

Dekomodyfikacja w polityce społecznej

Najważniejszy problem współczesnej polityki społecznej to proces, w którym zarówno ludzkie potrzeby, jak i siła robocza stają się towarami. To oznacza, że indywidualna pomyślność staje się uzależniona od mechanizmów rynkowych. Polityka społeczna nie była prowadzona przed powstaniem nowoczesnego kapitalizmu, jednakże z całą pewnością została ona przez nowoczesny kapitalizm przekształcona. Troska o indywidualną pomyślność w społeczeństwach tradycyjnych dotyczyła świata, który tylko w niewielkim stopniu uległ utowarowieniu. W średniowieczu indywidualne szanse na przetrwanie wyznaczała nie umowa o pracę lecz rodzina, Kościół czy łaskawość pana.

Rozwój kapitalizmu prowadził do zanikania „nieutowarowionych” form ochrony socjalnej. Gdy zaspokajanie ludzkich pragnień zaczęło oznaczać kupowanie towarów, pojawiły się nowe zagadnienia – znaczenie zaczęła mieć siła nabywcza i podział dochodów. Jednakże, gdy również i praca stała się towarem, problemem stała się zdolność ludzi do przetrwania bez wchodzenia na rynek. To właśnie stało się najbardziej kontrowersyjnym zagadnieniem polityki społecznej. Problem komodyfikacji tkwi u podstaw marksistowskiej analizy roli klas społecznych w procesie akumulacji kapitału: niezależni wytwórcy przekształcają się w pracowników najemnych. Wedle Marksa, utowarowienie pracy oznaczało alienację.

Formy utowarowienia pracy to jedno z centralnych zagadnień współczesnej filozofii, ideologii i teorii społecznej. Klasyczni, leseferystyczni liberałowie kwestionowali rozwiązania alternatywne wobec mechanizmów rynkowych uznając, że mogłyby one zakłócać świętą równowagę podaży i popytu. Uznawali oni, podobnie zresztą, jak ich współcześni następcy, że płaca minimalna nie doprowadzi do likwidacji ubóstwa lecz do jego utrwalenia. Z kolei stosunek marksistów do tego zagadnienia zawsze był niejednoznaczny, choć jedni z nich wskazywali na to, że prawdziwa pomyślność ludzi oznacza konieczność likwidacji pracy najemnej, inni zaś wierzyli, że podstawowa zmiana dokona się w toku reform socjalnych. Poglądy tego rodzaju były zgłaszane nie tylko przez reformistycznych socjaldemokratów, można je znaleźć również w Manifestie

Komunistycznym i w przeprowadzonej przez Marksa analizie *English Factory Act*. T.H. Marshall (1950) uważał, że socjalne prawa obywatelskie rozwiązują problem komodyfikacji, że zatem przyczyniają się do pomniejszenia doniosłości podziałów klasowych. Wreszcie, tradycyjny konserwatyzm odrzucał zasadę komodyfikacji wskazując na to, że stanowi ona wyzwanie dla porządku społecznego organizowanego przez państwo i dla społecznej integracji: konserwatyści obawiali się, że funkcjonowanie mechanizmów rynkowych dobieje zastany ład społeczny.

Polanyi w *The Great Transformation* (1944) wskazuje na takie, zgoła zasadnicze, sprzeczności wbudowane w leseferystyczny kapitalizm, które prowadzą do całkowitego utowarowienia pracy. Jedynie dzięki temu system może się rozwijać, ale w procesy komodyfikacji pracy wbudowane są przesłanki jego porażki: jeśli siła robocza staje się jedynie towarem to znikają nierynkowe racje dla podejmowania pracy.

Komentarz Polanyi'ego dotyczący przed-przemysłowych form bezpieczeństwa dochodowego wypracowanych w Speenhamland i znanych jako „Speenhamland System” uniemożliwiał całkowite przekształcenie pracy w towar. W istocie rzeczy, zasady systemu, gwarantując pozbawionym ziemi robotnikom rolnym dochody pozwalające na utrzymanie rodzin, powodowały, że nie musieli oni migrować do miast w poszukiwaniu pracy w fabrykach. Zatem, do 1834 roku, to jest, do chwili ich zastąpienia przepisami nowego Ustawodawstwa Ubogich, zasady „Speenhamland System” powstrzymywały rozwój angielskiego kapitalizmu.

Wprowadzanie w życie zasad nowego Ustawodawstwa Ubogich było zatem formą aktywnej polityki społecznej zmierzającej do uczynienia z wynagrodzenia za pracę podstawowego źródła utrzymania poddającego ludzi mechanizmom rynku. Indywidualna pomyślność – jeśli nie przetrwanie – stało się uzależnione od czyichś decyzji o zatrudnieniu pracownika. Możemy utrzymywać zatem, że zasady „Speenhamland System” stanowiły formę pre-komodyfikacji ponieważ zawierały one tradycyjne gwarancje dochodowe charakterystyczne dla społeczeństwa feudalnego. Leseferystyczne przepisy Ustawodawstwa Ubogich mogą, w pobieżnych interpretacjach, wydawać się przejawem świadomej bierności władzy. Jednakże, za tą fasadą należy dostrzec należy dostrzec brutalną politykę społeczną zorientowaną na ustanowienie dystrybucyjnej hegemonii rynku wyznaczającego przesłanki indywidualnej pomyślności. Po to, aby przetrwać, robotnik, który nie buduje swojego bezpieczeństwa socjalnego na własności i nie może liczyć na to, że zostanie wsparty przez państwo w zaspokajaniu swoich potrzeb, musi traktować swoją pracę jako towar.

Utowarowienie ludzi i ich potrzeb przyspiesza wprawdzie działanie maszynierii kapitalistycznej akumulacji, ale pomniejsza znaczenie decyzji podejmowanych przez poszczególnych robotników. Liberalny dogmat o pożytku płynącym

z wolnego rynku wydaje się usprawiedliwiony: pracownik może swobodnie podejmować swoje decyzje wedle własnych preferencji, wybierając rodzaj pracy, pracodawcy i relacji między czasem pracy i czasem wypoczynku. Jednakże, wszystko wskazuje na to, że Marks i Polanyi, a także – zgoła niedawno – Lindblom (1977) mają rację wtedy, gdy wskazują na to, że jest to wolność w granicach więziennej celi, a zatem – wolność pozorna. Siła robocza nie jest takim towarem, jak każdy inny, ponieważ robotnicy muszą ją reprodukować, reprodukując też społeczeństwo, w którym żyją. Możemy pozwolić sobie na zaniechanie sprzedaży pralek do momentu uzyskania za nie rozsądnej zapłaty, ale robotnicy nie mogą pozwolić sobie na dłuższe okresy bezczynności jeśli nie mają innych zasobów pozwalających im na przetrwanie.

Polityka utowarowienia siły roboczej musiała prowadzić do narastania sprzeczności. Jako towary, ludzie poddani są działaniu sił, na które nie mają wpływu; wartość ich siły roboczej zmieniają nie tylko takie prozaiczne okoliczności jak, na przykład, choroba czy okoliczności wyznaczone dynamiką cykli gospodarczych. Jeśli decyzje robotników są wyznaczane przez rynkową wartość ich pracy, to – z definicji – będą oni między sobą konkurowali; im ostrzejsza ta konkurencja, tym tańsza ich siła robocza. Jeśli ich praca jest utowarowiona, to są zastępowalni i podzieleni, łatwo też może się okazać, że nie ma na ich pracę popytu. Wszystko to oznacza, że wiele jest przesłanek procesów dekomodyfikacji. Wedle argumentów przedstawionych przez Polanyi'ego, jest to konieczny warunek przetrwania systemu. Jest to również wstępny warunek indywidualnej pomysłowości i bezpieczeństwa socjalnego jednostek. Wreszcie, bez dekomodyfikacji pracy, niemożliwa byłoby powstanie ruchów robotniczych; dekomodyfikacja to alfa i omega robotniczej jedności i solidarności.

Różne drogi rozwoju instytucji państwa opiekuńczego odzwierciedlają rozmaite reakcje na naciski zmierzające do dekomodyfikacji. Trzeba jednak zrozumieć myśl podstawową: dekomodyfikacji nie należy mylić z postulatami całkowitego zablokowania procesów utowarowienia pracy – nie powinno się stawiać problemu w kategoriach: wszystko albo nic. Problematyka dekomodyfikacji, tak, jak jest ona tutaj rozumiana, to kwestia zakresu, w jakim jednostki czy rodziny mogą utrzymywać społecznie akceptowany standard życia niezależnie od ich położenia na rynku pracy. W historii polityki społecznej konflikty dotyczyły tego właśnie, to jest, zakresu, w jakim za dopuszczalne uznaje się ograniczenie funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Idzie tu zatem o znaczenie, zakres i jakość praw socjalnych. Gdy podejmowanie pracy staje się bardziej kwestią indywidualnej decyzji – a nie rynkowej konieczności – dekomodyfikacja staje się bliska deproletaryzacji.

To właśnie problematyka utowarowienia pracy stanowiła trzon dziewiętnastowiecznych dyskusji i konfliktów, jakie narodziły się wokół tzw. „kwestii socjalnej”, czy – jak mówiło się w Niemczech – *Arbeitsfrage*. Oczywiście, jest wielce

nieprawdopodobne aby kiedykolwiek siła robocza została całkowicie utowarowiona. Nawet w okresach tryumfów leseferyzmu przetrwały pre-kapitalistyczne reszta wspólnotowego ładu społecznego, pojawiały się też nowe instytucje bezpieczeństwa socjalnego. W dziewiętnastym wieku tradycjonalistyczny konserwatyzm, usiłując chronić prekapitalistyczny system normatywny, stanowił najważniejszą siłę przeciwstawiającą się utowarowieniu pracy i w znaczący sposób wpływał na kierunki rozwoju polityki społecznej, toteż właśnie od dziedzictwa „pre-komodyfikacji” należy rozpocząć dalszą analizę.

Prekomodyfikacja i dziedzictwo konserwatyzmu

Nie należy mylić pre-kapitalistycznego społeczeństwa z gospodarką pozbawioną obrotu towarowego. Był on charakterystyczny dla feudalnego rolnictwa, zaś w średniowiecznych miastach rozwijała się produkcja i wymiana towarów. Systemy podatkowe gospodarki feudalnej czy gospodarki czasów absolutyzmu wymagały obrotu towarowego. Jednakże, w niewielkim stopniu utowarowiona była ludzka praca.

Z całą pewnością pre-kapitalistyczni wytwórcy, chłopci czy handlarze nie mogli liczyć na to, że ich los jest zupełnie niezależny od tego, jak wykonują swoją pracę. Przetrwanie jednostek było niemożliwe bez wykonywania pracy. Jednakże, praca nie stanowiła towaru w tym sensie, że indywidualna pomyślność słabo powiązana była z wynagrodzeniami stanowiącymi podstawową formę dochodu. Gospodarstwa domowe były w dużej mierze samowystarczalne, feudalne należności były w dużej mierze regulowane przez zasadę wzajemności i oznaczały również zobowiązania do pomocy ze strony pana; na miejskich rzemieślnikach czy kupcach ciążył obowiązek członkostwa w cechu, gildii czy bractwie kupieckim, nędzarze mogli liczyć na wsparcie Kościoła. Zatem, w odróżnieniu od kapitalistycznej, nagiej logiki utowarowienia, znakomita część ludzi żyjących w społeczeństwach pre-kapitalistycznych mogła mieć nadzieję, że normy społeczne i organizacje wspólnotowych form życia zbiorowego pozwolą im na utrzymanie się przy życiu. Co więcej, w porównaniu z leseferystycznymi zasadami pomocy biedakom, „pre-kapitalistyczne” wsparcie socjalne wydaje się życzliwe ludziom i nader hojne.

Typową cechą ideologii konserwatywnej jest przekonanie, wedle którego utowarowienie jednostek degraduje moralnie, niszczy więzi społeczne, dezintegruje i prowadzi do rozpadu systemów normatywnych. Przeznaczeniem jednostek, uważając konserwatysty, nie jest konkurencja czy walka, lecz podporządkowanie własnych interesów uznanym autorytetom i kluczowym instytucjom społecznym. Jak konserwatywna praktyka rozwiązuje problem utowarowienia?

Możemy wyróżnić kilka typowych sposobów reakcji: pierwsza z nich to przede wszystkim odwołanie się do zależności o charakterze feudalnym, druga ma charakter korporatystyczny, trzecia zaś etatystyczny.

Feudalne wzorce odrzucają ideę utowarowienia: rynek nie ma znaczenia zaś wynagrodzenia otrzymywane za pracę w stosunkowo niewielkim stopniu wpływają na indywidualną pomyślność. Oto (prawdziwa) opowieść dobrze ilustrującą tę logikę: typowa korporacja amerykańska (przemysł odzieżowy), w latach 70. zdecydowała się na podjęcie produkcji na Haiti, zachęcona niezwykle niskimi kosztami pracy. Po zbudowaniu fabryki, amerykańscy managerowie usiłowali zdobyć najlepszych robotników oferując nieco wyższe wynagrodzenie. Oczywiście, z chwilą otwarcia naboru, pojawiły się tysiące bezrobotnych, chętnych do podjęcia pracy, nie było zatem jakichkolwiek trudności z wyselekcjonowaniem najlepszych kandydatów. Jednakże, po kilku miesiącach fabryka została zamknięta. Dlaczego? Powód był prosty: Amerykanie nie zdawali sobie sprawy z tego, jak funkcjonuje feudalny system troski o pracownika. Zakładał on, że – gdy spali się dom matki pracownika – obowiązkiem jego szefa (na Haiti robotnicy mówią o nim Papa) jest jego odbudowa, gdy dziecko pracownika jest chore lub gdy brat pracownika się żeni, obowiązkiem Papy jest pomoc. Amerykanie założyli nietrafnie, że wynagrodzenie ustalone przez rynek pracy jest równe wynagrodzeniu rzeczywistemu. Gdy ludzka praca jest „utowarowiona”, na przełożonym nie ciąży obowiązek Papy.

Nie należy traktować feudalnego paternalizmu z Haiti jedynie jako wzorca z naszej własnej przeszłości. Patronaż i klientelizm to współczesne wersje tego samego wzoru, który nadal znakomicie zakłóca funkcjonowanie świata towarów. W Stanach Zjednoczonych maszynieria miejskiej polityki pozwala imigrantom należącym do mniejszości etnicznych łączyć pracę zarobkową z indywidualną pomyślnością; siła włoskich chrześcijańskich demokratów zależała w okresie powojennym od troski o ich klientelę wyborczą, wyrażającą się w uprzywilejowanym dostępie do rynku pracy i rentach inwalidzkich. Jeszcze lepszy przykład stanowią wczesne systemy przywilejów pracowniczych znanych z funkcjonowania europejskich i amerykańskich korporacji. Zazwyczaj były to uznaniowe korzyści przyznawane szczególnie cenionym pracownikom. W Stanach Zjednoczonych zaczęto się od polityki prowadzonej przez American Express Company (wtedy jeszcze firmę transportową), ale ten sam, wielkopański styl paternalistycznej i klientelistycznej troski o wybranych pracowników pozostał w okresie powojennym charakterystyczną cechą prywatnych korporacji (Weaver, 1982).

Drugi wariant pre-kapitalistycznego i pre-towarowego ładu gospodarczego odnajdujemy w społeczeństwach korporacyjnych. Pojawił się on w miastach wśród rzemieślników i kupców, służąc im jako sposób na zmonopolizowaną kontrolę reguł dostępu, członkostwa, cen i poziomu produkcji. Cechy i gildie kontrolowały także wynagrodzenia oraz mechanizmy społeczne służące bez-

pieczeństwu socjalnemu członków, a także ich rodzin – wdów i sierot. Sytuację społeczną średniowiecznych rzemieślników i kupców wyznaczała nie tyle rynkowa wartość ich pracy, ile status w korporacji zawodowej. Ważne jest odnotowanie tego, że w rzemieślniczych cechach było miejsce dla mistrzów i dla czeladników, zaś jednym i drugim przypisana była wyraźnie określona pozycja w cechowej hierarchii i dobrze zdefiniowany status. Cechy były organizacjami statusowych hierarchii, ale nie organizacjami klasowymi. Gdy ich funkcjonowanie zostało zakazane, często przekształcały się w stowarzyszenia pomocy wzajemnej. W Niemczech pierwsze towarzystwa ubezpieczeń socjalnych i przepisy regulujące ich działalność miały wiele cech charakterystycznych dla starego, feudalnego porządku. W pewnych grupach zawodowych pierwsze kasy ubezpieczeniowe stanowiły jedną z form korporacyjnej samorządności, zaś członkostwo w było obowiązkowe (Neumann i Schapter, 1982).

Korporatyzm stanowił jedną z wczesnych i najczęściej spotykanych reakcji na problemy, jakie stwarzał proces utowarowienia pracy. Typowe dlań instytucje, takie, jak stowarzyszenia pomocy wzajemnej, przenikały świat wyłaniającej się klasy robotniczej, oferując świadczenia i usługi dostępne tylko dla członków; nie ma niczego dziwnego w tym, że stowarzyszenia pomocy wzajemnej powstawały najczęściej wśród uprzywilejowanych, najwyżej wykwalifikowanych robotników, których praca ciągle wymagała rzemieślniczych umiejętności.

Jednakże, korporatyzm był przede wszystkim rozwiązaniem wybieranym najczęściej przez konserwatystów rządzących w krajach kontynentalnej Europy. Korporatyzm był postrzegany jako rozwiązanie umożliwiające utrzymanie tradycyjnego ładu społecznego w ramach rozwijającej się gospodarki kapitalistycznej, jako sposób na integrowanie jednostek w jedną, organiczną całość, na uchronienie się przed nieszczęściami indywidualizmu i rynkowej konkurencji, na likwidowanie napięć społecznych, do jakich prowadziła logika konfliktu klasowego. Korporatystyczne formy zabezpieczenia socjalnego stały się dogmatem głoszonym przez Kościół katolicki proklamowanym w dwóch najważniejszych encyklikach papieskich poświęconych problematyce socjalnej, to jest, w *Rerum Novarum* (1891) i w *Quadragesimo Anno* (1931), (Messner, 1964). Korporatystyczne wątki były akcentowane wyraźnie w drugiej z tych encyklik i zbiegając się z ideologicznymi propozycjami niemieckiego i włoskiego faszyzmu. Nie traktowały one życzliwie wizji siły roboczej atomizowanej przez rynek, zabiegały natomiast o przywrócenie zasady zasług moralnych. W rezultacie, polityka społeczna faszyzmu odwoływała się chętnie do idei praw socjalnych wiązanych najczęściej z określonymi obowiązkami: lojalność i wysokie standardy moralne były uznawane za konieczne cechy wzorcowego, faszystowskiego człowieka (Rimlinger, 1987; Guillebaud, 1941; Preusser, 1982).

Konserwatywna skłonność do przyjmowania idei praw socjalnych wiązanych z obowiązkami moralnymi, lojalnością czy respektem dla panujących konwencji

jest widoczna również w tradycji etatystycznej, najlepiej ilustrowanej przez niemieckie państwo z czasów Bismarcka i Austrię w okresie rządów von Taffego. Podobnie, jak w przypadku korporatyizmu, etatyzm tamtych czasów koncentruje się na rozwiązywaniu problemu integracji społecznej, wysiłkach zmierzających do ochrony tradycyjnych autorytetów i na zwalczaniu socjalizmu oraz opozycji wobec indywidualizmu i liberalizmu. Intelktualne zaplecze etatyzmu tworzyli tacy konserwatywni akademicy jak Gustaw Schmoller czy Adolf Wagner i nauczanie biskupów Kościoła katolickiego, takich, jak biskup Kettler. Oni właśnie wypracowali zasady „monarchicznego socjalizmu” czy absolutystyczny model troski paternalistyczno- autorytarnego państwa o pomyślność poddanych.

Etatystyczny konserwatyizm traktował prawa socjalne jako rozwiązanie „kwestii społecznej”. Gdy Bismarck i von Taffe budowali pierwsze, nowoczesne systemy ubezpieczeń społecznych to, w gruncie rzeczy, szli śladami wyznaczonymi we Francji przez Napoleona III. Bismarck chciał jednak posunąć się dalej aniżeli ten ostatni, rozważał nawet ustanowienie prawa (lub, jak powiedzieliby inni, obowiązku) do pracy, traktując to jako część szerszej wizji militaryzacji rynku pracy sprowadzającej się w dużej mierze do stworzenia armii pracy (*Soldaten der Arbeit*) przekształcającej robotników w żołnierzy w gospodarce funkcjonującej jak armia (Preller, 1949; 1970; Briggs 1961). W gruncie rzeczy, w latach 30. naziści zaczęli realizować stare idee Bismarcka poprzez wprowadzenie obowiązku zatrudnienia, politykę zniechęcającą kobiety do podejmowania pracy i przymusowym członkostwie w hyper –korporatystycznym Froncie Pracy Roberta Ley’a (Rimmlinger, 1987). Konserwatywna polityka społeczna często zamazywała granicę między prawami i obowiązkami.

Nasza, nieco przydługa wyprawa do konserwatywnych korzeni idei praw socjalnych była konieczna w tej mierze, w jakiej potrzebne było wskazanie na historyczne przesłanki współczesnej polityki społecznej. W niemalże wszystkich krajach europejskich, w tej samej mierze w krajach skandynawskich, co w Wielkiej Brytanii, to właśnie konserwatywne przywiązanie do tradycji przyniosło pierwsze ataki na procesy utowarowienia pracy. Nietrudno odpowiedzieć na pytanie o ich powody. Po pierwsze, konserwatyści, skądinąd całkiem trafnie, obawiali się, że tryumfy liberalizmu, demokracji i kapitalizmu doprowadzą do zniszczenia instytucji, od których zależała ich władza i przywileje. Procesy utowarowienia pracy musiały doprowadzić do zniszczenia feudalnych i absolutystycznych systemów kontrolowania robotników.

Po drugie, „pre-towarowy” status robotników stanowił gotowy wzór, do którego często odwoływano się również i w okresie zwycięstw leseferyzmu; była to reakcja zgoła naturalna i trudna do zakwestionowania. Wprawdzie złamana została siła rzemieślniczych cechów i kupieckich gildii, ale funkcjonowały one nadal w postaci towarzystw pomocy wzajemnej zrzeszających rozmaite grupy zawodowe; kapitalistyczne firmy (podobnie jak państwo) proponowały swoim

pracownikom szereg świadczeń nie związanych z warunkami umowy o pracę, paternalizm – wydawało się – nie popadał w sprzeczność z duchem kapitalistycznej przedsiębiorczości. Schumpeter (1970) przedstawił przekonującą argumentację na rzecz tezy, wedle której kapitalistyczny porządek gospodarczy funkcjonował sprawnie dlatego, że był on tworzony i zarządzany przez warstwy prominentne w czasach, które już mijały. Polityka społeczna czasów „pre-komodyfikacji” była – ujmując rzecz metaforycznie – jedną z przypór wspierających rozpadający się mur kapitalizmu (Schumpeter, 1970, s. 139). Była ona również jednym z kamieni węgielnych tego, co dzisiaj uważamy za współczesne państwo opiekuńcze.

Liberalna reakcja na dylematy komodyfikacji

Utowarowienie pracy, kojarzone zwykle z leseferyzmem, prawdopodobnie nigdy nie występowało w społecznych realiach w swojej czystej postaci. W gruncie rzeczy nie był to również postulat którejkolwiek z poważnych, leseferystycznych koncepcji gospodarczych. Teoretycy tacy jak Adam Smith czy Nassau Starszy nie byli zwolennikami takiej ekonomii politycznej, która postuluje wycofanie się państwa z jego funkcji opiekuńczych. Wszystko to jednak nie oznacza, że utowarowienie pracy jest tylko historyczną fikcją. Potrafimy przecież wskazać na takie rynki pracy, na których zjawisko utowarowienia pracy pojawia się w niemalże czystej postaci – przekonują o tym, na przykład, uliczne „giełdy pracy” znane z Teksasu. W poważnych wersjach teorii leseferystycznej rola państwa była jednak minimalizowana, miało ono swoimi interwencjami obejmować ludzi w sytuacjach kryzysowych.

To popularyzatorzy doktryny leseferystycznej, tacy jak Smiley czy Martineau, kładli nacisk na postulat utowarowienia. Przedstawiali oni dwa argumenty, wedle których realizacja tego postulatu ten była ważna jako jednego z warunków indywidualnej pomyślności. Po pierwsze – twierdzili oni – minimalne gwarancje dochodowe zwiększą zasięg ubóstwa i bezrobocia, błędne jest przekonanie o tym, że je likwidują. To argument przejęty przez współczesnych neo-liberałów. Po drugie, utrzymywali oni, że świadczenia socjalne są źródłem demoralizacji, rozrzutności, lenistwa i pijaństwa. W tym względzie ideały moralne liberalizmu i konserwatyzmu wyraźnie się różniły.

Ogólna teza liberalizmu mówi, że funkcjonowanie rynku zapewnia emancypację jednostek, jest najlepszą z możliwych form, w których może przejawiać się indywidualna odpowiedzialność i przedsiębiorczość. Jeśli funkcjonowanie rynku nie będzie zakłócanie, to stanie się on mechanizmem samoregulacji zapewniającym pracę wszystkim, którzy chcą ją podjąć, zaś ludzie będą mogli

sami troszczyć się o swoją pomyślność. Wprawdzie ich prywatne życie może być pełne porażek i poczucia braku bezpieczeństwa, ludzie biedni i bezradni nie znikną, ale jest to rezultat wad systemu, a jedynie konsekwencja braku indywidualnej przezorności i zapobiegliwości.

Ten prosty model liberalnego „dobrego społeczeństwa” ma kilka oczywistych i dobrze rozpoznanych słabości. Zakłada się, że wszyscy są zdolni do wejścia na rynek – co jest oczywistą, empirycznie uchwytą nieprawdą. Ludzie starzy i niepełnosprawni, ślepi i kalecy, stają się uzależnieni od swoich rodzin, ale opieka nad nimi pomniejsza możliwości rodziny na rynku pracy. Postulat indywidualnej przezorności i oszczędzania na ciężkie czasy staje się pustym frazesem, jeśli dotyczy ludzi, których wynagrodzenia zaledwie wystarczają na przeżycie. Tylko niewielu ludzi może skutecznie zabezpieczyć się przed przedłużającymi się kryzysami.

W tych wszystkich przypadkach liberalna doktryna musi zaakceptować powrót do pre-kapitalistycznych instytucji pomocy społecznej, takich, jak rodzina, Kościół czy ludzka wspólnota. To oznacza popadanie w sprzeczność – bo społeczne zobowiązania każdej z nich uniemożliwiają uczestnictwo w rynkowej grze.

Liberalna zasada dobra publicznego może zostać zaakceptowana jako przesłanka interwencji o charakterze socjalnym. Nawigację statków handlowych ułatwiają latarnie morskie, publiczne urządzenia sanitarne obniżają poziom śmiertelności w populacji. Okoliczności wymuszają na liberalizmie akceptację idei praw socjalnych. Anglicy przekonali się w czasie wojny burskiej, że imperialna polityka musi opierać się o armię złożoną ze zdrowych i wykształconych żołnierzy. Podobnie, wydajność borykających się z biedą, wynędzniałych robotników angielskich różniła się wielce od wydajności robotników niemieckich – nawet tych, którym wiodło się najmarniej. Jak zatem radził sobie liberalizm z dylematami utowarowienia pracy?

W myśli liberalnej pojawiły się dwa rozwiązania możliwe do przyjęcia. Jedną z nich było przekształcenie starego hasła „mniej uprawnień” znanego ze starego Ustawodawstwa Ubogich w hasło świadczeń przyznawanych na podstawie tzw. „testu dochodowego”. Unikało się w ten sposób ustanawiania bezwarunkowych uprawnień socjalnych i zachęcania robotników do poprzestawania na świadczeniach socjalnych w miejsce podejmowania pracy, a przy tym ograniczało fawory władzy do tych, którzy ich rzeczywiście potrzebowali. Systemy pomocy społecznej odwołujące się do testu dochodowego to sposób na upewnienie się, że prawo do dochodu uzyskiwanego poza rynkiem jest zarezerwowane dla tych, którzy i tak nie mają na nim jakichkolwiek szans. Koncepcja rezyduального czy marginalnego państwa opiekuńczego usiłuje uchwycić właśnie tę charakterystykę modelu liberalnego; idzie o to, że publiczne zobowiązania pojawiają się tylko wtedy, gdy rynek zawodzi: kieruje tym rozumowaniem logika komodyfikacji.

Polityka społeczna skoncentrowana na pomocy społecznej charakteryzowała przede wszystkim liberalne kraje anglosaskie, pojawiała się również we wczesnych fazach powstawania państwa opiekuńczego w krajach skandynawskich. Przyznanie świadczeń socjalnych było uzależnione od spełnienia rygorystycznych warunków dotyczących wysiłków podejmowanych na rynku pracy (często także warunków dotyczących moralnych aspektów tych wysiłków). Kryteria te były stosowane przez wiele dziesięcioleci XX wieku, często jeszcze po zakończeniu II wojny światowej. Na przykład, w Danii nie przyznawano świadczeń socjalnych osobom, które – mimo spełnienia warunków testu dochodowego – nie spłaciły swoich wcześniejszych zobowiązań wobec państwa. Na Nowej Zelandii świadczenia nie były przyznawane tym, którzy postępowali „amoralnie” – na przykład, byli rozwiedzeni.

Zasady te odwołują się do założeń charakterystycznych dla polityki społecznej liberalizmu. Nawet w swojej najczystszej postaci nie kwestionował sensowności ubezpieczeń społecznych czy charytatywnego wsparcia biedaków. Istotne jest to, że wsparcie miało mieć charakter dobrowolny, zaś ubezpieczenia społeczne powinny być organizowane na podstawie kontraktu i zasad arytmetyki aktuarialnej. Obowiązuje zasada mówiąca, że nie ma niczego takiego, jak „lunch za darmo” – co w tym przypadku oznacza tyle, że prawa i świadczenia muszą odzwierciedlać wcześniejsze wkłady. Gdy liberalizm pogodził się z funkcjonowaniem związków zawodowych, idea indywidualnych ubezpieczeń socjalnych została rozszerzona koncepcję świadczeń socjalnych wyznaczonych tym, co udało się wynegocjować w trakcie przetargów zbiorowych w stosunkach pracy. To właśnie ta myśl stanowiła inspirację dla ideologii „kapitalistycznego państwa opiekuńczego” rozwijanej przez amerykańskich liberałów w okresie międzywojennym (Brandes, 1976). Mówiąc najkrócej, uważali oni, że – rozwijając zakładowe programy ubezpieczeń socjalnych można uniknąć „socjalistycznego”, tj. organizowanego przez państwo, systemu ubezpieczeniowego.

Oczywiście, liberalizm opowiada się za prywatnymi, organizowanymi wedle rynkowych zasad, systemami ubezpieczeń socjalnych. Jednakże, jak zauważył Ogus (1979), ideę publicznych systemów ubezpieczeniowych można pogodzić z logiką utowarowienia pracy łatwiej, niż zwykli sądzić skrajni liberałowie. Publiczne systemy ubezpieczeń społecznych, podobnie, jak ich prywatne odpowiedniki, łączą uprawnienia i świadczenia z pracą i jej jakością, a także uzależniają je od wcześniejszych wkładów. Powinny one zatem skłaniać do podejmowania pracy i zwiększania jej wydajności. Jeśli odwołują się do aktuarialnych reguł, nie naruszają logiki rynkowej wymiany. I, wedle argumentacji Graebnera (1980), emerytury zaczęły być traktowane przez przedsiębiorców jako sposób na zwiększenie elastyczności rynku pracy: pozwalają łatwiej – choć cudzym kosztem – pozbyć się starszych, mniej wydajnych ro-

botników. Nawet koncepcja obowiązkowych ubezpieczeń społecznych może zostać przystosowana do liberalnych dogmatów. Jeśli miałyby one obejmować tylko niektóre grupy zawodowe, to w rezultacie prowadziłyby to do nieuczciwej konkurencji. Właśnie taka myśl – a nie ideał społecznej solidarności – krył się w Stanach Zjednoczonych za konstrukcją powszechnego i obowiązkowego systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Skłonność liberalizmu do poszukiwania uniwersalnych rozwiązań w konstruowaniu systemów ubezpieczeń społecznych nie jest zatem przypadkowa.

W sumie, dochodzimy do wniosku mówiącego, że w praktyce liberalizm łatwiej, niż się to zazwyczaj sądzi, może zostać pogodzony z ideą bezpieczeństwa socjalnego: jeśli spełnione są pewne warunki, niesie on ze sobą obietnicę dalszego utowarowienia pracy unikając zarazem niekorzystnych efektów tego procesu.

Dekomodyfikacja jako polityka socjalizmu

Nie jest wykluczone, że pojawienie się socjalizmu – bez względu na to, czy będziemy o nim myśleć jak o teorii społecznej, ideologii czy o strategii politycznej – jest w znacznej mierze reakcją na komodyfikację siły roboczej. Wedle socjalistów utowarowienie pracy jest ważną częścią procesu alienacji i wyłaniania się struktury klasowej: to część okoliczności powodujących, że robotnicy tracą kontrolę nad swoją pracą w zamian za wynagrodzenie; to czynnik utrwalający ich zależność od funkcjonowania rynku, a zatem – podający ich władzy pracodawcy. Co więcej, jest to także podstawowa przesłanka podziału klasowego i powód, dla którego trudno mówić o integracji w ramach całego społeczeństwa. Nic dziwnego zatem w tym, że robotnicy dążą do nadania postulatowi dekomodyfikacji rangi centralnej zasady polityki prowadzonej przez ruchy robotnicze. Niezależnie od tego, czy idzie o pomyślność robotników, czy o siłę ruchu robotniczego, zależą one od poziomu zniewolenia jednostek przez mechanizmy rynkowe.

Klasyczna teoria socjalizmu jest często prezentowana jako dążenie do całkowitego odrzucenia logiki utowarowienia pracy. Tak jest istotnie, ale tylko w tej mierze, w jakiej bierze się pod uwagę ostateczne cele doktryny, nie dotyczy to jednak bieżącej praktyki politycznej. Marks w *Kapitale* wysoko oceniał brytyjski *Factory Act*, wskazując na to, że jego przepisy zmniejszają bezsilność robotników. Konkluzje Manifestu Komunistycznego wspierają ciąg reform społecznych zwiększających siłę robotników, zwiększających ich zbiorowe zasoby i poprawiających ich położenie na rynku. Zarówno Korol Kautsky i Róża Luksemburg czynnie wspierali ideę wynagrodzenia godziwe-

go. Uogólniając, zarówno zwolennicy rewolucji, jak i zwolennicy społecznych reform zgadzali się w kwestii podejmowania walki o zapewnienie robotnikom dochodów niezależnych od wynagrodzenia uzyskiwanego na rynku pracy. Różnica pomiędzy rewolucyjnym i reformatorskim odłamek socjalizmu polegała na wyborze strategii.

Pierwotna postać programów dekomodyfikacji ujawnia wiele związków z tradycją konserwatywnego korporatyzmu. To akurat nie powinno dziwić, bo przecież pierwsze ruchy robotnicze wyrastały z organizacji cechowych, z robotniczych stowarzyszeń pomocy wzajemnej czy – niekiedy – z partii politycznych. Jednym ze źródeł słabości tych organizacji były nader skromne świadczenia i to, że rzadko docierały one do najsłabszych segmentów klasy robotniczej. To właśnie niezorganizowany lumpenproletariat stanowił największe zagrożenie jedności robotników, to właśnie do jego członków w największym stopniu powinny być kierowane programy służące emancypacji, ale mikro-socjalistyczne stowarzyszenia pomocy wzajemnej z trudem do nich docierały. W ten sposób wśród socjalistów rozwinęła się dyskusja nad sensownością wspierania reform poszerzających zakres praw socjalnych w burżuazyjnym państwie.

Był to też dylemat, który w znacznym stopniu ograniczał gotowość socjalistów do podejmowania szerszej zakrojonej działalności. Aż do końca I wojny światowej we wszystkich niemal krajach państwo było zdominowane przez siły konserwatywne lub liberalne, socjaliści zatem nie mieli innego wyjścia niż kwestionowanie reform, które postrzegali jako dążenie do wygaszania napięć społecznych. Taka właśnie była z całą pewnością reakcja niemieckich socjaldemokratów w ciągu pierwszych dziesięcioleci dwudziestego wieku. Niemniej, różnice dzielące socjalistów i konserwatystów w kwestii praw socjalnych nie musiały mieć zasadniczego charakteru. Uświadamiały to sobie tak znamienite postaci socjalistycznej polityki jak Branting w Szwecji czy Heiman i Kalecki w Niemczech. Co więcej, znakomicie pasowało to do koncepcji „powolnej rewolucji” popieranej przez niemieckich i austriackich socjaldemokratów.

Przynajmniej część socjalistów godziła zatem konserwatywny reformizm z celami swojego ruchu. W opiniach Lederera i Marshacka (1926), dwóch czołowych socjaldemokratów niemieckich, ochrona socjalna robotników przybliżała realizację celów socjalizmu – bo w sposób nieuchronny ograniczała zasięg kontroli, jaką mieli nad nimi pracodawcy. Zdaniem Eduarda Heimana (1929), uznawanego przez swoich współczesnych za jednego z czołowych teoretyków socjalizmu, polityka społeczna miała janusowe oblicze: z jednej strony służyła ona przetrwaniu systemu kapitalistycznego, z drugiej jednak była w nim swoistym „obcym ciałem”, ograniczając władzę kapitału. Uzbrojony analizami tego rodzaju, socjaliści mogli również bronić gradualistycznej strategii swojego ruchu przed apokaliptycznymi scenariuszami zawartymi w do-

gmatach komunistów. Ci ostatni wierzyli, że źródła rewolucji tkwią w kryzysie i rozpadzie systemu kapitalistycznego, natomiast reformiści zdawali sobie sprawę z tego, że ludzkie nieszczęścia powodowane tym kryzysem utrudniają realizację socjalistycznych ideałów. Tak więc stopniowe rozszerzanie praw socjalnych i podwyższanie ich jakości traktowali oni jako realizację wstępnych warunków społecznej przebudowy, nie zaś jako owoce ostatecznego sukcesu. Właśnie dzięki tym strategicznym przystosowaniom socjalistyczne projekty długofalowej zmiany społecznej wchłonęły w siebie państwo opiekuńcze. W tym sensie socjaldemokratyczna polityka społeczna stawiała się jego synonimem.

Całkowicie błędne byłoby przekonanie, że socjalizm dysponował jakimkolwiek gotowym projektem dekomodyfikacji. Nawet osławieni szwedzcy socjaliści tracili orientację w gąszczu rozmaitych projektów reformatorskich, zaś obiektywnie rzecz biorąc, przynajmniej część tych projektów niewiele miała wspólnego z socjalistycznymi ideałami. Można wskazać na dwa powody tego zagubienia. Pierwszy z nich to rozbieżne interpretacje tezy mówiącej: od każdego wedle jego zdolności, każdemu wedle jego potrzeb”, tak charakterystycznej dla klasycznego marksizmu. Jeśli troska o indywidualną pomyślność miałaby być funkcją potrzeb, to socjaliści musieliby poruszać się w ramach liberalnych projektów socjalnych testowanych dochodami i standardów socjalnych dostosowanych do warunków życia biedaków. W wielu przypadkach, na przykład w Australii i w Danii, takie właśnie były podstawy systemów pomocy społecznej wspieranych przez ruchy robotnicze. Socjaliści zabiegali wprawdzie o zwiększenie świadczeń, jakie w ramach tych systemów były wypłacane, starali się również o ograniczenie związanego z nimi, społecznego piętna, ale też uważali ich zasady za najbardziej egalitarne i służące wspieraniu tych, którzy pomocy rzeczywiście potrzebują.

Drugi powód zagubienia socjaldemokratów wiąże się z kłopotami, jakie nastręczała odpowiedź na pytanie o to, komu służyć miały procesy dekomodyfikacji. Do II wojny światowej partie robotnicze były bardzo silnie zorientowane na walkę o interesy przemysłowej klasy robotniczej. W takiej sytuacji naturalne wydawało się reform socjalnych o wyraźnie klasowym charakterze. Jednakże, gdy z biegiem czasu, socjaliści objęli swoimi zainteresowaniami nie tylko robotników, lecz także wszystkich „zwykłych ludzi”, logika walki politycznej zmusiła ich do myślenia w kategoriach uniwersalnych praw socjalnych. To właśnie – jest to przedmiot wywodu prowadzonego w rozdziale 3 – stało się podstawą idei uniwersalistycznej solidarności społecznej zawartej w polityce społecznej prowadzonej przez socjalistów.

Dla pierwszych programów polityki społecznej socjalistów najbardziej może charakterystyczne jest pojęcie podstawowych czy minimalnych praw socjalnych: podstawowa idea sprowadzała się do stworzenia systemu silnych upraw-

nień do nader skromnych świadczeń ograniczonych zazwyczaj do kluczowych obszarów ludzkich potrzeb (emerytury, ubezpieczenia wypadkowe, świadczenia chorobowe i zasiłki dla bezrobotnych). Wprawdzie ograniczenia finansowe miały tu swoje znaczenie, ale skromność i podstawowy charakter świadczeń to odzwierciedlenie tego, jak pierwsi socjaliści interpretowali problem: był on analizowany w kategoriach interesów przemysłowej klasy robotniczej i jako wyznaczenie minimalnego poziomu dochodów. Tak było, w gruncie rzeczy, aż do lat 50. i 60., programy socjalne partii robotniczych mówiły zazwyczaj o prawie do nader niewysokich i jakościowo skromnych świadczeń, choć jednocześnie przysługiwały one niemalże wszystkim. Celem zatem stało się nie tyle wyzwolenie robotników z uzależnienia od sił rynku, ile ograniczanie ubóstwa. To wymagało zasadniczych zmian w polityce społecznej. Po pierwsze, należało rozszerzyć zakres uprawnień poza niewielki obszar wyznaczony absolutnymi potrzebami. Po drugie, oznaczało to również konieczność dostosowania wysokości świadczeń do poziomu rynkowo wyznaczonych wynagrodzeń i do społecznie wyznaczonych standardów życiowych. Pierwszy z tych postulatów wiązał się zwykle z dążeniem do uruchomienia rozmaitych programów służących wypłacaniu wynagrodzeń tym pracownikom, którzy nie wykonują pracy zawodowej lecz – na przykład – wychowują dzieci lub zajmują się rodziną, uzupełniają wykształcenie, prowadzą działalność organizacyjną lub nawet – chcą na jakiś czas oderwać się od obowiązków zawodowych. Programy tego rodzaju, przynajmniej co do kryjących się za nimi intencji, mają głęboki sens dekomodyfikujący pracę. Realizacja postulatu drugiego miała powodować, że nawet przedłużający się okres korzystania ze świadczeń socjalnych nie spowoduje spadku poziomu życia.

W sumie, istotny sens programów dekomodyfikacji, charakterystycznych dla polityki społecznej prowadzonej przez socjalistów, tkwi w wyzwoleniu robotników z zależności od rynku. Ich podejście do tej problematyki polega zatem nie na dążeniu do ustanowienia praw socjalnych – lecz na ich zakresie i skali świadczeń. W odróżnieniu od konserwatywnych modeli polityki społecznej, zależność od sił rynkowych nie jest w tym przypadku zastępowana przez zależność od rodziny, od respektowania standardów moralnych czy od poszanowania władzy: trzon socjalistycznej polityki społecznej stanowi budowanie niezależności jednostki. Z kolei, w przeciwieństwie do liberalizmu, celem socjalistycznej polityki społecznej jest maksymalizacja i instytucjonalizacja praw socjalnych. Tam, gdzie w pełni rozwinięte programy takiej polityki społecznej są realizowane, powinny one, w zasadzie, sprzyjać deproletaryzacji statusu społecznego robotnika; jego praca zaczyna przypominać swoim pracą jaką od dziesięcioleci czy nawet stuleci wykonywali członkowie bardziej uprzywilejowanych warstw społecznych (na przykład, urzędnicy służby publicznej).

Państwa opiekuńcze i procesy dekomodyfikacji w świecie rzeczywistym

Różnice dekomodyfikacyjnego potencjału rozmaitych polityk społecznych powinny być uchwytne empirycznie: powinniśmy umieć na nie wskazać analizując sytuację w różnych okresach i w różnych krajach. Nie ulega wątpliwości, że nie wystarczy tu proste wskazanie na różnice w wielkości wydatków socjalnych, potrzebna jest również pogłębiona analiza reguł i standardów realizowanych programów socjalnych. Problem polega zatem na tym, jak operacjonalizować interesujące nas wymiary analizy.

Jeden z tych wymiarów musi dotyczyć reguł wyznaczających dostęp ludzi do określonych świadczeń: idzie o reguły wskazujące na to, komu przysługują te świadczenia i jak bardzo restryktywne są warunki, od których zależy ich przyznanie. Za programy polityki społecznej mające większy potencjał dekomodyfikacyjny uznamy te, do których dostęp jest stosunkowo łatwy, zaś prawo do właściwego poziomu życia są gwarantowane niezależnie od stażu pracy, od historii zajmowanych stanowisk, testów dochodowych czy wielkości wcześniejszych wkładów. Antynomią wejścia do programu jest wyjście – jeśli okres przyznawania świadczeń jest określony, to w sposób oczywisty jego dekomodyfikacyjny potencjał zmniejsza się.

Drugi wymiar naszych analiz to kwestia wysokości świadczeń zastępujących wynagrodzenie: jeśli ich wartość jest w zasadniczy sposób mniejsza aniżeli wynagrodzenie lub nie pozwala na utrzymanie standardu życia uznawanego za właściwy i możliwy do zaakceptowania w określonym społeczeństwie, najbardziej prawdopodobnym rezultatem takiego rozwiązania jest zagonienie człowieka do pracy najszybciej, jak to jest możliwe. Będziemy musieli zatem zastanowić się nad poziomem zastępowania dochodów z pracy.

Po trzecie, nader ważny jest zakres uprawnień. W niemalże wszystkich, rozwiniętych krajach kapitalistycznych obowiązują – w tej czy innej postaci – prawa socjalne dające ochronę przed podstawowymi typami społecznego ryzyka: bezrobociem, niepełnosprawnością, chorobą czy zaawansowanym wiekiem. Szczególnie zaawansowaną formą uprawnień byłoby wypłacanie świadczeń socjalnych niezależnie od powodów. Idea „dochodu gwarantowanego” dyskutowana w krajach skandynawskich i w Holandii, a także – w znacznie skromniejszym zakresie – idea amerykańskiego „negatywnego podatku dochodowego” to propozycje zmierzające w tym kierunku.

OKOLICZNOŚCI STWARZAJĄCE UPRAWNIENIA

Prawa socjalne rzadko bywały – i są nadal – bezwarunkowe. Ci, którzy chcą skorzystać z określonych uprawnień muszą zazwyczaj spełnić określone warunki: wykazać, że są chorzy, starzy lub bezrobotni – jeśli chcą otrzymać stosowne świadczenie. Bez względu na powód, okoliczności stwarzające uprawnienie są zwykle powiązane z rozmaitymi typami ubezpieczeniowych systemów bezpieczeństwa socjalnego.

Najogólniej rzecz biorąc, możemy wyróżnić trzy rodzaje rozwiązań kwestii bezpieczeństwa socjalnego, a każde z nich przynosi odmienne, tylko sobie właściwe, konsekwencje dla problemu dekomodyfikacji. Pierwszy rodzaj rozwiązań, historycznie najwyraźniej związany z krajami anglosaskimi, organizuje system bezpieczeństwa socjalnego wokół niezaspokojenia określonych potrzeb. To formuła wsparcia socjalnego zakorzeniona w tradycji ustawodawstwa ubogich, odwołująca się do kryterium testu dochodowego, choć jest ono stosowane mniej lub bardziej restryktywnie. W gruncie rzeczy, nie służy ona poszerzeniu zakresu praw socjalnych. Przykłady takich rozwiązań to pierwsze, skandynawskie systemy emerytalne, angielski system świadczeń uzupełniających, amerykański SSI czy cały system bezpieczeństwa socjalnego w Australii. W każdym kraju znajdziemy jakieś rozwiązania służące testowanej dochodowo pomocy społecznej lub jakieś – również testowane dochodowo – systemy wsparcia najuboższych. W przypadku rozwiązań tego rodzaju największe znaczenie ma restryktywność kryteriów testu dochodowego oraz wartość świadczeń wypłacanych po ich spełnieniu.

Drugi rodzaj rozwiązań służących zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa socjalnego wiąże uprawnienia z historią pracy zawodowej jednostki. Korzenie tej tradycji tkwią w idei ubezpieczeń społecznych, rozwijanej w sposób najbardziej spójny najpierw w Niemczech, a później w krajach kontynentalnej Europy. Uprawnienia są w tym przypadku wiązane z sytuacją ludzi na rynku pracy i/lub wysokością wkładów do systemu ubezpieczeniowego zaś wysokość świadczeń jest wyznaczana przez logikę arytmetyki aktuarialnej: oznacza to tyle, że wysokość świadczeń jest zindywidualizowana i wyznaczana przez warunki kontraktu ubezpieczeniowego. To, w jakim stopniu w rozwiązaniach tego rodzaju tkwi dekomodyfikacyjny potencjał, zależy w dużej mierze od tego, jak rygorystycznie przestrzega się w nich aktuarialnych reguł: od tego zatem jaki jednostka musi mieć staż pracy lub – jaka musi być łączna wysokość składek ubezpieczeniowych – aby nabyła prawo do świadczeń, a także od tego, jakie są proporcje między wysokością wkładów do systemu i wysokością wypłat.

Trzeci rodzaj rozwiązań problemu bezpieczeństwa socjalnego nawiązuje do idei uniwersalnych praw socjalnych Beveridge'a, to jest, uprawnień przysługujących wszystkim obywatelom – bez względu na poziom niezaspokojenia tych

czy innych potrzeb i niezależnie od ich minionego i aktualnego położenia na rynku pracy. Uprawnienia wynikają z faktu bycia obywatelem lub długoletnim mieszkańcem określonego kraju. Ten rodzaj rozwiązań jest niezmiennie oparty o zasadę świadczeń o równej wysokości. W zasadzie, ta forma troski o „pomyślność ludu” ma znaczny potencjał dekomodyfikacyjny, choć zależy on przede wszystkim od hojności odpowiednich świadczeń. Najsilniej jest ona zakorzeniona w krajach skandynawskich i stanowi trwały element socjalistycznej tradycji w polityce społecznej. Takie były też – nigdy wprawdzie nie zrealizowane – postulaty niemieckiej socjaldemokracji.

Trzy wskazane rodzaje systemów zabezpieczenia socjalnego odzwierciedlają w jakimś stopniu znany, trójczołowy podział na rezydualne, nastawione na osiągnięcie i instytucjonalne formy państwa opiekuńczego (Titmuss, 1958). Jednakże, w rzeczywistości, nie ma tu czystych przypadków – bo rozmaite kraje lokują się w różnych punktach skal wyznaczonych omówionymi wyżej wymiarami naszych analiz. W takich krajach jak Australia, Kanada czy Stany Zjednoczone dominują systemy bezpieczeństwa socjalnego oparte o założenia pomocy społecznej, ale są one uzupełniane przez inne programy socjalne. W Stanach Zjednoczonych system zabezpieczenia socjalnego jest zbudowany na zasadach ubezpieczeniowych, w Kanadzie jest to połączenie emerytur socjalnych z emeryturami o charakterze ubezpieczeniowym, nawet Australia bliska jest rozwiązaniu opartemu na powszechnych emeryturach socjalnych. W kontynentalnych krajach europejskich, w których tradycja ubezpieczeń społecznych jest najsilniejsza, z biegiem czasu pojawiły się systemy alternatywne: we Włoszech, niemalh jest to powszechna emerytura socjalna, we Francji świadczenia wypłacane w ramach „funduszy solidarności”. Wreszcie, w niemal wszystkich krajach, w których dominują powszechne systemy bezpieczeństwa socjalnego umożliwiające uzyskanie zazwyczaj bardzo skromnych świadczeń podstawowych, powstały także systemy sprzęgnięte z wysokością zarobków i długością stażu pracy. Mówiąc najkrócej, współcześnie w niemal wszystkich krajach mamy do czynienia z mieszanymi rozwiązaniami problemu zabezpieczenia socjalnego.

Mimo całej złożoności, możliwe jest empiryczne rozróżnienie poszczególnych krajów dokonywane ze względu na dekomodyfikacyjny potencjał funkcjonujących w nich systemów zabezpieczenia socjalnego. Dalej przedstawimy łączną punktację wyrażającą ten potencjał, ustaloną na podstawie trzech najważniejszych programów: systemów emerytalnych, systemów zasiłków chorobowych i systemów pieniężnych zasiłków dla bezrobotnych. Punktacja ta wyraża szereg zmiennych, które w sumie wyznaczają możliwości, jakie mają ci, którzy decydują się na wyjście z rynku pracy, to jest: po pierwsze, warunki, jakie trzeba spełnić, aby uzyskać świadczenie, takie jak długość stażu pracy, wysokość wkładów czy surowość testu dochodowego; po drugie, siłę czynników zniechęcających do przerywania pracy (na przykład okres oczekiwania na wypła-

tę świadczenia) czy maksymalny, dopuszczalny okres pobierania zasiłku; i – po trzecie – tzw. stopę zastąpienia, tj. zakres, w jakim świadczenia odpowiadają utraconym wynagrodzeniom. Co więcej, punktacja naszego indeksu dekomodyfikacji jest ważona przez wskaźnik udziału w populacji tych, którzy są objęci systemem zabezpieczenia socjalnego. Wskaźnik ten odzwierciedla prawdopodobieństwo tego, że przypadkowo wybrana jednostka ma prawo do transferu socjalnego. Może on być bardzo hojny i przyznawany na podstawie spełnienia stosunkowo łagodnych kryteriów, ale jeśli prawo doń ma zaledwie garść uprawnionych, to jego dekomodyfikacyjny potencjał okaże się bardzo niewielki.

Tabela 2.1 zawiera wskaźniki dekomodyfikacji wyliczone dla czołowych, demokratycznych krajów uprzemysłowionych na podstawie analizy ich systemów emerytalnych. Posłużyliśmy się pięcioma zmiennymi składającymi się w sumie na indeks dekomodyfikujących funkcji systemów emerytalnych:

- 1) wysokość minimalnej emerytury wyrażona jako procent przeciętnego wynagrodzenia (stopa zastąpienia netto) obliczona dla jednej osoby,
 - 2) stopa zastąpienia dla przeciętnej emerytury (netto), dla jednej osoby,
 - 3) staż pracy niezbędny do ubiegania się o emeryturę,
 - 4) udział wydatków poszczególnych systemów emerytalnych finansowanych przez osoby ubezpieczone w wydatkach tych systemów ogółem.
- Łączna punktacja tego indeksu jest ważona przez
- 5) udział osób, które przekroczyły ustawowy wiek emerytalny i pobierają świadczenie emerytalne w łącznej liczbie osób w wieku emerytalnym.

Wedle podobnego schematu analitycznego wyliczona została punktacja dla indeksu potencjału dekomodyfikacyjnego zasiłków chorobowych i zasiłków dla bezrobotnych. W tych przypadkach interesowaliśmy się jedynie stopą zastąpienia (netto) przeciętnego świadczenia, pominęliśmy natomiast kwestię udziału kosztów systemu pokrywanych przez ubezpieczonych w kosztach ogółem. W to miejsce wprowadziliśmy dwie inne zmienne, tj. dane dotyczące liczby dni oczekiwania na wypłatę zasiłku i okres jego wypłacania liczony w tygodniach. Ponieważ decyzja o kontynuowaniu pracy bądź jej przerwaniu zależy przede wszystkim od wysokości oczekiwanego dochodu zdecydowaliśmy się też na podwojenie wartości każdego ze świadczeń.

Warto, dla uchylenia jakichkolwiek wątpliwości, powiedzieć wyraźnie, że przedmiotem pomiaru jest potencjał dekomodyfikacyjny wskazanych programów, nie zaś ich ogólne cechy. Staramy się zatem określić stopień, w jakim pomysłowość przeciętnego pracownika jest niezależna od jego położenia na rynku pracy. Nie powinno więc budzić zdziwienia to, że w kraju takim jak Niemcy, w którym system emerytalny jest uznawany za znakomity, punktacja jest niska. I rzeczywiście, jest ona niska dlatego, że uzyskanie emerytury wymaga stosunkowo długiego stażu pracy – a zatem wkładów wnoszonych przez długi okres, to zaś oznacza, że świadczenie jest w dużej mierze finansowane przez wkład wła-

sny osoby, która je otrzymuje. Co więcej, wysokość emerytury jest stosunkowo skromna. Australia i Nowa Zelandia lokują się wyjątkowo nisko w punktacji dekomodyfikacyjnego potencjału zasiłków chorobowych i zasiłków dla bezrobotnych ponieważ w tych krajach świadczenia te są testowane dochodowo.

TABELA 2.1. Dekomodyfikacyjny potencjał emerytur, zasiłków chorobowych i zasiłków dla bezrobotnych, 1980

<i>Kraj</i>	<i>Emerytury</i>	<i>Zasiłki chorobowe</i>	<i>Zasiłki dla bezrobotnych</i>
Australia	5,0	4,0	4,0
Austria	11,9	12,5	6,7
Belgia	15,0	8,8	8,6
Kanada	7,7	6,3	8,0
Dania	15,0	15,0	8,1
Finlandia	14,0	10,0	5,2
Francja	12,0	9,2	6,3
Niemcy	8,5	11,3	7,9
Irlandia	6,7	8,3	8,3
Włochy	9,6	9,4	5,1
Japonia	10,5	6,8	5,0
Holandia	10,8	10,5	11,1
Nowa Zelandia	9,1	4,0	4,0
Norwegia	14,9	14,0	9,4
Szwecja	17,0	15,0	7,1
Szwajcaria	9,0	12,0	8,8
Wielka Brytania	8,5	7,7	7,2
Stany Zjednoczone	7,0	0,0 ^a	7,2
Średnia	10,7	9,2	7,1
Odchylenie standardowe	3,4	4,0	1,9

Im wyższa punktacja, tym potencjał dekomodyfikacyjny świadczenia większy. Zasady punktacji zawiera załącznik do rozdziału 2.

^a W Stanach Zjednoczonych nie ma takiego programu, a zatem liczba punktów jest równa 0.

Źródło: dane SSBI

Tabela 2.1 demonstruje to, że analizowane świadczenia różnią się wielce ze względu na ich dekomodyfikacyjny potencjał. Charakterystyczną cechą ubezpie-

czeń na wypadek bezrobocia jest to, że w stopniu większym niż inne świadczenia, zniechęcają one do wychodzenia z rynku pracy. Tabela ta przekonuje także i o tym, że poszczególne kraje różnią się od siebie bardzo znacznie pod względem dekomodyfikacyjnego potencjału poszczególnych programów socjalnych. Są takie kraje, które uzyskują niewielką liczbę punktów w przypadku wszystkich interesujących nas programów, w innych zaś każdy z tych programów jest punktowany wysoko. Stajemy zatem wobec sytuacji, w której systemy zabezpieczenia socjalnego poszczególnych krajów mają swoje charakterystyczne cechy. W krajach skandynawskich systemy te są wyjątkowo spójne pod względem ich dekomodyfikacyjnego potencjału, najmniej spójne są one w krajach anglosaskich. To wynik, jakiego oczekiwaliśmy budując naszą typologię porządków państwa opiekuńczego.

Myśl, wedle której państwa opiekuńcze można uporządkować w różniące się od siebie grupy staje się bardziej oczywista w świetle danych prezentowanych w tabeli 2.2. Prezentujemy w niej sumy punktów przypisywanych tym samym 18 krajom za wielkość dekomodyfikacyjnego potencjału interesujących nas programów socjalnych. Na podstawie oglądu tego, jak poszczególne kraje grupują się wokół średniej wielkości potencjału dekomodyfikacyjnego możemy wyodrębnić trzy grupy krajów: wszystkie „nowe” kraje anglosaskie gromadzą się wokół najniższych wartości naszego indeksu dekomodyfikacji, natomiast kraje skandynawskie wokół wartości najwyższych. Pomiędzy tym dwoma skrajnymi grupami lokują się kraje Europy kontynentalnej, zaś część z ich, (zwłaszcza Belgia i Holandia) są bliskie krajom skandynawskim.

Wprawdzie tabela 2.2 ujawnia to, że mamy też do czynienia z krajami stanowiącymi przypadki graniczne, to jednak związki pomiędzy krajami należącymi do poszczególnych grup są silne. Co więcej, w poszczególnych grupach znajdują się kraje, które – *a priori* – powinny się w nich znaleźć ze względu na nasze wcześniejsze analizy odmiennych porządków państwa opiekuńczego. Oczekiwaliśmy, że w krajach anglosaskich, historycznie zdominowanych przez liberalizm dekomodyfikacyjny potencjał systemu zabezpieczenia socjalnego będzie bardzo niski. W grupie krajów o wysokim potencjale dekomodyfikacyjnym odnajdujemy – dokładnie tak, jak tego oczekiwaliśmy – te, które mają silne tradycje socjaldemokratyczne. Wreszcie, kontynentalne kraje europejskie – z charakterystycznymi dla nich, silnymi tradycjami katolicyzmu i etatyzmu – wydają się być gotowe do przyznawania swoim obywatelom znacznych praw socjalnych uwalniających ich od wpływów mechanizmów rynkowych, ale zarazem kładą one silniejszy akcent na kontrolę społeczną aniżeli kraje o tradycjach socjaldemokratycznych.

W jaki sposób wyjaśniamy różnice w potencjale dekomodyfikacyjnym poszczególnych państw opiekuńczych. Wskazywaliśmy już na to, że proste wyjaśnienia odwołujące się wyłącznie do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

lub mobilizacyjnego potencjału klasy robotniczej wydają się nam niewystarczające. W rozdziale 5 przedstawimy zresztą dane mówiące o tym, że zmienna poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest negatywnie skorelowana z dekomodyfikacją i nie ma jakiegokolwiek siły wyjaśniającej.

TABELA 2.2. Wartości indeksu potencjału dekomodyfikacyjnego, 1980

<i>Potencjał dekomodyfikacyjny</i>	
Australia	13,0
Stany Zjednoczone	13,8
Nowa Zelandia	17,1
Kanada	22,0
Irlandia	23,3
Wielka Brytania	23,4
Włochy	24,1
Japonia	27,1
Francja	27,5
Japonia	10,5
Niemcy	27,7
Finlandia	29,2
Szwajcaria	29,8
Austria	31,1
Belgia	32,4
Holandia	32,4
Dania	38,1
Norwegia	38,3
Szwecja	39,1
Średnia	27,2
Odchylenie standardowe	7,7

Zasady punktacji zawiera załącznik do rozdziału 2.

Źródło: dane SSBI

Przekonamy się dalej o tym, że czynnik taki, jak siła lewicy wyjaśnia około 40 procent wariancji poziomu dekomodyfikacji, co oznacza tyle, że wyjaśnia ją w znacznym stopniu. Jednakże, nie wyjaśniona część zmienności poziomu dekomodyfikacji dalej pozostaje znaczna, tymczasem jeśli chcemy zrozumieć

drogi, jakimi toczył się rozmaitych państw opiekuńczych docierając do punktu, w którym znajdują się one dzisiaj, powinniśmy umieć wyjaśnić i tę część. Tym zagadnieniem zajmujemy się w rozdziale 5; w tym momencie wystarczy powiedzieć, że nasza propozycja wyjaśnienia będzie odwoływała się do interakcji między zmiennymi opisującymi siły polityczne i zmiennymi dotyczącymi historycznego dziedzictwa poszczególnych krajów. Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że stosunkowo wysoki poziom dekomodyfikacji w krajach kontynentalnej Europy ma swoje źródło nie tylko w politycznej mobilizacji lewicy, lecz także w długiej tradycji katolickiego i zarazem konserwatywnego reformizmu. I odwrotnie, wyjątkowo niski poziom dekomodyfikacji w krajach charakteryzujących się stosunkowo silnymi ruchami robotniczymi – takimi, jak Australia czy Nowa Zelandia – może zostać wyjaśniony historycznym dziedzictwem zinstytucjonalizowanego liberalizmu.

Owocność takiej analizy zróżnicowania porządków państwa opiekuńczego, która odwołuje się do ich historycznych korzeni staje się oczywista wtedy, gdy uświadomimy sobie to, jakie różnice dzieliły te kraje w przeszłości, zwłaszcza przed pojawieniem się na arenie politycznej partii lewicowych i przed uzyskaniem przez nie wpływu na ustawodawstwo socjalne. W ten sposób możemy kontrolować siłę oddziaływania „efektu socjaldemokratycznego”. Zarówno w latach 30., jak i w latach 50. XX wieku do krajów o niskim poziomie dekomodyfikacji należała większość krajów, które również w latach 80. mieściły się w grupie o niskiej punktacji: Kanada, Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia i (w 1950 r.), Australia. W grupie tej mieściły się również Włochy i Japonia, kraje o długiej historii rządów faszystowskich, oraz Finlandia. Powojenne sukcesy Finlandii w zakresie dekomodyfikacji można traktować jako rezultat demokratyzacji – czego nie możemy powiedzieć o dwóch wcześniej wymienionych krajach. Z kolei, przed okresem lat 50. żaden z krajów skandynawskich charakteryzujących się wysokim poziomem dekomodyfikacji w latach 80. nie mógłby zostać zaliczony do tej grupy – to znowu efekt powojennej demokratyzacji. Najważniejsza jednak wydaje się historyczna ciągłość „konserwatywno-katolickich” czy etatystycznych porządków państwa opiekuńczego w krajach kontynentalnej Europy, takich, jak Francja, Niemcy czy Austria. Wszystkie te kraje należały do krajów o średnim lub wysokim poziomie dekomodyfikacji w latach 30. i w latach 50., mieściły się one również w jednej z tych grup także i w latach 80. Na tej podstawie możemy przedstawić dwie hipotezy, które będziemy analizowali w następnych rozdziałach.

1. Ze znacznym prawdopodobieństwem możemy oczekiwać, że kraje z długą tradycją konserwatywnego i/lub katolickiego reformizmu stosunkowo wcześniej rozpoczynają prowadzenie polityki społecznej nastawionej na dekomodyfikację. Porządek państwa opiekuńczego powstający w ten sposób łączy jednak osłabienie więzi powstających w rezultacie

funkcjonowania rynku z działaniem silnych mechanizmów kontroli społecznej budowanych na podstawie udokumentowanych doświadczeń zawodowych i stażu pracy oraz zobowiązań rodzinnych. Znaczny poziom dekomodyfikacji po latach 50. w takich krajach jak Austria, Belgia czy Holandia może być tłumaczony silną pozycją polityczną socjaldemokratycznych ruchów robotniczych.

2. Kraje charakteryzujące się silnymi tradycjami liberalnymi dzielą się na dwie kategorie, stosownie do tego, jaką strukturę ma w nich układ sił politycznych. W tych krajach, w których dominują partie socjaldemokratyczne, takich, na przykład, jak Dania, Norwegia czy Szwecja, liberalna doktryna zostaje odrzucona i jest zastępowana przez silnie dekomodyfikujący socjaldemokratyczny porządek państwa opiekuńczego. Z drugiej strony, w tych krajach, w których ruchy robotnicze nie mają zasadniczego wpływu na ekonomię polityczną, poziom dekomodyfikacji jest niski, lub, w najlepszym razie, średni. Tak dzieje się w Wielkiej Brytanii, czy w Kanadzie i w Stanach Zjednoczonych. Sukcesy brytyjskiej Partii Pracy znajdowały swoje odzwierciedlenie w tym, że w latach 50. ulokowała ona swój kraj w grupie krajów o najwyższym poziomie dekomodyfikacji: był to rezultat uniwersalistycznej polityki społecznej realizującej w okresie powojennym program reform socjalnych Beveridge'a i właśnie dzięki niemu Wielka Brytania wysunęła się na czoło rankingu budowanego wedle kryterium dekomodyfikacji. Wprawdzie do lat 80. nie udały się próby całkowitej rezygnacji z tego programu, ale udało się zatrzymanie jego dalszego rozwoju; Partia Pracy okazała się w okresie powojennym zbyt słaba, aby dorównać dynamice dekomodyfikacji w krajach skandynawskich. Z kolei Stany Zjednoczone i Kanada, to kraje stanowiące „czyste” przypadki liberalnej hegemonii, zbyt silnej, aby mogła ona być kwestionowana przez socjalizm, a także przez konserwatywny reformizm.

Załącznik

Zasady budowy wskaźników dekomodyfikacji

SYSTEM EMERYTALNY

Siła dekomodyfikujących właściwości systemu emerytalnego jest wyznaczana przez sumowanie punktacji uzyskiwanej za miejsce na skali dla następujących zmiennych: 1) wartość minimalnej emerytury uzyskiwanej przez przeciętnego robotnika zatrudnionego w przemyśle i uzyskującego przeciętne wynagro-

dzenie. Stopa zastąpienia w tym (i w innych przypadkach) jest obliczona jako proporcja pomiędzy wartością świadczenia emerytalnego i wynagrodzeniem, po odliczeniu podatków; 2) wartość przeciętnej emerytury uzyskiwanej przez robotnika, wyliczona w podobny sposób; 3) odwrotność wymaganej długości okresu składkowego mierzona latami opłacania składek (lub zatrudnienia); 4) udział wartości indywidualnych wkładów w finansowanie świadczenia emerytalnego. Na podstawie położenia każdego z 18 krajów na odpowiednich skalach przyznawaliśmy 1 punkt za niski poziom dekomodifikacji, 2 punkty za średni i 3 punkty za wysoki poziom dekomodifikacji. Podstawą dla przyznania punktów była różnica między średnią i odchyleniem standardowym, poprawiona w kilku przypadkach skrajnych. Punkty przypisane poszczególnym krajom zostały zważone przez wskaźnik części (odpowiedniej) populacji mającej prawo do świadczenia emerytalnego. W takich krajach, jak, na przykład, Australia, w których wartość emerytury jest wiązana z testem dochodowym, liczba punktów za pozycję na skali wymaganego okresu składkowego wynosiła 0, zaś waga za proporcje uprawnionych była równa 0,5. Ta „negatywna” punktacja odzwierciedla to, że programy emerytalne testowane dochodowo silnie uzależniają zakres uprawnień od spełnienia warunków wstępnych. Aby uwzględnić wpływ stóp zastąpienia na decyzje o przejściu na emeryturę lub kontynuowanie pracy, wartości tych zmiennych mnożyliśmy przez 2.

ZASIŁKI CHOROBE I ZASIŁKI DLA BEZROBOTNYCH

W przypadku tych świadczeń wskaźnikami poziomu dekomodifikacji były następujące zmienne: 1) stopa zastąpienia netto w przypadku przeciętnego robotnika w ciągu pierwszych 26 tygodni choroby lub bezrobocia; 2) liczba przepracowanych tygodni niezbędna dla uzyskania świadczenia; 3) długość okresu oczekiwania na wypłatę świadczenia mierzona liczbą dni; 4) długość okresu wypłacania świadczenia mierzona liczbą tygodni. Podobnie, jak w przypadku świadczeń emerytalnych na podstawie odchylenia standardowego przypisywaliśmy poszczególnym krajom punkty 1, 2 lub 3 po to, aby stworzyć indeks poziomu dekomodifikacji. Wartości tego indeksu były następnie ważone wskaźnikiem udziału uprawnionych do otrzymania odpowiedniego świadczenia wśród ogółu zatrudnionych. Procedura przypisywania punktów w przypadku programów testowanych dochodowo była taka sama, jak w przypadku świadczeń emerytalnych. Podobnie, jak w przypadku tych ostatnich, stopy zastąpienia były mnożone przez 2.