwracał uwagę na brak zainteresowania zarówno analityków, jak i praktyków polityki społecznej bogatym dorobkiem empirycznym i teoretycznym dyscyplin, takich jak socjologia i psychologia organizacji, a także antropologia kulturowa (1999, s. 464). Podejmując próbę empirycznej aplikacji koncepcji kultury *welfare,* nie można sobie chyba pozwolić na podobne lekceważenie. Interesujące i wzbogacające kontekst mogłoby być na przykład nawiązanie do tradycji badań nad różnicami kulturowymi w różnych odmianach kapitalizmu zaproponowanymi przez Geerta Hofstedego (2000), a szczególnie ich kontynuacjami w wydaniu

Charlesa Hampdena-Turnera i Alfonsa Trompenaarsa (2002, 2003). Eklektyczny i wieloźródłowy, opierający się często na danych jakościowych, charakter dociekań tych autorów, może budzić wątpliwości badaczy polityki społecznej, często zorientowanych przede wszystkim na ilościową, z ducha postpozytywistyczną, analizę „twardych" danych. W przypadku specyficznego typu relacji kultura–*welfare state,* wiele wątków poruszanych przez nich w trakcie analizy różnic kulturowych w odniesieniu do działalności gospodarczej, korporacyjnej kultury rozmaitych organizacji i instytucji świata kapitalistycznego może mieć duże znaczenie aplikacyjne. W ewentualnych przyszłych badaniach nad kulturą *welfare* nie powinno się rezygnować również z takich inspiracji.

Bibliografia

Amin, S. (2004). *Wirus liberalizmu.* Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.

Arts, W., Gelissen, J. (2002). "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report". *Journal of European Social Policy*, tom 12, nr 2.

Baldock, J. (2006). *Culture. International Encyclopedia of Social Policy.* Nowy Jork&Londyn: Routledge.

Baldock, J. (1999) "Culture: the missing variable in understanding social policy?". *Social Policy and Administration*, tom 33, nr 4.

Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Oxford: Polity Press.

Frank, T. (2008). *Co z tym Kansas?* Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Geremek, B. (1997). *Poverty: a history.* Oxford: Blackwell.

Hampden-Turner, Ch., Trompenaars, A. (2002). *Siedem wymiarów kultury.* Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Hampden-Turner, Ch., Trompenaars, A. (2003). *Siedem kultur kapitalizmu.* Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Hofstede, G. (2000). *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu.* Warszawa: Polskie Wydawnictwo-Ekonomiczne.

Lepianka, D., van Oorschot, W., Gelissen, J. (2009). "Popular explanations of poverty: A critical discussion of empirical research". *Journal of Social Policy*, tom 38, nr 3.

Mc Namee, S. J., Miller, R. K. (2004). *The meritocracy myth.* Portland: Rowman & Littlefield

Merton, R. K. (2002). *Teoria socjologiczna i struktura społeczna.* Warszawa: PWN.

Murray, Ch. (2001). *Bez korzeni: Amerykańska polityka społeczna 1950–1980.* Poznań: Zysk i s-ka.

Peng, I. (2008). „Welfare policy reforms in Japan and Korea: cultural and institutional factors". W: van Oorschot, M. Opielka, B. Pfau-Effinger (red.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective.* Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.

van Oorschot, W. (2006). "Making the difference in Social Europe: Deservingness perceptions and conditionality of solidarity among citizens in the European Union: evidence from the 1999/2000 European Values Study". *Journal of European Social Policy*, tom 16, nr 1.

van Oorschot, W. (2007). "Culture and social policy: a developing field of study". *International Journal of Social Welfare*, tom 16.

van Oorschot, W., Halman, L. (2000). "Blame or fate, individual or social? An international comparison of popular explanations of poverty". *European Societies*, tom 2, nr 1.

van Oorschot, W., Pfau-Effinger, B., Opielka, J. (2008). "The culture of the welfare state: historical and theoretical arguments". W: van Oorschot, M. Opielka, B. Pfau-Effinger (red.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective.* Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.

Pfau-Effinger, B. (2005*)*, "Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation". *Journal of Social Policy*, tom 34, nr 1.

Siaroff A. (1994). "Work, welfare and gender equality: A new typology. W: D. Sainsbury (red.),, *Gendering welfare state*, Londyn: Sage.

Sloterdijk, P. (2009). „Kryształowy Pałac do remontu. Michał Sutowski i Przemysław Sadura rozmawiają z P. Sloterdijkiem". *Krytyka Polityczna*, nr 16–17.

Supińska, J. (2002). *Nikogo nie stać na rezygnację z państwa opiekuńczego*. W: R. Bugaj, J. Halbersztadt (red.) *Polskie przemiany. Uwarunkowania i spory*, Warszawa: Stowarzyszenie Inicjatyw i Studiów Społecznych.

Szarfenberg, R. (2008). *Krytyka i afirmacja polityki społeczne.*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.

Wacquant, L. (2009). *Więzienia nędzy.* Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.

Walker, R. (2008). „European and American welfare values: case studies in cash benefits reform". W: van Oorschot, M. Opielka, B. Pfau-Effinger (red.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective.* Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.

Culture and social policy. On complex interrelations and the need to study them

The article discusses the topic of culture and its interrelation with social policy. Basing on important contributions of Baldock, van Oorschot and Pfau-Effinger, it attempts to present the significance of a wide cultural context for the welfare state and at the same time a relative negligence of this cultural context in academic social policy. The main part of the article is the presentation of the contextualization of the above mentioned issues as proposed by Birgit Pfau-Effinger who outlined the concepts of welfare culture and welfare arrangements. The twofold character of culture-welfare state interrelation seems to be a very intriguing and promising field of study, also in a comparative perspective.

Jeremy Leaman
Loughborough University, Wielka Brytania

Jaką cenę płacimy za rezygnację z podatku progresywnego? Błąd Europy i jego skutki

Wstęp

Idea podatku progresywnego pojawiła się w trakcie ewolucji teorii ekonomii znacznie wcześniej, niż wprowadzono go w życie. Już Adam Smith w *Badaniach nad przyczynami*.... twierdził, że „bogaci powinni finansować wydatki publiczne nie tylko proporcjonalnie do swych przychodów, lecz nawet więcej niż proporcjonalnie" (Smith 1904, s. 493). Poglądy Smitha znalazły odbicie w publikacjach XIX-wiecznych socjalistów, natomiast ekonomiści, tacy jak Mill, zalecali proporcjonalną zależność w opodatkowaniu dochodów, uznając jednocześnie, że dochody poniżej pewnego poziomu nie powinny być w ogóle opodatkowane (Mill 1970, s. 182). Ewolucja polityki podatkowej, która nakładała wyższe stawki na wyższy poziom rocznych dochodów, w rzeczywistości łączyła się zarówno z potrzebami finansowymi państwa, które ponosiło wydatki na cele wojskowe i społeczne, ale także z poczuciem sprawiedliwości w opodatkowaniu. Rosnące wymagania stawiane państwu w wyniku rozwoju skomplikowanego systemu produkcji i podziału oraz urbanizacji wpływały na poglądy elit politycznych i ekonomicznych. Poglądy te dotyczyły korzyści wynikających z dóbr publicznych finansowanych i zarządzanych w wielkiej skali i z podatku progresywnego jako wydajnego sposobu finansowania celów społecznych,

które wspomagałyby akumulację i stabilność społeczną. Nacisk na wprowadzanie opodatkowania progresywnego był ponadto wzmocniony w teorii ekonomii przez fakt malejących przychodów marginalnych. Wpływy z progresywnie rosnących stawek podatku dochodowego zostały więc uznane za środki podtrzymania dynamicznej równowagi podaży i popytu na towary i usługi produkowane przez prywatnych producentów.

Podatki progresywne wsparły etyczne argumenty polityczne towarzyszące upowszechnianiu się zasady wtórnego podziału dochodu narodowego, zgodnie z Keynesowską lub socjaldemokratyczną teorią państwa opiekuńczego, która pojawiła się w latach trzydziestych, a zwłaszcza po drugiej wojnie światowej. Było to podstawą kompromisu społecznego w „złotym wieku", który nastąpił po rzezi dwu wojen światowych, społecznych i politycznych zniszczeniach, jakie pozostawił po sobie Wielki Kryzys, oraz wzroście wpływów socjalizmu, zarówno w rozwiniętych krajach Europy, jak i w postkolonialnych krajach zamorskich. Pomagały one legitymizować strome krzywe dochodowego podatku progresywnego i wysokie stawki krańcowe, a także znaczący wzrost transferów społecznych i innych form redystrybucji w edukacji, służbie zdrowia i budownictwie socjalnym. Owemu kompromisowi sprzyjał także wzrost popytu i jego skutki: wpływ wzrostu dochodów realnych na obroty handlu i produkcję przemysłową oraz wyższe obroty handlu, na przykład korzystne efekty redystrybucji dochodu narodowego poprzez wzrost płac brutto i redystrybucji politycznej od kapitału do świata pracy, co odzwierciedlał poziom płac i zysków. W konsekwencji wszystkie kraje OEEC, a później OECD, stosowały system dochodowych podatków progresywnych, stosunkowo wysokie stawki podatku dla przedsiębiorstw i stosunkowo wysoki udział podatków w PKB. Podczas gdy strome krzywe progresji i wysokie stawki krańcowe podatku dochodowego sprawiały wrażenie „karania" grup o wysokich dochodach i prowadziły do pojawienia się „uciekinierów podatkowych", przenoszących się do krajów o niskim opodatkowaniu, realna stopa opodatkowania była łagodzona przez liczne ulgi podatkowe w podatku dochodowym w większości państw europejskich. Niemcy są najlepszym przykładem wyższej niż przeciętna stopy opodatkowania w najwyższych grupach dochodowych – wprowadzonej zresztą przez władze okupacyjne w roku 1949. Równocześnie wprowadzono tam liczne ulgi, które obniżały podstawę opodatkowania i zmniejszyły ich realną stopę do przeciętnego poziomu. Niemiecki system opodatkowania przyczynił się także do rozwoju najbogatszej na świecie literatury na temat podatków, stanowiąc 70 procent wszystkich publikacji na ten temat[6].

Niezależnie od międzynarodowej konkurencji podatkowej, przez system ulg podatkowych, który wymagał armii doradców podatkowych i tysięcy godzin

[6] Niemiecki system podatkowy zawiera hojne ulgi podatkowe dla inwestycji w handlu morskim, które do momentu obecnego kryzysu w transporcie statkami kontenerowym przynosiły znaczne zyski wielkim inwestorom.

pracy, by ograniczyć płatności i obejść przepisy podatkowe, sprzeczności i niewydajności tej kultury podatkowej były widoczne, nawet zanim do głosu doszła neoliberalna ekonomia podaży.

Neoliberałowie przeprowadzili reformy podatkowe w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pod hasłami racjonalizacji, przejrzystości i uproszczenia systemu podatkowego oraz obniżenia podatków dla wszystkich (*Partia Konserwatywna* 1979, 1987).

Kiedy dyskusja o konkurencji podatkowej w pełni się rozwinęła, intelektualne uzasadnienia celowości wprowadzenia niskiego opodatkowania zawierały „naukowe" dowody wyższej wydajności fiskalnej – jądro tzw. hipotezy Tiebouta[7] i – całkiem absurdalnie – odwoływały się do kwestii praw człowieka i praw obywatelskich, co możemy znaleźć na stronie internetowej amerykańskiej Koalicji na rzecz Konkurencji Podatkowej (Coalition for Tax Competition)[8].

Kampania przeciwko konkurencji podatkowej i rajom podatkowym, prowadzona przez organizacje pozarządowe, takie jak Tax Justice Network, chociaż dobrze uargumentowana, nie spotkała się z większym zainteresowaniem polityków z krajów uprzemysłowionych. Raport OECD na temat potencjalnej szkodliwości konkurencji podatkowej (1998) przedstawia sprzeczne argumenty; chociaż do-

[7] Konkurencja podatkowa, zdaniem Tiebouta (1956), zwiększała wydajność opieki społecznej, ponieważ ograniczała braki w dostarczaniu dóbr publicznych. Opierał się on na założeniu, iż większa oszczędność kosztów i niższe opodatkowanie w jednym kraju sprawią, iż gospodarstwa domowe przeniosą się z terenów mniej korzystnych podatkowo, do lepszych systemów podatkowych. Ten „model" nie był jednak traktowany poważnie, zarówno przez ekonomistów, jak i polityków, do roku 1970. Jednakże w związku z nagromadzaniem się petrodolarów na kontach producentów ropy, hipoteza Tiebouta została ponownie odkryta jako podstawa dla międzynarodowej konkurencji pomiędzy niezależnymi krajami poszukującymi inwestycji zewnętrznych rodem z krajów OPEC i wielkich korporacji, a także podtrzymania lojalności przez miejscowe firmy i „zamożne jednostki". Problem z istotą hipotezy Tiebouta i jej kolejnymi „udoskonaleniami" polega na tym, iż została ona zaśmiecona nieuzasadnionymi założeniami. U źródła tego intelektualnego bałaganu leży teza, iż można porównywać zachowanie podmiotów makroekonomicznych, na przykład niezależnych państw, z podmiotami mikroekonomicznymi (firmy, gospodarstwa domowe). Oczywiście jest to nieprawda.

[8] W materiale do publikacji prasowej wydanym przez „Koalicję" w roku 2005, cytowane jest niezwykłe oświadczenie Daniela Mitchella z Heritage Foundation, który rozciąga semantyczne pojęcie praw człowieka poza wszelkie granice: „System niskich podatków nie tylko wspomaga lepszą politykę gospodarczą, tworząc możliwości ucieczki do innych krajów dla gnębionych podatników, ale także pełni istotną rolę w ochronie mniejszości przed prześladowaniami. Przekonując, iż zakaz ucieczki podatników poza krajowy obszar podatkowy powinien być wszędzie egzekwowany, Tax Justice Network i jego zwolennicy zagrażają milionom ludzi. Niezależnie od tego, czy są to biznesmeni z Wenezueli, chińska mniejszość w Indonezji, Żydzi we Francji lub homoseksualiści w Arabii Saudyjskiej, na całym świecie są ludzie, którzy są ofiarami skorumpowanych lub dyktatorskich rządów. Bez możliwości uchronienia swego majątku w tak zwanych rajach podatkowych, ci ludzie byliby w ogromnym niebezpieczeństwie. Czy Tax Justice Network nie troszczy się o prawa obywatelskie prześladowanych mniejszości ?" (cytowane za: Coalition for Tax Competition, 2005).

strzega przykłady nadużyć związanych z uchylaniem się od płacenia podatków, lecz jednocześnie podkreśla, że globalizacja ma pozytywny wpływ na rozwój systemów podatkowych (1998 s. 14), a liberalizacja rynków kapitałowych na pewno wspomogła rozwój opieki społecznej i podniosła standard życia na całym świecie, lepiej rozmieszczając kapitały i wykorzystując zasoby (par. 22).

Tak więc raport OECD wspiera hipotezy Tiebauta, kładąc nacisk na niskie opodatkowanie i sugerując, iż szkody są ograniczone do nielicznych przypadków, inaczej niż TJN. Żąda jedynie, aby zapewnić przejrzystość i przepływ informacji oraz kontrolować uczciwość cen transferowych. Zalecenia OECD odzwierciedlają poglądy UE zawarte w jej „Kodeksie postępowania" (*Code of Conduct* z roku 1997), które miały usunąć przeszkody w optymalnym funkcjonowaniu Wspólnego Rynku, takie jak nadużywanie uchylania się od płacenia podatku przez łatwo zmieniające siedzibę korporacje.

Jednakże, jak wskazują przedstawione poniżej analizy, znaczenie zapisów „Kodeksu" z 1997 roku i zaleceń OECD zostało zneutralizowane przez strategiczne decyzje Unii, a także brak decyzji w innych sprawach z tego samego roku. „Kodeks" (który zawierał szeroki zestaw zaleceń) był tak samo nieefektywny w działaniu, jak retoryka Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji (Competition Directorate), która okazała się bezsilna wobec bezprecedensowej fali fuzji i przejęć (M&A Activity) i koncentracji kapitału w Europie w latach dziewięćdziesiątych i w obecnej dekadzie.

Skutki konkurencji podatkowej w Europie: osłabienie progresji

Erozja progresywnego opodatkowania i w konsekwencji sprawiedliwej redystrybucji stała się łatwiejsza w Europie wskutek intelektualnej kapitulacji socjaldemokratycznej lewicy wobec uroku neoliberalnej ekonomii podaży. Ucieczka od polityki fiskalnej redystrybucji była najbardziej widoczna w inicjatywie anglo-niemieckiej „Trzeciej Drogi", która stała się dla lewicy symbolem nowej, propodażowej agendy. We wspólnym programie rozwoju dla europejskich socjaldemokratów Tony Blair i Gerhard Schroeder otwarcie i brutalnie przedstawili różnice pomiędzy przestarzałą polityką redystrybucji i nową polityką „dodawania sił" (*enablement*). W staroświeckiej socjaldemokracji, jak oświadczyli, „promowanie sprawiedliwości społecznej było czasami mylone z narzucaniem równości dochodów. W efekcie pomijano znaczenie odpowiedzialności i nagradzania wysiłków, co prowadziło do łączenia socjaldemokracji z konformizmem i przeciętnością" (Blair, Schroeder 1999) Lata pozostawania w opozycji zarówno przez Labour Party, jak i SPD (odpowiednio: 1979–1997 i 1982–1998) były świadkami wielu fal deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji oraz prowadzonej w mediach kampanii propagandowej przeciwko nieodpowiedzialnemu fiskalizmowi, niskiej wydajności sektora publicznego oraz „pasożytnictwu" państwa

opiekuńczego. Kiedy *New Labour* doszła do władzy, odziedziczyła i utrzymała radykalne, drastyczne reformy podatkowe administracji Thatcher i Majora, które obcięły najwyższe stawki osobistego podatku dochodowego z 83 do 40% i podatku dla przedsiębiorstw z 52 do 33%. To właśnie administracja Schroedera dokonała reformy prawa podatkowego w Niemczech, spłaszczając krzywą progresywności i przenosząc ciężar opodatkowania w kierunku regresywnych podatków pośrednich. Pomiędzy rokiem 1999 i 2005 najwyższa stawka opodatkowania w osobistym podatku dochodowym została obniżona przez czerwono-zieloną koalicję z 53 do 42%, najniższa, wyjściowa zaś – z 25,9 do 15%. Podatek dla przedsiębiorstw, który administracja Kohla obniżyła z 50 do 30%, został ponownie obniżony do stawki 25% w 2001 roku.

W tym samym czasie Unia Europejska wprowadzała liczne dyrektywy dotyczące podatków pośrednich w związku z otwarciem się Wspólnego Rynku w 1992 roku. Tym samym w październiku tego właśnie roku przyjęto, iż minimalna podstawowa stawka VAT wynosić będzie we wszystkich krajach członkowskich 15%. Jest ona obecnie obowiązkowa i stała się częścią tzw. *acquis communautaire*, który kraje Europy Wschodniej i Środkowej, aspirujące do członkostwa w Unii, musiały wprowadzić do własnych systemów podatkowych jako warunek tego członkostwa. Ujednolicenie opodatkowania pośredniego nie było jednak uzupełnione ani wtedy, ani na żadnym kolejnym etapie analogicznymi dyrektywami w zakresie podatków bezpośrednich. Jedyną znaczącą harmonizacją w polityce fiskalnej było ustalenie przez ECOFIN, że należy utrzymać rygorystyczne zasady budżetowe *Maastricht Convergence Criteria* w Umowie Stabilizacji i Wzrostu z roku 1997. Kryteria akcesji, czyli *Copenhagen Criteria* z 1997, i związany z nimi Pakiet Podatkowy uzgodniony w roku 2003 w oczekiwaniu na poszerzenie Unii o nowych członków w maju 2004 (*Komisja Europejska* 2004, s. 4ff)" nie zawierały ustaleń odnoszących się do minimalnych stawek podatków bezpośrednich ani do zasady opodatkowania progresywnego. Pakiet Podatkowy z roku 2003 zawierał jedynie „Kodeks Postępowania" nakładający na kraje członkowskie obowiązek wstrzymania się od wprowadzenia do systemu podatkowego jakichkolwiek praw lub praktyk, które okazałyby się sprzeczne z zasadami „Kodeksu", zwłaszcza w związku z lokalizacją przedsiębiorstw (s. 5). Komisja kładła nacisk na usunięcie przeszkód podatkowych dla funkcjonowania Wspólnego Rynku, a nie na kompensowanie sprzeczności i różnic w zasadach podatkowych między krajami członkowskimi (Schratzenstaller 2007, s. 372). W Komisji prowadzono intensywne dyskusje i spory dotyczące ustalenia wspólnego ujednoliconego podstawowego podatku dla przedsiębiorstw (Komisja Europejska, 2007, s. 3f). Ostatnio miały też miejsce naciski polityczne kilku krajów członkowskich, aby położyć kres nadużyciom „rajów podatkowych", ale niewiele więcej. Jak udowodniły następne działania wewnątrz EU27, niepowodzenia w kwestii ustalenia pod-

stawowej minimalnej stawki opodatkowania przedsiębiorstw albo wspólnej zasady opodatkowania progresywnego (podobnie jak minimalnych standardów określających, czym jest dochód do opodatkowania) *otworzyły bramy do destrukcyjnej konkurencji pomiędzy 27 krajami członkowskimi,* jeśli nie przez zamiar, to przez zaniedbanie. Zdaniem Genschela, Rixena i Uhla dowodzi to, iż we wspólnej polityce podatkowej brakuje zarówno koncepcji, jak i demokratycznej kontroli (2008, s. 314). Frank Bonker (2003, s. 532) ma rację, gdy twierdzi, że konkurencja podatkowa pomiędzy transformującymi się krajami Europy Środkowej i Wschodniej (*CEE transition states*) będzie ostrzejsza niż wewnątrz Unii jako całości, ale nie ulega wątpliwości, że systemy podatkowe obowiązujące przedsiębiorstwa w krajach unijnych zostały rozmiękczone jako zachęta do pozyskania inwestycji zagranicznych z międzynarodowych korporacji i ochrony miejsc pracy.

Tabela 1. Zmiany w stawkach podatku od przedsiębiorstw w EU15 w latach 1980-2009

	1980	1990	2000	2009*
Austria	55	30	34	25
Belgia	48	41	39	33,99
Dania	40	40	32	25
Finlandia	43	25	29	26
Francja	50	37	33,3	33,3
Niemcy	56	50	45	15
Grecja	43,4	46	40	25**
Irlandia	45	43	24	12,5
Włochy	25	36	37	31,4
Luksemburg	40	34	30	25,5
Holandia	48	35	35	25,5**
Portugalia	23	36,5	32	27,5**
Hiszpania	33	35	35	30**
Szwecja	40	40	28	26,3
Wielka Brytania	52	35	30	28**

Źródło: World Tax Database.

* Standardowe stawki, z wyjątkiem krajów, w których stawki są zróżnicowane.

** Stawki najwyższe.

Jak wynika z danych tabeli 1, trzynaście państw spośród piętnastu członków „starej" Unii obniżyło podatki dla przedsiębiorstw w roku 2009 znacznie poniżej ich poziomu z roku 1980, jednocześnie we wszystkich wymienionych krajach „starej" Unii ten podatek jest dziś niższy niż w roku 2000. Przeciętna stopa podatku dla przedsiębiorstw „piętnastki" wynosiła w 1980 roku 42,7, w 1990 – 37,5 procent, 33,5 w 2000 i 26 w 2009 roku. Ponieważ niemieckie podatki od kapitału obejmują także podatek lokalny, podstawowa stawka CIT

– 15% – jest prawie tak samo niska, jak powszechnie krytykowana 12,5-procentowa stawka w Irlandii, i okazała się przykładem największej redukcji wśród wszystkich krajów „piętnastki" od 2000 roku. Przeciętny podatek płacony przez przedsiębiorstwa w krajach środkowoeuropejskich przystępujących do Unii w roku 2004 spadł z 31% w 1995 do zaledwie 19 w 2009. W dwóch nowo przyjętych do Unii krajach bałkańskich: Rumunii i Bułgarii, oraz w starających się o akcesję krajach z zachodnich Bałkanów, stawki są jeszcze niższe. Na przykład w Albanii, Bułgarii, Macedonii, Serbii i Bośni-Hercegowinie standardem jest 10%, a w Czarnogórze nawet 9, zaś średnia dla Bałkanów wynosi 14%.

Tabela 2. Stopy opodatkowania przedsiębiorstw (CIT) w grupie państw wstępujących do Unii w roku 2004 (EU8) w latach 1995–2009

	1995	2000	2009
Czechy	41	35	21
Estonia	26	26	21
Węgry	18	18	16
Łotwa	25	25	15
Litwa	29	29	20
Polska	40	28	19
Słowacja	40	40	19
Słowenia	30	25	22

Źródło: World Tax Database: Bonker 2003; Vienna Instititute of International Economies.

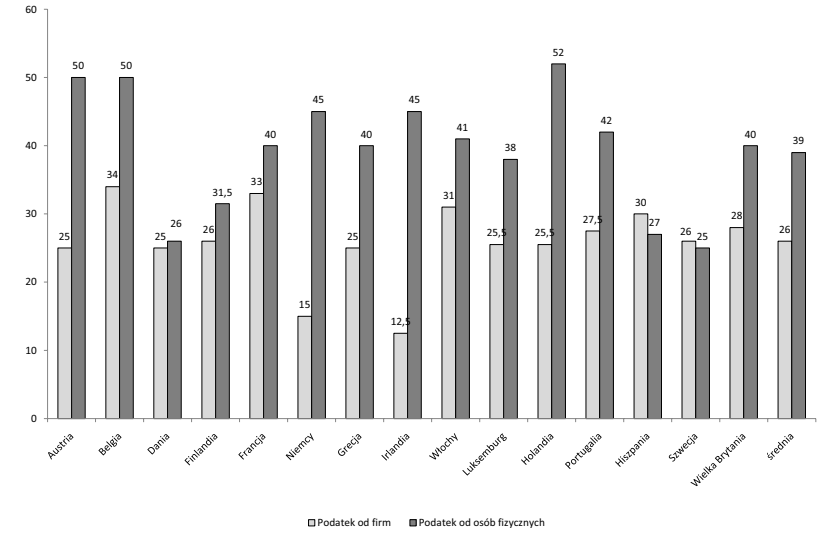
Skutki takich redukcji stawek opodatkowania będą omówione poniżej. Na tym etapie ważna jest ocena wpływu redukcji podatków na przychody z podatków w skali ogólnej, ponieważ wywołały one poważne spory wśród analityków.

Zblokowane wyniki dla Unii w pełnym składzie 27 państw sugerują, iż wpływy z podatku od przedsiębiorstw w relacji do całości przychodów podatkowych wzrosły ze średniego wskaźnika 6,5% w 1999 roku do 7, 5% w 2007. Niektórzy komentatorzy interpretują to jako potwierdzenie hipotezy „krzywej Laffera", która wskazuje, że obniżenie podatków powoduje wzrost wpływów, bowiem zmniejsza się ich spadek powodowany przez oszustwa (*tax avoidance/evasion*) (Mc Cain 2007; Reynolds). Dokładniejsze badanie wskazuje jednak raczej na pogłębiające się sprzeczności wewnątrz systemu podatkowego UE 27 i efekty nierówności dochodów spowodowane „paradoksem wpływów z CIT" (Piotrowska & Vanborren 2008), podobnie jak poszerzenie bazy podatkowej w wyniku zlikwidowania *niektórych* ulg podatkowych. Sørensen (2006) Mooij i Nicodème (2008) oraz Piotrowska i Vanborren (2008) podkreślają wyniki firm zmieniających swoją formę prawną, aby uzyskać niższą stopę opodatkowania stosowaną

dla korporacji, w porównaniu z wyższymi stawkami, które musiały one uprzednio płacić jako spółki cywilne. Zmiana statusu, zdaniem Mooij i Nikodème, przynosi znaczne korzyści dla przedsiębiorstw, ale nie dla urzędów skarbowych, gdyż „dokonuje się kosztem większego spadku wpływów z podatku od dochodów osobistych" (2008, s. 7)[9].

Jak widać z rysunku 1, różnica pomiędzy najwyższymi stawkami CIT i PIT jest bardzo znaczna.

Rysunek 1. Różnice w opodatkowaniu firm i dochodów osobistych w EU15 w roku 2009 (najwyższe stopy podatkowe dla podatku od przedsiębiorstw i podatku od dochodów osobistych w EU15, w procentach)



Źródło: World Tax Database, Eurostat.

Oprócz Hiszpanii i Szwecji, wszystkie kraje „piętnastki" mają wyższe skrajne stopy podatku od osób fizycznych. Średnia arytmetyczna różnicy wynosi 13% (39 do 26), a największa różnica (41 do 12,5) dotyczy Irlandii, ale niemieckie 15% CIT to jedna trzecia najwyższej stopy podatku osobistego. W Austrii i Holandii CIT jest dokładnie o połowę mniejszy niż PIT. Praktyka *przenoszenia dochodu* jest powszechne stosowana w Niemczech, nawet pomimo ograniczenia stóp CIT do 15% w 2008 roku: w 1980, kiedy najwyższe stopy podatku od przedsiębiorstw i osobistego były identyczne (na poziomie 56%), udział dochodów z opodatkowanych korporacji wynosił 6,3%, a z podatku dochodowego (na przykład ze spółek cywilnych) 10,3%. Zatem oba te podatki stanowiły 16,6%

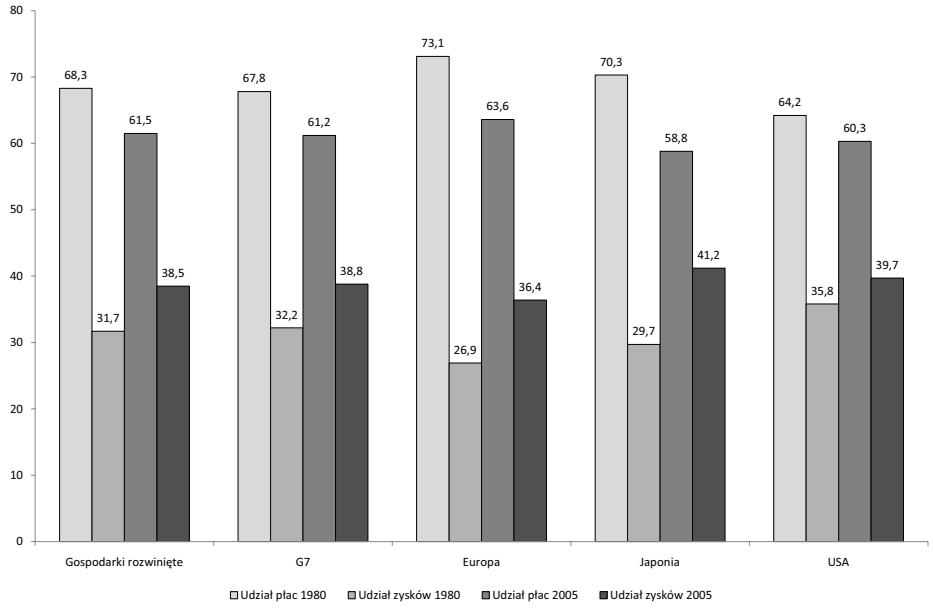
[9] Zdaniem Mooij i Nikodème „w braku zróżnicowania podatkowego między osobistym i firmowym podatkiem dochodowym, podstawowy CIT powinien być o 17% niższy niż obecnie, obniżając udział CIT w PKB z 2,7 % do 2,25 %" (2008, s. 7).

wszystkich dochodów. Natomiast w 2007 roku podatek dochodowy spadł do poziomu 4,6% całości wpływów z podatków, niewiele więcej niż 4,3% z CIT, co sugeruje wyraźne efekty przenoszenia. Łączny udział bezpośrednich podatków od przedsiębiorstw spadł jednak do 8,9%[10].

Tymczasem udział podatków pośrednich w Niemczech wzrósł z 25,6% do 31,5, podobnie jak w innych krajach OECD.

Głównym czynnikiem tłumaczącym ten „paradoks podatkowy" jest nadzwyczajny, a zarazem pomijany wzrost stopy zysku jako części dochodu narodowego w ostatnim dwudziestopięcioleciu ubiegłego wieku. Na przykład podstawa opodatkowania była nie tylko rozszerzona w wyniku usunięcia lub ograniczenia ulg podatkowych, ale także w wyniku tego, że zyski biznesu liczyły się w znacznie większym stopniu w opodatkowanym dochodzie narodowym większości krajów europejskich.

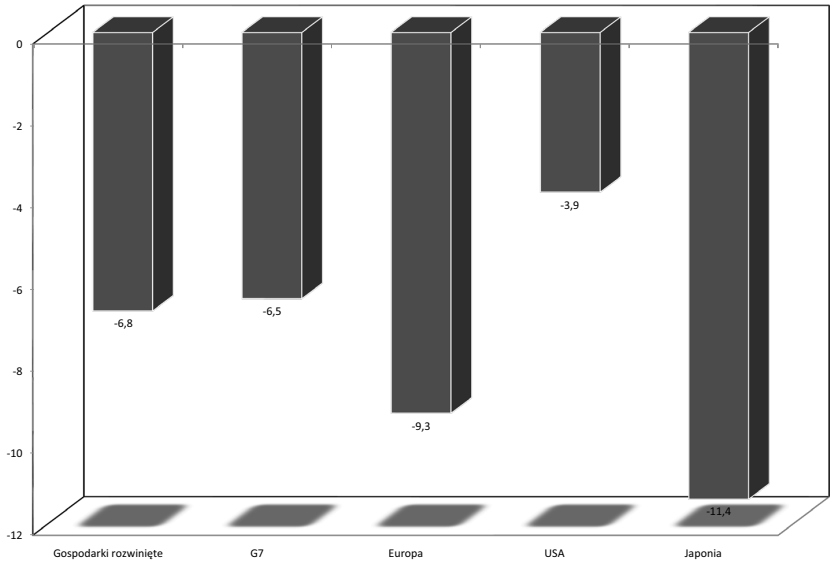
Rysunek 2. Podział dochodu narodowego w rozwiniętych krajach przemysłowych (udział płac brutto i zysku brutto w dochodzie narodowym w trzydziestu krajach rozwiniętych, 1980-2005, w procentach)



Źródło: IMF World Economic Outlook, kwiecień 2007.

[10] Liczby dla CIT i PIT pochodzą z danych Bundesbanku i różnią się nieznacznie od danych Eurostatu, używamy ich jednak w tym referacie dla celów porównawczych, tym bardziej że potwierdzają tendencje w przychodach podatkowych; Eurostat wykazuje wzrost w CIT z 2,2 % w roku 1995 (Bundesbank: 2,2%) do 3,5% w 2007 (Bundesbank: 4,5%).

Rysunek 3. Spadek udziału płac w rozwiniętych gospodarkach w latach 1980–2005, w punktach procentowych



Przesunięcia w udziale płac i zysków przedstawione na obu rysunkach nie mają w czasach współczesnych precedensu. Przedstawiają one rozmiary neoliberalnej katastrofy, która przydarzyła się światowej gospodarce, głównie w wyniku obniżenia rozporządzalnych dochodów gospodarstw domowych, które mogły być zrekompensowane wyłącznie przez zwiększenie prywatnego zadłużenia.

Wystarczy wskazać, że udział wpływów z podatków w roku 2005, wynoszący 36,4% dochodu narodowego (przeciętna stopa zysku w 2005), jest zdecydowanie wyższy niż 26,9% wpływów z roku 1980, o jedną trzecią, przyjmując niezmienioną stopę opodatkowania. Teza, iż lekki wzrost w opodatkowaniu przedsiębiorstw CIT uruchamia hipotezy Laffera, jest wręcz głupia, koncentracja i przesuwanie dochodów były po prostu nowymi sposobami uchylania się od podatków w celu zwiększenia udziału kapitału w dochodzie narodowym. Wspólne działanie Unii i krajów członkowskich na rzecz powiększania rozziewu pomiędzy podatkiem CIT i stopą podatku osobistego było i pozostanie karygodne. Efekt dla przychodów podatkowych wynikający ze zwiększania nierówności dochodowych, który poruszają Swiston, Mühleisen i Mathai (2007) w stosunku do USA, należy koniecznie odnieść do Europy, gdzie spadek stopy płac w stosunku do stopy zysku, był nawet znaczniejszy (+ 9,36 punktów procentowych w porównaniu z + 3,91 w USA)[11].

[11] Obszerna i solidna analiza niemieckiego Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institute w Kolonii funkcjonalnego podziału dochodu może być tu dobrym źródłem wiedzy.

Polityka nieodpowiedzialności podatkowej: zaplanowana katastrofa podatku liniowego

Sytuacja w krajach środkowoeuropejskich, nowych członkach Unii, w odniesieniu do podatku CIT różni się znacznie od sytuacji w krajach „piętnastki". Podczas gdy przychody z podatku CIT rosły w wyniku silnego wzrostu PKB do roku 2007, ich udział w PKB, wynoszący 2,96% w 2007, pozostaje poniżej średniej stopy dla „piętnastki", wynoszącej 3,46%, mimo że w tym okresie wzrost PKB w krajach „piętnastki" był znacznie niższy. Odzwierciedlało to znacznie niższe przeciętne stawki opodatkowania CIT w EU8, wynoszące około 19%, podczas gdy średnia w EU15 wynosiła około 26%. Stawki opodatkowania osobistego w krajach środkowoeuropejskich odzwierciedlają zmiany w systemie opodatkowania przedsiębiorstw, gdzie najwyższe stawki spadły do przeciętnie 19,1% w 2009 roku, w porównaniu z 39,3% – europejską średnią stawką dla „piętnastki".

Ponadto zdecydowaną zmianę w podatkach bezpośrednich, szczególnie w podatku dochodowym, w kierunku podatku liniowego można zauważyć w ośmiu krajach unijnych: Estonii (1994), Litwie (1994), Łotwie (1995), Słowacji (2004) i w Czechach (2008) oraz w Rumunii (2005) i w Bułgarii (2008). Ta tendencja jest najbardziej uderzającym przykładem erozji zasady progresywnego opodatkowania, wzmacnianą przez przyjęcie podatku liniowego w innych krajach wschodnio-europejskich, takich jak Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Macedonia, Czarnogóra, Rosja, Serbia i Ukraina.

Tabela 3. Podatek liniowy w nowych krajach członkach Unii Europejskiej w 2008 roku

	PIT	CIT	VAT
Bułgaria	10	10	20
Czechy	15	21	19
Estonia	21	21	20
Łotwa	15	23	21
Litwa	20	21	19
Rumunia	16	16	19
Słowacja	19	19	19

Nie jest moim zamiarem rozpoczynanie od nowa dyskusji o podatku liniowym. Propozycje jego zwolenników (Hall i Rabushka 1981b; Forbes 2005; Heath 2006) były dostatecznie podważone w innych publikacjach (Murphy 2006; Keen, Kim & Varsano 2006). Chciałbym natomiast zająć się powstawaniem grup nacisku na rzecz tego podatku oraz jego skutkami, zarówno obecnie, jak i na dłuższą metę.

Plan powrotu do pomysłu Johna Stuarta Milla – prostego podatku proporcjonalnego – pojawił się równocześnie ze stagflacją w latach osiemdziesiątych i kapitulacją wielu poważnych ekonomistów przed neoliberalną ekonomią podaży. Hall i Rabushka, ekonomiści z Uniwersytetu Stanforda, upowszechnili tę ideę w książce z 1981 roku *Płaski podatek*, a pomysł podchwyciło kilku członków Kongresu USA, co spowodowało opracowanie kilku propozycji ustaw podczas pierwszej kadencji Reagana oraz uzyskało wsparcie skrajnie rynkowych, neokonserwatywnych grup nacisku. Byli wśród nich przedstawiciele Cato Institute, The Heritage Foundation i American Enterprise Institute – reprezentanci tego, co Susan George trafnie określa jako „nową kulturalną hegemonię" (Strange 2008).

Podczas gdy amerykańska dyskusja wokół podatku liniowego, chociaż hałaśliwa, pozostała w sferze teorii, udało się jednak wprowadzić ten pomysł w wyzwalających się krajach wschodniej i środkowej Europy. Nie ma w tym nic dziwnego, że właśnie trzy bałtyckie państewka: Litwa, Łotwa i Estonia[12], jako pierwsze wybrały zarówno niską stopę podatku CIT, jak i liniowy podatek dochodowy. Ich położenie geopolityczne, silna zależność od handlu zagranicznego oraz słabość rynków kapitałowych sprawiły, iż obawa przed wpływami Federacji Rosyjskiej i chęć uzyskania wsparcia przez inwestycje i kredyty z Zachodu były znacznie większe niż w krajach Grupy Wyszehradzkiej czy Słowenii[13].

Uproszczenia wynikające z jednej stawki podatku również sprzyjały wprowadzeniu tego pomysłu. Sukces Irlandii, peryferyjnego kraju „piętnastki" z rozbudowanym przemysłem opartym na niskich podatkach, również zachęcał kraje bałtyckie do importu kapitału jako głównego czynnika wzrostu gospodarczego.

W tym samym czasie kraje „wyszehradzkie" oraz Słowenia zmagały się ze skutkami wieloletnich zaniedbań w sferze infrastruktury, z niską wydajnością i masowym bezrobociem, wszystkie też wprowadziły system progresywnego opodatkowania podatków osobistych, ze stosunkowo wysokimi stopami krańcowymi sięgającymi od 32 w Czechach do 50% w Słowenii. Stawki te utrzymano aż do 2002 roku. Minęła dekada, zanim estońska reforma podatkowa osłabiła system podatków progresywnych w krajach bardziej zaawansowanych w transformacji. Decyzji Słowacji, że wprowadzi podatek liniowy dla osób fizycznych w wysokości 19% w roku 2004, z jednoczesnym ustaleniem tego samego poziomu dla podatku CIT i VAT, towarzyszyło wysokie bezrobocie (18% w 2004, podczas gdy w Czechach wynosiło ono 8,3%, na Węgrzech 6,2%), zaś w chwili wstąpienia do Unii doszło do redukcji stóp opodatkowania w krajach „piętnast-

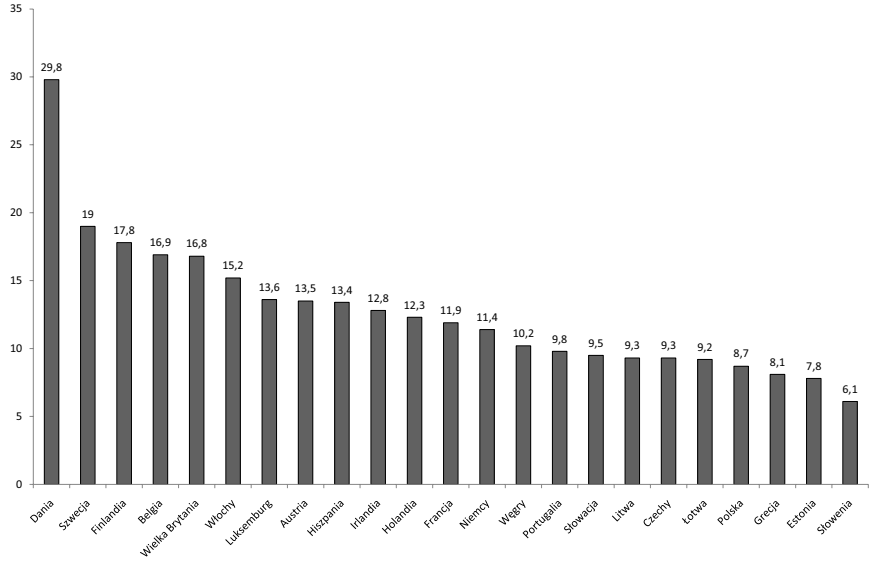
[12] Ludność Estonii wynosi 1,34 mln mieszkańców, Łotwy 2,28 mln, a Litwy 3,39 mln. Razem z Cyprem, Maltą i Luksemburgiem należą do najmniejszych państw w Unii.

[13] Zachodzi również wyraźny związek między tym faktem i licznymi hojnymi stypendiami dla studentów ekonomii, ufundowanymi przez neoliberalne fundacje w USA.

ki" i innych krajach europejskich. W dodatku uzależnienie Słowacji, podobnie jak innych krajów środkowoeuropejskich, od importu kapitału oraz zachodnich kredytodawców i inwestorów, stało się chroniczne, łącznie z deficytem bieżącym na poziomie 3,5% PKB. W roku 2004 sektor bankowy w Słowacji był opanowany przez banki zagraniczne w 95%, podobnie jak w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej (Czechy – 95, Węgry – 82, Polska – 72), co sprawiło, że kraje te stały się bezbronne wobec każdego regionalnego czy globalnego kryzysu finansowego.

Podczas gdy wzrost gospodarczy Estonii generował wysokie wpływy podatkowe, wprowadzenie podatku liniowego od dochodów osobistych nie zwiększyło udziału wpływów podatkowych ani dla budżetu, ani dla PKB. Słowackie przejście na podatek liniowy było spowodowane raczej nadzieją zwiększenia wzrostu gospodarczego i krajowych inwestycji niż oczekiwaniami na realizację teorii krzywej Laffera. Doświadczenia Słowacji z liniowym podatkiem od dochodów osobistych i identyczną stawką podatku CIT pokazują, iż w większości nowych krajów Unii wpływy z podatków bezpośrednich do PKB są wyraźnie mniejsze niż w krajach „starej" Unii.

Rysunek 4. Różnice w systemach opodatkowania w krajach Unii Europejskiej (udział podatków bezpośrednich w PKB w EU15 i EU8 w roku 2007, w procentach)



Źródło: Eurostat, *Tendencje w opodatkowaniu w Unii Europejskiej*, 2009.

Tak więc w obliczu ogólnej tendencji do spłaszczania krzywej podatku progresywnego oraz niższych udziałów podatków bezpośrednich w PKB i całkowitych

przychodach podatkowych, nowi członkowie Unii z Europy Środkowej przodują w odchodzeniu od zasady progresji podatkowej i wykazują rosnącą zależność od regresywnego charakteru podatków pośrednich w całej Unii (zob. tabelę 4).

Jednocześnie w żadnym z krajów Europy Zachodniej nie rozważano poważnie wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osobistych, chociaż chadecja w Niemczech zainteresowała się tym pomysłem w czasie kampanii wyborczej w roku 2005.

Wyższa stopa podatku pośredniego w EU10 (41,4% całości przychodów podatkowych) nie rekompensuje niskich wpływów z podatków bezpośrednich i nie była wystarczająca, aby zwiększyć stopę opodatkowania do ich poziomu w krajach „piętnastki", jak pokazują dane w tabeli poniżej.

Ta zasadnicza różnica pomiędzy podatkami w krajach „piętnastki", gdzie udział wpływów podatkowych wynosi 41,3 PKB, a dużo niższą średnią dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, wynoszącą 31,7, obrazuje brak możliwości sprostania przez nie wyzwaniom gospodarczym i społecznym związanym z modernizacją i przeciwstawienia się bieżącym trudnościom związanym z kryzysem.

Po pierwsze, wewnątrz grupy najbardziej rozwiniętych krajów OECD występuje, choć nie zawsze konsekwentnie, generalna korelacja między wysokim udziałem państwa w dochodach i wydatkach na cele publiczne i transfery społeczne a poziomem rozwoju. Jednocześnie w skali światowej mamy do czynienia z analogiczną korelacją między niskim poziomem udziału państwa i niedorozwojem. Zaawansowane technologicznie gospodarki ze złożonym podziałem pracy i licznymi narodowymi, regionalnymi i globalnymi współzależnościami potrzebują skomplikowanych sieci publicznie finansowanej infrastruktury technicznej i społecznej, aby zapewnić porównywalną przewagę firm i gospodarstw domowych w inwestowaniu, produkcji i konsumpcji.

Po drugie, wstępując do Unii Europejskiej z jej wspólną przestrzenią ekonomiczną, kraje wschodnio- i środkowoeuropejskie chciały się dopasować politycznie oraz ekonomicznie do najbardziej zaawansowanych uprzemysłowionych krajów świata[14] i były zobowiązane, jak zauważyliśmy powyżej, do przyjęcia kompletu zasad *acquis,* zaprojektowanego (przed 1990 rokiem), aby promować handlowe i polityczne interesy państw zachodnich.

Po trzecie, w krajach transformujących się, odmiennie niż w grupie krajów zachodnich, demontaż autorytarnego systemu socjalistycznego oraz wprowadzenie przedsiębiorstw, robotników, naukowców i gospodarstw domowych do gospodarki rynkowej wymagały aparatu państwowego, który dysponowałby zasobami i możliwościami sektorowej i przestrzennej koordynacji zmian w gospodarce, prowadzenia polityki strukturalnej, zaprojektowania i stworzenia właściwej infrastruktury modernizacyjnej.

[14] Według danych Banku Światowego, dwanaście z krajów „piętnastki" należy do pierwszej dwudziestki krajów w światowym rankingu krajów pod względem wysokości PKB na głowę mieszkańca.

Tabela 4. Udział podatków bezpośrednich, pośrednich i majątkowych w całkowitych przychodach podatkowych w EU27 w 2008 roku

	Podatki bezpośrednie	Podatki pośrednie	Podatki majątkowe
Austria	32,2	34,2	2,4
Belgia	38,5	30,6	8,4
Bułgaria	20,9	55,1	2,9
Cypr	33,6	47,9	8,3
Czechy	25,3	30,5	1,9
Dania	61,2	37,1	5,6
Estonia	23,7	43	1,7
Finlandia	41,4	30,9	3,1
Francja	27,6	35,4	10,8
Niemcy	28,7	32,7	2,8
Grecja	25,2	38,4	4,7
Węgry	25,7	40,2	3,2
Irlandia	41	43,1	8,9
Włochy	35,2	34,6	6,4
Łotwa	30,2	41,2	3,4
Litwa	31	40,3	2
Luksemburg	37	35,2	9,8
Portugalia	26,5	41,7	6,1
Słowacja	20,8	39,4	2,1
Słowenia	24,9	39,2	2,4
Hiszpania	36,1	32,4	9,3
Szwecja	39,4	35,3	3,1
Średni w EU27	*32,3*	*38,4*	*5,2*
EU15	*36,5*	*35,4*	*6,6*
*Średni w EU10**	*25*	*41,4*	*2,6*

Źródło: Komisja Europejska, *Tendencje w opodatkowaniu w krajach Unii Europejskiej* oraz obliczenia własne.

* Do EU10 zaliczamy: Bułgarię, Czechy, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Polskę, Rumunię, Słowację i Słowenię.

Podstawowa hipoteza mojego artykułu brzmi, że instytucjonalne i polityczne założenia EU15 były nierealne (szczególnie w stosunku do krajów transformujących się), a demonizowanie roli państwa w koncepcjach neoliberalnych oraz rozbicie socjalistycznych instytucji państwa w okresie postkomunistycznym przyczyniły się do trudności doświadczanych obecnie przez przygniatającą większość nowych członków Unii z Europy Środkowej i Wschodniej. Bardziej rozumne podejście do roli i znaczenia państwa wymagałoby wyższego poziomu i progresywnego charakteru podatków.

Tabela 5. Udział podatków w PKB i bilans obrotów bieżących w Europie 2008

Kraje Europy Centralnej i Wsch.	**Udział podatków***	**Bilans obrotów bieżących***	**EU15**	**Udział podatków***	**Bilans obrotów bież.***
Albania	22,9	-11,3	Austria	43,4	3,8
Bośnia-Herz.	41,2	-15,8	Belgia	46,8	-2,6
Bułgaria	34,4	-24,4	Dania	50,0	2,0
Cypr	36,6	-9,7	Finlandia	43,6	1,7
Czechy	36,3	-3,0	Francja	46,1	-1,9
Estonia	31,1	-10,8	Niemcy	40,6	6,6
Węgry	37,3	-8,2	Grecja	33,5	-14,4
Łotwa	30,4	-15,1	Irlandia	34,0	-4,5
Litwa	20,9	-14,9	Włochy	42,6	-3,4
Macedonia	29,3	-14,0	Luksemburg	36,4	5,5
Malta	35,2	-7,7	Holandia	39,5	7,5
Czarnogóra	28,0	-39,6	Portugalia	37,0	-12,1
Polska	33,8	-5,5	Hiszpania	37,3	-9,5
Rumunia	28,1	-13,8	Szwecja	49,7	8,3
Serbia	34,1	-18,6	Wielka Brytania	39,0	-1,7
Słowacja	29,5	-6,5			
Słowenia	39,3	-4,7			
Średnia dla Europy Środkowo-Wschodniej	***31,7***	***-13,7***	***Średnia. EU15***	***41,3***	***-1,0***
Średnia dla krajów bałtyckich	***27,5***	***-13,6***			
Średnia dla krajów Grupy Wyszehradzkiej + 1	***35,2***	***-4,5***			
Średnia dla krajów zachodnio-bałkańskich	***30,3***	***-18,1***			

Źródła: OECD,CIA, Eurostat, obliczenia własne.

* Średnie są arytmetyczne, nieważone.

Z kolei mogłoby to uchronić przed niebezpieczeństwami chronicznego i strukturalnego uzależnienia się od importu kapitału. Zestawienie udziału podatków z bilansem obrotów bieżących w tabeli 5 ilustruje strukturalną zależność transformujących się krajów środkowoeuropejskich. Kraje „piętnastki" tylko w dwu przypadkach wykazują długoterminowy deficyt w obrotach zagranicznych (Portugalia, Grecja) i dominuje tam od lat dziewięćdziesiątych niski deficyt (Włochy, Wielka Brytania), średnio około zera[15].

Wszystkie kraje środkowoeuropejskie przedstawione w tabeli wykazują poważny deficyt obrotów bieżących, od czasu upadku RWPG lub Federacji Jugosłowiańskiej. Średnio wynosi on ogółem 13,7%. Różnice są dość znaczne: dla krajów Grupy Wyszehradzkiej wraz ze Słowenią – - 4,5%, krajów bałtyckich – -13,6% i krajów zachodniobałkańskich -18,1%. Dla Wielkiej Brytanii czy Włoch poradzenie sobie z deficytem (odpowiednio 1,4% i 3,4%) nie jest szczególnie trudne, biorąc pod uwagę rozmiar gospodarki i zdolność kredytową. Nie możemy tego powiedzieć o krajach środkowoeuropejskich, które obecnie żyją o 13% ponad swoje możliwości.

Obecny deficyt bilansu obrotów bieżących w tych krajach jest zrozumiały i był oczekiwany w procesie radykalnych przemian, podczas przygotowań do wstąpienia do Unii, ale ich trwałość a nawet pogłębianie się sprawia, iż kraje środkowoeuropejskie zagrożone są dewaluacją waluty i restrukturyzacją zadłużenia. Jeżeli, tak jak w krajach bałtyckich i na Węgrzech, pożyczki zagraniczne są udzielane w twardej walucie (głównie w euro i frankach szwajcarskich), nadmierny dług może wywołać stagflację i perturbacje polityczne. Gdy weźmiemy pod uwagę dziwną strukturę własnościową systemu bankowego w krajach Europy Środkowej, może się zdarzyć, że włoskie, niemieckie, austriackie i szwedzkie banki nie będą skłonne do pokrywania zobowiązań swoich filii w tych krajach.

Pomimo tego uciekanie się w tym roku Łotwy i Węgier do pomocy finansowej z MFW potwierdza niezwykłe osłabienie tych gospodarek, które do roku 2007 wykazywały dynamiczny wzrost dochodów i inwestycji, wspomaganych przez kredyty zagraniczne – aż do momentu kredytowego załamania. Ponadto słabość budżetu przy niskiej stopie podatkowej wraz z wadami zarówno struktury podatkowej i zewnętrznych tendencji w polityce unijnej tworzą poważne zagrożenie dla wielu środkowoeuropejskich gospodarek.

[15] Obecne różnice w bilansie obrotów bieżących wewnątrz EU15 również stanowią wybuchowe zagrożenie dla solidarności i zwartości całego europejskiego projektu (Huffschmid 2007, s. 314f). Nierówności między grupami członkowskimi EU15 i EU10 potencjalnie bardziej dzielą politycznie, nie tylko z powodu ich skali, ale w istocie hegemonicznych zależności wewnątrz poszerzonej Unii Europejskiej.

Tabela 6. Realny wzrost PKB, deficyt państwowy i zadłużenie w środkowowschodnich państwach Unii w latach 2008–2009

	Stopa wzrostu PKB 2008	Stopa wzrostu PKB 2009	Deficyt budżetowy 2008*	Deficyt budżetowy 2009*	Dług publiczny 2008*	Dług publiczny 2009*
Bułgaria	6	-1,6	1,5	-0,5	14,1	17,3
Czechy	3,2	-2,7	-1,5	-4,3	29,8	33,7
Estonia	-3,6	-10,3	-3	- 3	4,8	6,8
Węgry	0,6	-6,3	-3,4	-3,4	73	80,8
Łotwa	-4,6	-13,1	-4	-11,1	19,5	34,1
Litwa	3	-11	-3,2	-5,4	15,6	22,6
Polska	5	1,7	-3,9	-6,6	13,6	22,7
Rumunia	7,1	-4	-5,4	-5,1	13,6	22,7
Słowacja	6,4	-2,6	-2,2	-4,7	27,6	32,2
Słowenia	3,5	-3,4	-0,9	-5,5	22,8	29,3

Źródło: Komisja Europejska (2009).

*Jako udział w PKB, w procentach.

Bezsens zaleceń unijnych był najbardziej widoczny w wystąpieniach publicznych jej przedstawicieli podczas obecnego kryzysu. Kraje Europy Środkowej są w stanie recesji w roku 2009, zaś siedem z nich ma spadek tempa wzrostu poniżej 2% w dochodzie realnym, co zgodnie z Paktem Stabilności i Rozwoju zezwala na zwiększenie deficytu budżetowego ponad 3%. Mimo tego, w swoim *Raporcie Wiosennym* 2009 Komisja nadal naciska na ograniczanie deficytu budżetowego. Nawet w wypadku Bułgarii, która, jak wynika z danych tabeli 6, ma deficyt na poziomie zaledwie 0,5% PKB i całkowite zadłużenie w wysokości 17% PKB, Komisja narzeka na „brak dyscypliny" i żąda „ścisłej kontroli wydatków" (Komisja Europejska, 2009b, s. 62)

W przypadku Estonii Komisja chwali cięcia budżetowe jako środek „ograniczający ryzyko przekroczenia trzyprocentowego progu w roku 2009", chociaż całkowity dług Estonii wynosił zaledwie 4,8% PKB (pułap wynikający z Paktu Stabilności i Rozwoju to 60%), co jednak doprowadziło do dwucyfrowej recesji w roku 2009 (szacunkowo – 10,3, zgodnie z wielkościami ustalonymi przez Komisję!).

Mamy także kolejne przykłady ekonomicznego analfabetyzmu Komisji w *Raporcie Wiosennym* w stosunku do Łotwy (s. 85), Litwy (s. 81), Rumunii (s. 99) i do krajów kandydujących: Chorwacji (s. 113) i Macedonii (s. 115). Są tam niezliczone powtórzenia srogich dogmatów, pochodzących z (błędnie zatytułowanego) Paktu Stabilności i Rozwoju w trakcie obecnego kryzysu. Wezwania do sześciu procedur zmniejszania nadmiernego deficytu w obecnym roku są bezproduktywne, bowiem retoryka nie zapobiegnie nieuchronnemu i przewidy-

walnemu wzrostowi zapotrzebowania sektora publicznego na kredyty, wynikającemu z fali bankructw i bezrobocia.

Mniej jałowe, z neoliberalnego punktu widzenia, lecz z pewnością bardziej niebezpieczne jest uporczywe trwanie przy zbankrutowanej teorii rynkowego radykalizmu, która podważa efektywność alokacyjnych działań agencji rządowych, i to w okresie, gdy teza o efektywności rynku w tej dziedzinie została wyraźnie sfalsyfikowana[16]. Upór neoliberalnych dogmatyków był szczególnie widoczny w programach dostosowawczych przedstawianych krajom Europy Środkowej i Wschodniej wspólnie z Bankiem Światowym (prywatyzacja, deregulacja i otwarcie rynku) jako czynniki warunkujące akcesję.

W związku z podstawowym tematem tego referatu jest także oczywiste, że Komisja oraz kraje członkowskie poniosły porażkę, nie zbliżając się do opracowania harmonijnych programów antykryzysowych wykorzystujących instrumenty podatkowe.

Przegląd pod tytułem *Tendencje w opodatkowaniu w Unii Europejskiej* (Komisja Europejska, 2009a) ilustruje z jednej strony przygnębiającą ślepotę politycznej agencji prowadzącej politykę sprzyjającą cyklom, która zarazem żąda konsolidacji budżetowej w okresie kryzysu gospodarczego, zaś z drugiej strony przedstawia przykłady desperackich wysiłków niektórych krajów członkowskich, aby sprostać idiotycznej logice Komisji (Estonia, Łotwa, Litwa i do pewnego stopnia Węgry) oraz drastycznie nieskoordynowanych wysiłków innych krajów członkowskich, aby prowadzić politykę antycykliczną poprzez dziesiątki zmian w systemie podatkowym.

Redukcja opodatkowania PIT (Francja, Niemcy, Węgry, Litwa, Polska) jest przeciwieństwem planowanych w Wielkiej Brytanii podwyżek najwyższych stawek i nowych specjalnych podatków nałożonych na najwyższe dochody w Grecji i Irlandii. Podczas gdy takie podatki są likwidowane, gdzie indziej planowane cięcia podatkowe są odraczane (Estonia). W niektórych krajach wprowadzano niższe podatki dla wszystkich przedsiębiorstw (Litwa, Szwecja) lub dla poszczególnych branż gospodarki (Cypr, Portugalia), nie zmieniając stawek lecz zwiększając ulgi (w większości krajów), lub wprowadzano nowe podatki dla przedsiębiorstw emitujących dwutlenek węgla (Włochy).

Obniżka (chociaż czasowa) podstawowej stawki VAT w Wielkiej Brytanii lub specjalne stawki VAT dla żywności (Finlandia) lub restauracji (Francja, Węgry), hoteli (Cypr), pracochłonnych usług (Czechy) lub czynszów (Włochy, Rumunia) kontrastują z silną tendencją do podniesienia podstawowej stawki VAT w Irlan-

[16] Ponadto upadek neoliberalnych obietnic wzajemnego napędzania się większych zysków, większych inwestycji, większego wzrostu i większego zatrudnienia we wczesnych latach 80., oraz wyższych zysków i rezerw korporacji dzięki spekulacjom i fuzjom, powinien dać do myślenia nawet najwierniejszym zwolennikom neoliberalizmu w Komisji Europejskiej, gdy zapoznali się ze złomowiskiem 2009 roku.

dii, na Węgrzech, Łotwie i Litwie, a także do podwyższenia akcyzy (Finlandia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia, Wielka Brytania). Niektóre zmiany są wręcz wyjątkowe, na przykład w Hiszpanii 100-procentowy zwrot podatku od bogactwa i jego „darmowa (?) deprecjacja dla przedsiębiorstw utrzymujących dotychczasowe zatrudnienie" (Komisja Europejska, 2009a, s. 19) lub pięcioletnie wakacje podatkowe dla nowych inwestycji w Bułgarii.

Sprzeczności na polu polityki ekologicznej są również widoczne w ostatnich decyzjach dotyczących podatków. Podczas gdy Niemcy i Holandia wprowadziły bodźce dla promowania bardziej oszczędnych, mniej paliwożernych samochodów, Rumunia obniżyła podatek od samochodów z tytułu zanieczyszczeń powietrza, a wiele krajów zależnych od turystyki międzynarodowej ograniczyło lub zlikwidowało opłaty lotniskowe (Cypr, Grecja, Malta), zachęcając w ten sposób do najbardziej szkodliwej formy zanieczyszczania środowiska w sferze usług transportowych, które już w skandaliczny sposób korzystają z ulg podatkowych, podczas gdy mniej szkodliwe środki transportu zmuszane są do płacenia wysokiej akcyzy.

Przegląd Komisji powinien być źródłem wstydu, odzwierciedlając nie tylko brak jakichkolwiek prób ujednolicenia lub skoordynowania polityki podatkowej, lecz także wznowienie wewnątrzunijnej konkurencji podatkowej, chociaż kraje członkowskie powinny poszukiwać sposobu na położenie kresu makroekonomicznej polityce „zubożania sąsiada" i promować sprawiedliwość podatkową w całej Europie.

Koniec rajów podatkowych?

W jesieni 2008 roku były nadzieje, że dojdzie do zasadniczych zmian w strukturze światowej gospodarki oraz do skoku w zarządzaniu nią, w wyniku ekonomicznej kompromitacji na ogromną skalę i zastąpienia George'a Busha przez Baracka Obamę. Nadzieje te wzmocniło pojawienie się wewnątrz WTO grupy luźno powiązanych lecz zdeterminowanych krajów BRIC (Brazylia, Rosja, India, Chiny) –, które brały udział w listopadowym, marcowym i wrześniowym spotkaniach G20. Zapowiadało to nie tylko potwierdzenie wzajemnych zależności w gospodarce światowej, lecz także uznanie konieczności podjęcia wspólnej odpowiedzialności za zarządzanie globalnym kryzysem.

Na skutek szerokiego nadużywania zagranicznych jurysdykcji podatkowych przez wielkie korporacje i nagłego spadku wpływów z podatków w głównych krajach, politycy zainteresowali się długo ignorowanymi zjawiskami unikania podatków i „rajów podatkowych". Opinia publiczna wsparła ich, gdy wyszły na jaw skandale związane z Madoffem, Stamfordem i całym mechanizmem wyprowadzania kapitałów i zysków na zagraniczne rachunki, przybierającego postać nadużyć podatkowych, jak i zwyczajnych przestępstw.

Szacunki rozmiarów zasobów zdeponowanych w „rajach podatkowych" różnią się znacznie, ponieważ zarówno banki, jak i osoby oraz korporacje są tym w najwyższym stopniu zainteresowane. OECD szacuje prywatne zasoby zdeponowane w „rajach podatkowych" na 5–7 bilionów dolarów, natomiast Tax Justice Network w 2005 roku był zdania, że zasoby te sięgają 11,5 bilionów dolarów (liczby pochodzą z raportu TJN 2009). Chociaż wymienione liczby, a także inne szacunki, nie obejmują zasobów korporacji, można jednak obliczyć jak ogromne straty powoduje ten proceder. Alex Cobham (cytowany przez TJN) jest zdania, że ubogie kraje tracą rocznie 385 miliardów dolarów wpływów podatkowych z powodu uchylania się od podatków i unikania podatków dochodowych (oszustw) poprzez „ucieczkę do zagranicznych rajów podatkowych (»przystani«)".

Oficjalne wystąpienia Obamy, Sarkozy'ego, Merkel i innych europejskich przywódców proponowały skoordynowane wysiłki, aby doprowadzić do zlikwidowania ośrodków oszustw określanych błędnie jako „raje", lub „przystanie podatkowe". Ich wypowiedzi wspomagał raport OECD z roku 1998, dotyczący „szkodliwej konkurencji podatkowej", oraz długotrwała i konsekwentna działalność pozarządowej organizacji Tax Justice Network (2006 & 2008).

Jak do tej pory, widać, że te wysiłki były bezowocne, jak można to było przewidzieć. Ani na marcowym spotkaniu G20 w roku 2009, ani na wrześniowym spotkaniu ministrów finansów G20 nie przedstawiono poważnych propozycji zwalczenia przestępczej działalności „rajów podatkowych" w sprawie opodatkowania – jeżeli chodzi o zasadę progresji podatkowej, owe „meliny" stanowią najsilniejszy mechanizm podważający zasadę wyższych ciężarów podatkowych nałożonych na osoby z najwyższymi dochodami. Jedyne co wynikło z tych dyskusji, to seria porozumień z administracją podatkową działającą w takich krajach jak Lichtenstein i Jersey, które były raczej bilateralne lub jednostronne niż wielostronne[17] i niezwykłe łagodne w swych skutkach. Wyspa Jersey – w odpowiedzi na krytykę ze strony OECD i Komisji Europejskiej – właśnie poinformowała, że zlikwidowała ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw, które zostały uznane za nieuczciwe, zamiast nich wprowadziła stawkę zerową podatku dla przedsiębiorstw („Financial Times", 7 września 2009)[18].

Ten polityczny manewr może usatysfakcjonować jedynie naiwnych, natomiast z pewnością podważyłyby go dzieci ze szkoły podstawowej. To samo można powiedzieć o najnowszej dwustronnej umowie między administracją Lichtensteinu i Wielkiej Brytanii, która w efekcie doprowadziła do ujawnienia przez Lichtenstein nazwisk posiadaczy kont z Wielkiej Brytanii, w zamian za dobrotliwą amnestię, która przyniesie trochę zaległych podatków dla brytyjskich urzędów skarbowych, ale zastosowane zasady raczej nie zniechęcą ani podatników, ani firm do dalszego

[17] OECD (1998, s. 8) słusznie określa nieuczciwą konkurencję podatkową jako problem wielostronny.

[18] OECD raport (1998, s. 27) określa zerową stawkę podatku jako szkodliwą konkurencję podatkową.

korzystania z bankowości w Księstwie. Układ pomiędzy Lichtensteinem i Wielką Brytanią jest przykładem nędznej polityki, której celem nie jest zlikwidowanie nonsensu, jakim jest istnienie kryjówek dla nieuczciwych podatników w światowej gospodarce, ale dostarczenie dodatkowych wpływów dla brytyjskiego skarbu. W dodatku dotyczy to kraju, który stworzył konstytucyjną ochronę dla głównych kryjówek podatkowych, takich jak wyspy na kanale La Manche, Kajmany i Brytyjskie Wyspy Dziewicze. Wobec wymogu jednomyślności przy zmianach unijnego prawa finansowego i podatkowego, prawdopodobieństwo zlikwidowania tych zewnętrznych jurysdykcji jest obecnie nikłe.

Podsumowanie

Unia Europejska wmanewrowała się w poważny impas strukturalny, który może powstrzymać wysiłki mające na celu rychłe wyjście z kryzysu strukturalnego i cyklicznych kryzysów handlu i rozwoju. Istnieją znaczne strukturalne sprzeczności w „starej Unii". Są to rosnące nierówności w podziale dochodów, słabość popytu wewnętrznego i zadłużenie gospodarstw domowych, osłabienie wzrostu gospodarczego, strukturalne bezrobocie i znaczne braki w bilansie obrotów zagranicznych. Poszerzenie Unii w roku 2004 i 2007 zwiększyło globalny popyt w całej, liczącej 27 członków, Unii, lecz pogorszyło obroty zewnętrzne i w ten sposób osłabiło poszczególne kraje, wobec zewnętrznych kryzysów w inwestycjach, handlu i nadprodukcji.

Strukturalne sprzeczności polityczne można przypisać zwrotowi w stronę neoliberalizmu we wczesnych latach osiemdziesiątych oraz reformom związanym z Jednolitym Aktem Europejskim i oraz Europejską Unią Monetarną, a także teoretycznym słabościom monetaryzmu i ekonomii podażowej. Zwycięstwo deflacyjnego imperatywu i hegemoniczna rola Bundesbanku doprowadziły do polityki, która nadal w 2009 roku podporządkowuje demokratyczne instytucje zajmujące się polityką fiskalną naiwnemu dogmatyzmowi dyktowanemu przez ponadnarodowy bank centralny. Te zasady polityczne, które uprzywilejowały niemieckie strategie wzrostu poprzez eksport, osłabiając jednocześnie popyt wewnętrzny, były szkodliwe wobec społecznych i ekonomicznych wyzwań stojących przed dojrzałymi gospodarkami kapitalistycznymi. Jeszcze gorzej oddziaływały na rozwój średnio- i długookresowy w nowych środkowoeuropejskich krajach członkowskich Unii.

Jakąkolwiek teorię rozwoju ekonomicznego zastosujemy, aby badać błędy polityki unijnej w ostatnich trzydziestu latach, przypadek neoliberalnego radykalizmu rynkowego będzie najbardziej przygniatający. Bardzo ważna jest także konieczność zróżnicowania narodowych strategii modernizacji i transformacji ekonomicznej, które chroniłyby państwa przed imperatywnymi wpływami krajów dominujących. Ha Joon Chang za pomocą dwóch metafor ilustruje obłudę

polityki neoliberalnego rozwoju: postawę państwa „złego Samarytanina", który kierując się własnymi korzyściami daje pseudopomoc rozwojową, „wytrącając jednocześnie drabinę" (Chang 2002), pozbawiając *wschodzące* kraje kapitałów, które pobudzały jego własny rozwój.

Te metafory pasują także do argumentów przedstawiających potrzebę istotnego udziału państwa w gospodarce oraz przejrzystych i uczciwych systemów podatkowych, a także poważnych środków finansowych wspierających rozwój przemysłu i infrastruktury gospodarczej. Nieszczęściem Europy jest nieudana próba osiągnięcia minimalnego standardu progresywnych podatków bezpośrednich w procesie postkomunistycznej transformacji oraz fakt, że to nie tylko krępuje rozwój gospodarczy krajów rozwijających się, lecz osłabia także integrację podatkową wszystkich krajów Unii, starych i nowych.

Najważniejszym wyzwaniem XXI wieku jest osiągnięcie sprawiedliwego podziału światowych zasobów, doprowadzenie do uczciwego i trwałego dostępu do zatrudnienia, dochodu, wykształcenia, zdrowia, żywności, wody i innych zasobów. Liczne są dowody, iż „więcej równości w społeczeństwie przynosi więcej korzyści" (Wilkinson, Pickett 2009). Sprawiedliwe opodatkowanie jest jednym z wyzwań redystrybucyjnych, przed którymi stoimy my, nasze dzieci i nasze wnuki. W obliczu kompromitacji kapitalizmu finansowego mamy szansę przekształcenia krajowych i międzynarodowych stosunków w bardziej postępowym i dającym nadzieję kierunku. Musimy się za to zabrać.

Zalecenia

- Przywrócenie wysokich stawek dla wysokich dochodów i wzmocnienie progresji podatkowej w całej Unii. Likwidacja liniowego podatku PIT.
- Konwergencja najwyższych stawek PIT i CIT, aby uniemożliwić przepływy dochodów.
- Harmonizacja podatków majątkowych w całej Unii.
- Harmonizacja podstawy opodatkowania korporacji i innych przedsiębiorstw w całej Unii.
- Wprowadzenie w całej Unii podatku od paliwa lotniczego, szersze stosowanie już istniejących podatków od gazów cieplarnianych.
- Ujednolicenie poglądów w sprawie wzrostu krajowych stóp podatkowych.
- Likwidacja „rajów podatkowych".
- Multilateralne umowy w sprawie uczciwego opodatkowania i progresji jako zasad związanych z uwarunkowaniami politycznymi.
- Odrzucenie lub reforma Paktu Stabilności i Rozwoju.
- Przekształcenie europejskiej polityki makroekonomicznej, rozszerzenie zadań Europejskiego Banku Centralnego na takie cele, jak zatrudnienie, globalna i regionalna koordynacja oraz przywrócenie demokratycznej odpowiedzialności banków centralnych.

Bibliografia

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008). *Memorandum 2008*. Cologne: Papy Rossa.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009). *Memorandum 2009*. Cologne: Papy Rossa.

Bessard, P. (2009). *Tax burden and individual rights in the OECD: an international comparison*. Institut constant de Rebecque, Working Paper, June.

Black, D., Hoyt, W. H. (1989). "Bidding for Firms". *American Economic Review*, tom 79.

Blair, T., Schröder, G. (1999). *The Way Forward for Europe's Social Democrats*. London–Berlin.

Boss, A. (2003). *Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb?* Kieler Arbeitspapier, nr 1178

Chang, H. (2002). *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Random House.

Chang, H. (2007). *Bad Samaritans. Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World*. London: Random House.

Coalition for Tax Competition (2005). *Tax Justice Network Sides with Europe's Tax Collectors*, press briefing. Alexandria, April 7.

Conservative Party (1979). *Election Manifesto*. London.

Conservative Party (1987). *Election Manifesto*. London.

Eißel, D. (1997). „Reichtum unter der Steuerschraube? Staatlicher Umgang mit hohen Einkommen". W: E.-U. Huster, *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main: Campus.

European Commission (2004). *Activities of the European Union (EU) in the Tax Field in 2003*. Brussels, Doc (2004) 1402.

European Commission (2007). *Activities of the European Union (EU) in the Tax Field in 2006*. Brussels, Taxation and Customs Union DG/ TAXUD/2/2007.

European Commission (2009a). *Taxation Trends in the European Union*. Brussels.

European Commission (2009b). *Economic Forecast. Spring 2009*. Brussels.

Forbes, S. (2005). *Flat Tax Revolution*. Washington D.C.: Regnery.

Gabrisch, H., Orlowski, L. T. (2009). "A Dynamic Approach to Interest Rate Convergence in Selected Euro Candidate Countries". IWH-Halle *Diskussionspapiere*, nr10, May.

Genschel, P., Rixen, T., Uhl, S. (2008). „Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs". W: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

George, S. (2008). *Hijacking America*, Cambridge: Polity.

Gordon, R. H. (1992). "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?" *The Journal of Finance*, tom XLVII, nr 3.
Gwartney, J., Long, J. (1985). "Is the flat tax a radical idea?" *Cato Journal*, tom 5, nr 2.
Hall, R. E., Rabushka, E. (1981a). "A Proposal to Simplify Our Tax System". *The Wall Street Journal*, 10 grudnia.
Hall, R. E., Rabushka, A. (1981b). *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Press.
Hampton, M., Christensen, J. (2004). "A Provocative Dependence? The Global Financial System and Small Island Tax Havens". W: R. Duffy i inni, *Global Governance, Conflict and Resistance*. London: Palgrave MacMillan.
Hampton, M. (1996). *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*. Basingstoke: Macmillan.
Harman, Ch. (1999). *A People's History of the World*. London: Verso.
Heath, A. (2006). *Flat Tax: Towards a British Model*. Stockholm: Stockholm Network.
Hickel, R. (2005). „Flat Tax: einfach ungerecht". *Blätter für deutsche und internationale Politik*, październik.
Hickel, R. (2009). „Schwarz-gelber Steuerpopulismus". *Blätter für deutsche und internationale Politik*, sierpień.
Huffschmid, J. (2007). „Die neoliberale Deformation Europas". *Blätter für deutsche und internationale Politik*, marzec.
Janeba, E., Schjelerup, G. (2002). *Why Europe Should Love Tax Competition – And the U.S. Even More So*, NBER Working Paper nr 9334, listopad.
Janeba, E. (1998). *Tax Competition when Governments lack commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat*. Department of Economics, Indiana University, niepublikowane.
Joebges, H., Grabau, M. (2009). „Renditedifferenzen bei Staatsanleihen im Euroraum: Grund zur Besorgnis?" *WSI-Mitteilungen*, wrzesień.
Kaufmann, H. (2008). *Die "Flat-Tax": die gerechtere Steuer*, Zürich: Liberales Institut, LI-Paper, kwiecień.
Keen, M., Kim, Y., Varsano, R. (2006). *The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence*, IMF Working Paper WP06/218
King, I., McAfee, R. P., Welling, L. (1993). "Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment". *Canadian Journal of Economics*, tom 26.
Leube, K. R. (2008). *Über die Unmoral der Steuerprogression*. Liberales Institut (LI-Paper), kwiecień.
Matzner, E. (2000). *Monopolar World Order. On the socioeconomics of US dominance*, Szombathely: Savaria Books.
McCain, J. (2007). Interview with NRO-Online *The Full McCain*, dostępne na stronie: http://www.nationalreview.com/

Mill, J. S. (1970). *Principles of Political Economy* .Books IV & V, London: Penguin.

Mooij, R. A., Nicodème, G. (2008). *Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Murphy, R. (2006). *A Flat Tax for the UK. The implications of Simplification*, dostępne na stronie: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/AACA_flat_tax_report

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.

OECD (1998). *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. Paris.

OECD (2005). *E-Commerce: Transfer Pricing and Business Profits Taxation*. OECD Tax Policy Studies, nr 10, Paris: OECD.

Piotrowska, J., Vanborren, W. (2008). *The corporate income tax revenue paradox: evidence in the EU*. European Commission/ Taxation and Customs Union: Working Paper, nr 12 – 2007.

Reynolds, A. (bez daty). *Marginal Tax Rates*. Library of Economics and Liberty, dostepne na stronie: http://www.econonlib.org.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Smith, A. (1904). *An Enquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*. tom II, London: Grant Richards.

Sørensen, P.B. (2006). "Can capital income taxes survive? And should they?", *CESifo Economic Studies*, tom 53, nr 2.

Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. London: Penguin.

Swiston, A., Mühleisen M., Mathai, K. (2007). *US Revenue Surprises: Are Happy Days her to Stay?*, IMF Working Paper, nr 143.

Tax Justice Network (2006). *Tax Justice Briefing: Tax Competition*. London.

Tax Justice Network (2008). *International Tax Co-operation and Competition*, dostępne na stronie: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client=1&lang=1+parent=91

Tax Justice Network (2009). *Magnitudes: dirty money, lost taxes and offshore*, dostępne na stronie: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103.

Tiebout, Ch. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, październik.

Uhl, S., Rixen, T. (2007). *Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten – mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewinnen*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Weiner, J. M., Ault, H. J. (1998). The OECD's Report on Harmful Tax Competition. *National Tax Journal*, tom 51, nr 3 (wrzesień).

Wilkinson, R., Pickett, K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.

Wilson, J. D. (1999). "Theories of Tax Competition". *National Tax Journal*, tom 52, nr 2.
Wolf, M. (2005). *Why Globalisation Works*. New Haven: Yale University Press.
Zodrow, G. R., Mieskowski, P. (1986). „Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods". *Journal of Urban Economics* .
Zodrow, G. R. (2003). "Tax Competition and Tax Coordination in the European Union". *International Tax and Public Finance*, tom 10, nr 6.

Tłum. Janusz Dąbrowski

What price the loss of progressivity in taxation? Europe's failure and its consequences

The article is dedicated to the erosion of the progressive tax system in the European Union countries and its negative social consequences, especially for newly transformed states. The study starts with presenting the process of approaching and retreating from progressive taxation. It discusses mutual relations between the tax system model and tax revenue. The author considers also, why the linear tax was introduced in some of the EU countries. The article concludes with recommendations to initiate works on common fiscal policy of the European Union and of the member states.

Zofia Jacukowicz
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Pytania o teorię płac

Postawienie pytań zawartych w niniejszym artykule ma na celu zainteresowanie się uczonych i czytelników problemami płac i udział w dyskusji prowadzącej do określenia współczesnej teorii płac.

Zadaniem nauki jest poszukiwanie prawdy naukowej, tworzenie nowej wiedzy. Jest ona niezbędna w odniesieniu do wszystkich dyscyplin naukowych, również tych, których przedmiotem jest działalność praktyczna. Literatura, dyskusje, elementy polityki płac, a również praktyka w tej dziedzinie prowadzą do wniosku, że brak jest kompleksowego ujęcia teorii płac, a aspekty teorii odnoszone do wynagrodzeń wykorzystywane są do podbudowy poglądów dotyczących innych zjawisk, jak bezrobocie czy inflacja.

Jest to dalece niewystarczające, a nawet wprowadza w błąd. Przedmiotem teorii płac jest szereg złożonych zjawisk. Dotyczą one proporcjonalnego opłacania pracy, która ma wiele własnych aspektów teoretycznych i praktycznych. Praca powinna być opłacana proporcjonalnie do wartości, ale ten wymóg przeciwstawiany jest innemu warunkowi, jakim jest niezbędny poziom płac, pokrywający koszt utrzymania pracowników. Płaca jako dochód pracowników przeciwstawiana jest kosztom pracy, ponoszonym przez pracodawców.

Niezbędna jest zatem teoria płac stanowiąca uogólnienie zjawisk zachodzących w praktyce, ich objaśnienie i uogólnienie. Jak każda teoria powinna ona obejmować definicję, spełniane przez nią funkcje, dylematy, jakie wiążą się z zawartością pojęcia płaca i wskazywać na prawa, jakie jej dotyczą.

W Polsce trudno dostrzec nie tylko teorię płac, brakuje również strategii wynagrodzeń, wskazującej perspektywy wzrostu płac, drogi usunięcia dysproporcji

wynagrodzeń czy kierunki rozwoju systemów płac i skutecznego opłacania pracowników.

Zakładam, że w naukach społecznych nie można prawidłowo sformułować strategii płac bez wiedzy teoretycznej, która przekłada się na praktykę opłacania pracy. Temu celowi służą przedstawione dalej rozważania i projekty zdefiniowania problemu, pokazanie jak rozległy jest obszar zagadnień wchodzących do problematyki płac i wyjaśnienie znaczenia teorii w tym układzie. Luki we współczesnej teorii płac nasuwają szereg wątpliwości, które zawarte są w sformułowanych pytaniach.

Definicja płac

Szeroko stosowane są legislacyjne i statystyczne definicje wynagrodzenia, opracowywane zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, nie wyjaśniają one jednak istoty wynagrodzenia, tylko mówią, jakie składniki wynagrodzenia uwzględnione zostały w prezentowanych badaniach. Służą sprawozdawczości i celom finansowym (opodatkowaniu), informują, które składniki stanowią wynagrodzenie, a jakie są kosztem pracy.

Definicja merytoryczna wskazuje odrębność przedmiotu, jego obiektywne istnienie i określenie sposobów jego badania. Opłacanie pracy wykonywanej przez pracowników na rzecz pracodawcy ma wiele określeń związanych z jej wykonywaniem i sposobem opłacania. Dlatego przed jej sformułowaniem wyjaśnione zostaną podstawowe pojęcia, a mianowicie *płaca* i *wynagrodzenie.*

Nie są one przypadkowe. Nowe określenia ukazywały się wówczas, gdy powstawały nowe rodzaje zadań lub nowy typ umowy o pracę i związane z tym odmienne formy jej opłacania. Praca różni się co do przedmiotu pracy (zadań), metody jej wykonywania (techniki, technologii), miejsca, organizacji i innych aspektów, które ją charakteryzują i odróżniają. Biorąc pod uwagę, że istotą płacy jest opłacanie pracy, nowe typy zadań czy formy zatrudnienia znajdowały wyraz w innych określeniach sposobu opłacania. Nie chodziło tu o zróżnicowanie nazwy płacy robotników zależnie od tego, czy zajmują się obróbką drewna, skóry czy metali bądź robotników budujących domy. Nie należy ich mylić czy utożsamiać z nazwą zawodu; aby powstało nowe określenie dochodu, o którym mowa, musiała również powstać nowa zasada opłacania. Wiązało się to z reguły z formami umów o pracę zawieranych pomiędzy pracodawcą a pracownikiem i znalazło wyraz w różnorodnych określeniach dochodów z pracy. Określenia te są w powszechnym użyciu, ale niejednokrotnie budzą wątpliwości i pytania, czy mogą być stosowane zastępczo, czy w ogóle mogą być stosowane, czy należy je odrzucić jako przestarzałe.

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie znaczenia poszczególnych określeń, ze wskazaniem, które z nich różnią się w sposób zasadniczy i zanikną

w przypadku ustania właściwego im rodzaju wynagradzania, a które mają szersze znaczenie i mogą być stosowane również przy zmieniających się formach umów o pracę lub używane zastępczo.

Do szeroko rozpowszechnionych określeń charakteryzujących dochody z pracy należą między innymi:

– płaca, wynagrodzenie – zarobek,
– uposażenie, pensja;
– gaża – stosowana w odniesieniu do wynagradzania aktorów;
– dieta – zwrot wydatków ponoszonych w podróży służbowej.

Czynniki opłacania pracy, znajdujące wyraz w przytoczonych określeniach, wynikają z różnic pracy i warunków jej wykonywania. Ważnym kryterium stosowania jednego z przytoczonych określeń jest wypłacanie wynagrodzenia w stałej wysokości lub różnicowanie go zależnie od bieżących efektów pracy

Zróżnicowanie pracy i warunków jej opłacania może oznaczać:

– czas pracy, znajduje wyraz w stałej wysokości płac,
– opłacanie wykonanego zadania (na przykład płaca za sztukę), charakteryzuje się płacą zmienną, zależną od wydajności pracy,
– efektywność pracy (wydajność, korzyści finansowe), opłacana płacą zmienną, zwykle stosowana jest zróżnicowana premia,
– wykonywanie innych zadań niż prace produkcyjne czy usługi, ale służących bezpieczeństwu, reprezentacji i innym celom. Opłacane są często własną, odrębnie określaną formą dochodu.

Płaca i wynagrodzenie

Określenie płaca i wynagrodzenie dotyczą najczęściej stosowanych form opłacania pracy, pojęcia te stosuję zamiennie jako równoznaczne. Budzi to czasami wątpliwości, dlatego szeroko uzasadnię, czym się różni wynagrodzenie od płacy i dlaczego je utożsamiam.

Płaca oznacza dochód z pracy uzyskany na podstawie umowy o pracę, nazywany także opłacaniem pracownika najemnego. Taki sam sens ma pojęcie wynagrodzenie. W wielu krajach stosowane były odrębne określenia dla opłacania robotników i pracowników umysłowych, przykładowo we Francji stosowano określenia *salaire* i *rémunération*, w Wielkiej Brytanii odpowiednio nazwy *wage* i *earning*. Wynikało to z ustalania dla robotników godzinowej stawki płac i stosowania tak zwanej płacy dniówkowej, należnej za liczbę przepracowanych godzin. Natomiast urzędnicy otrzymywali wynagrodzenie miesięczne.

W miarę postępu technicznego zakres pracy wyłącznie fizycznej zaczął zanikać. Wprowadzano mechanizację i automatyzację, które zmniejszały wysiłek fizyczny, ale wymagały większej wiedzy. Już w latach sześćdziesiątych ukazywały się publikacje, w których podkreślano, że w najbliższej przyszłości praca

robotnika nie będzie polegała na odpowiednim kształtowaniu produktu własnymi rękami, ale na nadzorowaniu urządzeń i maszyn. Zmiany te wywołały ograniczanie różnic pomiędzy pracą umysłową a fizyczną i projekt objęcia robotników systemem płac miesięcznych.

Obok przesłanek organizacyjnych projekt ten stał się postulatem społecznym, a we Francji również programem politycznym G. Pompidou w wyborach prezydenckich w 1969 roku. Wprowadzenie płacy miesięcznej dla robotników uzasadniane było możliwościami osiągania przez robotników wyższego standardu życia i zwiększeniem poczucia godności osobistej. Stanowił dla nich satysfakcję moralną oraz rozszerzenie zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza wynagrodzenie za okres przerw w pracy spowodowanych chorobą.

Przejście z płac godzinowych na płace miesięczne było kłopotliwe, zwłaszcza w branżach słabiej rozwiniętych technicznie oraz tam gdzie stosowano akordowe formy płac. Przyjmowano w tej mierze różne rozwiązania, na przykład wypłaty dla robotników nie za cały miesiąc, ale co dwa tygodnie. Stopniowo wprowadzano ten system nie tylko we Francji, stał się on rozwiązaniem powszechnym.

Wraz ze stosowaniem ujednoliconych zasad wynagradzania odmienna nazwa dla systemu wynagradzania robotników i stanowisk nierobotniczych stała się zbędna, nastąpiła zmiana nazwy na ogólną – pracownicy – łączącą obie kategorie zatrudnionych. Ujednolicenie to wprowadzono nieco na wyrost, w wielu krajach odrębne określenia utrzymują się nadal, ale straciły dawne znaczenie. W Polsce dla robotników stosowane jest określenie *pracownicy na robotniczych stanowiskach pracy,* a dla urzędników – *pracownicy na nierobotniczych stanowiskach pracy.* Współcześnie występuje tendencja odchodzenia od stanowisk pracy na rzecz zawodów. Jest ona stosowana w sprawozdawczości statystycznej, coraz trudniej znaleźć odrębne dane o wynagrodzeniach robotników i pracowników umysłowych[19].

W Polsce pojęcia wynagrodzenie i płaca ulegały zmianom, zwłaszcza w latach osiemdziesiątych, gdy w trakcie kolejnej reformy wyodrębniono płacę wynikającą z taryfikatora kwalifikacyjnego (kategorii zaszeregowania), którego stosowanie było obowiązkowe, jako płacę stałą, w przeciwieństwie do pełnego dochodu zawierającego wszystkie składniki, określanego jako wynagrodzenie. Stopniowo przyjęto, że podstawowym określeniem dochodu z tytułu umowy o pracę jest wynagrodzenie i tak przyjmowane jest w kodeksie pracy, sprawozdaniach GUS i innych dokumentach. W latach dziewięćdziesiątych stosowanie taryfikatora kwalifikacyjnego przestało być obligatoryjne, ale niektórzy nadal uważają pojęcie płaca za stałą część wynagrodzenia.

[19] Podjął takie poszukiwania Mieczysław Rakowski, por. M. Rakowski (2007) „Materialne podstawy pozycji pracowników umysłowych w Polsce; od zacofanego kapitalizmu, niesprawnego socjalizmu do zależnego kapitalizmu", „Problemy Polityki Społecznej", nr 10 (przypis od redakcji).

W moim rozumieniu pojęcia te wraz z zarzuceniem podziału zatrudnionych na robotników i pracowników umysłowych stały się synonimami i stosuję je zastępczo.

Nie wyjaśniają one jednak istoty wynagrodzenia, tylko mówią, jakie składniki wynagrodzenia uwzględnione zostały w prezentowanych badaniach. Służą sprawozdawczości i celom finansowym (opodatkowaniu), informują, które składniki stanowią wynagrodzenie, a jakie są kosztem pracy. Określenia te nie powstawały przypadkowo, każde z nich zawiera inną treść, dotyczy innego rodzaju pracy lub innej formy zawierania umowy o pracę. Ważnym kryterium stosowania jednego z przytoczonych określeń jest wypłacanie wynagrodzenia w stałej wysokości lub różnicowanie. W odniesieniu do meritum przyjęto, że definicja płac powinna określać, za co przysługuje wynagrodzenie, czym ono jest z ekonomicznego punktu widzenia, jakie wymagania organizacyjne i prawne stawia płaca, na czym polega jej rola społeczna.

Proponuję następujące sformułowanie definicji płac:

Płaca jest wynagrodzeniem za pracę wykonywaną na podstawie umowy zawartej pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Stanowi ekwiwalent za pracę, a wysokość wynagrodzenia powinna być różnicowana proporcjonalnie do wartości pracy. Do jej obliczania służą różne systemy wynagradzania, umowa o pracę może być zawierana na różny okres, nie zależy od miejsca wykonywania pracy.

Podana definicja formułuje kilka wymagań, które przesądzają o tym, czy dany dochód jest płacą. Wymienione cechy wynagrodzenia nie są rozumiane jednoznacznie, każda z nich ma wiele aspektów dyskusyjnych i alternatywnych interpretacji.

Źródła dochodu mogą być różne, na przykład dochód: z pracy, z kapitału, emerytura. Płaca stanowi dochód z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Nie wszystkie korzyści z pracy są wynagrodzeniem, nie stanowią wynagrodzenia korzyści z pracy wykonywanej na użytek własny, na przykład z działki, praca domowa (gotowanie, samodzielny remont mieszkania) itp. Dany dochód jest wynagrodzeniem (płacą) wówczas, gdy praca wykonywana jest odpłatnie na podstawie stosunku pracy. Jeżeli pracodawca oprócz wynagrodzenia za pracę świadczyłby dla swoich pracowników pomoc finansową z innego tytułu, nie stanowi ona wynagrodzenia, ale świadczenie, czy działalność charytatywną.

Główną cechą płacy jest wypłacanie jej za pracę, jednakże płaca powinna wystarczać pracownikowi na utrzymanie, jest to warunek *sine qua non*, nie można od pracownika wymagać, że będzie przeznaczał czas, wysiłek i umiejętności na pracę za zbyt niskie wynagrodzenie. Ludzie niejednokrotnie świadczą innym bezpłatną pomoc, ale nie można tego odnosić do pracy zawodowej.

Ta sama kwota wynagrodzenia uzasadniona wykonywaną pracą jednym pracownikom wystarcza na utrzymanie, innym zaś nie. Przyczyną tego może być umiejętność lub nieumiejętność gospodarowania posiadanym dochodem, ale przede wszystkim

spowodowana jest różną sytuacją rodzinną i liczbą osób pracujących w rodzinie. Potrzeba uzupełniania dochodu rodziny o niskich zarobkach na ogół nie jest podważana. Dokonuje się ona przez różne formy świadczeń socjalnych, jak dodatki rodzinne ulgi podatkowe itp. Powstaje pytanie, czy pojęcie płaca można lub należy rozszerzyć o świadczenia socjalne przyznawane pracownikowi z tytułu potrzeb, na przykład licznej rodziny. Ta kwestia wydaje mi się najważniejsza i najtrudniejsza w definicji płac.

Przypomnę, że płaca według potrzeb była jednym z haseł filozofii marksistowskiej. Uważano, że płaca według pracy jest formą przejściową, konieczną ze względu na potrzebę motywacji na niskim poziomie rozwoju gospodarczego, która stopniowa zastępowana będzie podziałem według potrzeb. Przejście od zasady podziału według pracy do zasady podziału według potrzeb zostało w Związku Radzieckim zaprojektowane i opisane przez S. Strumilina. Podział według potrzeb dotyczył wszystkich obywateli, zaczynał się od bezpłatnego wyżywienia w stołówkach i szkołach, bezpłatnych książek i innych artykułów podstawowych. Odpłatnie nabywane były artykuły na zaspokojenie potrzeb indywidualnych, a szczególnie wysoka cena ustalana była na artykuły luksusowe. Zasada ta pozornie zaspokajała potrzeby ludzi, a w rzeczywistości rozbudzała je, ponieważ ceny na kupno lepszego produktu były zaporowe, nie do osiągnięcia przez zwykłych pracowników, dodatkowo produkowane w niewielkich ilościach, co utrudniało ich nabycie nawet przez lepiej zarabiających.

W podział według potrzeb wpisany był niski poziom ich zaspokajania, który określam, jako *równość w niezaspokajaniu potrzeb.* J.K. Galbraith wyraża opinię, że „Słabość i sztywność zaopatrzenia obywateli krajów Europy Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego w dobra i usługi w wymaganej ilości i odpowiednio do zmieniającej się mody, miały wiele wspólnego z upadkiem tych reżimów" (1999, s. 22). W moim odczuciu hasło *podział według potrzeb* nie zaspokajało potrzeb, lecz je rozbudzało.

Istotą współczesnych postulatów podziału według potrzeb jest wyrównywanie nierówności społecznych i uzupełniania najniższych dochodów, tak by członkom społeczeństwa o niewystarczających zarobkach zapewnić utrzymanie na godziwym poziomie. Między tymi programami jest istotna różnica, nie chodzi jednak o jej wyjaśnianie, ale o odpowiedź na pytanie: *czy elementy podziału według potrzeb wiązać z wynagrodzeniem*?

Nie neguję potrzeby uzupełniania dochodów osób czy rodzin o środki pomocy społecznej, ale jej formy mogą być różne. Można wyróżnić trzy podejścia do tego problemu:

1) płaca stanowi odpłatność za pracę, bez różnicowania z tytułu zamożności pracownika i liczby dzieci;
2) dodatkowe świadczenia, dodatki z tytułu kosztu utrzymania rodziny, ulgi podatkowe itp. stanowią inną niż wynagrodzenie, pozapłacową kategorię społeczno-ekonomiczną;

3) dodatki rodzinne lub inne formy podwyższania dochodu pracownika z tytułu potrzeb, na przykład utrzymania licznej rodziny, wchodzą w pełni lub częściowo do wynagrodzenia.

Zasada pierwsza wydaje się najbardziej sprawiedliwa, motywacyjna i prorozwojowa. Druga z nich jest zbliżona do współczesnych poglądów społecznych na temat płacy godziwej; podstawą do uzyskania dodatkowych świadczeń są niskie płace, ale świadczenia nie zwiększają bezpośrednio wynagrodzenia. Zasada trzecia zmienia istotę płac i ich definicję, ponieważ wynagrodzenie w tym ujęciu przestaje być ekwiwalentem za pracę, ale staje się uzgodnioną kwotą, zależną od pracy, ale także od sytuacji materialnej pracownika, jego rodziny, zdrowia, mieszkania itp. obarczając pracodawcę kosztem zapewnienia pracownikom godziwych warunków życia.

Mogą również występować inne formy pośrednie między płacą za pracę a włączeniem do niej zasiłków.

Pomoc społeczna osobom biednym stanowi obowiązek społeczny państwa i wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem jest świadczenie jej przez państwo. Włączenie świadczeń socjalnych do wynagrodzenia oznacza różnicowanie płac nie tylko w zależności od pracy, ale i od potrzeb pracowników. Brakuje też jednoznacznych stwierdzeń, kto miałby ponosić dodatkowe koszty pracy. Czy wynagrodzenie jest płacą za pracę czy płacą rodzinną, czy koszt świadczeń socjalnych powinien ponosić pracodawca i ewentualnie w jakim stopniu.

W przedstawionej definicji przyjęto, że pojęcie płaca nie obejmuje żadnych świadczeń socjalnych.

Przedstawiony projekt definicji zakłada, że **płaca stanowi ekwiwalent za pracę**, a kryterium różnicowania wynagrodzenia jest wartość pracy, to znaczy jej wymagania i efekty. Określenie płaca ekwiwalentna oznacza, że wynagrodzenie powinno być równe i sprawiedliwe.

W przedstawionej definicji płacy nie chodzi o równość w sensie bezwzględnym – płacę jednakową czy o egalitaryzm płac, ale o **równość wobec pracy.** Opłacanie pracowników proporcjonalnie do wartości ich pracy jest **sprawiedliwe.**

Każdy człon definicji płacy rodzi nowe pytania:

a) czy określenie płaca sprawiedliwa jest równoznaczne z wymaganiem opłacania pracy według jej wartości;
b) czy brak dyskryminacji jest równoznaczny z równością wobec pracy;
c) czy szerzej – równość wymaga określenia wartości poszczególnych czynności i zadań na danym stanowisku i stawki za ich wykonanie;
d) jak duże mogą być rozpiętości płac pomiędzy najniżej opłacaną pracą najprostszą, a wynagrodzeniem maksymalnym;
e) czy można uznać za sprawiedliwą płacę odpowiadającą wartości pracy, ale nie wystarczającą na utrzymanie.

Problematyka związku wynagrodzenia z pracą jest bardzo szeroka. Aby nie zdominowała ona wywodu, zostanie omówiona w odrębnym punkcie. Dotyczy to również kwestii sprawiedliwości, która ma istotne znaczenie przy interpretacji płacy

Dyskryminacja oznacza zależność płacy od tego, kto ją wykonuje, stanowi nierówność i niesprawiedliwość. Dotyczy przykładowo różnic płac pomiędzy kobietami i mężczyznami, emigrantami a obywatelami własnego kraju, pracownikami niepełnosprawnymi i pełnosprawnymi. Tego typu nierówność jest powszechnie uznana za dyskryminację i zakazana międzynarodowymi przepisami prawnymi.

W polskim kodeksie pracy z 2009 roku pojęcie dyskryminacji zostało znacznie rozszerzone i objęto nim wszelkie formy nierównego traktowania pracownika.

Do obliczania wysokości płacy służą różne systemy wynagradzania.

System płac nie ma jednolitej definicji, pojęcie to można traktować szeroko jako **całokształt zasad ustalania wynagrodzenia** lub węziej – jako metodę ustalania płacy indywidualnej. Do dalszych rozważań przyjęta zostanie szersza definicja obejmująca nie tylko formy wynagradzania, ale również określanie wartości pracy i metody opłacania pracowników.

Mierzenie wartości pracy polega na ustaleniu, czym i o ile różni się praca wykonywana przez pracowników na poszczególnych stanowiskach, a następnie – czy i o ile powinno różnić się ich wynagrodzenie. Jest to kwestia związana z wartością pracy, która będzie omówiona odrębnie.

W systemie płac tradycyjnie stosowaną metodą jest ustalanie płac w oparciu o taryfikator kwalifikacyjny, w którym główną rolę pełnią tabele płac i płaca zasadnicza. W relacji do płacy zasadniczej ustalana jest z reguły wysokość premii i dodatków. Płaca zasadnicza jest samodzielną częścią wynagrodzenia, może również stanowić wyłączny jego składnik, jeżeli przedsiębiorstwo nie zastosowało premii lub innych elementów płacy służących opłacaniu wykonywanych zadań. Tabele płac opracowują przedsiębiorstwa we własnym zakresie. Kwotowa wysokość stawek zależy od możliwości finansowych przedsiębiorstwa i wewnętrznej struktury wynagrodzeń.

System płac obejmuje również formy płac, które stanowią technikę obliczania wysokości wynagrodzenia i powinny być dostosowane do organizacji pracy i technologii produkcji.

Dobór formy płac i inne rozwiązania w ramach systemu płac przyjęte w danej firmie powiązane są z metodami organizacji pracy. Nie mają one wpływu na zaliczenie do płac lub odrzucenie ich z tej kategorii.

Płaca wypłacana jest za pracę wykonywaną na podstawie umowy zawartej pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, nie zależy od miejsca wykonywania pracy ani od okresu, na jaki zawierana jest umowa o pracę.

Umowa o pracę nazywana jest w kodeksie pracy **stosunkiem pracy**. Jest on zdefiniowany następująco: „Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy

i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem" (*Kodeks pracy* 2009, art. 22. § 1).

Obecnie, wobec zwiększania się różnorodności warunków wykonywania pracy, zwłaszcza rozszerzania się pracy w domu, podane określenie powinno ulec rozszerzeniu. Trudny do realizacji jest wymóg pracy pod kierownictwem, ponieważ w praktyce występują również inne formy pracy. Od dawna rozpowszechnione jest chałupnictwo, z pracą wykonywaną samodzielnie i od dziesiątków lat nasuwające trudności interpretacji przytoczonego sformułowania. Coraz więcej zadań wykonywanych jest samodzielnie, na przykład telepraca. Rozszerza się też stosowanie umów cywilnoprawnych, które zgodnie z kodeksem pracy nie stanowią stosunku pracy. Jest to dyskusyjne, ponieważ nasuwa się pytanie, czy zasadna jest nadrzędność formy umowy o pracę nad treścią i charakterem pracy? Wydaje się, że umowy ustalające wysokość zarobku zależnie od rodzaju pracy powinny należeć do kategorii *wynagrodzenie*, niezależnie od formy opodatkowania bądź innych formalnych wymogów. Dotyczy to również umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

Umowa o pracę może być zawierana na czas nieokreślony lub na różny okres. Kwestię tę reguluje kodeks pracy i nie budzi wątpliwości od strony formalnej, wskazane jest jednak zawieranie umów o pracę na czas nieokreślony, co nie oznacza dożywotnio.

Interpretacja stosunku pracy i wynagrodzenia jest jednym z pytań z dziedziny teorii płac wymagających dyskusji.

Sposób mierzenia pracy

Wartość pracy ustala się przy pomocy systemu taryfowego. System taryfowy służy do opłacania jakościowych cech pracy i stanowi główne narzędzie wynagradzania pracowników proporcjonalnie do trudności, odpowiedzialności i uciążliwości pracy. Te aspekty pracy opłacane są płacą zasadniczą. Rola płacy zasadniczej powoduje, że system taryfowy ma szczególne znaczenie w systemie płac i powinien być opracowany z maksymalną starannością.

Zasady wynagradzania. Ustalanie wartości pracy

Dążąc do ustalenia prawidłowego związku płacy z pracą, należy określić definicję pracy. Do tego celu przyjmuje się, że praca jest to zespół zadań i czynności wykonywanych na stanowiskach pracy i znajduje wyraz w:

a) jakości pracy (trudności, złożoności pracy, odpowiedzialności, wysiłku),

b) ilości pracy (efektach, wydajności).

Zasada zależności wynagrodzenia od wartości pracy wymaga określenia wartości pracy, wprowadzenia jej pomiaru i wyrażenia wartości pracy w złotych. Po-

glądy filozofów, etyków lub innych myślicieli są słuszne w odniesieniu do zasad ogólnych. Do charakterystyki pracy potrzebna jest wiedza z zakresu organizacji pracy, fizjologii, a w odniesieniu do konkretnej roboty, również z dziedziny technologii. Ta wiedza pozwala na scharakteryzowanie czynności wykonywanych w trakcie różnych zadań, porównanie ich między sobą i ocenę. Potrzebna jest też wiedza ekonomiczna by wykorzystać techniczną ocenę pracy do nadaniu jej pieniężnej wartości. Szacowanie wartości pracy nie wymaga dużej dokładności, niezbędne jest jednak odrzucenie innych kryteriów aniżeli wkład i efekty pracy.

Wynagrodzeń nie można rozpatrywać w oderwaniu od technicznej strony pracy. Z tego względu płaci się za te kwalifikacje i cechy psychofizyczne, które są warunkiem dobrego wykonywania zadań na danym stanowisku pracy. Stanowią one odpowiedź na wymagania pracy i przedmiot wyceny pracy (wartościowania pracy). Cechy osobowe, które przyczyniają się do lepszych efektów pracy i stanowią osiągnięcia pracownika, również powinny być opłacane, nawet jeśli nie stanowią warunku niezbędnego do objęcia danego stanowiska. Opłacanie cech osobowych przybiera formę awansu lub premii, ewentualnie wyższej płacy zasadniczej, powinny one jednak być poprzedzone pomiarem jakościowych cech pracy, gdyż dopiero w porównaniu z wymaganiami pracy można ustalić przydatność osobowych cech pracownika i ocenić wartość jego osiągnięć.

Wartość pracy nie ma wymiaru bezwzględnego, obiektywnego, jak miary fizyczne, nie jest też miernikiem subiektywnym, ale ma wymiar ekonomiczno-społeczny. Polega on na tym, że praca, której wykonanie wymaga na przykład wyższych kwalifikacji zawodowych, jest droższa, albo praca, która przynosi większe korzyści, ma wyższą wartość. Dyskusyjny jest natomiast stopień tych różnic. W poszczególnych krajach kształtuje się on niejednakowo i zależy w dużej mierze od historycznego ukształtowania się i społecznej akceptacji poszczególnych kryteriów różnicowania pracy. Często przypisuje się większą wartość tym aspektom pracy, które są rzadsze, na przykład wysokie kwalifikacje. W Polsce w warunkach centralnego zarządzania najwyżej ceniona była praca ciężka i niebezpieczna (górników), obecnie w warunkach bezrobocia i przekształceń ustrojowych nastąpiły zasadnicze zmiany relacji płac, wysoko opłacani są menedżerowie i członkowie zarządów spółek.

Sprawiedliwość płac – poglądy

Sprawiedliwość wynagrodzeń najczęściej rozumiana jest jako równość wobec pracy, jednak pojęcia te nie są jednoznaczne.

Można zadać pytanie, co będzie nas interesowało w analizie „godnego" i „sprawiedliwego" wynagrodzenia? Czy będą to proporcje płac zasadniczych, właściwa ocena pracy, przejawiająca się zróżnicowaniem dodatkowych elemen-

tów wynagrodzenia w zależności od ilości i jakości wykonywanej pracy (premie, nagrody, bonusy) czy też dochodowy aspekt wynagrodzeń?

Trudno o jednoznaczną odpowiedź. Szczególnie ważne są w tej mierze proporcje, ale dotyczą one nie tylko płacy zasadniczej, lecz całego wynagrodzenia. Zależy to od systemu płac i roli, jaką dana organizacja przypisuje płacom zasadniczym, a jaką ruchomym składnikom wynagrodzenia, w tym premii. Premie uważane są często za motywacyjny składnik wynagrodzenia, jednak powinien on nie tylko zachęcać do osiągania lepszych wyników pracy, ale również do ich sprawiedliwego opłacenia. Decydującym czynnikiem nie jest udział danego elementu wynagrodzenia w łącznej kwocie płacy, ale jego obiektywny wymiar w stosunku do osiągnięć innych pracowników. Negatywną, wręcz deprymującą rolę pełnią zbyt niskie wynagrodzenia w porównaniu z wartością pracy rozumianej jako wysiłek, wkład pracy wynikający z trudności, odpowiedzialności i uciążliwości wykonywanych zadań i osiąganej wydajności lub innych efektów ich oceny

Występuje również inna definicja wartości pracy: „wartość, którą dana praca przynosi pracodawcy, a więc powinna być powiązana z rynkową wartością produktu pracy". Nasuwają się też pytania o regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń, wynikające zarówno z kształtowania się lokalnych rynków pracy, jak i różnic w poziomie kosztów utrzymania.

Problematyka płac dotyczy żywotnych kwestii dla każdego pracownika, a liczba możliwych rozwiązań jest tak duża, że trudno omawiać je szerzej. Niniejszy artykuł ma na celu określenie podstawowych zasad, które byłyby następnie podstawą udzielania odpowiedzi czy rozwiązywania kwestii szczegółowych. Podstawą tą jest zasada opłacania pracy, **płaca jest ekwiwalentem za pracę.** Jeśli problemy poruszane w dyskusji czy rozwiązania proponowane do wdrożenia odpowiadają tej zasadzie, jest ona sprawiedliwa, jeśli do wynagrodzenia włączane są inne dochody – stanowi to jej wypaczenie.

Kwestia odpowiedniego, proporcjonalnego opłacania pracy ma stare korzenie. Potrzeba sprawiedliwej, równej oceny jest głęboko zakorzeniona w charakterze człowieka. Już Arystoteles w *Etyce nikomachejskiej* postawił pytanie, ile zboża powinien dać rolnik szewcowi za sandały, i daje odpowiedź, że tyle, aby praca i koszty jednego i drugiego były równe. Równorzędna wymiana wyrobów zawsze była warunkiem sprawiedliwości i odpowiednikiem uczciwości rzemieślników i kupców.

O wysokości wynagrodzenia pracowników najemnych pisze Adam Smith: „(...) dla osoby, która posiada jakiś towar (...) wartość tego towaru równa jest tej ilości pracy, jaką pozwala mu on nabyć lub jaką pozwala mu rozporządzać. Praca przeto stanowi rzeczywisty miernik wartości wymiennej wszelkich towarów". (Smith 2007, s. 38). Wykazuje on, że sam pieniądz jest zmienny (czego świadectwem jest wielka inflacja za Tudorów) w zależności od zmian w ilości pracy potrzebnej na wyprodukowanie złota i srebra. Odrzuciwszy pie-

niądz, powraca on do pracy jako jedynego możliwego miernika, podając dosyć interesującą przyczynę tego powrotu. Sprowadza się ona mianowicie do tego, iż: „O równych ilościach pracy można powiedzieć, że zawsze i wszędzie mają równą wartość dla robotnika. Przy zwykłym stanie swego zdrowia, sił i usposobienia, zwykłym stopniu swej umiejętności i sprawności robotnik musi zawsze poświęcić tę samą ilość swych wygód, swobody i zadowolenia(...) Tak więc jedynie praca, jako nigdy nie wahająca się w swej wartości, jest jedynym ostatecznym i rzeczywistym miernikiem, według którego można oceniać i porównywać wartość wszelkich dóbr w każdym czasie i na każdym miejscu. Ona jest ich ceną rzeczywistą: pieniądze stanowią jedynie ich cenę nominalną" (Smith 2007, s. 41).

Trudno o bardziej uniwersalną definicję tych pojęć.

Problemem sprawiedliwości zajmują się przede wszystkim filozofowie i etycy. Do znanych rozważań na temat sprawiedliwości należą prace Johna Rawlsa. Omawia on pojęcia sprawiedliwość, równość i bezstronność. Od niego pochodzi pogląd, że „Sprawiedliwość nie pozwala na ograniczenie wolności niektórych w imię większego dobra pozostałych. Niedopuszczalne jest bilansowanie zysków i strat różnych osób, tak jak gdyby były jedną osobą" (Rawls 1994, s. 44). Rawls rozpatruje sprawiedliwość jako równość i bezstronność, nawiązuje przy tym do sytuacji wyjściowej, gdy nikt nie wie, jaką pozycję zajmie w przyszłości, i trzeba bezstronnie określić zasady sprawiedliwości, ponieważ każdy może znaleźć się w sytuacji najmniej uprzywilejowanej.

Od dążenia do sprawiedliwości odcinają się niektórzy znani ekonomiści. M. Friedman uznaje sprawiedliwość za pojęcie „bardzo niejasne, a w rzeczywistości tak trudne, że nie wiadomo, czy w ogóle możliwe do precyzyjnego określenia" (Friedman, Friedman 1994, s. 129). Współcześnie propagowane są również inne poglądy. Niektórzy autorzy całkowicie odrzucają równość i wyrażają opinię, że prowadzi ona do zastoju, natomiast nierówności rozwojowi sprzyjają. Uogólniając, można zauważyć, że przeciwnikami sprawiedliwości są zagorzali zwolennicy wolnego rynku i liberalizmu gospodarczego. W tej kwestii wypowiada się też noblista F. A. von Hayek. Z jego publikacji wynikają obawy, że dążenie do sprawiedliwości prowadzi do dyktatury. Poddawał w wątpliwość istnienie powszechnie uznawanych wartości. Wyrażał opinię, że podejmowanie przez rząd działań w tej kwestii byłoby realizacją czyjegoś ideału sprawiedliwości dystrybutywnej (Hayek 1982, s. 47).

Ten nurt dyskusji wydaje się szczególnie ważny w odniesieniu do płac, chodzi tu bowiem o powiązanie teorii i praktyki sprawiedliwości.

W tej kwestii wysuwane są różne poglądy i argumenty, wśród których za najważniejsze można uznać dwa nurty. Pierwszy z nich przyjmuje za płacę sprawiedliwą wynagrodzenie proporcjonalne do wkładu i efektu pracy, które określane jest także jako wartość pracy. Występuje również inny pogląd, prospołeczny,

który głosi, że płaca powinna uwzględniać sytuację rodzinną pracownika i jej potrzeby**.** Został on sformułowany w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz zawarty w innych dokumentach o charakterze międzynarodowym, określających kierunki polityki społecznej, w tym Europejskiej Karcie Społecznej. Reprezentują one społeczne podejście, a ich istotą w dziedzinie płac jest postulowanie wynagrodzenia na poziomie pozwalającym na godziwy poziom życia.

Nie neguję celowości udzielania pomocy finansowej osobom czy rodzinom, którym jest ona potrzebna. Należy jednak odpowiedzieć na pytanie, czy pomoc ta powinna być świadczona przez państwo lub wyspecjalizowane instytucje, czy obarczać pracodawcę. Można również stosować rozwiązanie pośrednie, część wynagrodzenia wiązać z płacą, ą część z potrzebami pracowników.

Opowiadam się za rozwiązaniem pierwszym, ponieważ uzupełnianie płacy o świadczenia wypacza związek płacy z pracą i zwiększa koszt ponoszony przez pracodawcę. Są to rozwiązania alternatywne, które powinny zostać przedyskutowane przez specjalistów i polityków, a wybrane rozwiązanie powinno być obligatoryjne.

Te poglądy są elementem teorii i polityki płac, ale z trudem znajdują odzwierciedlenie w praktyce. Trudność ich realizacji może wynikać ze sprzeczności obu kryteriów. Kryterium płacy sprawiedliwej, rozumianej jako płaca proporcjonalna do wykonanej pracy, wymaga analizy różnic pracy, określenia stopnia jej zróżnicowania, metod opłacania pracy, uwzględniających różnice, o których mowa, oraz systematycznego ich przestrzegania. Do tego celu stosowane są badania wpływu różnych cech pracy na jej wartość, które znane są pod nazwą wartościowania pracy.

Z kolei kryterium zapewnienia pracownikowi i jego rodzinie godziwej egzystencji koncentruje się na sprecyzowaniu niezbędnych potrzeb, wielkości rodziny, metodach liczenia kosztów utrzymania, wśród których najbardziej znaną jest minimum socjalne, na płacy minimalnej, a także dochodach ze środków społecznych. Kryterium to nie neguje opłacania pracy proporcjonalnie do jej wartości, ale pierwszym warunkiem jest zaspokojenie potrzeb rodziny.

Płaca według pracy. Interpretacja wartości pracy

Wartość pracy jest pojęciem szerokim, i trudnym do dokładnego ustalenia. Kryteria podziału związane z koncepcją wynagradzania według pracy są w literaturze ujmowane w różny sposób. W. Morawski przedstawia ich typologię, którą przytaczam w dużym skrócie (Morawski 2001, s. 298–300):

1) Zasada każdemu według zasług, a ściślej wedle zasłużonej nagrody.
2) Zasada merytokratyczna. W tym punkcie wymieniono dwie zasady, a mianowicie: każdemu należy się nagroda proporcjonalnie do wkładu, na przykład wkładu pracy czy wkładu wynikającego z włożonego wysiłku, każdemu według stanowiska.

3) Zasada uprawnień. Prawomocne oczekiwania jednostek lub grup, że otrzymają dobra, do których nabyły kiedyś uprawnienie.
4) Zasada równości rezultatów (każdemu równo według wyników grupowych),
5) Zasada równości szans.
6) Zasada zaspokajania potrzeb podstawowych.
7) Zasada funkcjonalnej nierówności. Zakłada nierówność nagród wynikającą z nierównego wkładu jednostek w funkcjonowanie firmy.

Przytoczone zasady, sformułowane przez różnych autorów próbują wyjaśnić związek wynagradzania z pracą, jednak żadna z nich nie określa, co oznacza opłacanie według wartości pracy. Bliskie tej zależności jest określenie *każdemu według stanowiska.* Stanowisko pracy jest w strukturze organizacyjnej najniższym szczeblem podziału pracy, dla którego określany jest zespół wymagań (kwalifikacji zawodowych), które muszą być spełnione przez zatrudnionego, aby prawidłowo wykonywał swoją pracę (Sienkiewicz 2007, s. 19).

Z kolei zasady słabo związane z wynagrodzeniem, to na przykład równość szans, która nie dotyczy pracy wykonanej, ale możliwości jej podjęcia, lub zasada uprawnień, która może dotyczyć innych dochodów niż płace, na przykład emerytur.

W każdej z tych zasad tkwi element wynagradzania według pracy, mają one jednak charakter fragmentarycznych spostrzeżeń czy abstrakcyjnych rozważań. Moim zastrzeżeniem do tego typu określania płac jest ich oderwanie od istoty pracy. Wyrażam pogląd, że zasady wynagradzania służą opłacaniu pracy i mogą być wyjaśnione tylko przez pryzmat pracy.

Pomiar wartości pracy

Mierzenie wartości pracy polega na ustaleniu: czy i o ile różni się praca wykonywana przez pracowników na poszczególnych stanowiskach, a następnie – czy i o ile powinno różnić się ich wynagrodzenie.

Do oceny różnic pracy najlepsze wyniki daje metoda określana jako wartościowanie pracy.

Wartościowanie pracy składa się z dwóch członów:

– analizy pracy,
– oceny pracy w punktach.

Wartość pracy z reguły wyrażana jest w punktach. Każda metoda punktowa składa się z trzech elementów:

– zestawu kryteriów oceny pracy,
– wag, odzwierciedlających względną ważność każdego kryterium oceny oraz punktacji dla wyróżnionych poziomów (stopni) natężenia,
– zasad przyznawania punktów dla poszczególnych poziomów każdego kryterium (tzw. kluczy analitycznych).

W polskiej metodzie UMEWAP (Uniwersalna Metoda Wartościowania Pracy) przyjęto cztery grupy kryteriów, które dzielone są na czynniki szczegółowe. Syntetyczne kryteria różnicowania pracy to: złożoność pracy, odpowiedzialność, uciążliwość, warunki jej wykonywania.

Ustalenie wartości pracy jest przedmiotem badań i projektów metodycznych od ponad stu lat. Jest to trudne, ponieważ do oceny wkładu i efektów pracy nie ma w pełni wymiernych, technicznych miar. W pełni obiektywnymi miernikami są: czas, który służy nie tylko do wyceny liczby przepracowanych godzin, ale również czasu niezbędnego do nabycia umiejętności, i wydatek energetyczny przy wykonywaniu pracy, którego pomiar stosuje się w trakcie wartościowania pracy.

Wartościowanie pracy dokonywane jest z pewnym uproszczeniem. Należy przestrzegać przyjętych mierników różnicowania pracy i zasad przyznawania punktów. Pracownicy jednak w ciągu dnia wykonują różne zadania o niejednakowym stopniu trudności i uciążliwości i wystarczy wycenić ich główne zadania. Samo odrzucenie czynników innych niż praca prowadzi do obiektywizacji płac i znacznie poprawia relacje wynagrodzeń.

Wyrażenie wartości pracy w złotych

Wycenę wartości pracy przeprowadza się w punktach, ale wynagrodzenie wypłacane jest w złotych. Wartościowanie pracy trzeba zatem uzupełnić o ustalenie wartości punktu w złotych. Pełną równość zapewniłaby jednakowa wycena punktu. Nie stawiam jednak postulatu równości, ale sugeruję, aby zakład pracy łączny fundusz płac podzielił przez sumę punktów na wszystkich stanowiskach pracy, a uzyskana kwota stanowiłaby wartość punktu. Wartość punktu pomnożona przez ich liczbę na danym stanowisku pracy stanowiłaby stawkę wynagrodzenia pracownika albo podstawę budowy taryfikatora kwalifikacyjnego.

Wartościowanie pracy zostało omówione skrótowo, informacyjnie, ponieważ było przedmiotem licznych publikacji (Jacukowicz 2002). Wysokość płac zależy nie tylko od złożoności pracy, ale i od możliwości finansowych firmy. Stanowi to dodatkowy dylemat, ponieważ dwie firmy o tym samym profilu produkcji i jednakowej wycenie pracy w punktach powinny mieć jednakowe płace, w rzeczywistości jednak wygląda to zupełnie inaczej. Wydaje się, że trzeba taką sytuację zaakceptować, pod warunkiem, że nie dąży się do trwałej polaryzacji wynagrodzeń, ale do podwyższenia ich w biedniejszej firmie. Doprowadzenie do równości płac doprowadziłoby do innego wadliwego rozwiązania, a mianowicie zaniżania wynagrodzeń w bogatszej firmie. Dążenie do wyrównywania płac w górę jest jednym ze źródeł rozwoju gospodarczego.

Są również inne metody pozwalające z dużą dokładnością określić wartość pracy. Ustalenie wartości pracy nie wyczerpuje problematyki jej opłacania, trzeba bowiem uwzględniać fakt, że pracę wykonuje człowiek i podejmuje ją w celu

zaspokojenia swoich potrzeb materialnych, co wiąże się z szeroko rozumianym zróżnicowaniem wynagrodzeń oraz poziomem płac. Praca jest również formą realizacji planów pracownika, źródłem satysfakcji i pozycji zawodowej, przy czym są to potrzeby i cele bardzo zróżnicowane.

UBI – dochód podstawowy dla wszystkich

Obecnie postulaty społeczne w dziedzinie wynagrodzenia za pracę dążące do zapewnienia każdemu niezbędnego dochodu rozwinęły się i stanowią nie tylko postulaty, ale również ruchy społeczne. Jednym z nich jest ruch na rzecz wprowadzenia powszechnego dochodu podstawowego UBI (*Universal Basic Income*).

Polega on na zapewnieniu każdemu człowiekowi prawa do powszechnego dochodu podstawowego na poziomie pozwalającym na przetrwanie. Koncepcja ta polega na wypłacaniu przez państwo każdemu dorosłemu członkowi społeczeństwa określonej kwoty dochodu. Jego wypłata i poziom nie zależą od tego, czy osoba jest bogata czy biedna, mieszka samotnie, jest chętna do pracy itp. W większości wersji propagujących tę koncepcję jest on przyznawany nie tylko obywatelom, lecz wszystkim stałym mieszkańcom (Parijs 2008, s. 141).

Zdaniem J. Supińskiej cytowany autor jest jednym z najbardziej znanych orędowników idei dochodu podstawowego, klasyków niemarginalnego ruchu społecznego promującego tę ideę (Supińska, Szarfenberg 2008, s. 138).

Uzasadnieniem do wprowadzenia UBI jest idea sprawiedliwości i wolności. Zgodnie z tym ideałem konieczna jest dystrybucja szans – rozumiana jako dostęp do środków, których ludzie potrzebują, by robić to, co chcą – zaprojektowana tak, by zaoferować największe możliwe i realne szanse tym, którzy dysponują najmniejszymi, pod warunkiem, że formalna wolność każdego będzie uszanowana. W tym celu powinien być zapewniony dochód dla wszystkich, bez żadnych pytań i warunków, na najwyższym możliwie finansowym poziomie.

Publikacje na rzecz UBI przedstawiają również koncepcje wdrażania ich w życie, łączenia z wysokością płac, czasem pracy oraz bezrobociem. Ich autorzy nie przewidują likwidacji bezrobocia, ponieważ wiążą je z szybkim postępem technicznym, eliminującym miejsca pracy, biorą natomiast pod uwagę obniżenie wynagrodzeń, ale przede wszystkim poszukują rozwiązań w skróceniu czasu pracy. Z tego punktu widzenia UBI może być traktowany jako subwencja, ale taka, która płacona jest pracownikowi (albo potencjalnemu pracownikowi), dając mu możliwość przyjmowania pracy za niższą płacę za godzinę albo w krótszym czasie.

Dochód podstawowy ma wielu zwolenników i liczne koncepcje rozwiązań szczegółowych. Nie będę ich omawiać, ponieważ nie rekomenduję tego rozwią-

zania. Zdecydowanie opowiadam się za wynagradzaniem według pracy i przeciwko ingerencji ze strony państwa w cudze dochody. A zwłaszcza przeciwko pozbawianiu ludzi części dochodów z pracy po to, aby je następnie przyznać innym według przyjętych kryteriów.

Jeżeli państwo ma zapewnić każdemu, bez względu na stan jego zamożności, podstawowy dochód, musi przeznaczyć na ten cel środki, których głównym źródłem jest praca. Oznacza to pozbawianie pracowników części należnych im dochodów niezależnie od tego, czy zostaną im odebrane w formie opodatkowania, czy nie będą im wypłacone. Takie rozwiązanie, wbrew założeniom UBI, ogranicza samodzielność obywateli, a więc i sprawiedliwość podziału.

Rozpiętość wynagrodzeń, jak potwierdzają moje badania, dla warunków polskich jest zbyt wysoka, nie tylko z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, ale w zestawieniu z wykonywaną pracą i miernikami oceny pracy. Nie udało się jednak wdrożyć ustawowo przyjętych relacji płac pomiędzy wynagrodzeniem minimalnym a płacą przeciętną, tym bardziej niewykonalne wydają się próby wprowadzenia dochodu podstawowego. Jest więc ono nierealne i niecelowe.

Wnioski końcowe

Wiele kwestii, a nawet całość poglądów zaprezentowanych w niniejszym artykule ma charakter dyskusyjny. Został on pomyślany jako zestaw kwestii do dyskusji. Między innymi chciałam przeciwstawić się przekonaniu, że płace kształtowane są na rynku. Charakterystyczną cechą współczesnych poglądów na wynagrodzenie jest powiedzenie „rynkowa cena płac". Przeświadczenie, że to rynek kształtuje wysokość płac, zwalnia pracodawców z dbałości o jej związek z pracą, o sprawiedliwe i terminowe wypłacanie wynagrodzenia. Pogląd ten spowodował ograniczenie polityki płac do sfery budżetowej i daleko idące zaniedbania w tej dziedzinie w skali kraju. Jest to problem znacznie poważniejszy, płace mają własne prawa, które trzeba dostrzegać i wykorzystywać. Jest to warunkiem rozwoju gospodarczego i kształtowania prawidłowych proporcji płac.

Bibliografia

Friedman, M., Friedman, R. (1994). *Wolny wybór. Wypowiedź osobista.* Sosnowiec: Wydawnictwo Panta.

Galbraith, J. K. (1999). *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*. Warszawa: Bellona.

Hayek, F. A. (1982). *Droga do niewoli*. Londyn.

Jacukowicz, Z. (2002). *Praca i jej opłacanie*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr

Kodeks Pracy 2009

Morawski, W. (2001). *Socjologia ekonomiczna,* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Parijs, P. (2008). „Dochód podstawowy dla wszystkich". *Problemy Polityki Społecznej*, nr 11.

Rakowski, M. (2007). „Materialne podstawy pozycji pracowników umysłowych w Polsce; od zacofanego kapitalizmu, niesprawnego socjalizmu do zależnego kapitalizmu". *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10.

Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: PWN.

Sienkiewicz, Ł. (red.) (2007). *Standardy kwalifikacji zawodowych wobec wymagań rynku pracy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Smith, A. (2007). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom 1. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Supińska, J., Szarfenberg, R. (2008). "Basic Income Earth Network". *Problemy Polityki Społecznej*, nr 11.

Some questions on the wage theory

The article presents the issue of wages and discusses the modern theory of wages. It refers to the problems of defining wages, of determining and measuring the value of work and of the wage justice. The keynote of the article is the criticism of the Universal Basic Income. The author rejects the assumption that the market itself shapes the level of wages, as well as the idea of limiting wage policy to the public sector.

Włodzimierz Anioł
Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Mocarstwo humanitarne? Norwegia wobec nowych wyzwań społecznych

Współczesna Norwegia stoi przed co najmniej trzema istotnymi wyzwaniami społecznymi. Pierwsze z nich można określić mianem wyzwania redystrybucyjnego i jest najściślej związane z klasycznie pojmowaną polityką społeczną. Drugie dotyczy kwestii imigracyjnych, w coraz większym stopniu absorbujących uwagę Norwegów w ostatnich latach. Trzecie zaś – wyzwanie międzynarodowe czy globalne – wiąże się nie tylko z relacjami tego kraju z innymi państwami, ale i z podejściem do rozwiązywania takich społecznych problemów globalnych jak rażące dysproporcje rozwojowe we współczesnym świecie, zagrożenia ekologiczno-klimatyczne czy konflikty lokalne i nowe wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wyzwanie redystrybucyjne

Wyzwanie to można najkrócej streścić w pytaniu: jak dzielić bogactwo? Tylko pozornie wydaje się to problem sztuczny (można by przekonywać, że każde społeczeństwo chciałoby mieć tylko takie zmartwienia i kłopoty), bowiem w Norwegii kwestia ta jawi się rzeczywiście jako jeden z istotniejszych wątków współczesnej debaty publicznej. Stanowiła na przykład jedną z głównych osi kontrowersji w ostatnich kampaniach wyborczych, choćby przed wyborami do parlamentu w 2005 roku[1] czy do samorządu lokalnego w 2007 roku. Aktualność

[1] „Kampania wyborcza skupiła się na sprawach wewnętrznych. Kłócimy się o to, jak wyda-

tego wyzwania wynika z bardzo dobrej sytuacji gospodarczej kraju w ostatnich co najmniej kilkunastu latach, kiedy to odnotowywano stosunkowo wysoką stopę wzrostu PKB, bardzo niski poziom bezrobocia (ostatnio nawet poniżej 2 procent) i inflacji, przede wszystkim zaś dodatni bilans handlowy i nadwyżki budżetowe będące pochodną sprzedaży za granicę bogatych na norweskim szelfie złóż ropy naftowej i gazu, odkrytych po raz pierwszy w 1969 roku. Branża naftowo-gazowa przyczynia się dziś w 20 procentach do tworzenia norweskiego PKB, daje 25 procent dochodów państwa oraz połowę wpływów z eksportu.

Imponujący deszcz petrodolarów zasila powołany w 1990 roku specjalny państwowy fundusz inwestycyjny, zarządzany przez norweski Bank Centralny – najpierw określany mianem Funduszu Ropy, a od 2006 roku znany pod nazwą Rządowego Funduszu Emerytalnego – Globalnego (*Government Pension Fund – Global*). Na jego koncie zgromadzono aktywa o wartości już ponad 300 mld dolarów, co stanowi więcej niż cały norweski PKB. Jego wszystkie inwestycje są z założenia lokowane za granicą. Żelazną zasadą ustawową jest przy tym, iż wysokość transferu środków z Funduszu na pokrycie wydatków budżetowych państwa nie może przekraczać 4 procent stopy zwrotu z inwestycji rocznie, a więc zasadniczy kapitał tam gromadzony nie jest naruszany, mając służyć potrzebom społecznym przyszłych pokoleń Norwegów.

Odkładanie na później zysków z wydobycia i sprzedaży ropy i gazu idealnie wpisuje się w charakterystyczny dla tego kraju protestancki etos oszczędzania i zapobiegliwości oraz chłopskie tradycje umiaru, wstrzemięźliwej konsumpcji i samowystarczalności. Praktykowaną tu powszechnie od stuleci zasadę odroczonej gratyfikacji dobrze, choć pewnie z niejaką przesadą, odzwierciedla oryginalne norweskie powiedzenie „zaoszczędzić się na śmierć". Dodatkowym, często podnoszonym dziś ekonomicznym argumentem na rzecz „nieprzejadania" w krótkim terminie dochodów z eksportu węglowodorów są obawy przed tak zwana chorobą holenderską, która dotyka państwa zbyt szybko wydające zyski z surowców energetycznych w kraju. Pochodną tego schorzenia jest nie tylko wiele perturbacji w gospodarce (przegrzanie koniunktury, nadmierne wzmocnienie rodzimej waluty, wzrost inflacji, strukturalne deformacje i uzależnienie od jednego sektora), ale i szereg niekorzystnych głębszych ułomności systemowych, ujawniających się choćby w „petropaństwach" arabskich, Rosji czy Wenezueli.

Dominująca dotychczas tendencja do oszczędzania zderza się ostatnio w Norwegii coraz częściej z postulatami domagającymi się poluzowania ostrych rygorów fiskalnych, wedle których zarządzany jest dawny Fundusz Ropy. Orędownikiem skierowania większego strumienia środków z tej „narodowej skarbonki" na zaspokajanie bieżących potrzeb społecznych jest zwłaszcza prawicowo-popu-

---

wać pieniądze" – twierdził przy tej okazji Nils Morten Udgaard, czołowy komentator głównego norweskiego dziennika *Aftenposten* (cyt. za: Pawlicki, 2005). Podobne wrażenie odnieśli też zagraniczni obserwatorzy (zob. „International Herald Tribune", 2005).

listyczna Partia Postępu. Zyskuje ona w ostatnich latach coraz szersze poparcie społeczne, osiągając w sondażach opinii publicznej w niektórych okresach (np. w połowie 2008 roku) nawet 30 procent wskazań. Jest więc dziś najpoważniejszym rywalem socjaldemokratycznej Partii Pracy (lidera obecnej centrolewicowej „czerwono-zielonej" koalicji rządowej), z realnymi szansami na dojście do władzy po najbliższych wyborach parlamentarnych na jesieni 2009 roku.

Powstała przed trzydziestu laty Partia Postępu nigdy jeszcze nie rządziła ani nie współrządziła Norwegią. Ze względu na swój populistyczny program, głoszone często demagogiczne, nieodpowiedzialne hasła, była poniekąd bojkotowana przez tradycyjny establishment polityczny. Domagając się dziś większych wydatków państwa na politykę społeczną (na przykład na domy starców), na edukację, na rozwój infrastruktury transportowej itp., wychodzi naprzeciw wielu oczekiwaniom społecznym, jakie wiążą się z realnie występującymi zaniedbaniami w powyższych sferach, i w ten sposób poszerza swoje wpływy w elektoracie[2]. Co ciekawe jednak, partia ta opowiada się równocześnie za otwarciem drogi do prywatyzacji wspomnianych sektorów.

Oprócz pytania: w dalszym ciągu oszczędzać czy w większym stopniu konsumować?, z redystrybucyjnego punktu widzenia aktualne i ważne pozostaje pytanie: na co wydawać? Jest to kwestia preferencji, hierarchii celów, szczegółowych kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa. Czy więcej środków kierować na spożycie indywidualne czy zbiorowe, na przykład. na usługi publiczne albo budowę dróg? Czy preferować świadczenia pieniężne czy może w naturze, w postaci usług społecznych?

Ten ostatni dylemat odnosi się, przykładowo, do bardzo żywo dyskutowanego w ostatnich kliku latach przez opinię publiczną, a także norweskich polityków i ugrupowania partyjne, sporu między zwolennikami dwóch różnych form wspierania rodzin posiadających małe dzieci. Pierwsza zakłada większe dofinansowanie i rozbudowę sieci przedszkoli i żłobków, druga zaś przewiduje wypłacanie dodatkowych zasiłków wychowawczych za opiekę nad dzieckiem w domu w tych rodzinach, w których potomstwo nie uczęszcza do publicznych placówek opiekuńczych. To drugie rozwiązanie wprowadzone przez poprzedni rząd centroprawicowy, kierowany przez lidera chadeków Kjella Magne Bondevika (2001–2005), było i jest wciąż krytykowane przez dziś współrządzące ugrupowania lewicowe (Partia Pracy, socjaliści), które wskazują na jego niekorzystne uboczne skutki społeczne (izolowanie kobiet od rynku pracy, utrudnianie procesu integracji drugiego pokolenia imigrantów), a jednocześnie zdecydowanie opowiadają się za pierwszą z wymienionych opcji. Obietnica zapewnienia

[2] Wskazuje się na przykład, iż o słabej jakości infrastruktury transportowej świadczy choćby fakt, że w Norwegii sieć autostrad liczy zaledwie 281 km, w porównaniu z 1740 km w niewiele większej terytorialnie sąsiedniej Szwecji oraz 1024 km w prawie dziesięciokrotnie mniejszej Danii („Aftenposten" 2008g).

powszechnej opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom norweskim była zresztą jednym z podstawowych haseł wyborczych obu partii lewicowych w toku kampanii w 2005 roku, notabene do chwili obecnej nie w pełni zrealizowanym. Przykład ten pokazuje, jak w konkretnych wyborach z zakresu polityki społecznej załamuje się spór w istocie ideowy, zderzenie dwóch stanowisk i dążeń – z jednej strony troska o pielęgnowanie tradycyjnie rozumianych wartości rodzinnych (matka opiekuje się małym dzieckiem w domu), a z drugiej – promowanie aktywizacji zawodowej kobiet i wyrównywanie szans życiowych młodego pokolenia (por. Duncan 2004; Ellingsaeter 2007).

Inny przykład aktualnej kontrowersji w norweskiej polityce społecznej dotyczy zasad finansowania zasiłków chorobowych. Absencja chorobowa w Norwegii jest dwa razy wyższa niż przeciętna w krajach OECD. Ponieważ wydatki na zasiłki z tego tytułu stanowią relatywnie istotne i rosnące obciążenie dla budżetu państwa, rząd podjął w 2006 roku próbę obarczenia pracodawców większym udziałem w finansowaniu tego świadczenia. Projekt przewidywał, że pracodawcy będą pokrywać te koszty w 20 procenach w ciągu pierwszych sześciu miesięcy i w 10 procentach przez następne pół roku (do tej pory partycypowali w finansowaniu zasiłków tylko przez pierwsze 16 dni). Propozycja ta spotkała się jednak ze sprzeciwem ze strony zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych.

Związki twardo bronią także uprawnień pracobiorców do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Warto jednak zauważyć, iż punktem wyjścia sporu o norweskie „pomostówki" jest inny niż w Polsce poziom regulacji: powszechny wiek emerytalny wynosi w Norwegii 67 lat dla mężczyzn i 65 lat dla kobiet (jeszcze sześć lat temu wynosił nawet 70 lat). Dobrowolny program emerytalny dla osób w wieku 62–67 lat (znany pod norweskim akronimem AFP), obejmujący między innymi nauczycieli po przepracowaniu 30 lat, przewiduje naturalnie niższy wymiar świadczenia emerytalnego, ale w 2008 roku w dwustronnych rokowaniach partnerów społecznych udało się uzgodnić korzystną dla wcześniejszych emerytów modyfikację tego systemu. Z kolei rząd uznaje program AFP za zbyt kosztowny i przedstawił w tym samym roku projekt podniesienia progu wiekowego, po osiągnięciu którego nabywano by prawo do pełnej emerytury państwowej, zgodnie z zasadą: wydłużenie o osiem miesięcy wieku produkcyjnego ma być skorelowane ze wzrostem o każdy kolejny rok spodziewanej długości życia.

W związku ze spodziewanym pogorszeniem koniunktury gospodarczej w obliczu najnowszych objawów kryzysu finansowego na świecie, pojawiają się też w Norwegii głosy przewidujące konieczność podniesienia w nieodległej przyszłości stawek podatkowych. Taką perspektywę zarysowało ostatnio między innymi grono dwudziestu czołowych ekonomistów kraju. Nie byłaby to jednak łatwa decyzja dla obecnego rządu Partii Pracy, która przed dojściem do władzy w 2005 roku obiecała wyborcom zamrożenie podatków. Tym bardziej że premier Jens Stoltenberg zasygnalizował niedawno nawet możliwość obniżenia

zobowiązań wobec fiskusa dla najuboższych, w dużym stopniu korzystających z różnorodnych zasiłków socjalnych, by jeszcze bardziej zachęcić ich do podejmowania zatrudnienia[3]. Także opozycyjna Partia Konserwatywna i aspirująca do władzy Partia Postępu opowiadają się za redukowaniem podatków.

Jest pytaniem otwartym jak wzmiankowane ruchy w polityce społecznej i podatkowej mogłyby rzutować na obecną strukturę społeczną, uwarstwienie i podziały w norweskim społeczeństwie. Jak do tej pory, dysproporcje dochodowe w Norwegii wciąż należą do najniższych na świecie. Na przykład relacja przeciętnego dochodu członków personelu zarządzającego do średniej siły nabywczej osób zatrudnionych na stanowiskach wykonawczych wynosi 2,6 i zalicza się tu (obok Danii, Luksemburga i Kanady) do najmniejszych w porównawczej skali międzynarodowej („Aftenposten" 2007c). Historycznie rzecz biorąc, w kraju tym zawsze dominował kult równości, skromnego życia, umiaru, nisko ceniono nowobogactwo, afiszowanie się pieniędzmi. Można powiedzieć, że właściwie nigdy nie wykształciła się tam rodzima arystokracja. Norweski naród był i jest często uznawany za społeczeństwo bezklasowe (a w każdym razie pozbawione ostrych przedziałów klasowych), wyrosłe z warstwy chłopskiej i niezamożnego mieszczaństwa, zaś klasy wyższe wywodziły się lub były kojarzone z obcymi rodami – najpierw duńskimi, a następnie szwedzkimi zaborcami. Popularne „Prawo Jante" (*Janteloven*), od nazwy wioski opisanej przez pisarza Aksela Sandemose'a, zawiera wyraziste przykazanie: „nie sądź, że jesteś lepszy od nas", charakterystyczne dla stylu życia zakorzenionego w chłopskiej kulturze. Symbolem egalitarnych obyczajów w norweskim społeczeństwie pozostaje gazetowa fotografia króla Olava z 1973 roku, przedstawiająca go w miejskim tramwaju w Oslo, jak kupuje bilet u konduktora.

Ten tradycyjny duch egalitaryzmu znajduje się jednak pod coraz większym ciśnieniem nowych aspiracji i postaw konsumpcyjnych, obserwowanych zwłaszcza w młodszym pokoleniu Norwegów. W opinii wielu obserwatorów duch ten coraz wyraźniej eroduje pod presją zdobywającego sobie wpływy przekonania, iż norweskie bogactwo trzeba dzielić według prostych zasad rynkowych, a nie równo czy sprawiedliwie, z uwzględnieniem bardziej złożonych i nie zawsze czytelnych kryteriów społecznych. Tendencji tej towarzyszą zauważalne symptomy postępującego (choć nie gwałtownie) rozwarstwienia społeczeństwa. Z jednej strony, w efekcie przeżywanego przez kraj boomu gospodarczego, zwiększa się grupa ekstrawaganckich milionerów, nieunikających epatowania otoczenia swym majątkiem, z drugiej zaś strony – powstają enklawy grup marginalizowanych, co dotyczy zwłaszcza mniejszości imigranckich, żyjących często w etnicznych gettach w Oslo i innych większych miastach norweskich.

[3] Tezę, iż hojny system świadczeń socjalnych nie zniechęca Norwegów do pracy, empirycznie uzasadnia artykuł Ch. Hyggen *Change and Stability in Work Commitment in Norway: from Adolescence to Adulthood* (2008).

Ilustracją nowego trendu może być przypadek pięćdziesięcioletniego Kjella Inge Roekke, jednego z najbogatszych Norwegów, szefa wielkiego koncernu Kvaerner, który dorobił się majątku przede wszystkim na spekulacjach nieruchomościami. Ten syn drwala, który rzucił szkołę jeszcze przed maturą, by wyjechać na pewien czas w poszukiwaniu przygód do Ameryki, jest pierwszym norweskim miliarderem, który zerwał z tradycją niechwalenia się swym bogactwem – prywatnym odrzutowcem, górskim pałacem przypominającym zamek ze skandynawskich bajek za 23 mln dolarów, luksusową willą nad fiordem, nowym jachtem kupionym za ponad 2 mln dolarów itp., o których to smakowitych detalach na ogół z niejakim zgorszeniem donoszą lokalne media, wytykając biznesmenowi ostentacyjną, kłującą w oczy konsumpcję. Roekke stał się negatywnym bohaterem norweskiej opinii publicznej, zwłaszcza gdy w 2005 roku wykryto, że patent na prowadzenie najnowszego jachtu załatwił sobie „na lewo", przekupując urzędnika. Finałem nagłośnionego przez prasę skandalu było skazanie na trzy miesiące więzienia tego czołowego reprezentanta nowej norweskiej elity pieniądza.

Znamiennym przejawem oporu przeciw konsumpcjonizmowi i antyegalitarnym tendencjom była także największa w Norwegii w ostatnich dwóch dekadach akcja strajkowa, która objęła ponad 100 000 pracowników sektora prywatnego (transport, budownictwo, hotele, drukarnie itp.), paraliżując kraj w maju 2000 roku. Przyczyną strajku było odrzucenie przez organizację prywatnych pracodawców postulatu związkowców, zakładającego podwyżkę płac średnio o 3,5–4 procent. Ale ta wielka akcja była także wyrazem szerszego protestu przeciw – jak mówiono i pisano w mediach – upowszechniającej się wśród liderów życia gospodarczego „pazerności", przejawiającej się w przyznawaniu sobie wysokich pensji, odpraw i innych dodatkowych korzyści. Strajkujący potępiali podwójną moralność przedsiębiorców, upominających w tym samym czasie swych szeregowych pracowników o umiar w żądaniach płacowych. Niespodziewanie po ich stronie opowiedział się również ówczesny socjaldemokratyczny rząd, którego premier skrytykował prywatnych pracodawców za to, że odmawiając podwyżek robotnikom, sami wyznaczają sobie coraz wyższe apanaże.

Wyzwanie imigracyjne

Drugie zasadnicze wyzwanie społeczne stojące dziś przed Norwegią można streścić w pytaniu: jak traktować imigrantów? Składa się na nie wiele cząstkowych kwestii, poczynając od najbardziej ogólnej: jaka powinna być generalna doktryna i priorytety polityki imigracyjnej, po bardziej szczegółowe zagadnienia dotyczących warunków zatrudniania zagranicznych pracowników, zasad korzystania z transnarodowych usług, regulacji określających politykę azylową, sposobów i instrumentów integrowania imigrantów w norweskim społeczeństwie, zakresu przysługujących im praw socjalnych i obywatelskich itp.

Według oficjalnych statystyk urzędowych, społeczność imigrancka osiadła w Norwegii systematycznie rośnie i jest dziś szacowana na 460 000 osób, co stanowi około 10 procent populacji kraju, w tym 3 procent to byli uchodźcy i ich rodziny. Ta proporcja jest wprawdzie niższa niż w Szwecji, wyższa jednak niż w Danii. Prognozy mówią o wzroście liczby imigrantów do ponad 1 mln w 2020 roku, z czego jedną trzecią mają stanowić przybysze z krajów Trzeciego Świata i państw byłego bloku wschodniego, nienależących do Unii Europejskiej („Aftenposten" 2008d).

Wśród 62 000 nowych imigrantów, którzy osiedlili się w Norwegii w 2007 roku, największą grupę stanowili Polacy (14 000), następnie Szwedzi (4300) i Niemcy (3600); w sumie ponad 60 procent z nich przyjechało z krajów członkowskich Unii[4]. Wciąż jednak najliczniejszy udział w społeczności imigranckiej, jeśli nie liczyć przyjezdnych z sąsiednich krajów nordyckich, mają przedstawiciele narodowości pozaeuropejskich, spośród których na pierwszym miejscu lokują się Pakistańczycy. Warto zauważyć, że wśród cudzoziemców osiadłych w Norwegii liczną i rosnącą grupę stanowi ludność muzułmańska, szacowana dziś na prawie 100 000 osób. Godny uwagi wydaje się też fakt, że imigranckie mniejszości etniczne to już jedna czwarta mieszkańców Oslo[5].

Problemy związane z rosnącą imigracją do Norwegii mają dwa główne wymiary: społeczno-ekonomiczny oraz społeczno-kulturowy.

Pierwszy aspekt dotyczy przede wszystkim zwiększonej mobilności na rynku pracy i usług, wywołanej przystąpieniem w 2004 roku do UE – a tym samym do obejmującego Norwegię Europejskiego Obszaru Gospodarczego – nowych państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Wprawdzie władze norweskie nie zniosły jeszcze okresu przejściowego na swobodny przepływ pracowników z tych krajów w ramach czterech wolności jednolitego rynku, to obowiązujące w tej dziedzinie regulacje wewnętrzne nie stanowią poważnej bariery w dostępie do zatrudnienia głównie Polaków, Litwinów i obywateli pozostałych państw bałtyckich w miejscowych firmach (Dolvik, Eldring 2008, s. 502; Napierała 2008). W ostatnich pięciu latach z roku na rok bardzo szybko rosła liczba migrantów zarobkowych, najczęściej podejmujących pracę sezonową bądź okresową, choć od niedawna zarysowuje się tendencja do przedłużania pobytów i sprowadzania (także z Polski) członków rodzin. Jak dotychczas, w populacji tej przeważali młodzi mężczyźni (75–80 procent)[6].

[4] Dane norweskiego urzędu statystycznego Norway Statistics (SSB) cytowane w Aftenposten (2008b). Dla porównania, w 2006 roku pojawiło się w Norwegii 45 800 nowych imigrantów, z tego 7400 z Polski, 3400 ze Szwecji i 2300 z Niemiec.

[5] Najwięcej jest Pakistańczyków – 20 000 i Somalijczyków – 8000 („Dagsavisen" 2007).

[6] Wśród osób, które w 2007 roku uzyskały zgodę na pracę w Norwegii, 80 procent stanowili mężczyźni, a trzy czwarte nie przekroczyło 39. roku życia. Zob. Royal Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion (s. 39).

Na koniec czerwca 2008 roku 101 000 obywateli innych państw dysponowało pozwoleniami na pracę i pobyt w Norwegii (wydanymi po raz pierwszy i odnowionymi), co było liczbą o jedną trzecią wyższą od odnotowanej rok wcześniej. Z tego ponad połowę, bo 51 690, stanowili Polacy[7]. Do liczby tej należałoby jednak dodać – jak szacują badacze – około drugie tyle tak zwanych pracowników delegowanych z Polski, pracujących tu w ramach świadczenia usług, zwłaszcza (choć nie tylko) w sektorze remontowo-budowlanym. Skala tego zjawiska wymyka się precyzyjnym statystykom, podobnie jak, z natury rzeczy, rozmiary nielegalnej czy nieuregulowanej imigracji zarobkowej. O znaczącej skali pracy „na czarno" mogłyby świadczyć wyniki cząstkowych badań empirycznych przeprowadzonych w 2006 roku wśród Polek pracujących w Oslo, które pokazały, iż 63 procent z nich znajduje zatrudnienie w roli pomocy domowych i sprzątaczek, co aż w ponad 80 procentach przybiera nieuregulowaną formę. W każdym razie łączna liczba migrantów zarobkowych z Polski w Norwegii najprawdopodobniej znacznie przekracza dziś 100 000 osób.

Norwegowie dostrzegają ewidentne, istotne korzyści wynikające z importu zagranicznej siły roboczej. Dobra koniunktura gospodarcza kreuje popyt na cudzoziemskich pracowników, którzy redukują występujący w wielu branżach deficyt siły roboczej[8]. Z sondaży przeprowadzanych ostatnio przez norweskie organizacje gospodarcze wynika na przykład, że aż 70 procent gospodarstw rolnych korzysta z usług tańszych sezonowych pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej[9], zaś 60 procent firm byłoby zainteresowanych zatrudnieniem migrujących robotników[10]. Często wskazuje się, że nie tylko spełniają oni na ogół na rynku pracy ważną rolę komplementarną, skutecznie wypełniając nisze niezajmowane przez Norwegów, lecz przynoszą też makroekonomiczne korzyści, osłabiając między innymi presję płacową i inflacyjną, przyczyniając się do wzrostu produkcji i usług, zasilając skarb państwa podatkami itp. Za pozytywnym bilansem tej wzmożonej zewnętrznej mobilności przemawia też argument, że dość powszechnie prezentowane wcześniej obawy przed masową „turystyką socjalną" i nadużywaniem rozmaitych hojnych tu świadczeń społecznych przez imigrantów z nowych krajów członkowskich UE nie znalazły, jak dotychczas, wiarygodnego empirycznego potwierdzenia.

[7] Dane norweskiego Urzędu ds. Imigracji (UDI) cytowane przez „Aftenposten" (2008e).

[8] Z międzynarodowej porównawczej analizy organizacji Manpower wynika, że Norwegia należy do grupy pięciu krajów europejskich, w których zaznacza się największy deficyt wykwalifikowanej siły roboczej. Zob. NRK News (internetowy portal publicznej telewizji i radia) [2008].

[9] Według raportu norweskiego Dyrektoriatu ds. Pracy i Opieki (NAV) cytowanego przez „Aftenposten" (2008f).

[10] Według sondażu głównej federacji norweskich pracodawców NHO, zrelacjonowanego w „Aftenposten" (2007a).

Stosunkowo najwięcej niepokojów i kontrowersji wywołuje natomiast problem wyłaniania się swoistej „szarej strefy" w ramach podwykonawczego segmentu rynku pracy, związanego ze świadczeniem usług przez zagraniczne firmy lub pracowników. W tej sferze pojawia się najwięcej narzekań i oskarżeń o nieuczciwą konkurencję, zarzutów wysuwanych przez związki zawodowe i lęków społecznych związanych ze zjawiskiem zwanym dumpingiem socjalnym i płacowym (zob. Anioł 2007). Przewaga konkurencyjna wielu usługodawców z Polski i innych państw naszego regionu, szczególnie w sektorze budowlanym, w naturalny sposób narusza interesy niektórych norweskich przedsiębiorstw i ich pracowników, niezależnie od ujawnianego przez norweskich konsumentów zapotrzebowania na te obce – z reguły tańsze i często lepszej jakości – usługi. Stąd pretensje o zaniżanie stawek płacowych i nierówne traktowanie pracowników, ale też krytyka wielu ewidentnie patologicznych zjawisk występujących przy okazji świadczenia usług przez pracowników delegowanych, jak choćby naruszanie norm w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, zasad określających czas pracy, obchodzenie przepisów dotyczących ubezpieczeń i podatków, nieprzestrzeganie cywilizowanych wymogów dotyczących warunków zamieszkania.

Jak w soczewce mechanizm powstawania tych rozmaitych uchybień i nadużyć pokazała choćby niedawna tragedia w Drammen, do której doszło w tym niewielkim mieście nieopodal Oslo w listopadzie 2008 roku W drewnianym domku, zamieszkanym przez dwudziestu dwóch robotników budowlanych z Polski wybuchł nocą pożar, który pochłonął w sumie osiem śmiertelnych ofiar. Mężczyźni pracowali przy budowie szkoły, której inwestorem było miasto. Jak się jednak okazało, realizacja tej inwestycji odbywała się przy udziale dłuższego łańcuszka ogniw pośredniczących: norweskiego wykonawcy, norweskiego pośrednika i wreszcie małej polskiej firmy z Płocka, która na zlecone zamówienie zrekrutowała z tego miasta i jego okolic budowlańców na „eksport" do Drammen. Zszokowani tragicznym wydarzeniem komentatorzy podkreślali, iż w podobnych jak ten łańcuszkach pośredników rozmywa się gdzieś i gubi odpowiedzialność za respektowanie wymaganych standardów pracowniczych, między innymi za bezpieczeństwo pracowników, ich ubezpieczenie czy należyte przeszkolenie (Orłowska 2008).

Teoretycznie minimalny poziom ochrony socjalnej pracownikom delegowanym w ramach świadczenia usług gwarantuje specjalna unijna dyrektywa z 1996 roku poświęcona temu zagadnieniu (nr 96/71/WE), obowiązująca zarówno Polskę, jak i Norwegię. W praktyce jednak egzekwowanie zawartych w niej regulacji nie jest łatwe, zwłaszcza w krajach skandynawskich, w których szereg warunków pracy jest określanych w ramach branżowych rokowań i porozumień zbiorowych między przedstawicielami pracobiorców i pracodawców, a nie w powszechnie obowiązujących przepisach przewidujących minimalną ochronę. Dochodzą do tego słabości w funkcjonowaniu odpowiednich służb

monitorujących i kontrolujących przestrzeganie odpowiednich norm, na przykład inspekcji pracy czy urzędów skarbowych. Poza tym sama materia zjawiska delegowania pracowników w celu transgranicznego świadczenia usług jest dość złożona, obejmując co najmniej trzy różne przypadki, co komplikuje sprawę na etapie egzekwowania odpowiedzialności. Pierwszy, gdy na przykład polski pracodawca deleguje pracownika do Norwegii na własny rachunek i pod swoim kierownictwem, w ramach umowy z tamtejszym odbiorcą usługi. Drugi przypadek zakłada wydelegowanie przez polską firmę pracownika do przedsiębiorstwa norweskiego. Trzeci wreszcie odnosi się do przedsiębiorstw pracy tymczasowej lub agencji wynajmujących personel firmom działającym w Norwegii.

Artykułowane zwłaszcza przez główną norweską centralę związkową LO (*Lands-organisasjonen*) obawy przed dumpingiem socjalnym ze strony zagranicznej siły roboczej współbrzmią z negatywnym stosunkiem tej federacji do przyjętej w 2006 roku przez Unię Europejską tak zwanej dyrektywy usługowej (nr 2006/123/WE), zwanej potocznie „dyrektywą Bolkesteina" (od nazwiska komisarza ds. rynku wewnętrznego, który zainicjował jej projekt). Choć w stosunku do pierwowzoru ostatecznie zaakceptowano ją w postaci rozwodnionej i zmodyfikowanej po myśli przeciwników dumpingu socjalnego (warunki świadczenia usługi mają odpowiadać standardom kraju przyjmującego, a nie kraju pochodzenia), to i tak proponuje się jej odrzucenie przez Norwegię, w obawie przed negatywnymi konsekwencjami nadmiernego zliberalizowania europejskiego rynku usług, szkodzącymi jakoby interesom norweskim. Znamienne, że to krytyczne stanowisko władz centrali związkowej wobec wspomnianej dyrektywy, a także ogólniejszy sceptycyzm wobec pożytków wynikających z napływu tańszej obcej siły roboczej do Norwegii, często nie są podzielane przez „doły związkowe", które w konkretnych firmach i branżach lepiej, bo z bliska i „namacalnie", dostrzegają walory imigracji zarobkowej, choćby w postaci poprawy konkurencyjności tych podmiotów, niekiedy wręcz ratowania ich przed bankructwem czy delokalizacją do innych krajów, co dotyczy na przykład sektora stoczniowego.

Wciąż jednak utrzymują się obawy dotyczące zagrożeń stwarzanych przez imigrację zarobkową dla norweskiego i szerzej – nordyckiego – modelu polityki społecznej, w tym dla systemu stosunków pracy opierających się na rozwiniętym dialogu społecznym, a nie na ogólnokrajowym prawie stanowionym, czyli regulacjach ustawowych. Obaw tych bynajmniej nie rozwiały ostatnie orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w precedensowych prawach Vaxholm, Viking (oba z grudnia 2007 roku) i Ruffert (z kwietnia 2008 roku), z których wszystkie w taki czy inny sposób dotyczyły kwestii ochrony pracowników delegowanych, w tym sprawy ewentualnego rozciągnięcia postanowień zbiorowych układów pracy, w szczególności w zakresie stawek wynagrodzeń, obowiązujących w „starych" krajach członkowskich UE (odpowiednio – w Szwecji, Finlandii i Niemczech) na świadczący usługi personel z nowych państw Unii (odpowiednio – z Łotwy, Estonii i Polski).

W pierwszym z wymienionych orzeczeń ETS wyraźnie stwierdził, że w przypadku braku powszechnie obowiązujących regulacji gwarantujących minimalną ochronę, a także braku systemu deklarowania układów zbiorowych jako powszechnie obowiązujących, związki zawodowe z krajów zlecających usługę transgraniczną nie mogą zmuszać usługodawcy do przystępowania do funkcjonujących w tychże krajach porozumień zbiorowych (Castle 2007; zob. więcej o tym przypadku: Ahlberg 2006). W podobnym duchu ETS wypowiedział się w obu pozostałych przypadkach (Szczodrowski 2008). W Norwegii w niektórych środowiskach odebrano te orzeczenia jako potwierdzające obawy, iż dalszy udział w Europejskim Obszarze Gospodarczym (a tym bardziej akcesja do Unii) i wynikające stąd zobowiązania wobec prawa wspólnotowego mogą podcinać ukształtowane w tym kraju socjalne standardy i rozwiązania systemowe, w tym powodować demontaż swoistego modelu stosunków przemysłowych. W szczególności zaś chodzi tu o zagrożenie dla mechanizmu dialogu partnerów społecznych, jaki tradycyjnie ukształtował się w krajach nordyckich i który po dziś dzień różni się istotnie od modelu francuskiego czy niemieckiego (szerzej na ten temat zob. Dolvik, Engelstad 2003; Kangas, Palme 2005; Kildal, Kuhnle 2005).

Odrębnym zagadnieniem są społeczno-kulturowe implikacje i wyzwania związane z narastającymi ruchami imigracyjnymi i udziałem mniejszości imigranckich w społeczeństwie norweskim. Można by najogólniej stwierdzić, iż ze względu na tę okoliczność Norwegia wyrusza w ryzykowną podróż od społeczeństwa homogenicznego – niemal jednorodnego etnicznie, religijnie i kulturowo – i na tym tle w dużym stopniu zamkniętego, historycznie nieufnego wobec obcych – do społeczeństwa wielokulturowego, znacznie bardziej otwartego na świat, cudzoziemców i inne tożsamości.

Luteranizm wciąż pozostaje w Norwegii religią państwową. Obowiązująca nadal, przyjęta w 1814 roku konstytucja mówi, że rodzina królewska i przynajmniej połowa członków rządu musi być wyznania luterańskiego. Król stoi na czele Kościoła, rząd kontroluje między innymi jego finanse i wybiera biskupów, parlament akceptuje wszystkie kościelne akty prawne. Jest faktem, że na mocy poprawki konstytucyjnej z 1964 roku obywatele mają zagwarantowaną swobodę wyznawania religii i nieluteranie nie muszą już łożyć podatków na Kościół państwowy. Ale dopiero w ostatnich kilku latach rozpoczęto poważniejszą dyskusję na temat większego rozluźnieniu związków Kościoła ewangelicko-luterańskiego z państwem (Pawlicki 2006). Od pewnego czasu żywo dyskutuje się też kwestie liberalizacji procedur i struktur kościelnych, np. pełnienie funkcji pastorów przez kobiety, gejów czy przedstawicieli innych ras (Pawlicki 2007). Przykładowo, głośny stał się ostatnio przypadek szykanowania i w końcu odsunięcia przez przełożonych od części obowiązków czarnoskórego (pochodzącego z Sierra Leone) duchownego w górskim miasteczku Oppdal, gdzie parafianie nie życzyli sobie, żeby odprawiał on pogrzeby ich bliskich (Pawlicki 2008).

Dziś, niezależnie od rosnącej liczebnie społeczności muzułmańskiej, przybywa w Norwegii katolików, których liczba szacowana jest na około 50 000. Powstają i zapełniają się nie tylko meczety, dużo więcej niż niegdyś wiernych uczestniczy również we mszach katolickich, do czego przyczyniają się przede wszystkim przyjezdni Polacy i Litwini. Stosunkowo najwięcej napięć i problemów międzykulturowych powstaje jednak w związku z integracją w miejscowym społeczeństwie wyznawców islamu, z ich adaptacją do norweskiego prawa, lokalnych zasad i obyczajów. Konflikty wywołuje na przykład praktykowanie przymusowych małżeństw, które bywają narzucane nieletnim dziewczętom zwłaszcza z rodzin pakistańskich. Zdarzają się też tak zwane honorowe zabójstwa, popełniane na kobietach przez ojców czy braci, gdy poślubiają one kogoś wbrew ich woli, co jest traktowane jako ujma na honorze muzułmańskich rodzin (Pawlicki 2005a). Niezależnie od tych drastycznych przypadków, w szerszej skali społecznej najpoważniejszym problemem pozostaje skuteczne włączenie mniejszości imigranckich do głównego nurtu norweskiego życia – na rynku pracy, w miejscu zamieszkania, w działalności publicznej. Chodzi zatem o przeciwdziałanie zjawisku marginalizacji i wykluczenia, które znajduje dziś wyraz między innymi w zdecydowanie wyższym poziomie bezrobocia i uzależnieniu od pomocy socjalnej w społecznościach pochodzących spoza Europy[11], swoistej gettyzacji jeśli chodzi o środowisko zamieszkania i formy bytowania, czego dobrą ilustracją może być zachodnia dzielnica Oslo zwana „małym Karaczi".

Oswajanie się Norwegów ze specyfiką społeczeństwa wielokulturowego nie jest procesem prostym i szybkim, także ze względu na bagaż doświadczeń dziedziczony z bliższej i dalszej przeszłości. Przykładem tego pierwszego czynnika może być praktykowana aż do połowy XX wieku brutalna norwegizacja Samów (norweskich Lapończyków), ilustracją drugiego – obowiązywanie jeszcze do 1851 roku konstytucyjnego zakazu wjazdu na terytorium kraju Żydów i jezuitów. Utrwalaniu przychylnego stosunku Norwegów do imigrantów z pewnością nie sprzyjają współcześnie nagłaśniane przez media przypadki naruszeń prawa przez cudzoziemców. Mówi się o wzroście liczby nielegalnych imigrantów (grupa szacowana dziś na 10 000–30 000 osób nieposiadających dowodów tożsamości, z czego kilkanaście tysięcy to niedoszli uchodźcy, którym nie przyznano tego statusu), o rozwoju przestępczości, w tym zorganizowanej, prowadzonej przez zagraniczne mafie (m.in. handel żywym towarem, przemyt narkotyków, przy aktywnym udziale grup z Polski i Litwy), o rozszerzającej się, widocznej na ulicach miast pladze prostytucji i niewystępującego tu wcześniej żebractwa (domena przybyszów z Bułgarii i Rumunii).

[11] O ile wskaźnik zatrudnienia wśród uchodźców z Somalii kształtuje się na poziomie 28 procent, to w przypadku Chorwatów czy Bośniaków sięga 65 procent – dane urzędu statystycznego SSB cytowane w artykule premiera J. Stoltenberga w „Aftenposten" (2006a).

Wspomniane patologie stanowią naturalną pożywkę dla wystąpień i haseł ksenofobicznych, podnoszonych szczególnie przez liderów populistycznej Partii Postępu, która od dłuższego czasu i zdecydowanie opowiada się za radykalnym zaostrzeniem norweskiej polityki imigracyjnej. Pięciopunktowy plan wzmocnienia kontroli w tym zakresie z 2006 roku przewidywał następujące zmiany: zredukowanie liczby imigrantów z krajów „niezachodnich" do tysiąca rocznie; natychmiastową deportację przyjezdnych bez dowodów tożsamości i nieuznanych azylantów; zmniejszenie liczby wydawanych pozwoleń na pobyt o 90 procent; obostrzenia w regulacjach dotyczących łączenia rodzin; przyznawanie obywatelstwa w oparciu o znajomość norweskiego języka i kultury („Verdens Gang" 2006). Ze strony polityków tego ugrupowania padają też głosy, by niezwłocznie wydalać z Norwegii żebrzących cudzoziemców, wprowadzić zasadę, iż wszystkie msze odprawiane w świątyniach wspólnot religijnych otrzymujących wsparcie państwa (więc także w meczetach, synagogach i kościołach, te ostatnie z udziałem na przykład tylko polskich katolików) powinny być prowadzone w języku norweskim, ewentualnie po angielsku – języku zrozumiałym przez większość Norwegów („Aftenposten" 2006b). Partia ta domaga się również powstrzymania nasilającego się w ostatnich latach napływu uchodźców (w 2008 roku pojawiło się ich w Norwegii prawie 15 000, to jest dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim).

W dużym stopniu pod presją radykalnych postulatów Partii Postępu, w sondażach opinii publicznej depczącej po piętach Partii Pracy, obecny rząd kierowany przez to ostatnie ugrupowanie zaostrzył we wrześniu 2008 roku szereg regulacji dotyczących polityki azylowej, zwłaszcza w odniesieniu do osób, którym przyznaje się status azylanta w oparciu o przesłanki humanitarne. Decyzje w tej sprawie zapadają dziś na podstawie analizy indywidualnych przypadków, a nie kryteriów zbiorowych (wcześniej pozytywnie kwalifikowano na przykład wszystkich Somalijczyków), trudniej im będzie sprowadzać członków rodzin (takie uprawnienie nabywane będzie dopiero po czteroletnim okresie pracy lub nauki uchodźcy w Norwegii), częściej ma być praktykowana procedura deportacji, na podstawie Konwencji Dublińskiej i przewidzianej tam procedury readmisji w oparciu o zasadę pierwszego państwa azylu.

Niezależnie od działań „uszczelniających" politykę azylową, inne strumienie imigracyjne oraz wyższe wskaźniki rozrodczości w grupach mniejszościowych będą z pewnością wzbogacać kulturowy, etniczny i wyznaniowy krajobraz Norwegii. Pojawia się pytanie, czy ta coraz barwniejsza mozaika społeczna nie będzie długofalowo osłabiać poczucia solidarności i ducha egalitaryzmu, a więc aksjologicznych fundamentów tradycyjnego państwa opiekuńczego. W myśl bowiem znanej, empirycznie potwierdzanej w badaniach korelacji (między innymi w USA), jednorodność narodowościowa zdecydowanie zwiększa społeczną gotowość do działań redystrybucyjnych, podczas gdy pluralizacja w tej dziedzinie

co najmniej nie sprzyja rozwojowi hojnej polityki społecznej. Nie brakuje jednak także opinii podkreślających, iż napływ imigrantów stanowi nie obciążenie dla *welfare state*, lecz odwrotnie – jest nieodzownym warunkiem podtrzymywania wzrostu gospodarczego i kontynuowania przez państwo rozwiniętych funkcji socjalnych (Brochmann, Dolvik 2006).

Wyzwanie globalne

Trzecie współczesne wyzwanie, jakie stoi przed Norwegią, można ująć w pytaniu: jak pomagać światu? Należałoby zacząć od stwierdzenia, iż naród norweski tworzy społeczeństwo z historycznie bardzo dobrze rozwiniętym instynktem wspomagania innych, mające długie i bogate tradycje aktywności humanitarnej i dobroczynnej, także zorientowanej na zagranicę. Ma w tym swój udział dominująca w społeczeństwie etyka protestancka, ale i znamienne elementy kultury chłopskiej, z silnym imperatywem wspierania się nawzajem na czele, do czego przez całe lata dodatkowo skłaniały trudne warunki bytowania w rozproszonych, odciętych od świata przez góry i fiordy (zwłaszcza zimą) wspólnotach wiejskich.

Norwegia jest dziś nierzadko określana mianem „humanitarnego mocarstwa", nazywana bywa sumieniem albo „moralnym mistrzem" świata. Mówi się o niej – mały kraj, ale z dużym sercem; kluczowy eksporter nie tylko ropy, gazu i łososi, ale i pokoju; pionier i czołowy orędownik etycznej polityki zagranicznej[12]. Znaczące zaangażowanie i dorobek w międzynarodowej działalności pokojowej, humanitarnej, na rzecz rozwiązywania problemów globalnych, promowania pomysłów cywilizujących współczesny drapieżny kapitalizm globalny pozwalają nawet mówić o misjonarskich skłonnościach Norwegów.

Symboliczna postacią pod tym względem może być Fritjof Nansen, wielki polarnik, ale i dyplomata, mąż stanu, w ramach Ligi Narodów bardzo aktywnie zajmujący się organizowaniem pomocy dla uchodźców, projektodawca „paszportów nansenowskich" dla bezpaństwowców, inicjator wielkiej akcji wsparcia dla ofiar głodu w Rosji w latach 1921–1922, za co został uhonorowany Pokojową Nagrodą Nobla. Do tych doświadczeń i wzorów działalności starało się i stara nawiązywać wielu współczesnych polityków norweskich – na przykład ojciec obecnego premiera Thorvald Stoltenberg, wielokrotny minister spraw zagranicznych i obrony w rządach socjaldemokratycznych, wysoki komisarz ONZ ds. uchodźców i specjalny wysłannik ds. rozwiązania konfliktu w byłej Jugosławii na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Warto nadmienić, że jego syn i obecny szef rządu – Jens Stoltenberg – nieprzerwanie od 1998 roku pełni funkcję przewodniczącego Norweskiego Czerwonego Krzyża, zasłużonego w świadczeniu pomocy przede wszystkim innym krajom. Z kolei Jonas Gahr Stoere, obecny szef norweskiej dyplomacji i przewidywany sukcesor aktualnego

[12] Zob. Riste (2001) – tytuł ostatniego rozdziału tej książki brzmi: *An Ethical Foreign Policy?*.

premiera, był w latach 2003–2005 sekretarzem generalnym tej organizacji (już same te dwa fakty mogą zaświadczać, jak bardzo prestiżową i wpływową w tym kraju instytucją jest Norweski Czerwony Krzyż).

W silne tradycje pacyfistyczne dobrze wpisuje się przyznawanie przez Norwegię, od samego początku jej ustanowienia, Pokojowej Nagrody Nobla, zdecydowane i nieustające co najmniej od schyłku XIX wieku poparcie dla rozwoju prawa i organizacji międzynarodowych (nieprzypadkowo pierwszym sekretarzem generalnym ONZ był Norweg Trygve Lie), inicjowanie i pilotowanie wielu projektów rozbrojeniowych, zaangażowanie w sprawy ochrony środowiska oraz ochrony praw człowieka i promowanie standardów demokratycznych na świecie. Wykorzystując klasyczne narzędzia *soft power* („miękkiej siły" albo „siły łagodności") – takie jak własny pozytywny przykład, wyznawane przez siebie, ale też atrakcyjne i podzielane przez innych wizje i wartości – Norwegom udało się osiągnąć na arenie międzynarodowej większe wpływy polityczne, niż wynikałoby to z ich potencjału gospodarczego czy znaczenia wojskowego[13]. Używając popularnego angielskiego idiomu, można by powiedzieć, że wykorzystywana przez Norwegię *soft power* pozwala jej w polityce zagranicznej „boksować w wyższej kategorii wagowej", aniżeli wynikałoby to z posiadanego realnie czy fizycznie „ciężaru ciała".

Współczesna aktywność Norwegii na rzecz pomagania światu przybiera różne formy i realizowana jest wielokierunkowo. Zasygnalizujemy w tym miejscu tylko te najbardziej podstawowe obszary działalności i najbardziej znane ostatnio inicjatywy.

Po pierwsze, w zakresie bezpośredniej, tradycyjnej **pomocy rozwojowej** Norwegia należy do ścisłej czołówki światowej (obok Danii, Szwecji, Holandii i Luksemburga), przeznaczając na ten cel prawie 1 procent PKB. Nawyki społeczne wspomagania uboższych i w różnym sensie poszkodowanych mieszkańców innych krajów są kształtowane w Norwegii od najmłodszych lat, na przykład poprzez często praktykowane zbiórki w szkołach na potrzeby głodujących w Afryce czy ofiar powodzi w Bangladeszu. W zakresie nie tylko zazwyczaj długofalowej pomocy rozwojowej, ale i doraźnej pomocy humanitarnej dla ofiar klęsk żywiołowych czy lokalnych konfliktów zbrojnych Norwegia jest jednym z globalnych liderów.

Specjalną agendą rządową zajmującą się finansowaniem i koordynowaniem wsparcia dla rozwoju mniej zaawansowanych krajów jest Norad, oprócz tego swoje projekty realizują organizacje pozarządowe. Największymi odbiorcami oficjalnych transferów pomocowych (ODA – *Official Development Assistance*) są aktualnie: Afganistan, Autonomia Palestyńska i Sudan („Aftenposten" 2008c).

[13] Twórca koncepcji *soft power*, znany amerykański politolog Joseph S. Nye Jr., definiuje ją jako „zdolność otrzymania tego, czego chcesz, dzięki atrakcyjności raczej niż za pomocą przymusu lub zapłaty" (Nye 2007, s. 25).

Bodaj najważniejszą dziś specjalizacją Norwegii w walce ze światowym ubóstwem są działania służące poprawie stanu zdrowia ludzi[14]. W ramach realizacji Milenijnych Celów Rozwoju ONZ ogłoszonych w 2000 roku Oslo przewodzi międzynarodowej koalicji na rzecz zapobiegania zgonom kobiet podczas porodów, inwestując zarówno w zapewnienie bezpieczeństwa podczas porodów, jak i przeżycie noworodków, między innymi poprzez upowszechnianie szczepień ochronnych przeciw polio i innym chorobom wieku dziecięcego.

Inny priorytet to wspomaganie zagranicznych projektów ekologicznych, w tym przeciwdziałających ocieplaniu się klimatu na Ziemi. Podczas wizyty w Brazylii w 2008 roku premier J. Stoltenberg zadeklarował wkład Norwegii w wysokości 1 mld dolarów (rozłożony na sześć lat) do specjalnego funduszu służącego zapobieganiu gwałtownej deforestacji Amazonii, co ma zahamować niekorzystne zmiany klimatyczne. Niektórzy sceptycy i malkontenci kwestionujący dokonania Norwegii w zakresie zagranicznej pomocy rozwojowej i humanitarnej zauważają, że nie zawsze jest ona motywowana czysto altruistycznie, lecz często jest powiązana z narodowymi interesami gospodarczymi, zwłaszcza w sektorze energetycznym, a także innymi strategicznymi priorytetami w polityce zagranicznej. W tym świetle postrzegana bywa między innymi wspomniana oferta pomocowa przedłożona Brazylii, a także dążenie do zacieśnienia kontaktów z dwiema innymi wschodzącymi potęgami z obszaru dawnego Trzeciego Świata – z Indonezją i RPA. Orientacja na te trzy kraje skłania niektórych komentatorów w mediach do nazywania tej konstelacji nowym „strategicznym trójkątem" w norweskiej polityce zagranicznej.

Wskazuje się też czasem, iż w pewnej sprzeczności do szczodrej pomocy rozwojowej pozostaje utrzymywanie wysokich subsydiów dla rodzimych producentów rolnych oraz barier celnych uniemożliwiających wejście na norweski rynek tańszych artykułów spożywczych z ubogich krajów. A jak wiadomo – i co lapidarnie wyraża hasło *better trade than aid* (lepszy handel od pomocy) – tego rodzaju zliberalizowany eksport (naturalnie w szerszej skali światowej) mógłby otworzyć nowe perspektywy przed tymi krajami, poprawiając ich sytuację gospodarczą i pobudzając w nich procesy rozwojowe.

Po drugie, promowanie w otoczeniu międzynarodowym **koncepcji zrównoważonego rozwoju** – łączącego jego wymiar ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Warto przypomnieć, że samo pojęcie *sustainable development* zostało ukute i wylansowane przez autorów raportu *Nasza wspólna przyszłość* z 1987 roku – międzynarodowy zespół wybitnych osobistości i ekspertów, którym kierowała Harlem Gro Brundtland, wielokrotna premier Norwegii. Wizja rozwo-

[14] To szczególne zainteresowanie Norwegii współpracą międzynarodową w dziedzinie ochrony zdrowia wynika nie tylko z faktu, iż obecny minister spraw zagranicznych J. Gahr Stoere był w okresie sprawowania przez Gro Harlem Brundtland funkcji dyrektor generalnej Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) szefem jej gabinetu, choć i ten czynnik zapewne ma znaczenie.

ju harmonijnego – godzącego wzrost gospodarczy z podnoszeniem dobrobytu i spójnością społeczną, a zarazem nieszkodzącego środowisku naturalnemu – jest dobrze osadzona w norweskiej tradycji i stylu życia. Ten trzeci aspekt spektakularnie odzwierciedla szczególne zamiłowanie Norwegów do przyrody (niektórzy mówią wręcz o biofilii), widoczne choćby w preferowanych sposobach spędzania wolnego czasu, nie inaczej jak na łonie natury (chodzenie po górach, powszechnie uprawiane żeglarstwo i narciarstwo). Norweski model nie tylko zdrowego trybu życia, ale i zrównoważonego rozwoju w skali kraju, ma istotne znaczenie wzorotwórcze na użytek zewnętrzny.

Sceptycy twierdzą, że nietrudno być ekologicznym prymusem w przypadku kraju tak słabo zaludnionego (tylko 4,6 mln mieszkańców na terytorium znacznie większym od Polski), tak obficie obdarzonego zasobami naturalnymi, w którym aż 96 procent elektryczności produkują „czyste" hydroelektrownie (nawiasem mówiąc, w Polsce taki sam udział w wytwarzaniu energii elektrycznej ma „brudny" węgiel). Ale słychać też głosy, że pomimo bezsprzecznych osiągnięć norweskiej polityki ekologicznej i wysokich notowań w stosownych rankingach międzynarodowych, sumienie Norwegów nie jest w tej dziedzinie zupełnie czyste, zwłaszcza w kontekście żywo ostatnio dyskutowanego zagrożenia klimatycznego, które zaostrza wzmożona emisja CO_2, jaki powstaje w wyniku spalania paliw kopalnych. Jako jeden z czołowych producentów i eksporterów ropy i gazu na świecie, Norwegia faktycznie w aktywny sposób przyczynia się do wytwarzania szkodliwych gazów cieplarnianych, choć w przytłaczającej większości trafiają one do atmosfery już za granicą. Miejscowi politycy mówią w związku z tym o dylemacie: energia ze spalanych węglowodorów zakłóca równowagę w środowisku, ale i zaspokaja potrzeby społeczne, sprzyja rozwojowi i przezwyciężaniu zacofania. Próbą jego rozwiązania jest postawienie na rozwój i zastosowanie technologii wychwytu i magazynowania CO_2 pod ziemią (CCS – *carbon capture and storage*). Norwegia zalicza się do światowych prekursorów tego nowego rozwiązania technologicznego, wdrażając w kraju projekty CCS (największy z nich dotyczy elektrowni gazowej w Mongstad) oraz oferując innym państwom dzielenie się doświadczeniami i współpracę w tej dziedzinie.

Po trzecie, ważnym norweskim – podobnie jak szwedzkim czy fińskim – „towarem eksportowym" jest **dyplomacja pokojowa**. Rządy, politycy, dyplomaci, ale i organizacje humanitarne czy kościelne tych krajów wielokrotnie odgrywały nieocenioną rolę mediacyjną, świadczyli tak zwane dobre usługi stronom konfliktów regionalnych i lokalnych, również tym o charakterze wewnętrznym. Nie należy też zapominać, że Norwedzy – na równi z innymi krajami skandynawskimi – biorą tradycyjnie aktywny udział w operacjach pokojowych ONZ, ostatnio także w misjach NATO, na przykład w Afganistanie (ISAF), gdzie ich kontyngent preferuje jednak aktywność stabilizacyjną, a nie czysto bojową.

Tylko w okresie ostatnich kilkunastu lat Norwegia była zaangażowana jako pośrednik (z angielska ta rola określana jest mianem *facilitator*) w rozwiązywanie aż kilkunastu konfliktów i łagodzenie rozmaitych sporów na Bliskim Wschodzie, w Azji (Filipiny, Birma, Sri Lanka), Afryce (Sudan, Etiopia, Somalia, Uganda, Mali) i Ameryce (Kolumbia, Haiti, Gwatemala). Stosunkowo najbardziej znany jest wkład Norwegów w wypracowanie przełomowego izraelsko-palestyńskiego porozumienia pokojowego z 1993 roku, formalnie kończącego okupację Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu. Ostatecznie premier Izraela Rabin i przywódca OWP Arafat podpisali je 13 września w Waszyngtonie, ale wcześniej, w trakcie kilku miesięcy poufnych rokowań, wynegocjowano je w Oslo (stąd też często spotykana nazwa *Oslo Peace Accords*). Do dzisiaj Norwegia pozostaje aktywna w próbach poszukiwania sposobu na skuteczne zażegnanie konfliktu bliskowschodniego, pełniąc miedzy innymi rolę lidera grupy państw – największych donatorów świadczących pomoc finansową dla Autonomii Palestyńskiej (AHLC – *Ad Hoc Liaison Committee*).

Udział Norwegii w wysiłkach mediacyjnych w innych rejonach świata jest na ogół mniej publicznie znany. Bilans tego zaangażowania nie jest też jednoznaczny – obok sukcesów, odnotowywano nieraz porażki. Najnowszym ich przykładem jest eskalacja konfliktu na Sri Lance, gdzie w 2008 roku rozgorzały na nowo starcia zbrojne między stroną rządową a separatystyczną armią Tamilskich Tygrysów (LTTE), po zerwaniu wynegocjowanego wcześniej i monitorowanego przy pomocy Norwegii porozumienia o zawieszeniu broni.

Po czwarte, od dawna znana jest międzynarodowa aktywność Norwegii w zakresie **przedsięwzięć rozbrojeniowych**. Kraj ten występował w roli autora i promotora tego rodzaju inicjatyw już w drugiej połowie XIX wieku. Najświeższą ilustracją owego zaangażowania może być międzynarodowa konferencja w Oslo, która odbyła się 3 grudnia 2008 roku i podczas której ponad sto krajów świata podpisało konwencję o zakazie produkcji, handlu i stosowania amunicji kasetowej. Dokument ten, potocznie określany już mianem konwencji z Oslo (*Oslo Convention*), jest uznawany za najważniejszy traktat humanitarny i rozbrojeniowy całej ostatniej dekady, choć w chwili obecnej jego poważną słabością jest nieprzystąpienie do niego między innymi USA, Rosji, Chin, Indii i Izraela. Nawiasem mówiąc, konwencji tej na konferencji nie podpisała także Polska, w czym okazała się osamotniona w gronie państw członkowskich Unii Europejskiej.

Innym przykładem norweskich działań w ostatnim czasie na rzecz eliminowania tak zwanych złych broni, perfidnych czy szczególnie okrutnych, było znaczące poparcie dla szerokiej międzynarodowej kampanii, która doprowadziła ostatecznie w 1997 roku do przyjęcia konwencji o zakazie min przeciwpiechotnych. W procesie tym kluczową rolę odegrały organizacje pozarządowe, wspierane przez rządy wybranych państw (poza Norwegią, zasadniczy był wkład Kanady) – podobnie zresztą jak w pierwszym przypadku, gdzie rozbrojeniowy

głos globalnego społeczeństwa obywatelskiego znalazł wyraziciela w *Cluster Munition Coalition.* Działania na rzecz „cywilizowania" wojen i wprowadzanie zakazów dotyczących drastycznych form zabijania naturalnie nie wyczerpują wszystkich zasług i form aktywności Norwegii w zakresie kontroli zbrojeń i rozbrojenia.

Kontrapunktem dla pozytywnego wizerunku w tej dziedzinie może być fakt, iż Norwegia należy do czołowych eksporterów broni. Zajmuje pod tym względem siódme miejsce na świecie z 3,5-procentowym udziałem w rynku. Przy czym w 2007 roku nastąpił wzrost wartości sprzedaży aż o 18 procent. Ponad trzy czwarte norweskiego eksportu broni trafia do innych państw NATO, w tym najwięcej do USA („Aftenposten" 2008a).

Po piąte, Norwegia odgrywa aktywna rolę w promowaniu i wdrażaniu idei **społecznej odpowiedzialności biznesu** (CSR – *corporate social responsibility*). Ta wywodząca się z etyki biznesu koncepcja zakłada, że odpowiedzialność przedsiębiorstw nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia zysku udziałowcom, lecz polega także na respektowaniu w działalności ekonomicznej elementarnych praw człowieka, na przyczynianiu się do ochrony i podnoszenia standardów społecznych i ekologicznych (szerzej na ten temat zob.: Nakonieczna 2008). Pokrewna tej idei jest formuła społecznie odpowiedzialnego inwestowania (SRI – *social responsible investments*), która zakłada lokowanie pieniędzy przez fundusze inwestycyjne tylko w firmach odpowiedzialnych społecznie, a więc przestrzegających określonych norm etycznych.

W obu zakresach Norwegowie należą do światowych pionierów. Na straży właściwego inwestowania za granicą przez wspomniany wcześniej Rządowy Fundusz Emerytalny – Globalny stoi specjalna Rada Etyki, której rekomendacje są podstawą do wykluczenia przez ministra finansów określonych firm z listy obecnych lub potencjalnych miejsc, gdzie lokowane są norweskie aktywa. O takiej decyzji przesądza poważne naruszanie przez daną spółkę praw człowieka (na przykład zatrudnianie dzieci, praktykowanie pracy przymusowej), szkodzenie środowisku naturalnemu, stosowanie korupcji lub produkowanie „niehumanitarnych" broni. Pojawiają się propozycje, by dodatkowo rozszerzyć ten katalog kryteriów, na przykład współrządząca Partia Socjalistyczna nalega, by Fundusz wycofywał swe inwestycje z przedsiębiorstw zarejestrowanych w tak zwanych rajach podatkowych, co spotkało się jednak z krytyczną reakcją ugrupowań opozycyjnych („Aftenposten" 2007b).

Podobne kodeksy społecznie odpowiedzialnego działania obowiązują też w wielu dużych norweskich firmach, zwłaszcza tych operujących aktywnie za granicą, jak na przykład Statoil-Hydro czy Telenor. Ten drugi, największy krajowy koncern telekomunikacyjny stał się w maju 2008 roku bohaterem publicznego skandalu, gdy media wykryły i nagłośniły fakt, iż jego spółka-córka GrameenPhone w Bangladeszu korzysta z usług podwykonawcy zatrudniającego

dzieci. Praktykę tę potępił w parlamencie szef norweskiej dyplomacji, zarządzono pilną inspekcję we wszystkich fabrykach wszystkich podwykonawców Telenoru, a Młodzieżowa Liga Pracy (młodzieżówka Partii Pracy) zaproponowała ustanowienie dla wszystkich norweskich firm działających za granicą systemu zobowiązań etycznych, których wypełnianie byłoby monitorowane przez specjalny organ państwowy uprawniony do stosowania sankcji w przypadku stwierdzenia niedopuszczalnych praktyk („Dagens Noeringsliv" 2008).

Koncepcję społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw Norwegia od dawna stara się propagować na arenie międzynarodowej, występując z licznymi służącymi temu inicjatywami. Miedzy innymi w marcu 2007 roku odbyła się w Oslo duża konferencja na ten temat z udziałem kilku noblistów, przedstawicieli rządów, wielkich korporacji i świata biznesu, organizacji pozarządowych i instytucji międzynarodowych, w tym ONZ, która w ramach porozumienia Global Compact buduje publiczno-prywatne partnerstwa służące CSR. Z kolei we wrześniu tego samego roku powstał w Oslo międzynarodowy sekretariat inicjatywy na rzecz utrwalania zasad przejrzystości w przemysłach wydobywczych (EITI – *Extractive Industries Transparency Initiative*), która zorientowana jest na zapobieganie i zwalczanie korupcji w krajach dotkniętych swoistym „przekleństwem zasobów" (*resource curse*), jako że dysponowanie bogatymi, dającymi duże zyski rządzącym złożami, na przykład ropy naftowej, często idzie w parze z ułomną demokracją. Na płaszczyźnie tej współpracuje ze sobą już dwadzieścia pięć państw, największe korporacje transnarodowe z branży wydobywczej i liczne NGOs.

Partia Postępu zdecydowanie opowiada się za ograniczeniem międzynarodowego zaangażowania Norwegii, zwłaszcza w zakresie świadczenia wymiernej pomocy rozwojowej. Przedstawione w połowie 2008 roku przez Siv Jansen, szefową tego ugrupowania, propozycje zakładały zredukowanie budżetu MSZ o około 10 procent, co miało dotknąć przede wszystkim fundusze pomocowe. Konkretnie, chodziło o obcięcie aż o 98 procent obecnej skali norweskiego wsparcia dla krajów Azji, o 88 procent – dla Afryki, o 60 procent – dla Bliskiego Wschodu, a uzasadniano te postulaty marnotrawieniem transferowanych środków, między innymi w dużej mierze pochłanianych bezproduktywnie przez biurokrację ONZ. Znacznie lepszym od pomocy finansowej instrumentem wspomagania krajów rozwijających się, argumentuje Fremskrittpartiet, byłoby zawarcie z nimi porozumień o wolnym handlu („Verdens Gang" 2008). Ze strony tej partii padały zresztą nieraz głosy, by Norwegia wręcz wystąpiła z ONZ jako organizacji nieskutecznej i skompromitowanej.

*

Wątek populistycznej Partii Postępu – przewijający się w trakcie omawiania wszystkich trzech stojących przed współczesną Norwegią wyzwań społecz-

nych – może posłużyć jako klamra spinająca i puentująca rozważania. Skłania bowiem do sformułowania podsumowującej, uogólniającej tezy, iż zyskujący na poparciu prawicowy populizm – uosabiany przez Partię Postępu w Królestwie Norwegii, ale i pokrewne jej ugrupowania w Szwecji (Nowa Demokracja) czy Danii (Duńska Partia Ludowa) – stanowi dziś jedno z głównych zagrożeń dla skandynawskiego modelu społecznego, nordyckiej odmiany *welfare state*. Prezentowana przez te partie w istocie defensywna reakcja na najważniejsze wyzwania, jakim stawiają czoło obecnie Norwedzy i ich sąsiedzi, podmywa aksjologiczne filary, na których wspiera się tradycyjna konstrukcja nordyckiego państwa opiekuńczego. Chodzi o takie wartości jak solidarność społeczna, tolerancja dla innych tożsamości, równość, niedyskryminacja.

Recepta Partii Postępu na podniesione powyżej kwestie, którą można by lapidarnie, w pewnym uproszczeniu, wyrazić w formule: więcej konsumować (a jednocześnie płacić mniej podatków oraz prywatyzować sektor publiczny), nie wpuszczać w granice państwa obcych, mniej interesować się i nie pomagać światu – ma, jak się wydaje, co najmniej wątpliwą przydatność dla skutecznego i długofalowego rozwiązywania zarysowanych dylematów redystrybucyjnych, migracyjnych i globalnych.

Powrót do tematów tożsamościowych w debacie publicznej, renesans pojęć „norweskość" (*Norskhed*) czy „duńskość" (*Danskhed*), podkreślanie tradycji i wartości narodowych prawicowe partie populistyczne łączą z nastawieniem antyimigranckim, w tym szczególnie z akcentami antymuzułmańskimi (Hagelund 2003, 2005; Gullestad 2006a, 2006b). Także – z krytycznym podejściem do Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych. W opinii populistów, coraz liczniejsza grupa cudzoziemskich przybyszy, a także bliższe związki z Unią i światem, mają zagrażać nie tylko narodowym tożsamościom, ale i realizacji przez państwo rozwiniętych funkcji opiekuńczych. Funkcje te bowiem, ich zdaniem, są nadużywane przez imigrantów spoza Europy i nowych państw członkowskich UE, jak również nadwerężane przez zbyt szczodrą pomoc materialną dla innych, uboższych krajów.

Liderzy norweskiej Partii Postępu często widzą się i ustawiają w roli obrońców przeciętnych ludzi, zwykłych zjadaczy chleba („ludu") przed elitami i ich wyobrażeniami o wielokulturowości, europeizacji, globalizacji itp. Aspirują do przejęcia „autorskich praw własności" do ochrony i promocji instytucji *welfare state* – praw posiadanych dotąd na wyłączność, niejako zarezerwowanych dla siebie, przez norweskich i skandynawskich socjaldemokratów, traktujących tę koncepcję państwa jako „perłę w koronie" swej politycznej doktryny. Rosnąca społeczna popularność i ryzykowna perspektywa rychłego dojścia do władzy w Oslo przez Partię Postępu to jednak nie tylko powód do niepokoju dla socjaldemokratycznej Partii Pracy czy socjalistów, ale i „ból głowy" dla norweskich konserwatystów, chadeków i liberałów, którym nowi populiści uszczuplają ich tradycyjny prawicowy elektorat.

Bibliografia

„Aftenposten". (2006a). 7 stycznia
„Aftenposten". (2006b). 14 grudnia.
„Aftenposten". (2007a). 16 marca.
"Aftenposten". (2007b). 16 lipca.
"Aftenposten". (2007c). 3 grudnia.
„Aftenposten". (2008a). 17 marca
„Aftenposten". (2008b). 9 maja.
„Aftenposten". (2008c). 11 czerwca
„Aftenposten". (2008d). 16 czerwca
"Aftenposten". (2008e). 20 czerwca.
"Aftenposten". (2008f). 31 lipca
„Aftenposten". (2008g). 3 września.
Ahlberg, K. i in. (2006). "The Vaxholm Case from a Swedish and European Perspective". *Transfer*, nr 2.
Anioł, W. (2007). „Problem dumpingu socjalnego". *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2.
Brochmann, G., Dolvik, J. E. (2006). "Is Immigration an Enemy of the Welfare State". W: D. Papademetriou (red.), *Europe and Its Immigrants in the 21st Century*. Washington: Migration Policy Institute, Luso-American Foundation.
Castle, S. (2007). "Landmark EU ruling in labor case. Swedish union acted illegally in blocking foreign workers". *International Herald Tribune*, 19 grudnia.
"Dagsavisen". (2007), 11 stycznia
"Dagens Noeringsliv". (2008), 15 lipca.
Dolvik, J, Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser,* TemaNord 2008: 502, Kobenhavn.
Dolvik, J. E., Engelstad , F. (red.) (2003). "National Regimes of Collective Bargaining in Transformation: Nordic Trends in Comparative Perspective". Oslo: Unipub.
Duncan, S. (2004). "Combining Lone Motherhood and Paid Work: The Rationality Mistake and Norwegia Social Policy". *Journal of European Social Policy*, nr 1.
Ellingsaeter, A. L. (2007). „'Old' and 'New' Politics of Time to Care: Three Norwegian Reforms". *Journal of European Social Policy*, nr 1.
Gullestad, M. (2006a). "Imagined Kinship: The Role of Descent in the Rearticulation of the Norwegian Ethno-nationalism". W: A. Gingrich, M. Banks (red.), *Neo-Nationalism in Europe and Beyond*. New York: Berghahn Books.
Gullestad, M. (2006b). *Plausible Prejudice: Everyday Experiences and Social Images of Nation, Culture and Race*, Oslo: Universitetsforlaget.
Hagelund, A. (2003). *The Importance of Being Decent: Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002*, Oslo: UNIPAX.

Hagelund, A. (2005). "The Progress Party and the Problem of Culture: Immigration Politics and Right Wing Populism in Norway". W: J. Rydgren (red.), *Movements of Exclusion: Radical Right-wing Populism in the Western World*. New York: Nova Science Publishers.

Hyggen, Ch. (2008). "Change and Stability in Work Commitment in Norway: from Adolescence to Adulthood". *Journal of Social Policy*, nr 1.

"International Herald Tribune". (2005). *Leftists in Norway set to rule*, 13 września.

Kangas, O., Palme, J. (red.) (2005). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Houndmills: Palgrave.

Kildal, N., Kuhnle, S. (red.) (2005). *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. Abingdon: Routledge.

Nakonieczna, J. (2008). *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Warszawa: Difin.

Napierała, J. (2008). *Imigranci na norweskim rynku pracy*. CMR Working Papers, nr 31/89, styczeń.

NRK News. (2008). 6 maja.

Nye, J. S. (2007). *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Orłowska, M. (2008). „W Norwegii Polak Polakowi robi świństwo". *Gazeta Wyborcza*, 18 listopada.

Pawlicki, J. (2005a). „Norwegia poruszona śmiercią Rahili". *Gazeta Wyborcza*, 12 lipca.

Pawlicki, J. (2005b). „Kampania w cieniu dobrobytu". *Gazeta Wyborcza*, 12 września.

Pawlicki, J. (2006). „W Norwegii Kościół luterański bierze aksamitny rozwód z władzą". *Gazeta Wyborcza*, 15 listopada.

Pawlicki, J. (2007). „W Norwegii homoseksualista może zostać pastorem". *Gazeta Wyborcza*, 27 marca.

Pawlicki, J. (2008). „Norwegowie nie chcieli czarnoskórego duchownego". *Gazeta Wyborcza*, 2 października.

Riste, O. (2001). *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget.

Royal Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion. *Labour Migration. Main Contents of Report No. 18 (2007-2008) to the Storting*.

Szczodrowski, J. (2008). *Dyrektywa dotycząca pracowników delegowanych jako narzędzie służące promocji zatrudnienia i rozwiązywania problemów na rynkach pracy państw członkowskich*. Biuletyn Analiz UKIE: Główne wątki debaty europejskiej w 2008 roku, nr 21, grudzień.

„Verdens Gang". (2006), 29 września.

„Verdens Gang". (2008), 21 lipca.

A Humanitarian Superpower? Norway vis-a-vis new social challenges

The article consists of three parts, each of them devoted to one of the three major social challenges which Norway has been trying to meet in recent years: (1) the question of redistribution related to the present and expected level of social spending, with special emphasis to a possible increase of income from the Norwegian Oil Fund; (2) the immigration issue which is becoming more and more important in view of an increasing number of foreigners in the country and a growing movement of labour force from new European Union countries, mostly from Poland; (3) Norway's contribution to solving of global problems through development and humanitarian aid, promotion of sustainable development and corporate social responsibility, peace and disarmament diplomacy etc.

Asbjørn Wahl
Doradca, Norweski Związek Pracowników Ogólnych i Municypalnych

Praca i rozwój: jakie lekcje można wyciągnąć z „modelu skandynawskiego”?[1]

Wstęp

Państwo dobrobytu – w Europie często określane mianem „europejskiego modelu socjalnego”[2], choć tam, skąd pochodzę, wolimy określenie „model skandynawski” – jest przedmiotem gorących dyskusji. Wielu ludzi na świecie uznaje model skandynawski za najbardziej rozwiniętą wersję europejskiego modelu socjalnego.

Państwo dobrobytu stanowiło olbrzymi i bezprecedensowy postęp w historii ludzkości w dziedzinie warunków życia i pracy. Dzięki niemu w krótkim czasie nastąpiła ogromna poprawa zdrowia publicznego, wzrosła oczekiwana długość życia i polepszyło bezpieczeństwo socjalne, co wyjaśnia kolosalną popularność, jaką cieszy się ono wśród zwykłych ludzi.

---

[1] Referat wygłoszony podczas Global Labour Conference, University of Witwatersrand, Johannesburg, 1–3 kwietnia 2007.

[2] Określenie „europejski model socjalny” często bywa wykorzystywane do opisu państw socjalnych (*social welfare states*), które ukształtowały się w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej, a które cechował większy wpływ organizacji pracowniczych. Warto jednak pamiętać, że wprawdzie kraje zachodnioeuropejskie mają wiele wspólnych cech, jednak „europejski model socjalny” w rzeczywistości składał się z wielu odmiennych modeli, które rozwinęły się w ramach silnych państw narodowych. Owe modele były zakorzenione narodowo, a nie na poziomie europejskim, miały też własne tradycje i specyfikę. W Hiszpanii i Portugalii aż do lat siedemdziesiątych przetrwał faszyzm. Z drugiej strony, modele te łączy kontekst historyczny, globalne relacje władzy oraz powiązania kulturowe. W niniejszym artykule nie będę się rozwodził nad specyfiką narodową, lecz skupię się na uogólnionym modelu państwa dobrobytu.

W dzisiejszych czasach neoliberalnej hegemonii państwo dobrobytu znajduje się pod naciskiem potężnych sił politycznych i gospodarczych. Deregulacja gospodarki, prywatyzacja i cięcia w budżetach publicznych zmieniają specyficzne relacje władzy, które odgrywały kluczową rolę w procesie rozwoju państwa dobrobytu, stawiając pod znakiem zapytania jego dalsze istnienie.

Brakuje analiz dotyczących źródeł państwa dobrobytu, jak również zainteresowania tą kwestią w debacie publicznej, przez co ulega ona odpolitycznieniu. W rezultacie nawet ci, którzy atakują instytucje i rozwiązania społeczne, mogą twierdzić, że czynią to w celu unowocześnienia państwa dobrobytu, jego obrony i zabezpieczenia dla przyszłych pokoleń.

Wiele organizacji pracowniczych na Południu, jak również lewicujący politycy (na przykład prezydent Lula w Brazylii) interesuje się możliwością importu tego modelu do ich krajów. Związki zawodowe i partie polityczne (zwłaszcza socjaldemokratyczne) z Północy palą się natomiast do pomysłu eksportu ich udanego modelu socjalnego i poświęcają wiele zasobów, by przekazać swe doświadczenia na Południe. Pokój społeczny, współpraca trójstronna i dialog społeczny są promowane jako kluczowe instrumenty umożliwiające budowę państwa dobrobytu.

Celem artykułu jest podważenie tych uproszczonych koncepcji państwa dobrobytu. Jest to model socjalny, który rozwinął się w szczególnych warunkach historycznych i którego nie można oceniać oddzielnie od jego korzeni historycznych i społecznych oraz relacji władzy, które umożliwiły jego powstanie. Jeśli chcemy uchwycić potencjał, rozwój oraz perspektywy państwa dobrobytu, potrzebujemy głębszej i bardziej gruntownej analizy oraz zrozumienia tego szczególnego modelu socjalnego.

Ekonomia polityczna państwa dobrobytu

Niektóre rodzaje usług społecznych (zdrowie, edukacja, zabezpieczenie socjalne) powstają we wszystkich krajach w toku rozwoju gospodarczego. Gospodarka stawia wiele wymagań dotyczących pracy, kwalifikacji, transportu publicznego itd. Forma organizacyjna, jakość i poziom owych usług odzwierciedla wszakże relacje władzy w społeczeństwach oraz międzynarodowe relacje władzy.

W ostatecznym rozrachunku demokratycznie zarządzane, powszechnie dostępne usługi publiczne – w przeciwstawieniu do prywatnych usług zapewnianych przez rynek kierujący się żądzą zysku – zależą od gospodarczych, społecznych i politycznych relacji władzy w społeczeństwie. Państwo dobrobytu jest wypadkową konfliktów społecznych. Wysoka jakość usług zdrowotnych, narodowych programów ubezpieczeniowych, zabezpieczenia społecznego oraz inne usługi publiczne zostały wprowadzone i ulepszone dzięki rosnącej sile organi-

zacji pracowniczych. Publiczna własność i kontrola nad podstawową infrastrukturą społeczną, nad instytucjami użytku publicznego, stanowią istotny element nowych relacji władzy.

Państwo dobrobytu w znanym nam kształcie było nie tylko wytworem relacji władzy, lecz również bardzo specyficznego rozwoju dwudziestowiecznej historii, w tym takich wydarzeń jak rewolucja październikowa (zob. poniżej). Wbrew twierdzeniom ruchów pracowniczych państwo dobrobytu nie było produktem dialogu społecznego i współpracy trójstronnej, lecz długiej i ciężkiej walki społecznej i konfrontacji klasowych.

Odkąd kapitalizm stał się dominującym sposobem produkcji w naszych społeczeństwach, rozwijał się cyklicznie od boomu do załamania, od załamania do boomu. Stosunkowo słabo uregulowany kapitalizm leseferystyczny w XIX wieku i pierwszej połowie XX skutkował ciężkim wyzyskiem pracowników i prowadził do ogromnej biedy w okresach załamania. W odpowiedzi klasa robotnicza zaczęła się organizować i walczyć – w miejscach pracy oraz na poziomie politycznym. Ruchy pracownicze stopniowo osiągnęły lepsze zarobki, lepsze warunki pracy oraz zabezpieczenie społeczne wysokiej jakości.

Okres ten zdominowały konflikty społeczne: dochodziło do strajków generalnych i lokautów. Na strajkujących wysyłano wojsko i policję – również w krajach skandynawskich, zdarzali się ranni i zabici. Jednak organizacje pracownicze rozwijały się i rosły w siłę, zdobywając coraz lepszą pozycję w walce społecznej. Duża część ruchu uznała socjalizm za instrument polityczny pozwalający położyć kres kapitalistycznemu wyzyskowi. Coraz powszechniej domagano się zmian systemowych.

Szczególną rolę odegrał międzynarodowy kryzys gospodarczy z lat trzydziestych XX wieku: społeczeństwo zaczęło się domagać interwencji politycznych w obrębie rynku. Masowe bezrobocie, wzrost biedy, faszyzm i wojna sprawiły, że ludzie zaczęli powszechnie żądać pokoju, bezpieczeństwa socjalnego, pełnego zatrudnienia i politycznej kontroli nad gospodarką. Przywódcy zwycięskich państw, którzy pod koniec drugiej wojny światowej spotkali się na konferencji w Bretton Woods, wiedzieli, że pracownicy i obywatele ich krajów chcą jednego: położenia kresu nieuregulowanemu, wstrząsanemu kryzysami kapitalizmowi. W warunkach ówczesnej równowagi sił zwyciężył Keynesowski model uregulowanego kapitalizmu – w ten sposób położono społeczne i gospodarcze podwaliny pod państwo dobrobytu.

Warto zauważyć, że siła związków zawodowych nie skutkowała jedynie lepszymi uprawnieniami związkowymi lub regulacją rynków pracy. O wiele większe znaczenie miał fakt okiełznania sił rynkowych. Potęga kapitału została umniejszona na rzecz obieralnych instytucji politycznych. Za pośrednictwem interwencji politycznych na rynku zmniejszono rywalizację; wprowadzono kontrolę kapitału oraz ostry nadzór nad przepływem kapitału finansowego. Ekspan-

sja sektora publicznego i państwa dobrobytu przyczyniła się do wyodrębnienia z rynku dużej części gospodarki i poddania jej decyzjom politycznym. Okiełznanie sił rynkowych było wstępnym warunkiem rozwoju państwa dobrobytu: całościowe ramy regulacyjne zaczęły odgrywać większą rolę w zapewnianiu lepszych warunków pracy niż samo prawo pracy[3].

Innymi słowy, państwo dobrobytu nie sprowadza się jedynie do sumy instytucji społecznych i budżetów publicznych. Przede wszystkim odzwierciedla ono specyficzne relacje władzy w społeczeństwie[4]. Dzięki kontroli nad kapitałem rządy mogły realizować politykę rozwoju narodowego i społecznego bez konieczności uwzględniania ryzyka ucieczki kapitału i szantażu ze strony wielkich korporacji, które groziły przeniesieniem swej działalności do krajów, gdzie mogły liczyć na lepsze warunki, jeśli ich interesy miałyby ucierpieć. A zatem, krótko mówiąc, państwo dobrobytu jest kwestią władzy!

Polityka paktu społecznego

Istotnym elementem historii państwa dobrobytu, jak również równowagi sił w społeczeństwie, jest pakt społeczny lub kompromis klasowy. Brakuje tu miejsca na całościową analizę, zatem skupię się na kluczowych składnikach tego specyficznego, historycznego zjawiska. Na przestrzeni ostatniego stulecia w wielu krajach walka między pracą a kapitałem przekształciła się w wojnę pozycyjną, w której żadna ze stron nie mogła liczyć na większy sukces. Ruch pracowniczy nie miał szans na zdobycie nowych pozycji władzy, a siły kapitału nie były w stanie zwalczyć organizacji pracowniczych. W rezultacie ruch związkowy stopniowo wypracował coś na kształt pokojowego współistnienia z interesami kapitalistycznymi.

W latach trzydziestych XX wieku w niektórych częściach Europy, zwłaszcza na północy, owo współistnienie uległo instytucjonalizacji, gdy związki zawodowe zaczęły zawierać umowy z organizacjami pracodawców; po drugiej wojnie światowej podobne porozumienia zaczęto zawierać w większości państw zachodnioeuropejskich. Społeczeństwa pozostawiły za sobą okres ostrych konfrontacji między pracą, a kapitałem, i weszły w fazę pokoju społecznego, negocjacji dwu- i trójstronnych oraz polityki konsensualnej. To właśnie na bazie owej równowagi sił w ramach paktu społecznego między pracą a kapitałem powstało

[3] Warto zwłaszcza zauważyć, że ogromna część narodowych i międzynarodowych związków zawodowych prowadzi bardzo wąsko zakreślone kampanie na rzecz standardów pracy, jak gdyby miały one skompensować negatywne skutki deregulacji rynku, podczas gdy w rzeczywistości jest dokładnie odwrotnie: aby formalne standardy pracy były przestrzegane, musi się zmienić równowaga sił na niekorzyść kapitału.

[4] Nie istnieje bezpośredni związek między wysokim poziomem wydatków na cele socjalne a jakością publicznych usług społecznych. Na przykład amerykańska służba zdrowia pochłania 15% PKB, podczas gdy lepiej rozwinięte skandynawskie państwa dobrobytu wykorzystują około 10% PKB.

państwo dobrobytu – a warunki pracy i życia oraz zabezpieczenie społeczne ulegały stałej poprawie.

Istotnym czynnikiem w okresie powojennym był fakt, że międzynarodowy kapitalizm doświadczył ponad dwudziestu lat stabilnego, silnego wzrostu gospodarczego, dzięki czemu łatwiej było dzielić zyski między pracowników, kapitał i sektor publiczny.

Warto również podkreślić, że partnerstwo społeczne między pracą a kapitałem było konsekwencją rzeczywistej siły związków zawodowych i ruchu pracowniczego. Pracodawcy i tworzone przez nich organizacje zdawały sobie sprawę, że nie pokonają związków zawodowych. Musiały uznać ich za przedstawicieli pracowników i podjąć z nimi negocjacje. Pokojowe współistnienie między pracą a kapitałem opierało się na silnym ruchu pracowniczym, którego siła rozwijała się za pośrednictwem wielu walk i konfrontacji między pracą i kapitałem w poprzednim okresie.

Istotną cechą kontekstualną było istnienie konkurencyjnych systemów gospodarczych w Związku Radzieckim i Europie Wschodniej. Jak wskazał brytyjski historyk Eric Hobsbawm (por. 1994), skłoniło to kapitalistów na Zachodzie do zaakceptowania kompromisu. Warto również zauważyć, że państwo dobrobytu, pod postacią uregulowanego kapitalizmu, nigdy nie było celem ruchu pracowniczego, zanim zostało ono utworzone – celem tym był socjalizm. Strach przed socjalizmem po wybuchu rewolucji w Rosji oraz wzmocnieniu i radykalizacji ruchu robotniczego w Europie Zachodniej w czasie drugiej wojny światowej sprawił, że właściciele kapitału w Europie ustąpili wielu roszczeniom wysuwanym przez ruch pracowniczy. Dobrowolnie przystępowali do paktów społecznych i ustępowali wielu żądaniom socjalnym i ekonomicznym robotników, chcąc zyskać na czasie i ostudzić socjalistyczne sympatie w ruchu pracowniczym. Pięćdziesiąt lat później wciąż możemy stwierdzić, że ta zbiorowa strategia okazała się dość skuteczna.

Fakt, że państwo dobrobytu nie było bezpośrednim celem ruchu robotniczego, lecz rezultatem specyficznego historycznego kompromisu między pracą i kapitałem, uwidacznia się również w mieszanych cechach państwa dobrobytu. Z jednej strony, niektóre jego elementy reprezentują wizję innego i lepszego społeczeństwa, jaką hołubił ruch pracowniczy (ubezpieczenia społeczne, zasiłki na dzieci, redystrybucja, bezpłatne usługi społeczne, uniwersalne uprawnienia). Z drugiej, inne elementy państwa dobrobytu funkcjonują jak warsztat naprawczy dla brutalnego i nieludzkiego systemu gospodarczego, gdzie kompensuje się jego niedostatki (na przykład za pomocą zasiłków dla bezrobotnych oraz różnorakich programów emerytalnych, zasiłków związanych z niepełnosprawnością i chorobami zawodowymi, przeciwdziałania wykluczeniu na rynku pracy itp.).

Powinniśmy pamiętać, że w samym ruchu pracowniczym toczyły się walki ideologiczne i polityczne. Nurty bardziej radykalne lub rewolucyjne chciały uspołecznienia lub demokratyzacji własności środków produkcji, natomiast nurty bardziej

umiarkowane lub reformistyczne dążyły do ograniczenia władzy kapitału za pośrednictwem regulacji politycznych oraz reform. To właśnie siła tych pierwszych skłoniła kapitalistów do zawarcia kompromisu klasowego w Europie Zachodniej. Obawiali się bowiem, że jeśli dojdzie do konfliktu o władzę państwową w krajach Europy Zachodniej, Związek Radziecki wesprze nurty radykalne[5].

Tak czy inaczej, polityka paktu społecznego, która w rzeczywistości doprowadziła do powstania państwa dobrobytu, przekładała się na znaczną poprawę warunków życia i pracy. W ruchu pracowniczym pojawiło się przekonanie, że oto udało się odnaleźć ścieżkę prowadzącą ku społeczeństwu, które zapewni zwykłym ludziom postęp społeczny i stosunkowo sprawiedliwą dystrybucję bogactwa, bez konieczności składania tych wszystkich ofiar, jakich wymagała walka klasowa i konfrontacje społeczne. Porozumienia między pracą i kapitałem były zawierane w sposób dość uporządkowany i raczej pokojowy na poziomie ogólnokrajowym. Troszczono się o to, by społeczeństwo osiągnęło wyższy poziom rozwoju cywilizacyjnego.

Za pośrednictwem stopniowych reform ruch pracowniczy zwiększył demokratyczną kontrolę nad gospodarką. Kapitalizm wolny od kryzysów stał się rzeczywistością! Nigdy więcej kryzysów gospodarczych, takich jak w latach trzydziestych, nigdy więcej masowego bezrobocia, konfliktów społecznych, koncentracji bogactwa w rękach bogatych i uprzywilejowanych, nigdy więcej biedy wśród ludzi. Wszystkie trendy społeczne pięły się w górę. Dla wielu uczestników ruchu robotniczego była to droga reform prowadząca ku socjalizmowi – i wszyscy mogli zobaczyć, że to działa! Osiągnięcia społeczne stworzyły materialną podstawę dla ideologii partnerstwa społecznego, głęboko zakorzenionego w narodowym i europejskim ruchu pracowniczym.

Dla ruchu związkowego zawiązanie paktu społecznego było jednoznaczne z akceptacją kapitalistycznej organizacji pracy, prywatnej własności środków produkcji oraz uprawnienia pracodawców do sterowania procesem pracy[6]. W zamian za korzyści polegające na wzroście dobrobytu oraz lepszych warunkach pracy konfederacje związków zawodowych zagwarantowały pokój w fabrykach i powściągliwość w czasie negocjacji płacowych. Upraszczając, w zamian za wyrzeczenie się projektu socjalistycznego raczej pokojowy ruch pracowniczy zyskał państwo dobrobytu oraz stale poprawiające się warunki życia. Dziś możemy stwierdzić, że była to krótkotrwała zdobycz, osiągnięta w bardzo specyficznych warunkach historycznych.

[5] Rola, jaką odgrywał Związek Radziecki, nie świadczyła bynajmniej o jakości radzieckiego modelu socjalnego. Chodziło przede wszystkim o stwarzane przezeń zagrożenie dla posiadania środków produkcji przez kapitalistów na Zachodzie.

[6] Oczywiście, przywódcy ruchu pracowniczego przyznawali się do tego rzadko, półgębkiem i nie wprost. Na ogół posługiwano się retoryką socjalistyczną, zwłaszcza w pierwszych latach współpracy między klasami, chociaż częściej w obrębie związków zawodowych niż Partii Pracy, ponieważ wciąż istniały tam silne oddolne sentymenty socjalistyczne.

Obecnie, ponad pięćdziesiąt lat później, musimy przyznać, że kapitalistom w dużym stopniu udało się zrealizować przyjętą strategię. Ważne osiągnięcia w dziedzinie dobrobytu, płac i warunków pracy zaskarbiły polityce paktu społecznego masowe poparcie ze strony klasy robotniczej, przyczyniając się zarazem do postępującej marginalizacji bardziej radykalnych i antykapitalistycznych odłamów ruchu robotniczego. Odłamy dominujące zaczęły uznawać postęp społeczny za efekt pokoju społecznego i współpracy z bardziej cywilizowanymi posiadaczami kapitału. Wielu ówczesnych przywódców związkowych zaczęło uznawać konfrontacje społeczne za szkodliwe dla warunków pracy zjawisko, którego należy unikać. W połączeniu z dominującym przekonaniem, iż udało się pokonać kapitalizm wolnorynkowy, doprowadziło to do depolityzacji i utraty radykalizmu przez ruch pracowniczy oraz biurokratyzacji ruchu związkowego. Partie demokratyczne przyjęły na siebie historyczną rolę nadzorowania polityki kompromisu klasowego.

Ideologia paktu społecznego nie wyjaśnia jednak, że wielkie osiągnięcia poprawy warunków życia i pracy w okresie kompromisu klasowego po drugiej wojnie światowej były owocem wcześniejszych procesów: konfrontacji i ciężkich walk klasowych w pierwszej połowie XX wieku, takich jak rewolucja październikowa, w trakcie których duża część klasy robotniczej zdołała zmienić równowagę siły między pracą a kapitałem. Innymi słowy, związkowcy w epoce partnerstwa socjalnego zdołali osiągnąć to, co osiągnęli za pośrednictwem pokojowych negocjacji tylko dzięki walkom klasowym z poprzedniej epoki. Mamy zatem do czynienia z sytuacją paradoksalną: ideologia paktu społecznego, która stała się również ideologią państwa dobrobytu, w dłuższej perspektywie podważyła podwaliny władzy, na których utworzono samo państwo socjalne!

Punkt zwrotny – neoliberalna ofensywa

Gdy rekonstrukcja i odbudowa gospodarki po zakończeniu drugiej wojny światowej dobiegła końca, powojenny Keynesowski model ekonomiczny zaczął wpadać w coraz większe tarapaty. Stagnacja, inflacja i kryzysy zysku stawały się coraz powszechniejsze. Pobudzone przez międzynarodowe kryzysy gospodarcze, siły rynkowe przeszły do ofensywy i tak zaczęła się współczesna epoka neoliberalizmu. Polityka paktu społecznego osiągnęła apogeum w latach siedemdziesiątych. Później siły kapitalistyczne zmieniły strategię: chcąc odzyskać profity, zaczęły się powoli wycofywać z paktu społecznego i wprowadzać bardziej konfrontacyjną politykę względem pracowników.

Siły kapitalistyczne wykorzystały bardzo szybko uzyskaną polityczną i ekonomiczną hegemonię do przeprowadzenia błyskawicznego i systemowego projektu deregulacji. W rezultacie wzrosła konkurencja na rynku, zaczęły się ataki skierowane na wysokość płac, prawa pracownicze, porozumienia i pozycje władzy, jakie robotnicy wygrali w epoce gospodarki dobrobytu (*welfare economy*),

a którą wówczas pracodawcy akceptowali jako element kompromisu klasowego. Wykorzystując naciski polityczne, groźby przeniesienia produkcji lub ataki spekulacyjne na walutę, kapitaliści posunęli się bardzo daleko w ograniczaniu polityki rządu oraz forsowaniu cięć w budżetach publicznych, to znaczy w sankcjonowaniu ekonomii państwa dobrobytu.

Zlikwidowano większą część złożonego systemu instrumentów regulacyjnych wykorzystywanych do kiełznania sił rynkowych, a zatem tworzących uwarunkowania dla rozwoju państwa dobrobytu. Polityka deregulacji doprowadziła do powstania całkiem szalonej, spekulatywnej gospodarki, w której ponad 90% międzynarodowych transakcji gospodarczych ma charakter spekulacyjny – głównie są to spekulacje walutowe – oraz do bezprecedensowej redystrybucji bogactwa: ze sfery publicznej do prywatnej, od robotników do kapitalistów, od biednych do bogatych. Publiczna i prywatna bieda wzrasta równie szybko jak jeszcze silniej rzucające się w oczy prywatne bogactwo elit. Model redystrybucji państwa dobrobytu został postawiony na głowie.

Istotną część strategii kapitału stanowiła restrukturyzacja produkcji kapitalistycznej na poziomie globalnym, której kluczowymi cechami były globalne sieci produkcyjne, sprawna produkcja, *outsourcing* i *offshoring* oraz przenoszenie linii montażowych i usług wspierających. Znajdująca na swej drodze coraz mniej przeszkód wolność przepływu kapitału, dóbr i usług przeciwstawia jednych pracowników i modele socjalne innym. Nowy wzór zarządzania publicznego wprowadził modele z sektora prywatnego w sektor publiczny. Zasadą, która przyświeca polityce, jest wolny rynek i umiejętność konkurowania na coraz silniej zderegulowanych rynkach międzynarodowych. W rezultacie na rynkach pracy rośnie konkurencja, zaś szybki przyrost niepewnych miejsc pracy podkopuje związki zawodowe i szkodzi uprawnieniom pracowniczym. Jednym z najdotkliwszych skutków ubocznych tego procesu jest powszechna *brutalizacja pracy*[7].

Kapitalistyczna ofensywa nie spotkała się ze zbyt silnym oporem. Ruch pracowniczy nie był odpowiednio przygotowany na tę nową sytuację gospodarczą i społeczną. Związkom zawodowym trudno było działać w zmienionych uwarunkowaniach ekonomicznych i społecznych, ponieważ ich polityka i działalność wiązały się głównie z doświadczeniami w okresie gospodarczej koniunktury. W dodatku proces depolityzacji i złagodzenia radykalizmu, który miał miejsce w poprzedniej epoce paktu społecznego, ułatwił kapitalistom próbę *rozwiązania* kryzysu za pośrednictwem ataków na warunki pracy, uprawnienia związków zawodowych i pracowników, służby publiczne oraz uprawnienia i świadczenia socjalne.

[7] Autor niniejszego artykułu wprowadził pojęcie „brutalizacji pracy" w Norwegii kilka lat temu w celu opisania przyspieszającego procesu wykluczania z rynku pracy w warunkach neoliberalizmu. Jedenaście procent norweskiej siły roboczej zostało wykluczone z rynku pracy i przeniesione na rentę dla niepełnosprawnych – w porównaniu z 6% sprzed ćwierćwiecza. Pojęcie to jest obecnie szeroko wykorzystywane w debacie publicznej.

W ostatnich dwudziestu latach zetknęliśmy się ze zniesieniem kontroli kapitałowej, deregulacją i liberalizacją rynków, redystrybucją i koncentracją bogactwa, prywatyzacją usług publicznych, wzrostem rywalizacji w ramach przetargów oraz outsourcingiem, zmniejszaniem siły roboczej do absolutnego minimum i towarzyszącym temu zwiększaniem intensywności pracy oraz uelastycznieniem rynków pracy. W ten sposób gospodarcza i materialna baza, na której rozwinęło się państwo dobrobytu, uległa niemalże całkowitemu zniszczeniu.

Nie mamy tu do czynienia z przypadkowym zahamowaniem, lecz z fundamentalną przemianą w rozwoju naszych społeczeństw. Poza olbrzymią zmianą, jaka zaszła w równowadze sił w społeczeństwie, a której doświadczyliśmy w ciągu ostatnich dekad, jesteśmy w stanie wyróżnić kilka potężnych sił gospodarczych i politycznych. *Globalizacja* bynajmniej nie jest nieuchronnym rezultatem przemian technologicznych i organizacyjnych, jak twierdzą niektórzy, lecz wynikiem decyzji strategicznych i politycznych, podejmowanych za zamkniętymi drzwiami zarządów międzynarodowych korporacji, instytucji finansowych i rządów.

Politykę neoliberalną forsuje się i instytucjonalizuje na poziomie międzynarodowym za pośrednictwem nieformalnych, niezliczonych struktur władzy, takich jak G-8, instytucji, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy i Międzynarodowa Organizacja Handlu (WTO), instytucji regionalnych, takich jak Unia Europejska (EU), Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA) oraz inne bilateralne i regionalne umowy handlowe. Krótko mówiąc, doszło do olbrzymiego przetasowania w strukturze władzy między pracą a kapitałem, tym razem na korzyść kapitału. Pierwszoplanową rolę odegrały tu wielkie korporacje ponadnarodowe, które wykorzystały swą świeżo zdobytą wolność od demokratycznej regulacji i kontroli.

Erozja struktury władzy, na której opierało się państwo dobrobytu nie oznacza oczywiście, że jesteśmy skłonni zgodzić się na ryzyko powrotu do sytuacji przypominającej tę sprzed powstania państwa dobrobytu, gdy wydatki socjalne stanowiły znacznie mniejszą część PKB niż obecnie (por. Lindert 2004, s. 11 i następne). Od tego czasu nastąpił istotny rozwój społeczeństwa, a współczesna gospodarka całkowicie uzależniła się od pewnych usług społecznych i publicznych. Znaczenie ma tu nie tylko rozmiar sektora publicznego, ale również struktura władzy w jego obrębie.

Podkopywanie i osłabianie państwa dobrobytu przejawia się przede wszystkim i najsilniej w formach organizacyjnych, stratyfikacji, jakości i poziomie usług socjalnych, za pośrednictwem prywatyzacji, wzrostu konkurencyjnych przetargów, zwiększenia się biedy i nierówności w społeczeństwie, większej liczby opłat za użytkowanie i wzrost ich wysokości, przejście od usług powszechnie dostępnych do uzależnionych od dochodu oraz zwiększonym utowarowieniu (komodyfikacji) pracy (por. Esping-Andersen 1990, s. 35 i następne) itd. Siły rynkowe ulegają wzmocnieniu, zatem wielu ludzi będzie miało gorszy dostęp

do przyzwoitego mieszkania, doświadczy pogarszania się warunków pracy oraz usług zdrowotnych.

W oparciu o powyższe, możemy stwierdzić, że proces osłabiania i dekonstrukcji państwa dobrobytu jest w toku, jednakże potencjał nowych relacji władzy nie został wyczerpany. Tempo dekonstrukcji ulega niejakiemu spowolnieniu dzięki inercji instytucjonalnej, istnieniu powszechnego prawa wyborczego oraz instytucji demokratycznych, mimo ich osłabienia, oraz sporadycznych wybuchów oporu społecznego. Jej dalszy przebieg zależy zatem od powszechności i siły oporu społecznego, który można zmobilizować w obronie zdobyczy państwa dobrobytu, a następnie posłuży do osiągania bardziej ofensywnych celów społecznych i politycznych.

Od konsensusu do konfrontacji

Załamanie się stosunkowo stabilnego kompromisu klasowego po drugiej wojnie światowej oraz wycofywanie się sił kapitalistycznych z paktu społecznego oznacza również, że polityka konsensualna związana z paktem społecznym jest stopniowo zastępowana przez ataki konfrontacyjne. Innymi słowy, negocjacje dwu- lub trójstronne – czyli dialog społeczny, zgodnie z określeniem Unii Europejskiej – nie funkcjonują tak jak niegdyś, w czasach obowiązywania paktu społecznego.

Związki zawodowe dały się zaskoczyć rozwojowi sytuacji. Ideologia ruchu pracowniczego skierowana na oparty na konsensusie pakt społeczny nie potrafiła wytłumaczyć przeskoku od konsensusu do konfrontacji po stronie kapitału. Załamanie się historycznego kompromisu doprowadziło do kryzysu politycznego i ideologicznego w partiach socjaldemokratycznych oraz w dużej części ruchu pracowniczego. Członkowie partii socjaldemokratycznych stawali się coraz bardziej odpolitycznieni, pasywni, zaś ich samozwańczy przywódcy wchodzili do elity społeczeństwa. W rezultacie partie te szybko przystosowały się do neoliberalnej agendy, chociaż w łagodniejszej postaci niż ta, którą szermowały skrzydła prawicowe.

W tym kontekście globalizację zaczęto uznawać za *konieczną* fazę rozwoju nowej ekonomii światowej, a nie za konkretną postać obecnej ofensywy neoliberalnej. Stwierdzenie „globalizacja nie zniknie*"* stało się mantrą dominujących części ruchu robotniczego. Zarazem większość ruchu związkowego w krajach rozwiniętych zaczęła się opowiadać za wąską polityką służącą wzmacnianiu międzynarodowej konkurencyjności *ich* własnego przedsiębiorstwa (*biznesowy ruch związkowy, business unionism*). W imię *wzrostu konkurencyjności* zaakceptowano większą elastyczność (*flexibility*), wraz z jej nową, podrasowaną wersją elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*), oznaczającą pogarszanie się warunków pracy oraz regulacji rynku pracy. Konkurencyjność jest z kolei przedstawiana jako jedyny sposób zabezpieczenia miejsc pracy.

Powszechnie zaakceptowano również deregulację i ogólnie pojmowaną liberalizację gospodarki, o ile tylko zachowane zostały pewne standardy pracownicze (klauzule socjalne). Nacisk na rzeczywiste relacje władzy oraz ograniczanie sił rynkowych za pośrednictwem narzucanych z góry regulacji został zastąpiony przez rodzaj prawnego formalizmu, zarówno na poziomie narodowym, w obrębie Unii Europejskiej, oraz w ramach instytucji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Handlu (WTO) i Bank Światowy. Krusząca się władza związków zawodowych i ruchów społecznych wytworzyła próżnię, którą wypełnił „przemysł akademicki”, skupiający się na społecznej odpowiedzialności korporacji (*corporate social responsibility*) pod postacią dobrowolnych standardów etycznych, tudzież armia nieźle wyposażonych finansowo i mających dobre intencje organizacji pozarządowych i grup badawczych, która zajęła się wytwarzaniem ideologicznej zasłony dymnej dla niesłychanego przetasowania w strukturze władzy na rzecz interesów kapitalistycznych.

Celem tych działań nie jest walka z liberalizacją gospodarki, lecz z *negatywnym oddziaływaniem liberalizacji na pracowników.* Liberalizacja niewywołująca takich negatywnych skutków nie istnieje – problem tkwi w samym jej procesie. Jeśli związki zawodowe i ruchy społeczne chcą je minimalizować, muszą zacząć zwalczać samą liberalizację, ponieważ oznacza ona deregulację i prywatyzację, za pośrednictwem których dokonuje się ogromne przesunięcie równowagi sił w społeczeństwie.

Jest to jedno z najważniejszych doświadczeń w krótkiej historii państwa dobrobytu. Bardzo wiele współczesnych regulacji prawnych wprowadzono w wyniku konfliktów społecznych oraz starań związków zawodowych na rzecz ochrony pracowników, kobiet, dzieci oraz środowiska przed wynaturzeniami wolnorynkowego kapitalizmu; za ich pomocą udało się osiągnąć ów wielki postęp społeczny, jakiego doświadczyliśmy w epoce państwa dobrobytu. Pracownicy zabezpieczyli swoje interesy i zyskali władzę i wpływy za pośrednictwem regulacji oraz rozrostu własności publicznej. Regulacje oznaczają zaś prawa i reguły, które ograniczają potęgę kapitału i sił rynkowych, a zarazem dają większą władzę demokratycznie wybranym ciałom, pracownikom i związkom zawodowym. Liberalizacja oznacza, że owe instrumenty służące demokracji, zabezpieczeniu społecznemu oraz wpływów związków zawodowych i pracowników są porzucane i znoszone.

Skupienie uwagi wyłącznie na społecznej odpowiedzialności biznesu oraz dialogu społecznym sprowadzi ową walkę [o prawa pracownicze i zabezpieczenie socjalne – *przyp. tłum*.] na manowce. Żądaniom nowego kompromisu klasowego przyświeca nostalgiczna nadzieja, że uda się odtworzyć pokój społeczny i doprowadzić do stopniowej poprawy warunków socjalnych, takiej jak w latach sześćdziesiątych, jednak nie znajdują one potwierdzenia w istniejącej równowadze sił. Chcąc bronić usług publicznych i zdobyczy państwa dobrobytu, siły społeczne

będą musiały odpowiedzieć atakiem na atak ze strony sił kapitalistycznych. Czy nam się to podoba, czy nie, charakter relacji społecznych zmienia się z konsensualnego na konfrontacyjny. Lepiej, by ruch pracowniczy był na to przygotowany.

Brutalizacja pracy

Jednym z rezultatów nowej równowagi sił jest daleko idąca brutalizacja pracy. Coraz większa liczba pracowników jest wykluczana z rynku pracy jako niezdolna do podejmowania jakiegokolwiek zatrudnienia. Mamy do czynienia z najwyższą na świecie liczbą zwolnień lekarskich oraz ze wzrostem wypadków i zranień przy pracy. Coraz większa liczba pracowników doświadcza rosnącego stresu i tak zwanego chronicznego zmęczenia pracą. W wielu gałęziach i sektorach przemysłu pracownicy mają do czynienia z degradacją pracy i mają mniejszy wpływ na proces pracy. Krótko mówiąc, wiele świadczy o tym, że wkrótce coś dramatycznego stanie się z naszym rynkiem pracy oraz samym podejściem do pracy.

W ostatnich latach wielu ludzi odczuło większą presję w miejscu pracy, spostrzegło, że prawa pracownicze i porozumienia są często podkopywane i spychane na margines, wzrósł też brak bezpieczeństwa i niepewność. Coraz większa liczba pracowników ulega całkowitemu wykluczeniu z rynku pracy. W Norwegii niemal 15% populacji między 16. a 67. rokiem życia (czyli wiekiem emerytalnym) znajduje się na wcześniejszej emeryturze, rencie lub przechodzi rehabilitację – liczba ta w ciągu ostatnich dwudziestu lat uległa podwojeniu. Jednocześnie osłabieniu uległy związki zawodowe oraz prawa pracownicze. Bez wątpienia dochodzi do poważnej brutalizacji pracy.

Oznacza to zerwanie z osiągnięciami złotego wieku gospodarki dobrobytu, gdy – przynajmniej w państwach rozwiniętych – nastąpiła stopniowa poprawa warunków pracy. Złagodzeniu uległa rywalizacja, czas pracy był krótszy i lepiej uregulowany, urlopy dłuższe, bezpieczeństwo pracy lepsze. Wprowadzono i ulepszono zasiłki chorobowe, zmniejszono intensywność pracy i jej stresogenność, zlikwidowano wiele niebezpiecznych dla zdrowia miejsc pracy i rozwinięto legislację dotyczącą poprawy środowiska pracy. Wszystko to szło w parze z wysokim poziomem zatrudnienia, lepszymi prawami związkowymi, rosnącą rolą koordynacji w miejscach pracy oraz w przedsiębiorstwach itd.

Nie oznacza to, że udało się stworzyć idealne środowisko pracy. Wręcz przeciwnie, istniało wiele problemów i wyzwań. Doszło natomiast do pozytywnego rozwoju: stopniowo poprawiały się warunki pracy i środowisko pracy. Ten ogólny trend uległ odwróceniu; zmiana jest ogromna, gdyż pod ostrzałem znalazła się ludzka godność pracujących.

Olbrzymi wpływ na warunki pracy i zdrowie pracowników wywierają zwłaszcza nowe metody zarządzania, nowe procesy pracy, nowe struktury organizacyjne oraz rosnąca rywalizacja na rynkach. Australijski profesor

Michael Quinlan zbadał 29 raportów dotyczących skutków outsourcingu oraz rywalizacji w sektorze prywatnym i publicznym. Doszedł do precyzyjnych wniosków (cyt. w norweskim dzienniku Klassekampen, 30.06.2001 – tłumaczenie własne): „Bez względu na wykorzystane metody badawcze rezultaty są podobne. Outsourcing źle wpływa na zdrowie, twierdzi Michael Quinlan (…) Z 29 badań outsourcingu 23 dowiodły wzrostu występowania urazów, stresu i innych problemów zdrowotnych; żadne badanie nie wykazało poprawy zdrowia (…) Bez wątpienia możemy wysunąć wniosek, poparty miażdżącymi dowodami empirycznymi, że nowy reżim pracy wpływa na pogorszenie zdrowia ludzi. Rezultaty to śmierć, niebezpieczne sytuacje i wzrost stresu psychologicznego”.

Rosnące wykluczenie z rynku pracy nie jest nieuchronnym ani wyłącznym rezultatem pogorszenia zdrowia pracowników. Norweska państwowa służba zdrowia twierdzi, że nie sposób zauważyć pogorszenia zdrowia publicznego. Problemy zdrowotne i niepełnosprawność są względne i zależą od tego, w jaki sposób społeczeństwa i miejsca pracy są dostosowywane do rozmaitych potrzeb ludzi. Problem rosnącego wykluczenia z rynku pracy jest zatem przede wszystkim i w największym stopniu powiązany z rosnącymi wymaganiami w pracy. Pracownicy są wykluczani o wiele wcześniej niż kiedyś. Wskutek rosnącej konkurencji, szybszego procesu rekonstrukcji przedsiębiorstw i przedsięwzięć publicznych, przemiany stosunków pracy, zmniejszonej kontroli nad procesem pracy, przyrostem pracy niebezpiecznej, wymagania wobec pracowników stają się coraz bardziej uciążliwe. Zarazem badania i doświadczenie dowodzą, że w całej Europie działania podejmowane przez polityków i władze publiczne w celu zatrzymania i zmniejszenia wykluczenia na rynku pracy zawiodły, co potwierdza Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cyt. za newsletterem norweskiego związku zawodowego LOnytt, 5 lutego 2001).

Nic w tym dziwnego. Jeśli nie analizujemy struktury władzy – a nawet negujemy jej istnienie – oraz sił potęgujących brutalizację pracy, nigdy nie uda się nam ich pokonać. Istnieją przyczyny i skutki: chcąc wpływać na skutki, musimy przypuścić atak na przyczyny. Nasi politycy i władze publiczne nie podejmują takich działań. Nie zaglądają pod powierzchnię i atakują raczej symptomy niż przyczyny, co sprawia, że są całkowicie nieskuteczni. Co więcej, stosowana przezeń polityka „zachęcania” ludzi do pracy poprzez pozbawianie ich świadczeń socjalnych („welfare-to-work”) oraz ataki na zwolnienia chorobowe i zasiłki socjalne rozsiewają klimat podejrzeń, wstydu i poniżenia. Indywidualizują oni i prywatyzują poważne problemy społeczne. Pracownicy są utrzymywani w przekonaniu, że wykluczenie z rynku pracy jest wyłącznie ich problemem. „To we mnie tkwi problem: nie jestem wystarczająco dobry i nie potrafię zareagować na nowe wyzwania na rynku pracy”.

Ów niekorzystny wpływ na zdrowie i dobrobyt ludzi potęguje rosnąca luka między bogatymi i biednymi w społeczeństwie. Profesor Vincente Navarro twierdzi, że rosnące nierówności w dzisiejszym świecie mają bardzo negatywny wpływ na zdrowie i jakość życia ludności. Dowodzi, że zła jest już sama nierówność, to znaczy dystans między grupami społecznymi i jednostkami, oraz brak spójności społecznej, który prowadzi do powstania owych dystansów (por. Navarro 2004, s. 26). Innymi słowy, polityka neoliberalna zwiększa obszar biedy, zaś wzrost nierówności prowadzi do powstania problemów zdrowotnych; możemy zatem wywnioskować, że neoliberalna globalizacja stanowi zagrożenie dla zdrowia.

Co poszło źle?

Państwo dobrobytu, zwłaszcza w wydaniu skandynawskim, stanowiło olbrzymi postęp społeczny dla ogromnej większości ludzi w społeczeństwie. Co zatem poszło nie tak? Dlaczego zjawisko, które mimo swych wad można uznać za najbardziej udany model społeczny w historii ludzkości, obecnie jest atakowane i podważane? Oto podsumowanie najważniejszych przyczyn:

Po pierwsze, pakt społeczny nie był stabilny. Był to kompromis zawarty w konkretnej i bardzo specyficznej sytuacji historycznej, gdy główne ekonomiczne i społeczne cechy systemu kapitalistycznego pozostawały nienaruszone. Po drugie, coś, co moglibyśmy uważać za krótkoterminowy kompromis taktyczny z perspektywy ruchu pracowniczego, stało się celem długoterminowym i strategicznym. Kompromis klasowy i jego prawowity następca, państwo dobrobytu, nie były postrzegane jako krok w kierunku fundamentalnej emancypacji społecznej, lecz stopniowo stał się *końcem historii*. Po trzecie (i w związku z poprzednim punktem) ideologia paktu społecznego okazała się błędna. Nigdy nie udało się w pełni osiągnąć demokratycznej kontroli nad gospodarką lub kapitalizmu wolnego od kryzysów oraz położyć kres walce klasowej. Po czwarte, ruch pracowniczy dał się zaskoczyć ofensywie neoliberalnej. Zamiast zmobilizować się społecznie w celu obrony zdobyczy państwa dobrobytu i posunięcia naprzód walki społecznej, ogromna większość przywódców związkowych oraz ruchu pracowniczego została zepchnięta do defensywy, uczepiła się pokoju społecznego oraz modelu dialogu społecznego, wynegocjowała ustępstwa i przyjęła zaskakująco dużą część ideologii neoliberalnej.

Nie ma powodu moralizować nad tymi wydarzeniami. Nie sprawdzają się tu ani teorie spiskowe, ani szukanie kozła ofiarnego. Zdarzyło się to z jakiegoś powodu, i mamy szansę na to, by zrozumieć skutki polityczne i ideologiczne tego szczególnego procesu historycznego. Ważne jest, by analizować i próbować zrozumieć powody porażek społecznych i politycznych ponoszonych przez ruch pracowniczy, oraz – co nie mniej istotne – by uczyć się na ich przykładzie i podejmować odpowiednie działania.

Konieczność wyjścia poza keynesizm

Najważniejszą lekcją, jaką można wyciągnąć z historii państwa dobrobytu, jest konstatacja, że nie udało się mu przejąć demokratycznej kontroli nad gospodarką. Jednym z jego największych osiągnięć była redystrybucja dochodu w społeczeństwie. Zwyciężyły jednak podstawowe stosunki produkcji kapitalistycznej. Koncentracja własności kapitału, środków produkcji, stworzyła mocną podstawę władzy, z której można było rozpocząć atak na bardziej egalitarną dystrybucję dóbr i usług w społeczeństwie dobrobytu. Jesteśmy właśnie świadkami takiego procesu, przebiegającego pod postacią globalnej ofensywy neoliberalnej.

Nowy model społeczny będzie musiał wykroczyć poza Keynesowskie państwo dobrobytu. Polityka społeczna mająca potencjał emancypacyjny musi opierać się na fundamentalnym przesunięciu w równowadze sił w społeczeństwie. Chcąc to osiągnąć, musimy zrozumieć i skupić się na władzy oraz na posiadaniu. Nie jest to kwestia właściwych intencji, dobrej woli lub wysokiego morale (lub korporacyjnej odpowiedzialności społecznej, jak ktoś to nazwał), lecz relacji władzy, równowagi sił między pracą a kapitałem, między siłami rynkowymi i społeczeństwem obywatelskim.

Na dłuższą metę, walcząc o odmienny model społeczny leżący w interesie większości społeczeństwa, trzeba przeciwstawić się gospodarczym, politycznym i społecznym interesom aktorów, którzy stoją za atakami na służby publiczne i państwo dobrobytu. Zmianie muszą ulec struktury i relacje władzy. Punktem wyjścia oraz wskazaniem kierunku dla przyszłych walk powinny być reformy strukturalne, takie jak podatek dewizowy, kontrola kapitału, wzrost opodatkowania korporacji międzynarodowych, lokalna kontrola nad zasobami naturalnymi oraz wzrost demokratycznej kontroli nad gospodarką.

Rosnący opór

Po początkowych porażkach, zamieszaniu politycznym i ideologicznym oraz odizolowanych i przegranych konfrontacjach w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych dziś możemy zaobserwować rosnący opór przeciwko istniejącemu neoliberalnemu ładowi gospodarczemu i społecznemu. Wielu ludzi dało się zwieść obietnicom świetlanej przyszłości, jeśli tylko siły rynkowe zostaną uwolnione od regulacji i ograniczeń, jednak obecnie coraz większa liczba ludzi przekonuje się w praktyce, że neoliberalny projekt ich nie spełnił. Zarówno neoliberalizm, jak i związane z nim instytucje globalne cierpią na rosnący kryzys prawomocności.

Władza rodzi opozycję – a wszędzie i zawsze chodzi o władzę. Nadszedł czas, by frontalnie przeciwstawić się neoliberalizmowi i rosnącej władzy kapita-

łu, a na to nie ma innego sposobu niż szeroka oddolna mobilizacja. Coraz więcej ludzi zdaje sobie sprawę, że tak zwana globalizacja gospodarki oznacza nie tylko ofensywę kapitału, lecz również jego słabość, podatność na ciosy, prostactwo i wewnętrzne sprzeczności. Rosnącemu oporowi wobec korporacyjnej globalizacji towarzyszy rozwój globalizacji oporu.

Niezawoalowane ataki na państwo dobrobytu i zabezpieczenia socjalne ze strony korporacji międzynarodowych, rządów i międzynarodowych organizacji finansowych wywołują coraz większy opór społeczny. W wielu krajach można zauważyć renesans ruchu związkowego. Powstają nowe, nietradycyjne, narodowe i międzynarodowe koalicje między związkami zawodowymi, ruchami społecznymi i organizacjami pozarządowymi. Nowy globalny ruch na rzecz sprawiedliwości i solidarności okazał się zdolny do skupienia setek tysięcy ludzi na forach społecznych oraz zmobilizowania milionów ludzi na ulicach, budując optymizm i wiarę w inną przyszłość.

Coraz większa liczba związkowców przekonuje się, że wąskie skupienie uwagi na społecznej odpowiedzialności korporacji oraz dialogu społecznym nie spełnia pokładanych oczekiwań oraz zaczyna dostrzegać potrzebę szerszej i krytycznej wobec systemu perspektywy. Związkowcy coraz częściej uświadamiają sobie, że samo podtrzymanie standardów pracy nie zrekompensuje negatywnych skutków prywatyzacji i deregulacji, co przekłada się na sprzeciw wobec samej polityki liberalizacji. W wielu krajach wiarę we własne siły oraz w potencjał tkwiący w mobilizacji społecznej wzbudzają wygrane walki z prywatyzacją, z tak zwanym partnerstwem publiczno-prywatnym oraz innymi przejawami polityki neoliberalnej.

Obecnie najbardziej obiecujące procesy zachodzą w Ameryce Łacińskiej, gdzie silne ruchy społeczne były w stanie wygrać wybory pod hasłem sprzeciwu wobec polityki neoliberalnej.

Najpilniejsze zadania

Wymienię teraz kilka najważniejszych i najpilniejszych zadań, przed jakimi staje ruch pracowniczy:

a) obrona zdobyczy państwa dobrobytu

Oto pierwsza linia obrony. Jest to walka obronna i musimy zdawać sobie z tego sprawę. Oznacza to przeciwstawianie się prywatyzacji, deregulacji oraz atakom na zabezpieczenia społeczne, sprzeciw wobec podkopywaniu powszechnych systemów socjalnych, które rozwinięto w wielu krajach, oraz wobec zastępowania ich świadczeniami uzależnionymi od dochodu lub upokarzającymi zasiłkami uzależnionymi od potrzeb. Chodzi również o stworzenie modelu finansowania opartego na podatku progresywnym dla bogatszych, a nie na indywidualnych opłatach za użytkowanie (*individual user fees*) dla biedniejszych.

b) przeciwstawianie się instytucjonalizacji neoliberalizmu na poziomie międzynarodowym

Istotnym elementem strategii neoliberalnej jest próba zinstytucjonalizowania swej polityki na poziomie międzynarodowym. W ten sposób interesy stojące za rozwiązaniami zorientowanymi rynkowo są w stanie ominąć lub obalić struktury i procesy demokratyczne na poziomie lokalnymi i narodowym. Za pośrednictwem legislacji na poziomie Unii Europejskiej (jednym z najświeższych przykładów jest dyrektywa dotycząca usług) lub porozumień w obrębie instytucji międzynarodowych (takich jak WTO) rynki są zmuszane do otwarcia. Na przykład Ogólne Porozumienie dotyczące Handlu Usługami (The General Agreement on Trade in Services, GAT*S*) służy nie tylko postawieniu konkurencji rynkowej ponad regulacjami socjalnymi lub dotyczącymi ochrony środowiska, lecz również nadaniu prywatyzacji i deregulacji waloru nieodwracalności. Sprzeciw wobec handlu korporacyjnego i polityce inwestycyjnej przyczynił się do mobilizacji szerokich międzynarodowych sieci ruchów społecznych i organizacji pozarządowych. Najważniejszą z nich jest sieć Nasz Świat Nie Jest na Sprzedaż (Our World is Not For Sale, OWINFS) – powinien ją popierać każdy, kto chce bronić zdobyczy państwa dobrobytu[8].

c) demokratyzacja i dalszy rozwój usług społecznych/instytucji w sojuszu użytkownika z ich wytwórcą.

Usługi publiczne są powszechnie i szeroko popierane, jednak wiele aspektów ich funkcjonowania – takich jak ograniczony dostęp, biurokratyzacja, niższa jakość – wywołuje niezadowolenie. Dobrze znaną strategią wykorzystywaną przez neoliberałów jest niedofinansowanie usług publicznych w celu ich osłabienia i zdyskredytowania oraz przetarcia ścieżek dla prywatyzacji. Ważne, by nie negować lub nie wyjaśniać tych usterek, lecz dostrzegać ich istnienie, poprawiać je i rozwijać politykę, która pozwoli je ulepszyć pod kątem jakości, wpływu użytkownika i dostępności. Kluczowe znaczenie mają tu reformy demokratyczne i organizacyjne, które – o ile zostaną dobrze przeprowadzone – mogą stanowić barierę dla prywatyzacji i ataków politycznych w przyszłości[9]. Ogromne znaczenie strategiczne dla przyszłych, decydujących walk społecznych ma powstanie koalicji społecznych i politycznych między użytkownikami usług publicznych i tymi, którzy je wytwarzają.

Wszystkie te bezpośrednie konfrontacje są ważne same w sobie, jednakże trzeba je przeprowadzać w sposób, który wspiera nasze cele długoterminowe i strategiczne. Nasze konkretne żądania i walki powinny zatem:

[8] Zob. stronę www.ourworldisnotforsale.org.

[9] Norweski Związek Pracowników Ogólnych i Municypalnych stworzył tzw. Program Modelu Municypalnego, który pod tym względem okazał się całkiem skuteczny. Stanowi on alternatywę dla prywatyzacji i urynkowienia, oddolny projekt oparty na wiedzy i doświadczeniach uczestniczących w nim pracowników. Więcej informacji na stronie: http://www.fagforbundet.no/Modules/KB Publish/ShowPage WYSIWYG.ASP?PageID=1074.

- przyczyniać się do przesunięcia równowagi sił od kapitału do pracy, od sił rynkowych do społeczeństwa obywatelskiego;
- wiązać się z doświadczeniami, problemami i interesami konkretnych grup społecznych – jest to warunek wstępny skutecznej mobilizacji;
- przyczynić się do tworzenia szerokich koalicji społecznych zdolnych zdobyć władzę społeczną.

Znaczącą zmianę równowagi sił można osiągnąć jedynie za pośrednictwem szerokiej, opartej na interesach mobilizacji związków zawodowych, ruchów społecznych i innych popularnych organizacji i organizacji pozarządowych, które są na tyle silne, by móc przeciwstawić się interesom korporacyjnym i zepchnąć je do defensywy. Coraz więcej ludzi staje się ofiarami obecnej ofensywy neoliberalnej i to właśnie te pokrzywdzone ruchy społeczne trzeba zjednoczyć w ramach nowych, nietradycyjnych koalicji.

Szczególnie ważne jest stworzenie sojuszu między ruchem związkowym a nowym ruchem na rzecz globalnej sprawiedliwości i solidarności, który wyłonił się w ostatnich latach. Wprawdzie przejawia on słabą znajomość stosunków klasowych, jednakże odegrał kluczową rolę w ożywianiu oporu społecznego, a dzięki swej dynamiczności, naleganiu na niezależność i demokratyczną, oddolną kontrolę, radykalizmowi i bojowości stworzył nadzieję i inspirację. Własności te mogą konstruktywnie przysłużyć się rewitalizacji staromodnych i zbiurokratyzowanych związków zawodowych. Jeśli relacja zostanie zadzierzgnięta w sposób konstruktywny i prawidłowy, te dwa ruchy będą się wzajemnie wzmacniać i przeniosą walkę na wyższy poziom.

Istotną kwestią jest międzynarodowa współpraca i koordynacja owych sojuszy i ruchów, jednakże chcąc tego dokonać, trzeba wpierw zbudować silne i aktywne ruchy społeczne na poziomie lokalnym i narodowym. Nie ma czegoś takiego jak abstrakcyjna globalna walka przeciw neoliberalizmowi. Konflikty społeczne ulegają globalizacji wówczas, gdy ruchy lokalne i narodowe zaczynają sobie uświadamiać potrzebę koordynacji ponad granicami, aby móc walczyć z umiędzynarodowionymi i dobrze skoordynowanymi siłami neoliberalizmu. Globalna perspektywa i międzynarodowa koordynacja jest niezbędna, jednakże najpierw należy zorganizować walkę i zbudować potrzebne koalicje społeczne na poziomie lokalnym.

Na przestrzeni kilku ostatnich lat w Norwegii duże sukcesy na polu budowania opozycji odnosi Kampania na Rzecz Państwa Dobrobytu (the Campaign for the Welfare State)[10]. W skład koalicji wchodzą związki zawodowe z sektora prywatnego i publicznego, organizacje kobiece, studenckie, stowarzyszenia emerytów, organizacje drobnych rolników, organizacje użytkowników usług socjalnych itd. Nie jest to ruch społeczny z prawdziwego zdarzenia, lecz szeroka koalicja zapewniająca infrastrukturę polityczną, społeczną i organizacyjną działaniom zmierzającym do zahamowania polityki liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji – i umożliwienia innego świata.

[10] Zob. www.velferdsstaten.no/english.

Wnioski

Państwo dobrobytu nie jest jedynie sumą instytucji społecznych i budżetów publicznych. Jego istnienie stało się możliwe dzięki istnieniu szczególnych relacji władzy, które przenikały całe społeczeństwo, czyli:

– polityki pełnego zatrudnienia
– regulowanych rynków i stłumionej konkurencji
– zwiększonego wpływu pracowników i związków zawodowych w miejscu pracy
– redystrybucji bogactwa i likwidacji biedy
– powszechnego dostępu do usług, a nie takiego, który byłby uzależniony od dochodu.

Przesunięcie w równowadze sił między pracą a kapitałem, jakie dokonało się w ostatnim ćwierćwieczu, wpłynęło na wszystkie powyższe rozwiązania: wzrosło bezrobocie, wykluczenie, bieda, problemy zdrowotne itd. Państwu dobrobytu grozi erozja podstawy wspierającej jego władzę.

Tworzyły ją trzy filary:

a) potrzeba zbudowania nowej gospodarki kapitalistycznej, wyrażająca się w myśleniu polityków socjaldemokratycznych o państwie pomocy socjalnej;
b) walka ruchu pracowniczego (w danym czasie wyrażająca się w sile kompromisu klasowego);
c) istnienie konkurencyjnego systemu w Europie Wschodniej, co dyscyplinowało posiadaczy kapitału na Zachodzie.

Filary te uległy załamaniu. Załamuje się stosunkowo stabilny kompromis klasowy. Oznacza to, że jeśli klasy pracujące i sojusznicze siły społeczne chcą utrzymać to, co udało im się osiągnąć, jeśli pragną uchronić się przed minimalnymi, paternalistycznymi i uzależnionymi od dochodu świadczeniami charakterystycznymi dla modelu liberalnego, muszą zmobilizować siłę społeczną i gospodarczą, którą wciąż dysponują i którą potrafią zebrać w społeczeństwie, a następnie przeciwstawić się ofensywnym siłom kapitalistycznym.

Państwo dobrobytu powstało w wyniku specyficznej ewolucji historycznej, trudno zatem je skopiować lub uczynić zeń produkt eksportowy. Próby eksportu udanego modelu braciom i siostrom z krajów rozwijających się, podejmowane przez wiele organizacji pracowniczych z Północy, są skazane na porażkę z dwóch powodów. Po pierwsze, nie doceniają one zagrożenia i ataków, jakim ten model socjalny jest poddawany w ich własnych krajach, oraz siły ofensywy sił neoliberalnych, która stopniowo podkopuje państwo dobrobytu. Po drugie, jeśli dialog społeczny i trójstronna współpraca są promowane jako droga wyjścia z sytuacji, a brakuje oceny rzeczywistej równowagi sił między pracą a kapitałem, jest to nie tylko błąd polityczny, lecz działanie przynoszące skutki odmienne od zamierzonych, sprowadzające walkę na manowce.

Najważniejszą lekcją, jaką można wyciągnąć z doświadczeń modelu skandynawskiego, jest uświadomienie sobie, że postęp społeczny pod postacią państwa dobrobytu wymagał ciężkich walk społecznych i olbrzymiego przesunięcia w równowadze sił między pracą a kapitałem. Ponadto warto zauważyć, że model ten jest kruchy, a podstawa władzy, na jakiej opiera się państwo dobrobytu, okazała się niestabilna i wrażliwa na wstrząsy.

Nasz ogląd – opierający się na doświadczeniach ostatniego ćwierćwiecza – musi wykroczyć poza państwo dobrobytu i skupić się na socjalnie i demokratycznie zorganizowanym społeczeństwie, w którym regułą nadrzędną będą potrzeby ludzi oraz ograniczenia środowiskowe. Głównym celem ruchu pracowniczego na Północy i Południu musi się stać ograniczenie potęgi kapitału oraz objęcie gospodarki demokratyczną kontrolą. Nie sposób tego osiągnąć za pośrednictwem dialogu społecznego lub współpracy trójstronnej. Jedynym sposobem jest walka klasowa i konfrontacje społeczne. Historia podpowiada nam, że ci, którzy posiadają władzę, nie zrzekają się jej dobrowolnie. Władzę zawsze trzeba obalać.

Bibliografia

Balanyá, B., Doherty, A., Hoedeman, O., Ma'nit, A., Wesselius, E. (2000). *Europe Inc. Regional & Global Restructuring & the Rise of Corporate Power*. London: Pluto Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Gilbert, N. (2004). *Transformation of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Hacker, J. S. (2002). *The Divided Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Handler, J. (2000). "Winding down welfare". *New Left Review*, nr 4.

Hobsbawm, E. (1994). *Age of Extremes*. London: Michael Joseph Ltd.

Kangas, O., Palme, J. (red.) [2005]. *Social Policy and Economic Development in the Nordic* Countries. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J., Uusitalo, H. (red.) [2001]. *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge.

Lindert, P. (2004). *Growing Public*. Cambridge: Cambridge University Press.

Macarov, D. (2003). *What the Market Does to People*. London: Zed Books.

Martin, B. (1993). *In the Public Interest? Privatisation and Public Sector Reform*. London: Atlantic Highlands.

Navarro, M. A. (2004). Inequalities Are Unhealthy. *Monthly Review*, tom 56, nr 2.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

PSPRU. (1996). *The Privatisation Network*. London.

Rosa Luxembourg Foundation. (2005). *Prospects on the European Welfare State*. Berlin.
Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
Wainwright, H. (2003). *Reclaim the State*. Experiments in Popular Democracy. London: Verso.
Whitfield, D. (2001). *Public Services or Corporate Welfare*. London: Pluto Press.
Wahl, A. (2004).”The Ideological Legacy of the Social Pact”. *Monthly Review*, tom 55, nr 8.
Wahl, A. (2000). „Raubbau an der Arbeit“. *Sozialismus*, nr 2, s. 28–32.

Tłum. Renata Włoch

Labour and development: What can be learnt from the Nordic Model?

The article analyses the roots of the welfare state as a social model developed in particular historical context. It also questions the simplified concepts of the welfare state, refers to the genesis of the crisis of the Scandinavian model and presents the consequences of the neoliberal offensive – such as “brutalistation of work” – eroding its key achievements. It recommends the labour movement to: defend the welfare state achievements, to fight against the international institutionalization of neo-liberalism, as well as for the democratization and further development of social services/institutions in joint efforts of consumers and the producers.

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Agnieszka Borowiec

Izabella Lignowska

Marta Makowska
Instytut Kardiologii w Warszawie

Czy działania edukacyjne prowadzone w ramach profilaktyki i promocji zdrowia kreują „nowych dewiantów”?[1]

Wstęp

W ostatnich kilkunastu latach rośnie w Polsce liczba podejmowanych przez różne instytucje działań skierowanych do ludzi zdrowych, których celem jest nie tylko zapobieganie nowym zachorowaniom, ale również wzmacnianie potencjału zdrowotnego jednostek i zbiorowości. Nasilenie tego typu działań nastąpiło wraz ze wzrostem popularności promocji zdrowia, która powstała niejako w opozycji do tradycyjnie pojmowanej profilaktyki chorób. Chociaż w literaturze podkreśla się różnice dzielące oba podejścia (patrz Słońska, Misiuna 1994), to w praktyce konkretne działania prowadzone w ramach profilaktyki pierwotnej i promocji zdrowia są często podobne i w głównej mierze przybierają postać edukacji zdrowotnej skoncentrowanej na tak zwanym zdrowym stylu życia. U jej podstaw

[1] Praca została sfinansowana w ramach projektu statutowego nr 2.13/I/07 „Pojęcie zdrowia w myśleniu potocznym i orientacje życiowe Polaków a postawy wobec pierwotnej profilaktyki i promocji zdrowia” Instytutu Kardiologii im. Prymasa Tysiąclecia Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie realizowanego w latach 2007─2009.

leży między innymi założenie, iż przynajmniej dla większości ludzi zdrowie jest wartością cenioną na tyle wysoko, że są oni skłonni podejmować różne działania, aby je zachować. Stąd też przyjmuje się, iż wiedza o konsekwencjach zdrowotnych różnych zachowań sprawia, iż ludzie zmieniają je w taki sposób, aby były one korzystne dla zdrowia.

Profilaktyka i promocja zdrowia w Polsce są realizowane głównie przez instytucje medyczne (Słońska 2000), co prowadzi do dominacji paradygmatu medycznego w sposobie ich realizacji – ignorowane są inne poza behawioralnymi uwarunkowania zdrowia, jak na przykład kulturowe czy strukturalne. Mimo że działania prowadzone w ramach profilaktyki i promocji zdrowia kierowane są do całych populacji, to w rzeczywistości obiektem ich oddziaływań jest jednostka i to ona jest w konsekwencji obarczana odpowiedzialnością za swoje zdrowie.

Przedstawione wyżej założenia profilaktyki i promocji zdrowia: prymat zdrowia nad innymi wartościami oraz dominująca rola jednostki w osiąganiu zdrowia, pokrywają się z głównymi założeniami ideologii *healthismu* opisywanej przez zachodnich badaczy od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku (Crawford 1980)[2]. Według Crawforda (2006), *healthism* jako specyficzna forma medykalizacji przyczynia się do przenikania norm medycznych do życia społecznego w postaci norm społecznych regulujących zachowania związane ze zdrowiem. Edukacja zdrowotna prowadzona w ramach profilaktyki i promocji zdrowia, wykorzystująca w coraz większym stopniu środki masowego przekazu, może mieć dla tego procesu kluczowe znaczenie.

Artykuł ten jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy wraz z rozpowszechnieniem działań edukacyjnych realizowanych w ramach profilaktyki i promocji zdrowia można mówić o przenikaniu ideologii *healthismu* do świadomości społeczeństwa polskiego, czego wyrazem byłoby powstawanie norm społecznych regulujących zachowania związane ze zdrowiem.

Medykalizacja a kontrola społeczna

Medykalizacja jest zjawiskiem od dawna już opisywanym w literaturze zachodniej. Najkrócej mówiąc, można ją określić jako proces, w wyniku którego coraz więcej obszarów życia codziennego przechodzi pod medyczną jurysdykcję (Zola 1983, za: Conrad 1992). Zola wyodrębnił dwa związane ze sobą sposoby rozumienia medykalizacji. Pierwszy z nich traktuje medykalizację jako ekspansję medycznej władzy profesjonalnej na szersze obszary życia, szczególnie na zachowania dewiacyjne, zastępującej takie instytucje jak religia i prawo oraz ich sposoby kontroli społecznej. Medykalizacja w drugim rozumieniu oznacza

[2] Trzeba zaznaczyć, iż zgodnie z teorią promocji zdrowia, zdrowie traktowane jest raczej jako zasób, a nie cel sam w sobie, a także akcentowane jest znaczenie dla zdrowia uwarunkowań społecznych i środowiskowych (por. Słońska, Misiuna 1994, s. 19).

rozszerzanie się zakresu zjawisk społecznych zmodyfikowanych przez pojęcia zdrowia i choroby i jest rozważana często jako pomocna w rozumieniu społecznej kontroli dewiacji (Zola 1972, za: Crawford 1980).

Specyficznym przejawem medykalizacji jest według niektórych badaczy *healthism*. Oznacza on szczególny sposób postrzegania zdrowia, który polega na uznaniu go za najważniejszą wartość oraz koncentrowaniu uwagi na zdrowiu jednostki jako podstawie do definiowania i osiągania dobrostanu. Cel ten ma być osiągnięty głównie za pomocą modyfikacji stylu życia. Zmiana stylu życia leży w gestii jednostki, zatem to ona jest odpowiedzialna za swoje zdrowie (Crawford 1980).

Healthism jest krytykowany przez niektórych badaczy, niekiedy bardzo ostro (Crawford 1980, 2006; Scrabanek 1998; Słońska 2005; Puchalski 2005), między innymi za zjawisko zwane „obwinianiem ofiary" oraz za to, że przyczynia się do wywierania presji na ludzi, aby zachowywali się w sposób uznawany za korzystny dla zdrowia. Ten krytyczny stosunek oddaje choćby polskie tłumaczenie terminu *healthism* na „kult zdrowia" (Słońska, Misiuna 1994) czy używanie w odniesieniu do niego sformułowanie „terroryzm zdrowotny" (Słońska 2005).

Crawford (1980, 2006*)* traktuje ideologię *healthismu* jako formę medykalizacji, gdyż prowadzi ona do oceniania zachowań ludzi z punktu widzenia konsekwencji zdrowotnych tych zachowań. Poszerza zatem zakres zjawisk definiowanych jako zdrowie-choroba o zdrowe i niezdrowe zachowania, a także sprzyja wywieraniu społecznego nacisku na jednostki, aby podejmowały zachowania „zdrowe", czyli takie, które zgodne są z normami propagowanymi przez profilaktykę i promocję zdrowia. Trzeba podkreślić, że u źródeł tych norm leży wiedza medyczna, a zatem medycyna pełni w ten sposób istotną rolę w normalizowaniu życia społecznego.

Medykalizacja jest ściśle związana z medyczną kontrolą społeczną, którą w tym kontekście można określić jako „sposób, w jaki medycyna funkcjonuje (intencjonalnie bądź nie), przyczyniając się do przestrzegania norm społecznych – w szczególności poprzez użycie medycznych środków do minimalizowania, eliminowania lub normalizowania zachowań dewiacyjnych" (Conrad i Schneider 1980, za: Chriss 2007). Oznacza to, że w procesie medykalizacji medycyna zastępuje inne instytucje kontroli społecznej, które pełniły tę funkcję w przeszłości, a dewiacja zamiast być określana, jak w przeszłości, jako skutek ignorancji, grzech, zło, jest definiowana jako choroba i stąd wymaga leczenia i rehabilitacji (por. Chriss 2007; Foucault 1999).

Medyczna kontrola społeczna pojmowana w powyższy sposób, tak jak kontrola społeczna rozumiana zgodnie z paradygmatem etiologicznym, koncentruje się na eliminacji dewiantów, przy założeniu stałości i obiektywności norm społecznych i dewiacji. Tymczasem problemem analizowanym w niniejszej pracy jest to, jak wskutek medycznej kontroli społecznej powstają normy społeczne, a co za tym idzie nowa kategoria dewiantów. Taki sposób podejścia do norm

społecznych i dewiacji jest właściwy dla paradygmatu reakcji społecznej (Becker 1963, za: Siemaszko 1993). Zgodnie z nim, sam czyn nie jest dewiacyjny, a zostaje tak określony dopiero w trakcie interakcji społecznej. O istnieniu normy społecznej regulującej jakieś zachowanie można mówić wówczas, gdy zachowanie niezgodne z tą domniemaną normą wywołuje negatywne reakcje społeczne, innymi słowy, gdy osoby łamiące normę zostają naznaczone jako dewianci. W taki właśnie sposób może dojść do określenia neutralnych dotąd zachowań jako zachowań dewiacyjnych. Becker twierdzi, iż to „grupy społeczne tworzą dewiacje poprzez stworzenie reguł, których naruszenie tworzy dewiację, oraz przez zastosowanie tych reguł do pojedynczych ludzi i określenie ich outsiderami. Z tego punktu widzenia dewiacja nie jest własnością czynu, który osoba popełniła, lecz raczej konsekwencją zastosowania przez innych reguł i sankcji wobec sprawcy (*offender*). Dewiant jest tym, wobec kogo została skutecznie zastosowana etykieta; zachowanie dewiacyjne jest zachowaniem, które ludzie tak nazwali" (Becker 1973, za: Welcz 1985, s. 70).

Grupy społeczne kreujące normy to grupy mające władzę polityczną, ekonomiczną lub sprawujące „rząd dusz", a ich egzekwowanie opiera się na przymusie. W przypadku prezentowanego projektu badawczego za grupę posiadającą władzę uznani zostali promotorzy zdrowia, którzy poprzez swą działalność edukacyjną prowadzoną między innymi za pomocą takich potężnych instrumentów oddziaływania jak środki masowego przekazu mogą przyczyniać się do powstawania i egzekwowania norm społecznych regulujących zachowania związane ze zdrowiem.

Cel badania

Celem analizy jest odpowiedź na pytanie, czy łamanie norm regulujących zachowania uważane przez promotorów zdrowia za mające wpływ na zdrowie spotyka się z negatywnymi sankcjami społecznymi? Zgodnie z paradygmatem reakcji społecznej, mogłoby to świadczyć o istnieniu norm społecznych regulujących te zachowania, a jednocześnie wskazywać na powstawanie nowej kategorii dewiantów.

Opis badania

Odpowiedzi na powyższe pytanie posłuży analiza danych uzyskanych w wyniku realizacji dwuetapowego projektu badawczego „Pojęcie zdrowia w myśleniu potocznym i orientacje życiowe Polaków a postawy wobec profilaktyki i promocji zdrowia". Pierwszy etap badania został przeprowadzony metodą wywiadu pogłębionego od czerwca 2007 do kwietnia 2008 roku. Scenariusz wywiadu obejmował między innymi takie zagadnienia, jak: zachowania pożądane

i niepożądane z punktu widzenia profilaktyki i promocji zdrowia oraz stosunek otoczenia do osób postępujących niezgodnie z zasadami profilaktyki i promocji zdrowia. W literaturze wskazuje się zazwyczaj pięć zachowań, których wpływ na zdrowie został najlepiej udokumentowany. Są to: właściwy sposób odżywiania się, niepalenie tytoniu, nienadużywanie alkoholu, aktywność fizyczna oraz umiejętność radzenia sobie ze stresem. Stały się one głównymi filarami propagowanego przez promotorów zdrowia zdrowego stylu życia (por. Gniazdowski 1990; Ostrowska 1999). Jakkolwiek te właśnie zachowania były głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszym badaniu, to jednak pytania skierowane do respondentów zostały tak sformułowane, aby umożliwić samym badanym określenie, co jest zdrowe, a co niezdrowe z ich punktu widzenia. Przeprowadzono 30 wywiadów pogłębionych. Badane osoby różniły się ze względu na płeć, wiek, poziom wykształcenia oraz miejsce zamieszkania.

O istnieniu dewiantów łamiących normy zachowania propagowane przez profilaktykę i promocję zdrowia oraz o rodzaju sankcji wobec nich stosowanych wnioskowano, zgodnie z paradygmatem reakcji społecznej, z relacji badanych, w których opisywali oni:

- negatywne reakcje otoczenia na ich zachowania niekorzystne dla zdrowia;
- własne negatywne reakcje na niekorzystne dla zdrowia zachowania innych osób;
- sytuacje, kiedy badani byli świadkami negatywnych reakcji jednych osób na szkodliwe dla zdrowia zachowania innych osób.

Drugi etap badania został zrealizowany metodą wywiadu kwestionariuszowego w dniach 12–19 listopada 2008 roku przez sieć ankieterską CBOS na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej liczącej 934 osoby. Kwestionariusz wywiadu zawierał między innymi pytania o to, czy respondenci zetknęli się z negatywnymi reakcjami społecznymi na swe zachowania niezgodne z zaleceniami zdrowego stylu życia. Pytano również o negatywne reakcje respondentów na zachowania innych osób. Na podstawie odsetków odpowiedzi twierdzących na te pytania wnioskowano o skali zjawiska.

Wyniki

Sankcje, z jakimi spotykają się jednostki naruszające normy zdrowego stylu życia – na podstawie wywiadów pogłębionych

Poniżej prezentujemy przykłady reakcji negatywnych na zachowania niezgodne z zachowaniami zalecanymi przez promotorów zdrowia zrelacjonowane przez badanych podczas wywiadów pogłębionych. Istnienie tych reakcji pozwala przypuszczać, iż normy zachowań propagowane przez profilaktykę i promocję zdrowia przekształcają się w normy społeczne. Niektóre zachowania wywołują

silne negatywne reakcje emocjonalne, podczas gdy inne „niezdrowe" zachowania zdają się z takimi reakcjami nie spotykać.

Norma niepalenia tytoniu

Zachowaniem, które było najczęściej opisywane jako wywołujące negatywne reakcje, okazało się palenie tytoniu. Jednym z rodzajów sankcji negatywnej stosowanej wobec palaczy jest zwracanie uwagi, pouczanie lub próby namówienia palaczy do porzucenia nałogu. Ilustrują to następujące wypowiedzi: „Jak tylko wychodzę, czy muszę zrobić przerwę w konwersacji, bo idę zapalić, a to już wszyscy mówią: ‹‹Dlaczego Ty palisz? To jest niezdrowe››", (W19); „Czasami tak tylko za drzwi wychodzimy [zapalić papierosa], a nasza praca jest obok urzędu pracy, do którego (…) idzie mnóstwo ludzi (…). No i ja nie lubię tam stawać, bo właśnie jak się tam stanie, to właśnie człowiek się naraża na to, że go zaraz wszyscy będą chcieli – a przynajmniej duża część - odzwyczajać" (W6).

Oprócz uwag wyrażanych wprost, palacze narażeni są na całą gamę zachowań pośrednio piętnujących ich „zły" nawyk. Są to na przykład wykonywanie ostentacyjnych gestów, żarty, ośmieszanie, demonstracyjne zwracanie uwagi na przykry zapach. Jeden z młodych respondentów następująco opowiadał o swej reakcji na osoby palące w miejscach publicznych „(...) taki mam nawyk, że jak widzę, że ktoś pali na przystanku, to robię takie kółko wokół tej osoby (...), żeby wszyscy zobaczyli, że ja po prostu nie chcę wąchać tego okropnego dymu. (…) Bo w tym, co ja robię wtedy, nie ma żadnej złośliwości kompletnie, tylko to jest takie między wierszami umiejscowienie tego, że ta osoba jest obrzydliwa, dlatego że pali" (W20). Ta sama osoba jako sposób „walki" z nałogiem innych osób wskazywała: „(…) robienie śmiesznych gestów z papierosami na przykład albo zatykanie nosa w jego [palacza] obecności" (W20). Inny respondent stosuje formę jakby żartu, by wyrazić swą dezaprobatę w stosunku do osób palących: „Życzę smacznego, jak ktoś pali papierosa. (…) Nawet obcym ludziom" (W25). Niektórzy wyrażają swój negatywny stosunek do palenia papierosów poprzez zwracanie uwagi na towarzyszący temu przykry zapach: „Tak, dzieci gonią… tak. Szczególnie starsza córka i syn także zawsze mówi: ach ty smrodziuchu" (W26).

Bardzo silne i kategorycznie wyrażane negatywne nastawienie niektórych respondentów do palaczy sugeruje, iż coraz bardziej zakorzenia się w polskim społeczeństwie norma niepalenia. Palacze byli wymieniani czasem jednym tchem z innymi jednostkami łamiącymi normy społeczne, takimi jak homoseksualiści, narkomani czy kryminaliści: „Ale jeżeli on sam sobie ten gwóźdź do trumny wbija [paląc] i później my wszyscy mamy za to [płacić]! (…) Ja jestem bardzo cięta na takie historie. Albo tych narkomanów! (…) Ja zaraz się zdenerwuję! Te wszystkie więzienia całe to towarzystwo bym zagoniła też do roboty jakiejś!

Niech pracuje! Niech robi coś pożytecznego! Oczywiście tych, którzy się tam nadają, bo takich wypuszczają, wychodzi taki i zaraz kogoś kolejnego zamorduje, zabije…" (W10).

Oprócz dewiacji czystej, kiedy to zachowanie jednostki sprzeczne z normą społeczną postrzegane jest przez otoczenie społeczne trafnie jako dewiacja, Becker (1963, za: Siemaszko 1993) wyróżnia jeszcze trzy typy zachowań dewiacyjnych, z których jednym jest dewiacja ukryta. Dewiacja ukryta ma miejsce w sytuacji, gdy jednostka, łamiąc normę społeczną i sama uważając się za dewianta, jest postrzegana przez innych jako konformista, gdyż widownia społeczna nie jest świadoma jej dewiacyjnego zachowania. Wydaje się, że podobne sytuacje były relacjonowane przez niektórych badanych. Zdając sobie sprawę, że ich zachowanie łamie normę społeczną, starali się oni unikać publicznego podejmowania tego zachowania. Ilustruje to wypowiedź: „No jeszcze się z tym nie spotkałam [ze zwracaniem uwagi przez obce osoby], bo nawet by nie wypadało, wie pani, pójść mi na przystanek i trzymać papierocha w ręku, przy buzi w tym wieku" (W2); „Ja staram się być bardzo, bardzo kulturalna w stosunku do innych osób i jeżeli znajduję się w miejscu publicznym, nawet jeżeli to jest na świeżym powietrzu, to po prostu nie palę" (W7).

Norma „nienadużywania alkoholu"

Respondenci dosyć rzadko opisywali sytuacje negatywnego reagowania na sam fakt picia alkoholu. Z ich wypowiedzi wynika, iż picie alkoholu jest przedmiotem negatywnych sankcji w postaci uwag, pouczania, wyśmiewania, wówczas gdy widoczne są negatywne pośrednie i bezpośrednie skutki jego nadużywania. W wypowiedziach badanych nie pojawiły się natomiast wzmianki o negatywnych reakcjach na picie alkoholu spowodowane świadomością negatywnych konsekwencji zdrowotnych tego zachowania. Jeden z respondentów, mieszkaniec wsi, opowiadał o obserwowanych przez siebie reakcjach ludzi na osobę, która nadużyła alkoholu: „Wyśmiewają się z niego, a to leży tam, a to lakier pozdzierał sobie, jak to mówią. Jak na twarz nieraz się wywróci, to się śmieją, że maskę ma poobdzieraną, do lakiernika trzeba. A przede wszystkim żonaty, dzieciaty. Nawet jak żona pije, kobieta (…) też ma zły wpływ na otoczenie, bo ludzie zaraz obmawiają (…), jest dużo krytyk"(W13). Inna respondentka z niewielkiej miejscowości podwarszawskiej opisuje swe reakcje następująco: „Komentuję, bo jak [osoba nietrzeźwa] przeklina czy coś mówi przy tym, to zwracam uwagę. Wtenczas już się odzywam i mówię!" (W4).

O tym, że nadużywanie alkoholu prowadzi do negatywnych reakcji otoczenia społecznego, świadczy też wypowiedź respondenta, który w przeszłości nadużywał alkoholu, co spotykało się z uwagami i „upomnieniami" sąsiadów. Podsumował on następująco swojeodczucia w takich sytuacjach: „No po prostu człowiek się wstydził tego wszystkiego" (W28).

Normy „właściwego odżywiania się" i „niedopuszczania do otyłości"

W wypowiedziach badanych prawie nieobecny okazał się temat reakcji negatywnych wobec osób łamiących normy zdrowego odżywiania się. Ewentualne sankcje dotyczą nie sposobu odżywiania się, ale niekontrolowanego jedzenia i otyłości jako jego domniemanego skutku: „Ja mam takie krótkie stwierdzenia dla takich tłuściochów: mniejsza łyżka, mniejsza miska. No innej metody nie ma. Bo tak to usprawiedliwiają się: a to geny, coś tam, coś tam... No to ile geny, (…), ile po proszkach tam procent [jest] tych otyłych? A reszta to chyba [ich] własny wybór" (W22). Inna respondentka opisuje reakcje otoczenia na swój sposób jedzenia następująco: „[Zwracają mi uwagę] współpracownicy najbliżsi albo na przykład osoby, które mają problemy z nadwagą. Jak patrzą, że ja jem tak dużo, to jakby (…) widzą siebie jedzących i mówią: «Ojej, co robisz? Ale przecież (…) od tego się (…) tyje albo zęby się psują!» (W18).

W nielicznych wypowiedziach opisywano negatywne reakcje otoczenia na nadwagę lub otyłość innych osób. Oto relacja respondentki opisująca negatywne reakcje otoczenia na otyłe osoby, w której pojawiło się odwołanie do zdrowia: „To [stosunek do otyłej osoby] zależy od charakteru tej osoby. Bo jeżeli ta osoba (...) podchodzi do siebie tak z dystansem, żartobliwie nawet, to nie przeszkadza nikomu. Jeżeli ma jeszcze poczucie humoru, to absolutnie to jest fajnie. Oczywiście uwagi są, jeśli chodzi o zdrowie: «Ty to powinieneś zadbać o siebie» albo «powinnaś zadbać o siebie, bo to do niczego dobrego nie doprowadzi »" (W10). Inna respondentka z nadwagą opisywała krytyczne uwagi różnych osób wobec jej tuszy: „Jeżeli ktoś mi w oczy powie: «Ale Ty jesteś gruba» albo «No mogłabyś schudnąć», to też nie jest nic przyjemnego, prawda?" (W23).

Problem kontroli własnej wagi (odchudzania się, stosowania diet itp.) przewijał się w wypowiedziach badanych. Na ogół deklarowanym powodem „zrzucania wagi" były względy społeczne (lepiej wygląda osoba szczupła, wszyscy się odchudzają) oraz samopoczucie (zadyszka), nie zaś przyszłe konsekwencje zdrowotne otyości.

Norma „uprawiania aktywności fizycznej"

Wydaje się, że nie istnieje jeszcze norma aktywnego spędzania wolnego czasu w takim stopniu, by jej nieprzestrzeganie prowadziło do sankcji negatywnych. Nie pojawiły się wypowiedzi świadczące o negatywnych reakcjach wobec osób, które spędzają czas wolny mało aktywnie. Nawet osoby aktywne akceptują brak aktywności fizycznej u innych: „W sumie nie myślę, że to niezdrowe [bierny wypoczynek]. Myślę, że [ludzie wypoczywający biernie] po prostu to lubią" (W1). Jednak o dokonującej się zmianie w kierunku powstawania normy uprawiania aktywności fizycznej zdają się świadczyć wypowiedzi niektórych badanych, na

przykład: „(…) większość moich kolegów, znajomych ćwiczy (…) jeden drugiemu właśnie mówi ‹‹Ty musisz iść poćwiczyć!››" (W19). Interesujące jest to, że jakkolwiek respondenci nie krytykowali braku aktywności fizycznej, to fakt jej podejmowania wywoływał pozytywne reakcje niektórych spośród nich: „Pełna podziwu jestem, że są w stanie tak tego dopilnować [ludzie uprawiający aktywność fizyczną] i co rano wybiec i sobie pobiegać. Bo to jest bardzo trudno się zmobilizować" (W6). Osoby aktywne fizycznie możnaby zatem określić mianem dewiantów pozytywnych (por. Siemaszko 1993).

Rozpowszechnienie normy „zdrowego stylu życia" – na podstawie badania sondażowego

Powyżej opisano sankcje, jakim poddawane są osoby łamiące normy nakazujące prowadzenie zdrowego stylu życia. Następnym krokiem będzie próba uzyskania wiedzy o tym, jak często te sankcje są stosowane, czyli wyobrażenia o rozpowszechnieniu norm w społeczeństwie. Jak się okazało, znaczna część społeczeństwa albo bywa poddawana sankcjom, albo sama nakłada sankcje na zachowania innych osób. Blisko 44% badanych zetknęło się z jakimiś negatywnymi reakcjami otoczenia społecznego, gdy robili coś niezgodnego z zaleceniami zdrowego stylu życia. Do własnych reakcji negatywnych wobec osób postępujących niezgodnie z zasadami zdrowego stylu życia przyznało się aż 65% badanych.

Tabela 1. Rozpowszechnienie sankcji negatywnych wobec zachowań niezgodnych z zaleceniami zdrowego stylu życia

	Badani, którzy zetknęli się z negatywną reakcją kogoś z otoczenia		Badani, którzy reagowali negatywnie na zachowania innych osób	
Zachowanie	Liczebność	%	Liczebność	%
zachowania niezgodne z zaleceniami zdrowego stylu życia – ogólnie	409	43,8	606	64,9
palenie tytoniu	229	24,6	451	48,3
picie alkoholu	173	18,5	395	42,3
sposób odżywiania się	173	18,5	262	28,0
brak ruchu, ćwiczeń	100	10,7	203	21,7
dopuszczenie do nadwagi	89	9,5	185	19,8
nieumiejętność radzenia sobie ze stresem	84	9,0	171	18,4
Ogółem	934	100,0	934	100,0

Uwaga. Procenty nie sumują się do 100, gdyż badani mogli wskazać kilka zachowań, które spotykają się negatywnymi reakcjami ich samych lub ich otoczenia społecznego.

Wydaje się uzasadnione nietraktowanie zachowań składających się na zdrowy styl życia jako regulowanych przez jedną normę. Jak już pokazało badanie jakościowe, zachowania te mogą być w różnym stopniu regulowane przez normy społeczne i stąd w różnym stopniu osoby łamiące te normy mogą być poddawane sankcjom. Dlatego też badanych pytano nie tylko o to, czy byli poddani sankcjom lub czy sami je stosowali, ale także jakie zachowania ich lub osób z ich otoczenia były powodem tych sankcji.

Najczęściej wskazywanym zachowaniem wywołującym negatywne reakcje okazało się palenie tytoniu, za które sankcjom negatywnym poddano 25% badanych, a aż 48% respondentów zadeklarowało, iż oni sami reagują negatywnie na to zachowanie u innych osób. Na kolejnej pozycji jako zachowania wywołujące negatywne reakcje wobec respondentów znalazły się nadużywanie alkoholu oraz nieprawidłowy sposób odżywiania się. Każde z tych niekorzystnych zachowań było powodem negatywnych reakcji wobec niemal co piątej badanej osoby (po około 19%). Przy czym sami respondenci częściej reagowali negatywnie na picie alkoholu niż na niewłaściwy sposób odżywiania osób z ich otoczenia. Reakcje w pierwszym przypadku zadeklarowało 42% badanych, w drugim – 28%. Pozostałe zachowania: nieumiejętność radzenia sobie ze stresem, brak ruchu, ćwiczeń, a także dopuszczenie do nadwagi jako powód negatywnych reakcji wskazywano znacznie rzadziej. Aby uzmysłowić sobie, jaka jest naprawdę skala występowania sankcji negatywnych wobec określonych zachowań, trzeba je porównać z częstością występowania tych zachowań w populacji. I tak na przykład odsetek palaczy w społeczeństwie wynosi około 34% (Przewoźniak, Zatoński 2002), a odsetek osób, które, jak wynika z naszego badania, zetknęły się z negatywnymi reakcjami na palenie przez nich papierosów – 25%. Oznacza to, że *gros* palaczy spotyka się z negatywnymi reakcjami.

By uzyskać wyobrażenie o rozpowszechnieniu norm, warto też zwrócić uwagę na to, jaki odsetek społeczeństwa zetknął się z nimi w jakikolwiek sposób, reagując na ich łamanie lub będąc poddanym sankcjom z powodu ich łamania. Osoby, które albo były narażone na negatywne reakcje, albo same je wyrażały, stanowią aż trzy czwarte badanych.

Pięćdziesiąt dziewięć procent badanych reagowało na łamanie normy niepalenia papierosów lub spotkało się z taką reakcją ze strony osób z ich otoczenia. W przypadku picia alkoholu odsetek ten wynosi 52, a w przypadku sposobu odżywiania się -37. Odsetki osób, które zetknęły się w jakiś sposób z łamaniem normy regulującej, któreś z pozostałych zachowań, są mniejsze i wynoszą od 23 do 28. Dane te sugerują, że rozpowszechnienie w społeczeństwie polskim norm społecznych regulujących zachowania składające się na zdrowy styl życia może być dość duże, aczkolwiek różne w odniesieniu do różnych zachowań.

Wnioski

Wyniki badania wskazują na istnienie negatywnych reakcji społecznych na przynajmniej niektóre zachowania niezgodne z modelem lansowanym w ramach profilaktyki i promocji zdrowia. Może to świadczyć o tworzeniu się norm społecznych regulujących zachowania związane ze zdrowiem, a jednocześnie wskazuje na możliwość pojawienia się nowej kategorii dewiantów, czyli osób łamiących wspomniane normy społeczne. Z kolei pojawianie się norm społecznych, u których źródeł leżą normy medyczne pozwala wnioskować o przenikaniu ideologii *healthismu* do świadomości społecznej społeczeństwa polskiego. Wydaje się, iż proces ten jest w fazie początkowej, nie obejmuje bowiem wszystkich segmentów społeczeństwa w jednakowym stopniu. Niektóre wypowiedzi badanych zebrane w trakcie wywiadów pogłębionych sugerują istnienie w Polsce takich środowisk, gdzie łamaniem normy jest postępowanie zgodne z zalecanym przez profilaktykę i promocję zdrowia wzorem, nie zaś z nim sprzeczne. Respondenci relacjonowali sytuacje, w których potępienie, zdziwienie czy naśmiewanie się były reakcją na zachowania propagowane przez promotorów zdrowia jako korzystne dla zdrowia, takie jak zaprzestanie palenia, ograniczenie picia alkoholu czy stosowanie różnych diet.

Na proces tworzenia się norm społecznych regulujących zachowania składające się na zdrowy styl życia można spojrzeć z dwu stron: po pierwsze, jako świadczący o poziomie skuteczności programów profilaktyki pierwotnej i promocji zdrowia; po drugie, rozważając aspekt etyczny tych programów, jako proces prowadzący do określenia szeregu osób jako dewiantów.

Gdy bierze się pod uwagę pierwszy z wymienionych wyżej punktów widzenia nasuwa się wniosek, iż wysoka skuteczność programów profilaktyki pierwotnej i promocji zdrowia jest widoczna, szczególnie w przypadku tych zachowań, które są od jakiegoś czasu przedmiotem nasilonych działań niosących jednoznaczny komunikat. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku palenia tytoniu, czyli zachowania, które wydaje się być w największym stopniu regulowane przez normę społeczną. Jest ono ponadto przedmiotem regulacji prawnej (Dz.U. 1996). Istniejące w Polsce od 1996 roku przepisy ograniczające palenie tytoniu w miejscach publicznych zapewne wpłynęły, obok intensywnej kampanii edukacyjnej, na sposób postrzegania tego zachowania. Tymczasem w przypadku pozostałych zachowań mamy do czynienia z działaniami edukacyjnymi nie tylko o mniejszej intensywności, ale także zawierającymi niejednoznaczne, a niekiedy sprzeczne komunikaty. Wydaje się, że negatywne reakcje na nadużywanie alkoholu są bardziej efektem wieloletnich działań prowadzonych pod szyldem przeciwdziałania patologiom społecznym niż profilaktyki i promocji zdrowia. Zalecenia dotyczące alkoholu są w niewielkim stopniu obecne w propagowanym przez promotorów zdrowia modelu zdrowego stylu życia, stąd też prawdopodobnie wynika

rozbieżność między dość dużymi odsetkami wskazań w badaniu sondażowym na picie alkoholu jako wywołujące sankcje negatywne a nikłą obecnością tego wątku w wywiadach pogłębionych, gdzie badani sami wskazywali zachowania szkodliwe dla zdrowia. Powodem stosunkowo mało rozpowszechnionej normy stosowania zdrowej diety może być fakt, że zalecenia profilaktyki i promocji zdrowia dotyczące tej sfery są złożone, a ponadto media propagują wiele konkurencyjnych wzorów odżywiania się (różnego rodzaju diet), nie zawsze zresztą właściwych z punktu widzenia profilaktyki i promocji zdrowia. Natomiast wypowiedzi badanych wskazują, że otyłość jako domniemany skutek braku kontroli nad jedzeniem, a jednocześnie przyczyna wielu chorób, może wywoływać coraz powszechniejsze negatywne reakcje społeczne.

Mimo pozytywnych, z punktu widzenia promotorów zdrowia, konsekwencji tworzenia się norm społecznych skłaniających do zachowywania się w sposób prozdrowotny, proces ten może mieć także, jak się wydaje, wątpliwe etycznie skutki wynikające z faktu, że towarzyszy mu powstawanie nowej kategorii dewiantów: 1) Nowi dewianci stają się nimi w sposób nieintencjonalny – nie dlatego, że łamią istniejącą normę, ale dlatego, że powstaje nowa norma, zgodnie z którą ich neutralne dotychczas zachowanie staje się naganne. Poza tym, pojawiają się normy, którym pewne kategorie osób nie są w stanie się podporządkować. Tak dzieje się na przykład z normą niedopuszczania do otyłości. Powodem negatywnych reakcji społecznych może być w tym przypadku naruszenie oczekiwanych standardów normalności czy stereotypowych wyobrażeń (szczupła sylwetka), a nie intencjonalne behawioralne łamanie normy społecznej, ponieważ nie zawsze otyłość jest skutkiem niewłaściwego odżywiania się (por. Czykwin 2008). 2) Stosowanie się przez jednostki do zaleceń profilaktyki i promocji zdrowia nie daje im gwarancji bycia zdrowymi – pozwala jedynie spodziewać się poprawy kondycji zdrowotnej społeczeństwa (por. Foucault 1998). 3) Wiedza medyczna, według której dane zachowania są „zdrowe" lub „niezdrowe", ulega zmianie, a zatem nie ma pewności, że jednostka postępując zgodnie z normami „zdrowego stylu życia" aktualnymi w danej chwili, zwiększa swe szanse na zachowanie zdrowia. 4) Istnienie normy nie daje jednostce możliwości wyboru sposobu zachowania (bez narażenia się na zostanie dewiantem), nawet jeśli jest ona gotowa ponieść negatywne konsekwencje zdrowotne swych decyzji. Dobrze oddaje ten stan rzeczy stwierdzenie Puchalskiego (2005), iż ideologia *healthismu* „zamienia prawo jednostki do zdrowia w obligację do bycia zdrowym. Ideologia ta, poparta różnymi, często ukrytymi formami przymusu społecznego, wymaga od ludzi podporządkowania się zaleceniom i regulacjom formułowanym przez ‹‹promotorów zdrowia››".

Konkludując, można stwierdzić, iż proces tworzenia się w Polsce norm społecznych regulujących zachowania związane ze zdrowiem, a w związku z tym powstawania nowych kategorii dewiantów, wydaje się być w toku, chociaż jest jeszcze mało zaawansowany.

Bibliografia

Chriss, J.J. (2007). *Social Control*. Cambridge: Polity Press.

Conrad, P. (1992). "Medicalization and social control". *Annu. Rev Sociol.*, nr 18.

Crawford, R. (1980). "Healthism and the medicalization of everyday life". *International Journal of Health Services*", tom 10, nr 3.

Crawford, R. (2006). "Health as a meaningful social practice". *Health*, tom 10, nr 4.

Czykwin, E. (2008). *Stygmat społeczny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN

Foucault, M. (1998). *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w College de France 1976*. Warszawa: Wydawnictwo KR.

Foucault, M. (1999). *Narodziny kliniki*. Warszawa: Wydawnictwo KR.

Gniazdowski, A. (1990). „Zachowania a zdrowie: podstawowe zależności". W: A. Gniazdowski (red.), *Zachowania zdrowotne*. Łódź: Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr. med. Jerzego Nofera.

Ostrowska, A. (1999). *Styl życia a zdrowie*. Warszawa: IFiS PAN.

Przewoźniak, K., Zatoński, W. (2002). „Decline in smoking prevalence in Poland 1974-2001, Patterns and Reasons". Programme and Abstracts 3rd European Conference on Tobacco or Health "Closing the Gas – Solidarity for health". 20–22 czerwca.

Puchalski, K. (2005). "Medykalizacja promocji zdrowia". W: K. Binkiewicz, A. Siewruk (red.), *Zdrowie i choroba w społeczeństwie. Interdyscyplinarna Konferencja Warsztatów Analiz Socjologicznych*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Scrabanek, P. (1998). *The Death of Humane Medicine and the Rise of Coercive Healthism*. Suffolk: The Social Affairs Unit.

Siemaszako, A. (1993). *Granice tolerancji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Słońska, Z. (2000). „Promocja zdrowia w Polsce. Rozwiązania systemowe a rzeczywistość". *Promocja Zdrowia, Nauki Społeczne i Medycyna*, nr 19.

Słońska, Z., Misiuna, M. (1994). *Promocja zdrowia. Słownik podstawowych terminów*. Warszawa: Agencja Promo-Lider.

Słońska, Z. (2005). „Socjologiczna krytyka promocji zdrowia. Wybrane problemy". W: Piątkowski, W.A. Brodniak (red.), *Zdrowie i choroba. Perspektywa socjologiczna*. Tyczyn: Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Tyczynie.

Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. 1996.10.55).

Welcz, Z. (1985). „Powstanie i rozwój teorii naznaczania społecznego". *Studia Socjologiczne*, nr 1.

Do educational actions in the field of disease prevention and health promotion create "new deviants"?

The authors present the assumption that medicalization of disease prevention and health promotion ignores these health factors which are not dependent on medicine and behaviors. They also ask a question to what extent promoting the idea of healthism, born in the 80s is assimilated in social consciousness. The authors discuss the roots of medicalization of health, the very concept of healthism, the role of medicine in controlling social behaviors. The question is: do new norms concerning health and health promotion produce "new deviants"? Thus it is not the very behavior that is deviant but how it is evaluated by society in view of these norms. The aim of empirical research was to study to what extent breaking norms concerning health is rejected by society. The research proved negative attitudes towards improper behavior, though varied in reference to different types of dissents. It suggest that the emergence of new social rules regulating health-related behavior is in process.

Barbara Więckowska
Katedra Ubezpieczenia Społecznego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Jakub Bijak
School of Social Sciences, University of Southampton

Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce

Wstęp

Proces starzenia się ludności w krajach rozwiniętych skłania do stopniowego odchodzenia od systemów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu na rzecz systemów emerytalnych o zdefiniowanej składce. Podobna zmiana została dokonana w Polsce w 1999 roku. Wprowadzono wówczas trójfilarowy system emerytalny oparty na zasadzie świadczenia wynikającego z wysokości wpłaconych wcześniej składek, w którym pierwsze dwa filary (I – repartycyjny, II – kapitałowy) stanowią bazową część systemu emerytalnego.

Wysokość świadczenia w „starym" systemie emerytalnym zależna była od tak zwanej kwoty bazowej, liczby lat składkowych i nieskładkowych oraz przeciętnej wysokości wynagrodzenia (ograniczonego z góry) otrzymywanego w ciągu dziesięciu „najlepiej opłacanych" lat pracy. Natomiast w „nowym" systemie emerytalnym wysokość świadczenia emerytalnego, oprócz wielkości zgromadzonych środków (wpłaconych składek oraz wyników inwestycyjnych[1]), będzie również zależała od prognozowanego przeciętnego dalszego trwania życia, które z kolei determinuje wiek zaprzestania aktywności zawodowej.

[1] Warto zwrócić uwagę, że w I filarze systemu „inwestowane" są uprawnienia emerytalne.

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu dokonanej zmiany w zakresie finansowania systemu zabezpieczenia emerytalnego na wysokość świadczeń emerytalnych z części bazowej systemu, z równoczesnym naciskiem na wpływ metodologii szacowania przeciętnego dalszego trwania życia na otrzymane wyniki.[2]

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej zaprezentowano metody obliczania świadczenia emerytalnego w systemie bazowym przed i po zmianie w 1999 roku oraz pokazano wpływ metody obliczeń na szacowanie przeciętnego dalszego trwania życia. W części drugiej dokonano oszacowania wysokości świadczeń emerytalnych dla czterech hipotetycznych świadczeniobiorców różniących się otrzymywanym wynagrodzeniem (50%, 100%, 250% i 300% wartości przeciętnej) oraz wiekiem podjęcia decyzji o zakończeniu aktywności zawodowej (60 lat i 65 lat). W podsumowaniu przedstawiono wielkość szacowanego deficytu środków w systemie bazowym wynikającego z niedoszacowania zjawiska długowieczności w obecnym kształcie systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Świadczenia emerytalne w Polsce – aspekt określania wysokości świadczeń

Obliczanie świadczenia w ramach „starego" systemu zabezpieczenia emerytalnego

Zgodnie z art. 53 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (UEiR; DzU nr 162 poz. 1118 ze zm.) na wysokość świadczenia emerytalnego składa się suma następujących elementów:

1) 24% kwoty bazowej,
2) po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych,
3) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych.

Kwota bazowa wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne (art. 19 UEiR), określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych w poprzednim roku kalendarzowym. Kwota bazowa jest ustalana corocznie i obowiązuje od dnia 1 marca każdego roku kalendarzowego do końca lutego następnego roku kalendarzowego. Jej wysokość w 2009 roku wynosi 2578,26 zł. Ponieważ ta część świadczenia emerytalnego jest jednakowa dla wszystkich świadczeniobiorców określana jest mianem części socjalnej (Szumlicz 2005, s. 147).

Lata składkowe i nieskładkowe zostały wymienione enumeratywnie w art. 6 i 7 UEiR, przy czym lata nieskładkowe nie mogą stanowić więcej niż jedną trzecią lat składkowych. Należy podkreślić, że nie jest to podział dychotomicznych

[2] Ze względu na cel pracy, w opracowaniu zostanie pominięta analiza rozwiązań, które będą funkcjonowały w okresach przejściowych opisanych w art. 183 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU Nr 162 poz. 1118 ze zm.) oraz analiza wpływu kapitału początkowego na wysokość świadczeń emerytalnych.

lat aktywności zawodowej – istnieją również lata, które nie zostaną zaliczone ani do lat składkowych, ani do lat nieskładkowych, na przykład okres bezrobocia bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Punktem wyjścia do obliczenia wysokości podstawy wymiaru emerytury jest wysokość podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne oraz otrzymane zasiłki i świadczenia[3] w ciągu 10 kolejnych lat kalendarzowych wybranych przez przyszłego emeryta z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę (najczęściej są to lata, w których kwoty te były najwyższe). Podstawa wymiaru świadczenia emerytalnego jest ustalana indywidualnie dla każdego przyszłego emeryta. Jej wysokość obliczana jest następująco (art. 15 p. 4 UEiR):

1) Na początku oblicza się sumę kwot podstaw wymiaru składek i kwot za każdy rok z wybranych przez zainteresowanego lat kalendarzowych.
2) Następnie oblicza się stosunek każdej z tych sum kwot do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonej za dany rok kalendarzowy, wyrażając go w procentach.
3) W dalszej kolejności oblicza się średnią arytmetyczną tych wielkości procentowych; wartość ta stanowi wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury.
4) Na koniec kwotę bazową mnoży się przez wyznaczony uprzednio wskaźnik otrzymując tym samym podstawę wymiaru emerytury.

Należy podkreślić, że wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury jest ograniczony z góry i nie może być wyższy niż 250% (art. 15 p. 5 UEiR). Zatem osoby o wysokich zarobkach mają ten element składowy świadczenia „spłaszczony".

Koncepcja obliczania świadczenia w ramach „nowego" systemu zabezpieczenia emerytalnego

Jak już wcześniej wspomniano, na część bazową świadczenia emerytalnego w nowym systemie będą składały się wypłaty dokonywane w ramach I i II filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego. Jednakże metoda określania wysokości świadczeń będzie różna w obu filarach. Wynika to w głównej mierze z charakteru inwestycji:

- I filar jest częścią repartycyjną systemu – zapisywane na koncie ubezpieczo-

[3] Są to kwoty wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy oraz kwoty zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego, opiekuńczego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku wyrównawczego, świadczenia wyrównawczego lub dodatku wyrównawczego oraz kwoty zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków szkoleniowych lub stypendiów wypłaconych z Funduszu Pracy, z tym że łączna kwota podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wynagrodzeń i zasiłków nie może przekroczyć maksymalnej kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (art. 15 pp. 1–3 UEiR).

nego uprawnienia będą waloryzowane (art. 25 UEiR)[4], zaś po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będzie dokonywane żadne podwyższanie zebranych uprawnień, indeksowana będzie natomiast wartość świadczenia,

- II filar należy do części kapitałowej systemu – składki są inwestowane zarówno przed, jak i po przejściu w stan spoczynku zawodowego, dlatego też w wysokości świadczenia ujęta jest techniczna (zakładana) stopa zwrotu.

Zatem bazowe świadczenie emerytalne w nowym systemie będzie stanowić suma świadczeń wypłacanych w ramach I i II filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego:

$$B_x = B_x^I + B_x^{II} \tag{1}$$

gdzie B_x oznacza wysokość miesięcznego świadczenia emerytalnego z części bazowej systemu, zaś B_x^I i B_x^{II} wysokość miesięcznego świadczenia odpowiednio z I i II filaru.

Obliczanie świadczenia w ramach I filaru

Zgodnie z art. 26 UEiR, emerytura dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 roku stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia zindeksowanych uprawnień zarejestrowanych na koncie ubezpieczonego, $C_{t,ind}$ (oraz kapitału początkowego, K_{ind} jeżeli istnieje) przez wyrażone w ukończonych latach i miesiącach średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę osoby ubezpieczonej, e_x. Wartość świadczenia emerytalnego wypłacanego w ramach I filaru, B_x^I dla osoby przechodzącej w stan spoczynku zawodowego w wieku x można więc opisać za pomocą następującego wzoru:

$$B_x^I = \frac{\sum_t C_{t,ind} + K_{ind}}{e_x}, \tag{2}$$

gdzie t oznacza okresy opłacania składek.

Jednym z ważniejszych czynników wpływających na wysokość świadczenia jest przeciętne dalsze trwanie życia, wyrażane w miesiącach, ustalane wspólnie dla mężczyzn i dla kobiet. Jego wartości są ogłaszane przez prezesa Głównego

[4] Wskaźnik waloryzacji składek jest równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźnik wzrostu realnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne otrzymuje się poprzez podzielenie wskaźnika wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego przez wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ustalony dla analogicznego okresu. Z kolei wskaźnik wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne stanowi iloraz sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji i w roku poprzednim (art. 25 pp. 6, 7, 8).

Urzędu Statystycznego w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" corocznie do 31 marca. Tablice te są podstawą obliczania wysokości świadczeń dla wniosków, które są zgłaszane od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego. Długość przeciętnego dalszego trwania życia jest tym niższa (a świadczenie tym wyższe), im późniejszy jest termin zaprzestania aktywności zawodowej. Jednakże, na tę wartość ma wpływ również metodologia jej szacowania (przekrojowa lub kohortowa), co zostało pokazane w dalszej części niniejszego opracowania.

Koncepcja obliczania świadczenia w ramach II filaru

Sposób szacowania świadczeń w ramach II filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego nie została do dziś przesądzona. Najbardziej aktualna propozycja wypłat została opisana w projekcie Ustawy o Emeryturach Kapitałowych (UEK), regulującej prawa i obowiązki ubezpieczonych, w tym przede wszystkim formy wypłat, oraz w projekcie Ustawy o Funduszach Dożywotnich Emerytur Kapitałowych (UFEK), regulującej zasady funkcjonowania funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych oraz zarządzających nimi zakładów emerytalnych. W odróżnieniu od pierwotnych założeń propozycji czterech, a następnie trzech wariantów wypłaty świadczenia emerytalnego[5], w obecnym stadium konstrukcji systemu proponowana jest jedynie jedna forma świadczenia emerytalnego dostępna dla wszystkich ubezpieczonego w określonym wieku[6].

Ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych ma przysługiwać emerytura kapitałowa w postaci okresowej emerytury kapitałowej oraz dożywotniej emerytury kapitałowej (art. 7 p. 1 projektu UEK). Okresowa emerytura

[5] Zgodnie z projektem ustawy o zakładach emerytalnych z dnia 19 lipca 2007 przewidywane były wypłaty trzech typów świadczeń emerytalnych (art. 58, p.1):

– indywidualnej emerytury kapitałowej, zakupionej za środki ubezpieczonego zgromadzone w OFE, płatnej dożywotnio na rzecz ubezpieczonego,

– małżeńskiej emerytury kapitałowej, zakupionej za środki ubezpieczonego zgromadzone w OFE, płatnej ubezpieczonemu w okresie życia ubezpieczonego, a w przypadku wcześniejszej śmierci ubezpieczonego – płatnej na rzecz jego pozostałego przy życiu małżonka,

– indywidualnej emerytury kapitałowej z gwarantowanym okresem wypłat, zakupionej za środki ubezpieczonego zgromadzone w OFE, płatnej dożywotnio na rzecz ubezpieczonego, z zastrzeżeniem, że w przypadku śmierci ubezpieczonego przed upływem okresu objętego gwarancją świadczenie (w postaci świadczeń gwarantowanych) będzie w dalszym ciągu wypłacane na rzecz wskazanego beneficjenta, przez pozostałą część okresu gwarantowanego (okres gwarantowany miał wynosić od 2 do 10 lat).

W projekcie tym pominięty był czwarty wariant proponowany na samym początku wdrażania reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego: małżeńska emerytura kapitałowa z gwarantowanym okresem wypłat – wypłaty trwają tak długo, jak długo żyje drugi z małżonków, zaś jeżeli oboje małżonkowie umrą w czasie trwania okresu gwarantowanego, świadczenie będzie wypłacane dalej osobie wskazanej.

[6] Brak możliwości wyboru wariantu wypłaty nie przesądza o braku wpływu decyzji ubezpieczonego na wysokość świadczenia – wybór rynkowy jest zachowany na poziomie wielości podmiotów oferujących wypłatę świadczeń dożywotnich, a tym samym konkurujących względem siebie.

kapitałowa ma przysługiwać członkowi otwartego funduszu emerytalnego pod warunkiem, że ukończył on 60 lat oraz, że kwota środków zgromadzonych na rachunku otwartego funduszu emerytalnego (OFE) jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego[7] (art. 8 projektu UEK). Zgodnie z projektem okresowa emerytura kapitałowa, przysługująca do ukończenia 65. roku życia, ma być wypłacana przez ZUS, uszczuplając tym samym środki zgromadzone w OFE[8].

Wysokość okresowej emerytury kapitałowej ma stanowić iloraz kwoty środków zgromadzonych na rachunku OFE i przeciętnego dalszego trwania życia, określonego na tych samych zasadach, co dla I filaru. Obliczanie wartości okresowego świadczenia emerytalnego wypłacanego w ramach II filaru może być więc opisane za pomocą następującego wzoru:

$$B_x^{II} = \frac{K_t}{e_x}, \tag{3}$$

gdzie B_x^{II} oznacza wysokość miesięcznego świadczenia emerytalnego wypłacanego w ramach II filaru dla osoby w wieku x ($60 \leq x < 65$), K_t oznacza kapitał zebrany na rachunku w OFE po t latach inwestowania składek, zaś e_x oznacza przeciętne dalsze trwanie życia osoby w wieku x lat, wyrażone w miesiącach. Zgodnie z projektem, po ukończeniu przez członka OFE 65 lat, nabywane jest prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej. Dożywotnia emerytura kapitałowa jest wypłacana przez zakład emerytalny, który zostanie wybrany przez ubezpieczonego w drodze analizy ofert działających na rynku zakładów emerytalnych. Zgodnie z art. 68 p. 1 projektu UFEK oferta dożywotniej emerytury kapitałowej (dokładnie wysokość emerytury za każdy tysiąc złotych składki) ma być ustalana przez aktuariusza z uwzględnieniem:

- przyjętych przez zakład tablic dalszego trwania życia według wieku,
- technicznej stopy procentowej,
- opłaty miesięcznej za zarządzanie funduszem.

Tablice dalszego trwania życia mają być tworzone na podstawie przewidywanej struktury płci emerytów uprawnionych do dożywotniej emerytury kapitałowej oraz założeń dotyczących dalszego trwania życia emerytów. Wysokość miesięcznych stawek dożywotniej emerytury kapitałowej może być zróżnicowana wyłącznie w zależności od wieku członka OFE wyrażonego w ukończonych latach i miesiącach (art. 68 pp. 2 i 3). Tablice dalszego trwania życia raz zastosowane do obliczenia wartości świadczenia emerytalnego powinny być wiążące dla zakładu emerytalnego do końca trwania umowy z danym ubezpieczonym.

[7] Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem wypłacanym w ramach ubezpieczenia emerytalnego lub rentowego. Przysługuje on osobie mającej prawo do emerytury lub renty, która została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat. Od 1 marca 2009 roku wynosi on 173,10 zł.

[8] Należy pamiętać, iż pozostałe środki w OFE będą podlegały dalszemu inwestowaniu.

Techniczna stopa procentowa, jaką zakład emerytalny przyjmie do określenia poziomu inwestycyjnego rezerwy matematycznej, a tym samym ustalenia zdyskontowanych w czasie wartości świadczeń emerytalnych, jest jednym z kluczowych parametrów wpływających na „atrakcyjność" cenową oferty zakładu emerytalnego. Zgodnie z art. 75 p. 5 projektu UFEK minister właściwy do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, ma określać, w drodze rozporządzenia, wysokość maksymalnej stopy technicznej, mając na względzie zagwarantowanie pewności wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych oraz ochronę interesów emerytów i osób uposażonych[9]. Podobnie jak w przypadku tablic dalszego trwania życia, techniczna stopa procentowa obowiązująca w dniu przygotowania oferty dla danego ubezpieczonego, wiąże zakład emerytalny do końca trwania umowy o wypłatę dożywotniej emerytury kapitałowej. Obecnie proponowana jest techniczna stopa procentowa na poziomie 1%. Ostatni czynnik wpływający na kształt oferty zakładu emerytalnego – miesięczna opłata za zarządzanie funduszem – nie może być wyższy niż 3,5% wartości wypłacanych dożywotnich emerytur kapitałowych (art. 83 projektu UFEK).

Aby zamortyzować tak zwany „szok przejścia"[10], ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie wypłaty gwarantowanej, która zostanie wypłacona w przypadku śmierci emeryta w ciągu pierwszych trzech lat pobierania dożywotniej emerytury kapitałowej. Wysokość wypłaty gwarantowanej jest ustalana jako różnica między składką a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono dożywotnią emeryturę kapitałową, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz 1/37 części kwoty składki przekazanej przez otwarty fundusz emerytalny do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych (art. 27 projektu UEK).

Z punktu widzenia teorii ubezpieczeń taka konstrukcja świadczenia emerytalnego jest analogiczna do równoczesnego zakupu dwóch produktów: dożywotniej renty miesięcznej płatnej natychmiast oraz trzyletniego ubezpieczenia na wypadek śmierci z malejącą sumą ubezpieczenia, która co miesiąc maleje o 1/37 wartości wpłaconej składki ubezpieczeniowej. W tymi miejscu należałoby zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy składką netto, wynikającą z przejmowanego przez zakład emerytalny ryzyka, a składką brutto, określoną jako składka netto powiększona o narzuty związane z kosztami działalności ubezpieczeniowej (por. na przykład Skałba 2003, s. 139).

[9] Im wyższą techniczną stopę procentową założy zakład emerytalny, tym wyższe świadczenie jest on w stanie zaproponować przyszłemu emerytowi. Jednakże tym samym ponosi on wyższe ryzyko niewypłacalności.

[10] „Szok przejścia" jest rozumiany jako utrata przez ubezpieczonego poczucia prawa własności do zgromadzonych na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych oszczędności, związana z wykupieniem dożywotniego świadczenia (w szczególności dotyczy to braku możliwości dziedziczenia środków).

Mimo iż ustawodawca określił maksymalny narzut kosztowy, jaki mógłby stosować zakład emerytalny w wysokości 3,5% wartości miesięcznego świadczenia, to należałoby odczytywać tę wartość jako maksymalny koszt działalności, który może być pokryty z tytułu wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych. Na tej podstawie można wnioskować, że projekt ustawy nie przewiduje pokrycia kosztów działalności ubezpieczeniowej związanych ze świadczeniem wypłacanym z tytułu śmierci emeryta w ciągu pierwszych trzech lat[11]. Koszty związane ze świadczeniami zwracającymi kapitał w przypadku śmierci beneficjenta potrącane są zwykle z góry ze składki jednorazowej (Bowers i inni 1997, s. 536). Projekt ustawy oraz plany prac nad projektem nie przewidują pobierania tego typu opłaty przez zakłady emerytalne, które miałyby wypłacać dożywotnie emerytury kapitałowe. W związku z tym istnieje ryzyko braku chęci ze strony zakładów ubezpieczeń działających obecnie na polskim rynku do podejmowania działań zmierzających do tworzenia zakładów emerytalnych. Aspekt kosztów powinien więc zostać poddany ponownej, dokładnej analizie.

Wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej można obliczyć ze wzoru:

$$(4) \qquad B_x^{II} = K_0 \cdot \frac{(1-\frac{1}{37}\cdot\sum_{k=0}^{36}(36-k)\cdot v^{\frac{k+1}{12}}\cdot {}_{\frac{k}{12}}p_x \cdot q_{x+\frac{k}{12}})}{12\cdot(1-cst)\cdot \ddot{a}_x^{(12)}},$$

gdzie K_0 oznacza wysokość kapitału zebranego w OFE przeniesionego przez emeryta na rzecz zakładu emerytalnego, po potrąceniu ewentualnych opłat transferowych; *cst* – procent miesięcznych kosztów (narzutów) na świadczenie stosowanych przez zakład emerytalny (zgodnie z projektem ustawy, nie więcej niż 3,5%); ${}_{\frac{k}{12}}p_x$ oznacza prawdopodobieństwo przeżycia przez osobę w wieku x lat kolejnych k miesięcy; ${}_{\frac{1}{12}}q_{x+\frac{k}{12}}$ – prawdopodobieństwo zgonu w ciągu miesiąca osoby w wieku x lat i k miesięcy, natomiast $\ddot{a}_x^{(12)}$ – wartość aktuarialną miesięcznej, dożywotniej, renty płatnej z góry ubezpieczonemu w wieku x lat.

Zaokrąglanie wieku ubezpieczonego do pełnych lat jest zgodne z praktyką rynkową stosowaną w ramach komercyjnych produktów rentowych. W przypadku upłynięcia pół roku od ostatnich urodzin, wiek ubezpieczonego zwiększa się o jeden, gdy w chwili podpisywania umowy ubezpieczenia emerytalnego nie upłynęło pół roku, przyjmuje się dokładny wiek wyrażony w latach ukończonych. W projekcie ustaw dotyczących dożywotnich emerytur kapitałowych dopuszcza się różnicowanie wysokości świadczenia na poziomie liczby ukończonych miesięcy, a nie jedynie lat. Zróżnicowanie to nie ma jednak wpływu na wyniki analiz przedstawionych w dalszej części niniejszego artykułu.

[11] Dziękujemy dr. Wojciechowi Bijakowi za tę cenną uwagę.

Waloryzacja świadczeń wypłacanych w ramach filaru II ma być dokonywana w sposób odmienny w stosunku do mechanizmów przewidzianych dla filaru I. W przypadku wystąpienia nadwyżki w rozumieniu przepisów o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej ustalać się będzie ponownie. W takiej sytuacji za kwotę nadwyżki „dokupywane" będzie dodatkowe świadczenie emerytalne, które będzie wypłacane od daty indeksacji aż do końca trwania umowy. Do obliczenia wysokości tej części świadczenia emerytalnego zastosowane zostaną aktualne dla ubezpieczonego w roku indeksacji (tj. „nowe") tablice trwania życia oraz obowiązująca w dniu indeksacji techniczna stopa procentowa.

Tablice trwania życia: ujęcie przekrojowe i kohortowe

W rachunku aktuarialnym ubezpieczeń osobowych intensywność umieralności czy prawdopodobieństwo zgonu ujmowane są jako funkcja wieku x i roku kalendarzowego t, co pozwala uwzględnić także kohortowy efekt zmian umieralności związany z poszczególnymi generacjami (Pitacco 2004, s. 282). W prognozowaniu demograficznym najczęściej wykorzystywane jest podejście związane z rokiem kalendarzowym (zwane przekrojowym lub poprzecznym), jak również z poszczególnymi kohortami (zwane kohortowym lub wzdłużnym), przy czym oba traktowane są jako nawzajem się uzupełniające (Kędelski i Paradysz 2006, s. 73–75). Analiza kohortowa odnosi się do badania zjawisk demograficznych dla poszczególnych generacji (kohort) badanej zbiorowości, czyli grup osób urodzonych w tym samym roku (latach). Analiza przekrojowa natomiast dotyczy wybranego momentu w czasie, dla którego badane są zjawiska dla hipotetycznych kohort, łączących cechy różnych generacji zaobserwowane w danym roku kalendarzowym.

Wykorzystywana metodologia budowy tablic trwania życia ma bezpośredni wpływ na wartość przeciętnego dalszego trwania życia, albowiem w przypadku tablic przekrojowych zakłada się, iż intensywność umieralności badanej populacji nie zmieni się w czasie, co z kolei jest sprzeczne z obserwowanymi zjawiskami demograficznymi. Ponieważ z punktu widzenia systemu emerytalnego istotne jest badanie długości trwania życia poszczególnych kohort wchodzących w fazę wypłat świadczeń dożywotnich, dlatego też podejście kohortowe jest tutaj tym, które powinno być uznane za merytorycznie poprawne.

Kohortowe tablice trwania życia dla Polski zostały wyznaczone między innymi w pracy B. Więckowskiej i J. Bijaka pod redakcją T. Szumlicza (2008) w oparciu o zmodyfikowany model autorstwa R. D. Lee i L. R. Cartera (1992). Wyliczone na postawie modelu wartości oczekiwane prawdopodobieństwa zgonu osób w wieku 60 i więcej lat, wykorzystane do budowy tablic przekrojowych oraz tablic kohortowych w 2007 roku, zostały przedstawione w tabeli 1. Na jej podstawie można wnioskować iż prawdopodobieństwa kohortowe mogą być nawet o 34% niższe niż ich przekrojowe odpowiedniki. Z kolei dłuższy pro-

gnozowany czas wypłat świadczeń emerytalnych bezpośrednio przekłada się na możliwość wystąpienia znacznego deficytu środków w funduszu emerytalnym.

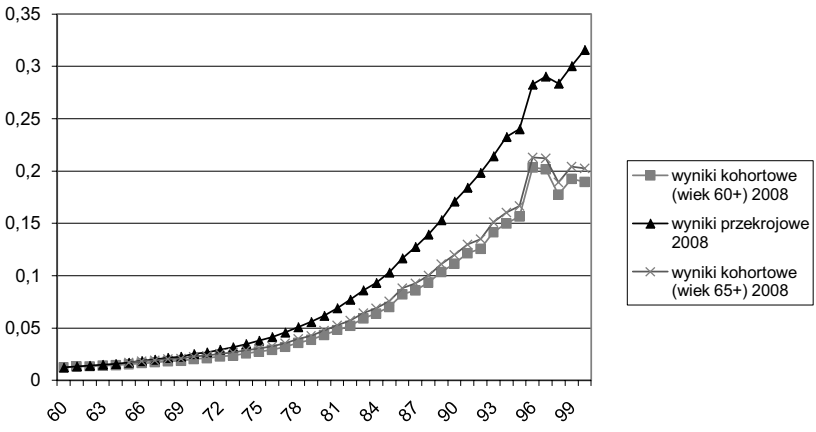
Wartości prawdopodobieństwa zgonu dla przekrojowych tablic dla roku 2008 oraz kohortowych tablic dla 60- i 65-latków prezentowane są na rysunku 1. Z przedstawionych obliczeń wynika, że wraz z wiekiem różnica pomiędzy wartościami przekrojowymi i kohortowymi wzrasta. Równocześnie jest obserwowana różnica pomiędzy samymi wartościami kohortowymi, które dochodzą nawet do 10%. Zakłady emerytalne, aby poprawnie określać przeciętne dalsze trwanie życia przyszłych świadczeniobiorców, powinny więc tworzyć odmienne tablice dla różnych grup wieku.

Tabela 1. Różnice między prawdopodobieństwami zgonu w tablicach kohortowych i przekrojowych dla osoby w wieku 60 lat, w roku 2007

wiek	Różnice bezwzględne	Różnice względne %
60	0,00000	0,00
65	0,00172	9,95
70	0,00482	18,76
75	0,01082	27,92
80	0,01858	29,59
85	0,03360	32,12
90	0,06011	34,69
95	0,08427	34,71
99	0,10879	35,84

Źródło: Obliczenia własne na podstawie pracy B. Więckowskiej i J. Bijaka w: Szumlicz, red. 2008.

Wykres 1. Przekrojowe i kohortowe prawdopodobieństwa zgonu dla osób w wieku 60 i 65 lat



Źródło: jak w tabeli 1.

Szacowanie wysokości świadczeń emerytalnych
Świadczenie emerytalne w „starym" systemie

Dla zilustrowania różnic w wysokości świadczenia w „starym" i „nowym" systemie emerytalnym, wybrano osiem hipotetycznych osób o charakterystykach zamieszczonych w tabeli 2. Osoby te różnią się wynagrodzeniem, zdefiniowanym jako stały procent kwoty bazowej, oraz płcią. Płeć z kolei wpływa na zróżnicowanie wieku emerytalnego oraz liczby lat składkowych. Założono równocześnie, że startowa kwota bazowa (w chwili rozpoczęcia aktywności zawodowej) we wszystkich przypadkach wynosić będzie 2000,00 zł. Kwota ta była indeksowana o średnioroczny wskaźnik wzrostu płac przyjęty na poziomie 2%. Wartość kwoty bazowej po 35 latach i 40 latach po rozpoczęciu aktywności zawodowej wynosi odpowiednio 3999,78 zł i 4416,08 zł. Z kolei wartość wynagrodzenia odpowiadającego tej kwocie to 4635,28 zł oraz 5117,72 zł.[12]

Tabela 2. Założenia do obliczeń wysokości świadczeń emerytalnych

Lp.	Płeć*	Wiek	Lata składkowe	Lata nieskładkowe**	Wysokość wynagrodzenia (% kwoty bazowej)
1	K	60	30	5	50
2	K	60	30	5	100
3	K	60	30	5	250
4	K	60	30	5	300
5	M	65	35	5	50
6	M	65	35	5	100
7	M	65	35	5	250
8	M	65	35	5	300

* Element ten nie ma bezpośredniego wpływu na wysokość świadczenia, lecz na liczbę lat składkowych.

** Lata nieskładkowe są to najczęściej lata studiów dziennych bądź pozostawania bezrobotnym z prawem do zasiłku. Mimo iż lata nieskładkowe są przeciętnie wyższe dla kobiet, dla uproszczenia i celów porównawczych przyjęto tutaj taką samą liczbę lat nieskładkowych dla obu płci.

Wartości obliczonych świadczeń emerytalnych zostały przedstawione w tabeli 3. Dla takiej samej liczby lat składkowych i nieskładkowych ze wzrostem wynagrodzenia wzrasta wysokość dożywotniego świadczenia przy równoczesnym obniżaniu się stopy zastąpienia. Natomiast w przypadku wynagrodzenia na tym samym poziomie występuje zależność: im wyższa liczba lat składkowych, tym wyższe świadczenie i stopa zastąpienia.

[12] Zakłada się tu dodatkowo stałość obciążenia pracownika składkami na fundusz ubezpieczeń społecznych w wysokości 13,71% podstawy wymiaru (w tym przypadku wynagrodzenia brutto).

Tabela 3. Wysokość świadczenia emerytalnego w „starym" systemie

Lp.	24% kwoty bazowej (w zł)	1,3%·lata_ składk. podst. wymiaru (w zł)	0,7%·lata nieskład. podst. wymiaru (w zł)	Świadczenie emerytalne (w zł)	Stopa zastąpienia
1	959,95	779,96	70,00	1809,90	90,50
2	959,95	1559,91	139,99	2659,85	66,50
3	959,95	3899,78	349,98	5209,71	52,10
4	959,95	3899,78	349,98	5209,71	43,42
5	1059,86	1004,66	77,28	2141,80	97,00
6	1059,86	2009,32	154,56	3223,74	73,00
7	1059,86	5023,29	386,41	6469,56	58,60
8	1059,86	5023,29	386,41	6469,56	48,83

Źródło: obliczenia własne.

Należy podkreślić, że w niniejszym opracowniu stopa zastąpienia została zdefiniowana jako iloraz „indywidualnej" kwoty bazowej odpowiadającej ostatniemu wynagrodzeniu (nie zaś jak to się zwykle przyjmuje – ostatnie wynagrodzenie) przez wysokość świadczenia emerytalnego. Ujmowanie wynagrodzenia w obliczeniach, zdaniem autorów, jest błędne, wielkości te nie mają jednolitej podstawy odniesienia, innymi słowy, w wysokości wynagrodzenia brutto ujęte są składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe, które nie są uwzględniane w wysokości świadczenia emerytalnego – uwzględnia ono jedynie składkę na ubezpieczenie zdrowotne oraz podatek dochodowy. Wielkością odpowiadającą definicyjnie świadczeniu emerytalnemu jest wynagrodzenie brutto pomniejszone o składki płacone przez pracownika na rzecz funduszu ubezpieczeń społecznych, czyli „indywidualna" kwota bazowa. Taka definicja stopy zastąpienia została użyta w niniejszym opracowaniu.

Świadczenie emerytalne dla osób o najwyższych dochodach (wynagrodzenie powyżej 250% kwoty bazowej) jest takie samo – 5209,71 zł przy 30 latach składkowych i 6469,56 zł przy 35 latach składkowych[13]. Wynika to z zastosowania zasady, że wskaźnik podstawy wymiaru nie może być wyższy niż 250%. Równocześnie, dla tych samych świadczeń stopa zastąpienia jest różna – zgodnie z zasadą: wyższe wynagrodzenie – niższa stopa zastąpienia.

Powyższe wyliczenia wskazują ponadto niezbicie, że w „starym" systemie emerytalnym istnieje znaczne zróżnicowanie zakresu kompensaty straty[14] (od 43,42% dla osób najwięcej zarabiających o mniejszej liczbie lat składkowych do 97% dla osób najmniej zarabiających o większej liczbie lat składkowych), a tym samym system ten cechuje wysoki poziom redystrybucji (por. Szumlicz

[13] Podkreślenia wymaga tutaj również fakt, że wartość obliczonych świadczeń emerytalnych to wartość nominalna, która teoretycznie przysługiwałaby za następne 35 bądź 40 lat.

[14] Kompensata straty jest to określenie, w jakim stopniu świadczenie systemowe (w tym przypadku emerytura) zastępuje powstałą stratę (w tym przypadku utratę/rezygnację z wynagrodzenia).

2005, s. 149). Można rzec, że przy zastosowaniu formuły obliczania świadczenia przewidzianej dla „starego" systemu emerytalnego, im wyższe wynagrodzenie oraz im wyższą liczbę lat składkowych ma osoba, tym więcej traci w relacji do otrzymywanych zarobków.

Świadczenie emerytalne w „nowym" systemie

Aby przeprowadzić obliczenia wysokości świadczeń emerytalnych wypłacanych w ramach „nowego" systemu emerytalnego dla osób o charakterystykach zdefiniowanych w tabeli 2, należy poczynić kilka dodatkowych założeń:

- Okres, w którym występują lata nieskładkowe, czyli moment występowania lat nieskładowych w cyklu aktywności zawodowej, ma istotny wpływ na wysokość kapitału zebranego w FUS i OFE. Z jednej strony, składki nie wpływają na bilans rachunków zdefiniowanych w filarze I i filarze II (tak zwane rachunki filarowe), z drugiej jednak – zebrany kapitał dalej „pracuje". Ponieważ najczęstszą przyczyną okresów nieskładkowych jest okres studiów, założono, że trzy lata tego okresu przypadają przed rozpoczęciem opłacania składek emerytalnych, a pozostałe dwa lata przypadają w dziesiąttym i jedenastym roku opłacania składek.
- Wynagrodzenie bazowe określone zostało na poziomie 2317,77 zł – jest to kwota odpowiadająca kwocie bazowej w wysokości 2000,00 zł, przyjęta dla obliczeń wysokości świadczeń w „starym" systemie,
- Średnioroczna stopa wzrostu płac została założona w wysokości 2, średnioroczna stopa zwrotu z OFE na poziomie 5, natomiast techniczna stopa zwrotu dla dożywotnich emerytur kapitałowych – 1.
- Koszty administracyjne wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych założono w wysokości 3,5% wartości miesięcznego świadczenia
- Jako tablice trwania życia przyjęto tablice przekrojowe GUS dla roku 2008.

W tabeli 4 przedstawiono wysokości świadczeń emerytalnych w „nowym" systemie oraz odpowiadające im stopy zastąpienia dla ośmiu hipotetycznych osób. Kobiety otrzymujące emeryturę okresową będą miały świadczenia na poziomie od 731,30 zł do 3656,51 zł. Wielkości te różnią się o 18,10% od dopowiadających im kwot emerytur dożywotnich (892,89 zł oraz 4464,43 zł). Można zatem stwierdzić, iż mimo wcześniejszej konsumpcji środków zebranych na otwartym funduszu emerytalnym wraz z zaprzestaniem wpłat na ten fundusz, świadczenie wypłacane w formie dożywotniej nie musi być niższe od świadczenia okresowego. Zakładane w obliczeniach zwroty z inwestycji otwartych funduszy emerytalnych w okresie pobierania emerytury okresowej mają więc kompensować ubytek kapitału (w praktyce oczywiście będzie to zależeć od uzyskiwanych stóp zwrotu przez OFE).

Tabela 4. Wysokość świadczenia emerytalnego w „nowym" systemie (w złotych)

Lp.	Świadczenie z I filaru	Świadczenie z II filaru		Łącznie	
		okresowa emerytura kapitałowa	dożywotnia emerytura kapitałowa	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + dożywotnia emerytura kapitałowa
1	465,86	304,27	427,03	731,30	892,89
2	931,71	608,54	854,06	1462,60	1785,77
3	2329,28	1521,36	2135,15	3656,51	4464,43
4	2329,28	1521,36	2135,15	3656,51	4464,43
5	716,57	-	602,26	-	1318,83
6	1433,52	-	1204,51	-	2638,03
7	3582,86	-	3011,29	-	6594,15
8	3582,86	-	3011,29	-	6594,15

Źródło: obliczenia własne.

Wysokość świadczeń dożywotnich w „nowym" systemie emerytalnym waha się od 892,89 zł dla osób o najniższych zarobkach i z najkrótszym stażem ubezpieczeniowym do 6594,15 zł dla osób o najwyższych zarobkach i z najdłuższym stażem. Porównując skrajne wartości świadczeń z ich odpowiednikami w „starym" systemie, należy stwierdzić, że zmiana metody obliczania wysokości świadczenia emerytalnego spowodowała radykalny *spadek* jego wysokości dla osób o najniższych zarobkach i z najkrótszym stażem ubezpieczeniowym – różnica sięga tutaj ponad 50% (892,89 zł w porównaniu z 1809,90zł). Z kolei świadczenie dla osób o najwyższych zarobkach i z najdłuższym stażem ubezpieczeniowym jest *wyższe* o niecałe 2% (6594,15 zł w porównaniu z 6469,56 zł).

W „nowym" systemie emerytalnym, podobnie jak w „starym", świadczenia dla osób zarabiających powyżej 250% kwoty bazowej są jednakowe i wynoszą 4464,40 zł. Sytuacja ta nie jest konsekwencją ograniczania składników określających wysokość świadczenia, jak to miało miejsce w „starym" systemie, lecz również ograniczania wysokości składki. Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe nie jest odprowadzana od kwoty odpowiadającej 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone.

Jak już wspomniano, zmian systemu emerytalnego nie powinno się rozpatrywać z punktu widzenia różnicy w wysokościach świadczeń, lecz zakresu kompensowania straty poszczególnych osób. Miernikiem, który można wykorzystać do tego typu porównań, jest stopa zastąpienia. W celu obliczenia tego miernika został wykorzystany tutaj, podobnie jak w przypadku świadczeń z I filaru, iloraz wysokości świadczenia emerytalnego do „indywidualnej" kwoty bazowej. Innym argumentem przemawiającym za używaniem stóp zastąpienia zamiast wysokości szacownych świadczeń emerytalnych jest wysokie ryzyko niezrozu-

mienia znaczenia zaprezentowanych wartości. Nieprawidłowa interpretacja ich wartości bez uwzględnienia zmiany wartości pieniądza w czasie tworzy mylne wyobrażenie o realnej wysokości przyszłych świadczeń, co może doprowadzić do niewystarczającego zabezpieczenia na starość poprzez brak dbałości o świadczenia z innych części systemu emerytalnego.

W „nowym" systemie emerytalnym stopy zastąpienia dla osób, które zarabiają poniżej 250% bazowego wynagrodzenia, są jednakowe i wynoszą (tabela 5):

- dla 30-letniego okresu składkowego – 44,65% w czasie pobierania okresowego świadczenia emerytalnego i 36,57% w czasie pobierania świadczenia dożywotniego ,
- dla 35-letniego okresu składkowego – 59,73%.

Tabela 5. Stopy zastąpienia w „nowym" systemie emerytalnym

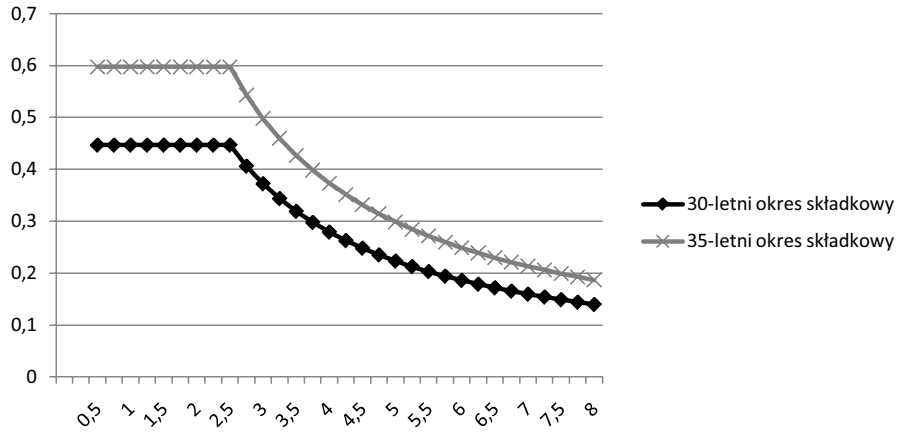
Lp.	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + dożywotnia emerytura kapitałowa
1	36,57	44,65
2	36,57	44,65
3	36,57	44,65
4	30,47	37,21
5	-	59,73
6	-	59,73
7	-	59,73
8	-	49,77

Źródło: obliczenia własne.

Istotny spadek stopy zastąpienia można zaobserwować w przypadku osób zarabiających powyżej 250% kwoty bazowej – wraz ze wzrostem wynagrodzenia stopa zastąpienia spada poniżej 14% w przypadku osób o 35-letnim okresie składkowym zarabiających ośmiokrotność przeciętnego wynagrodzenia (wykres 2). Jak widać, grupa osób o najwyższych dochodach powinna być kluczowym klientem programów oferowanych w ramach filaru III polskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Porównując otrzymane stopy zastąpienia ze stopami wyliczonymi dla „starego" systemu, można stwierdzić, że na skutek przeprowadzonej reformy stopa zastąpienia obniżyła się dla niemal każdej z analizowanych hipotetycznych osób (tabela 6). Jedynie dla osób o 35-letnim okresie składkowym i trzykrotności bazowego wynagrodzenia stopa zastąpienia w „nowym" systemie emerytalnym jest nieznacznie wyższa.

Wykres 2. Wysokość wynagrodzenia (krotność przeciętnego wynagrodzenia) a stopa zastąpienia



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Stopy zastąpienia w starym i nowym systemie emerytalnym

Lp.	Stopa zastąpienia		Względna zmiana stóp zastąpienia
	stary system	nowy system (I filar+ dożywotnia emerytura kapitałowa)	
1	90,50	44,65	-50,66
2	66,50	44,65	-32,86
3	52,10	44,65	-14,30
4	43,42	37,21	-14,30
5	97,00	59,73	-38,42
6	73,00	59,73	-18,18
7	58,60	59,73	1,93
8	48,83	49,77	1,93

Źródło: obliczenia własne.

Wpływ metodologii budowy tablic trwania życia na obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych

Korzystając z prognozy przekrojowych i kohortowych tablic trwania życia (Więckowska i Bijak 2008), przeprowadzono obliczenia wysokości stóp zastąpienia w nowym systemie emerytalnym przy zastosowaniu obu typów tablic, pokazane w tabeli 7. Założenia poczynione w poprzednim podpunkcie, związane z charakterystykami osób opisanymi w tabeli 2, pozostają w mocy.

Tabela 7. „Przekrojowe" i „kohortowe" stopy zastąpienia „nowym" systemie

Lp.	„Przekrojowa" stopa zastąpienia		„Kohortowa" stopa zastąpienia	
	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + dożywotnia emerytura kapitałowa
1	36,57	44,65	32,37	39,10
2	36,57	44,65	32,37	39,10
3	36,57	44,65	32,37	39,10
4	30,47	37,21	26,97	32,58
5	-	59,73	-	51,44
6	-	59,73	-	51,44
7	-	59,73	-	51,44
8	-	49,77	-	42,86

Źródło: obliczenia własne.

Wyniki przedstawione w tabeli 7 jednoznacznie potwierdzają, że stopy zastąpienia obliczone przy wykorzystaniu kohortowych tablic trwania życia są istotnie niższe. Różnice dla osób o krótszym okresie składkowym (25 lat) wynoszą 12,43%, zaś dla osób o dłuższym okresie składkowym (35 lat) – nawet 13,88%. Niepoprawne merytorycznie wykorzystywanie tablic przekrojowych do obliczania wysokości świadczenia emerytalnego może spowodować niedobór funduszy emerytalnych w obu filarach systemu emerytalnego[15]. O ile zakłady emerytalne wypłacające świadczenia w ramach filaru II będą mogły kompensować ryzyko demograficzne niższym ryzykiem finansowym[16], o tyle Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wypłacający świadczenia z repartycyjnego I filaru systemu, takiej możliwości będzie pozbawiony. Realne pozostaje więc zagrożenie potencjalnym brakiem stabilności finansowej funduszu emerytalnego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona w 1999 roku zmiana finansowania systemu zabezpieczenia emerytalnego wprowadziła zupełnie nowe zasady wyliczania dożywotnich świadczeń. Przeprowadzone symulacje wysokości świadczeń dla hipotetycznych świadczeniobiorców wskazują, że stopy zastąpienia w „nowym" systemie będą w przeważającej większości przypadków niższe w porównaniu ze stopami

[15] Wprowadzono tutaj tryb przypuszczający z tego względu, że prezentowane obliczenia są oparte na prognozach, zaś realne straty powstaną dopiero po upływie okresu realizacji długości dalszego trwania życia świadczeniobiorców w danym okresie.

[16] Zakład emerytalny będzie mógł na przykład wyższą od oczekiwanej realizację przeciętnego dalszego trwania życia świadczeniobiorców rekompensować sobie wyższymi niż 1% zwrotami z inwestowania składek emerytalnych (dokładniej: rezerwy matematycznej).

w systemie „starym". W przypadku osób o najniższych dochodach i najkrótszym okresie składkowym różnica może wynosić aż 50%.

Wszelkie obliczenia wysokości świadczeń w ubezpieczeniach rentowych bazujące na bieżących tablicach trwania życia, opracowywanych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), z założenia powodują niedoszacowanie szans dożycia przez beneficjentów kolejnych lat pobierania świadczenia. Wynika to z faktu, że tablice przekrojowe nie uwzględniają procesu wydłużania się przeciętnego dalszego trwania życia dla poszczególnych kohort. Źródłem nieporozumienia jest tu interpretacja wykorzystywanego miernika – przeciętne dalsze trwanie życia osoby w wieku x lat – który informuje, ile lat przeżyłaby przeciętnie dana osoba, przy założeniu, że natężenie zgonów w poszczególnych grupach wieku byłoby stale takie samo jak w okresie, dla którego konstruowane były te tablice. W rzeczywistości tak nie jest, gdyż ryzyko zgonu w krajach rozwiniętych we wszystkich grupach wieku z roku na rok maleje. Osoba w wieku x będzie więc przeciętnie prawdopodobnie żyła dłużej, niż wynosi aktualna wartość jej przeciętnego dalszego trwania życia, e_x.

Korzystając z przekrojowych i kohortowych tablic trwania życia, przeprowadzono symulacje wysokości świadczenia emerytalnego przy zastosowaniu obu typów tablic. Symulacje te potwierdziły, że stopy zastąpienia obliczone przy wykorzystaniu kohortowych tablic trwania życia są niższe – różnice dochodzić mogą nawet do 6,6 punktu procentowego dla osób z 35-letnim okresem składkowym. Poprawne metodologicznie wyznaczanie wysokości indywidualnego świadczenia powinno więc być oparte nie na bieżących (statycznych) tablicach trwania życia, ale na tablicach dynamicznych, opartych na podejściu kohortowym i prognozowanych prawdopodobieństwach zgonu. Metodologia ta pozwala dodatkowo uwzględnić czynnik niepewności i w związku z tym daje możliwość dokładniejszej analizy zjawiska antyselekcji ryzyka, na przykład poprzez przyjęcie do obliczeń granic różnych przedziałów predykcyjnych.

Choć zmiana stosowanej metodologii, która prowadzi *de facto* do dalszego obniżenia dożywotnich świadczeń, może być trudna do wprowadzenia, wydaje się jednak konieczna z punktu widzenia stabilności zgromadzonych funduszy emerytalnych.

Bibliografia

Bowers, N. L, Gerber, H. U., Hickman, J. C., Jones D. A., Nesbitt C. J. (1997). *Actuarial Mathematics*. Schaumburg: The Society of Actuaries.

Kędelski, M., Paradysz, J. (2006). *Demografia*. Poznań, Wydawnictwo AE w Poznaniu.

Lee, R. D., Carter, L. R. (1992). "Modeling and Forecasting the Time Series of U.S. Mortality". *Journal of the American Statistical Association*, tom 87, numer 419, s. 659–671.

Pitacco, E. (2004). „From Italley to Frailty: A Review of Survival Models for Actuarial Calculations", *Giornale dell'Istituto Italiano degli Attuari* (http://ssrn.com/abstract=741586)

Skałba, M. (2003).*Ubezpieczenia na życie*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.

Szumlicz, T. (2005). *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz: Branta.

Więckowska, B., Bijak, J., red.T. Szumlicz, (2008). „Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera". *Wiadomości ubezpieczeniowe*, wydanie specjalne. Warszawa: PIU, styczeń.

Projekt Ustawy o Emeryturach Kapitałowych z dnia 15 maja 2008 roku, (www.sejm.gov.pl).

Projekt Ustawy o Funduszach Dożywotnich Emerytur Kapitałowych z 27 sierpnia 2008 roku (www.sejm.gov.pl).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 162 poz. 1118 z późn. zm.).

The effect of the system transformation on the level of retirement pensions in Poland

The authors start with the presentation of two retirement systems: before and after the reform. They show how pensions are calculated in both systems. The article examines changes in the replacement ratio resulting from the 1999 reform of the Polish pension system. Retirement benefits are estimated for eight hypothetical individuals, men and women, with different levels of earnings. As retirement benefits are the function of, among others, the future life expectancy, the paper illustrates the differences in estimates resulting from the application of two different life table perspectives: period and cohort. The deficit of the state-controlled pay-as-you-go component (the "first pillar") of the pension system is estimated under the assumption that the calculation of benefits involves the current period life tables of the Central Statistical Office (GUS).

FORUM
Partycypacja pracownicza

Jerzy Wratny[1]
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Rola pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy. Kontynuacja czy zmiany w okresie kryzysu?

Od wczesnych lat XX wieku zbiorowe prawo pracy rozwija się dwoma nurtami. Pierwszy, wcześniejszy, wiązał się z powstawaniem i działalnością związków zawodowych wraz z nieodłącznymi atrybutami działalności związkowej w postaci negocjowania umów zbiorowych, uzupełniających indywidualne umowy o pracę, oraz organizowaniem protestów i strajków, co było środkiem wymuszającym zawieranie porozumień (przede wszystkim płacowych). Z czasem w obrębie stosunków przemysłowych i zbiorowego prawa pracy pojawiła się nowa idea. Wyrażała ona przekonanie, że prawo pracy powinno zapewniać nie tylko indywidualną i zbiorową obronę interesów i praw pracowniczych, ale również stwarzać możliwość wpływania pracowników na podejmowane w przedsiębiorstwie decyzje gospodarcze. Innymi słowy, prawo pracy powinno zagwarantować pracownikom prawo do uczestnictwa w zarządzaniu zakładami pracy, czyli prawo do partycypacji. Źródłami tej idei były pospołu myśl socjaldemokratyczna i katolicka nauka społeczna, ze znaczącym wkładem Jana Pawła II, ale także wcześniejszych papieży (na przykład Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno*).

[1] Referat wygłoszony przez profesora Jerzego Wratnego na posiedzeniu Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej 8 marca 2009 roku.

Idea partycypacji pracowniczej nabrała znaczenia po drugiej wojnie światowej. Szczególnym jej rzecznikiem stała się Europejska Wspólnota Gospodarcza, następnie Unia Europejska, przynajmniej od tego momentu historii tej organizacji, gdy cele społeczne Wspólnoty zostały zrównane z celami gospodarczymi, to jest od kiedy można było mówić o jej wymiarze społecznym (Europie socjalnej). W prawie wspólnotowym przyjęto standard, zgodnie z którym pracownicy mają prawo do informacji i konsultacji w sprawach zakładu pracy w stopniu wykraczającym poza tradycyjne uprawnienia związków zawodowych (związki zawodowe też mają prawo do informacji i konsultacji, ale na ogół w węższym zakresie). Wspomniany standard w Unii Europejskiej nie wyłącza możliwości przyznania pracownikom nawet dalej idących uprawnień, na przykład prawa do współdecydowania.

Można powiedzieć, że ta idea partycypacji, odnoszona do różnych segmentów działalności przedsiębiorstwa, różnych poziomów zarządzania, różnych rodzajów przedsiębiorstw, stała się na gruncie prawa wspólnotowego wyraźnym leitmotivem. Można wyróżnić dwie takie idee przewodnie w prawie wspólnotowym: pierwsza to prawo pracowników do informacji i konsultowania decyzji pracodawcy, a druga to zakaz dyskryminacji w bardzo różnych przekrojach. Idee te przejawiają się niemal we wszystkich dokumentach Wspólnoty, zarówno o charakterze programowym, jak i w traktatach oraz w prawie wtórnym, to jest w dyrektywach Unii Europejskiej i w rozporządzeniach. Złośliwi mogliby nawet powiedzieć, że są to idee obsesyjne prawa europejskiego.

W większości państw Europy Zachodniej działają przedstawicielstwa pozazwiązkowe realizujące cele partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładowym (najwcześniej w Niemczech od 1920 roku), a czasem także na szczeblu organów zarządzania (na przykład przedstawiciele pracowników wybierani do rad nadzorczych spółek). Ustrój pracy tych krajów charakteryzuje się więc dualizmem – obok związków zawodowych funkcjonują przedstawicielstwa niezwiązkowe. Upraszczając, rolą związków zawodowych jest obrona interesów pracowniczych w tradycyjnych formach, przede wszystkim na drodze zawierania układów zbiorowych pracy, prowadzenia sporów zbiorowych. Rolą zaś ogólnozałogowych rad zakładowych jest współdziałanie z pracodawcą w rozwiązywaniu spraw zakładowych (w tym zasięganie informacji, konsultowanie decyzji pracodawcy). Jest to inny paradygmat niż paradygmat działalności związkowej.

Z uporządkowaną i sprawdzoną przez lata doświadczeń regulacją ustroju pracy w większości krajów Europy Zachodniej (zwłaszcza w Niemczech – idea *Mitbestimmung*, to jest idea pracowniczego współdecydowania) kontrastuje sytuacja w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Polska ma swoje tradycje w tej dziedzinie, na przykład ruch rad pracowniczych (1981 rok), a wcześniej rad robotniczych (1956 rok). Obecną sytuację charakteryzuje mozaikowatość instytucji pozazwiązkowych przy zachowaniu supremacji związków zawodowych.

Dziś można wskazać sześć rodzajów przedstawicielstw pozazwiązkowych. Są to, patrząc chronologicznie:

– rady pracownicze w przedsiębiorstwach państwowych (efekt ustawy z 1981 roku);
– przedstawiciele pracowników w radach nadzorczych i zarządach byłych przedsiębiorstw państwowych poddanych przekształceniom organizacyjno-prawnym (efekt komercjalizacji i prywatyzacji);
– przedstawiciele polskich pracowników delegowanych do ciał partycypacyjnych działających w ramach organizacji gospodarczych o zasięgu wspólnotowym: europejskie rady zakładowe, instytucje zaangażowania pracowników w spółkach europejskich, spółdzielniach europejskich oraz w spółkach powstałych w wyniku transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych.

Wszystkie te rodzaje przedstawicielstw mają swoje podstawy w odpowiednich dyrektywach Unii Europejskiej, a w Polsce już także w odpowiednich ustawach;

– rady pracowników: nie należy ich mylić z radami pracowniczymi, których powstanie wymusiła dyrektywa 2002/14/ WE;
– przedstawiciele pracowników powoływani *ad hoc*, w przypadku niedziałania związków zawodowych, których mandat wygasa z chwilą „załatwienia" danej sprawy (na przykład w ramach procedury zwolnień grupowych);
– przedstawiciele pracowników w dziedzinie BHP, komisjach BHP, w tym społeczni inspektorzy pracy;

Wielość tych instytucji została w dużej mierze wymuszona koniecznością implementacji określonych dyrektyw Wspólnoty Europejskiej. Bez tego obraz sytuacji byłby znacznie uboższy. Przechodząc do wniosków *de lege ferenda*, nasuwa się myśl o potrzebie scalenia niektórych przynajmniej instytucji. Dotyczy to w szczególności rad pracowników, które dziś okazały się raczej nieudanym przedsięwzięciem, oraz występujących licznie w przepisach kodeksu pracy i poza nim wspomnianych wyżej przedstawicieli *ad hoc*.

W projekcie zbiorowego kodeksu pracy, przygotowanym przez Komisję Reformy Prawa Pracy, zaproponowaliśmy koncepcję przedstawicielstwa pracowniczego o powszechnym zasięgu, uniwersalnego dla pracodawców zatrudniających powyżej określonej liczby pracowników. O ile w zakładach uzwiązkowionych takim uniwersalnym przedstawicielstwem byłaby sekcja związkowa (tak według projektu miałaby się nazywać zakładowa organizacja związkowa), o tyle w zakładach nieuzwiązkowionych, których jest przytłaczająca większość, byłaby nim rada zakładowa (nazwa zapożyczona z prawa niemieckiego), czyli obecna rada pracowników o poszerzonych kompetencjach.

Pragnę wyrazić pogląd, że w okresie kryzysu należy wzmacniać środki ochrony pracowników, a nie je osłabiać, jak to sugerują media i organizacje pracodawców. Nie zgadzam się z profesorem Leszkiem Balcerowiczem, który jeszcze w 2002 roku twierdził (kiedy bezrobocie sięgało 20% i przygotowywano

nowelizację kodeksu pracy na zamówienie pracodawców), że przyczyną kryzysu na rynku pracy jest konserwatywne prawo pracy. To okazało się nieprawdą. Rady zakładowe mogłyby być czynnikiem stabilizującym sytuację w nieuzwiązkowionych zakładach pracy.

W tym kontekście należy podkreślić, że w przytłaczającej większości zakładów pracy związki zawodowe nie działają. Według danych CBOS na koniec listopada 2007 roku (CBOS, 2007) do związków zawodowych należało 7,6% dorosłych mieszkańców Polski w wieku produkcyjnym, a pracujących ogółem 14,8% (wraz z umowami cywilnoprawnymi); wśród pracowników „najemnych" (w stosunku pracy) współczynnik syndykalizacji wynosił 17,6% (w grupie pełnoetatowej 18,4%, a w grupie niepełnoetatowej 3,4%). Świadczy to o daleko idącym kryzysie związków zawodowych, choć nie są to dane na tyle alarmistyczne jak się czasem podaje. Według opinii profesora Juliusza Gardawskiego sytuacja się poprawia na skutek starań central związkowych o pozyskiwanie nowych członków.

Rada zakładowa w nieuzwiązkowionym zakładzie pracy kumulująca w sobie uprawnienia partycypacyjne i typowo związkowe (z pewnymi ograniczeniami) mogłaby efektywnie przysłużyć się zagrożonym prawom i interesom pracowników. Czyniłaby to o wiele skuteczniej niż obecne rady pracowników o enigmatycznych kompetencjach (zresztą rady te w wielu przypadkach nie powstają, choć zgodnie z ustawą powinny być powoływane). Rady pracowników przekształcone w rady zakładowe mogłyby odegrać o wiele większą rolę, gdyby przyznać im uprawnienia typowo związkowe. Rady zakładowe, wypełniając deficyt zbiorowej ochrony interesów pracowniczych w nieuzwiązkowionych zakładach pracy, przyczyniłyby się do zmniejszenia skali zwolnień i utrzymania pokoju społecznego. Byłyby zarazem spolegliwym partnerem pracodawcy w poszukiwaniu rozwiązań elastycznych i kompromisowych, na przykład w zakresie zawierania porozumień antykryzysowych, których treścią jest zawieszenie pewnych uprawnień pracowniczych w zamian za ochronę miejsc pracy. Przewaga tak zaprojektowanych rad zakładowych nad przedstawicielami pracowników, wyłanianymi, jak mówią przepisy kodeksu pracy i innych ustaw – w trybie przyjętym u danego pracodawcy, wynikałaby stąd, że rada miałaby uregulowany status prawny, byłaby ciałem odpowiedzialnym, a jej członkowie korzystaliby z ochrony stosunku pracy (czego nie zapewnia się wyłanianym przedstawicielom *ad hoc)*. Koncepcja rady zakładowej, w moim przekonaniu, leży w interesie obu stron i odpowiada również interesowi społecznemu. Nie zagraża bynajmniej pozycji związków zawodowych. Odnotujmy przy tej okazji pewne symptomy zahamowania w ostatnim czasie tendencji spadkowej stopy uzwiązkowienia. Związki zawodowe pozostaną koniecznym i ważnym podmiotem zbiorowym stosunków pracy, zaś rady zakładowe stanowiłyby siłę uzupełniającą i przez to wspierającą ruch związkowy.

Dyskusja

Profesor Jolanta Kulpińska (UŁ)

Śledząc wszelkie badania, jakie pojawiają się na ten temat, uważam, że sytuacja w Polsce jest indyferentna. Unia Europejska dała jedynie dyrektywy związane z uprawnieniami do informacji i konsultacji. Warto zauważyć, że to „jedynie" stało się na skutek sprzeciwu Europejskiej Konfederacji Pracodawców, która nie chciała dopuścić do większego uczestnictwa. Mimo dyrektyw, te formy partycypacji nie są szczególnie żywotne.

Badania, też międzynarodowe, pokazują dwie wyraźne tendencje. Poważny cios w oddolną partycypację pracowników stanowi coraz bardziej uporządkowane zarządzanie zasobami ludzkimi. Cała inicjatywa dotycząca zaangażowania pracowników przeszła w ręce *managmentu.* Inne formy mogą być uważane za otwierające pole do partycypacji, ale tylko indywidualnej. Tworzy się swojego rodzaju sprzeczność. Z jednej strony, zarządzanie zasobami ludzkimi jest nastawione na indywidualnego pracownika, indywidualne kariery, a z drugiej podkreśla się, że innowacyjność jest związana z zespołowością pracowników. Jak długo pracownik ma być innowacyjny, ma współpracować z kolegami, a jeśli chodzi o jego plan kariery i zaangażowanie w przedsiębiorstwie, to podporządkowany jest planowi indywidualnemu.

Z badań międzynarodowych, z analiz skuteczności różnych form partycypacji, zauważa się wyraźny spadek zainteresowania samych pracowników partycypacją w formach rad pracowniczych czy zakładowych na rzecz partycypacji ekonomicznej, czyli udziałów w zyskach. Ta forma zyskuje większe zainteresowanie. W Polsce obie te formy praktycznie nie istnieją.

Profesor Mieczysław Kabaj (IPiSS)

Pragnę zwrócić uwagę, na fakt, że są dwie formy partycypacji: pośrednia i bezpośrednia. W Unii Europejskiej jest też dyrektywa na temat partycypacji bezpośredniej. Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie[2] przeprowadziła badania w tym zakresie na wielką skalę (6000 przedsiębiorstw), finansowane przez UE. Wyniki tych badań opisuję w mojej pracy (Kabaj 2003, w szczególności rozdział VI). Wniosek, jaki nasuwa się z tych badań: firmy, które mają system bezpośredniej partycypacji, uzyskują lepsze wyniki.

Nie ignorowałbym partycypacji bezpośredniej. Jest ona formą, która ma największe znaczenie dla pracowników. W koncernie Toyota rocznie jest 30 000 projektów usprawniających i to jest źródłem jego sukcesu. Prezydent Toyoty twierdzi, że można kupić ośmiuset inżynierów i oni wszystko zaprojektują, ale

[2] Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy Eurofund powstała w 1975 roku. Misją tej fundacji jest zapewnienie lepszych warunków życia i pracy w Europie, http://www.eurofound.europa.eu/.

można też kupić 30 000 robotników (nie tylko ich głowy, ale i serca), wtedy jest piętnaście pomysłów w roku na jednego pracownika, z czego pięć jest wdrożonych. Przy czym ten mechanizm nie jest tak śmieszny, jak w Polsce Ludowej, że składało się „wniosek racjonalizatorski". To musi być załatwione w ciągu jednego miesiąca, za tym musi iść nagroda.

Na temat partycypacji bezpośredniej jest kilka istotnych publikacji, na przykład napisana przez profesora Stanisława Rudolfa z Łodzi (Rudolf 2001). Z tej publikacji wynika, że praktycznie nie ma partycypacji bezpośredniej, jest tylko marginalny udział w zysku albo udział w efektach pracy firmy. Jeśli nie ma tego podstawowego, materialnego motywu do partycypacji, to wszystko jest fikcją. W Japonii się to udawało na wielką skalę, ponieważ, gdy firma ma dobre rezultaty, to można uzyskać sześć przeciętnych wynagrodzeń dodatkowo z zysku (kilka razy w roku wyższe wynagrodzenie) – to jest niezwykle mocna motywacja.

Ostatnio ukazały się dwie publikacje: pierwsza, profesor Jędrych z Politechniki Łódzkiej. Tu znajduje się analiza źródeł innowacji w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi – wyłącznie od centrali, firmy-matki lub zarządu. Nigdzie nie ma informacji, że te innowacje pochodzą od pracowników. Jest też drugie, obszerne badanie z dziedziny etyki biznesu, które ukaże się w najbliższym czasie. Uczestniczyłem w tym badaniu, zajmowałem się problemem płace a partycypacja. Tam pytaliśmy: czy pracownicy w jakikolwiek sposób bezpośrednio są konsultowani – 16% odpowiedziało „tak", 84% powiedziało „nie". Te prace dowodzą, że system partycypacji bezpośredniej może mieć przemożny wpływ na poprawę efektów ekonomicznych firmy (co udowodniły wymienione badania w Dublinie).

Ponadto, uważam, że wszelki dualizm partycypacyjny w firmie jest katastrofą. Byłem członkiem samorządu robotniczego na Żeraniu przez dwa lata (delegowany przez ministra pracy), nic konkretnego nie dało się tam zrobić. Jeżeli jest dualizm, a co gorsza piętnaście związków zawodowych i z każdym trzeba negocjować, to do niczego dojść się nie da.

Dla mnie szokujące były jeszcze raz przeczytane wspomnienia Forda (wydane w 1924 roku). Ford w 1914 roku ustalił trzy zasady zarządzania zasobami ludzkimi, których nie stosuje się również teraz w Polsce.

Pierwsza zasada: traktuj pracowników nie jako siłę roboczą, ale jako partnerów równorzędnych.

Druga zasada: jeżeli firma produkuje zysk, to trzeba wypłacać dywidendę i udział w zysku (Ford wypłacał pracownikom udział w zysku zaliczkowo, co miesiąc jedna trzecia wynagrodzenia była tym udziałem).

Trzecia zasada: jeśli chcesz pracowników dla siebie, by oddawali swoje siły, by autentycznie pracowali, to musisz ich uwolnić od trosk finansowych. Ford od 1914 roku podwoił minimalne wynagrodzenie wszystkich swoich pracowników (wtedy minimalna płaca to 5 dolarów dziennie, a samochód Forda kosztował

460 dolarów, dziś tamte 5 pięć to równowartość 80). I napisał w swoich wspomnieniach, że najlepsze co zrobił w życiu, to wprowadzenie udziału pracowników w zysku i wysokie płace, wysokie premie.

Profesor Leszek Gilejko (SGH)

Właśnie w takich momentach jak kryzys wydaje się, że jest czas na to, by budować współpracę. W warunkach kryzysu występuje bowiem presja, by socjalne rozwiązania, zwłaszcza instytucjonalne, były albo odkładane na jakiś czas, albo likwidowane czy ograniczane. A takie właśnie rozwiązania na rzecz współpracy nie są na czas prosperity, ale na czas, gdy zagrożenie atakiem narasta. Może to być działanie antykryzysowe. Jest zresztą coś, co daje podstawy do optymizmu. W czasie poszukiwania wyjścia pojawił się silniej i powszechniej niż poprzednio dialog pomiędzy pracodawcami a pracownikami (związkami zawodowymi), co być może stworzy nowe podstawy dla rozwiązań instytucjonalnych, by utrwalić to, co się udało wspólnie osiągnąć. Kryzys albo może potęgować napięcia i konflikty, albo zachęcać do współpracy.

Pytanie, w jakim kierunku idą te zmiany? Dwa lata temu odbyło się specjalne posiedzenie Rady Programowej Centrum Dialogu Społecznego, na którym wstępnie dyskutowano na temat realizacji dyrektywy UE, dotyczącej pracowniczych uprawnień w zakresie kontroli, informacji i wyrażania opinii. Starły się wówczas dwa poglądy. Jeden: by przyjąć tę dyrektywę z możliwie największym jej ograniczeniem (na to był nacisk zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych). Drugi pogląd był taki, żeby jednak korzystając z możliwości, jakie stwarza dyrektywa, pójść krok do przodu. A krok do przodu wtedy miał polegać na tym, by przynajmniej implementować pewne elementy występujące w uprawnieniach europejskich rad zakładowych, istniejących w przedsiębiorstwach mających status spółek europejskich. To rozwiązanie jest warte upowszechnienia i należałoby je wziąć pod uwagę w tworzeniu koncepcji udziału pracowników w zarządzaniu na poziomie przedsiębiorstwa.

Doświadczenia amerykańskie czy japońskie są bardzo interesujące jako forma partycypacji w relacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami. Od tego nie uciekniemy, to będzie łączyło również udział w zyskach, partycypacji w zakresie wyników.

Istnieje jednak odrębna tradycja europejska, a w niej przeważają instytucjonalne formy udziału w zarządzaniu. Wyrażają się one w postaci różnego rodzaju rad zakładowych, komitetów fabrycznych (zależy w którym kraju europejskim). Uważam, że w europejskim modelu społecznym ta idea nie tylko się utrwali, ale wręcz pozostanie ważnym punktem obrony tego modelu. W kwietniu 2009 roku odbyła się konferencja europejskich central związkowych w Brukseli, gdzie głównym tematem miała być ochrona czy racjonalizacja modelu socjalnego, by nie przepadł. Podkreślano, że jest to zupełnie realne przy obecnych naciskach

i presji ze strony przedsiębiorców i wciąż przecież nienawróconych neoliberałów. Stwierdzono nawet, że istnieje potrzeba zwiększenia tych uprawnień.

Trzeba też myśleć o relacji pomiędzy związkami zawodowymi a tymi przedstawicielstwami z uwagi na to, że związki zawodowe będą miały podstawę do obaw, skłonność do przeciwstawiania się zwiększaniu uprawnień instytucji partycypacyjnych. Będą się obawiały, że stanie się to dodatkowym argumentem dla zwolenników wyprowadzenia związków zawodowych z przedsiębiorstwa.

Ważne jest, by w okresie kryzysu bronić tych właśnie form przedstawicielstwa pracowniczego, chronić prawa pracownicze oraz to, by nie gubić tego ważnego ich elementu, jakim są europejskie instytucjonalne formy partycypacji pracowników w zarządzaniu. Źle by się stało, gdyby uznano, że są one niepotrzebne, można je ograniczać, bo w strategiach przedsiębiorców pojawiły się nowe postawy, oparte na założeniach etyki biznesu.

Jakiś czas temu uczestniczyłem w Gdańsku w spotkaniu organizowanym przy udziale Komisji Krajowej „Solidarności". Odbyła się tam dyskusja na temat etyki biznesu, obywatelskich powinności przedsiębiorców oraz działań podejmowanych zwłaszcza w dużych firmach. Mówiłem tam, że jeżeli traktujemy to jako konkurencję czy alternatywę wobec tradycyjnych, instytucjonalnych form przedstawicielstwa pracowniczego, to pojawia się zagrożenie rzeczywiście partnerskiego traktowania pracowników. Mówi się, że XXI wiek to perspektywa coraz większej humanizacji zarządzania na poziomie firmy, korporacji, a w niej idea partycypacji powinna być bardzo silnie obecna.

Profesor Zofia Jacukowicz (IPiSS)

W latach osiemdziesiątych pisałam o związkach zawodowych w krajach Europy Zachodniej. Wtedy te związki miały ogromny wpływ. To był czas dyskusji o tym, jak wprowadzić związki zawodowe nie tylko krajowe, ale i międzynarodowe. Wtedy doszłam do wniosku, że to jest koniec, ponieważ to, co jest tak bardzo rozwinięte, to musi się załamać. To załamanie u nas wiązało się ze zmianami ustrojowymi i ono faktycznie nastąpiło, ale inaczej.

Jeśli chodzi o partycypację jako udział w zyskach, to są dwie szkoły: europejska i amerykańska. W Europie wprowadzało się udział w zysku po to, by mniej wypłacać pracownikom w gotówce, a przedsiębiorstwa część tego funduszu mogły przeznaczać na cele inwestycyjne. Jest to pewne uproszczenie. W Stanach Zjednoczonych jest silne poczucie obowiązku podzielenia się zyskiem z pracownikami. Będąc w Stanach, miałam kontakt z małym przedsiębiorcą zatrudniającym około stu osób, który podzielił się zyskiem tak, że przydzielił 10 000 dolarów na zakończenie roku, to było jakieś 150% przeciętnej płacy. Ja byłam zdziwiona, że on tak hojną ręką rozdaje te pieniądze, bez zobowiązań na piśmie, regulaminu, a jego jedyną motywacją był fakt zysku – nie mógł go zatrzymać dla siebie. Musiał się podzielić zyskiem z pracownikami, bo inaczej straciłby firmę.

To nie tylko sprawa ekonomiczna, ale sprawa obyczajowa. Tych dwóch modeli nie można porównywać. W Polsce też jest inaczej z uwagi na ogólny niski poziom naszych dochodów i ogromną pazerność większości pracodawców.

Profesor Zofia Morecka (IPiSS)

Rozważając rolę pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych w zakładzie pracy, musimy uwzględniać dotychczasową ich efektywność czy choćby tylko skuteczność. Szczególnie interesujące wydają mi się ich aspekty ilościowe, publikacje na ten temat profesora Jerzego Wratnego i profesora Marka Bednarskiego (Wratny 2002; Wratny, Bednarski 2005), prezentujące wyniki badań (teoretycznych i empirycznych) nad stosunkami pracy wewnątrz przedsiębiorstw. W ostatniej publikacji tych autorów (Wratny, Bednarski 2005) podkreślano wielokrotnie niewielką liczbę przedstawicielstw pracowniczych w radach nadzorczych czy zarządach tych zakładów, zwłaszcza w porównaniu z liczebnością ich załóg. Już te proporcje przesądzają – jak sądzę – znikome szanse wpływu opinii czy inicjatyw przedstawicieli pracowniczych na decyzje zbiorowych ciał stanowiących. Do tego dochodzą aspekty jakościowe: po pierwsze – kwalifikacje merytoryczne i wartość dostępnych informacji; po drugie – nawet przy wysokich kwalifikacjach nierzadko brak odwagi, zwłaszcza w przypadku konieczności przeciwstawienia się stanowisku kierownictwa zakładu, brak siły przebicia lub wiary we własny wpływ na ostateczne decyzje; po trzecie wreszcie – niedostateczne zaplecze, słabe lub żadne poparcie załogi dla swoich propozycji, poczynań, sposobu pełnienia funkcji.

Nasuwa się więc nieuchronnie pytanie: czy potrafimy rozwiązać ten dylemat przez modyfikacje instytucji przedstawicielskich? Profesor Jolanta Kulpińska mówiła o sprzecznościach indywidualności i zespołowości oraz ochrony interesu pracowniczego i innowacyjności na rzecz firmy. Moim zdaniem, zmiana ustroju społeczno-gospodarczego bardzo znacznie przyczyniła się do rozwoju indywidualizmu (i egoizmu) a ograniczyła skłonność do zespołowości.

Czy nie należałoby większej uwagi zwrócić na postawy pracownicze (i obywatelskie)? W całym społeczeństwie zanikają tendencje do angażowania się w cokolwiek zewnętrznego, zespołowego, szybko braknie siły przebojowej oraz finansów, niezbędnych do realnej obrony interesów pracowniczych.

Możemy wymyślić poprawny, teoretycznie efektywny układ organizacyjny, a potem okaże się, że on nie działa w życiu zgodnie z założeniami. Tak jak te przedstawicielstwa, które miały łagodzić konflikty, zapobiegać im, sprzyjać rzeczywistemu partnerstwu załóg i kierownictwa zakładów pracy. Proszę mi podać kilka przykładów, gdzie zespoły pracownicze poprzez te jednostkowe przedstawicielstwa wywarły jakiś wpływ na decyzje czy zachowania zarządów czy rad nadzorczych.

Prawdą jest, że kryzys to okres, gdy większa liczba osób mobilizuje się w ochronie własnego interesu, ale znowu głównie własnego. Ludzie wyjdą pro-

testować na ulice, przyjadą kilkaset kilometrów palić w proteście opony, ale w instytucjach, w których pracują, wystąpić przeciwko zarządowi, przedsiębiorcy, pracodawcy jest znacznie trudniej; każdy patrzy, jak ochronić własne miejsce pracy przede wszystkim. Czy my doceniamy te elementy postaw i ich przyczyny, czy też uciekamy w regulacje prawne i reorganizacje?

Profesor Leon Dyczewski (KUL)

Partycypacja inaczej wygląda w gospodarce stabilnej, a inaczej niestabilnej, jaka jest obecnie na przykład w Polsce. Podstawowym celem różnych form partycypacji w gospodarce niestabilnej powinny być działania zmierzające do reformy, modernizacji i rozwoju zakładu pracy, do utrzymania miejsc pracy.

Zjawisko to obserwujemy dzisiaj na przykład w Hucie Stalowa Wola, gdzie pracownicy chcą, a dyrekcja nie chce, by zakład istniał. Partycypacja dobrze funkcjonuje tam, gdzie wprowadza się różne formy pozapłacowej motywacji do pracy. One bardziej wszechstronnie niż sama tylko płaca i jej podwyżki wiążą pracowników z zakładem pracy. Staje się on wówczas pełniejszym środowiskiem ich życia. Lepiej też dbają o jego istnienie i funkcjonowanie. Tę właściwość psychiki pracowników odkrył Ford, wielokrotnie tu cytowany przez profesora Mieczysława Kabaja, i stosował różne formy pozapłacowej motywacji pracy, dobrze na tym wychodząc.

Profesor Mieczysław Kabaj (IPiSS)

W moim przekonaniu, interesy kapitału, pracodawców są całkowicie rozbieżne. Ten system, który funkcjonuje w Polsce, jest systemem roszczeniowym. Polega na wyrywaniu, naciskach, żądaniach, a pracodawcy mówią: „my nie możemy dać". Gdyby pole wspólnych interesów pracowników i pracodawców znacznie rozszerzyć, powstałyby warunki do realnej partycypacji. Rozszerzenie pola wspólnych interesów polega na wzroście wynagrodzeń, który jest funkcją sprzedaży, dochodu przedsiębiorstwa. Pracownicy czasem mają udział w zysku, to jest niewielki udział (w badaniach, które prowadziłem, firmy 10–15% zysku przeznaczają do podziału, takich firm w Polsce z tej próby jest około 33%).

Są dwa kraje, które wprowadziły ustawowo możliwość udziału w zysku (Francja i Wielka Brytania), a co ciekawe, zrobiła to Margaret Thatcher, liderka neoliberalizmu! Wprowadziła *profit oriented wages* – płace, które są związane dodatkowo z zyskiem. Klucz do sukcesu polega na zmianie postaw pracodawców, by zrozumieli to, co zrozumiał Ford, który rozszerzył pole wspólnych interesów, co jest korzystne dla firm. Wykazało to wspomniane badanie dublińskie, że firmy, które mają szerokie pole wspólnych interesów kapitału i pracy, odnoszą największe sukcesy. I to dotyczy zarówno czasów stabilnych, jak i czasów niestabilnych. W czasach niestabilnych należy mobilizować wszelkie możliwe siły, by firmę uratować. Przykładem niech będzie choćby to, że ludzie w wielu wielkich firmach godzili się

na obniżkę płac (General Motors, Volkswagen), i ma to miejsce w wielu polskich firmach, pod warunkiem, że nie zmniejszy się zatrudnienia. Jest to nowe zjawisko. Podzielam pogląd, że obecnie rodzą się nowe elementy działania związków zawodowych, tej wspólnoty interesów, w sytuacji zagrożenia szuka się rozwiązań, które nie polegają na tym, że dyrekcja postanawia coś autokratycznie. Kluczową sprawą dla Polski jest, aby pole wspólnych interesów pracodawców i pracowników, kapitału i pracy było jak najszersze, wtedy działania są jednokierunkowe, a nie nastawione na konfrontację (strajki, roszczenia).

Profesor Jerzy Wratny (IPiSS)

Chciałbym podkreślić, że pozazwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze nie są panaceum na kryzys dotykający rynku pracy. Nie traktujmy propozycji instytucjonalnych jako zbawiennego środka na czas kryzysu. Mówmy o przyczynku, który mógłby odegrać pewną rolę. Punktem wyjścia mojej refleksji nie były zbiorowe stosunki pracy, stosunki przemysłowe w ich socjologicznej rzeczywistości, lecz regulacje prawa pracy – kodeksu pracy i ustaw pozakodeksowych (o zwolnieniach grupowych, o funduszu socjalnym, o pracowniczych programach emerytalnych itd.). Dlatego też koncepcyjnie rozmijałem się z niektórymi wypowiedziami panelistów. Idea była taka, by te rozproszone, do pewnego stopnia chaotyczne przepisy uporządkować i zracjonalizować, czyli wzmocnić ich siłę oddziaływania.

Mimo to twierdzę, że prawo pracy niewiele może zrobić w dziedzinie rynku pracy. Odgrywa pewną rolę, ale czy wielką? Pamiętam ranking wśród pracodawców w 2002 roku, kiedy to redukowaniem uprawnień pracowniczych w kodeksie pracy chciano uleczyć bezrobocie. Zadano wtedy pytanie, na którym miejscu zmiany prawa pracy mogą się przyczynić do obniżenia bezrobocia i te zmiany znalazły się dopiero na czternastu miejscu. Mówimy więc o przyczynku, a nie o sprawie kluczowej.

Zresztą dokonanie zmian, o których mówiłem, zmierzających, moim zdaniem, w dobrym kierunku, jest nader problematyczne. Jest przede wszystkim wątpliwe, czy propozycje zawarte w projekcie zbiorowego kodeksu pracy kiedykolwiek wejdą na ścieżkę legislacyjną. To tylko projekty, stan *de lege ferenda.* Po drugie, nasuwa się zawsze pytanie o skuteczność rozwiązań prawnych w praktyce.

Wracając do głosów w dyskusji, chcę powiedzieć, że znam publikację profesora Kabaja o partycypacji finansowej, znam też prace profesor Juchnowicz, dowodzące, że style zarządzania w polskich przedsiębiorstwach mają charakter autorytatywny. Zgadzam się z tym i niewątpliwie, gdyby styl zarządzania z autorytatywnego, kategorycznego przeobrazić na partycypacyjny i wprowadzić jeszcze dodatkowo partycypację finansową, to byłoby dla stosunków pracy lepsze niż tworzenie nowych instytucji czy przekształcanie dotychczasowych. Praca

nad przekształceniem stylów zarządzania wymaga jednak czasu. Jako specjalista od prawa pracy z profesorem Bednarskim (ekonomistą) planujemy badać pozazwiązkowe przedstawicielstwa pracowników, o których dzisiaj była mowa, chcemy ustalić, jakie pożytki i ewentualnie zagrożenia z nimi się wiążą.

Uważam, że wzmocnienie przedstawicielstw (związkowych czy niezwiązkowych) nie kłóci się z potrzebą wprowadzania nowych rozwiązań w zakresie zarządzania czy etyki biznesu. To są sprawy równoległe. Takie wsparcie instytucjonalne przedstawicielstw pracowniczych prawidłowo usytuowanych, mogłoby wymusić także zmiany w zakresie partycypacji bezpośredniej, jedno mogłoby stymulować drugie.

Co do rozwiązań fordowskich, o których mówił profesor Kabaj, mam wątpliwość, czy nie pokładamy zbyt wielkich nadziei w paternalizmie pracodawców. Nie są oni w swej masie skłonni do podejmowania działań opiekuńczych, nie odpowiadają one obyczajowości naszych stosunków pracy.

Bibliografia

CBOS. (2007). *Związki zawodowe – przynależność i ocena działalności*. Komunikat z badań, grudzień.

Kabaj, M. (2003). *Partycypacyjny system wynagrodzeń*. Warszawa: IPiSS.

Rudolf, S. (red.) (2001). *Partycypacja pracownicza – Echa przeszłości czy perspektywy rozwoju?* Łódź–Zakopane: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Wratny, J. (2002). *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*. Warszawa: IPiSS.

Wratny, J., Bednarski, M. (2005). *Wpływ partycypacji na zbiorowe stosunki pracy. Aspekty prawne i społeczno-ekonomiczne*. Warszawa: IPiSS.

RECENZJE

Arkadiusz Karwacki

Tomasz Szlendak

Instytut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomicy" Richarda Wilkinsona i Kate Pickett

Richard Wilkinson, Kate Pickett *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londyn: Allen Lane (Penguin Books), 2009, 331 stron

Brytyjski ekonomista Robert Giffen dowodził, że mogą istnieć produkty, które charakteryzują się tak zwaną dodatnią elastycznością cenową popytu, czyli podlegają zasadzie, według której wzrost ich ceny wywołuje jednocześnie wzrost popytu na nie. Ten swoisty paradoks (zwany paradoksem Giffena) dotyczy dóbr, które spełniają trzy zasady: kupują je nabywcy o ograniczonych dochodach, nie mogą mieć tańszego zamiennika i wreszcie muszą stanowić cel alokacji znacznej sumy w całkowitym rozkładzie wydatków z portfela konsumenta. Współczesne badania ekonomistów Roberta T. Jensena i Nolana H. Millera dowodzą (Jansen, Miller 2007), że taki właśnie towar – swoisty Święty Graal ekonomii – został odnaleziony. Poszukiwanym produktem jest ryż. Należy uznać, że to i podobne odkrycia zapewniają nieśmiertelność ich autorom, odpowiadając na zapotrzebowanie tak zwanej *economy class* (czyli przedsiębiorców, którzy odnajdują opłacalny kierunek inwestycji), zwłaszcza w sytuacji panującego od końca 2008 roku kryzysu ekonomicznego.

Na nieśmiertelność (przynajmniej w gronie socjologów zajmujących się jakością życia) zasłużyłby też każdy, kto odnalazłby Świętego Graala polityki społecznej, czyli byłby w stanie błyskotliwe i jednoznacznie odpowiedzieć na pytania, jak jednym ruchem poprawić stan zdrowia publicznego, uwolnić

ludzi od generowanych społecznie dysfunkcji psychicznych i fizycznych oraz zaprowadzić powszechny socjalny dobrobyt skutkujący mniejszym stresem (generującym różnorakie schorzenia). Jest to swoiste pytanie o charakter recepty na wielowymiarowe społeczne problemy w drodze ku uzdrowieniu, czyli funkcjonowaniu dostatniego, wolnego od aberracji społeczeństwa zabezpieczonych socjalnie, zdrowych obywateli skłonnych do zawiązywania więzi z innymi.

Jak wiadomo, proces poszukiwania klucza do „socjalnej szczęśliwości", mimo prób dochodzenia do konsensu, racjonalizacji stanowisk i poszukiwania rozwiązań ponad podziałami ideologicznymi, w praktyce (czyli debatach i decyzjach politycznych, w ramach sporów naukowych, ale także w ramach codziennych dyskusji między uczestnikami życia społecznego) najczęściej i tak kończy się eksponowaniem jednego z dwóch przeciwstawnych poglądów. Z jednej strony, jest to akcent położony na rozbudowaną rolę i doniosłość redystrybutywnie ukierunkowanego państwa, które ma chronić, zabezpieczać, leczyć i uczyć obywateli (Wilensky 1975). Wszechstronne zaangażowanie państwa i jego instytucji w zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli, z prymarną rolą tegoż państwa jako gwaranta darmowych usług wysokiej jakości, ma być gwarantem drogi do dobrobytu. Z drugiej strony, wskazuje się na sprawiedliwość drzemiącą w nieskrępowanych regułach rynkowych, uwolnionych od dysfunkcji płynących z kolektywnych (czytaj: nieefektywnych) wyborów, opiekuńczej niesprawiedliwości faworyzowania jednych kosztem drugich i moralnego skażenia związanego z przyznawaniem ludziom nieradzącym sobie w życiu tłustych ryb, zamiast wypożyczanej na krótko wędki (Nozick 1974; Olson 1965, 1982; Murray 1984).

Po lewej stronie tego sporu pojawiła się ostatnio koncepcja (w tekście nazywamy ją „koncepcją poziomicy") autorstwa brytyjskich epidemiologów Richarda Wilkinsona i Kate Pickett, która zasługuje na baczniejszą uwagę, ponieważ pretenduje do miana odkrycia na miarę Świętego Graala polityki społecznej, skupionej m.in. na poprawie jakości zdrowia publicznego. Koncepcja poziomicy to **bez wątpienia odkrywczy, lecz dosyć kontrowersyjny pogląd, że aby poprawić jakość zdrowia psychicznego i fizycznego ludności, a także zredukować w społeczeństwie liczbę ludzi otyłych i liczbę przypadków śmierci wśród niemowląt, wystarczy redukcja nierówności społecznych poprzez spłaszczenie rozpiętości dochodów.** Jeśli odkrycie brytyjskich epidemiologów zostałoby potwierdzone i uznane przez innych badaczy, mielibyśmy do czynienia z epokowym osiągnięciem, rewolucjonizującym dyskurs w obrębie wielu dyscyplin (przede wszystkim polityki społecznej i ekonomii, ale także w ramach socjologii, nauk politycznych, filozofii i nauk pedagogicznych). Potwierdzenie odkrycia Wilkinsona i Pickett oznaczałoby konieczność mobilizacji środowisk decyzyjnych (opinio- i wiedzotwórczych) w czytelnie zdefiniowanym kierunku: **do kreowania systemu działań, których konsekwencją miałaby być egalitarna struktura rozkładu dochodów**, a w efekcie wysoka jakość zdrowia publicz-

nego, spadek przestępczości, wysoki stopień zaktywizowania obywateli i duża aktywność kulturalna. Środowiska naukowe zyskałyby odpowiedź na pytanie o genezę wielu dysfunkcyjnych zjawisk i procesów, namysł nad którymi wypełnia ich codzienną pracę.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że lekturze książki Wilkinsona i Pickett towarzyszą nurtujące pytania. Czy rzeczywiście istnieją niezbite dowody na to, że duże nierówności w rozkładzie dochodów w konkretnym kraju warunkują równie wielką skalę wszelkich dysfunkcji biologicznych i społecznych? I czy prawdą jest, że egalitarna struktura rozkładu dochodów kreuje silną więź społeczną między obywatelami, zapewnia wysoką jakość kondycji zdrowotnej, wysoki poziom wyedukowania albo redukuje przestępczość[1]? Roszczenie do uniwersalności i zarazem doniosłości naukowego odkrycia wpisane w treść książki brytyjskich badaczy należy naszym zdaniem potraktować jako poważną deklarację i jednocześnie wyzwanie do uaktywnienia socjologicznej wyobraźni prowadzącej choćby do statystycznego przetestowania korelacji między rozpiętością dochodów (ale także skalą skrajnej biedy, którą zwyczajowo i apriorycznie traktuje się jako silny korelat problemów społecznych), a nasileniem niekorzystnych zjawisk społecznych wskazanych przez autorów, z wykorzystaniem innego niż przez nich użyty zestawu wiarygodnych danych.

W niniejszym tekście zamierzamy przybliżyć główne ustalenia zamieszczone w książce Wilkinsona i Pickett, dokonać wstępnej krytyki tych ustaleń, a także zastanowić się nad istotą korelacji odkrytych przez brytyjskich autorów[2].

Co odnajdziemy w książce? Zarys koncepcji poziomicy

Książka Richarda Wilkinsona i Kate Pickett pt. *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better* z założenia miała być lekturą lekką i łatwą w odbiorze. Allen Lane, w ramach wydawniczego giganta Penguin Books, specjalizuje się bowiem w lekturach umilających godziny spędzone w czasie podróży. Nie może być zatem w książce zawiłych analiz statystycznych czy propozycji teoretycznych, które wymagają wytężonej uwagi, niezbędnej do zrozumienia powiązań między pojęciami, tezami i udowadnianymi prawidłami. Humorystyczne ryciny zamieszczone w książce, będące ilustracjami omawianych

[1] To pytanie zadało sobie już wielu badaczy i publicystów podejmujących próbę analizy i weryfikacji ustaleń Wilkinsona i Pickett. Warto w tym względzie odwołać się do następujących prac: Dorling, Barford 2009; Hua Jen, Jones, Johnston 2009; Hanley 2009.

[2] Analizę statystyczną (analogiczną do metody zastosowanej przez Wilkinsona i Pickett, jednak z wykorzystaniem innego zestawu wiarygodnych danych) wraz z prezentacjami graficznymi, jako test koncepcji poziomicy poprzez poszukiwanie związków nierówności w rozkładzie dochodów z różnymi istotnymi dla funkcjonowania społeczeństwa kwestiami (jak na przykład aktywność społeczna, kulturalna, choroby, przestępczość, więź społeczna), można odnaleźć w następujących publikacjach polskojęzycznych: Karwacki, Szlendak 2009; Szlendak, Karwacki 2010.

kwestii, wpisują się w tą lekką konwencję. Książka, ustami Richarda Layarda (wybitnego brytyjskiego ekonomisty z London School of Economics), zapowiadana jest jako wybitnie ważna – taką adnotację możemy odnaleźć na jej okładce. Czy lektura potwierdza tę i podobne oceny?

Opracowanie Wilkinsona i Pickett składa się z wprowadzenia, podziękowań, noty prezentującej sposób odczytywania prezentowanych w książce wykresów (*sic*!), trzech rozdziałów merytorycznych (1. Materialny sukces, społeczne niepowodzenie, 2. Koszty nierówności, 3. Lepsze społeczeństwo) oraz aneksu, spisu literatury i indeksu. Zarysowana powyżej struktura wypełniona jest barwną prezentacją i konsekwentnym udowadnianiem prawdziwości i doniosłości koncepcji poziomicy.

Warto zaznaczyć, że koncept poziomicy to oryginalna idea Richarda Wilkinsona. Na podstawie wieloletnich studiów zauważył on (zob. na przykład 1996), że stan zdrowia całych społeczeństw jest efektem nie tyle obiektywnych, mierzalnych warunków materialnych, w których żyją ludzie, ile pochodną względnych różnic ekonomicznych między jednostkami żyjącymi w obrębie tej samej populacji czy państwa. Kraje, w których występują znaczące różnice dochodów, a co za tym idzie wysoki stopień nierówności społecznych i niski stopień spójności, legitymują się wysokim natężeniem problemów zdrowotnych, takich jak powszechnie występująca otyłość czy nasilenie chorób psychicznych, na przykład depresji. Stan zdrowia ludności w takich „hiperkonsumpcyjnych" krajach jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, w których rozwój kapitalizmu „kasynowego" zadecydował o bardzo wysokiej nierówności dochodów, jest gorszy od stanu zdrowia, mierzonego w skali całej populacji, w takich państwach jak Szwecja czy Japonia, w których rozpiętość dochodów jest znacząco niższa od nierówności ekonomicznych w USA czy Wielkiej Brytanii.

Zdaniem Wilkinsona i Pickett, jedynym kluczem do zrozumienia wszelkich problemów społecznych nie jest rzeczywisty poziom ubóstwa w danym kraju czy w danej populacji, tylko skala nierówności społecznych w tym kraju, a konkretnie odstęp między pierwszym a ostatnim kwantylem w skali zarobków. Wilkinson i Pickett dowodzą, że im wyższe rozbieżności w dochodach między jedną piątą najbogatszych a jedną piątą najbiedniejszych, tym więcej problemów społecznych: więcej ludzi otyłych, wyższa śmiertelność niemowląt, więcej ludzi dotkniętych depresją, i to niezależnie od „jakości" biedy i „jakości" bogactwa.

Bieda może mieć różne oblicza, inne w Stanach Zjednoczonych, a zupełnie odmienne w Czechach. Wydawałoby się na przykład, że śmiertelność niemowląt jest wyższa wszędzie tam, gdzie bieda doskwiera bardziej, gdzie ludzie ubodzy nie mogą sobie pozwolić na kupno najpotrzebniejszych rzeczy i gdzie często zagląda do ich domostw głód. Z perspektywy ubogiego mieszkańca Czech ubóstwo amerykańskie jest wręcz dostatkiem. Śmiertelność niemowląt w tym „dostatku" amerykańskich ubogich (których stać choćby na wysokokaloryczną

żywność) powinna być niższa od śmiertelności niemowląt u czeskich ubogich, których często na żywność nie stać. Tymczasem analizy statystyczne przeprowadzone przez Wilkinsona i Pickett wyraźnie wskazują, że nie jest ważne rzeczywiste oblicze biedy. Istotny jest dystans, który w danym kraju czy regionie dzieli najbiedniejszych i najbogatszych, dystans, który generuje poczucie wykluczenia z konsumpcji artefaktów wysokostatusowych, a nie faktyczna bieda najbiedniejszych czy faktyczne rozmiary bogactwa najbogatszych. Śmiertelność niemowląt jest zatem wyższa nie tam, gdzie ubóstwo przyjmuje dramatyczne oblicze, lecz tam, gdzie występują największe nierówności społeczne.

W wyniku szczegółowych analiz danych Wilkinson i Pickett wskazują zatem, że jakiegokolwiek wskaźnika jakości życia byśmy nie rozpatrywali, to jednostki z krajów o spłaszczonej strukturze zarobków niemal zawsze radzą sobie lepiej od jednostek w krajach silnie rozwarstwionych pod względem dochodów. Inaczej mówiąc, społeczeństwa silnie rozwarstwione pod względem dochodów są społecznie dysfunkcjonalne na wielu poziomach i w wielu sferach. Tak się dzieje w wypadku mobilności społecznej, występowania schorzeń psychicznych w populacji i ludzi pozostających w zakładach karnych. Zdaniem Wilkinsona i Pickett rozpiętość dochodu jest zarazem wskaźnikiem i determinantą skali rozwarstwienia społecznego. Ta właśnie rozpiętość dochodów jest też wprost proporcjonalna do skali problemów społecznych występujących w danym kraju. Im wyższa rozpiętość dochodów, tym wyższa skala problemów. Podstawowa zatem teza autorów zdaje się brzmieć następująco: lepiej żyje się w krajach egalitarnych!

Wychodząc z tych założeń, w innej ze swoich prac (2007) i korzystając z danych United Nations Development Program z roku 2003, Wilkinson i Pickett analizują sytuację 24 krajów: Australii, Austrii, Belgii, Kanady, Danii, Finlandii, Francji, Niemiec, Grecji, Irlandii, Izraela, Włoch, Japonii, Holandii, Nowej Zelandii, Norwegii, Portugalii, Singapuru, Słowenii, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Nierówność dochodów w tych krajach zmierzono jako stosunek rocznych dochodów pozyskiwanych przez jedną piątą najuboższych do rocznych dochodów pozyskiwanych przez jedną piątą najbogatszych – jest to jedna z miar nierówności dochodowych zwana *income quintile share ratio*. Stosunek ten wahał się od 3,4 w Japonii (kraju o najbardziej płaskiej strukturze zarobków) do 9,7 w Singapurze, kraju najbardziej rozwarstwionym pod względem rocznych zarobków.

Wskazane powyżej zależności szczególnie dotyczą zdrowia publicznego (które jest głównym obszarem zainteresowań badawczych Wilkinsona i Pickett). W sytuacji nadmiernego stresu spowodowanego koniecznością porównywania się z górnymi piętrami hierarchii społecznej, rośnie – zdaniem Wilkinsona i Pickett – poziom hormonu stresu (kortyzolu) i zarazem odsetek osób korzystających na przykład ze „strategii ucieczkowych”, choćby ucieczki w nadmierne jedzenie.

Tym samym rośnie w społeczeństwach nieegalitarnych liczba osób cierpiących na chorobliwą otyłość. W populacji osób młodych, między trzynastym a piętnastym rokiem życia, liczba otyłych waha się między 7,6% we względnie egalitarnej pod względem rozpiętości dochodów Holandii aż do 25,1% w ekstremalnie rozwarstwionych Stanach Zjednoczonych. Im ludzie starsi, tym ta korelacja jest bardziej widoczna. W najbardziej egalitarnej Japonii zaledwie 2,4% cierpi na otyłość, podczas gdy w silnie rozwarstwionych Stanach Zjednoczonych boryka się z tym problemem zdrowotnym aż 30% (s. 91–93).

Generalnie, najmniej problemów ze zdrowiem odnotowuje się w krajach mało rozwarstwionych, takich jak państwa skandynawskie czy Czechy, najwięcej zaś w państwach silnie rozwarstwionych, takich jak Wielka Brytania lub Polska. W sytuacji silnego rozwarstwienia dochodów tracą nie tylko najbiedniejsi, których problemy zdrowotne dotykają najczęściej. Tracą także osoby o średnich i wysokich zarobkach. Wysoka śmiertelność niemowląt i słaby stan zdrowia dużej części populacji (zarówno tego „fizycznego", jak i psychicznego) odbijają się przecież negatywnie na systemach ubezpieczeniowych, zdrowotnych i emerytalnych, a także na „jakości" pracowników i ich pracy. Ze spłaszczonej hierarchii dochodów, „obowiązującej" w takich krajach jak Szwecja czy Norwegia, płyną zatem zdaniem autorów koncepcji poziomicy konkretne zyski społeczne: mniej osób przebywających w szpitalach, mniejsza śmiertelność niemowląt, wyższa spodziewana długość życia czy mniejsze spożycie leków (refundowanych przez budżet centralny w wielu państwach).

W kolejnych podrozdziałach kluczowej drugiej części książki zatytułowanej „Koszty nierówności" autorzy wskazują na związki nierówności w rozkładzie dochodów kolejno z: 1) życiem wspólnotowym (więzi i relacje społeczne między obywatelami), 2) zdrowiem psychicznym obywateli i korzystaniem ze środków farmaceutycznych, 3) kondycją fizyczną i życiowymi ambicjami jednostek, 4) otyłością, 5) wyedukowaniem, 6) ciążami kobiet nieletnich, 7) przemocą, 8) łamaniem prawa, a w konsekwencji liczbą więźniów, a także z 9) mobilnością społeczną.

Skupmy się na ostatnim z potencjalnych korelatów nierówności (wskazanym w podrozdziale „Mobilność społeczna: nierówne możliwości", s. 157–169). Duże nierówności w rozkładzie dochodów to w konsekwencji, zdaniem autorów książki, niska mobilność społeczna, którą zmierzyli za pomocą korelacji między dochodami ojców i synów (w momencie, kiedy synowie byli w wieku około trzydziestu lat). Im wyższa korelacja między dochodami ojców i synów, tym niższy stopień międzypokoleniowej mobilności społecznej. Mimo że Wilkinson i Pickett dysponowali danymi tylko z ośmiu krajów, zauważyli, że zależność między międzypokoleniową mobilnością społeczną a rozpiętością dochodów jest statystycznie istotna. Kraje o najwyższej rozpiętości zarobków (USA i Wielka Brytania) okazały się jednocześnie tymi, w których stopień mobilności między-

pokoleniowej jest najniższy. Inaczej mówiąc, w krajach egalitarnych, o niskiej rozpiętości dochodów, takich jak Szwecja, Finlandia i Norwegia, awans społeczny dzieci jest znacznie łatwiejszy, a status społeczny nie jest przypisany przez fakt urodzenia. Tak się dzieje zwłaszcza w wypadku problemów zdrowotnych, na przykład występowania schorzeń psychicznych w populacji. Zależność między rozpiętością dochodów a występowaniem w populacji przypadków schorzeń psychicznych jest najsilniejsza, najbardziej klarowna i najdobitniej widoczna. W najmniej rozwarstwionej Japonii dowolne schorzenia psychiczne dotykają 8% ludności, podczas gdy w ekstremalnie rozwarstwionych Stanach Zjednoczonych 26%. Już w tym miejscu nasuwa się jednak poważna wątpliwość, czy ta klarowna zależność nie jest przypadkiem efektem „kultury kozetki” w Stanach Zjednoczonych, gdzie „w modzie” pozostaje leczenie zaburzeń psychicznych, na przykład depresji, u psychoanalityków oraz silnej tendencji do nieujawniania własnych problemów psychicznych w Japonii, gdzie panują zupełnie inne pod tym względem reguły współżycia społecznego. Statystyki w tym wypadku mogą nie oddawać prawdy o rzeczywistych rozmiarach problemów psychicznych Amerykanów i Japończyków.

Pytania i wątpliwości wokół koncepcji poziomicy

Po zapoznaniu się z koncepcją poziomicy nasuwają się następujące pytania: czy ta „teoria wszystkiego” rzeczywiście jest prawdziwa? Czy da się sfalsyfikować jej uniwersalny wymiar, używając innego niż jej autorzy zestawu wiarygodnych danych? **Sami autorzy zdają się sugerować, że zaprzeczenie ich ustaleniom, w obliczu zgromadzonych danych pochodzących z dwustu różnych, bardzo poważnych źródeł, jest niemal niemożliwe.**

Kolejne pytania dotyczą środków zaradczych, które proponują Wilkinson i Pickett. Czy faktycznie problemom społecznym można zapobiegać, niwelując wysoką rozpiętość dochodów w dowolnym społeczeństwie? Czy wystarczy zahamować koncentrację na sobie i na osiąganiu coraz wyższych dochodów za wszelką cenę (na przykład cenę urlopu i rezygnacji z życia prywatnego i rodzinnego) charakterystyczną dla społeczeństw „hiperkonsumpcyjnych” i spłaszczyć różnice zarobków, żeby skutecznie rozprawić się z problemem otyłości, depresji czy nierówności w ramach osiągnięć szkolnych?

Rekonstruując koncepcję poziomicy w swojej recenzji książki Wilkinsona i Pickett, publicystka „Guardiana” Lynsey Hanley napisała (2009), że gdyby Brytyjczycy skoncentrowali się na wyrównywaniu poziomu wynagrodzeń ludności (i spłaszczyli hierarchię płac do wzorca obowiązującego w krajach skandynawskich albo w Japonii), to otrzymaliby w prezencie siedem dodatkowych tygodni urlopu rocznie, byliby szczuplejsi, żyliby dłużej i bardziej ufaliby sobie nawzajem. Chciałoby się w tym miejscu zapytać, za jaką cenę?

Wilkinson i Pickett odpowiadają na to pytanie na stronie internetowej organizacji Equality Trust i w ostatniej części swojej książki (s. 229–265). Mimo ich zapewnień, że opowiadają się za zmianą stopniową, ewolucyjną, można odnieść wrażenie, że postulowane przez nich środki służące wprowadzeniu większej równości i spójności są z natury rewolucyjne. Niektóre przywodzą wręcz na myśl skłonność autorów ku skrajnie lewicowym rozwiązaniom politycznym. Piszą mianowicie (o ile dobrze ich rozumiemy), że sytuację dałoby się uleczyć właściwie jedynie za sprawą manipulacji politycznych w ramach systemu podatkowego (aby przypominał na przykład system szwedzki) oraz obcięcia (faktycznie) przesadnie wysokich i nieuzasadnionych zarobków ludzi najbogatszych, na przykład menedżerów wysokiego szczebla drogą wprowadzenia górnego pułapu zarobków (a do tego ograniczenia tak zwanych wydatków biznesowych). Zamiast zajmować się nieskutecznym w większości wypadków „leczeniem" poszczególnych „schorzeń" społecznych, takich jak ryzyko ciąży u nastolatek albo narastająca przemoc, czy konstruować specjalną i kosztowną politykę walki z wykluczaniem edukacyjnym, należy zdać się – zdaniem Wilkinsona i Pickett – na prostszy środek: zmniejszenie rozpiętości dochodów w społeczeństwach nieegalitarnych drogą przekształceń systemu podatkowego. Skoro społeczeństwa egalitarne, takie jak Szwecja, radzą sobie lepiej z większością problemów społecznych, to dlaczego nie zastosować ich prawdziwej broni (spłaszczonej struktury zarobków) gdzie indziej?

Postulowane przez Wilkinsona i Pickett sposoby łagodzenia problemów społecznych poprzez spłaszczanie struktury dochodów to zatem pierwszy z wątków, które warto poddać krytyce. Nie sposób przecież pozostawić bez komentarza instrumentów społeczno-politycznych, które sprzyjają osiąganiu warunków egalitarnej struktury społecznej. Nie wszystkie państwa, choćby z powodu wspólnych wartości wynikających m.in. z uwarunkowań historycznych, w ogóle „stać" na wyrównywanie dochodów i łagodzenie w ten sposób problemów społecznych. Przykładowo skandynawski *welfare state* i jego sukcesy wynikały m.in. z historii i specyficznego dziedzictwa narodowego przekładanego na odpowiednie priorytety w polityce społecznej, takie jak rozwój kapitału ludzkiego poprzez inwestycje w kwalifikacje zawodowe i edukację, jak stabilność władzy, jak konsekwentnie budowany konsensus wokół zbiorowej współodpowiedzialności opartej na dużych obciążeniach podatkowych (czyli słynne poczucie wspólnoty obywateli zwane *folkhemmet*), w zamian za szerokie gwarancje socjalne związane z obywatelstwem (niezależne od stopnia zamożności), wpisane w „zasadę zabezpieczenia dochodów". Zatem społeczna solidarność i konsensus pomagają w niwelowaniu nierówności, jednocześnie umacniając się na bazie doświadczanego egalitaryzmu. Wygląda jednak na to, że aby skutecznie walczyć z problemami społecznymi, potrzeba setek lat kształtowania się odpowiedników *folkhemmet* w innych krajach. Samo „mechaniczne" wprowadzenie odpowiednich

instrumentów podatkowych w państwach, gdzie wartości „typu szwedzkiego” są ciałem obcym, nie da niczego prócz ewentualnego pogłębienia napięć społecznych albo „parowania” najwyższych dochodów do podatkowych rajów.

Wilkinson i Pickett piszą (s. 237), że nie interesuje ich sposób dochodzenia do większej równości, tylko sama równość. Tymczasem droga „spłaszczania” nierówności jest bardzo ważna i powinna być uzależniona choćby od etapu rozwoju gospodarczego, na którym znajduje się dany kraj. Można sobie wyobrazić wybuch sprzeciwu społecznego w wyjątkowo zindywidualizowanej Polsce, gdyby politycy zdecydowali się na jeszcze mocniejsze niż dzisiaj zaciśnięcie podatkowego gorsetu. W takich krajach jak Polska czy Węgry nie ma jeszcze odpowiednio wielkiego ekonomicznego tortu, który można by w ramach rekonstrukcji systemu podatkowego podzielić. Przy obecnym poziomie PKB w tych krajach niemożliwe są do zastosowania środki łagodzenia nierówności postulowane przez Wilkinsona i Pickett. Niedawne wprowadzenie podatku liniowego na Słowacji zdaje się potwierdzać, że kraje rozwijające się nie mogą bezkrytycznie skorzystać ze wszystkich środków postulowanych przez autorów „konceptu poziomicy”. Mogą natomiast zwrócić baczniejszą uwagę na inne środki zaradcze dostępne w skrzynce narzędziowej Wilkinsona i Pickett, na przykład wzmocnienie roli dobrowolnych stowarzyszeń czy organizacji *non profit*/pożytku publicznego (które dostarczają wszelakich usług swoim członkom, od spółdzielni mieszkaniowych po uniwersytety), czy związków zawodowych, których rola faktycznie upadła (a w takich krajach jak Polska dodatkowo zamieniły się one wręcz w narzędzia pogłębiania nierówności, ponieważ służą niemal wyłącznie świetnie zarabiającemu kierownictwu związków).

Kolejna wątpliwość: czy po „operacji spłaszczenia” rozpiętości dochodów, przeprowadzonej choćby za pomocą radykalnych przemian systemu podatkowego na wzór obowiązującego w krajach skandynawskich, rzeczywiście automatycznie spadłaby przestępczość, nastolatki mniej chętnie rodziłyby dzieci a brzuchy stałyby się mniej opasłe? Niekoniecznie. Skoro poziom hormonu stresu podnosi się w konfrontacji z celami społecznymi, które pozostają poza zasięgiem jednostki (gdyby miała je realizować w sposób społecznie akceptowalny, niedewiacyjny), to problemem jest nie tyle samo istnienie bogaczy, ile ich medialna nadreprezentacja, ich nadmierne eksponowanie w mediach. Ażeby zrealizować ideowe postulaty pomysłodawców Equality Trust, bez wątpienia należałoby się rozprawić z wolnymi mediami, które eksponują konsumpcyjny tryb życia i etykietują zarabianie pieniędzy za wszelką cenę jako nieproblematyczne dobro. Należałoby zatem zlikwidować programy takie jak *MTV Cribs* (w którym rozmaite „gwiazdy” oprowadzają reporterów po swoich nieprzyzwoicie luksusowych domostwach, będących poza zasięgiem finansowym większości obywateli) Być może częściowym wyjaśnieniem wysokiej przestępczości w USA jest nie tylko dostępność broni, ale też zmasowany nacisk medialny na promowanie konsump-

cyjnego stylu życia i obrazowanie sukcesu finansowego celebrytów? Należy się zasadnie obawiać, że za zmianami w ramach systemu podatkowego, które mogą prowadzić do spłaszczenia rozpiętości dochodów, nie pójdą – przynajmniej nie od razu – zmiany w systemie aksjonormatywnym obowiązującym w danej populacji czy w danym kraju. Wartości „zarządzające" zachowaniami nie zmienią się przecież – na przykład w Wielkiej Brytanii – wraz z wyrównaniem zarobków (gdyby to wyrównanie było w ogóle politycznie możliwe).

Powtórzmy, że skandynawskie systemy podatkowe nie wzięły się znikąd. Są one ekonomicznym efektem specyficznych wspólnotowych wartości obowiązujących w takich krajach jak Szwecja, Dania, Norwegia czy Finlandia, charakteryzująca się dynamiczną integracją z gospodarką światową, pełnym członkostwem w europejskich instytucjach, ale jednocześnie kluczowym fundamentem politycznej legitymizacji w postaci afirmacji własnej kultury, wyjątkowego języka, tożsamości i integracji narodowej wyrażanej w skali makro i mikro (por. Castells, Himanen 2009, s. 23). Egalitarystyczne tradycje i manifestowana w makroskali „niechęć" do niskiej spójności społecznej i niskiego poziomu solidarności, zadecydowały w ich przypadku o takiej a nie innej konstrukcji systemu ekonomicznego. Nie odwrotnie. Sama zatem przemiana systemów podatkowych w celu spłaszczenia struktury dochodów niestety może niczego nie zmienić w takich krajach jak Australia, Stany Zjednoczone czy Portugalia. To oczywiście banał, ale warto powtórzyć (aby Wilkinson i Pickett usłyszeli), że kultury różnią się od siebie, czasem diametralnie (zob. na przykład Hosftede, Hofstede 2004). Być może przyczyna wszelkich problemów społecznych w społeczeństwach rozwiniętych faktycznie leży w wysokiej rozpiętości zarobków. Nie wynika z tego jednak wcale, że wszędzie zaradzą tym problemom te same narzędzia polityczno-ekonomiczne. To systemy wartości promują i premiują określone zachowania. Są takie systemy i takie kultury, w których tradycyjnie nagradzane są indywidualizm, osobiste osiągnięcia, sukces ekonomiczny mierzony w domach, samochodach i egzotycznych wakacjach. To te systemy, będące efektem setek lat rozwoju i wpływu specyficznych ideologii bądź religii, są odpowiedzialne za wysoką rozpiętość dochodów. To one zatem – systemy aksjonormatywne – muszą się zmienić, aby sytuacja uległa poprawie. Należy się jednak zasadnie obawiać, że nawet kryzys ekonomiczny nie przestawi Amerykanów na inne tory.

Po zapoznaniu się z tezami Wilkinsona i Pickett, rodzi się także innego rodzaju wątpliwość: co z problemami społecznymi, których nie da się prosto zmierzyć? Co z *hikikomori* w Japonii, które nie jest odnotowywane na poziomie statystyk? Być może kultura japońska, choć faktycznie jest to społeczeństwo mało rozwarstwione pod względem dochodów, boryka się z problemami społecznymi niedostrzeżonymi przez epidemiologów Wilkinsona i Pickett? Być może Japończycy są społeczeństwem bardzo silnie rozwarstwionym, jednak nie tyle pod względem dochodów, ile kulturowo i społecznie? Może są tam bariery, które

niełatwo dostrzec na poziomie statystyk? Może olbrzymi nacisk na osiągnięcia edukacyjne i zawodowe w Japonii, który generuje znaczną liczbę wykluczonych (choćby za sprawą *hikikomori*), nie jest mierzalny za pomocą prostego narzędzia, jakim jest współczynnik Giniego?

Koncepcja poziomicy ma wielką moc uwodzenia, oferuje bowiem względnie proste, obudowane faktycznie porażającym zestawem danych statystycznych, wyjaśnienie problemów społecznych, z którymi borykają się bez sukcesu nowoczesne społeczeństwa. Warto zatem pytać o samą metodę analizy. Czy analizy wieloczynnikowe z wyłączeniem zmiennej kontrolnej (na przykład postsocjalistyczny rodowód wybranych krajów, PKB) nie byłyby odpowiednim testem metody analizy zastosowanej przez Wilkinsona i Pickett? Dodatkowej „mocy uwodzenia” dodaje tej koncepcji kryzys i powszechne przekonanie, że doprowadziły do niego chciwość i pazerność najbogatszych. „Koncepcja poziomicy” zaprezentowana w „lekkiej” formie jest sugestywna, ma potencjał trafienia do mas, jednocześnie znakomicie wpisując się w „kryzysowe nastroje społeczne”. Czy faktycznie jednak jest to nieomylne i stuprocentowo predykatywne narzędzie teoretyczne?

Konkluzja

Co ciekawe, w kontekście dalszych badań i prac nad koncepcją poziomicy okazuje się, że jest ona pomocnym narzędziem interpretacji genezy wielu problemów społecznych, nawet zjawisk tak odległych – wydawałoby się – od problematyki dochodów i procesów strukturalnych, jak niska czy wysoka aktywność kulturalna[3]. Należy jednak pamiętać, że doświadczane aktualnie nierówności w rozkładzie dochodów są wynikiem konkretnych – bardzo wielu – procesów, które do nich prowadzą. Mają one swoje źródła w teraźniejszości i w przeszłości. Wydaje się nam zatem, że nie sposób odnaleźć Świętego Graala polityki społecznej, kiedy nie spróbuje się odpowiedzieć na następujące pytanie: które z procesów prowadzących do nierówności w rozkładzie dochodów szczególnie determinują konkretne problemy społeczne w danych warunkach społeczno-gospodarczych?

[3] Warto wspomnieć, że analizy związków między nierównościami w rozkładzie dochodów (mierzonej wartością wskaźnika Giniego oraz wskaźnika kwantylowego) a aktywnością kulturalną członków konkretnych społeczeństw, przeprowadzone za pomocą metody analizy zastosowanej przez Wilkinsona i Pickett, wykazały istotne statystycznie silne korelacje między nierównościami a „konsumpcją” kultury (zob. Szlendak, Karwacki 2009). Okazało się, że nierówność i egalitaryzm w rozkładzie dochodów są skorelowane ze stanem liczbowym osób zatrudnionych w danym kraju w instytucjach kulturalnych, z odsetkiem osób deklarujących przeczytanie przynajmniej jednej książki w ciągu ostatnich 12 miesięcy, z odsetkiem osób, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy przynajmniej raz odwiedziły galerię sztuki lub/i muzeum oraz z odsetkiem osób, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy przynajmniej raz były w teatrze (źródło danych: *European Cultural Values*, 2007; *The Cultural Economy*…, 2007).

Bibliografia

Castells, M., Himanen, P. (2009). *Społeczeństwo informacyjne I państwo dobrobytu*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Dorling, D., Barford A. (2009). "The inequality hypothesis: Thesis, antithesis, and a synthesis". *Health and Place*, nr 15.

European Cultural Values (2007). Special Eurobarometer 278./Wave 67. TNS Opinion & Social. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_278_en.pdf

Hanley, L. (2009). "The way we live now". *Guardian,* 14 marca, http://www.guardian.co.uk/books/2009/mar/13/the-spirit-level

Hofstede, G., Hofstede, G. J. (2004). *Cultures and Organizations: Software of the Mind,* McGraw-Hill Professional (2nd Edition).

Hua Jen, M., Jones, K., Johnston, R. (2009). "Global variations in health: Evaluating Wilkinson's income inequality hypothesis using the World Values Survey". *Social Scence & Medicine*, nr 68.

Jensen, R. T., Miller, N. H. (2007). *Giffen behavior: theory and evidence*. NBER Working Paper Series. Working Paper 13243, Cambridge: National Bureau Of Economic Research.

Karwacki, A., Szlendak, T. (2009). „Bieda i rozpiętość dochodów jako źródła problemów społecznych – test koncepcji poziomicy". *Polityka Społeczna*, nr 8.

Murray, Ch. (1984). *Losing Ground. American Social Policy, 1950–1980*, New York: Basic Books.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. London: Oxford University Press.

Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.

Olson, M. (1982). *Rise and Decline of Nations*, Yale:University Press.

Pickett, K. E., Wilkinson, R. G. (2007). "Child Well-Being and Income Inequality: An Ecological Study of Rich Societies". *British Medical Journal*, nr 335.

Szlendak, T., Karwacki, A. (2009). "Are the Swedes really aspiring to sense and the Portuguese to status? Cultural activity and income gap in the member states of the European Union". *International Sociology* (tekst złożony do postępowania redakcyjnego).

Szlendak, T., Karwacki, A. (2010). „Koncepcja poziomicy – cudowne lekarstwo czy utopijna terapia?" *Studia Socjologiczne*, nr 1 (tekst przyjęty do druku).

The cultural economy and cultural activities in the EU 27 (2007), Eurostat News Release, 146, October.

The Social Situation in the European Union 2007. Social Cohesion Through Equal Opportunities. (2008), European Commission. http:///ec. Europa.eu/

employment_social/spsi/reports_social_situation_en.htm
Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Los Angeles: University of California Press.
Wilkinson, R. G. (1996). *Unhealthy Societies. The Afflictions of Inequality,* London: Routledge.
Wilkinson, R. G., Pickett, K. (2007). “The problems of relative deprivation. Why some societies do better than others”. *Social Science & Medicine*, nr 65.
Wilkinson, R. G., Pickett, K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, London: Allen Lane.

Wojciech Woźniak
Katedra Socjologii Ogólnej, Uniwersytet Łódzki

Wartości i polityka społeczna w porównawczej perspektywie

Wim van Oorschot, Michael Opielka, Birgit Pfau-Effinger (red.) *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Edward Elgar: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008, 323 strony

Polityka społeczna jest zawsze zanurzona w kontekście kulturowym, w którym została zaprojektowana i w którym jest wdrażana. To szeroko rozumiana kultura determinuje model polityki społecznej i kształt związanych z nią instytucji.

Poprzez politykę społeczną można zmieniać wiele cech kulturowych społeczeństwa, modyfikować i kreować je zgodnie z planowanymi, jawnymi lub ukrytymi motywami politycznymi, chociaż niektóre efekty wdrażanych rozwiązań mogą być nieprzewidywalne.

Redaktorzy i autorzy opracowania: *Kultura a welfare state*. *Wartości i polityka społeczna w perspektywie porównawczej*, przyznają atrybut prawdziwości obu powyższym zdaniom. Stają na stanowisku, że kultura i polityka społeczna są wzajemnie powiązane w sieci skomplikowanych, prawie zawsze dwustronnych oddziaływań.

Redaktorzy książki to uznani w Europie badacze rozmaitych aspektów polityki społecznej. Wim van Oorschot jest profesorem socjologii Uniwersytetu w Tilburgu, honorowym profesorem Centre for Comparative Welfare Studies na uniwersytecie w Aalborgu dyrektorem European Data Center for Work and Welfare oraz honorowym prezydentem i współzałożycielem ESPAnet – European Social Policy Analysis Network. Opublikował wiele prac z zakresu ilościowej

porównawczej analizy polityki społecznej, kapitału społecznego, ubóstwa i jego społecznej percepcji.

Birgit Pfau-Effinger jest profesorem socjologii Uniwersytetu w Hamburgu. W swoich badaniach zajmowała się kulturowymi uwarunkowaniami funkcjonowania instytucji, analizami polityki społecznej w zakresie opieki nad dzieckiem, problematyką formalnego i nieformalnego rynku pracy oraz kwestiami genderowymi w odniesieniu do problematyki polityki społecznej.

Michael Opielka to z kolei profesor polityki społecznej na uniwersytetach w Jenie i Bonn, a także dyrektor Instytutu Ekologii Społecznej w Koenigswinter. Jego zainteresowania badawcze koncentrowały się na kwestach socjologii religii i jej wpływu na politykę społeczną, teoriach polityki społecznej oraz ekologii. W 2006 roku Jadwiga Nadolska zrecenzowała na łamach „Problemów Polityki Społecznej" jego autorską książkę poświęconą idei dochodu gwarantowanego.

Redaktorzy tomu podkreślają szczególne znaczenie opracowanej przez Birgit Pfau-Effinger ramy teoretycznej kultury *welfare* podczas konceptualizacji idei tej książki. Zreferowana w tym numerze „Problemów Polityki Społecznej" koncepcja rozpatrywania kwestii skomplikowanych relacji kultury i polityki społecznej autorstwa niemieckiej socjolożki jest dla autorów kluczowym punktem odniesienia. Zbiór tekstów wydanych przez wydawnictwo Edward Elgar, wraz z szerokim wprowadzeniem redaktorów stanowi pierwszą tak szeroką i wielowątkową próbę poszerzenia pola refleksji w nurcie *welfare studies* o perspektywę kulturotwórczej roli polityki społecznej i *á rebours*: analizę kształtowania się polityki społecznej w oparciu o szeroko rozumiany kontekst kulturowy. Jak piszą redaktorzy: „Koncept kultury *welfare*, na którym opiera się nasze podejście w niniejszym tomie, odnosi się do zbiorowych znaczeń i wyobrażeń dotyczących *welfare state* w danym społeczeństwie oraz do sposobu, w jaki *welfare state* jest zakorzenione w danym społeczeństwie. Zawiera doktryny, wartości i ideały odnoszące się do *welfare state* i definiujące stan idealny, do którego odwoływać się będą aktorzy społeczni, instytucje polityki społecznej oraz konkretne rozwiązania formułowane w praktyce politycznej. Kultura *welfare* nie musi być uporządkowana i logicznie spójna. W tym podejściu warto podkreślać, że konstrukcje znaczeniowe są tworzone i reprodukowane za pośrednictwem społecznych praktyk aktorów społecznych. Kultura *welfare* również może się zmieniać poprzez konflikty, negocjacje i dyskurs między aktorami społecznymi. Różne grupy społeczne mogą mieć swoje specyficzne wizje dotyczące istniejącej lub pożądanej kultury *welfare*, które mogą być wieloznaczne lub wzajemnie sprzeczne. Dominujące w nich kulturowe wartości i ideały mogą zawężać spektrum możliwych do realizowania w danej kulturze *welfare* elementów polityki społecznej. Badanie kultury *welfare* w narodowych kontekstach może się przyczynić do zrozumienia różnic pomiędzy poszczególnymi narodowymi politykami społecznymi. Zaś podstawowe wartości, na których opiera się kultura *welfare*, ale także stopień koherencji kulturowej podstawy organizacji *welfare* (*welfare arrangement*) mogą różnić się w czasie i przestrzeni" (s. 11).

We wprowadzeniu redaktorzy tomu wskazują także na szersze inspiracje teoretyczne, identyfikując rozmaite czynniki, które uzasadniają podjęcie kulturologicznej analizy polityki społecznej. Badacze opisują różne antropologiczne ujęcia kultury i ich konsekwencje dla przyjętej przez nich perspektywy. Bardzo mocno podkreślają także rolę dwudziestowiecznego kulturowego zwrotu w naukach społecznych, który z opóźnieniem i z mniejszymi niż w innych subdyscyplinach konsekwencjami wpłynął na naukę o polityce społecznej.

Podejście proponowane przez redaktorów tomu, koncentrujące się na wzajemnych relacjach szeroko rozumianej kultury i polityki społecznej, by nie być tylko powierzchownym i artefaktualnym opisem i zaproponować uzasadnione interpretacje, musi sięgać znacznie głębiej niż standardowe, najczęściej ilościowe analizy porównawcze danych statystycznych dotyczących dystrybucji środków na różne elementy polityki społecznej, instytucjonalne analizy organizacji *welfare state* lub badania opinii prowadzone w ramach wielkich międzynarodowych sondaży, takich jak European Social Survey, European Values Study lub International Social Survey Programme. Takie elementy programu badawczego powinny być pogłębione o perspektywę antropologiczną i historyczną, zmierzającą w kierunku pogłębionego, „gęstego" opisu, by użyć słynnej frazy Clifforda Geertza. Podejście to z konieczności musi cechować eklektyzm metodologiczny i konieczność korzystania z bardzo wielu źródeł.

Autorzy tomu wskazują, że obserwowane w ostatnich dwóch dekadach polityczne, gospodarcze, ideologiczne przemiany, także w wymiarze globalnym dowodzą wciąż istotnej roli partykularnych kultur narodowych, etnicznych, lokalnych. Po upadku żelaznej kurtyny nastąpił okres neoliberalnej eudajmonii ucieleśnianej tezą Fukuyamy o końcu historii i deterministycznym kierunku rozwoju społeczeństw ku demokracjom liberalnym, połączonej z przeświadczeniem o unifikacyjnym charakterze globalizacji oraz prymacie ekonomii jako najlepiej i najbardziej naukowo opisującej świat. Dzisiaj ten sposób myślenia wydaje się już archaiczny i naiwny, rzeczywistość w stanowczy, niekiedy tragiczny sposób zakwestionowała nieuzasadniony optymizm. Polityczne, gospodarcze, a niekiedy militarne wydarzenia ostatnich dwóch dekad pod rozmaitymi szerokościami geograficznymi udowodniły, że jak piszą autorzy inkryminowanego zbioru tekstów: „kultura się liczy" *(culture matters)*. Mniej więcej w tym samym okresie, gdy święciła swe triumfy mitologia końca historii nasiliły się obecne już od lat siedemdziesiątych w dyskursie naukowym i publicystycznym tezy dotyczące kryzysu i jednocześnie szkodliwości polityki społecznej. Redaktorzy recenzowanego tomu zwracają uwagę, że *gros* formułowanych zarzutów, chociaż korzystających z fasady obiektywizmu i naukowości, miało u swych źródeł mocno normatywne, a niekiedy *stricte* ideologiczne przesłanki, a opierało się często na anegdotycznych lub zmitologizowanych, ale bardzo mocno promowanych i szeroko popularyzowanych tezach. Van Oorschot, Pufa-Effinger i Opielka pokrótce

omawiają najpopularniejsze zarzuty pod adresem *welfare state,* wskazując bogatą bazę empirycznych opracowań je kwestionujących.

Autorzy artykułów w opisywanej publikacji to socjologowie, politologowie i akademiccy analitycy polityki społecznej z Holandii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Norwegii, krajów, w których toczy się intensywna debata akademicka dotycząca polityki społecznej, zwłaszcza w porównawczym aspekcie. Szczęśliwie dla czytelnika ze środkowo-wschodniej Europy obok prac szesnastu autorów z wymienionych krajów, w książce pojawia się również artykuł Zsuzsy Ferge *Is there a specific East-Central European welfare culture?*[1]

Książka podzielona jest na cztery zasadnicze części. Pierwsza z nich, zatytułowana „Kulturowe podstawy *welfare state*: koncepcje dobrego społeczeństwa" („Cultural Foundations of the Welfare State: Ideas of the Good Society") zawiera cztery teksty poświęcone wpływowi, jaki wywarły na współczesny kształt poszczególnych modeli *welfare state*, konkurujące ze sobą koncepcje „dobrego społeczeństwa". Trzy tradycyjne nurty filozoficzne: liberalizm, konserwatyzm i socjalizm są najczęściej prezentowane jako klasyczne fundamenty wielu współczesnych elementów urządzenia społeczeństwa. Każdemu z nich w opisywanym tomie poświęcony jest osobny rozdział, w którym zaprezentowano ich przemiany i modyfikacje oraz próby politycznych aplikacji w odniesieniu do tematyki *welfare*.

Julia O'Connor i Gillian Robinson w rozdziale o liberalizmie (*Liberalism, citizenship and the welfare state*) i Steinar Stjernø (*Social democratic values in the European welfare states*), pisząc o socjaldemokracji, wskazują, w jaki sposób podstawowe wartości: wolność, solidarność, równość, sprawiedliwość wykorzystywane są w politycznym dyskursie, jakie znaczenie jest im przypisywane w sferze polityki społecznej, i jak ich zakresy pojęciowe zmieniają się wraz ze zmianami politycznych „mód". Szczególnie w tekście Stjernø, który analizuje zawartość programów partii politycznych, widać jak pomimo trwałości klasycznej ramy pojęciowej dotyczącej socjaldemokratycznych wartości, zmienia się sposób ich aplikacji w konkretnych rozwiązaniach.

Keen van Kersbergen oraz Monique Kremer (*Conservatism and the welfare state: intervening to preserve*), pisząc o konserwatyzmie, koncentrują się na próbie wytłumaczenia sukcesu konserwatywnego „kontynentalnego" modelu *welfare state*. W intrygującym, opartym na empirycznych przykładach artykule autorzy zwracają uwagę, że konserwatywne *welfare state* dopuszcza nawet daleko idący interwencjonizm państwowy, jednak inaczej niż w przypadku polityki społecz-

[1] W wielu wydawanych do niedawna w zachodnich wydawnictwach tomach poświęconych porównawczej analizie *welfare state* kraje naszego regionu były pomijane, najczęściej ze względu na brak porównywalnych danych ilościowych, na co zwracałem na przykład uwagę, recenzując dla „European Journal of Social Work" (nr 1/11/2008) doskonałe studium porównawcze *Social Europe: Living Standards and Welfare States* pod redakcją Richarda Berthoud i Marii Iacouvou.

nej realizowanej z inspiracji idei lewicowych, celem nie jest tu tworzenie utopijnego „dobrego społeczeństwa", ale petryfikacja *status quo,* czyli zachowywanie naturalnego porządku w odniesieniu do rodziny, stosunków społecznych, relacji między płciami. Obok pragmatyzmu i realizmu, właśnie brak wizji „dobrego społeczeństwa" w ideologii konserwatywnej, wskazują autorki jako paradoksalne źródło sukcesu rozmaitych rozwiązań kontynentalnej polityki społecznej.

Michael Opielka w swoim artykule (*Christian foundations of the welfare state: strong cultural values in comparative perspective*) proponuje z kolei ściśle nawiązującą do koncepcji *welfare culture*, ale z ducha weberowską analizę wpływu chrześcijaństwa na politykę społeczną. Odnosi się szeroko do istniejących ustaleń w tej kwestii, wychodzi jednak poza klasyczne ujęcia różnicujące wpływ różnych odłamów chrześcijaństwa na kształt *welfare state*. Proponuje również spojrzenie bardziej rozległe, korzystając z szerokiej definicji religii porównuje na przykład wizje sprawiedliwości i realizowane dzięki tej aksjologicznej podstawie typy polityk społecznych w religiach duchowych (np. chrześcijaństwo, buddyzm, islam), religiach wspólnotowych (na przykład konfucjanizm), „religiach" naukowych (na przykład marksizm) i „religiach" psychologicznych (psychoanaliza, nietscheanizm). Bardzo ciekawym wątkiem poruszanym przez Opielkę jest także kwestia światopoglądu religijnego autorów akademickich opracowań dotyczących polityki społecznej. Na przykładzie dwóch autorów May Jo Bane oraz Lawrence'a Meada wskazuje, w jaki sposób deklarowane przez nich *explicite* religijne korzenie ich poglądów (w pierwszym przypadku katolickie, w drugim wywodzące się z jednego z odłamów protestantyzmu) wpływają na prezentowane przez nich w akademickiej pracy konstatacje dotyczące etyki pracy, solidarności, ubóstwa, skali dopuszczalnej interwencji państwa. Proponowany przez Opielkę typ refleksji nad aksjologicznymi, o ile nie ideologicznymi uwarunkowaniami akademickich wywodów jest rzadko spotykany w literaturze, a przez to szczególnie wartościowy i inspirujący[2].

Druga część książki zatytułowana jest „Światy welfare culture" („Worlds of Welfare Culture"). Tytuł w oczywisty sposób nawiązuje do klasycznego dzieła Espinga-Andersena, jednak autorzy trzech rozdziałów nie ograniczają się tu do odniesień do tej pozycji.

Robert Walker zgodnie z tytułem swojego rozdziału (*European and American welfare values*) koncentruje się na porównaniu wartości tworzących kulturę (*culture*) w Stanach Zjednoczonych i Europie. Proponuje wyróżnienie trzech poziomów analizy: poziom federalny/Unii Europejskiej, poziom poszczególnych stanów USA/krajów członkowskich UE, wreszcie poziom opinii publicznej po obu stronach Atlantyku. Autor zwraca uwagę na dość często pomijane w porównawczych

[2] W polskich warunkach intrygująca mogłaby być na przykład próba porównawczej analizy na tej płaszczyźnie opracowań dotyczących socjologii rodziny powstających w uczelniach katolickich i świeckich.

badaniach koncentrujących się na poziomie państw narodowych wewnętrzne zróżnicowanie Stanów Zjednoczonych pod względem kulturowym, politycznym i religijnym, które ma odzwierciedlenie również w opiniach i postawach dotyczących polityki społecznej. Ta część artykułu jest jedynie przyczynkiem do możliwego pogłębienia tego tematu, o ile bowiem zróżnicowanie modeli *welfare* na poziomie poszczególnych państw członkowskich UE jest rozpoznane, to Stany Zjednoczone wciąż czekają na swojego Esping-Andersena, który dałby impuls do szerokiej debaty i studiów naukowych w tej problematyce. Na podstawie Światowego Sondażu Wartości Walker wskazuje różnice postaw wobec różnych elementów polityki społecznej w USA i czterech krajach europejskich (reprezentujących cztery różne reżimy *welfare state* wedle typologii Ferrery), konstatując, że zróżnicowanie opinii jest mniejsze, niż można się było spodziewać, biorąc pod uwagę kompletnie odmienne cechy tych modeli. Wniosek ten nie ma jednak bardzo mocnych podstaw empirycznych, bazuje na dość wąskich i wybiórczych elementach wymienionych badań. W kolejnej części artykułu, w z konieczności skrótowy sposób autor prezentuje trzy studia przypadków dotyczące reform systemu polityki społecznej w USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Szwecji. Doceniając wagę zarysowanych tu tematów, trzeba dostrzec, że podjęte tematy są tak obszerne, że w skrótowym ujęciu sprawiają wrażenie potraktowanych dość powierzchownie.

Drugi artykuł w omawianym bloku tematycznym to wspomniany już tekst Zsuzsy Ferge (*Is there a specific East-Central European welfare culture)*. Niezwykle interesujący szczególnie dla czytelników w Polsce, między innymi dlatego że odwołuje się do terminu *homo sovieticus*, ukutego przez Aleksandra Zinowiewa, a spopularyzowanego przez Józefa Tischnera. Ferge odnosi się przede wszystkim do konceptualizacji tego pojęcia zaproponowanej przez Piotra Sztompkę, który wprowadził również pojęcie „cywilizacyjnej niekompetencji" na opis postaw oraz przekonań obecnych w szerokich segmentach społeczeństw państw postkomunistycznych, których przykładem są roszczeniowość, wyuczona bezradność, brak inicjatywy oraz „prymitywny egalitaryzm". Autorka przeprowadza krytykę takiego sposobu opisu rzeczywistości. Wskazuje na jego niezwykle silny normatywizm skryty za fasadą naukowego obiektywizmu. Zwraca uwagę, że egzemplifikowany przez tezy Sztompki, ale częsty także u wielu innych autorów (cytowany jest m.in. János Kornai i Marcin Król) sposób opisu rzeczywistości nie jest indyferentny ideologicznie, ale stanowi podbudowę dla idei liberalnych, a nawet skrajnie liberalnych. Ich elementem jest obarczanie winą za negatywne społecznie skutki procesów społecznych i gospodarczych państwa i jego instytucji. Ferge wskazuje na empiryczną miałkość takich tez. Zwraca uwagę, że fałszywe jest jedno z podstawowych założeń, na których się opierają dotyczące niezwykłej szczodrości i paternalistycznego charakteru socjalnych funkcji państw socjalistycznych przed 1989 rokiem. Dowodzi, że pomimo polityki pełnego zatrudnienia, trudno mówić o koherentnej i spójnej polityce zabezpieczeń socjalnych w owym okresie. Wyko-

rzystując zaś liczne porównawcze dane z międzynarodowych badań sondażowych wykazuje, że postawy obywateli państw postkomunistycznych wobec nierówności społecznych, czy też wolności, bezpieczeństwa i idei równości, nie różnią się zasadniczo od postaw dominujących w państwach „kompetentnych cywilizacyjnie"

Ostatni artykuł, którego autorka jest Ito Peng (*Welfare policy reforms in Japan and Korea: cultural and institutional factors*) podejmuje problematykę przemian polityki społecznej w Japonii i Korei. Szczególnie trafne i interesujące wydaje się zastosowanie ramy *welfare culture* w przypadku tego pierwszego kraju, w którym organizacja polityki społecznej oparta była na specyficznych, bardzo głęboko zanurzonych w tradycji, wartościach kulturowych. Na tym tle zaprezentowane przez Ito Peng problemy koreańskiej polityki społecznej wyglądają bardzo europejsko.

Kolejna część książki, „Zmiana kulturowa i reforma polityki społecznej" („Cultural change and welfare reform") koncentruje uwagę czytelnika na kwestiach związanych z przemianami polityki społecznej w kontekście zmian kulturowych. Rozpoczyna się artykułem autorki konceptu kultury *welfare* Birgit Pfau-Effinger. To niewątpliwie najbardziej koherentna próba metodycznej aplikacji tej ramy teoretycznej. Bazując na swoich wieloletnich studiach nad problematyką polityki rodzinnej i jej zróżnicowania w konserwatywnych *welfare states* Austrii i Niemiec oraz w konserwatywno-liberalnej Szwajcarii, Pfau-Effinger analizuje polityki rodzinne i ich modernizacyjne przemiany w kontekście przemian kulturowych modeli rodziny, które wspierają.

Bjørn Hvinden (*Cultures of activation: the shifting relationships between income maintenance and employment promotion in the Nordic context*) z kolei wykorzystuje koncept kultury *welfare,* by wskazać przemiany idei dotyczących kształtu *welfare state* w elitach politycznych. Szkiełkiem i okiem badacza obserwuje aktywną politykę społeczną, szczególnie tę dotyczącą rynku pracy, zwracając uwagę na zróżnicowanie tego aspektu polityki społecznej w poszczególnych, często traktowanych *en bloc*, krajach nordyckich. Następnie zajmuje się szczegółową historyczną analizą przemian polityki aktywizującej rynku pracy w kontekście stojących za nimi ideologicznych i politycznych motywacji elit. Istotną konkluzją tego tekstu jest sugestia podjęcia szerszych niż do tej pory badań porównawczych analizujących relacje między kulturą *welfare* a praktyką polityczną w jak najdalej w przeszłość sięgającej perspektywie longitudinalnej.

John Clark i Janet Fink w artykule (*Unsettled attachments: national identity, citizenship and welfare*) o bardzo mocnej podbudowie teoretycznej poruszają kwestię praktycznego znaczenia dla polityki społecznej i kultury *welfare* współczesnych kontrowersji i debat dotyczących takich pojęć jak tożsamość narodowa, obywatelskość. W części analitycznej swojego tekstu zajmują się tymi tematami w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, poruszając problem tożsamości brytyjskiej i jej relacji z tożsamościami narodowymi w kontekście narastającej imigracji, tożsamości europejskiej oraz w odniesieniu do idei obywatelskości.

Ostatnia sekcja książki nosi tytuł „Wartości i poglądy dotyczące polityki społecznej w opinii publicznej" („Popular Welfare Values and Beliefs").

John Gelissen podejmuje w swym rozdziale (*European scope-of government beliefs: the impact of individual, regional and national characteristics*) kwestie zróżnicowania opinii i postaw dotyczących „rozmiaru" państwa i dopuszczalnej skali jego interwencji (*scope-of-government beliefs*). Analiza danych z Eurobarometru przeprowadzona jest na dwóch poziomach. Autor sprawdza jak socjodemograficzne zmienne opisujące jednostki i ich ideologiczne autodefinicje różnicują postawy wobec państwa oraz jak te różnice mogą być wyjaśniane na poziomie strukturalnych i kulturowych cech charakterystycznych poszczególnych państw i regionów.

Wim van Oorschot w artykule (*Popular deservingness perceptions and conditionality of solidarity in Europe*) kontynuuje swoje wcześniejsze rozważania dotyczące percepcji „zasługiwalności" na wsparcie za pośrednictwem polityki społecznej oraz uwarunkowań postaw solidarności społecznej między jednostkami i grupami społecznymi w Europie. Bazą empiryczną jest tu Europejski Sondaż Wartości, a bardzo ciekawe porównawcze wnioski dotyczą dużej próby 23 państw europejskich.

Ostatni artykuł w zbiorze, autorstwa Detleva Lücka i Dirka Hofäckera (*The values of work and care among women in modern societies*) korzysta z jeszcze innego zasobu porównawczych danych, to jest International Social Survey Programme. Autorzy podejmują bardzo aktualną i popularną problematykę wpływu przemian kulturowych związanych z rolami kobiet oraz ich postawami wobec pracy i macierzyństwa w połączeniu z równolegle następującymi przemianami polityki społecznej.

Wszystkie teksty w omawianym tomie można uznać za twórcze, bogate empirycznie i teoretycznie próby podjęcia tematu współzależności między szeroko rozumianą kulturą, a polityką społeczną. Niektóre z nich poruszają problemy tak szerokie i wieloaspektowe, że wąskie ramy rozdziałów w pracy zbiorowej pozostawiają wrażenie pewnej powierzchowności analiz i braku poszerzonego spojrzenia. Może to jednak rodzić nadzieję na bardziej pogłębione studia opisywanych fenomenów w przyszłości. Wielu wątkom powinno się poświęcić oddzielne prace, a autorzy deklarują swoją gotowość do podjęcia takiego wysiłku. Lektura tej książki może poszerzyć horyzonty wszystkich zajmujących się zawodowo problematyką polityki społecznej. Demaskatorskie podejście lub kontrowersyjne tezy pojawiające się w niektórych z opracowań mogą zaś dać impuls do żywych debat akademickich lub inspirację do poszerzenia własnej refleksji w proponowanym przez autorów nurcie.

Janusz Dąbrowski
Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna w Warszawie

Czy neoliberalizm jest już *passé?*

Naomi Klein *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Warszawa: WWL MUZA SA, 2008, 862 strony

David Harvey *Neoliberalizm – historia katastrofy*, Warszawa: IW Książka i Prasa, 2008, 298 stron

Alain Bihr *Nowomowa neoliberalna. Retoryka kapitalistycznego fetyszyzmu*, Warszawa: IW Książka i Prasa, 2008, 230 stron

Samir Amin *Wirus liberalizmu*, Warszawa: IW Książka i Prasa, 2007, 146 stron

Tak się złożyło, że wybuch ostatniego światowego kryzysu finansowego skoordynował się czasowo z ukazaniem się na polskim rynku wydawniczym wielu krytycznych publikacji poświeconych neoliberalizmowi ekonomicznemu, znanemu także pod nieco pojemniejszym pojęciem neokonserwatyzmu. Wprawdzie większość tych publikacji powstała przed upadkiem banku Lehman Brothers, jednakże o tym, że neoliberalizm zdycha, mówiono i pisano już znacznie wcześniej niż w USA uderzył hipoteczny kryzys subprime, tyle że głosy ostrzegawcze nie były zbyt dobrze słyszane.

Największe zasługi w upowszechnieniu prawdziwego wizerunku neoliberalizmu ma Naomi Klein i jej *Doktryna szoku*, ale jeżeli do jej bestsellera dołączymy kolejne trzy pozycje: *Neoliberalizm – historia katastrofy* Davida Harveya, *Nowomowę neoliberalną* Alaina Bihra i *Wirus liberalizmu* Samira Amina, otrzymamy obraz prawie kompletny, zarówno od strony doktryny ekonomicznej (Harvey), semantyki i propagandy, którą wspaniale demaskuje Bihr, i wreszcie politolo-

gii globalnej, którą podsumowuje temat Amin. Warto przy okazji podkreślić, że ostatnie trzy pozycje wydała Książka i Prasa w serii rekomendowanej przez „Le Monde Diplomatique", co jest powszechnie znanym znakiem firmowym.

Niewątpliwie najciekawsza jest książka **Naomi Klein**. O ile jej poprzedni bestseller *No Logo* był raczej reportażem ekonomicznym niż rozprawą naukową, o tyle nowa książka ma doskonałą podbudowę naukową i faktograficzną. Autorka ośmieliła się zaatakować dominującą teorię ekonomiczną – neoliberalny monetaryzm i jej twórcę, słynnego noblistę Miltona Friedmana.

Klein przyjęła bardzo ciekawe założenia wyjściowe. Opisując działanie doktryny ekonomicznej, zaprezentowała zupełnie inną dyscyplinę, a mianowicie psychologię kliniczną i eksperymenty przeprowadzane na ludziach znajdujących się w sytuacji ekstremalnego stresu, aby uogólnić wnioski z tych doświadczeń jednostkowych na zbiorowości ludzkie. Oczywiście metoda taka jest w pełni uprawniona w nauce, tak więc nie należy jej stawiać z tego powodu zarzutu. Uderza natomiast niezwykła wprost kompatybilność obu tych koncepcji, czyli dostrzeżenie analogii pomiędzy torturowaniem i poniżaniem więźniów a przyjmowaniem nowej ideologii przez grupy ludzi, a nawet całe narody, upokorzone i pozbawione podstawowego bezpieczeństwa osobistego, społecznego i ekonomicznego.

Powiedzmy otwarcie, że Klein nie analizuje dokładnie ekonomicznych treści koncepcji Friedmana. Jest ona powszechnie znana, można ją nawet określić jednym zdaniem „powrót do przeszłości", czyli do klasycznego smithowskiego paradygmatu wolnego rynku, całkowitej prywatyzacji i wycofania się państwa ze wszystkich działań gospodarczych oraz czynności regulacyjnych, więc powtórka z tych tez nie jest jej potrzebna. Autorkę znacznie bardziej interesują metody wdrażania tej teorii oraz konsekwencje, jakie ta „kontrrewolucja przeciw keynesizmowi" przyniosła krajom, które jej doświadczyły.

Friedmanowski neoliberalizm powstał bowiem w gruncie rzeczy jako wojna z keynesizmem, który nie tylko wyciągnął USA z kryzysu lat trzydziestych, ale także przez prawie trzydzieści lat po drugiej wojnie światowej dominował w teorii ekonomii kapitalistycznej i doprowadził do bezprzykładnego wzrostu gospodarczego w Europie Zachodniej. Mówiono wręcz o „złotym wieku" i „cudach gospodarczych" we Włoszech, RFN czy Hiszpanii. Friedman jako skrajny liberał nie mógł jednak pogodzić się z ideami interwencjonizmu i państwa opiekuńczego, a więc reformizmu społecznego, przejęcia przez państwa kapitalistyczne odpowiedzialności za zatrudnienie, opiekę lekarską, edukację wszystkich szczebli czy ubezpieczenia społeczne. Zdaniem wielu ekonomistów neoliberalizm w wersji Friedmana nie jest zwykłą kolejną modyfikacją klasycznego smithowskiego liberalizmu, lecz ma liczne cechy swego rodzaju religii, podobnie zresztą jak marksizm. Ma swego Nauczyciela i apostołów, których zadaniem jest szerzyć Jedyną Prawdziwą i Ostateczną Wiarę w innych błądzących krajach, oraz głosi, iż posiada jedyne słuszne i prawdziwe rozwiązanie wszystkich pro-

blemów gospodarki. Zdaniem prawdziwych friedmanistów, jeżeli pojawiają się jakiekolwiek trudności i wahania cyklu, to ich przyczyną nie jest istota cyklu koniunkturalnego czy bańki spekulacyjne spowodowane „obłędem derywatów", lecz nie dość fundamentalne stosowanie Nauki Mistrza. Głównym paradygmatem nie jest zresztą nawet konkretna polityka ekonomiczna, lecz uznane za rodzaj absolutu pojęcia wolności. Niestety okazuje się, iż wolność w ujęciu Friedmana zredukowana jest do wolności bogacenia się, a nie obejmuje na przykład wolności zrzeszania się robotników w związki zawodowe, chociaż Mistrz nie ma nic przeciwko związkom przedsiębiorców i umowom kartelowym. Wolność według Friedmana obejmuje na przykład niezapinanie pasów bezpieczeństwa w samochodach, ale równocześnie zwalnia państwo z kontroli leków produkowanych przez wielkie firmy farmaceutyczne, uniemożliwiając na przykład przyszłym matkom sprawdzenie, czy jakiś lek spowoduje kalectwo jej dziecka czy też nie. Natomiast w dziedzinie wolności politycznych Friedman dość nisko stawia poprzeczkę. Nie przeszkadzały mu ani dyskryminacja w zatrudnieniu osób podejrzanych o lewicowość w czasach maccartyzmu w USA, ani komunistyczny totalitaryzm w Chinach.

Naomi Klein postanowiła więc pokazać, w jaki sposób neokonserwatyzm polityczny i neoliberalizm gospodarczy postanowił podbić cały świat i doprowadzić do upowszechnienia się jedynie słusznego poglądu. Miało to być coś równie kategorycznego jak teza Fukuyamy o końcu historii, mianowicie koniec ekonomii i prawdziwe królestwo ekonomicznej wolności.

Niestety okazało się, że chociaż na szczęście ekonomia nie jest grą o sumie zerowej, niemniej jednak „turbokapitalizm" nie jest loterią dobroczynną, na której wszyscy wygrywają, lecz raczej kasynem, w którym wygrywają nieliczni, większość przegrywa, a prawdziwe zyski osiąga tylko właściciel rulety. W dodatku okazało się, że nową doktrynę wprowadza się przy pomocy szoku, a bardzo często drastyczną przemocą i zbrodnią.

Po szokującym przedstawieniu metod psychologii klinicznej stosowanych przez Ewena Camerona, mających na celu wymazanie i rekonstrukcję umysłu jednostki, Klein porównała go z Miltonem Friedmanem, który poszukiwał neoliberalnego laboratorium w znacznie większej skali. Eksperyment zaczął się od regionu Cono Sur w Ameryce Południowej, czyli od Chile, a potem kontynuowano wdrażanie nowej lepszej ekonomii w Brazylii, Urugwaju i Argentynie, gdzie po kolei wojskowe junty wprowadzały reformy ekonomiczne w mniej lub bardziej udanym stylu chicagowskim, stosując tortury i morderstwa na przeciwnikach politycznych. W ten właśnie sposób testowano nowy model gospodarczy, ale ruchy obrony praw człowieka, które piętnowały zbrodnie junt, nie atakowały ekonomicznego podłoża represji, więc „szkoła chicagowska" mogła opuścić „laboratorium" bez utraty reputacji i wyruszyć na kolejne kontynenty, na przykład do Europy Środkowo-Wschodniej...

Po kolei Klein przedstawia nam działanie „doktryny szoku" zarówno w Polsce, jak i w Chinach. Szczególnie trafne wydają się jej oceny przebiegu transformacji w Polsce, tym bardziej że dzięki dyskusjom z Jeffreyem Sachsem i polskimi ekonomistami z nurtu socjaldemokratycznego i keynesowskiego była wyjątkowo dobrze poinformowana. Pisze na przykład, że w czasach Gorbaczowa wydawało się, że przyszłością WNP będzie model socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego na wzór krajów skandynawskich. Kiedy jednak dzięki Jelcynowi upadł Związek Radziecki, „nie było już potrzeby kompromisu i cała ta łagodząca polityka społeczna znalazła się w Europie Zachodniej pod ostrzałem, podobnie jak w Kanadzie, Australii i USA". Nikt już nie myślał o wprowadzaniu jej w Rosji, a już na pewno nie za zachodnie pieniądze – dodaje.

Dzięki dyskusjom z Jeffreyem Sachsem, architektem transformacji w Boliwii, Polsce i Rosji, który po wielu latach zdecydowanie odcina się od friedmanowskich doktryn, Klein uzyskała dostęp do kopalni wiedzy na temat szokowych przekształceń, naukowych konferencji, podczas których uzgadniano te pomysły w skali globalnej, i konkretnych decyzji. Gdy dzieli się nimi z czytelnikami, wydaje się nam, że czytamy thriller polityczny, a nie analizę praktycznego wdrażania jednej z teorii ekonomiczno-społecznych, jednak wszystkie fakty są autentyczne, a dowody i cytaty można bez trudu znaleźć w Internecie. Zupełnie niewiarygodny jest na przykład cytat z wypowiedzi Jamesa Williamsona, jednego z gospodarzy konferencji w Waszyngtonie 13 stycznia 1993 roku, gdzie wykuwano kolejne wersje tak zwanego *konsensusu waszyngtońskiego*. W konferencji, z udziałem Sachsa i ministrów finansów z różnych krajów, w tym Leszka Balcerowicza, prezesów banków centralnych i urzędników MFW, Williamson wystąpił z ciekawą tezą: „Trzeba zadać pytanie, czy miałoby sens umyślne sprowokowanie kryzysu, żeby usunąć polityczny zator, blokujący reformę. Na przykład w Brazylii sugerowano czasami, że warto by wywołać hiperinflację, żeby zastraszeni ludzie przystali na zmiany". Trudno uwierzyć, ale jest to dosłownie przytoczona jego wypowiedź.

Mogłoby się wydać, że przykładów działania „doktryny szoku" powinno nam wystarczyć, ale Klein nie ograniczyła się do roku 1993 w swej dokumentacji. Sięga dalej, opisując tak zwany kryzys azjatycki, który nazywa splądrowaniem Azji w wyniku sztucznie wywołanego kryzysu walutowego, a potem opisuje „terapię szokową" w USA, po ataku na WTC, polegającą na rozbudowie policyjnego nadzoru nad społeczeństwem, przeprowadzoną przez Rumsfelda i Cheneya pod nadzorem George'a W. Busha. Ale prawdziwym przykładem „superszoku", który miał być jednocześnie poszukiwaniem modelu ekonomicznego dla Bliskiego Wschodu, był atak na Irak, a następnie tworzenie od podstaw, po wyniszczającej wojnie, nowego neoliberalnego systemu ekonomicznego, któremu nikt oczywiście z obywateli tego kraju nie był w stanie się przeciwstawić. Irakowi Klein poświęca całą część szóstą swej książki, która znacznie wykracza

poza tematykę polityki gospodarczej i staje się jednym wielkim aktem oskarżenia konkretnych osób, głównie Paula Bremera i jego współpracowników. Niejako na deser dostajemy opis działania „apartheidu kataklizmowego", czyli próby zagrabienia przez wielki kapitał zdewastowanej strefy nadmorskiej w Sri Lance i Tajlandii po słynnym tsunami, oraz walki o Nowy Orlean między starymi i nowymi właścicielami po huraganie Katrina, które idealnie ilustrują działanie doktryny szoku w praktyce.

Jest oczywiste, iż niechętny czytelnik może stwierdzić, że książka Klein jest przykładem teorii o spiskach wielkiego kapitału. Problem w tym, że spisek zawiązuje się w tajemnicy. Natomiast wszystkie inicjatywy opisywane przez autorkę były jawne i nagłośnione, a ukrywano jedynie ich efekty, w szczególności miliardowe zyski. Ponadto Klein dostarcza nam linki do źródeł. Zresztą w liberalnej nowomowie starannie unika się pojęcia spisku czy zmowy. Zamiast tego mówimy o „dyktacie rynków finansowych", „działaniu w interesie społeczności międzynarodowej", „walce z terroryzmem, za którą musimy zapłacić", „ograniczeniem swobód obywatelskich, by poczuć się bezpieczniej" lub też „konieczności wprowadzania demokracji i reform gospodarczych w opanowanych populizmem dyktaturach Ameryki Południowej lub w państwach postkomunistycznych.

Niewątpliwie doskonałym uzupełnieniem i pogłębieniem *Doktryny Szoku* jest *Neoliberalizm – historia katastrofy* **Davida Harveya**. W odróżnieniu od Klein, Harvey jest uczonym uniwersyteckim, jego specjalność to antropologia oraz geografia, ale wiedza z dziedziny polityki społecznej i ekonomii jest także jego silną stroną.

W swojej książce prezentuje nam przekrojowe ujęcie rozwoju i klęski neoliberalizmu w skali światowej, czyli z jednej strony, jak to określa, *liberalizmu społecznie zakorzenionego* rodem z keynesizmu i *welfare state*, a na drugim biegunie bezwzględnego neoliberalizmu globalnego, którego dwa filary to – jego zdaniem – Chiny i USA.

Oczywiście Chiny nie stworzyły neoliberalizmu jako idei czy też rodzaju uprawiania polityki gospodarczej i społecznej. One tylko okazały się prymusem w szkole cynicznych metod sterowania gospodarką rodem z USA, co Harvey wielokrotnie podkreśla. Dodatkowym zarzutem, jaki stawia autor darwinowskiej odmianie liberalizmu amerykańskiego, jest jednoczesne obłudne stosowanie zasad keynesizmu, z tym że przepływy finansowe zamiast iść od bogatych do biednych w amerykańskiej odmianie keynesizmu transferowane są od biednych do bogatych. Główną ideę neoliberalizmu, który Harvey w dużej mierze utożsamia z globalizacją, określa on jako „wyzysk bez granic", który w gruncie rzeczy kumulowany jest przez elity finansowe, w skali regionalnej bądź krajowej czy wreszcie światowej, przy czym głównym beneficjentem są wielkie korporacje i rynki finansowe.

Harvey nie ma takich umiejętności narracyjnych jak Klein, ale jego analiza tego, co dzieje się w światowej gospodarce, miejscami jest nawet bardziej

drastyczna. Wiedza z dziedziny geografii gospodarczej świata i antropologii pozwala mu na bardzo precyzyjną analizę skutków *neoliberalnej globalizacji* na wszystkich kontynentach i należy tu podkreślić, że przymiotnik *neoliberalnej* ma tu istotne znaczenie. Globalizacja w minionych wiekach zawsze łączyła się z feudalnymi lub kapitalistycznymi podbojami, ale w ostatnich kilkudziesięciu latach nierozerwalnie związała się z doktryną neoliberalną, co widoczne jest zarówno w założeniach teoretycznych, jak i w praktyce. Wszystkie główne idee neoliberalizmu, a więc posunięta do ekstremum prywatyzacja (którą Harvey nazywa *akumulacją przez wywłaszczanie*), deregulacja, która sprawia, że kapitalistom wolno wszystko, sprowadzenie opiekuńczej roli państwa do form szczątkowych, to przecież filary teoretyczne neoliberalizmu, natomiast efekt w postaci nieprawdopodobnego wzrostu bogactwa elit finansowych, pogłębienie się nierówności nawet w państwach, które oficjalnie dążą do ich wyrównywania, i nieprawdopodobny wyzysk siły roboczej, która stała się wyłącznie towarem (zwłaszcza w krajach „rozwijających się") – to efekty praktyczne. Autor przeprowadza nas przez historię doktryny i jej rozprzestrzeniania się na poszczególne regiony świata z wyjątkowym rozmachem, ale trzeba zauważyć, że swoje tezy udowadnia bardzo szczegółowo.

Główny wątek swojej książki Harvey zaczyna, podobnie jak Klein, od momentu wejścia doktryny neoliberalnej na miejsce dominującego do początku lat siedemdziesiątych keynesizmu (chociaż przypomina także „prapoczątki" związane z powstaniem w 1947 roku Towarzystwa z Mt Pelerin), a następnie pokazuje nam, jak przez kolejne dekady neoliberalizm zdobywał coraz to nowe przyczółki, by w latach dziewięćdziesiątych, po upadku Związku Radzieckiego, niemal niepodzielnie zapanować na świecie, co znalazło tryumfalne potwierdzenie w tezie Fukuyamy o „końcu historii". Jednak z analizy Harveya wynika, że to nie Thatcher i Reagan najbardziej przyczynili się do ekspansji tej doktryny, lecz demokrata Clinton i labourzysta Blair, no i oczywiście nominalnie komunistyczni przywódcy Chin.

Należy też z uznaniem odnotować, że krytyka neoliberalizmu autora nie ogranicza się do tematów bezpośrednio związanych z jego specjalizacjami naukowymi, lecz sięga do tak podstawowych dylematów filozoficznych, jak leżąca u podstaw całego systemu wartości liberalnych kwestia wolności jednostki. Otóż zdaniem Harveya neoliberalizm uczynił z pojęcia wolności coś w rodzaju skrzyżowania sztandaru z wytrychem, podczas gdy w rzeczywistości to wzniosłe hasło znaczy tylko tyle, że powinna istnieć absolutna wolność sposobów wyzysku innych, całkiwicie uprzedmiotowionych osób. Sądzi on więc, że najlepiej określa ten stan słynny cytat z piosenki Janis Joplin „wolność to tylko inne określenie tego, że nie masz już nic do stracenia" (*Freedom is just another word for nothing left to lose*).

Należy tu podkreślić, że Harvey bynajmniej nie neguje i nie zwalcza wolnego rynku i wolnej konkurencji. On tylko udowadnia, że owe smithowskie ideały

we współczesnej zglobalizowanej i zmonopolizowanej gospodarce już dawno zaginęły bez śladu i, co ciekawe, pogląd ten podziela kilku noblistów z ekonomii. Główne zarzuty autora pod adresem neoliberalizmu nie są skierowane przeciwko jego zdolnościom kreowania wzrostu gospodarczego, oczywiście mierzonego jako PKB. Cała historia kapitalizmu dowodzi przecież ponad wszelką wątpliwość, że w tej dziedzinie jest on znacznie lepszy od feudalizmu, nie mówiąc o wspólnocie pierwotnej. Chodzi o skutki uboczne. Zdaniem Harveya, problem polega na tym, że *globalny neoliberalizm* jako najbardziej toksyczna odmiana kapitalizmu niszczy nie tylko środowisko naturalne Ziemi, ale także więzi międzyludzkie i poczucie ludzkiej wspólnoty w imię bezlitosnej darwinowskiej walki o byt. Spustoszenia, jakie ta doktryna spowodowała na całej kuli ziemskiej, nie mają równych w historii, gdyż ze względu na ogromne przyspieszenie gospodarcze, rozwój technologii i ogromne kapitały, jakie działają na globalnym rynku, efekty są synergiczne, w szczególności zaś szerzenie się biedy, chaosu i niepewności, przy jednoczesnej kumulacji bogactwa przez wąskie elity. W pewnym sensie książka Harveya przypomina nam *Doktrynę szoku* Klein, z tym że oczywiście jest bardziej fachowa i inaczej udokumentowana.

Wielkim wszakże osiągnięciem autora jest dostrzeżenie pewnych semantycznych problemów związanych z obłudą i zakłamaniem neoliberalizmu i neokonserwatyzmu, a mianowicie wprowadzeniem *metajęzyka*, w którym eliminuje się pojęcia demaskujące fałsz niektórych jego haseł. Takim pojęciem, na które zwraca uwagę Harvey, jest zróżnicowanie klas społecznych oraz istnienie konfliktów klasowych, które zostały całkowicie wyeliminowane z języka neoliberałów, gdyż chodziło im o to, by ukryć rozbieżne interesy podzielonego społeczeństwa. Natomiast zastąpiła je fetyszyzacja „klasy średniej" jako klasy idealnej, rzekomo reprezentującej całe społeczeństwo, którego interesy jakoby neoliberalizm najlepiej reprezentuje.

Problem *metajęzyka*, czyli *neoliberalnej nowomowy,* ma więc ogromne znaczenie w tryumfie idei neoliberalizmu, gdyż już od dawna 90% światowych mediów jest opanowanych przez powszechnie znanych prawicowych *oligarchów medialnych*. Ich główną misją jest zachwalanie poglądów neoliberalnych jako jedynie słusznych, wykorzystując specyficzną formę tendencyjnego populizmu schlebiającego ogłupionym masom.

Bardzo precyzyjnie odkrywa nam te metody **Alain Bihr** w *Nowomowie neoliberalnej***.** Sądzę, że jest to książka niemalże kluczowa dla edukacji każdego socjologa, politologa, ekonomisty czy polityka społecznego, gdyż pokazuje, w jak dużym stopniu dyskurs neoliberalny jest odzwierciedleniem systemu zdemaskowanego przez Orwella w *Roku 1984* – który w założeniu miał być obrazem komunistycznego totalitaryzmu. Okazało się jednak, że neoliberalni i neokonserwatywni propagandziści zapędzili w kozi róg komunistycznych aparatczyków. Jak pamiętamy, trzy główne slogany, które głosiła partia rządząca Oceanią, mówiły,

że: *Wolność to niewola, Wojna to pokój* i *Niewiedza to siła*. Każdy z tych sloganów jest używany przez neoliberałów niemalże w dosłownym sensie. Gdy przyjrzymy się bliżej sposobowi, w jaki manipuluje na przykład pojęciem wojny i pokoju największe mocarstwo świata toczące nieustanne wojny na obszarach odległych tysiące kilometrów od własnego terytorium i wciągające w swe imperialne interesy kraje ościenne, pod hasłem obrony pokoju, zaczynamy uważać Orwella za jasnowidza. Podobnie wygląda sytuacja z tak zwaną wolnością i to zarówno w stosunku do pojęcia wolnego rynku, jak i wolności jednostek. Wmawianie ludziom żyjącym za dwa dolary dziennie i pracującym kilkanaście godzin na dobę w warunkach urągających wszelkim standardom współczesnego prawa pracy, iż dzięki neoliberalizmowi są ludźmi wolnymi, a świat i kariera stoją przed nimi otworem, w zasadzie nie wymaga komentarza; może poza tym jednym, że dzieje się to w krajach, które ów apostoł wolności i neoliberalizmu Milton Friedman wskazuje innym jako przykład do naśladowania. Jak twierdzi Bihr, identycznie wygląda sprawa apoteozy wolnego rynku i konkurencji, którą przecież ustawicznie słyszymy od krajowych i zagranicznych doktrynerów. Ukrywają oni jednak fakt, że kapitał jest specyficznym stosunkiem produkcji, opartym na przywłaszczaniu sobie przez nieliczne jednostki społecznych środków produkcji i wywłaszczaniu reszty ludzkości. Jednocześnie postępująca centralizacja kapitału i pochłanianie mniejszych firm przez większe, sprawia, iż w skali światowej rosnąca ilość gałęzi społecznego podziału pracy przyjmuje formę oligopoli. A zatem, jak twierdzi autor, teza o wolnym rynku świadczy o głupocie albo cynizmie, gdyż *wolny rynek to monopol*, a zatem *Wolność to Niewola*.

Udowadnianie, iż trzeci slogan Oceanii: *Niewiedza jest siłą,* jest nierozerwalnie związany z neoliberalizmem, nie wymaga dłuższego wywodu. Wystarczy zastanowić się, jaki wpływ na decyzje rządowe ma opinia publiczna w takich sprawach jak choćby udział kraju w interwencjach militarnych za granicą, jak rzadko toczą się publiczne debaty na ważne tematy i jak rzadko publikuje się informacje o nich w tabloidach, przodujących w manipulowaniu społeczeństwem, czy w populistycznych mediach prywatnych.

Dowodząc dość oczywistej tezy, iż neoliberalizm, aby odnieść sukces polityczny, musiał zawłaszczyć język, Bihr przeprowadza inteligentną analizę szeregu neoliberalnych sloganów i haseł, takich jak *kapitał ludzki, obciążenia socjalne, dług publiczny* lub *równość*. Ocenia też sposób, w jaki neoliberałowie traktują pojęcie *państwa*, jak uczynili fetyszem pojęcie *elastyczność*, oraz jak udało im się wmówić społeczeństwu, że instytucje państwowe nie powinny zajmować się ich emeryturami, lecz że powinni oni oddać swe oszczędności funduszom emerytalnym, czyli spekulantom, którzy w ich imieniu będą nimi grać na giełdzie, wzbogacając się prowizją niezależnie od hossy czy bessy.

W dalszej kolejności autor omawia także generowaną przez neoliberalizm *niestabilność społeczną*, w tym neoliberalne metody *zarządzania klimatem za-*

grożenia (co pamiętamy choćby z dzieła cytowanej wyżej Naomi Klein), teorię i praktykę liberalizacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz jak udało się neoliberałom zmienić wolność w alienację i przekonać społeczeństwo, iż właśnie znalazło się w ustroju idealnym.

Oczywiście nie sposób mówić o neoliberalizmie, nie analizując pojęcia rynku, istoty globalizacji i własności oraz wielu innych słów-wytrychów, które w ideologii neoliberalnej stosowane są niemal wyłącznie według prawideł obowiązujących w Orwellowskiej Oceanii. Bihr jest w swych analizach bezlitosny, a na zakończenie funduje nam jeszcze „Słowniczek komunałów neoliberalizmu", czyli słownik frazeologiczny nadający się znakomicie zarówno do konwersacji podczas pseudonaukowych lub towarzyskich dyskusji, jak i do pisania przemówień politykom lub przygotowywania felietonów medialnych pseudoekspertów i komentatorów. Warto zacytować jedno z kilkudziesięciu haseł dotyczących państwa. „**Państwo.** Zawsze nań narzekać. To pasożyt i wampir żyjący na koszt społeczeństwa. Biurokratyczna reglamentacja i cała ta papierkowa robota gaszą inicjatywę i tłamszą ducha przedsiębiorczości. Od czasu do czasu pozwolić sobie na formuły o wydźwięku libertariańskim: «Wolność jest nie do pogodzenia z istnieniem państwa». Z ociąganiem i niechętnie przyznawać, że jest konieczne «By pilnować porządku!», ale nie precyzować jakiego. Zasadniczo stać na umiarkowanych pozycjach «Państwo jest potrzebne, ale im go mniej, tym lepiej». Zdanie to najlepiej wypowiadać w sposób sentencjonalny, unosząc podbródek i spoglądając po zebranych".

Czyż zaprezentowane cytaty nie brzmią jak złote myśli naszych telewizyjnych proroków z Centrum Adama Smitha?

Ostatnim autorem, którego książkę chciałbym zaprezentować, jest **Samir Amin**, egipsko-francuski ekonomista i politolog, autor *Wirusa liberalizmu*. O ile dotychczas omawiani autorzy w zasadzie nie traktują swych publikacji jako aktu oskarżenia pod konkretnym adresem, o tyle Amin jest jednoznaczny i można go określić mianem radykała.

Podtytuł jego książki brzmi: *Permanentna wojna i amerykanizacja świata,* co sprawia, że od razu wiemy, kto odpowiada za wszystkie wady panującego systemu gopodarczo-politycznego. Zauważmy też, że autor nie dzieli liberalizmu na lepszy i gorszy, jak to czynił na przykład David Harvey. Właściwie cały liberalizm i jego skutki ocenia zdecydowanie negatywnie, jest bowiem Samir Amin jednoznacznym marksistą i autentycznym lewicowcem. Jego poglądy nie mają jednak nic wspólnego ze stalinizmem czy poststalinowskim dorobkiem teoretycznym marksizmu w ZSRR i Europie Wschodniej, a jego analiza polityczno-ekonomiczna jest od nich całkowicie wolna. Amin, w odróżnieniu od omawianych do tej pory autorów, porzucił analizę gospodarki poszczególnych krajów i zajął się skutkami liberalizmu w skali globalnej. Jego zdaniem kapitalistyczna akumulacja działa zgodnie z regułami liberalizmu właśnie w skali światowej,

gdyż kraje peryferyjne są ściśle związane z centrum. Cały czas mamy więc do czynienia z dostarczycielami taniej siły roboczej i tanich towarów o niskiej wartości dodanej z peryferii do centrum z krajów, które z kolei stają się odbiorcami towarów o wysokiej wartości dodanej, kredytów i nowoczesnych technologii z centrum, a w efekcie pogłębia się niedorozwój i nierówności w skali planety. Cały ten układ autor nazywa imperializmem w ramach „triady", czyli USA, Unii Europejskiej i Japonii, a następnie przechodzi do krytyki amerykanizacji świata. Pod tym ostatnim określeniem należy rozumieć nie tylko dążenie USA do hegemonii militarnej, ale także ekspansję specyficznej odmiany liberalizmu, która jest połączeniem skrajnego darwinowskiego egoizmu, religijno-mistycznego poczucia misji „narodu wybranego" oraz wrogości wobec idei oświeceniowych. Jednak, zdaniem autora, to importowane z USA poczucie misji i wyjątkowości stało się właśnie powszechne wśród elit finansowych rządzących światem.

Należy także oddać Aminowi zasługę uwypuklenia dwóch bardzo istotnych wyzwań, które są owocem, z jednej strony, wielkiego wzrostu wydajności pracy, z drugiej zaś – kompletnego braku koncepcji podziału. Są to więc skutki liberalizacji przez WTO przemysłowej produkcji rolnej, która musi doprowadzić do bankructwa wielomiliardową populację gospodarstw chłopskich, dla których nie ma możliwości stworzenia alternatywnych miejsc pracy w przemyśle. Natomiast drugim wyzwaniem jest powiązana z tym dylematem destabilizacja stosunków pracy wśród pracowników najemnych w krajach nowo uprzemysłowionych, którzy w warunkach nadprodukcji i strukturalnego bezrobocia stają się funkcjonalnie wykluczonymi nędzarzami. Zdaniem Amina praprzyczyną kryzysu kapitalizmu imperialistycznego jest właśnie doktrynalny liberalizm, a więc jego upadek jest niejako nieuchronny, a jedyne wyjście autor widzi w powrocie do idei demokratycznych oraz zmianie filozofii gospodarowania i podziału.

***

W świetle przedstawionych tu publikacji warto wrócić do pytania postawionego w tytule. O ile bowiem neoliberalizm ma wśród coraz większej liczby ekonomistów i polityków w USA, Unii Europejskiej oraz w tak zwanych *krajach wschodzących* coraz gorsze notowania i zanosi się na to, że na przykład Ameryka Południowa całkowicie się wyzwoli spod wpływów neoliberalnych fundamentalistów, o tyle choćby w Europie Środkowo-Wschodniej, czyli w *nowych krajach unijnych*, trzyma się mocno, a jego siła wręcz rośnie. Mamy więc do czynienia na przykład z osłabianiem istniejących zasad opodatkowania progresywnego i z ewolucją systemu podatkowego w kierunku podatku liniowego, przechylaniem wagi opodatkowania obywateli na rzecz VAT i akcyzy, obciążających uboższych podatników. Jednocześnie rośnie rozwarstwienie, siła ekonomiczna i polityczna warstw najbogatszych, które zupełnie bezkarnie kumulują swoje dochody w tak zwanych

rajach podatkowych i na wiele sposobów uchylają się od ponoszenia ciężarów kryzysu finansowego. Klasycznym przykładem jest polski podatek spadkowy, który pod względem łagodności dla oligarchów nie ma sobie równych w Europie. Cięcia budżetowe wynikające z kryzysu w największym stopniu uderzają w najuboższych, gdyż dotyczą choćby wydatków na edukację, kulturę i służbę zdrowia, a rozwiązania prawne kładą nacisk na osłabienie praw pracowniczych i zaniżanie płac pracowników o najniższych dochodach.

Jak widać, wielu autorów twierdzi, że mamy właśnie do czynienia z kompromitacją i katastrofą neoliberalizmu, ale są to chyba opinie przedwczesne. Kraje Europy Wschodniej stają się wręcz skansenem neoliberalnych doktryn i kolejne reformy gospodarcze, na przykład. w Polsce, idą coraz dalej, w kierunku prywatyzacji edukacji czy ochrony zdrowia, deregulując i liberalizując stosunki na rynku pracy, niemal całkowicie prywatyzując ważne dziedziny przemysłu, również takie, w których mamy do czynienia z tak zwanym monopolem naturalnym, na przykład energetykę, a nawet służby komunalne w miastach. Obecny kryzys gospodarczy będzie w tym wypadku punktem przełomowym i papierkiem lakmusowym, bowiem może doprowadzić do wycofania się ku neokeynesizmowi i przywrócenia ideałów sprawiedliwości społecznej oraz *welfare state*, albo do wzmocnienia niedokończonych *reform szokowych* z początku lat dziewięćdziesiątych i drugiego, pogłębionego etapu *doktryny szoku*.

Zdzisław Pisz
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Polityka społeczna w kryzysie

Mirosław Księżopolski, Barbara Rysz-Kowalczyk, Cezary Żołędowski (redakcja naukowa) *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2009, 372 strony

Uwagi ogólne

Z uznaniem i aprobatą należy się odnieść do inicjatywy wydawniczej, dzięki której na rynku pojawiło się opracowanie zbiorowe, przygotowane przez pracowników i doktorantów IPS UW, poświęcone polityce społecznej w okresie kryzysu. Publikacja jest reakcją zespołu polityków społecznych na zjawiska i procesy wywołane ogólnoświatowym kryzysem gospodarczym.

Deklarowanym przez Autorów i Redaktorów celem opracowania jest: „Pobudzić do myślenia o polityce społecznej w końcu pierwszej dekady XXI wieku" (s. 7).

Czy można uznać, że zadeklarowany cel został osiągnięty? Sądzę, że tak. Refleksje na temat obecnego stanu i przyszłości polityki społecznej w ogóle, a w szczególności w naszym kraju, zostały zredagowane w sposób wyraźnie sygnalizujący spontaniczność podjętej inicjatywy. Nie narzucając rygorów wydawniczych podporządkowanych redakcji całego tomu, Redaktorzy zaproponowali strukturę opracowania po otrzymaniu tekstów. Uwzględnili w niej podział na trzy następujące części:

I. Perspektywy rozwoju polityki społecznej w Polsce i świecie współczesnym.
II. Projekcje i remedia.
III. Miscellanea.

Praca zawiera łącznie 28 tekstów autorskich, poprzedzonych krótkim wprowadzeniem (od Redaktorów) i uzupełnionych posłowiem autorstwa Antoniego Rajkiewicza.

Zróżnicowany zbiór refleksji inspirowanych światowym kryzysem gospodarczym i jego następstwami występującymi w obszarze przedmiotowym polityki społecznej w świecie, a w szczególności w naszym kraju, jest opracowaniem pobudzającym nie tylko do myślenia, ale także do dyskusji i pytań. Tom ten można także postrzegać jako układ zagadnień z obszaru przedmiotowego polityki społecznej sygnalizujący, z jednej strony, aktualność wielu kwestii społecznych, które nie zostały rozwiązane w okresie transformacji systemowej, z drugiej zaś – nowe zagrożenia i dylematy, które pojawiły się wraz z narastającym kryzysem.

Tytuł i treść opracowania

Już wstępne uwagi Redaktorów omawianego tomu rozwiewają wątpliwości dotyczące jego tytułu. Generalnie bowiem hasłem inicjującym całe przedsięwzięcie wydawnicze była ocena stanu i perspektyw polityki społecznej w świecie i w Polsce w warunkach światowego kryzysu gospodarczego, którego negatywne następstwa były już wyraźnie widoczne na początku 2009 roku. Takie założenie nie mogło być i nie było racją kierującą uwagę poszczególnych Autorów poza obszar zagadnień dotyczących trudnej (kryzysowej) sytuacji w polityce społecznej. Teksty zamieszczone w części drugiej, a także niektóre z części trzeciej, z równym powodzeniem mogłyby się znaleźć w pracy dotyczącej kryzysu polityki społecznej i poszukiwania koncepcji nowych rozwiązań.

Czy wyjaśnienia te rozwiązują wszelkie wątpliwości? Oceniana praca jest, zgodnie z deklaracją jej Redaktorów, zaproszeniem do szerokiej dyskusji, a nie dyskusji z podsumowaniem i zakończeniem. Wniosek taki uzasadnia lektura tekstów, w których można znaleźć znane już wcześniej pytania i dylematy, a także nowe problemy powiązane bezpośrednio lub pośrednio ze światowym kryzysem gospodarczym. Mieszczą się one w zakresie przedmiotowym polityki społecznej w znaczeniu działalności praktycznej, jak i w obszarze zainteresowania nauki o polityce społecznej. Sądzę, że do zaakceptowania byłaby także struktura pracy uwzględniająca jedynie dwie części, nawiązujące do owego dualizmu w rozumieniu polityki społecznej. W wypadku istniejącej różnorodności tekstów zamieszczonych w części trzeciej, usprawiedliwiającej jej tytuł, zasadna byłaby także decyzja o połączeniu części II i III, mimo że sposób analizy i oceny problemów omawianych w części trzeciej nie zawsze łączy się bezpośrednio z „projekcjami i remediami".

W części pierwszej dominują rozważania dotyczące perspektyw polityki społecznej, jej funkcji i zadań we współczesnym świecie i w Polsce. Tytuł tej części jest adekwatny do treści, jest wypadkową spostrzeżeń i uwag oraz idei

uwzględnionych w tekstach Włodzimierza Anioła, Mirosława Księżopolskiego, Jolanty Supińskiej, Juliana Auleytnera, Ryszarda Szarfenberga i Danuty Możdżeńskiej-Mrozek. W omawianych opracowaniach zwraca uwagę szeroki kontekst przeprowadzonych analiz. Autorzy odnoszą się do systemu społecznego i starają się w nim wskazać nowe miejsce i znaczenie polityki społecznej. Bez względu na to, jak mocno podkreślają w swoich tekstach następstwa światowego kryzysu dla polityki społecznej, są w zasadzie zgodni, wyrażając to wprost lub pośrednio, że zarówno skalę, jak i konsekwencje obecnego światowego kryzysu gospodarczego należy uznać za impuls otwierający nowy okres w procesie kształtowania relacji polityka–gospodarka–kultura społeczna (w szczególności polityka społeczna). Chodzi przede wszystkim o nowe spojrzenie na politykę społeczną, jej funkcje i zadania w nieodległej przyszłości i w perspektywie. Gęsta sieć powiązań między polityką, gospodarką oraz kulturą społeczną i głęboki światowy kryzys gospodarczy w pełni uzasadniają potrzebę podjęcia dyskusji nad dotychczasowymi doświadczeniami oraz nowymi wyzwaniami stojącymi przed polityką społeczną. Owa dyskusja powinna być prowadzona równolegle z dyskusją nad wynikami badań zmierzającymi do identyfikacji, analizy i oceny źródeł i mechanizmów obecnego kryzysu gospodarczego.

Chodzi przede wszystkim o znalezienie odpowiedzi na pytania dotyczące nowych rozwiązań umożliwiających utrzymanie równowagi w światowym systemie społecznym i w systemach krajowych oraz o instrumenty przywracania równowagi. W szczególności zaś o poszukiwanie narzędzi przywracania równowagi w systemie w warunkach gwałtownych, kryzysowych zmian jednego ze składników. Czy swoboda wyboru instrumentów w obrębie składników jest taka sama? Czy przywracanie równowagi w systemach krajowych funkcjonujących na różnych poziomach ich rozwoju może się odbywać przy pomocy tych samych instrumentów? Czy sytuacja kryzysowa usprawiedliwia odchodzenie od ustaleń podjętych w ramach integracji politycznej i gospodarczej w ramach UE?

O istnieniu wielu pytań bez odpowiedzi i wielu nierozstrzygniętych dylematów przekonuje treść pierwszych sześciu opracowań. Każdy z Autorów chciał odpowiedzieć na nieco odmienne pytania (R.Szarfenberg sformułował tytuł własnego tekstu w postaci pytania). W rezultacie powstały interesujące opracowania, w których starano się wyjaśnić istotę zagadnienia, wychodząc z różnych punktów widzenia. W efekcie, przez oświetlenie problemu z różnych stron, uzyskano dość wyraźny jego obraz w sensie diagnostycznym, jednakże bez spójnej, co jest w pełni zrozumiałe na tym etapie dyskusji, jednoznacznie określonej koncepcji rozwiązań w perspektywie. Powstały bardzo ciekawe opracowania charakteryzujące problem w sposób niezależny, ale przyczyniający się do jego łącznej dobrej charakterystyki. Każde z opracowań tej części wnosi do dyskusji nieco odmienne elementy, interesujące i jednocześnie inspirujące. Z uznaniem należy się odnieść do decyzji Redaktorów ustalającej kolejność tekstów.

Pierwszy, autorstwa Włodzimierza Anioła, odnosi się do wybranych opinii laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii. Mają one uwiarygodnić tezę o licznych ułomnościach rynku w funkcjonowaniu gospodarki światowej, wskazujących na potrzebę i zasadność interwencji państwa, w tym przez funkcjonowanie podmiotów nadzorujących i kontrolujących, zabezpieczających przed „nadmierną kreatywnością" współczesnych wersji kapitalizmu. Mimo coraz większej popularyzacji hasła nawołującego do rozwoju zrównoważonego oraz rozpowszechniającej się idei odpowiedzialności społecznej w biznesie, instytucje nadzorujące i chroniące porządek ekonomiczny w świecie wydają się niezbędne.

Autor zwrócił też uwagę na istnienie konkretnych zagrożeń dotyczących zmian kulturowych, których źródła dostrzega w owej niekontrolowanej inicjatywności współczesnego kapitalizmu. Podając konkretne przykłady zależności między nowymi zjawiskami kulturowymi i ich następstwami ekonomicznymi, sygnalizuje, że krytyka współczesnego kapitalizmu globalnego powinna być sygnałem do poszukiwania alternatywnych rozwiązań, uwzględniających także funkcje i zadania polityki społecznej.

Tekst Mirosława Księżopolskiego można uznać poniekąd za reakcję na apel W. Anioła, a także odpowiedź na pytanie prowokujące do dyskusji, stanowiące jednocześnie nawiązanie do tytułu pierwszej części: „Czy polityka społeczna będzie potrzebna w XXI w.?" Autor powołuje się na wiele argumentów zwolenników i przeciwników i wypowiada się ostatecznie za przydatnością polityki społecznej. Uzasadnia to koniecznością zagwarantowania warunków rozwoju poszczególnych krajów (zwłaszcza słabszych), niezbędnego do sprostania rosnącej międzynarodowej konkurencji. Ukazując w dalszej części tekstu proces zmian uwarunkowań instytucjonalnych, materialnych i mentalnych polityki społecznej oraz występujące przeobrażenia w gospodarce i kulturze, stymulujące zmienność poglądów na kształt relacji między usługami rynkowymi i świadczeniami społecznymi w obszarze przedmiotowym polityki społecznej, stwierdza, że: „Najbardziej korzystny – w mojej opinii – (…) scenariusz doprowadzi do sytuacji, w której systemy publiczne i prywatne będą wzajemnie się uzupełniały, a nie zastępowały" (s. 37).

Niezmiernie trudno jest ująć w kilku zdaniach problemy sygnalizowane przez Jolantę Supińską. Ukazując całą złożoność problemu rozwoju, Autorka wskazuje na przykłady sprzeczności między działaniami deklarowanymi i rzeczywistością. Dobry, zrównoważony rozwój wymaga równowagi między instytucjonalnymi, materialnymi i mentalnymi czynnikami warunkującymi zmiany w polityce, gospodarce oraz w kulturze społecznej. Odwołując się do literatury ilustrującej przykłady działania w warunkach zagrożenia kryzysem lub kryzysu, apeluje o mądrość i roztropność rządzących, o wykorzystanie wiedzy płynącej z historycznych doświadczeń. Jak w świetle ustaleń Autorki można by określić pożądaną drogę do trwałego i wielowymiarowego rozwoju? Roboczo, doraźnie, za pożądany można

uznać rozwój podwójnie zrównoważony. Po pierwsze, na poziomie składników systemu społecznego obejmujących politykę, gospodarkę oraz kulturę społeczną, a następnie na poziomie instytucjonalnych, materialnych i mentalnych determinant w każdym z nich. Warto przy tym dodać, że ową równowagę należy rozumieć dynamicznie, jako systematyczne jej naruszanie stymulujące proces dostosowań prowadzący do osiągania zamierzonych celów rozwoju.

Julian Auleytner skoncentrował uwagę na zagadnieniach o znaczeniu podstawowym, to jest na strukturze społecznej oraz zadaniach związanych z jej kształtowaniem. Zwrócił uwagę na ciągłą aktualność definicji Konstantego Krzeczkowskiego, kładącej nacisk na badanie zmian zachodzących w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności państwa i innych podmiotów. Nawiązanie do korzeni polityki społecznej w Polsce jest zrozumiałe i zasadne. Borykając się ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego, nie można zapominać, że w naszym kraju wciąż toczy się proces transformacji, przebiegający dość chaotycznie, w warunkach ostrej walki politycznej. Czy istnieją w Polsce wizja i strategia polityki społecznej, gwarantujące osiągnięcie w określonym horyzoncie pożądanej struktury społecznej? Autor omówił scenariusze liberalizmu socjalnego oraz neosolidarności społecznej. Zadaje też ważne pytanie: „Czy strategia polskiej polityki społecznej na lata 2007–2013 odpowiada nowym wyzwaniom, czy buduje nową strukturę społeczną?" (s. 67). Nie potrafię odpowiedzieć jednoznacznie na to pytanie, ale zgadzam się z przekonaniem Autora o roli stanu średniego, a w szczególności powszechnej edukacji jako drogi prowadzącej do jego powstania i właściwego udziału w strukturze społecznej. Tekst uważam za bardzo interesujący, zwracający uwagę na istotę problemu i logikę jego rozwiązywania.

„Czy i kiedy kryzys gospodarczy i wzrost nierówności dochodów są dobre dla ubogich?", to tytuł opracowania Ryszarda Szarfenberga. Na podstawie obszernej literatury zagranicznej i krajowej oraz wyników badań w niej prezentowanych Autor podjął próbę odpowiedzi na postawione pytanie. Tekst jest bardzo syntetycznym ujęciem analizowanego problemu. Uwzględnienie w nim zróżnicowanych wyników badań pozwoliło zestawić wiele argumentów za i przeciw. W tego typu przypadkach wnioski końcowe nie mogą mieć radykalnego charakteru. Mają zazwyczaj postać sądów warunkowych uwzględniających zmienność i złożoność sytuacji. Stąd we wnioskach końcowych znalazło się stwierdzenie: „Można przewidywać, że w czasie kryzysu wzrośnie znaczenie ochronnych funkcji polityki społecznej, o ile przybędzie wielu nowych bezrobotnych z niewielkimi szansami na pracę na miejscu lub za granicą. Dla perspektyw polityki aktywizacji okres wzrostu bezrobocia z przyczyn makroekonomicznych jest raczej niesprzyjający, gdyż dla jej powodzenia potrzeba dostępnych miejsc pracy" (s. 82). Generalnie artykuł bardzo interesujący, akcentujący złożoność problemu i potrzebę uwzględnienia specyfiki sytuacji występującej w poszczególnych krajach, w tym w Polsce.

Kończący pierwszą część tomu tekst Danuty Możdżeńskiej-Mrozek na temat aktywności ONZ w rozwiązywaniu kryzysów społecznych jest przypomnieniem inicjatyw ONZ dotyczących kwestii społecznych o zasięgu międzynarodowym i odbiega charakterem od poprzednich tekstów. Stanowi interesujący fragment całego opracowania, wskazujący na ciągłą aktualność zadań z zakresu przedmiotowego polityki społecznej i brak alternatywnych nowych koncepcji skutecznie je rozwiązujących. Podstawowe idee humanizmu nie są współcześnie kwestionowane, ale niestety świat nie może się poszczycić znaczącymi osiągnięciami w rozwiązywaniu problemów skrajnego ubóstwa i głodu. Praktycznie rzecz biorąc, żaden z międzynarodowych programów nie zakończył się pełnym sukcesem. Brak spektakularnych sukcesów nie powinien być jednak powodem rezygnacji z podejmowania kolejnych inicjatyw zmierzających do poprawy warunków życia, a szczególnie w okresie trudności spowodowanych światowym kryzysem gospodarczym.

Po lekturze pierwszej części opracowania za naturalne należy uznać pytanie o wspólny mianownik wniosków z niej płynących, zwłaszcza z treści pierwszych pięciu tekstów. Czy istnieje i jaką mu można przypisać treść? Mając świadomość dyskusyjności mojej propozycji, pragnę zaznaczyć, że w analizowanych tekstach daje się zauważyć fragmenty wspólne sygnalizujące nie tylko istniejące wcześniej znaczenie polityki społecznej w harmonizowaniu systemu społecznego, ale także wyraźne są opinie, w których sugeruje się potrzebę wzrostu owego znaczenia. Może w niejednakowym stopniu, ale widać to wyraźnie, że Autorzy przypominają możliwości, jakie stwarza polityka społeczna w zarządzaniu kryzysem społecznym wywołanym przez ogólnoświatowy kryzys gospodarczy. W tym znaczeniu polityka przestaje być obszarem zadań wyznaczanych przez wolę polityczną i możliwości ekonomiczne i może się stać aktywnym instrumentem przywracania równowagi w całym systemie.

Znacznie trudniej jest sformułować ocenę części II opracowania, na którą składa się trzynaście artykułów o zróżnicowanej tematyce, dotyczących wybranych zagadnień lub niektórych aspektów problemów postrzeganych jako kwestie społeczne. Są wśród nich teksty poświęcone konkretnej sytuacji, analizujące jej stan i sygnalizujące dodatkowe zagrożenia związane z kryzysem gospodarczym, diagnozujące ową sytuację, a także opracowania, których Autorzy przewidują spodziewane scenariusze rozwoju sytuacji w najbliższym okresie i w perspektywie. W tej części tomu znalazły się także artykuły poświęcone analizie rozwiązań stosowanych w innych krajach (Niemcy, Francja) w ramach działań antykryzysowych. Najwięcej uwagi poświęcono szeroko rozumianej problematyce pracy, są to teksty Małgorzaty Szylko-Skoczny, Grażyny Spytek-Bandurskiej, Tomasza Niedzińskiego i Cezarego Żołędowskiego. Wymienieni Autorzy analizują nową sytuację spowodowaną światowym kryzysem gospodarczym przez pryzmat obaw wynikających z doświadczenia zgromadzonego

w niezbyt odległym okresie, kiedy bezrobocie w Polsce było bardzo wysokie i sięgało 20%. Zwracają uwagę na potrzebę dalszej dużej aktywności w ramach polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Przestrzegają przed niekorzystnymi zjawiskami, występującymi w zbiorowościach pracobiorców i pracodawców, które niemal nieuchronnie odradzają się w warunkach wysokiego bezrobocia. Wskazują na zagrożenie zjawiskami towarzyszącymi bezrobociu i spadkowi dochodów. Zwracają też uwagę na potrzebę powrotu do działań zmierzających do aktywizacji zawodowej, między innymi przez elastyczne formy zatrudnienia oraz rozsądną politykę migracyjną uwzględniającą nie tylko jej doraźne efekty, ale także długotrwałe następstwa, zwłaszcza w kontekście postępujących zmian demograficznych przekształcających strukturę ludności naszego kraju w ogóle i w części tworzącej wielkość dostępnych zasobów pracy.

Blok tematyczny poświęcony pracy został uzupełniony o zagadnienia ściśle z nim powiązane.

Zarówno problematyka dotycząca roli dialogu społecznego w ograniczaniu ekonomicznych i społecznych skutków bezrobocia (Jacek Męcina), jak też zagadnienia związane z pogłębianiem się nierówności i możliwością rozszerzania się grup społecznie zagrożonych (Maciej Duszczyk), a w pewnym zakresie także spodziewane następstwa kryzysu gospodarczego w przebiegu procesów ludnościowych (Paweł Hut), łączą się wprost lub pośrednio z problemami pracy, warunkując je lub stanowiąc ich bezpośrednie lub pośrednie następstwa. Sformułowane w opracowaniach wnioski nie zawsze bazują na zgromadzonych informacjach statystycznych, są też wyrazem obaw, których źródłem są niedawne doświadczenia, a także intuicji umożliwiającej właściwe odczytywanie sygnałów, nawet gdy pojawiają się ich pierwsze symptomy. Generalnie trudno z nimi dyskutować, ale też nie sposób ich pominąć w dalszych pracach badawczych dotyczących rynku pracy.

Tematyka pozostałych pięciu tekstów tej części opracowania ma o wiele bardziej zróżnicowany charakter. Dotyczą edukacji, zdrowia oraz programów antykryzysowych ogólnie w UE i wybranych krajach UE.

Kryzys zdrowotny, czy kryzys w ochronie zdrowia? Na to pytanie, stanowiące tytuł tekstu Grażyny Magnuszewskiej-Otulak, uzyskujemy odpowiedź Autorki. Jest ona i optymistyczna, i jednocześnie mało pocieszająca dla obecnych i przyszłych pacjentów ochrony zdrowia. Podstawą optymizmu jest stwierdzenie Autorki, że w naszym kraju nie występuje kryzys zdrowotny, zaś powodem obaw są informacje na temat już widocznych następstw kryzysu gospodarczego w funkcjonowaniu ochrony zdrowia. Autorka kończy swój artykuł stwierdzeniem: „Spadek wpływów do NFZ spowoduje pogorszenie warunków kontraktów ze świadczeniodawcami, zmniejszy kwoty wypłat za tak zwane nadwykonania, co może spotęgować zadłużenie placówek. Na tym tle pytanie, jak proponowana komercjalizacja szpitali (niektórzy mówią, nie wiem czy całkiem bezzasadnie,

o prywatyzacji) poradzi sobie z tym problemem, pozostawiam bez odpowiedzi" (s. 196). W świetle informacji wykorzystanych w tekście, takie zakończenie tego ciekawego artykułu nie dziwi.

Edukację w okresie kryzysu Justyna Godlewska ukazuje w trzech perspektywach: „poprzez diagnozę najbardziej dotkliwych problemów (kryzys systemu edukacji) jako narażonego (obszaru edukacji – *Z. P.*) na negatywne oddziaływanie obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego (zagrożenie pogłębianiem się kryzysu edukacyjnego) i jako stanowiącego potencjalne narzędzie walki z tym kryzysem" (s. 197). I w tym przypadku spoza uzasadnionego pesymizmu dociera promyk optymizmu. Stan edukacji, jak wynika z tekstu, jest zły. Bez trudu można wskazać jej braki we wszystkich obszarach, zaś za pewną szansę edukacji w okresie kryzysu gospodarczego można uznać spotykaną u części elit politycznych świadomość znaczenia ofensywy edukacyjnej w zwalczaniu kryzysu gospodarczego. Czy potrafimy efektywnie posłużyć się instrumentem edukacyjnym w zwalczaniu kryzysu gospodarczego? Nie potrafię na to pytanie odpowiedzieć. Pragnę się jedynie podpisać pod konstatacjami Autorki.

Pozostałe teksty tej części dotyczą programów antykryzysowych. Budziły one ożywione dyskusje w poszczególnych parlamentach, obejmują rozwiązania podyktowane takim samym celem, ale zróżnicowane specyfiką sytuacji, w jakiej znalazły się poszczególne kraje. Autorzy mogli jedynie dokonać analizy treści programowych, zaś ich skuteczność i efektywność będzie można ocenić w przyszłości. Artykuły zawierają wiele cennych spostrzeżeń ich Autorów (Tomasz Mering, Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka, Jadwiga Nadolska, Bartosz Pieliński). Jednocześnie są świadectwem zróżnicowania poglądów na kryzys, jego przebieg oraz spodziewaną skuteczność stosowanych rozwiązań zmierzających do wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia kryzysu gospodarczego i jego następstw.

III część opracowania jest najbardziej zróżnicowana wewnętrznie. Obejmuje dziewięć artykułów odmiennych tematycznie i jednocześnie w szczególny sposób jednorodnych. Ową jednorodność można dostrzec w ich zakresie przedmiotowym mieszczącym się w obszarze polityki społecznej, w tych jej aspektach, które wiążą się bezpośrednio z praktycznymi działaniami, z aktywnością państwa i innych organizacji, które są podporządkowane osiąganiu ważnych celów polityki społecznej. Kryzys gospodarczy zagraża ich realizacji na wcześniejszym poziomie, co musi budzić obawy bez względu na to, czy ów poziom był zadowalający, czy też był na granicy wielkości dopuszczalnych, pozwalających zachować pokój społeczny, a każde jego obniżenie może przyczynić się do konfliktu społecznego.

Tę część opracowania otwiera tekst Barbary Rysz-Kowalczyk na temat zmian w cyklu życia i pojawiających się zagrożeń z tym związanych oraz reaktywnych rozwiązań w polityce społecznej. Czy istnieją, czy są adekwatne do potrzeb, czy skutecznie rozwiązują pojawiające się problemy? Jak stwierdza Autorka: „Cykl życia współczesnych pokoleń nie spaja już harmonijnie poszczególnych aspektów

egzystencji, np. alokacja czasu edukacji, pracy, bierności zawodowej w trwaniu życia nie odbywa się już tak, że każda forma aktywności przypisana jest do konkretnej fazy (edukacja – dzieciństwo, praca – dorosłość, emerytura – starość)" (s. 270). Granice poszczególnych faz przesuwają się w czasie. Skostniałe rozwiązania polityki społecznej nie nadążają za tymi zmianami generując wiele problemów.

Kryzys gospodarczy nie sprzyja z pewnością niezbędnym korektom w polityce społecznej dostosowującym rozwiązania do zmian w cyklu życia, chociaż, jak podkreśla Autorka, nie musi być przeszkodą. Potrzebna jest większa elastyczność uwzględniająca potrzebę indywidualizacji rozwiązań.

Generalnie uważam refleksje Autorki za bardzo inspirujące do myślenia oraz dyskusji. Ich znaczenie wykracza poza okres kryzysu gospodarczego i jest bardziej związane z tendencjami obserwowanymi w procesach demograficznych niż z samym kryzysem.

W kilku innych tekstach Autorzy skoncentrowali uwagę na problemach, dla których kryzys gospodarczy jawi się jako czynnik powodujący zwiększenie ryzyka związanego ze skuteczną realizacją zadań społecznych w ramach polityki społecznej. Kryzys gospodarczy i jego społeczne następstwa ujawniają wiele mankamentów w rozwiązaniach, a ich eliminacja staje się konieczna. Gertruda Uścińska i Maciej Zawistowski skoncentrowali uwagę na słabościach istniejących w systemie zabezpieczenia społecznego. Z kolei Mariola Kordas-Surowiec omawia sytuację rodzin w systemie społecznym dotkniętym kryzysem, a Emilia Jaroszewska poszukuje odpowiedzi na pytanie dotyczące zachowań autodestrukcyjnych nasilających się w sytuacjach kryzysowych generujących wzrost różnego typu uzależnień. W wymienionych artykułach zauważyć można pewne podobieństwo. Kryzys gospodarczy jest w nich postrzegany jako racja, w następstwie której pojawiły się określone zagrożenia. Ich identyfikacja i analiza nie pozwalają jednak jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy poszukiwane są remedia na doraźną sytuację kryzysową, czy też owa sytuacja sprzyja także niezbędnym korektom rozwiązań, które przyjęte były pod presją określonej sytuacji i od samego początku nie spełniały społecznych oczekiwań. Innymi słowy, nie budzą wątpliwości stwierdzenia, że rzeczywistość daleka jest od nadziei i oczekiwań, mimo braku jednoznacznych dowodów bezpośredniego związku z kryzysem w każdym analizowanym przypadku.

Artykuł Beaty Samoraj-Charitonow na temat pracowników spoza UE na polskim rynku pracy w okresie spowolnienia gospodarczego jest interesującym uzupełnieniem tekstów dotyczących rynku pracy i polityki migracyjnej. Światowy kryzys gospodarczy zakłócił przebieg zjawisk i procesów w tej dziedzinie. Wymagają one dalszych badań uwzględniających specyfikę sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Nie wydaje mi się, aby okres kryzysu był najwłaściwszy dla systemowych rozwiązań instytucjonalnych regulujących owe zjawiska i procesy.

Swoją odmiennością przyciągają uwagę także teksty Marii Theiss i Ewy Leś. W obu przypadkach Autorki nawiązują do kryzysu w tytułach swoich artykułów, ale problem, jak sądzę, wykracza wyraźnie poza doraźną sytuację w znacznym stopniu zdeterminowaną kryzysem.

Koncepcja „governance" i rola organizacji typu „not for profit" mogą być również rozpatrywane z punktu widzenia zwiększenia skuteczności przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym, jednak ich funkcje, zakorzenione w początkowej idei, wyrastają ponad potrzeby bezpośrednio związane z kryzysem.

Podmiotowe rozszerzenie dialogu społecznego poza organizacje określone instytucjonalnie przy rozwiązywaniu problemów lokalnych oznacza w rzeczywistości wzbogacenie źródeł informacji i opinii, zwiększające szansę na harmonizowanie rozwiązań. Tego typu praktyki mogą być skuteczne w sytuacjach kryzysowych, ale warto po nie sięgać w warunkach niedojrzałości samorządów terytorialnych, narażonych na ich upolitycznienie. Już posiadane kompetencje organizacji samorządowych w zakresie polityki społecznej i zadania z nimi związane wydają się właściwym obszarem praktycznego zastosowania koncepcji *governance*, także w warunkach kryzysu. Przekonujące są również argumenty E. Leś na rzecz rozwoju spółdzielczości oraz organizacji typu „not for profit", jako remedium na sytuację kryzysową, a generalnie jako sposobu rozwiązywania problemów występujących na rynkach pracy charakteryzujących się ich monokulturowością. Transformacja systemowa w naszym kraju ujawniła te zagrożenia, z całą bezwzględnością obnażając wszystkie słabości takich rozwiązań. Praktyka początkowego okresu transformacji dowiodła ponad wszelką wątpliwość wyższość różnorodności nad monokulturą. Biorąc pod uwagę cykliczność zjawisk ekonomicznych, a więc powtarzalność zjawisk kryzysowych, należy o wiele więcej uwagi poświęcić zagadnieniom sygnalizowanym przez E. Leś.

Ważny i aktualny problem wskazał w swoim artykule Łukasz Szewczyk. Omawiając sytuację mieszkaniową, zwrócił uwagę na pewne praktyki zagrażające spójności przestrzeni miejskiej. Przejmowanie na własność terenów miejskich i budowa na nich osiedli z elementami infrastruktury powoduje powstawanie „osiedli za bramą", ale także przyczynia się do tworzenia obszarów wykluczających powszechną dostępność mieszkańców miasta. Warto z tym tekstem dokładnie się zapoznać, zanim problemy w nim sygnalizowane staną się powszechnym doświadczeniem.

Podsumowanie

Posłowie Antoniego Rajkiewicza jest zarazem pierwszą bardzo syntetyczną opinią Autora na temat opublikowanego zbiorowego opracowania. Powstało ono w warunkach zniecierpliwienia i niepokoju rodzących się w sytuacji wszechogarniającego kryzysu gospodarki światowej, coraz bardziej widocznego także

w naszym kraju na przełomie lat 2008/2009, i dość ograniczonych reakcji podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu społecznego.

Spontaniczne wszczęcie dyskusji na temat nowej rzeczywistości, zwłaszcza w obszarze przedmiotowym polityki społecznej, wyznaczającym profil zainteresowań badawczych pracowników Instytutu Polityki Społecznej UW, należy uznać za bardzo cenną inicjatywę zmierzającą do identyfikacji, analizy i oceny zjawisk i procesów politycznych, ekonomicznych i społecznych, decydujących o ograniczeniach i szansach rozwoju systemu społecznego naszego kraju. Bogactwo potencjału kadrowego IPS UW, wyrażające się także różnorodnością zainteresowań pracowników, umożliwiło podjęcie inicjatywy, przygotowanie tekstów i zredagowanie interesującej pracy, stanowiącej pewien obraz polityki społecznej w Polsce w szczególnym okresie.

Na wyjątkowość zadań w bieżącym roku i następnych latach składają się przede wszystkim:

– kryzys gospodarczy i jego następstwa,
– wciąż trwający proces transformacji,
– wyzwania związane z integracją i globalizacją.

Wszystkie teksty wyrażają obawy Autorów o „jutro" polityki społecznej. Podstawą ich sformułowania nie były ujednolicone metodycznie badania wykorzystujące ustalone wcześniej techniki i procedury badawcze. Źródła informacji a zarazem inspiracji były zróżnicowane. Stanowiły je wiedza i nagromadzone doświadczenie, dostępne dane statystyczne, a także literatura, zwłaszcza zagraniczna, w której poszukiwano informacji o przebiegu zjawisk kryzysowych w przeszłości i obecnie. Być może dalsze badania stworzą podstawę, by niektóre obawy uznać za przedwczesne, a spodziewane poważne zagrożenia za co najwyżej przejściowe ograniczenia. Oby takich podstaw pojawiło się jak najwięcej już w najbliższej przyszłości.

Sądzę, że wszystkie teksty dowodzą, choć w zróżnicowanym stopniu, że obszar zadań dla polityki społecznej jest wciąż bardzo duży i uzasadnia dalsze inicjatywy badawcze, w wyniku których można będzie dokładniej określić miejsce i znaczenie polityki społecznej w najbliższych latach i dalszej perspektywie.

Z ŻYCIA NAUKOWEGO

Maciej Cesarski
Szkoła Główna Handlowa

Działania i losy Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej. Przyczynek do dziejów naukowego zaplecza polityki społecznej

Reaktywowanie Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej (1946–1949), którego prezesem był Michał Kaczorowski, przedwojenny sekretarz Towarzystwa, pozwoliło na wznowienie po wojnie badań nad polityką mieszkaniową w Polsce. W 1949 roku – ustępując jako minister odbudowy – stworzył Instytut Budownictwa Mieszkaniowego, kontynuujący dzieło międzywojennej polskiej szkoły mieszkaniowej. Szkoła głosi za programem Teodora Toeplitza i innych, że kwestia mieszkaniowa to niedostateczny standard i głęboki strukturalny niedobór mieszkań dla ludności upośledzonej ekonomicznie. Kwestia ta stanowi wytwór stosunków społecznych. Jest skutkiem podporządkowania inwestycji mieszkaniowych mechanizmom rynku i dążenia do zysku. Instytut przejmuje rozpoczęte badania i bibliotekę PTRM, rozwiązanego w 1950 roku, oraz powstający człon badawczy Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR) – Instytut Badań Mieszkaniowych (IBM). Zmiany te wiążą się z przejęciem przez państwo bezpośredniej odpowiedzialności za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności miejskiej, nacjonalizacją prywatnych przedsiębiorstw budowlanych oraz Społecznego Przedsiębiorstwa Budowlanego związanego z WSM. Odpowiada temu centralizacja działalności inwestycji mieszkaniowych związanych z rozbudową przemysłu i miast w gestii jednego inwestora – ZOR.

Do IBM przechodzi z likwidowanego Ministerstwa Odbudowy grupa pracowników, z Adamem Andrzejewskim, sekretarzem powojennego PTRM, współpracującym z Michałem Kaczorowskim już w okresie międzywojennym. Dyrektorem IBM pozostaje Michał Kaczorowski do 1971 roku (z przerwą w latach 1955–1958). Instytut staje się jedyną w Polsce, unikalną na europejskim tle placówką naukową pod względem konsekwencji i ciągłości badań, stanowiącą azyl dla ludzi o różnej przeszłości politycznej. Koncepcja IBM – o nazwie ukształtowanej pod wpływem zadań związanych wówczas obiektywnie przede wszystkim z nowymi inwestycjami mieszkaniowymi – opiera się na prowadzeniu prac badawczych dotyczących całokształtu polityki mieszkaniowej. Wyznacza zgodnie z tradycjami polskiej szkoły mieszkaniowej społeczne założenie działalności Instytutu. Instytut będący jednostką państwową – mogącą w warunkach zwrotu ku centralizacji, skuteczniej, niż początkowo zakładano, kontynuować myśl polskiej szkoły mieszkaniowej – prowadzi badania istotne dla polityki władz. Wykonuje zarazem badania o charakterze autonomicznym, kierując propozycje do organów decyzyjnych. Działalność IBM przekształconego w 1968 roku w Instytut Gospodarki Mieszkaniowej wywiera jednak – mimo formalnie bardziej sprzyjających niż przed wojną warunków ustrojowych – ograniczony wpływ na politykę mieszkaniową w Polsce.

W czasie szczególnie jednostronnej polityki forsownego uprzemysłowienia w latach 1950–1955, tym bardziej nie udaje się Instytutowi przekonać władz, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest nie tylko czynnikiem realizacji celów społecznych, lecz również podbudowuje osiąganie lepszych wyników w całej gospodarce. Zagadnienie to pozostaje aktualne do ostatnich dni istnienia Instytutu. Podczas zmian politycznych lat 1956–1957, IBM bezskutecznie – mimo rozwiązania ZOR – zaleca odejście od scentralizowanego budownictwa mieszkaniowego miejskiego finansowanego w zasadzie wyłącznie ze środków publicznych, na rzecz lokalnych funduszy mieszkaniowych i gospodarki samorządowej. Stanowisko Instytutu przeciwstawiające się polityce „upaństwawiania" spółdzielczości mieszkaniowej również nie jest uwzględnione. Zdecydowaną reakcję środowiska badawczego Instytutu wywołują decyzje władz z początku lat sześćdziesiątych, wprowadzające tak zwane budownictwo oszczędnościowe. Adam Andrzejewski, pełniący do 1965 roku funkcję dyrektora IBM do spraw naukowych, musi w związku z tym formalnie rozstać się z Instytutem na sześć lat, a Juliusz Goryński traci pozycję wiceministra budownictwa.

Instytut od końca lat pięćdziesiątych sygnalizuje narastanie wyżu demograficznego i jego wpływ na wzrost potrzeb mieszkaniowych. W związku z pracami nad pierwszym w Polsce planem perspektywicznym (tzw. planem Kaleckiego) IBM przygotowuje – wykorzystując również publikacje Komitetu Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania EKG ONZ – wariantowy program budownictwa. Program ten zaprzepaszczony został w wyniku zastoju społeczno-gospodar-

czego lat sześćdziesiątych, w tym polityki „budownictwa oszczędnościowego". Instytut opracowuje również na początku lat sześćdziesiątych pionierską w Polsce prognozę liczby i struktury gospodarstw domowych. Założenia metodyczne badań w tym zakresie przystosowano do warunków polskich z rozwiązań przyjętych po wojnie w krajach Europy Zachodniej – przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i państwach skandynawskich.

W zakresie modelu polityki i gospodarki mieszkaniowej Instytut stosuje szerokie spojrzenie na rolę mieszkania w rozwoju społeczno-gospodarczym. Adam Andrzejewski formułuje uogólnienia rozwiązań gospodarki mieszkaniowej. Wskazuje na istniejący model administracyjno-dotacyjny i pożądany akumulacyjno-interwencyjny. Późniejsze badania Instytutu prowadzą do określenia „odważnych" wówczas zasad modelu polityki i gospodarki mieszkaniowej. Środowisko IGM wskazuje, że ludność ma prawo do określonego minimum warunków mieszkaniowych. Koszt budowy i utrzymania mieszkań ponosi ona w zasadzie z własnych dochodów pieniężnych, przy czym konieczne jest – w imię owego minimum i innych wyzwań – pokrywanie części tego kosztu z funduszu spożycia społecznego. Dopiero na początku lat siedemdziesiątych podjęto rządowe prace nad perspektywicznym programem budownictwa mieszkaniowego w latach 1971–1980, przyjętym w 1972 roku. W pracach tych wykorzystano dorobek i potencjał badawczy IGM. Uwagi Instytutu dotyczące niedostatecznej skali środków realizacji, nieobjęcia programem utrzymania zasobu i braku jasnych założeń polityki mieszkaniowej nie są wszakże uwzględnione.

W 1974 roku IGM, niewygodny dla władz polityczno-gospodarczych, kończy działalność jako samodzielna placówka. Zatrudnia wówczas około stu pracowników razem z utworzonymi oddziałami w Katowicach (1967) i Krakowie (1968). Wydaje między innymi 241zesztów „Materiałów i Dokumentacji", a w wydawnictwie Arkady – 60 zeszytów „Prac Instytutu". Ostaje się tylko wychodzący od 1963 roku kwartalnik „Sprawy Mieszkaniowe". Instytut nawiązuje kontakty z polskimi i zagranicznymi instytucjami badawczymi: Instytutem Urbanistyki i Architektury, Komitetami PAN: Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Nauk Demograficznych, Badań i Prognoz „Polska-2000", Zakładem Badań Społeczno-Gospodarczych PAN i GUS, Szkołą Główną Planowania i Statystyki, Politechniką Warszawską, Uniwersytetem Warszawskim i innymi. W ramach kontaktów zagranicznych prowadzi współpracę z: Komitetem Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania Przestrzennego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w Genewie, Międzynarodową Federacją Mieszkalnictwa, Urbanistyki i Planowania Regionalnego w Hadze, Instytutem Badawczym Budownictwa w Hanowerze, London School of Economics, Ośrodkiem Badawczym Budownictwa w Garston w Anglii i innymi. Instytut pozbawiony zostaje w 1974 roku możliwości samodzielnej oceny polityki mieszkaniowej. Do pracy w szkolnictwie wyższym przechodzą ostatecznie Adam Andrzejewski i Witold Nieciuński,

wcześniej – od 1965 roku – Juliusz Goryński. Książka Witolda Nieciuńskiego *O modelach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej,* ukończona w 1972 roku, związana ściśle ze stanowiskiem Instytutu wstrzymywana jest przez cenzurę dwa lata.

W latach 1974–1986 kadra naukowa IGM stanowi, w okrojonej postaci, różnie usytuowany w Instytucie Kształtowania Środowiska pion mieszkaniowy, a w latach 1986–1990 – w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Wraz z likwidacją IGM badania mieszkaniowe ulegają ilościowemu ograniczeniu. Podstawowa tematyka badań zostaje utrzymana, podobnie jak tradycja zgłaszania w latach zwrotów politycznych propozycji zmian w polityce mieszkaniowej. Badania wykazują załamywanie się programu budownictwa mieszkaniowego z 1972 roku. Narastający od przynajmniej dekady strukturalny kryzys społeczno-gospodarczy obejmuje od 1979 roku gospodarkę Polski, w tym gospodarkę mieszkaniową. Źródłami kryzysu mieszkaniowego wskazywanymi wielokrotnie w badaniach IBM i IGM są: brak konsekwentnej polityki, niespójny jej system, niedostateczne środki kierowane na rozwój mieszkalnictwa, złe rozwiązania technologiczne łączące się z kapitałochłonną i nieefektywną metodą budownictwa wielkopłytowego obarczonego istotnymi wadami architektoniczno-urbanistycznymi.

Badania w tym zakresie stanowią podstawę krytycznej oceny mieszkalnictwa w Polsce przez kadrę byłego IGM w ekspertyzie powstałej przy PTE pod kierunkiem Adama Andrzejewskiego i Witolda Nieciuńskiego w 1979 roku. Gwałtowne zmiany polityczne w 1981 roku i pogłębiająca się niepewność losów mieszkalnictwa wywołują kolejny głos środowiska naukowego IGM w formie tak zwanej II ekspertyzy PTE. Wywiad Adama Andrzejewskiego dla tygodnika „Polityka", związany z tematyką „II ekspertyzy", zatrzymuje cenzura. Nie znajduje też szerszego oddźwięku oparty na dorobku IGM raport Edwarda Kuminka i Witolda Nieciuńskiego dotyczący problemów mieszkaniowych, napisany na I Zjazd „Solidarności" w 1981 roku. Bez reakcji władz pozostaje prognoza ostrzegawcza mieszkalnictwa wykonana w 1981 roku przez Adama Andrzejewskiego i Juliusza Goryńskiego pod egidą Komitetu PAN „Polska 2000". Podobny los spotyka krytyczne oceny założeń polityki mieszkaniowej rządu opracowane w latach 1984 i 1986 przez pracowników byłego IGM pod kierunkiem Edwarda Kuminka. Autorski raport Adama Andrzejewskiego dotyczący stanu mieszkalnictwa opracowany w 1986 roku wydany może być tylko w tak zwanym drugim obiegu. Ostatnią przed rozpoczęciem rynkowej transformacji systemowej większą publikacją środowiska badaczy IGM jest książka z 1989 roku poświęcona 70-leciu Adama Andrzejewskiego podsumowująca problemy mieszkalnictwa. Książka ta nie może już wywrzeć wpływu na bieg wydarzeń mieszkaniowych i innych.

Uchwały Okrągłego Stołu nie ujmują najważniejszych przyczyn kryzysu i błędnej polityki mieszkaniowej, mimo trafnych diagnoz środowiska IGM. Sta-

nowią sygnał nadchodzącego zwrotu w polityce mieszkaniowej w kierunku jej radykalnego urynkowienia.

Po 1989 roku środowisko IGM opowiada się za modelem gospodarki mieszkaniowej nacechowanym głęboką interwencją w rynkowe mechanizmy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Początkowe deklaracje władz o potrzebie społecznej gospodarki rynkowej uzasadniają mieszkaniowy optymizm wzmocniony odradzającym się od końca 1990 roku instytucjonalnie IGM. Polityka mieszkaniowa władz okazuje się jednak wkrótce elementem tak zwanej terapii szokowej, pomijającej istotę problemu mieszkaniowego. W zasadniczo zmienionej sytuacji społeczno-gospodarczej głównymi kierunkami badań Instytutu, jego propozycji oraz działań aplikacyjnych stają się: gospodarowanie i zarządzanie zasobem mieszkaniowym, społeczne skutki rynkowej gospodarki mieszkaniowej, finansowanie budownictwa mieszkaniowego, programowanie oraz projektowanie zabudowy mieszkaniowej w miastach i na wsi, a także problemy lokalnych rynków – budowlanego, inwestycyjnego oraz nieruchomości. Nowe założenia polityki mieszkaniowej wywołują konieczność badań koncepcyjno-modelowych tej polityki oraz obserwacji jej realizacji w skali kraju i na poziomie lokalnym. Od 1991 roku w IGM opracowano monitoring mieszkaniowy, a w 1993 roku – monitoring budowlany.

W 1992 roku IGM przedstawia raport o stanie mieszkalnictwa w Polsce. Raport omówiony jest podczas zwołanej przez Instytut konferencji poświęconej podstawowym problemom polskiego mieszkalnictwa na początku transformacji systemowej. Raport i referaty konferencyjne mają istotne znaczenie dla państwowych założeń polityki mieszkaniowej przyjętych jako „Nowy ład mieszkaniowy" i związanych z tym ustaw. W 1995 roku ważnym wydarzeniem staje się II Konferencja Naukowa IGM poświęcona ocenie procesu reform i dalszym przekształceniom systemowym mieszkalnictwa. Na obu konferencjach IGM znawcy problematyki próbują przeciwstawić się uproszczonemu spostrzeganiu kwestii mieszkaniowej.

W 1994 roku ukazuje się w Niemczech monografia *Transformacja gospodarki mieszkaniowej w Polsce* przygotowana przez Instytut Osadnictwa i Mieszkalnictwa Westfalskiego Uniwersytetu w Münster we współdziałaniu z IGM. Współpraca Instytutu z Komitetem Osiedli Ludzkich EKG ONZ umożliwia w 1993 roku organizację międzynarodowego warsztatu na temat gospodarki mieszkaniowej. W 1996 roku powstaje w IGM publikacja przedstawiająca polskie mieszkalnictwo w okresie transformacji, przeznaczona dla ekspertów ONZ. Instytut uczestniczy w przygotowaniu polskich materiałów na światową konferencję ONZ Habitat II w Stambule w 1996 roku. W tym samym roku współdziałanie IGM z Uniwersytetem w Greenwich umożliwia publikację książki traktującej o polityce mieszkaniowej w Europie (P. Balchin, *Housing policy in Europe,* Routledge, London–New York 1996). Przyszłemu kształtowaniu się mieszkal-

nictwa służy opracowana w 1996 roku w Instytucie prognoza sięgająca 2010 roku. W związku z drugą konferencją ONZ Habitat w 1996 roku IGM organizuje w kolejnym roku seminarium dotyczące społecznych, ekonomicznych, technicznych i architektonicznych zagadnień mieszkania w XXI wieku.

Badania Instytutu nad finansowaniem mieszkalnictwa znajdują od 1995 roku zastosowanie w procesie legislacyjnym oraz tworzeniu i działaniu między innymi Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, kas oszczędnościowo-mieszkaniowych oraz podatkowych ulg mieszkaniowych. Z badań tych wynika, że mechanizmy rynku nie pobudzają wystarczająco dopływu środków finansowych na mieszkalnictwo. W określaniu przez IGM propozycji rozwiązań finansowania mieszkalnictwa dopomagają wydatnie porównania zachodnioeuropejskich systemów w tym zakresie. W IGM powstają również przekrojowe raporty dotyczące finansowo-ekonomicznej kondycji polskiego budownictwa, w tym mieszkaniowego.

Uchwalanie ustaw mieszkaniowych mających lokalne odniesienia skłania IGM do obserwacji w latach 1995–1997 skutków ich wprowadzania w formie badań ankietowych obejmujących czynsze, dodatki mieszkaniowe, eksmisje oraz przekształcenia własnościowe. Badania IGM ukierunkowane na wymiar społeczny i kwestie polityki mieszkaniowej ukazują konsekwencje i ograniczenia tej polityki w okresie transformacji. Równoległe zadanie stanowi poznanie opinii o tych przekształceniach różnych grup społecznych. Do tradycji międzywojennej należą badania ankietowe w tym zakresie. Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej zaznaczają się także podczas konferencji mieszkaniowych w Spale, współorganizowanych przez IGM. Kontynuowane są tak istotne w działalności IBM-IGM badania standardów i tendencji architektonicznych i urbanistycznych nowo wznoszonej zabudowy mieszkaniowej. Wątkiem badań sięgających tradycjami powojennego IGM jest forma zamieszkania ludzi starszych i perspektywy młodego pokolenia w tym zakresie. Prowadzane są seminaria na temat mieszkań dla młodego pokolenia (1998) oraz ludzi starszych (2001). W końcu lat dziewięćdziesiątych wykonano także badania dotyczące kwestii mieszkań socjalnych.

Proces przystosowywania się gmin do prowadzenia względnie samodzielnej polityki mieszkaniowej powoduje podjęcie w IGM badań i publikacji dotyczących założeń, zakresu i metody lokalnych strategii mieszkaniowych. Znaczenie wymiaru lokalnego podkreślone jest także poprzez tematykę międzynarodowej konferencji „Uwarunkowania realizacji polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym" zorganizowanej w1999 roku z okazji 50-lecia istnienia IBM/IGM.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych widać już, że kryzys mieszkaniowy nie zostaje przezwyciężany. Pogłębia się, przybierając nieznane przed 1989 roku formy. Założenia państwowej polityki mieszkaniowej z 1995 roku nie zawierają programu działań ani instrumentów ich realizacji. Także rządowa „Strategia dla Polski" z tegoż roku nie przedstawia konkretnych metod przełamania

kryzysu mieszkaniowego. Przyjęta przez władze w 1998 roku średniookresowa strategia rozwoju mieszkalnictwa również nie zapowiada potrzebnych przemian polityki mieszkaniowej. Jest tak, mimo uprzedniego wygłoszonego na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej referatu z ramienia IGM i innych głosów opowiadających się za aktywną polityką mieszkaniowa państwa. Kolejny referat przedstawiciela IGM na temat budownictwa mieszkaniowego w perspektywie lat 2010 i 2020 przedstawiony w 2000 roku na posiedzeniu Komitetu PAN „Polska 2000 Plus" i związany z tym memoriał Komitetu do władz państwowych mówiący o groźbie „katastrofy mieszkaniowej" nie wywołują należytej odpowiedzi.

Środowisko IGM podtrzymuje generalne stanowisko o konieczności ustanowienia programu subwencjonowanego budownictwa mieszkaniowego. Uznaje, że do systemu gospodarki mieszkaniowej powinny być wprowadzone efektywnościowe mechanizmy rynkowe oraz pomoc dla budownictwa własnościowego. Działalność w tym zakresie nie może naruszać jednak społecznych celów wspieranej środkami publicznymi gospodarki i polityki mieszkaniowej, w tym jej wymiaru socjalnego. Stanowisku temu dają zbiorczy wyraz uczestnicy i autorzy dyskusji i artykułów przedstawianych w latach 2000–2002 w „Sprawach Mieszkaniowych". Krytyka neoliberalnego podejścia do rozwoju mieszkalnictwa wynikającego z rządowego programu strategii gospodarczej z 2002 roku stanowi jeszcze jeden pretekst do likwidacji Instytutu w tymże roku. Nawiązując do tradycji polskiej szkoły podchodzenia do zagadnień mieszkaniowych, środowisko IGM opiera się bowiem różnym pozornie „łatwym" rozwiązaniom, rynkowym „nowinkom" mieszkaniowym, spaczeniom wpływu urzędniczej władzy itp. Kwartalnik „Sprawy Mieszkaniowe" przestaje istnieć wraz z IGM, tak jak tak zwana zielona seria prac uruchomiona po reaktywacji Instytutu.

Nieliczna, zdziesiątkowana z różnych przyczyn kadra byłego IGM, wchodzi w 2003 roku w skład Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast. Pod koniec 2002 roku na bazie zlikwidowanego IGPiK utworzono także Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Zakład Mieszkalnictwa i Budownictwa IGPiM, bez badaczy byłego IGM, zajmuje się rynkiem nieruchomości, w tym mieszkaniowych oraz ich rewitalizacją. Doradza gminom w zakresie strategii i gospodarki mieszkaniowej, także wspólnotom, inwestorom mieszkaniowym i innym. Nie współpracuje z Zakładem Mieszkalnictwa IRM, którego potencjał badawczy ulega zasadniczemu – nieporównanie większemu niż podczas poprzednich roszad instytucjonalnych dotykających IGM – zmniejszeniu. Będąc, jak IGM, placówką resortową, ZM IRM zdany jest jednak w znacznie większym stopniu na zlecenia rynkowe i wycinkowe prace badawcze wynikające z zainteresowań Ministerstwa Infrastruktury, uzupełniane projektami badawczymi finansowanymi przez resort nauki. Ustają – ustanowione przez IGM – instytucjonalne kontakty naukowe ZM IRM z zagranicą. Badania ZM IRM nie mogą zapełnić

pola zainteresowań zlikwidowanego IGM. W wielu przypadkach dorównują jednak dokonaniom IGM. Publikowane są na ogół w kwartalniku IRM „Problemy Rozwoju Miast". W Zakładzie Mieszkalnictwa IRM ostaje się grupa badaczy kontynuująca analizy prowadzone w duchu polskiej szkoły mieszkaniowej.

Potrzebę reform mieszkalnictwa głosi także Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe powołujące się na tradycje polskiej szkoły mieszkaniowej. Problematyka ta znajduje również miejsce na corocznych konferencjach w Spale, organizowanych przez Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, wspieranych dawniej przez IGM i nadal przez PTM. W konferencjach tych uczestniczą badacze Zakładu Mieszkalnictwa IRM.

Projekty badawcze z zakresu polityki społecznej finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (konkursy XXXVI i XXXVII)

Konkurs XXXVI

Przygotowanie uczniów szkół zawodowych do elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, dr hab. Ryszard Gerlach, UNIWERSYTET KAZIMIERZA WIELKIEGO, WYDZIAŁ PEDAGOGIKI I PSYCHOLOGII

Transformacje szkolnictwa wyższego w społeczeństwie opartym na wiedzy: teoretyczny kontekst funkcjonowania instytucji edukacyjnych a zmiana społeczna, dr hab. Marek Kwiek, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Dopasowanie osoby do organizacji pod względem wartości zawodowych a zadowolenie z pracy i zachowania w organizacji, dr hab. Anna Maria Zalewska, SZKOŁA WYŻSZA PSYCHOLOGII SPOŁECZNEJ W WARSZAWIE, WYDZIAŁ PSYCHOLOGII

Środowiskowe systemy rehabilitacji i wsparcia w procesie zdrowienia osób chorych psychicznie, dr Paweł Władysław Bronowski, AKADEMIA PEDAGOGIKI SPECJALNEJ IM. MARII GRZEGORZEWSKIEJ, WYDZIAŁ STOSOWANYCH NAUK SPOŁECZNYCH

Przestępczość i jej kontrolowanie w rzeczywistości społecznej i politycznej, dr hab. Anna Dobrochna Kossowska, INSTYTUT NAUK PRAWNYCH PAN

Instrumenty badania skuteczności prawa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i wykluczeniu, dr hab. Małgorzata Maria Gersdorf, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Zasada solidaryzmu w polskich rozwiązaniach ustrojowych. W poszukiwaniu nowych form solidaryzmu społecznego, dr hab. Anna Łabno, UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH, WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Wynagrodzenie za pracę we współczesnej gospodarce, prof. dr hab. Zofia Jacukowicz, INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH

Czy wzrost gospodarczy redukuje ubóstwo? Pomiar i implikacje dla polityki gospodarczej w Polsce, dr Michał Brzeziński, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

Sektor usług żywieniowych jako kanał dystrybucji żywności, dr inż. Michał Gazdecki, UNIWERSYTET PRZYRODNICZY W POZNANIU, WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

Ocena efektywności wydatków sektora publicznego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej, dr Grażyna Beata Kozuń-Cieślak, POLITECHNIKA RADOMSKA IM. KAZIMIERZA PUŁASKIEGO, WYDZIAŁ EKONOMICZNY

Regionalny wymiar gospodarki opartej na wiedzy w Polsce, prof. dr hab. Barbara Błaszczyk, WYŻSZA SZKOŁA BIZNESU – NATIONAL LOUIS UNIVERSITY W NOWYM SĄCZU, WYDZIAŁ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ZARZĄDZANIA

Partycypacja finansowa pracowników a rezultaty ekonomiczne polskich przedsiębiorstw na tle wybranych państw, dr Maciej Kozłowski, UNIWERSYTET ŁÓDZKI, WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY

Ewolucja systemu gospodarczego RFN. Reformy rynku pracy i zabezpieczenia na starość w latach 2001–2005 a komplementarność instytucji, dr Sebastian Płóciennik, UNIWERSYTET WROCŁAWSKI, CENTRUM STUDIÓW NIEMIECKICH I EUROPEJSKICH IM. WILLY BRANDTA

Szanse i zagrożenia wynikające z międzynarodowej mobilności zawodowej na przykładzie emigracji z Polski osób wykonujących zawody medyczne, dr Anna Elżbieta Murdoch, Szkoła GŁÓWNA HANDLOWA KOLEGIUM ANALIZ EKONOMICZNYCH

Rodzaje, zasięg i ekonomiczna efektywność bezpośrednich form partycypacji pracowniczej w Polsce na tle starych krajów UE, prof. dr hab. Stanisław Rudolf, UNIWERSYTET ŁÓDZKI, WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY

Instytucje w procesie przemian strukturalnych i społeczno – ekonomicznych na polskiej wsi i w rolnictwie w świetle wsparcia unijnego, dr Mirosław Drygas, INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA PAN

Spójność społeczno–ekonomiczna a modernizacja gospodarki Polski, prof. dr hab. Michał Gabriel Woźniak, UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE, WYDZIAŁ TOWAROZNAWSTWA

Funkcjonowanie rynków pracy w UE – integracja czy pogłębianie różnic? Badanie charakteru oraz stopnia integracji rynków pracy w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem odmienności modeli społecznych państw członkowskich, dr hab. Krystyna Gawlikowska-Hueckel, UNIWERSYTET GDAŃSKI, WYDZIAŁ EKONOMICZNY

Znaczenie instytucji doradczych w rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do UE, dr inż. Teresa Miś, UNIWERSYTET RZESZOWSKI, WYDZIAŁ EKONOMII

Rozwój regionalny i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, dr Maciej Smętkowski, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, INSTYTUT AMERYK I EUROPY

Relacje ekonomiczne między rewitalizacją obszarów miejskich a rozwojem lokalnym (na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego), dr hab. Dariusz Waldziński, UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE, WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

Kontrakt międzypokoleniowy w starzejących się społeczeństwach, dr Piotr Szukalski, UNIWERSYTET ŁÓDZKI, WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY

Skuteczność subwencji w wyrównywaniu poziomu dochodów gmin województwa mazowieckiego, prof. dr hab. Marian Grzegorz Podstawka, SZKOŁA GŁÓWNA GOSPODARSTWA WIEJSKIEGO W WARSZAWIE, WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce. Zróżnicowanie regionalne i wpływ na aktywność społeczną, dr Marek Furmankiewicz, UNIWERSYTET PRZYRODNICZY WE WROCŁAWIU, WYDZIAŁ INŻYNIERII KSZTAŁTOWANIA ŚRODOWISKA I GEODEZJI

Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje, prof. dr hab. Maria Jastrzębska, INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ

Kształtowanie polityki rozwoju regionu poprzez badania foresightowe, dr hab. Krzysztof Malik, POLITECHNIKA OPOLSKA, WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I INŻYNIERII PRODUKCJI

Analiza porównawcza wyników międzynarodowych badań umiejętności uczniów PISA w oparciu o semi-parametryczne metody dopasowania oraz hierarchiczne modele liniowe, dr Roman Józef Dolata, CASE – CENTRUM ANALIZ SPOŁECZNO–EKONOMICZNYCH – FUNDACJA NAUKOWA

Społeczne i organizacyjne uwarunkowania konstruowania procedur Zarządzania Zasobami Ludzkimi we współczesnych organizacjach biznesowych, prof. dr hab. Krzysztof Tomasz Konecki, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego, prof. dr hab. Marian Malikowski, UNIWERSYTET RZESZOWSKI, WYDZIAŁ SOCJOLOGICZNO-HISTORYCZNY

Tożsamość i więzi a transnarodowe przestrzenie społeczne, dr Aleksandra Grzymała-Kazłowska, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ FILOZOFII I SOCJOLOGII

Eksplikacja i aplikacja koncepcji wskaźnika w badaniach i praktyce społecznej, dr hab. Jarosław Józef Górniak, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI, WYDZIAŁ FILOZOFICZNY

Podaż pracy kobiet jako racjonalna alokacja zasobów, prof. dr hab. Henryk Domański, INSTYTUT FILOZOFII I SOCJOLOGII PAN

Biedaszybnicy Zagłębia Wałbrzyskiego. Studium socjologiczne, dr hab. Zdzisław Zagórski, UNIWERSYTET WROCŁAWSKI, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne województwa podkarpackiego, dr Bożena Tuziak, UNIWERSYTET RZESZOWSKI, WYDZIAŁ SOCJOLOGICZNO-HISTORYCZNY

Wizualna kompetencja społeczna jako przedmiot badań współczesnej socjologii, dr hab. Rafał Drozdowski, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Estetyka jako narzędzie podziału i zawłaszczania przestrzeni miejskiej, prof. dr hab. Rafał Drozdowski, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Wartości – ciągłość i zmiana. Socjologiczne studium społeczności śląskich, dr hab. Urszula Swadźba, UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Przestrzeń publiczna miast śląskich. Przypadek Katowic i Gliwic, dr Krzysztof Bierwiaczonek, UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Psychologiczne i społeczne aspekty wiary w internet. Przykład e-biznesu, dr hab. Janusz Czapiński, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, INSTYTUT STUDIÓW SPOŁECZNYCH

Informacyjne i perswazyjne funkcje reklamy społecznej w świetle antropologii i aksjologii, dr Arkadiusz Stanisław Dudziak, UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE, WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY

Socjoekonomiczne podstawy konstruowania tożsamości narodowej. Przypadek Kraju Basków, prof. dr hab. Zdzisław Mach, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI, WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I POLITYCZNYCH

Panika moralna jako narzędzie przywracania i ochrony ładu społecznego, mgr Iwona Magdalena Zielińska, INSTYTUT FILOZOFII I SOCJOLOGII PAN

Kierunki, przyczyny, formy i społeczne konsekwencje współczesnych emigracji zarobkowych w indywidualnych doświadczeniach migracyjnych mieszkańców województwa podlaskiego, dr Barbara Cieślińska, UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU, WYDZIAŁ HISTORYCZNO-SOCJOLOGICZNY

Lokalne problemy generowane przez migrację, prof. dr hab. Zofia Kawczyńska-Butrym, UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ, WYDZIAŁ FILOZOFII I SOCJOLOGII

Lokalne Grupy Działania w społecznościach wiejskich: między interwencją a interakcją. Ewaluacja pilotażowego programu LEADER +, doc. dr hab. Izabella Anna Bukraba-Rylska, INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA PAN

Polityka G.W. Busha w kwestii religijnych organizacji charytatywnych w latach 2000–2008, dr hab. Dorota Praszałowicz, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI, WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH I POLITYCZNYCH

Opracował P. Szaniawski na podstawie www.nauka-polska.pl

Konkurs XXXVII

Konsumpcja a rozwój społeczno-gospodarczy regionów, prof. dr hab. Alicja Kusińska, INSTYTUT BADAŃ RYNKU, KONSUMPCJI I KONIUNKTUR

Wiejskie obszary depopulacyjne. Delimitacja i charakterystyka. Próba wieloczynnikowej delimitacji obszarów depresji demograficznej oraz charakterystyka struktury gospodarczej i społecznej tych obszarów, prof. dr hab. Andrzej Tadeusz Rosner, INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA PAN

Uwarunkowania demograficzne regionalnej polityki społecznej województw nadodrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przygranicznych do 2035 r., dr hab. Agata Zagórowska, POLITECHNIKA OPOLSKA, WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I INŻYNIERII PRODUKCJI

Zmiany modelu rodziny a zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze dla osób starszych, prof. dr hab. Irena Elżbieta Kotowska, SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA, KOLEGIUM ANALIZ EKONOMICZNYCH

Zarządzanie migracją w krajach Unii Europejskiej. Polityka integracyjna na poziomie lokalnym, narodowym i ponadnarodowym., dr hab. Maria Teresa Skoczek, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ GEOGRAFII I STUDIÓW REGIONALNYCH

Określenie wewnątrzregionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego, dr hab. Mieczysław Jan Król, UNIWERSYTET RZESZOWSKI, WYDZIAŁ EKONOMII

Przesiedleńcy z dawnych kresów Rzeczypospolitej w strukturze demograficznej i społecznej Śląska Opolskiego w sześćdziesięcioleciu 1945–2005, prof. dr hab. Robert Rauziński, PAŃSTWOWY INSTYTUT NAUKOWY – INSTYTUT ŚLĄSKI W OPOLU

Kapitał ludzki w polityce społeczno-gospodarczej na przykładzie województw w Polsce, dr Ireneusz Jaźwiński, UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI, WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I EKONOMIKI USŁUG

Partnerstwo publiczno-prywatne jako determinanta rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego, dr Magdalena Karina Majchrzak, UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI, WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I EKONOMIKI USŁUG

Życie po więzieniu - readaptacja w środowisku otwartym, prof. dr hab. Bronisław Urban, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI, WYDZIAŁ FILOZOFICZNY

Trajektorie uczenia się w instytucjach kształcenia ustawicznego, dr hab. Ewa Anna Kurantowicz, DOLNOŚLĄSKA SZKOŁA WYŻSZA, WYDZIAŁ NAUK PEDAGOGICZNYCH

Polacy w Wielkiej Brytanii – portrety życia szkolnego dzieci polskich migrantów w kontekście szerszych procesów adaptacji do nowych warunków społeczno-kulturowych, dr Piotr Mikiewicz, DOLNOŚLĄSKA SZKOŁA WYŻSZA, MIĘDZYNARODOWY INSTYTUT STUDIÓW NAD KULTURĄ I EDUKACJĄ

Bezrobocie i odpowiedzialność: przyczyny i konsekwencje różnych sposobów radzenia sobie w sytuacji braku pracy, dr Sylwiusz Jan Retowski, SZKOŁA WYŻSZA PSYCHOLOGII SPOŁECZNEJ W WARSZAWIE, WYDZIAŁ ZAMIEJSCOWY W SOPOCIE

Losy bezdomnych matek, mgr Marta Mikołajczyk, AKADEMIA PEDAGOGIKI SPECJALNEJ IM. MARII GRZEGORZEWSKIEJ, WYDZIAŁ STOSOWANYCH NAUK SPOŁECZNYCH

Młode kobiety na podkarpackim rynku pracy, prof. dr hab. Mirosław Józef Szymański, INSTYTUT BADAŃ EDUKACYJNYCH

Innowacyjność w procesie endogennego rozwoju regionu peryferyjnego. Studium socjologiczne., dr Arkadiusz Wiesław Tuziak, UNIWERSYTET RZESZOWSKI, WYDZIAŁ SOCJOLOGICZNO-HISTORYCZNY

Nigdy u siebie. Przemiany tożsamości emigrantów polskich z Kazachstanu osiedlających się w Rosji, Niemczech i Polsce w ramach rządowych systemów repatriacji., dr Robert Wyszyński, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ FILOZOFII I SOCJOLOGII

Procesy migracyjne a strategie rodzinne mieszkańców mazowieckiego miasteczka; wnioski dla polityki społecznej, dr hab. Jolanta Supińska-Modzelewska, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH

Dorastanie na Greenpoincie. Przemiany tożsamości i nowe horyzonty oczekiwań w społeczności migrantów, mgr Mateusz Paweł Halawa, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, INSTYTUT STUDIÓW SPOŁECZNYCH

Wpływ zagranicznych migracji zarobkowych mieszkańców województwa zachodniopomorskiego na regionalny rynek pracy., dr hab. Jacek Leoński, UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI, WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY

Uwarunkowania i strategie budowania zbiorowego i indywidualnego kapitału społecznego w procesie samoorganizacji wybranych społeczności wiejskich. Płeć jako czynnik różnicujący, mgr Ilona Matysiak, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, INSTYTUT STUDIÓW SPOŁECZNYCH

Zamieszkiwanie a komfort. Definiowanie komfortu i strategie jego budowania w przestrzeni prywatnej przez mieszkańców Poznania., dr hab. Marek Krajewski, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Niewidzialne miasto. Cele i konsekwencje pozainstytucjonalnych form modyfikowania przestrzeni dużych polskich miast oraz metodologiczne problemy ich badania z użyciem danych wizualnych., dr hab. Marek Krajewski, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

System aksjonormatywny społeczeństwa obywatelskiego. Analiza socjologiczna na podstawie badań organizacji pozarządowych w Krakowie, prof. dr hab. Aniela Dylus, UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO W WARSZAWIE, WYDZIAŁ NAUK HISTORYCZNYCH I SPOŁECZNYCH

Transnarodowość jako wymiar instytucjonalizacji obecności imigrantów z Ukrainy w Polsce, mgr Marta Joanna Biernath, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI

Oblicza westernizacji. Kontakt z kulturą Zachodu a przemiany instytucji rodziny oraz tożsamości etnicznej współczesnych Wietnamczyków, prof. dr hab. Ewa Lidia Nowicka-Rusek, UNIWERSYTET WARSZAWSKI, WYDZIAŁ FILOZOFII I SOCJOLOGII

Ludzie starzy w przestrzeni publicznej: zaangażowanie religijne a tworzenie kapitału społecznego – konteksty i konsekwencje, dr Stella Grotowska, UNIWERSYTET WROCŁAWSKI, WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Dyskryminacja osób starszych na rynku pracy w Polsce, dr hab. Grażyna Skąpska, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI, WYDZIAŁ FILOZOFICZNY

Religijność jako wyznacznik zdrowia i jakości życia osób starszych, prof. dr hab. Beata Maria Tobiasz-Adamczyk, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI, COLLEGIUM MEDICUM, WYDZIAŁ LEKARSKI

Wpływ integracji europejskiej na przemiany kulturowe i rozwój społeczno-gospodarczy Euroregionu „Śląsk Cieszyński", prof. dr hab. Janusz Węc, WYŻSZA SZKOŁA ADMINISTRACJI W BIELSKU-BIAŁEJ, WYDZIAŁ NAUK HUMANISTYCZNYCH I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Opracowała M. Kocik na podstawie www.nauka-polska.pl

Habilitacje z zakresu polityki społecznej zakończone w roku 2009

Przemiany miejskiej sieci osadniczej w Polsce w świetle metod matematycznych
Autor rozprawy habilitacyjnej: Iwona Anna Jażdżewska
Data zakończenia: 2009/03/10

Przekształcanie przestrzeni społecznej placówki. Studium społeczno-pedagogiczne na przykładzie żłobków
Autor rozprawy habilitacyjnej: Lucyna Telka
Data zakończenia: 2009/03/24

Struktura a kultura. O uwarunkowaniach orientacji emancypacyjnych w społeczeństwie polskim
Autor rozprawy habilitacyjnej: Piotr Żuk
Data zakończenia: 2009/04/06

Krytyka i afirmacja polityki społecznej
Autor rozprawy habilitacyjnej: Ryszard Szarfenberg
Data zakończenia: 2009/04/22

Przymus bezczynności. Studium pedagogiczno-społeczne czasu wolnego bezrobotnych
Autor rozprawy habilitacyjnej: Małgorzata Orłowska
Data zakończenia: 2009/05/06

Ochrona dzieci przed krzywdzeniem - perspektywa globalna i lokalna
Autor rozprawy habilitacyjnej: Ewa Irena Jarosz
Data zakończenia: 2009/05/12

Czas wolny jako kategoria diagnostyczna procesów rozwoju społeczno-gospodarczego
Autor rozprawy habilitacyjnej: Małgorzata Bombol
Data zakończenia: 2009/06/22

Wykluczenie jako problem filozofii edukacji. Komentarz do badań empirycznych
Autor rozprawy habilitacyjnej: Piotr Kostyło
Data zakończenia: 2009/07/07

Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów
Autor rozprawy habilitacyjnej: Mirosława Janoś-Kresło
Data zakończenia: 2009/10/26

Opracował R. Szarfenberg na podstawie www.nauka-polska.pl