

*GØSTA ESPING-ANDERSEN*THE THREE WORLDS OF WELFARE
CAPITALISM³⁴

Dziedzictwo klasycznej ekonomii politycznej

Większość dyskusji dotyczących państwa opiekuńczego podejmuje dwa zagadnienia. Po pierwsze, jest to pytanie o to, czy zróżnicowanie społeczne pomniejsza się wraz z poszerzaniem uprawnień socjalnych? Mówiąc nieco inaczej, czy instytucje państwa opiekuńczego zmieniają w zasadniczy sposób kapitalistyczne społeczeństwo? Po drugie, jakie siły stoją za rozwojem instytucji państwa opiekuńczego?

Nie są to zagadnienia nowe. W gruncie rzeczy, były one formułowane przez dziewiętnastowiecznych ekonomistów na sto lat przed powstaniem pierwszych instytucji, które można uznać za początki państwa opiekuńczego. Klasyczni ekonomiści - bez względu na to, czy byli oni zwolennikami liberalizmu, konserwatyizmu bądź marksizmu - koncentrowali się na problematyce związków między kapitalizmem i dobrostanem społeczeństwa. Jest dość oczywiste, że ich odpowiedzi na wskazane pytania istotnie się od siebie różniły, niemniej jednak, pozostaje faktem, że ich analizy koncentrowały się na związkach między rynkiem (i własnością) i państwem (demokracją).

Współczesny neo-liberalizm w ogromnej mierze odwołuje się do klasycznej, liberalnej ekonomii politycznej. Dla Adama Smitha rynek stanowił podstawowy mechanizm likwidacji klas społecznych, nierówności i społecznych przywilejów. Interwencja państwa wykraczająca poza niezbędne minimum może jedynie osłabiać te efekty funkcjonowania mechanizmu rynkowego, które prowadzą do zanikania społecznych nierówności, sprzyja powstawaniu monopolu, skłania do protekcjonizmu i jest źródłem gospodarczej nieefektywności: państwo stoi na straży klasowej struktury społecznej, rynek może przywrócić społeczeństwo bezklasowe.

Liberalni, klasyczni ekonomiści nie byli zgodni co do tego, jakie rekomendacje praktyczne z tych założeń wynikają... (jedni)... kładli nacisk na elementy doktryny *laissez-faire* odnajdywane w pracach Smitha i odrzucali myśl o jakichkolwiek formach ochrony socjalnej... (drudzy, jak...) ...J.S. Mill i „reformowani liberalowie” godzili się na minimum politycznych regulacji. Mimo innych różnic, wszyscy oni zgadzali się co do tego, że droga do

³⁴ Na podstawie wydania Polity Press 1990; tłumaczył Kazimierz W. Frieske

równości i społecznej pomyślności prowadzi przez maksymalizację swobodnej wymiany rynkowej i minimum państwowej interwencji.

Gotliwa aprobata liberałów dla instytucji wolnorynkowych może się nam dzisiaj wydawać nieusprawiedliwiona. Nie powinniśmy jednak zapominać o tym, że rzeczywistość, o której mówili była to rzeczywistość państwa podtrzymującego absolutystyczne przywileje (stanowe - przyp. tłum.), reguły merkantylistycznego protekcjonizmu i szerzącą się korupcję. Przedmiotem ich ataku był system sprawowania władzy zasadniczo sprzeczny i ich ideałami, to jest, ideałem indywidualnej, wolnej przedsiębiorczości. Była to zatem teoria rewolucyjna i - z tego punktu widzenia - możemy zrozumieć powody, dla których lektury Adama Smitha przypominają niekiedy lektury K. Marksa.

Demokracja stała się piętą achillesową wielu liberałów. Dopóty, dopóki kapitalizm pozostawał światem drobnych właścicieli, sama własność nie musiała obawiać się demokracji. Jednakże, w miarę postępu industrializacji w życiu zbiorowym pojawiały się coraz większe masy proletariatu, dla których demokracja stawała się sposobem ograniczenia przywilejów własności. Liberałowie trafnie obawiali się rozszerzenia praw politycznych, ponieważ dla nich oznaczało to upolitycznienie zasad podziału, zniekształcenie rynku i nieefektywność gospodarowania. Wielu liberałów dochodziło do wniosku, że demokracja może zniszczyć rynek lub kontrolować jego funkcjonowanie.

Zarówno marksistowscy, jak i konserwatywni ekonomiści zdawali sobie sprawę z tych sprzeczności, ale proponowali odmienne rozwiązania. Najbardziej spójną, konserwatywną krytykę doktryny *laissez-faire* proponowała Niemiecka szkoła historyczna, zwłaszcza zaś Friedrich List, Adolph Wagner i Gustav Schmoller. Nie zgadzali się oni z tezą mówiącą, że wymiana rynkowa stanowi jedyny i podstawowy warunek gospodarczej efektywności. Ich ideałem była kontynuacja patriarchalnego absolutyzmu - jako najlepszej prawnej, politycznej i społecznej formuły dla kapitalizmu wolnego od walki klasowej.

Jedną z tych wpływowych szkół konserwatywnych wspierała „monarchiczne państwo opiekuńcze”, które miało gwarantować bezpieczeństwo społeczne, współpracę między klasami, lojalność i wydajność. W tym modelu wydajny system produkcji powstaje nie poprzez odwołanie się do zasady konkurencji, lecz do dyscypliny. Autorytarne państwo wydawało się przewyższać pozorny chaos wymiany rynkowej jako mechanizm pozwalający na godzenie dobra państwa, społeczności (wspólnoty) i jednostki.

Konserwatywna ekonomia polityczna powstała jako reakcja na Rewolucję Francuską i Komunę Paryską. Była ona otwarcie nacjonalistyczna i anty-rewolucyjna, a także nastawiona na przeciwdziałanie demokratycznym tendencjom. Konserwatyści obawiali się dążeń do egalitaryzacji i wspierali wizję społeczeństwa, w której ważnymi instytucjami pozostawały klasy i społeczne hierarchie. Status, ranga i klasa wydawały się im naturalne i dane; ale nie donosi się do już do konfliktu klasowego. Zgodą na demokratyczną, masową partycypację polityczną oraz osłabienie struktury autorytetu oraz barier statusowych prowadziła - z ich punktu widzenia - do załamania się porządku społecznego.

Marksistowska ekonomia polityczna nie tylko odrzucała atomizujące konsekwencje mechanizmu rynkowego, lecz także podważała liberalną tezę o egalitaryzujących skutkach tego mechanizmu. Ponieważ, jak pisze Dobb, akumulacja kapitału pozbawia ludzi własności, końcowy rezultat procesów wymiany to pogłębiające się podziały klasowe. Ponieważ są one przesłanką zaostrzania się konfliktów społecznych, liberalne państwo będzie w końcu zmuszone do porzucenia ideałów wolności i neutralności i do stanięcia w obronie klas uprzywilejowanych przez posiadanie. Dla marksistów jest to podstawa klasowej dominacji.

Zasadniczym pytaniem - nie tylko dla marksistów, lecz dla całej współczesnej dyskusji dotyczącej państwa opiekuńczego - jest pytanie o to, czy - i w jakich okolicznościach -

podziały klasowe i nierówności społeczne towarzyszące kapitalizmowi mogą zostać wyeliminowane przez instytucje parlamentarnej demokracji.

Obawiając się, że demokracja może doprowadzić do socjalizmu, liberałowie nie byli skłonni do jej rozszerzania. Z kolei socjaliści obawiali się, że parlamentaryzm może stać się jedynie pustą formą... Ten kierunek myślenia jest w dużej mierze obecny we współczesnym marksizmie i stanowi przesłankę poglądu mówiącego, że reformy społeczne są jedynie próbą zatkania szczelin przeciekającego, kapitalistycznego porządku. ... reformy społeczne nie mogą stanowić rozwiązania służącego emancypacyjnym dążeniom robotników.

(Rozumowanie tego rodzaju można znaleźć w pracach współczesnych neo-marksistów lub socjologów, którzy kładą nacisk na problematykę emancypacji, por. K. Offe, N. Poulantzas. Analizę tych interpretacji można znaleźć w : T. Skocpol i E. Amenta: States and Social Policies, Annual Review of Sociology, 12/1986; p. tłum.)

Trzeba było znacznego poszerzenia praw politycznych, aby socjaliści mogli zaakceptować nieco bardziej optymistyczny punkt widzenia na instytucje parlamentarne. Teoretycznie najbardziej wyrafinowane analizy proponowali austriaccy marksiści tacy, jak Adler, Bauer i E. Heinemann. Stosownie do poglądów Heinemanna, nie jest wykluczone, że konserwatywne reformy socjalne brały się z dążenia do powstrzymania ruchów robotniczych. Jednakże, gdy reformy te zostały już wprowadzone w życie, ich efekty okazały się dokładnie odwrotne: równowaga dominacji zmienia się zasadniczo, gdy robotnicy uzyskują prawa społeczne: płaca społeczna zmniejsza zależność robotników od funkcjonowania rynku i pracodawców, a zatem zmienia podstawowe źródła władzy. Wg Heinemanna, instytucje bezpieczeństwa socjalnego stanowią obcy element w kapitalistycznej ekonomii politycznej. Są one koniem trojańskim, który może przekroczyć granicę między kapitalizmem i socjalizmem. Poglądy tego rodzaju odżywały również zgoła współcześnie... *(por. Klaus Offe. Disorganized Capitalism, MIT Press 1985, przyp. tłum.)*

Model socjaldemokratyczny... niekoniecznie rezygnował z tradycyjnej tezy o tym, że podstawowa równość musi odwoływać się do gospodarczej socjalizacji. Jednakże, historyczne doświadczenia ujawniły wkrótce, że socjalizacja stanowiła cel, którego nie da się realizować w trybie parlamentarnym.

Strategia demokratycznych reform przyjęta przez socjaldemokrację jako droga do równości i socjalizmu opierała się na dwóch przesłankach. Pierwsza z nich mówiła, że robotnicy - aby skutecznie uczestniczyć w systemie parlamentarnym jako socjalistyczni obywatele - powinni uzyskać społeczne zasoby, mieć gwarancje ochrony zdrowia i szansę edukacyjne. Racja druga opierała się na argumentach stwierdzającym, że instytucje bezpieczeństwa socjalnego służą nie tylko społecznej emancypacji, lecz także - stanowią warunek gospodarczej wydajności. W ślad za Marksem, uznaje się więc, że polityka bezpieczeństwa socjalnego sprzyja rozwojowi sił wytwórczych kapitalizmu. Urok strategii socjaldemokratycznej polega jednak na tym, że służy ona jednocześnie mobilizacji władzy. Rozwiązując problemy bezrobocia, biedy i całkowitego uzależnienia od bieżących zarobków, państwo opiekuńcze zwiększa polityczny potencjał i pomniejsza podziały społeczne, które utrudniają polityczną integrację Klasy robotniczej.

Model socjaldemokratyczny jest zatem źródłem jednej z kluczowych hipotez formułowanych we współczesnych dyskusjach dotyczących państwa opiekuńczego: mobilizacja klasy robotniczej umożliwiającą jej wywieranie wpływu na demokratyczny proces polityczny jest sposobem na realizację socjalistycznych ideałów równości, sprawiedliwości, wolności i solidarności.

Ekonomia polityczna państwa opiekuńczego

Ojcowie ekonomii politycznej wyznaczyli zatem analityczne przesłanki bieżącej dyskusji. Wyizolowali oni kluczowe zmienne: klasa, państwo, rynek, demokracja oraz sformułowali podstawowe hipotezy o statusie obywatela i jego związku ze strukturą klasową, o związkach między gospodarczą efektywnością i równością społeczną, o kapitalizmie i socjalizmie. Współczesne nauki społeczne różnią się od klasycznej ekonomii politycznej pod dwoma zasadniczymi względami. Po pierwsze, uznają się one za wiedzę pozytywną (pozytywistyczną naukę) i unikają normatywnych zaleceń. Po drugie, klasyczni ekonomiści nie interesowali się uchwytnymi w historii zróżnicowaniami: rozumieli swoje zadanie jako tworzenie systemu uniwersalnych praw. Wprawdzie współczesna ekonomia polityczna również niekiedy odwołuje się do wiary w absolutne prawdy, współczesne metody porównawcze i historyczne ujawniają to, że niemalże cała dobra ekonomia polityczna prowadzi do akcentowania zróżnicowań i odmienności.

... dalej zajmiemy się przeglądem wyników badań porównawczych dotyczących dynamiki instytucji państwa opiekuńczego w rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Będziemy się starali uzasadnić tezę stwierdzającą, że większość wysiłku badawczego w tej dziedzinie koncentrowała się na niewłaściwych zagadnieniach - głównie dlatego, że nie uwzględniał on podstawowych założeń teoretycznych...

Dwa podejścia badawcze dominowały w próbach wyjaśnienia państwa opiekuńczego; jedno z nich kładzie nacisk na struktury i całe systemy, drugie natomiast akcentuje rolę instytucji i aktorów.

Podejście systemowo-strukturalne

Teoria systemowa lub strukturalistyczna usiłuje uchwycić logikę rozwoju całościowo. To system „do czegoś dąży”, a więc to, co się wydarza, łatwo przychodzi zinterpretować jako funkcjonalny warunek trwania społeczeństwa i gospodarki. Ponieważ uwaga koncentruje się na prawach dynamiki systemu, podejście to kładzie nacisk na międzynarodowe porównania, bardziej skłania do szukania podobieństw, aniżeli różnic; cechy takie jak poziom industrializacji czy wolnorynkowość nad-determinują zróżnicowanie stosunków władzy.

Jeden z wariantów tego podejścia to teoria społeczeństwa przemysłowego, w której akcentuje się to, że industrializacja nie tylko umożliwia interwencje państwa, lecz czyni je koniecznymi - ponieważ przed-przemysłowe instytucje zapewniające społeczną ciągłość, takie, jak rodzina, kościół, *noblesse oblige* czy solidarność cechowa zostały zniszczone przez okoliczności procesów modernizacji, takie jak społeczna ruchliwość, urbanizacja, indywidualizm i uzależnienie od rynku. Istotą sprawy staje się to, że rynek nie jest substytutem tradycyjnych mechanizmów integracji społecznej ponieważ działanie sił rynkowych służy jedynie tym, którzy potrafią sprostać warunkom gry rynkowej. Tak więc, państwo musi przejąć odpowiednie funkcje opiekuńcze i zatroszczyć się o pozostałych członków społeczeństwa.

Kształtowaniu się instytucji państwa opiekuńczego sprzyja powstanie nowoczesnej biurokracji rozumianej jako racjonalna, uniwersalistyczna i wydajna forma organizacji. Jest ona środkiem realizacji dobra zbiorowego, ale - poza tym - biurokracja jest również niezależnym ośrodkiem władzy, a zatem nabiera skłonności do rozrastania się. Tego rodzaju rozumowanie tkwi u podstawy interpretowania państwa opiekuńczego jako konsekwencji modernizacji: instytucje państwa opiekuńczego powstają w miarę, jak nowoczesna gospodarka przemysłowa niszczy instytucje społeczeństwa, tradycyjnego - punkt widzenia reprezentowany m.in. przez Florę i Albera. Trudność z przyjęciem tego rozumowania

sprowadza się do kłopotu, jaki sprawia znalezienie wystarczająco dobrej odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego opiekuńcze interwencje państwa pojawiły się dopiero w 50, a czasem aż 100 lat po rozpadzie społeczeństwa tradycyjnego. Najważniejsze próby rozwiązania tego problemu odwołują się do tzw. Prawa Wagnera i do prac Alfreda Marshalla - to jest, do stwierdzenia, że przesunięcie sposobu wykorzystania pewnych rzadkich zasobów jako inwestycji na konsumpcję (publiczną opiekuńczość) staje się możliwe dopiero wtedy, gdy poziom rozwoju gospodarczego gwarantuje wystarczająco duże nadwyżki (to także punkt widzenia wspierany przez Wilensky'ego i Lebeaux). Ten punkt widzenia powtarza zatem argumentację klasycznych liberałów, którzy uważali, że mechanizmy redystrybucji o charakterze socjalnym klóć się z gospodarczą efektywnością. Dopiero od pewnego poziomu rozwojowego (a zatem od odpowiednio dużych nadwyżek) można uniknąć tego problemu.

Uderzająco podobna jest argumentacja zakorzeniona w strukturalistycznym neo-marksizmie. Rezygnując z akcentowania właściwego klasynom marksizmu zainteresowania praktycznym działaniem, zwolennicy tego podejścia uznają, że państwo opiekuńcze jest koniecznym rezultatem kapitalistycznego sposobu produkcji. Akumulacja kapitału prowadzi do powstania sprzeczności, które wymuszają społeczne reformy. Z tego punktu widzenia... instytucje państwa opiekuńczego nie potrzebują wsparcia politycznego, niezależnie od tego, czy miałyby ono pochodzić od związków zawodowych, partii socjalistycznych czy też humanitarnych, oświeconych reformatorów. Istota sprawy polega na tym, że państwo tworzące instytucje opiekuńcze obsługuje potrzeby (interesy) kapitału. Ta teoria opiera się zatem na dwóch przesłankach: po pierwsze, na przesłance mówiącej, że władza jest zjawiskiem strukturalnym i - po drugie - na przesłance stwierdzającej, że państwo jest „względnie” niezależne od bieżących interesów klasowych...

Ta „logika kapitalizmu” podobnie zresztą, jak i „logika uprzemysłowienia” zawiera pewne trudności. Jeśli miałyby być tak, że... lojalność klasy robotniczej i jej samopodporządkowanie się opiera się na materialnej dominacji, to trudno wytłumaczyć, dlaczego około 40 % dochodu narodowego trzeba przeznaczać na legitymizację państwa opiekuńczego. Drugi kłopot stwarza argument łączący instytucje państwa opiekuńczego z „kapitalistycznym sposobem produkcji”. Otóż, okazuje się że państwa bloku sowieckiego - choć niekoniecznie były one socjalistyczne - to z całą pewnością nie były one państwami kapitalistycznymi - a jednak stworzyły sobie właściwą formę państwa opiekuńczego. Tu pojawia się myśl mówiąca, że procesy akumulacji kapitału mają swoje funkcjonalne warunki niezależnie od tego, czy akumulacja ta przebiega w trybie kapitalistycznym czy wolnorynkowym bądź „socjalistycznym” (*ten argument podnosiła w latach osiemdziesiątych Theda Skocpol, a wcześniej pojawił się on w pracy D. Bella Cultural Contradictions of Modern Capitalism*).

Podejście instytucjonalne

Ojcowie klasycznej ekonomii politycznej nie mieli wątpliwości w kwestii związków między instytucjami demokratycznymi i rozwojem państwa opiekuńczego. Liberałowie obawiali się, że pełna demokracja może zagrozić rynkowi i „zaprowadzić” socjalizm. Z ich punktu widzenia wolność wymagała zabezpieczenia mechanizmu rynkowego przed polityczną interwencją. W praktyce to właśnie usiłowało osiągnąć państwo *laissez-faire*. Właśnie postulat rozdzielenia polityki i gospodarki inspirował większość analiz instytucjonalnych. Najwyraźniej ten punkt widzenia reprezentował Polanyi, ale był on również podtrzymywany przez wielu anty-demokratycznych ekonomistów ze szkoły historycznej. Utrzymuje się tu, że wysiłek mający na celu oddzielenie gospodarki od instytucji społecznych i politycznych prowadzi do zniszczenia ludzkiego społeczeństwa. Aby ludzkie wspólnoty mogły przetrwać,

gospodarka musi być w nich zakorzeniona. Polanyi w socjalnych interwencjach państwa w funkcjonowanie rynku widzi szansę na reintegrację celów społecznych i gospodarczych.

Interesującym przypadkiem teorii powiązań instytucjonalnych jest hipoteza mówiąca, że instytucje państwa opiekuńczego formują się łatwiej w małych, otwartych gospodarkach, które są szczególnie podatne na zmiany na rynkach międzynarodowych... większą skłonność do politycznej regulacji konfliktów podziału i do uzgadniania interesów mają te gospodarki, w których zarówno pracobiorcy jak i pracodawcy zdają sobie sprawę z tego, że ich sytuacja jest kształtowana przez okoliczności, na które nie mają wpływu.

Problem wpływu demokracji na instytucje państwa opiekuńczego był dyskutowany od czasów J.S. Milla i Alexisa de Tocqueville. Argument ten był podnoszony bez odnoszenia go do interesów jakiegokolwiek szczególnej klasy społecznej, w tym zatem sensie jest to argument o charakterze instytucjonalnym. W swojej klasycznej wersji odpowiednia teza głosiła po prostu, że większość będzie opowiadała się za podziałem o charakterze socjalnym, to jest podziałem, który ma kompensować ryzyko, jakie niesie ze sobą funkcjonowanie rynku. Jeśli salariat jest skłonny domagać się ustanowienia płacy minimalnej to kapitaliści równie dobrze będą domagali się ochrony poprzez ustanawianie barier celnych, monopoli czy subsydiów. Demokracja jest instytucją, która nie może opierać się żądaniom większości.

W swoich współczesnych sformułowaniach teza o demokracji ma wiele wersji. Jedną z tych wersji kładzie nacisk na budowanie państwa narodowego w którym proces rozszerzania praw obywatelskich z konieczności obejmuje także rozszerzanie praw socjalnych (Marshall, Bendix, Rokkan). Inna wersja, rozwinięta m.in. przez zwolenników teorii wyboru publicznego, kładzie nacisk na to, że demokracja sprzyja silnej konkurencji między partiami o głosy „przeciętnego elektoratu”, to zaś z kolei prowadzi do wzrostu wydatków publicznych... wskazuje się, na przykład, że istotne zwiększenie zakresu interwencji państwa dokonuje się zwykle w okresach przedwyborczych i służy przede wszystkim mobilizacji elektoratu.

Tu również pojawiają się kłopoty z uzyskaniem dostatecznego uzasadnienia empirycznego. Jeśli utrzymuje się, że poszerzenie demokratycznych praw politycznych sprzyja rozbudowie instytucji państwa opiekuńczego trzeba uporać się z ewidencją o charakterze historycznym, która wskazuje na to, że pierwsze instytucje państwa opiekuńczego powstawały w państwach nie-demokratycznych a ich funkcją było powstrzymanie procesu demokratyzacji. Tak właśnie działo się we Francji za czasów Napoleona III, w Niemczech za czasów Bismarcka i w Austrii rządzonej przez von Taaffe'go. Tam, gdzie demokratyczne systemy polityczne pojawiły się stosunkowo wcześniej, to jest, na przykład w Stanach Zjednoczonych, w Australii i w Szwajcarii, powstawanie instytucji państwa opiekuńczego dokonywało się wolniej. Ta pozorna sprzeczność może być wyjaśniona, ale jedynie przez wprowadzenie dodatkowych zmiennych, takich, jak klasy społeczne i struktura społeczna: kraje, w których wczesne demokracje miały charakter agrarny i/lub były zdominowane przez drobnych posiadaczy, którzy wykorzystywali swoją siłę polityczną raczej do redukcji, nie zaś do podwyższania podatków.' Klasy rządzące w autorytarnych systemach politycznych miały większe możliwości narzucenia wysokich podatków na nieskłoną do ich zaakceptowania populację i sfinansowania w ten sposób kosztów programów socjalnych.

Czym jest państwo opiekuńcze ?

Każdy teoretyczny paradygmat musi w jakiś sposób definiować państwo opiekuńcze. W jaki sposób przekonujemy się o tym, że instytucje państwa opiekuńczego, stanowią funkcjonalną reakcję na potrzeby powstające w związku z uprzemysłowieniem, kapitalistyczną reprodukcją (podstawowych struktur społecznych - przyp. tłum.) lub

legitymizacją? W jaki sposób identyfikujemy instytucje państwa opiekuńczego, które odpowiadają żądaniom, jakie może zgłaszać klasa robotnicza? Nie możemy testować konkurujących ze sobą wyjaśnień, jeśli nie odwołujemy się do uzgodnionej koncepcji zjawiska, które chcemy wyjaśnić.

Godną uwagi cechą literatury przedmiotu jest widoczny w niej brak zainteresowania samym państwem opiekuńczym. Studia poświęcone państwu opiekuńczemu stanowią „efekt uboczny” teoretycznych analiz innych zjawisk, takich jak władza, uprzemysłowienie czy sprzeczności kapitalizmu; pojęciu państwa opiekuńczego poświęca się stosunkowo niewiele uwagi. Jeśli państwa opiekuńcze różnią się od siebie, to w jaki sposób, pod jakimi względami? I, co najważniejsze, kiedy możemy stwierdzić, że państwo jest rzeczywiście państwem opiekuńczym? Te pytania kierują naszą uwagę na zagadnienie podstawowe: czym jest państwo opiekuńcze?

Często spotykane, podręcznikowe definicje stwierdzają zwykle, że idzie tu o odpowiedzialność państwa za zaspokojenie pewnych podstawowych potrzeb obywateli. Definicje tego rodzaju pomijają pytania o to, czy instytucje opiekuńcze służą emancypacji, czy nie, czy wspomagają legitymizację systemu czy nie; czy są zgodne czy też sprzeczne z funkcjonowaniem mechanizmów wolnego rynku, a także - nie wskazują na to, co należałoby rozumieć przez potrzeby o charakterze podstawowym.

Pierwsze pokolenie badaczy porównujących rozmaite państwa opiekuńcze rozpoczęło od tego rodzaju konceptualizacji. Badacze ci zakładali, że poziom wydatków socjalnych trafnie odzwierciedla zaangażowanie państwa w zapewnienie swoim obywatelom odpowiedniego zabezpieczenia socjalnego. Teoretycznym celem ich zabiegów było nie tyle zrozumienie państwa opiekuńczego, ile raczej testowanie konkurencyjnych modeli teoretycznych powstających na gruncie ekonomii politycznej. Wierzyli oni, że porządkując rozmaite państwa pod względem poziomu urbanizacji, dynamiki wzrostu gospodarczego czy udziału ludzi starszych w populacji, właściwie opiszą cechy industrialnej modernizacji. Alternatywę stanowiły teorie zorientowane na wyjaśnienie struktury władzy, które za podstawowe czynniki wyjaśniające uznawały poziom mobilizacji klasy robotniczej lub siłę partii lewicowych.

Wyniki uzyskiwane w toku analiz porównawczych prowadzonych przez pierwsze pokolenie badaczy państwa opiekuńczego z trudem poddają się ocenie. Mogli oni porównywać ze sobą statystyki dotyczące niewielu krajów, co ograniczało liczbę zmiennych. Na przykład, gdy Cutright lub Wilensky stwierdzali, że poziom rozwoju gospodarczego i towarzyszące mu korelaty opisujące charakter biurokracji oraz struktury demograficznej wyjaśniają, zróżnicowanie instytucjonalnych form państwa opiekuńczego w „krajach zamorskich”, to nie brali pod uwagę zmiennych takich, jak poziom mobilizacji klasy robotniczej czy otwartości systemu gospodarczego. To oznacza, że ich konkluzje akcentujące „logikę uprzemysłowienia” okazują się wątpliwe. Gdy z kolei prezentuje się argumentację empiryczną wspierającą tezę o mobilizacji klasy robotniczej lub neo-korporatystycznej strukturze instytucjonalnej czy otwartości systemu gospodarczego jako czynnikach wyjaśniających zróżnicowanie instytucji państwa opiekuńczego, to nie uwzględnia się innych zmiennych, które również powinny byłyby być włączone do modelu wyjaśniającego.

Większość tych prac jest prezentowana jako studia wyjaśniające państwo opiekuńcze. Jednakże, nie jest wykluczone, że nacisk, jaki kładą one na wydatki publiczne może być mylący. Poziom wydatków jest wtórny wobec teoretycznej „istoty” państwa opiekuńczego. Ponadto, podejście oparte na liniowym porządkowaniu (mniej lub więcej władzy, mniej lub więcej demokracji, wyższe lub niższe wydatki publiczne) kłóć się z socjologiczną tezą

mówiącą, że władza, demokracja czy dobrobyt mają charakter względny (relacyjny) i strukturalny. Porządkując rozmaite państwa opiekuńcze wg wielkości ich wydatków na cele socjalne zakładamy, że wszędzie wydatki te mają podobną wartość. Bywa jednak, na przykład, tak - jak w Austrii - że dużą część wydatków publicznych pochłaniają świadczenia dla uprzywilejowanych urzędników państwowych. Nie są to wydatki, które skłonni bylibyśmy zaliczyć do świadczeń wspierających umacnianie statusu obywatela czy społeczną solidarność. W innych krajach wydaje się stosunkowo dużo publicznych pieniędzy na programy pomocy społecznej oparte o zasadę *means test*, a więc świadczeń przyznawanych wg kryteriów dochodowych. Tymczasem, niewielu współczesnych obserwatorów dynamiki państwa opiekuńczego zgodziłoby się z tym, że zreformowana tradycja oomocy ubogim może być uznana za realizację jego celów.. W niektórych "krajach, fundusze publiczne są pomniejszane o ogromne sumy z tytułu ulg podatkowych dla prywatnych instytucji ubezpieczeniowych, z których korzystają głównie klasy średnie. Ponieważ jednak są to nieuzyskane dochody, nie są one uwzględniane w kosztach funkcjonowania instytucji państwa opiekuńczego. W Wielkiej Brytanii za rządów M. Thatcher wydatki socjalne ogromnie wzrosły, ale niemalże w całości była to konsekwencja rosnącego bezrobocia. Niski poziom wydatków na część świadczeń socjalnych może wskazywać na to, że państwo opiekuńcze jest zorientowane na zapewnienie pełnego zatrudnienia.

... powinniśmy rozpocząć od charakterystyki struktury państwa. Jakimi kryteriami powinniśmy się posłużyć, aby ustalić, czy państwo jest państwem opiekuńczym. Do tego problemu można podchodzić na trzy sposoby. ...można rozpoczynać od charakterystyki historycznych przemian funkcji państwa. Minimalnym warunkiem określenia państwa opiekuńczego jest to, aby podstawowa część jego rutynowych działań służyła zaspokajaniu potrzeb jego obywateli. Wprowadzenie tego kryterium prowadzi do daleko idących konsekwencji. Jeśli mierzymy rutynowe działania państwa biorąc pod uwagę wydatki publiczne i personel zajmujący się zaspokajaniem potrzeb obywateli, to dochodzimy do wniosku, że do lat 70-tych żadne z państw nie mogłoby zostać uznane za państwo opiekuńcze, a część państw, które skłonni bylibyśmy uznać za opiekuńcze, należałoby z tej listy wykluczyć - ponieważ większość ich aktywności koncentrowała się na takich zagadnieniach, jak obrona, utrzymanie prawa i porządku, administracja, itp. Badacze społeczni zbyt łatwo akceptowali to, że państwa same uznawały się za „państwa opiekuńcze”. Zbyt łatwo zgadzali się też na to, że uruchomienie standardowych programów socjalnych oznacza zarazem powstanie państwa opiekuńczego.

Drugie podejście odwołuje się do klasycznego rozróżnienia zaproponowanego przez Richarda Titmussa (w końcu lat 50-tych, *przyp. tłum.*). Rozróżnienie to polega na dystynkcji między rezydującym i instytucjonalnym modelem państwa opiekuńczego. Model pierwszy dotyczy tych państw, które uruchamiają mechanizmy opiekuńcze jedynie wtedy, gdy zawodzą mechanizmy rynkowe lub rodzina; państwo stara się ograniczyć swoją aktywność jedynie do marginalnych i „zasługujących na pomoc” grup społecznych. Model drugi, instytucjonalny, to państwo, w którym programy opiekuńcze adresowane są do całej populacji, a zatem publiczna opiekuńczość ma charakter uniwersalistyczny i wyraża zinstytucjonalizowaną troskę o dobrostan wszystkich obywateli.. W zasadzie, zmierza ono do rozszerzenia swojego zaangażowania na wszystkie sfery istotne z punktu widzenia zaspokajania potrzeb całej populacji.

Podejście zaproponowane przez Tittmussa stanowiło układ odniesienia dla wielu badań porównawczych. Zmuszało ono badaczy do rezygnacji z założenia o „czarnej skrzynce” wydatków socjalnych jako podstawowej mierze publicznej opiekuńczości i przejścia do zastanowienia się nad jej istotną treścią: nad tym czy programy socjalne skierowane są na

określone segmenty populacji czy też mają charakter uniwersalistyczny, nad kryteriami przyznawania świadczeń, nad jakością tych świadczeń, oraz - co może najważniejsze - zakresem, w jaki zatrudnienie i indywidualne biografie pracowników są wbudowane w rozbudowany system praw obywatelskich. Wszystko to powodowało, że prosty ranking państw opiekuńczych stawał się niemożliwy - ponieważ niemożliwe okazywało się porównywanie jakościowo odmiennych wersji państw opiekuńczych.

Trzecie podejście do omawianego zagadnienia polegało na teoretycznej selekcji kryteriów, wg których ocenia się typy państwa opiekuńczego. Można to robić przez opis empirycznych sytuacji istniejących w rozmaitych krajach i porównywanie ich z abstrakcyjnymi modelami oraz porządkowanie poszczególnych programów socjalnych lub całych systemów instytucjonalnych wg kryterium spełniania warunków narzucanych przez model. Jednakże, podejście to ma tę wadę, że wydaje się a-historyczne i nie zawsze pozwala na uchwycenie tych ideałów czy projektów, które były realizowane w toku wysiłków zmierzających do stworzenia państwa opiekuńczego. Jeśli naszym celem jest testowanie hipotez przyczynowych, w których pojawiają się aktorzy społeczni, powinniśmy rozpocząć od oczekiwań, które aktorzy uważani przez nas za istotnych dla rozwoju instytucji państwa opiekuńczego mieli w konkretnych przypadkach historycznych. Trudno wyobrazić sobie, że ktokolwiek mógłby zabiegać tylko o to, aby zwiększać wydatki publiczne - dla samego ich wzrostu.

Re-definicja państwa opiekuńczego

Trudno nie zgodzić się z tezą T.H. Marshalla mówiącą, że prawa socjalne stanowią podstawową ideę państwa opiekuńczego. Jednakże, idei tej trzeba nadać bardziej konkretną postać. Przede wszystkim, trzeba określić procedury przyznawania praw socjalnych. Jeśli nadaje się im prawny i praktyczny status prawa własności, jeśli są one nienaruszalne i jeśli są przyznawane w oparciu o status obywatela, nie zaś na podstawie tego, co ludzie osiągnęli, to musi to oznaczać *dekomodifikację* statusu jednostek w rynkowym otoczeniu. Należy też pamiętać o tym, że prawa socjalne oznaczają zmianę układu stratyfikacyjnego: status jednostki jako obywatela będzie współzawodniczył lub nawet zastępował jej pozycję w strukturze klasowej.

(Dekomodifikacja oznacza w tym kontekście takie przekształcenie dóbr i usług świadczonych w ramach uprawnień socjalnych, że tracą one swoją wartość rynkową. Dekomodifikacja statusu to wyrażenie sugerujące, że - przynajmniej w pewnej mierze - status, czyli położenie społeczne jednostki przestaje być wyznaczany przez dostępne jej dobra - bo takie same dobra są dostępne dla wszystkich innych jednostek w ramach jej uprawnień socjalnych - przyp. tłum.)

Państwa opiekuńczego nie można zrozumieć wyłącznie poprzez analizę praw, jakie nadaje ono swoim obywatelom. Musimy także brać pod uwagę to, w jaki sposób działalność instytucji państwa opiekuńczego jest powiązana z funkcjami rynku i z funkcjami rodziny i z ich rolą w budowaniu sieci socjalnego bezpieczeństwa jednostek. Tym trzem zasadom trzeba nadać konkretną postać zanim przystąpi się do teoretycznego zdefiniowania państwa opiekuńczego.

Prawa i dekomodifikacja.

W społeczeństwach pre-kapitalistycznych niewielu robotników miało „wartość rynkową” w tym sensie, że ich przetrwanie zależało od tego, czy potrafią sprzedać swoją siłę roboczą. Dopiero gdy rynek uległ uniwersalizacji i zaczął dominować relacje między ludźmi, sytuacja

jednostek stała się całkowicie uzależniona od ich położenia w strukturze wymiany. Pozbawienie społeczeństwa tych instytucji, które zapewniały społeczną reprodukcję (*odtworzenie stosunków społecznych i szerzej - struktury społecznej - przyp. tłum.*) niezależnie od umowy o pracę oznaczało, że ludzie zostali „utowarowieni” czy „ulegli komodyfikacji”. Z kolei nadanie obywatelom praw socjalnych prowadzi do rozbicia ich statusu jako szczególnego „dobra” czy „towaru”. Dekomodyfikacja zachodzi wtedy, gdy pewne dobra czy usługi są świadczone w ramach przysługujących ludziom praw; a zatem, wtedy, gdy są w stanie utrzymywać się nie wchodząc na rynek.

Funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej lub ubezpieczeń społecznych nie musi przynosić znaczącego poziomu dekomodyfikacji - jeśli jednocześnie nie pozwalają one jednostkom na uniezależnienie się od rynku. Pomoc społeczna przyznawana wg kryterium sytuacji dochodowej oznacza powstawanie minimalnej sieci bezpieczeństwa socjalnego, jeśli jednak świadczenia są niskie, a na dodatek towarzyszy im społeczne naznaczenie świadczeniobiorców, to prawdopodobnie będzie ona skłaniała wszystkich - poza najbardziej bezsilnymi - do wchodzenia na rynek. Taki właśnie cel stawiały sobie zwykle, w większości krajów, dziewiętnastowieczne przepisy prawa ubogich. Podobnie, większość wczesnych programów ubezpieczeń społecznych została zaprojektowana tak, aby maksymalizować wysiłek jednostek na rynku pracy.

Dekomodyfikacja była zawsze zagadnieniem kontrowersyjnym w dyskusjach dotyczących państwa opiekuńczego. Dla robotników był to jeden z najważniejszych celów. Gdy robotnicy są całkowicie uzależnieni od działania mechanizmów rynkowych, mobilizacja do wspólnych, solidarnościowych działań staje się problemem. Ponieważ zasoby robotników odzwierciedlają strukturę nierówności tworzoną przez siły rynkowe, sytuacja robotników różnicuje się, co utrudnia formowanie się ruchów robotniczych. Dekomodyfikacja poprawia grupowe położenie robotników i osłabia dominację pracodawców. Właśnie dlatego pracodawcy zawsze kontestowali procesy dekomodyfikacji.

Prawa socjalne prowadzące do dekomodyfikacji rozwijały się różnie w rozmaitych krajach. W państwach opiekuńczych zdominowanych przez instytucje pomocy społecznej prawa socjalne są związane nie tyle z indywidualną aktywnością, ile z uzasadnionymi potrzebami jednostek. Kryterium potrzeb i zazwyczaj skromne świadczenia przyznawane na podstawie tego kryterium sprzyjają ograniczeniu efektu dekomodyfikacji. Tak więc, w tych krajach, w których ten model dominuje (są to najczęściej kraje anglosaskie), częściowa dekomodyfikacja prowadzi do wzmocnienia mechanizmów rynkowych, ponieważ wszyscy - poza tymi, którzy nie odnieśli sukcesów na rynku - są zachęceni do budowania indywidualnych sieci bezpieczeństwa socjalnego w oparciu o komercyjne systemy ubezpieczeniowe.

Drugi dominujący model opiera się na obowiązkowych ubezpieczeniach oferujących zwykle znaczne świadczenia. Jednakże, i w tym modelu dekomodyfikacja nie dokonuje się automatycznie, ponieważ jej zakres zależy w dużej mierze od kryteriów otrzymywania świadczeń ubezpieczeniowych i zasad, które regulują otrzymywanie tych świadczeń. Niemcy były krajem, który jako pierwszy rozbudował swoje instytucje ubezpieczeniowe, ale trudno byłoby stwierdzić, że przez następne sto lat instytucje te w znacznie większym stopniu przyczyniły się do dekomodyfikacji. Świadczenia były w ogromnej mierze uzależnione od wysokości składek ubezpieczeniowych, a zatem - od miejsca pracy i samego faktu jej wykonywania. Mówiąc nieco inaczej, nie same prawa socjalne, lecz towarzyszące im reguły i warunki wstępne ich uzyskania wyznaczają zakres, w jakim programy państwa opiekuńczego stają się alternatywą wobec uzależnienia jednostek od mechanizmów rynkowych.

Trzeci z dominujących modeli państwa opiekuńczego, to jest - prawa socjalne wbudowane w status obywatela, mogą, na pierwszy rzut oka, w największym stopniu przyczynić się do procesów dekomodyfikacji. W modelu tym oferuje się takie same świadczenia wszystkim, niezależnie od wcześniejszych zarobków, wkładów ubezpieczeniowych czy indywidualnych sukcesów rynkowych. Jest to prawdopodobnie system najbardziej solidarystyczny, - ale-niekoniecznie najbardziej dekomodyfikujący swoich obywateli. Wprawdzie świadczenia, jakie są tu oferowane obejmują wszystkich, ale najczęściej są to świadczenia o gorszym standardzie aniżeli świadczenia dostępne dla tych, którzy radzą sobie dobrze na rynku.

Dekomodyfikujące funkcje państwa opiekuńczego pojawiły się stosunkowo niedawno. Minimum definicyjne musi pozwolić na stwierdzenie, że obywatele mogą swobodnie i bez groźby utraty zajęcia, dochodu czy obniżenia poziomu życia rezygnować z wykonywania pracy, jeśli uznają to za konieczne. Mając tę definicję na uwadze, skłonni byłibyśmy oczekiwać, że ubezpieczenia chorobowe będą odpowiadały utraconym zarobkom, a nieobecność w pracy będzie trwała tak długo, jak tego wymagają względy medyczne. Warto zauważyć, że prawa tego rodzaju dotyczą takich grup społecznych, jak pracownicy państwowi, wykładowcy wyższych uczelni i biurokraci najwyższych szczebli. Podobne uprawnienia można rozszerzyć na takie świadczenia, jak urlopy macierzyńskie i urlopy wychowawcze, ubezpieczenia od bezrobocia i urlopy edukacyjne.

Część z krajów osiągnęła ten poziom dekomodyfikacji, ale stąto się to stosunkowo niedawno i - w wielu przypadkach - z istotnymi wyjątkami. W niemalże wszystkich krajach na przełomie lat 60-tych i 70-tych świadczenia zbliżyły się do wysokości zarobków. Jednakże, w części krajów ciągle wymaga się zaświadczeń lekarskich o niezdolności do pracy, w innych krajach nabycie prawa do świadczeń poprzedza okres wyczekiwania około 2 tygodni, w leszcze innych krajach okres wypłacania określonych świadczeń jest stosunkowo krótki. Przekonamy się dalej, że w skandynawskich państwach opiekuńczych procesy dekomodyfikacji są najbardziej zaawansowane, natomiast kraje anglosaskie posunęły się na tej drodze najmniej.

Państwo opiekuńcze jako system stratyfikacji

Pomimo nacisku, jaki zarówno klasyczna ekonomia polityczna, jak i pionierska praca T.H. Marshalla kładły na zagadnienie związków między statusem obywatela i strukturą klasową, problematyka ta była zwykle pomijana... Mówiąc najogólniej, kwestie te były oddalane w oparciu o ogólne założenie mówiące, że państwo opiekuńcze sprzyja powstawaniu bardziej egalitarnego społeczeństwa lub analizowane jedynie z ograniczonej perspektywy dystrybucji dochodów bądź też pytania o to, czy wykształcenie sprzyja procesom wertykalnej ruchliwości społecznej. Jednakże, wydaje się, że bardziej interesującym zagadnieniem jest pytanie o to, jaki typ stratyfikacji społecznej wspierają określone programy pomocy społecznej. Państwo opiekuńcze nie jest prostym mechanizmem interwencyjnym i -jeśli to możliwe - zmieniającym strukturę społecznych nierówności. Jest ono, samo przez się, systemem społecznej stratyfikacji i aktywną siłą porządkującą relacje między ludźmi.

Odwołując się do międzynarodowych porównań i danych historycznych można stosunkowo łatwo wyróżnić odrębne systemy stratyfikacyjne właściwe państwom opiekuńczym. Tradycja pomocy społecznej dla ubogich i jej współczesne kontynuacje oparte na kryteriach dochodowych są w oczywisty sposób nastawione na stratyfikację. Karząc i stygmatyzując recypientów świadczeń sprzyjają one społecznemu dualizmowi i - z tego względu - stanowiły cel ataków ruchów robotniczych.

Model oparty na instytucjach ubezpieczeń społecznych promowany przez konserwatywnych reformatorów, takich jak Bismarck i von Taaffe, również, w oczywisty sposób stanowił formę polityki klasowej. W ramach tego modelu usiłowano osiągnąć równocześnie dwa cele dotyczące układu stratyfikacyjnego. Pierwszy z nich to podkreślenie podziałów między różnymi kategoriami salariatów. Ten cel osiągnięty był poprzez kształtowanie odmiennych programów ubezpieczeniowych dla kategorii statusowych... Cel drugi to wzmocnienie lojalności jednostek bezpośrednio wobec monarchii czy autorytarnej władzy politycznej. Tym motywem kierował się Bismarck, gdy proponował bezpośrednio, wypłacane przez państwo, świadczenia stanowiące uzupełnienie emerytur. Ten korporatystyczny model był realizowany głównie w krajach takich, jak Niemcy, Austria, Włochy i Francja i często w krajach tych powstawały skomplikowane, specyficzne dla określonych statusów, fundusze ubezpieczeniowe.

Szczególne znaczenie w tej, korporatystycznej tradycji ma tworzenie uprzywilejowanych systemów świadczeń dla pracowników państwowych, czy dla „służby cywilnej”. Po części był to sposób nagradzania lojalności wobec państwa, po części zaś próba podkreślenia wysokiego statusu tej wyjątkowej grupy społecznej. Korporatystyczny model dyferencjacji statusów ma swoje korzenie w tradycji cechów i gildii. Neo-absolutystyczni autokraci, tacy jak Bismarck, dostrzegali w tej tradycji sposób na kontrolowanie coraz silniejszych ruchów robotniczych.

Te ostatnie równie wrogo ustosunkowywały się do tradycji korporatystycznej, co do tradycji związanej z prawem ubogich - w obu przypadkach z oczywistych powodów. Jednakże, te rozwiązania, jakie wspierały ruchy robotnicze, były również problematyczne z punktu widzenia postulatu tworzenia robotniczej solidarności. Niezmiennie, model wspierany przez ruchy robotnicze opierał się na koncepcjach pomocy wzajemnej czy na wspieranych przez związki zawodowe funduszach ubezpieczeń wzajemnych... Niemniej, te mikro-socjalistyczne stowarzyszenia pomocy wzajemnej często stawały się enklawami grupowego egoizmu, który bardziej dzielił niż jednoczył robotników. Członkostwo w tych stowarzyszeniach było zwykle zastrzeżone dla najsilniejszych warstw klasy robotniczej, natomiast warstwy najsłabsze - a zarazem najbardziej potrzebujące ochrony socjalnej - były z nich wyłączone. Mówiąc najkrócej, model stowarzyszeń pomocy wzajemnej kłócił się z zadaniami mobilizacji klasy robotniczej.

Socjalistyczne projekty oparte na stowarzyszeniach ubezpieczeń wzajemnych sprawiały także wiele trudności partiom socjalistycznym wtedy, gdy zdobywały one władzę i usiły przeprowadzić reformy, których same od dawna się domagały. Z powodów politycznych, to jest, zwłaszcza z uwagi na potrzebę formowania szerszych politycznych koalicji i budowania społecznej solidarności, ich model zabezpieczenia społecznego musiał zostać przekształcony w model zabezpieczenia „dla ludu”. W ten sposób socjaliści zaczęli wspierać zasadę uniwersalizmu świadczeń społecznych - co stanowiło zapożyczenie z liberalizmu. Ich programy opierały się zwykle o koncepcje zbliżone do modelu Beveridge'a, to jest, koncepcje stałych, jednakowych dla wszystkich wkładów i świadczeń finansowanych z budżetu państwa (a zatem - z dochodów podatkowych).

Jako alternatywa wobec pomocy społecznej opartej na kryteriach dochodowych i wobec korporatystycznego modelu ubezpieczeń społecznych, podejście o charakterze uniwersalistycznym sprzyja egalitaryzacji statusów. Wszyscy obywatele uzyskują te same prawa, niezależnie od swego położenia klasowego i swojej sytuacji na rynku. Oznacza to, że system jest zorientowany na budowanie międzyklasowej solidarności, solidarności narodowej. Warto jednak dostrzec i to, że solidarystyczny uniwersalizm świadczeń zakłada szczególną, ukształtowaną historycznie, strukturę społeczną - zdominowaną przez „drobnych właścicieli”, a więc ludzi, którym egalitarnie rozdzielane, skromne świadczenia wydają się wystarczać.

Gdy struktura społeczna zaczyna się zmieniać, robotnicy stają się coraz zamożniejsi i wylania się nowa „klasa średnia”, uniwersalizm świadczeń zaczyna nieuchronnie sprzyjać społecznemu dualizmowi: osoby zamożniejsze szukają lepszych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego w prywatnych funduszach ubezpieczeniowych i lokalnych, uzupełniających uniwersalistyczne świadczenia, układach zbiorowych. Tam, gdzie procesy te są zaawansowane, jak na przykład w Kanadzie i w Wielkiej Brytanii, okazuje się, że uniwersalizm świadczeń, odwołujący się do egalitarystycznych i solidarnościowych założeń, przekształca się w dualizm podobny do tego, jaki kształtuje pomoc dla ubogich: biedni polegają na publicznych instytucjach opieki, natomiast wszyscy pozostali - na mechanizmach rynkowych.

... Reakcja na ogólny wzrost gospodarczy i dynamikę klasy średniej nie była jednorodna i odpowiednio zróżnicowane były zmiany o charakterze stratyfikacyjnym. Korporatystyczna tradycja ubezpieczeniowa była, przynajmniej pod pewnymi względami, najlepiej przygotowana do zarządzania nowymi, bardziej szkodliwymi instytucjami państwa opiekuńczego - bo istniejące instytucje mogły zostać technicznie udoskonalone tak, aby dystrybuować świadczenia w szerszym zakresie. Pod tym względem pionierska wydaje się reforma systemu ubezpieczeń emerytalnych przeprowadzona przez Adenauera w 1957 r. Jej otwarciem deklarowanym celem było przywrócenie zróżnicowania statusów, które uległo erozji na skutek niewydolności poprzedniego systemu ubezpieczeń emerytalnych w zapewnianiu świadczeń spełniających publiczne oczekiwania. Zmiana polegała na zastąpieniu kryterium wysokości wkładu ubezpieczeniowego kryterium dochodowym - wielkość emerytury zaczęła być relacjonowana do zarobków.

W krajach zdominowanych przez model pomocy społecznej lub uniwersalistyczny model w rodzaju reform Beveridge'a pytanie sprowadzało się do tego, czy pozwolić na to, aby działanie mechanizmu rynkowego zapewniało odpowiednią wysokość świadczeń, czy też obciążyć tym państwo. Ten wybór o charakterze politycznym doprowadził do powstania dwóch odmiennych rozwiązań. Pierwsze z nich, właściwe głównie krajom anglosaskim polegało na zachowaniu skromnych świadczeń o charakterze uniwersalistycznym wypłacanych z funduszy publicznych i pozostawieniu siłom rynkowym reszty - to jest, gwarancji bezpieczeństwa socjalnego dla tych, którzy chcieli - i mogli sobie pozwolić - na więcej. Z uwagi na polityczną siłę warstw średnich, powstający w ten sposób dualizm nie ogranicza się jedynie do wyboru między państwem i rynkiem, obejmuje także wybór form transferów dochodowych. W krajach, które wybrały to rozwiązanie, jednym z najszybciej rosnących działów wydatków publicznych są ulgi podatkowe i publiczne subsydia dla tzw. „prywatnych” instytucji ubezpieczeniowych. Charakterystycznym rezultatem polityki tego rodzaju jest zmniejszające się wsparcie warstw średnich dla systemu uniwersalistycznych transferów sektora publicznego.

Inną drogą poszły te kraje, które ustawowo włączyły klasy średnie w luksusowe, powszechne systemy ubezpieczeniowe, w których składki relacjonowane zostały do zarobków, a uzupełniające egalitarystyczne świadczenia wypłacane są w oparciu o jednakowe wkłady ubezpieczeniowe. Przykłady rozwiązań tego rodzaju znajdujemy w Szwecji i w Norwegii. Gwarantując świadczenia odpowiadające społecznym oczekiwaniom rozwiązanie to prowadzi wprawdzie do zróżnicowania wypłat (i statusów), ale jednocześnie zapobiega regulacji rynkowej. W ten sposób ochroniona zostaje wartość uniwersalizmu świadczeń i - dzięki temu - udaje się utrzymać polityczny consensus wspierający wysokie podatki, bez których nie można się w tym przypadku obejść.

Porządki państwa opiekuńczego

Przeglądając układy praw socjalnych i struktur uwarstwienia społecznego w rozmaitych krajach znajdujemy jakościowo odmienne struktury relacji łączących państwo, rodzinę i rynek. Stwierdzamy zatem, że atrybuty państwa opiekuńczego nie są linearnie przyporządkowane poszczególnym krajom, lecz układają się w wiązki pozwalające na wyróżnienie odmiennych porządków instytucjonalnych.

Jedną z takich wiązek stanowi „liberalne” państwo opiekuńcze, opierające się na sytuacyjnych, najczęściej dochodowych kryteriach świadczeń socjalnych, niewielkim zakresie transferów dochodowych lub słabo rozbudowanych systemach ubezpieczeń społecznych. Świadczenia są przeznaczone przede wszystkim dla osób o niskich dochodach, zwykle należących do klasy robotniczej i zależnych od państwa. W ramach tego modelu dynamika reform społecznych była zwykle ograniczana przez normy tradycyjnej, liberalnej etyki pracy: granice publicznej opiekuńczości wyznaczane są przez nacisk na pracę jako alternatywę dla korzystania ze świadczeń. Uprawnienia do świadczeń są tu zwykle ściśle określone i często towarzyszy im stygmatyzacja a same świadczenia są z reguły bardzo skromne. Państwo stara się wspierać rynkowe metody budowania sieci bezpieczeństwa socjalnego i robi to albo pasywnie - gwarantując jedynie minimum świadczeń - albo aktywnie, poprzez subsydiowanie prywatnych instytucji ubezpieczeniowych.

W porządku tego rodzaju do minimum, ograniczone zostają zjawiska dekomodifikacji, skutecznie ograniczone zostają prawa socjalne a system stratyfikacyjny stanowi mieszanekę równego ubóstwa wśród recypientów świadczeń socjalnych i zróżnicowanych przez rynek większości oraz polityczno-klasowego dualizmu między nimi. Typowymi przykładami spełnienia tego modelu są kraje takie jak Stany Zjednoczone, Kanada i Australia.

Drugi typ państwa opiekuńczego właściwy jest krajom takim jak Austria, Francja, Niemcy czy Włochy. W tych krajach historyczne dziedzictwo korporatyizmu zostało udoskonalone i dopasowane do nowej, post-industrialnej struktury klasowej. Właściwa liberałom obsesja, która każe kłaść nacisk na rynek jako podstawowy mechanizm gospodarczej efektywności nigdy nie była w nich silna a gwarancje praw socjalnych nigdy nie były poważnie kwestionowanym zagadnieniem. To, co było dla nich najbardziej charakterystyczne, to troska o zachowanie zróżnicowania statusów, prawa socjalne były zatem związane z położeniem w strukturze społecznej. Ten typ korporatyizmu stanowił znakomite otoczenie dla rozwoju idei sugerującej zastąpienie rynku jako podstawowego mechanizmu służącego zapewnieniu indywidualnej pomyślności przez państwową opiekuńczość - w rezultacie prywatne systemy ubezpieczeniowe i grupowe, zwykle tworzone w obrębie określonych zawodów, systemy bezpieczeństwa socjalnego odgrywały w nich zawsze rolę marginalną. Z drugiej strony, nacisk państwa na utrzymywanie zróżnicowania statusów powodował, że redystrybucyjny efekt publicznej opiekuńczości był znikomy.

Wypada też pamiętać o tym, że *korporatystyczna wersja państwa opiekuńczego* była zawsze pilnie związana z Kościołem, stąd też charakterystyczny dla niej nacisk na ochronę tradycyjnej rodziny. Systemy ubezpieczeń społecznych nie obejmowały zwykle nie pracujących żon, a świadczenia rodzinne zachęcały do macierzyństwa. Sektor usług składających kobiety do podejmowania pracy zawodowej nie był rozbudowywany. Zasada subsydiarności miała kłaść nacisk na to, że państwo będzie interweniowało dopiero wtedy, gdy możliwości rodziny w zakresie troski o jej poszczególnych członków zostaną wyczerpane.

Trzeci, najmniej rozpowszechniony model państwa opiekuńczego dotyczy krajów, w których zasady uniwersalizmu i dekomodifikacji praw socjalnych zostały rozszerzone także

na nowe warstwy średnie. Ten model możemy określić jako *socjaldemokratyczny* dlatego, że partie socjaldemokratyczne stanowiły w odpowiednich krajach, siłę napędową reform społecznych. Socjaldemokraci, nie chcąc zaakceptować konfliktu między rynkiem i państwem, a także konfliktu między klasą robotniczą i warstwą średnią, usiłowali zbudować takie państwo opiekuńcze, które proponuje równy dostęp do świadczeń o najwyższym standardzie wszystkim, a nie równy dostęp do świadczeń minimalnych - tak, jak w dwu wcześniej opisywanych modelach. To zakładało, po pierwsze, że świadczenia będą dostosowane do oczekiwań warstw średnich i, po drugie, że równość osiągnie się przez zagwarantowanie robotnikom takich uprawnień socjalnych, jakie przysługują zamożniejszemu warstwowo społecznym.

Taka formuła opiekuńczości społecznej przekłada się na konglomerat uniwersalistycznych i dekomodifikujących programów socjalnych przystosowanych do zróżnicowanych oczekiwań. Pracownicy fizyczni uzyskują te same prawa socjalne co „białe kołnierzyki” czy urzędnicy, wszystkie warstwy obejmuje jeden, uniwersalistyczny system ubezpieczeń społecznych, ale świadczenia są uzależnione od wysokości zarobków. Ten model odrzuca rynkowe gwarancje socjalne i w rezultacie prowadzi do powszechnej akceptacji dla instytucji państwa opiekuńczego. Wszyscy odnoszą korzyści, wszyscy są zależni od państwa i - zakłada się - wszyscy będą gotowi ponosić odpowiednie koszty.

Socjaldemokratyczny nacisk na emancypację powoduje, że chroni się zarówno mechanizm rynkowy jak i tradycyjną rodzinę. W odróżnieniu od modelu korporatystyczno-subsydiarnego zasadą jest nie tyle czekanie na to, że rodzina wyczerpie swoje opiekuńcze możliwości, lecz profilaktyczne przenoszenie ciężarów związanych z jej funkcjonowaniem na całe społeczeństwo.

Najbardziej charakterystyczną cechą socjaldemokratycznego modelu państwa opiekuńczego jest powiązanie opiekuńczości i pracy. Socjaldemokratyczne państwo opiekuńcze kładzie nacisk na gwarancje pełnego zatrudnienia i jednocześnie jest całkowicie uzależnione od osiągnięcia tego celu. Z jednej strony, prawo do pracy jest równie ważne co prawo do minimalnego dochodu, z drugiej zaś ogromne koszty utrzymania solidarystycznego, uniwersalnego i dekomodifikującego systemu bezpieczeństwa socjalnego oznacza, że musi ono dążyć do minimalizacji problemów społecznych i maksymalizowania swoich dochodów. Najłatwiej to osiągnąć, gdy ludzie pracują i jak najmniejsza ich część korzysta z dobrodziejstw transferów socjalnych.

W żadnym z dwóch innych typów państwa opiekuńczego nie kładzie się tak dużego nacisku na pełne zatrudnienie. W tradycji konserwatywnej mieści się zniechęcanie kobiet do pracy zawodowej, ideał liberalny nadaje mniejszą wagę kwestiom zatrudnienia aniżeli funkcjonowaniu rynku.

... musimy zdawać sobie sprawę z tego, że żaden ze wskazanych modeli państwa opiekuńczego nie pojawia się w „czystym”, modelowym stanie. Kraje skandynawskie można uznać za zdominowane przez socjaldemokrację, ale nie można nie dostrzec, że w ich instytucjach państwa opiekuńczego pojawiają się także istotne elementy doktryny liberalnej. Również i liberalne państwa opiekuńcze nie stanowią czystych reprezentacji modelu liberalnego. Amerykański system bezpieczeństwa socjalnego ma charakter redystrybucyjny i obowiązkowy choć jest bardzo odległy od aktuarialnego modelu ubezpieczeń społecznych. Przynajmniej w swych początkach programy społeczne New Dealu były równie socjaldemokratyczne jak współczesne, socjaldemokratyczne instytucje bezpieczeństwa socjalnego w krajach skandynawskich. Europejskie, konserwatywne porządki państwa opiekuńczego wchłonęły w siebie sporo impulsów liberalnych i socjaldemokratycznych. Z biegiem czasu stały się one mniej korporatystyczne i mniej autorytarne.

Nie lekceważąc tego braku modelowej czystości, trzeba zauważyć, że - jeśli podstawowe kryteria służące nam do zdefiniowania państw opiekuńczych zwracają naszą uwagę na jakość praw socjalnych, system uwarstwienia społecznego i relacje między państwem, rynkiem i rodziną - świat jest wyraźnie podzielony na odrębne porządki instytucji opiekuńczych. Oznacza to, że próby uporządkowania państw opiekuńczych wedle tego, które z nich są mniej czy bardziej opiekuńcze, lub mówiąc prościej, lepsze bądź gorsze, może przynieść wiele mylące rezultaty.

Przyczyny powstania państw opiekuńczych

Jeśli mamy rację sądząc, że państwa opiekuńcze dzielą się na trzy odrębne porządki społeczne, to kwestia przyczyn ich zróżnicowania okazuje się bardzo złożona. Jakie znaczenie mają takie czynniki wyjaśniające to zróżnicowanie jak poziom industrializacji, dynamika wzrostu gospodarczego, poziom rozwoju gospodarki rynkowej czy polityczna siła klasy robotniczej? Wstępna, odpowiedź mówi, że bardzo niewielkie. Kraje, które bierzemy pod uwagę są do siebie wielce podobne pod każdym ze wskazanych względów - może poza poziomem mobilizacji klasy robotniczej. Jednakże, w krajach należących do każdego z trzech interesujących nas porządków społecznych znajdujemy silne partie i ruchy robotnicze.

Nie ulega wątpliwości, że teoria państwa opiekuńczego, chcąc wyjaśnić zróżnicowanie opiekuńczych porządków społecznych powinna ponownie rozważyć założenia, jakie przyjmuje. Trzeba pogodzić się z tym, że znalezienie jednego czynnika przyczynowego jest zadaniem beznadziejnym, zadanie polega na wskazaniu współkształtujących się nawzajem sił, które mogą wyjaśniać interesujące nas zróżnicowanie. Na podstawie wskazanych poprzednio racji sądzymy, że trzy czynniki powinny zostać w takiej analizie uwzględnione przede wszystkim, to jest, po pierwsze, charakter mobilizacji klasy robotniczej, po drugie, klasowe i polityczne struktury koalicji i - po trzecie - historyczne dziedzictwo form instytucjonalnych poszczególnych państw opiekuńczych.

Już wcześniej sugerowaliśmy, że nie ma powodów, aby wierzyć, że robotnicy w sposób automatyczny i naturalny będą nabywali socjalistyczną, klasową autoidentyfikację. Nie ma też powodów, aby przypuszczać, że formy ich mobilizacji będą przypominały szwedzkie instytucje socjaldemokratyczne. Historycznie rzecz biorąc, formowanie się organizacji robotniczych, miało zróżnicowany charakter i odpowiednio różniły się ich cele, ideologie i siła polityczna. Zasadnicze różnice możemy odnotować zarówno w rozwoju ruchów związkowych, jak i w powstawaniu partii robotniczych. Związki zawodowe mogą mieć charakter sektorowy lub też mogą dążyć do osiągnięcia bardziej uniwersalistycznych celów, mogą wiązać się z tym lub innym wyznaniem bądź pozostawać świeckie, mogą mieć charakter ideologiczny lub też koncentrować się na praktyce przetargu zbiorowego. Każdy z tych czynników musi wpływać na formy artykulacji ich żądań politycznych, poziom klasowej integracji i zakres działań jakie podejmują. Nie ulega wątpliwości, że wyjaśnianie zróżnicowania porządków opiekuńczych przez czynnik poziomu mobilizacji klasy robotniczej powinno brać pod uwagę strukturę ruchu związkowego.

Struktura ruchu związkowego nie musi być odzwierciedlana w strukturze partii robotniczych. To nie uchyla jednak pytania, jakie konfiguracje partyjne przyczyniają się do powstania określonej struktury instytucji opiekuńczych. Wiele czynników przesądza o tym, że żadna partia robotnicza czy lewicowa nie będzie samodzielnie zdolna do ukształtowania takiej struktury. Pomijając już ich uwikłania wyznaniowe, jest oczywiste, że jedynie w wyjątkowych okolicznościach historycznych partie robotnicze wystarczająco długo będą przewodziły większościom parlamentarnym, aby skutecznie narzucić swoją wolę.

Zauważyliśmy już, że tradycyjna klasa robotnicza nigdy nie stanowiła większości wyborców. To oznacza, że teoria mobilizacji ruchu robotniczego musi szukać wyjaśnień poza układami tworzonymi przez główne partie lewicowe.. Historycznym faktem pozostaje to, że budowanie instytucji państwa opiekuńczego opierało się zwykle na poparciu złożonych koalicji politycznych....

Pojawianie się alternatywnych koalicji politycznych jest, po części, wyznaczone przez formowanie się warstw społecznych. We wczesnych fazach industrializacji mieszkańcy wsi stanowili większość elektoratu. Gdy socjaldemokraci usiłowali budować większość parlamentarną, to właśnie na wsi szukali dla siebie poparcia. Jednym z wielu paradoksów historii jest to, że warstwy wiejskie miały zasadniczy wpływ na losy socjalizmu. Tam, gdzie gospodarka wiejska była zdominowana przez małe, dysponujące znacznym kapitałem, gospodarstwa rodzinne, szansę na taką koalicję polityczną były większe, aniżeli w tych krajach, w których gospodarka wiejska opierała się na taniej, najemnej sile roboczej. Tam, gdzie rolnicy stanowili politycznie zorganizowaną część elektoratu - jak na przykład w krajach skandynawskich - możliwe było zawieranie politycznych układów.

Okazuje się zatem, że rola farmerów w powstawaniu koalicji politycznych, a zatem także w rozwoju instytucji państwa opiekuńczego jest znaczna. W krajach nordyckich spełnione zostały warunki pozwalające na zawiązanie takich, czerwono-zielonych koalicji, w których kosztem opiekuńczej polityki pełnego zatrudnienia były subsydiowane ceny artykułów rolnych. Dotyczyło to zwłaszcza Norwegii i Szwecji, to jest krajów, w których gospodarka wiejska była silnie uzależniona od państwowej pomocy. Na podobnej zasadzie powstała koalicja stanowiąca polityczna zaplecze New Dealu w Stanach Zjednoczonych, z tą jednak istotną różnicą, że pracochłonna gospodarka rolna Południa skłaniała farmerów do sprzeciwiania się uniwersalistycznym systemom ubezpieczeniowym i dalszemu rozwojowi programów zabezpieczenia socjalnego. Dla odmiany, gospodarka wiejska Europy kontynentalnej stanowiła wielce niesprzyjające środowisko dla powstawania czerwono-zielonych koalicji politycznych. Często, tak jak w Niemczech czy we Włoszech, była to gospodarka pracochłonna, a zatem taka, w której związki zawodowe i partie lewicowe były postrzegane jako zagrożenia dla interesów rolników. Co więcej, na kontynencie konserwatyści umieli włączyć rolników do „reakcyjnych” sojuszy politycznych, przyczyniając się w ten sposób do politycznej izolacji ruchów robotniczych.

Dominacja polityczna była, aż do II Wojny Światowej, funkcją polityki rolnej. Konstrukcja państwa opiekuńczego w tym okresie, była zatem określana przez te siły polityczne, które uzyskiwały poparcie rolników. Nieobecność czerwono-zielonego sojuszu politycznego nie musi oznaczać, że niemożliwe stawały się reformy instytucji państwa opiekuńczego.... Wielka Brytania stanowi wyjątek od tej ogólnej zasady, ponieważ polityczne znaczenie wsi załamało się jeszcze przed przełomem XIX i XX wieku. W ten sposób, logika budowania koalicji ujawniła w tym kraju stosunkowo wcześniej problem, z którym później musiały borykać się inne kraje, to jest problem, jaki stwarzały nabierające znaczenia warstwy urzędnicze, stające się czynnikiem łączącym polityczne większości parlamentarne. Konsolidacja państwa opiekuńczego, jaka dokonała się po II Wojnie Światowej była uzależniona od politycznych sojuszy nowych warstw średnich. Wyzwaniem dla socjaldemokracji stało się połączenie żądań robotniczych i żądań „białych kolnierzyków” w jedną całość - bez rezygnowania z idei społecznej solidarności.

Ponieważ, historycznie rzecz biorąc, nowym klasom średnim powodziło się stosunkowo dobrze, ich członkowie nie mieli większych kłopotów z zaspokojeniem swoich oczekiwań dotyczących bezpieczeństwa socjalnego bezpośrednio na rynku, niezależnie od państwa, lub - jak w przypadku urzędników państwowych - wykorzystując swoją uprzywilejowaną pozycję

w instytucjach państwa opiekuńczego. Państwo gwarantowało im ciągłość pracy, a zatem kwestia pełnego zatrudnienia miała w ich przypadku marginalne znaczenie. Wreszcie, każdy program socjalny mający na uwadze drastyczną egalitaryzację dochodów musi liczyć się z niechętną reakcją klientów politycznej należącej do warstwy średniej. Na podstawie tych przesłanek możemy sądzić, że wejście na arenę polityczną nowych klas średnich prowadzi do porzucenia socjaldemokratycznych projektów reform socjalnych i do wzmocnienia tendencji do re-orientacji instytucji państwa opiekuńczego wedle formuły liberalnej.

Polityczne orientacje nowych klas średnich miały rzeczywiście zasadnicze znaczenie dla konsolidacji instytucji państwa opiekuńczego. Ich rola w kształtowaniu każdego z trzech modeli państwa opiekuńczego opisanych wcześniej jest oczywista. Model skandynawski bazował na zdolności socjaldemokratów do włączenia warstw średnich w nową formułę państwa opiekuńczego: to jest, takich instytucji bezpieczeństwa socjalnego, które odpowiadały oczekiwaniom klas średnich i jednocześnie zachowywały uniwersalizm praw socjalnych. Było to możliwe do osiągnięcia poprzez poszerzanie zakresu usług społecznych i powiększanie zatrudnienia w obszarze publicznych biurokracji.

W krajach anglosaskich, zgoła przeciwnie, rezydualny model państwa opiekuńczego przetrwał głównie dlatego, że klasy średnie nie zostały osłonięte przed działaniem rynku przez państwo. Klasową konsekwencją tego faktu jest dualizm. Państwo opiekuńcze obsługuje, przynajmniej w zasadzie, przede wszystkim klasę robotniczą i ludzi ubogich. Ubezpieczenia prywatne i przywileje wynikające z układów zbiorowych dotyczących członków klasy średniej odpowiadającej oczekiwaniom. ...

Trzeci, kontynentalny model państwa opiekuńczego również kształtował się pod wpływem klasy średniej, ale proces ten przebiegał odmiennie, głównie z powodów o charakterze historycznym. Uformowany przez konserwatywne siły polityczne, służył on głównie przywiązaniu członków klasy średniej do zróżnicowanych wg kryteriów zawodowych programów ubezpieczeń społecznych i sił politycznych, które doprowadziły do ich powstania. Wielka reforma systemu emerytalnego przeprowadzona przez Adenauera w 1957 r. miała służyć bezpośrednio odrodzeniu lojalności klasy średniej.

K o n k l u z j e

... Przedstawiliśmy alternatywę wobec uproszczonej teorii rozwoju państwa opiekuńczego opartej na tezie o mobilizacji klasy robotniczej. Alternatywa ta ma swoje źródło w konieczności przejścia od linearnego do interaktywnego podejścia w analizach państwa opiekuńczego i przyczyn jego powstania. Jeśli chcemy wyjaśnić powstanie państwa opiekuńczego to powinniśmy rozpocząć nasz wysiłek od ustanowienia zespołu kryteriów pozwalających na określenie jego roli w społeczeństwie. Z całą pewnością rola ta nie polega na wydawaniu publicznych pieniędzy lub na ustalaniu podatków, niekoniecznie polega ona też na tworzeniu społeczeństwa egalitarnego...

Siły historyczne, które doprowadziły do powstania odrębnych porządków państwa opiekuńczego mają interaktywny charakter. Składają się na nie takie czynniki jak, po pierwsze, wzór politycznej formacji klasy robotniczej i, po drugie, procesy budowania koalicji politycznych w toku przechodzenia od gospodarki opartej na rolnictwie do społeczeństwa zdominowanego przez warstwę średnią...

Teoria usiłująca wyjaśnić rozrastanie się państwa opiekuńczego powinna tłumaczyć także jego załamywanie się czy upadek. Zazwyczaj utrzymuje się, że ruchy przeciwstawiające się instytucjom państwa opiekuńczego, protesty podatników czy ograniczanie wydatków socjalnych nabierają znaczenia, gdy obciążenia finansowe stają się zbyt duże. Swoistym

paradoksem jest to, że - w gruncie rzeczy - sprawy mają się dokładnie odwrotnie. Opozycja wobec programów państwa opiekuńczego pojawiała się w ostatnim dziesięcioleciu zazwyczaj w tych krajach, w których wydatki te stosunkowo skromne... Dlaczego?

Ryzyko kryzysu instytucji państwa opiekuńczego wynika nie z wysokości wydatków na ich funkcjonowanie, lecz z ich klasowego charakteru. Państwa opiekuńcze apelujące do klas średnich, niezależnie od tego czy są to państwa socjaldemokratyczne (jak w krajach skandynawskich) czy też korporatystyczne (jak w Niemczech) mają problemy z podtrzymaniem ich lojalności. Dla odmiany rezydualne, liberalne państwo opiekuńcze, takie jak w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i w coraz większym stopniu - w Wielkiej Brytanii opiera się na licznie słabej i zanikającej warstwie społecznej. W tym sensie koalicje polityczne odnajdywane w każdym ze wskazanych modeli państwa opiekuńczego wyjaśniają nie tylko ich powstanie, lecz także ich przyszłość.