

BOGUSŁAW PONIKOWSKI

Problem państwa socjalnego w perspektywie globalizacji

Wprowadzenie

Państwo socjalne jest wytworem historycznym w tym sensie, że jego poszczególne elementy kształtowały się stopniowo w toku rozwoju nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego. Proces ten zachodził od końca XIX w. i osiągnął dojrzałą fazę po drugiej wojnie światowej. Odzwierciedla on wzrost znaczenia państwa *w ogóle*, co stanowi jedną z najbardziej widocznych cech XX w. Zjawisko wzrostu roli państwa obejmowało w praktyce wszelkie dziedziny życia społecznego, działalność indywidualną i zbiorową, sferę materialną i duchową. Powstały w związku z tym stan rzeczy trafnie ujął angielski teoretyk w pracy *The State in Capitalistic Society*:

Ludzie żyją jakby w cieniu państwa i to bardziej niż kiedykolwiek dawniej. To, co pragną osiągnąć indywidualnie i zbiorowo, zależy obecnie głównie od sankcji i poparcia państwa. Jednego i drugiego nie udziela się automatycznie, przeto muszą oni coraz bardziej bezpośrednio kształtować władzę państwową i wpływać na jej cele, czy nawet próbować ją sobie przywłaszczyć. W związku z tym, że ludzie ubiegają się o opiekę ze strony państwa i znajdują się pod jego kontrolą, uderzają w nie fale konfliktów społecznych. Coraz częściej walki ludzi między sobą przekształcają się w konfrontację człowieka z państwem. Wynika to z tego, że człowiek jako istota społeczna jest zarazem istotą polityczną i to bez względu na to, czy jest tego świadomy czy nie. Może w ogóle nie interesować się działalnością państwa, ale nie może nie być pod jej wpływem. Sprawa ta uzyskała w naszej epoce nowy i globalny wymiar (Miliband, 1973, s. 6).

Nie jest to odosobniony pogląd, a wręcz przeciwnie, powszechnie uznawane stwierdzenie faktycznego zjawiska, które cytowany uczony nazwał „szeroką inflacją władzy państwowej i jej aktywności w najbardziej rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych” (Miliband, 1973). Wypowiedziana tu opinia pochodzi od teoretyka politycznie związanego z brytyjską Partią Pracy i żyjącego w kraju, w którym powstała i jest realizowana modelowa koncepcja *welfare state*, czyli właśnie taka forma państwa, jaka do dziś istnieje w najbardziej uprzemysłowionych rejonach świata. Chodzi tu o *rozszerzone* państwo socjalne,

którego nie utożsamia się z klasycznym państwem opiekuńczym, reagującym na skutki wczesnego stadium industrializacji i początkowe jeszcze przejawy walki przemysłowej klasy robotniczej ustawodawczymi środkami opieki socjalnej, ale o takie państwo, dla którego bezpieczeństwo społeczne stanowi cel i treść, obejmuje wszystkich obywateli i stanowi realizację obywatelskich praw społecznych. Z taką współczesną koncepcją państwa socjalnego mamy do czynienia nie tylko w Wielkiej Brytanii, w krajach skandynawskich, w Niemczech, Francji i Włoszech, lecz także w Japonii, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie.

Proces kształtowania się *welfare state* zachodził wraz z ekspansją państwa na obszar tego, co w klasycznej ekonomii politycznej rozumiało się przez pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie to zostało zdefiniowane w heglowskiej filozofii politycznej jako sfera prywatna, która w procesie stawania się „ducha obiektywnego” przechodzi w sferę publiczną, czyli państwo. Wzrost znaczenia państwa, który nastąpił w XX w., przejawiał się w jego zaangażowaniu w procesy gospodarcze sterowane przez mechanizmy rynkowe. W związku z tym pojawiły się takie pojęcia, jak interwencjonizm państwowy, czy takie określenia, jak państwowo organizowany kapitalizm.

Po pierwszej wojnie światowej w dyskusji, inspirowanej przez międzynarodówkę socjaldemokratyczną, a zwłaszcza przez niemiecką partię socjaldemokratyczną, na temat społecznych funkcji państwa pojawiło się pojęcie państwa fiskalnego.

Zasadniczy zwrot w ewolucji współczesnego państwa wiązał się z Wielkim Kryzysem, który — poza skutkami czysto ekonomicznymi — miał bezpośrednie konsekwencje egzystencjalne i społeczne, ujawniając niewydolność rynku i konieczność wprowadzenia mechanizmów rządowych nowoczesnego państwa na cały obszar „społeczeństwa obywatelskiego”, i to nie tylko w postaci regulacji ustawodawczych, lecz także w formie bezpośredniej działalności racjonalnie zorganizowanej władzy administracyjnej, czyli władzy zorganizowanej na zasadach biurokratycznych w weberowskim tego słowa znaczeniu. Koncepcja państwa przyjęta w Nowym Ładzie została uznana za prawzór nowoczesnego państwa opiekuńczego. Według M. Fridmanna, czołowego ideologa neoliberalizmu i zdecydowanego krytyka *welfare state*, utrwaliła się ona tak głęboko w strukturach całej władzy państwowej i przeniknęła do szerokiej opinii publicznej, że stała się podstawą „żelaznego trójkąta” w Stanach Zjednoczonych, uniemożliwiającego faktyczne ograniczenie znaczenia państwa, a tym samym przywrócenia społeczeństwa zorganizowanego na zasadach wolnego wyboru, to znaczy opartego na potęgze rynku (Fridmann, 1987).

Pojęcie państwa socjalnego określa jedną z fundamentalnych cech współczesnego państwa. Przez „współczesne” rozumie się państwo, które ukształtowało się w XX w. w przemysłowo rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych w formie demokracji przedstawicielskiej. W swej zasadniczej strukturze odpowiada ono temu modelowi teoretycznemu, który Max Weber nazwał panowaniem legalnym, w odróżnieniu od panowania charyzmatyczne-

go i tradycyjnego. Zatem systemowa definicja państwa ma swe założenia w weberowskiej teorii panowania legalnego. Z punktu widzenia tej teorii państwo nowoczesne jest to społeczność polityczna, która ma następujące cechy: 1) porządek administracyjny i polityczny, który podlega zmianom w drodze ustawodawstwa, 2) aparat administracyjny, działający zgodnie z ustanowionymi przepisami prawnymi, 3) przymusową władzę zwierzchnią nad wszystkimi osobami i większością działań mających miejsce w obszarze jego jurysdykcji, 4) prawo do użycia siły na tym obszarze, jeśli przymus jest dozwolony czy zalecany przez legalnie ustanowiony rząd. Za zasadnicze cechy państwa uznaje się porządek prawny, biurokrację, przymusową jurysdykcję nad danym terytorium, monopolizację prawnego użycia siły (zob. Bendix, 1994, s. 372–373).

Wszystkie te elementy mieszczą się w pojęciu państwa prawnego. Państwo współczesne to takie, które definiuje się poprzez dwa wzajemnie ze sobą związane, teoretycznie różne pojęcia państwa prawnego i państwa socjalnego: pierwsze dotyczy formy państwa, drugie — jego treści. Innymi słowy chodzi o państwo *całościowe*, w ramach którego wyróżnia się ze względów analitycznych aspekt formalnoprawny oraz aspekt społeczno-polityczny. Wprowadzone do konstytucji RFN-u wyrażenie „socjalne państwo prawne” stanowi określenie tak pojmowanego państwa kompleksowego.

Przynajmniej od drugiej wojny światowej koncepcja państwa socjalnego stanowi przedmiot zainteresowania nauk społecznych, ruchów społeczno-politycznych oraz kontrowersji ideologicznych. Wiele uwagi poświęca się tej koncepcji w ramach współczesnej filozofii politycznej ze względu na jej zawartość normatywną, wartościującą i etyczną. Chodzi zwłaszcza o ideę sprawiedliwości społecznej, czyli wzajemny związek wolności i równości w stosunkach społecznych. Koncepcja państwa socjalnego jest problemem polityczno-ideologicznym od początku pojawienia się w XIX w. do dziś.

Z tego powodu ważne znaczenie dla analizy tego problemu w kontekście wyzwań, wynikających z dokonujących się dziś procesów globalizacyjnych w świecie, ma umiejscowienie czasowe i przestrzenne koncepcji państwa socjalnego. Zanim przejdziemy do tej sprawy, zajmiemy się istniejącą różnorodnością terminologiczną i trudnościami zdefiniowania pojęcia. Pozostają one w ścisłym związku z toczącymi się sporami o istotę tej koncepcji państwa, jak też z zagadnieniem przyczyn jego powstania w ramach demokratycznego państwa prawa oraz przyczyn i konsekwencji kryzysu państwa dobrobytu po drugiej wojnie światowej w zachodnich społeczeństwach późnego kapitalizmu.

W sprawie pojęcia państwa socjalnego

Występują duże trudności w zakresie ustalenia tego, co rozumie się przez pojęcie „państwo socjalne”. Poważną trudność sprawia angielski termin *welfare*

state. Zawiera się w nim dwuznaczność semantyczna. *Welfare* oznacza zarówno „dobrobyt”, jak i „opiekę”. Nie są to terminy, które oznaczają jedno i to samo, chociaż często używa się ich tak, jakby dotyczyły tego samego. Stąd też *welfare state* tłumaczy się zarówno jako „państwo dobrobytu”, jak też „państwo opiekuńcze”. Czasem traktuje się te tłumaczenia jako jedno i to samo pojęcie. Bywa jednak i tak, że funkcjonują one jako odmienne interpretacje *welfare state*. Chodzi o tę samą formę państwa, ale nie pokrywającą się treść czy cel działania politycznego. Polityka ukierunkowana na tworzenie i zapewnienie dobrobytu obywatelom oznacza zakresowo coś więcej niż polityka ograniczająca się do zapewnienia pomocy w pewnych specyficznych sytuacjach życiowych (np. utraty fizycznej i psychicznej zdolności do pracy zarobkowej, okresowego braku pracy). W analizie *welfare state* odróżnia się dwa aspekty: pierwszy dotyczy problemu równości społecznej, drugi — zabezpieczenia socjalnego. Trudność związaną z dwuznacznością semantyczną słowa *welfare* w sytuacji, gdy tę koncepcję państwa, mającą określoną genezę i rozwój historyczny, rozważa się w języku nie angielskim (np. polskim, włoskim, niemieckim, francuskim) rozwiązuje się w ten sposób, że rezygnuje się z przekładu całego wyrażenia albo na zasadzie konwencji przyjmuje się termin „państwo dobrobytu” lub „państwo opiekuńcze”.

Nieco inny charakter ma problem zrozumienia pojęcia „państwo socjalne”. Nie ma wątpliwości, gdy milcząco się ustala, że pojęcie znaczy to samo, co *welfare state*. W takim wypadku sprawa sprowadza się ewentualnie do odmiennych tradycji kulturowych rozumienia tych dwóch wyrażen, które w praktyce oznaczają to samo zjawisko. Inaczej rzecz ma się, gdy rozróżnia się terminy ze względów metodologicznych. Wtedy, gdy opisuje się określony, konkretny rodzaj państwa, charakteryzuje się go od strony szczególnych treści, celów, zadań i funkcji, używa się pojęcia związanego z angielskim wyrażeniem *welfare state*. Jednocześnie używa się pojęcia „państwo socjalne”, gdy przeprowadza się teoretyczną analizę wewnętrznej struktury i specyficznej istoty państwa współczesnego. Wtedy ustala się to, co różni pojęcie państwa socjalnego od pojęcia państwa prawnego, a następnie zachodzące między nimi relacje. Pojęcie państwa socjalnego stosuje się jako kategorię teoretyczną, analityczną, jako abstrakcję określoną, podobnie jak pojęcie państwa prawnego. Z kolei — zdaniem O. Hoffego — odróżnienie to ma znaczenie wtedy, gdy analizuje się kwestię uprawomocnienia.

Uprawomocnienie funkcjonalne kładzie nacisk na to, by państwa socjalnego nie rozumieć jako państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego). Wyrażenie „dobrobyt” nazbyt sugeruje pomyślność i szczęście. Przekonanie, że nowoczesne państwo może i powinno prowadzić ludzi do szczęścia, jest jednak oczekiwaniem, być może nawet obietnicą, do której spełnienia państwo nie jest zdolne, ani uprawnione (Hoffe, 1999, s. 404).

Kwestia ta nabrała dużego znaczenia po wprowadzeniu do konstytucji Republiki Federalnej Niemiec określenia „społeczne państwo prawne”.

Posługiwanie się takim czy innym terminem zależy w znacznym stopniu od podejścia do przedmiotu badania. W tytułach prac socjologicznych czy politologicznych z reguły używa się terminu *Wohlfahrtsstaat*, chociaż w tekście autorzy niemieccy posługują się zarazem terminem *Sozialstaat*. Na przykład dla Luhmanna pierwszy termin odnosi się do polityki społecznej takiego państwa, które ukształtowało się po drugiej wojnie światowej w najbardziej uprzemysłowionych rejonach świata. Chodzi tu o państwo, które „znaczeniowo nie jest tożsame z państwem opiekuńczym czy też socjalnym” (Luhmann, 1994, s. 19). Według niego powszechnie stosowane określenia „państwo opiekuńcze” czy „państwo socjalne” odnoszą się do polityki społecznej państwa, która pojawiła się na wcześniejszych etapach rozwoju społeczeństwa uprzemysłowionego. W tym sensie „klasyczne pojęcie państwa opiekuńczego ulega dziś swego rodzaju samolikwidacji” (Luhmann, 1994). W literaturze polskiej nowe pojęcie państwa socjalnego proponowane przez Luhmanna określa się wyrażeniem „państwo bezpieczeństwa socjalnego”.

Różne nazwy dotyczą w istocie tego samego przedmiotu, który zmienia się historycznie. Przedmiotem tym jest koncepcja państwa powstająca od drugiej połowy XIX w. do końca drugiej wojny światowej. Okres powojenny stanowi jej pełną konsolidację, która znalazła wyraz w założeniach ustrojowych i strukturze współczesnego państwa.

Różnorodność terminologiczna świadczy o złożoności koncepcji, znajdującej wyraz w wielości definicji i interpretacji. Podstawowym pojęciem państwa socjalnego jest koncepcja *welfare state*.

Analiza licznych prac podejmujących problematykę terminologiczną pozwala wyodrębnić trzy grupy definicji *welfare state*. P i e r w s z a utożsamia *welfare state* z państwem dobrobytu. D r u g a akcentuje przede wszystkim socjalne cele państwa używając takich określeń, jak „państwo pomocy społecznej”. T r z e c i a wysuwa na czoło cele opiekuńcze i działania dobroczynne, akcentuje paternalistyczny charakter państwa (Zawadzki, 1996, s. 176).

Każda z osobna nie oddaje tego, czym jest w istocie ta koncepcja państwa, która ukształtowała się w okresie powojennym w zachodnich społeczeństwach późnego kapitalizmu. Wszystkie one zawierają jakieś racjonalne jądro, ale każda z osobna jest fragmentaryczna i wyodrębnia zazwyczaj tylko pewien aspekt.

W związku z tym Zawadzki proponuje posługiwanie się określeniem „państwo o orientacji społecznej”. Jego zdaniem

koncepcja państwa o orientacji społecznej nie oznacza odrzucenia podstawy teoretycznej *welfare state*. Zmierza ona do kojarzenia podstawowych wartości, przede wszystkim do łączenia wolności w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej w warunkach funkcjonowania gospodarki rynkowej (Zawadzki, 1996, s. 178).

Stanowisko to jest zbieżne z tym, co proponował Luhmann, gdy stwierdzał, że koncepcja państwa bezpieczeństwa socjalnego nie jest tożsama z *welfare state* pojmowanym jako państwo opieki społecznej, ale zachowuje w swej struk-

turze również ten cel. Z punktu widzenia teoretycznego kluczowe znaczenie ma tu miejsce państwa we współczesnych społeczeństwach kapitalistycznych czy też znaczenie polityki w rozwoju społeczeństw zachodnich. W sensie historycznym „współczesne” oznacza okres przyspieszonego uprzemysłowienia i rewolucji technologicznej. Z perspektywy dzisiejszej wyraźnie widać nasilający się wzrost znaczenia państwa czy też zależność rozwoju współczesnego społeczeństwa od polityki. Takie pojęcia, jak „polityka społeczna” czy „państwo socjalne”, są ściśle związane z tymi zjawiskami. Przy czym, rzecz jasna, nie sposób oddzielić od siebie polityki i państwa. Pojęcie systemu politycznego podkreśla ten związek.

W definicjach państwa socjalnego przyjmuje się określoną teorię państwa. Chodzi w nich głównie o określenie jego celów i funkcji, czyli o charakterystykę jego polityki. W konstrukcjach tych definicji stale występują pewne elementy. Dla ilustracji ograniczmy się do kilku przykładów takich określeń.

Państwem bezpieczeństwa socjalnego (*Wohlfahrtsstaat*) nazywa się na ogół państwo, które określonym warstwom społecznym zapewnia szeroki zakres świadczeń socjalnych i z tego tytułu ponosi ogromne koszty (Luhmann, 1994, s. 36).

Przez „państwo dobrobytu” na ogół rozumie się państwo, w którym sektor publiczny kładzie nacisk na redystrybucję i programy polityczno-socjalne (Sandomo, 1994, s. 112).

W wielu pracach przywołuje się też definicję Brriiga:

Państwo dobrobytu to takie państwo, gdzie zorganizowana władza, posługując się środkami politycznymi i administracyjnymi, stara się długofalowo korygować działania sił rynkowych przynajmniej na trzy sposoby. Po pierwsze, gwarantując jednostkom i rodzinom dochody minimalne niezależne od wartości rynkowej posiadanych przez nie zasobów. Po drugie, zapewniając jednostkom i rodzinom ochronę socjalną w trudnych sytuacjach (choroba, starość, bezrobocie) i w ten sposób redukując niepewność i zapobiegając załamaniom. Po trzecie, zabiegając o to, aby każdy obywatel, niezależnie od statusu i przynależności społecznej, mógł korzystać z usług socjalnych najwyższej jakości (cyt. za Sandomo, 1999).

Tego rodzaju definicje mają znaczenie jedynie orientacyjne — same w sobie niewiele wnoszą do analizy kwestii państwa socjalnego jako aktualnego problemu politycznego, który odnosi się bezpośrednio nie tylko do egzystencjalnych, ale i esencjalnych aspektów konkretnej jednostki ludzkiej, uwikłanej w sprzeczności współczesnej epoki. Szeroki wybór definicji „państwa dobrobytu”¹ znajdziemy w pracy Tanseye’a (1997). Z punktu widzenia tej pracy interesująca jest propozycja rozpatrywania tego rodzaju koncepcji państwa z jego rozbudowaną — jak pisze wspomniany autor — warstwą urzędniczą, zespołem ekspertów oraz grupami klientów. Stanowi ona materiał do rozważań nad działalnością polityczną prowadzoną za pomocą politycznych mechanizmów

¹ W literaturze polskiej problem definicji *welfare state* został omówiony szerzej w pracach S. Zawadzkiego, *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1970, oraz *Państwo o orientacji społecznej*, Warszawa 1996.

kompromisów i negocjacji, dotyczących takich zagadnień, jak ochrona służb publicznych, regulacja gospodarki i redystrybucja dóbr na rzecz mniej zamożnych członków społeczeństwa, kształtowanie praktyki politycznej. Opierając się na pracy Johansona z 1987 r. autor podaje następującą definicję:

Państwo dobrobytu jest to „nowoczesne liberalnodemokratyczne państwo przemysłowe, którego interwencje dotyczą wprowadzania szerokiego zakresu opieki społecznej dla większości społeczeństwa, dążenia do utrzymania pełnego zatrudnienia, nacjonalizacji lub regulacji kluczowych gałęzi przemysłu, przy czym przeważająca część gospodarki pozostaje w rękach prywatnych przedsiębiorców (Tanseye, 1997, s. 223–224).

Takie ujęcie jest przydatne, gdy rozpatruje się problem państwa socjalnego zarówno w odniesieniu do globalizacji, jak i w kontekście ataku neoliberalizmu wobec tak rozumianego państwa dobrobytu. W świetle aktualnych tendencji wszystkie wymienione punkty stały się co najmniej problematyczne. W tym też sensie można by dojść do tak krańcowego wniosku, do jakiego doszedł Thurow: społeczne państwo opiekuńcze wyczerpało już swoją misję ideologiczną w rozwoju kapitalizmu i po prostu zbankrutowało (Thurow, 1999).

W świetle opisu istniejącego aktualnie stanu faktycznego tego rodzaju konkluzja nie da się zweryfikować. Odnośnie zaś do samej definicji zasadnicza trudność wynika z tego, że mamy tu do czynienia z dużą różnorodnością czynników, które determinują specyficzny kształt, jaki państwo dobrobytu przybiera w poszczególnych krajach. Podkreśla to Fridmann w podsumowaniu prac, w których różni autorzy analizują przemiany państwa dobrobytu w takich krajach, jak Włochy, Austria, USA, Izrael, Szwecja, Japonia:

Próby opisanie wspólnych wzorców przemian w ogólnej formie są trudne dla wszystkich omawianych państw, gdzie liczne subiektywne i inne ważne czynniki ukształtowały poziom społecznego i ekonomicznego rozwoju, podobnie zresztą jak i historyczny kontekst powstawania systemu opieki społecznej oraz polityczne realia czasu. Nie trzeba więc dodawać, że wszelkie uogólnienia dotyczące państwa dobrobytu muszą być w pewnym stopniu abstrakcyjne i rozbieżne. Jednak przy pojęciowym ujęciu można odnaleźć kilka wspólnych wzorców (Fridmann, 1989, s. 277).

Tak budowane definicje mają wartość jedynie badawczą. W tym sensie można powiedzieć, że istota problemu nie polega na sformułowaniu roboczych określeń, ale na wypracowaniu teorii politycznej odpowiadającej państwu socjalnemu współcześnie istniejącemu w określonych krajach. Pojęcie państwa socjalnego jest abstrakcją określoną, a więc taką, która ma swoje odniesienie w rzeczywistości historycznej.

Rozwój historyczny

Koncepcja państwa socjalnego jest związana z kapitalistyczną formacją społeczno-ekonomiczną. Takie stwierdzenie jest zbyt ogólne, ponieważ dotyczy ono

narodzin i rozwoju państwa nowożytnego. Historia państwa nowożytnego nie pokrywa się z historią państwa socjalnego. Początek państwa socjalnego przypada na drugą połowę XIX w. Historia interwencji państwa w obszar społeczny pokazuje, że stosunek między bezpieczeństwem socjalnym a uprzemysłowieniem i demokracją jest bardzo złożony. Układ ten kształtował się poprzez liczne konflikty, ostre starcia i głębokie napięcia. Wszystkie one do dziś mieszczą się w obszarze, który od początku nowoczesności wyznaczają stosunki zachodzące między kapitałem i pracą. W tej perspektywie pojęcie kompromisu politycznego określa zasadniczą istotę koncepcji czy projektu państwa socjalnego (Habermas, 1988, 1998). Kompromis ten nabrał praktycznego znaczenia w tej koncepcji państwa socjalnego, które ukształtowało się w demokracjach zachodnich po drugiej wojnie światowej.

Historia powstania państwa socjalnego znajduje odzwierciedlenie w historii pojęcia „kwestia socjalna”. Socjalność jest wytworem czasów nowożytnych. Doniosłym odkryciem tych czasów stało się pojmowanie człowieka jako istoty społecznej. Wynikało ono z przekształcenia się pracy jako naturalnej i najbardziej prywatnej czynności ludzkiej w pracę społeczną. W ten sposób to, co dotychczas należało do sfery prywatnej, stało się czymś publicznym. Wraz z rozszerzaniem się sfery publicznej do głosu dochodzi opinia publiczna jako zasadniczy element racjonalnego systemu politycznego. Proces uspołecznienia pracy jest utożsamiany z uspołecznianiem się nowożytnego człowieka, w swej świadomości traktującym siebie jak w pełni niezależne indywiduum. Przejawia się to w nowożytnej filozofii społecznej, która zajęła miejsce antycznej filozofii politycznej. Pojęcie człowieka jako „zwierzęcia politycznego” zostało przekształcone w pojęcie człowieka jako „zwierzęcia społecznego”. Podział pracy społecznej i uprzemysłowienie działalności wytwórczej stanowią podstawę rozwoju sfery socjalnej, która znosi rozróżnienie między sferą prywatną i sferą publiczną. Zmiany zachodzące w społecznych stosunkach produkcji stanowią podłoże powstania „kwestii socjalnej”. W początkowej fazie przyspieszonego uprzemysłowienia utożsamia się ona z „kwestią robotniczą”. Warunki życia i pracy przemysłowej klasy robotniczej stają się problemem społecznym nie tylko ze względu na polityczne i związkowe organizowanie się, ale także z powodu racjonalnego zarządzania tą siłą wytwórczą.

Doniosłą rolę w rozwoju i funkcjonowaniu państwa socjalnego miała utopia społeczeństwa pracy czy społeczeństwa opartego na pracy (Habermas, 1988). W XIX w. przeniknęła ona z prac filozoficznych do programów politycznych. W ten sposób powstawały założenia ideowe koncepcji państwa, które „reaguje na skutki uprzemysłowienia środkami opieki społecznej” (Luhmann, 1994, s. 19). Sam proces industrializacji miał już wtedy niekwestionowane uzasadnienie w pojęciu racjonalności i w idei postępu społecznego czy cywilizacyjnego. Zasady: produkcji dla produkcji, podziału pracy, każdemu według pracy,

pracy abstrakcyjnej, dostarczały uzasadnienia idei uwolnienia się człowieka od przymusu heteronomicznej pracy. W projekcie państwa socjalnego centralną rangę zachowują zreformowane stosunki zatrudnienia, które stały się punktem odniesienia zabiegów humanizacji pracy i świadczeń kompensacyjnych, mających łagodzić podstawowe zagrożenia związane z pracą najemną. Cały pakiet ustawodawstwa socjalnego idzie w tym właśnie kierunku. Punktem wyjścia koncepcji państwa socjalnego stała się zasada, że wszyscy zdolni do pracy muszą być włączeni w dopracowany naukowo i pozbawiony sprzeczności system zatrudnienia. Podstawowym celem jest pełne zatrudnienie, i to w pełnym wymiarze godzinowym. Kompensacja ma miejsce tylko wtedy, gdy do godności normy zostaje podniesiony status pracownika najemnego. Ewentualne zagrożenia wynikające z zależnej pracy zarobkowej mogą być zrekomensowane drogą roszczeń prawnych.

Wszystko to dotyczy wczesnej fazy rozwoju pojęcia państwa socjalnego. Ustawodawstwo socjalne firmowane przez Bismarcka jest pierwszym krokiem na drodze do stworzenia klasycznego pojęcia państwa opiekuńczego. Zawarta w nim koncepcja państwa socjalnego zasadza się na przekształceniu obywatela pozbawionego praw politycznych w klienta biurokracji państwowej. Koncepcji tej brakowało uprawomocnienia, które polityka tego rodzaju państwa zaczęła czerpać z wyborów powszechnych. Pozbawiona została też zaplecza społecznego, które zapewniają takiemu państwu niezależne związki zawodowe oraz partie robotnicze. Spełniała jednak jeden bardzo ważny warunek: posiadała silną władzę i zdolność działania interwencyjnego aparatu państwowego. Cała strategia „pruskiej drogi do kapitalizmu” opierała się na założeniu bezpośredniej ingerencji scentralizowanej władzy państwowej i aparatu biurokratycznego w system gospodarczy, aby ochronić kapitalistyczny ustrój, łagodzić kryzysy, gwarantować gotowość do międzynarodowej rywalizacji czy też zapewniać miejsca pracy, które przynosiłyby odpowiedni przyrost gospodarczy.

Zasadnicze założenia polityczne klasycznego pojęcia państwa opiekuńczego w Wielkiej Brytanii dojrzały stopniowo od początku XX w. W tym kraju funkcjonowało już demokratyczne państwo prawne, które zostało przejęte przez koncepcję *welfare state*. W ten sposób zanikła sprzeczność między opiekunczą polityką państwa a prawami podstawowymi, czyli prawami człowieka i obywatela. System opieki społecznej w niczym nie pomniejszał statusu obywatelskiego tych, którzy otrzymywali na mocy ustawy zabezpieczenia socjalne. Nowym elementem w rozwoju pojęcia państwa socjalnego było ukierunkowanie polityki społecznej również na problem równości społecznej. Ujawnił się on w reformach podejmowanych w Anglii w latach 1905–1911. Wprowadzono wtedy progresywny system podatkowy, a także podjęto inwestycje socjalne o zasięgu narodowym. Z politycznego punktu widzenia nowością było to, że tworzące się państwo opiekuńcze zostało wbudowane w liberalnodemokratyczny system polityczny.

W latach dwudziestych i trzydziestych rozwój *welfare state* towarzyszył powstaniu interwencjonizmu państwowego oraz państwa fiskalnego. Wielki Kryzys umocnił nowe usytuowanie państwa w gospodarce kapitalistycznej. Rozwój polityki społecznej dokonał się w dwóch przeciwstawnych systemach politycznych. W systemie faszystowskim ochrona pracy opierała się wprowadzeniu instytucji typu korporacyjnego. Interwencje państwa w sferze socjalnej w tym systemie ujawniają analogie do typu władzy patrymonialnej². Rozstrzygające znaczenie z punktu widzenia rozwoju nowoczesnego państwa opiekuńczego miał program *New Deal* realizowany przez administrację F.D. Roosevelta. Jak zaznacza R. Fridmann (1987), koncepcja państwa opiekuńczego, „nieszczęście” Ameryki, ukształtowała się za sprawą tego programu. Koncepcja ta nie tylko została osadzona w ramach demokratycznego systemu politycznego, lecz także zostały rozbudowane wyspecjalizowane instytucje administracyjne zajmujące się realizacją programów socjalnych.

Jeżeli przez *welfare state* rozumie się takie państwo, które uznaje za standardy minimalny dochód, wyżywienie, zdrowie, mieszkanie, edukację oraz gwarantuje je każdemu obywatelowi jako prawo polityczne, to najbardziej zbliżonym przykładem odpowiadającym tego rodzaju definicji stała się Wielka Brytania, dzięki polityce realizowanej od drugiej wojny światowej. Model tej polityki wyłonił się w toku dyskusji nad raportem W.H. Beveridge'a, przedstawionym w 1942 r. To, co ma wyróżniać państwo dobrobytu od innych typów państwa, sprowadza się nie do wykorzystania instytucji publicznych w celu poprawy poziomu życia całej populacji, ale do tego, że takie działania są wymagane przez obywateli jako ich uprawnienie. Oznacza to, że dostęp wszystkich obywateli do dóbr społecznych określających standardowy poziom życia, podobnie jak prawa wyborcze i wolności polityczne, nie zależy od ich dochodów, stanu majątkowego czy arbitralnej woli urzędników państwowych. Przy czym nie chodzi tylko o opiekę społeczną czy wyrównywanie krzywd spowodowanych przyspieszonym uprzemysłowieniem. Mamy tu do czynienia z ukonstytuowaniem się w istocie nowej koncepcji państwa socjalnego, którego logiką — używając terminologii Luhmanna — rządzi zasada kompensacji tych strat, które stają się udziałem jednostek na skutek szczególnej organizacji życia społecznego. W ten sposób cała sfera zaspokajania potrzeb ludzkich podlega upolitycznieniu, tak samo zresztą jak administracja, która zajmuje się sprawami finansowymi i organizacyjnymi.

² Według teorii M. Webera patrymonializm odwołuje się do mas, przeciwstawiając się warstwom uprzywilejowanym. Jego dominującym ideałem jest „dobry król”, „ojciec swego ludu”. Władca patrymonialny uzasadnia swoje rządy troską o dobro ludu. W tym sensie można powiedzieć, że „legendą patrymonializmu jest *welfare state*” (R. Bendix, *Max Weber*, Warszawa 1975, s. 328). W 1923 r. Weber stwierdzał, że władza polityczna z istoty patriarchalna przybiera formy typu państwa opiekuńczego. Administrowanie sprawiedliwością nie opiera się na formalizmie prawnym, ale kieruje się zasadą sprawiedliwości materialnej.

W 1945 r. angielscy labourzyści wprowadzają do swego programu partyjnego i rządowego koncepcję powszechności świadczeń, które zostają uznane za fundament państwa dobrobytu. W latach 1945–1975 tego typu państwo konstytuuje się nie tylko w uprzemysłowionych krajach Europy Zachodniej, ale także w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Japonii. Mamy do czynienia z fazą ostatecznej konsolidacji państwa socjalnego.

W świetle rozwoju historycznego można zgodzić się z tezą, że państwo dobrobytu jest jakby naturalną konsekwencją rozszerzania idei demokratycznych na sferę opieki społecznej (Tanseye, 1997, s. 224). Wspomniany już prezydent Roosevelt jako cel w wojnie aliantów przyjął wprowadzenie czterech wolności: praktyk religijnych, słowa, a w sferze społecznej wolności od lęku oraz niedostatku. Z kolei w Wielkiej Brytanii okresu wojny uzyskano kompromis między partiami na podstawie wspomnianego raportu Beveridge'a o potrzebie przezwyciężenia „czterech olbrzymów”: próżniactwa, nieuctwa, biedy i choroby. Ten społeczny wymiar polityki państwa demokratycznego został silnie uwypuklony w Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Od lat sześćdziesiątych znajduje także wyraz w Europejskiej Karcie Socjalnej oraz w praktyce politycznej Unii Europejskiej. W szerokim zakresie jest on wyeksponowany w konstytucjach wielu państw europejskich.

Dzięki polityce państwa socjalnego udaje się zapewnić pokojową koegzystencję demokracji i kapitalizmu. Ale koegzystencja ta może istnieć tylko przejściowo, ponieważ nie sposób na dłuższy okres utrzymać ten stan rzeczy. O ile bowiem demokracja zakłada równy rozkład władzy politycznej, o tyle kapitalizm zasadza się na przetrwaniu najlepiej przystosowanych. Według wielu współczesnych teoretyków i polityków nie można z tym pogodzić koncepcji socjalnego państwa opiekuńczego, którego celem od początku było zapewnienie chociażby minimalnego dochodu ludziom, kapitalizmowi niepotrzebnych (starcy, bezrobotni).

Konserwatyści mają rację twierdząc, że działania rządu z zakresu opieki społecznej są antytezą kapitalizmu. Nic dziwnego też, że prawicowe partie polityczne niechętnie przystały na socjalne państwo opiekuńcze, wychodząc z założenia, że jest ono mniejszym złem niż w pełni rozwinięty socjalizm (Thurow, 1999, s. 322).

Po upadku realnego socjalizmu jako systemu politycznego sytuacja się radykalnie zmieniła, co znalazło wyraz w otwartym ataku na tę koncepcję państwa jako przeszkodę na drodze wzrostu gospodarczego i modernizacji według wzorca kapitalistycznego. W każdym razie od połowy lat siedemdziesiątych zasadniczym problemem politycznym stał się kryzys tej koncepcji państwa. Z jednej strony mamy do czynienia z frontalnym atakiem konserwatystów (neoliberalistów) na same jego podstawy, z drugiej zaś z wysiłkami współczesnej socjaldemokracji, która próbuje tak zmodyfikować koncepcję państwa opiekuńczego, aby można było utrzymać kompromis. Zmienił się także przedmiot rozważań o państwie socjalnym. Nauki społeczne w mniejszym stopniu intere-

suje analiza przyczyn jego rozwoju, a w większym przyczyn jego kryzysu. Obecnie powstała zupełnie nowa sytuacja, odmienna od tej z okresu boomu państwa dobrobytu. Krytyka teoretyczna powojennych doświadczeń ujawniła zarówno antynomie zawarte w tej koncepcji, jak też przyczyny, które spowodowały, że rozwój państwa socjalnego, po okresie niepodważalnych sukcesów, znalazł się w ślepych zaułku. Z jednej strony, jak twierdzi Habermas, „wraz z tym rozwojem wyczerpuje się energia utopijnego społeczeństwa pracy” (Habermas, 1988, s. 169) i w tej sytuacji sama koncepcja wymaga demitologizacji, jak podkreśla Hoffe. Z drugiej strony politycznie można nadal bronić i teoretycznie uzasadniać ten typ państwa, ale „pod względem ekonomicznym państwo opiekuńcze nie może nadal istnieć bez poważnej operacji chirurgicznej” (Thurow, 1999, s. 335). Za mitologiczny element tej koncepcji państwa uznaje się dziś założenie, że zapewniając bezpieczeństwo socjalne i dobrobyt uwolni się społeczeństwo od zagrożeń wynikających z kapitalizmu jako systemu ekonomicznego, czyli od niepewności, niestabilności, nierówności. Złudzeniem okazało się postulowane przez zwolenników tej koncepcji państwa ujęcie w karby władzy ekonomicznej i w ten sposób zapobieganie niszczącym skutkom prowadzącego do kryzysu wzrostu gospodarczego. Do przekonania współczesnych społeczeństw nie trafia teza, że aktualny kryzys społeczny uda się przezwyciężyć, gdy tylko uwolnimy się od państwa opiekuńczego i zaufamy własnej przedsiębiorczości oraz wolnemu rynkowi.

Nie chodziło tu nam o przedstawienie historii rozwoju *welfare state*. Poświęcono jej wiele prac, które ukazały się w okresie dyskusji o kryzysie tej koncepcji państwa. Jego geneza jest zawiła. Zazwyczaj analiza historyczna koncentruje się na Wielkiej Brytanii. Przedstawiony tutaj zarys rozwoju historycznego służy jako przyczynek do ukazania dyskusji o kryzysie państwa socjalnego.

Kwestia kryzysu państwa socjalnego: kryzys państwa czy dobrobytu?

Proces powstania, konsolidacji i kryzysu *welfare state* postawił wiele kwestii teoretycznych. Zasadnicze znaczenie mają problemy dotyczące przyczyn tego procesu. Co spowodowało załamanie się liberalnej wiary w prawa rynku jako mechanizmu najlepszego z możliwych, zapewniającego sterowanie wzrostem gospodarczym, ale także umożliwiającego racjonalne rozwiązywanie kwestii społecznych? Dlaczego ostatecznie musiało się tymi sprawami zająć państwo, które zgodnie z tą wiarą miało być państwem *minimalnym*, ograniczającym się do zadań utrzymania porządku wewnętrznego i zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego? Wreszcie co spowodowało kryzys wiary w państwo i poszukiwanie w prawach rynku remedium na coraz bardziej złożoną kwestię socjalną?

W kontekście tych pytań zrozumiałe są poniższe stwierdzenia, które od połowy lat siedemdziesiątych bardzo często przewijają się w pracach naukowców reprezentujących różne dziedziny nauk społecznych:

Klasyczne pojęcie państwa opiekuńczego uległo dziś swego rodzaju samolikwidacji (Luhmann, 1994). Nigdzie już państwo dobrobytu nie jest uznawane za obiecującą i ciągle ważną odpowiedź na problemy społeczno-polityczne zaawansowanych gospodarek kapitalistycznych (Offe, 1999). Rozwój państwa socjalnego wszedł w ślepy zaułek (Habermas, 1988). Państwo socjalne nie okazało się złudzeniem, lecz założenie, że wyemancypowane formy życia można osiągnąć za pomocą administracyjnych środków; Kompromis państwa socjalnego [...] stanowi dziś podstawę, z której musi startować każda polityka; Projekt państwa socjalnego stał się obecnie refleksyjny, ze względu na to, że przerosty jurydyzacji i biurokratyzmu ujawniły błędność traktowania władzy administracyjnej jako neutralnego środka, za pomocą którego społeczeństwo może oddziaływać na siebie; Socjalne państwo opiekuńcze przestało być zdolną do bycia alternatywą. [...] Nie załamało się ono, tak jak komunizm, to jednak praktycznie zbankrutowało. [...] Znajduje się ono w odwrocie (Thurow, 1996).

Wszystkie tego rodzaju stwierdzenia korespondują z innymi, dotyczącymi zmierzchu państw narodowych, schyłku państwa, końca ekspansji państwa.

Najbardziej oczywistą przyczyną przyśpieszenia zmian strukturalnych (a więc turbokapitalizmu) jest ogólnosiwiatowy odwrót państwa z gospodarczych rynków. Na masową skalę zrezygnowano z państwowej własności, centralnego planowania, administracyjnych dyrektyw i większości form sterowania za pomocą uregulowań, których surowość była wroga zmianom strukturalnym, innowacjom, wzrostowi gospodarczemu, indywidualnym i społecznym wstrząsom. Wszystkie te usiłowania i próby podporządkowania prywatnej przedsiębiorczości kontroli państwa zostały najpierw zdyskredytowane pod względem intelektualnym, a następnie odrzucone w sensie politycznym, jeśli nie przez opinię publiczną, to z pewnością przez dominujące elity poszczególnych państw. Nie szukano dla tych problemów rozwiązania w postaci jakiegos mi-tycznego kompromisu trzeciej drogi, lecz ogłoszoną powszechną abolicję (Luttwak, 2000, s. 54).

Tego rodzaju opinie stały się w ostatnich latach powszechne w związku z procesami globalizacji, które ze względu na swą logikę godziły nie tylko w zasadniczy cel polityki społecznej czyli zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, ale także w jej podstawę — w państwo narodowe.

Jak zauważa Sennett:

Pokolenie wstecz polityka społeczna opierała się na przekonaniu, że państwa narodowe i miasta w ich obrębie potrafią kontrolować swój los; obecnie dochodzi do rozdziału między państwem a gospodarką (Bauman, 2000, s. 67).

Rządy tych państw straciły w praktyce możliwości rozwiązywania np. problemu bezrobocia. Wspomniany Luttwak wskazuje na bezpośredni związek między tym, co nazywa „turbokapitalizmem”, czyli kapitalizmem uwolnionym od jakiegokolwiek sterowania państwowego, a nadejściem ery bezrobocia.

„Życie w globalnej gospodarce jest pełne ekscytujących niespodzianek i katastrofalnych upadków” (Luttwak, 2000, s. 57). W tej sytuacji koncepcja państwa bezpieczeństwa socjalnego staje się złudzeniem, czyli jak to stwierdza Thurow

„socjalne państwo opiekuńcze w wielu krajach świata osiągnęło swój naturalny kres” (Thurow, 1999, s. 30).

W warunkach globalnej gospodarki kapitalistycznej państwa narodowe straciły możliwość egzekwowania swoich przepisów i regulacji, ponieważ kapitał może przenosić się w dowolne miejsce świata.

Istnieje ścisły związek między odchodzeniem od koncepcji państwa opiekuńczego a tym, co nazywa się erozją czy obumieraniem państwa narodowego, powodowanym przez siły ponadnarodowe. Siły te mają w dużej mierze charakter anonimowy, a przez to są trudne do określenia. Nie tworzą jednolitego systemu czy porządku. Poruszają je niewidzialni aktorzy. Również dawne wyobrażenia o wolnym rynku, do których odwołują się neoliberałowie typu Fridmanna, straciły wszelkie racje, ponieważ mamy tu do czynienia z działaniem przeciwnych bodźców, wynikających z manipulowania popytem, sztucznego tworzenia potrzeb i pragnienia szybkiego zysku. A to oznacza, że

trudno pojąć, w jaki sposób przemieszczanie na powrót problemów, które w końcu XIX w. zasadnie zostały przerzucone z rynku na państwo, w jaki sposób zatem przesuwanie owych problemów tam i z powrotem pomiędzy mediami władzy i pieniądza miałyby dostarczać nowego impulsu (Habermas, 1998, s. 12).

Kryzys państwa socjalnego wynika m.in. z tego, że kompromis osiągany w jego ramach tworzył wprawdzie parasol ochronny dla priorytetu wzrostu gospodarczego, ale też w coraz większym stopniu nakładał krępujące hamulce i ograniczenia.

Przedstawiany w związku z globalizacją obraz świata nieporządku, w którym nie tylko kapitał, ale nikt nie jest pod kontrolą, stawia wyzwanie wobec polityki *welfare state*. Przy czym globalizacja oznacza proces wykraczający poza sferę gospodarczą. Określa się tym pojęciem narodziny nowego porządku światowego, który burzy wszelkie dotychczasowe wyobrażenia o kondycji ludzkiej, o sensie życia człowieka (Bauman, 2000). Nic dziwnego przeto, że w niej to upatruje się przyczyn, które prowadzą do upadku koncepcji państwa socjalnego. Globalizacja zrodziła się na gruncie inkluzji politycznej, czyli wzrastającej zależności funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa od polityki, od wiążących decyzji upolitycznionej administracji. Obecnie wystąpiła jakby tendencja przeciwna: oddzielanie ekonomii od polityki, a co za tym idzie pozbawianie państwa możliwości interweniowania w gospodarkę — w produkcję i dystrybucję. W ten sposób polityka utraciła moc skutecznego działania, zdolność do dokonywania zbiorowych wyborów i wywiązywania się z nich. W wyniku tego następuje przemieszczenie w rozkładzie władzy społecznej. Wewnętrzne sprzeczności państwa socjalnego pozbawiają go siły konsolidacji i integracji społeczeństwa.

Nowym zjawiskiem związanym z globalizacją jest zjawisko „wydziedziczenia państwa” oraz „wydzierżawiania państwa”. W ten sposób państwo wycofuje się z odpowiedzialności za skutki swego działania. Proces ten nazywa

się erozją państwa narodowego. Państwo nie może być odpowiedzialne za coś, czego nie kontroluje. Na odpowiedzialności państwa oparta została cała koncepcja państwa socjalnego, którego ideowym przesłaniem stało się zagwarantowanie wszystkim obywatelom bezpieczeństwa społecznego, a więc warunków codziennego życia zapewniających pewność i stabilność.

Pierwsze zjawisko polega na rezygnacji państwa narodowego z funkcji administracyjnych w zakresie utrzymywania dynamicznej równowagi, sterowania i kontrolowania tych obszarów, które są podstawą przekształcenia państwa opiekuńczego, ograniczającego się do reagowania na skutki przyspieszonej industrializacji, w rozszerzone państwo socjalne, mające kompensować straty jednostek wynikające z kapitalistycznego wzorca modernizacji gospodarczej i społecznej. Luhmann wymienia trzy obszary, które wymagają zastosowania środków politycznych: po pierwsze — obszar wyznaczony przez gwałtowne zmiany środowiska naturalnego, które dały początek społeczeństwu przemysłowemu i obecnie osiągnęły szczyt katastrofy ekologicznej, przy czym chodzi tu zarówno o wyczerpujące się zasoby, jak i o nadające się do utylizacji odpady przemysłowe; po drugie — obszar związany ze wzrastającymi kosztami rozszerzonej polityki społecznej, a więc ten, który określa się pojęciem „państwa fiskalnego”, przy czym chodzi nie tylko o bieżące finansowanie, ale także o niebezpieczeństwo, że stale wzrastający budżet państwa w stosunku do innych środków doprowadzi do zatarcia podziału funkcjonalnego między systemem gospodarczym i systemem politycznym; po trzecie — obszar obejmujący nowoczesne społeczeństwo wraz z przemysłem, politycznymi gwarancjami bezpieczeństwa społecznego, powszechną edukacją szkolną, środkami masowego przekazu, ofertami spędzenia wolnego czasu, a więc o wszystko to, co wpływa na zmianę postaw motywacyjnych ludzi, a zwłaszcza dorastającego pokolenia (Luhmann, 1994, s. 21–22). Państwo socjalne oznacza uwikłanie się nowoczesnego państwa w zadania, którym w żaden sposób nie może podołać zgodnie z oczekiwaniami obywateli ani z wymogami funkcjonowania całego systemu społecznego. Przy czym ta niezdolność stanowi wewnętrzną logikę samoreferencyjnego systemu politycznego. Luhmann należy do teoretyków, którzy zdecydowanie odcinają się od polityczno-ideologicznych interpretacji oraz postulatów powrotu do klasycznego pojęcia państwa opiekuńczego, a tym bardziej do tradycyjnego modelu państwa liberalnego. Rozważania o kryzysie państwa, które ukształtowało się w najbardziej rozwiniętych przemysłowo współczesnych społeczeństwach, traktuje jako przejaw dawnych, dziś już archaicznych, teorii państwa. Jego zdaniem istniejące w tych społeczeństwach państwo bezpieczeństwa socjalnego wymaga przede wszystkim opracowania teorii politycznej, która byłaby teorią nie tylko o nim, ale także dla niego.

We wszystkich definicjach *welfare state*, które z punktu widzenia naukowego mają charakter opisowy i orientacyjny, występuje stale jeden element: państwo, władza państwowa, rząd. Nie precyzuje się w nich samego pojęcia pań-

stwa, ale nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o państwo nowoczesne, a więc takie, które znamy z bezpośredniego doświadczenia jako jego obywatele i z którym mamy do czynienia w naszym codziennym życiu, zarówno wtedy, gdy korzystamy z powszechnego prawa wyborczego, jak i wtedy, gdy spotykamy się z decyzjami różnych jego organów, które mają moc władczą. Z historii rozwoju koncepcji państwa socjalnego dowiadujemy się, że jego idea pojawiła się wówczas, gdy ukształtowało się przedstawicielskie państwo konstytucyjne (państwo prawne, a następnie to, co do dziś znamy pod pojęciem demokratycznego państwa prawnego). Zresztą wtedy, gdy podejmuje się teoretyczną analizę tego, co oznacza pojęcie państwa współczesnego, a więc tej formy państwa, która wyłoniła się w przemysłowo rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych w XX w., wskazuje się na strukturalno-funkcjonalny związek państwa prawnego i państwa socjalnego. W tego rodzaju analizie państwo współczesne równa się państwo prawne plus państwo socjalne. Niezależnie od definicji, gdy przedstawi się w sposób konkretny to, czym jest w rzeczywistości państwo dobrobytu czy państwo opiekuńcze, opisuje się politykę społeczną takich państw, jak Niemcy, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Japonia, Kanada, Włochy, Francja, Szwecja. Również w krytyce teoretycznej samej koncepcji państwa socjalnego sięga się do przykładów tych właśnie krajów. Na tej podstawie wskazuje się na pewne ogólne cechy tego rodzaju państwa. Problem nie sprowadza się tylko do jednej z wielu funkcji państwa, określanej pojęciem polityki społecznej. Chodzi tu zarówno o powiązanie tej funkcji z pozostałymi funkcjami, jak i o to, w jakim stopniu ta jedna specyficzna funkcja wpłynęła na przekształcenie samej istoty państwa w ogóle. Niektórzy teoretycy wyrażają wątpliwość, czy wszystkie funkcje dotyczące sfery gospodarczej, społecznej i pedagogicznej, można zasadnie uznać za element określający pojęcie państwa. W literaturze naukowej można znaleźć całe mnóstwo coraz bardziej cząstkowych określeń państwa, w których podkreśla się jego wyspecjalizowane zadania.

Z pojęciem państwa socjalnego sprawa ma się nieco inaczej. W nim to widzi się atrybutywną właściwość ewolucji państwa w minionym stuleciu. Przedstawiane w tym studium rozważania o jego kryzysie pokrywają się z krytyką. W pojęciu tym ujawniła się w sposób skondensowany i dojrzały względna autonomia systemu politycznego wobec systemu ekonomicznego, ale zarazem nowy model stosunku władzy między państwem i społeczeństwem. Jeżeli rozpatruje się państwo socjalne z punktu widzenia ogólnego postępu demokratyzacji stosunków społecznych, to dostrzega się w tej formie proces postępującego *uspołeczniania* władzy państwowej. Przeważają jednak teorie, nie tylko koncentrujące się na założonych celach w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa socjalnego obywateli, lecz także badające towarzyszące temu zjawiska, których skutki mogą być interpretowane jako przeciwne od zakładanych. W teoriach tych krytyka i kryzys schodzą się ze sobą, a ponadto doświadczenia związane z całokształtem polityki *welfare state* są interpretowane jako potwier-

dzenie tezy, że mamy do czynienia z apogeum procesu *upaństwowienia* współczesnego typu społeczeństwa. W związku z tym wiele uwagi w analizie tego projektu państwa poświęca się zjawiskom *jurydyzacji* i *biurokratyzacji*. To, że stanowią one konstruktywne elementy państwa nowoczesnego, wykazał w swej teorii panowania legalnego czy w ogóle racjonalności społeczno-politycznej Max Weber. Chodzi tu zwłaszcza o jego teorię zorganizowanej na sposób biurokratyczny administracji państwowej. Wspomnieliśmy już o jego tezie, iż władza typu patrymonialnego jest legendą państwa opiekuńczego, a więc, że dążenia do stworzenia takiego państwa są wyrazem resentymentu politycznego czy uhistorycznionej utopii społecznej.

W odniesieniu do problemu spotęgowania wspomnianych zjawisk wraz z rozwojem i funkcjonowaniem państwa opiekuńczego przedmiotem zainteresowania wielu teoretyków jest ekspansja jurydyzacji i biurokratyzacji na całe życie ludzi we współczesnym społeczeństwie. M. Fridmann w pracy *Wolny wybór*, stanowiącej manifest neoliberalizmu, rozdział poświęcony „nieszczęściu”, jakim jest państwo opiekuńcze, zatytułował *Od kołyski do grobu*. Chodziło mu o zdyskredytowanie założeń tej koncepcji państwa, która w imię fałszywego ideału równości społecznej przekształca wolność indywidualną w nową odmianę zniewolenia. Dla teoretyków, którzy wobec tego manifestu mają stosunek z gruntu krytyczny i widzą w nim raczej przejaw neokonserwatywnej reakcji na kryzys państwa socjalnego, problem ekspansji wspomnianych zjawisk polega na tym, co Habermas nazwał „kolonizacją życia codziennego”. Pojęcie „życie codzienne” (*Lebenswelt*), stanowiące jedno z głównych kategorii fenomenologii Husserla, wprowadzone zostało do języka teorii politycznej w celu krytyki inwazji zinstytucjonalizowanych wytworów nowoczesnego rozumu (naukowej wiedzy, techniki, władzy, prawa formalnego) na wszystkie stosunki społeczne, w tym na stosunki intersubiektywne w sferze codziennego życia, które nie są uprzednio zdeterminowane przez normy i reguły zobiektywizowanych struktur świadomości. Właśnie państwo socjalne ze swymi środkami działania — mediami władzy i pieniądza — oraz celami ukierunkowanymi na sprawiedliwość społeczną i bezpieczeństwo socjalne powoduje coraz szerszą i głębszą jurydyzację i biurokratyzację niezapośredniczonych zachowań i postaw poszczególnych jednostek ludzkich. W ten sposób dokonuje się — jak przedstawia w swej teorii władzy panoptycznej Foucault (1993) — ciągłe przetwarzanie tych jednostek w podmioty, którymi rządzenie opiera się na niewidzialnym nadzorowaniu. Można spotkać interpretacje, według których weberowska idea rządów prawa jako władzy bezosobowej czy kelsenowskie pojęcie państwa jako systemu czystego prawa dostarczyły teoretycznego uzasadnienia przekształcenia współczesnej demokracji w system władzy niewidzialnej.

Zdaniem Habermasa wewnętrzna sprzeczność państwa socjalnego polega na tym, że

jego celem jest tworzenie egalitarnie ustrukturyzowanych form życia, które miałyby zarazem dawać swobodę indywidualnemu samostanowieniu i spontaniczności. Najwidoczniej jednak cel

ten nie może zostać osiągnięty na bezpośredniej drodze prawno-administracyjnej realizacji programów politycznych. Wobec medium władzy wysuwa się wygórowane żądanie wytwarzania form życia (Habermas, 1988, s. 165).

Tego rodzaju uogólnienia powstawały bezpośrednio po okresie wielkich sukcesów polityki państwa socjalnego. Stały się one przedmiotem szerokiej dyskusji we współczesnej filozofii politycznej, wywołanej przez teorię sprawiedliwości społecznej Rawlsa, interpretowanej jako filozoficzna apologia egalitarnej odmiany kapitalistycznego państwa opiekuńczego. W myśl tej teorii państwo łączy kapitalistyczną wolność i nierówność z egalitarnym systemem opieki społecznej. Chodziło tu zwłaszcza o problem, czy państwo dobrobytu może być uznane za formę realizacji polityki liberalnej równości. Wyrażane są poważne wątpliwości co do tego, iżby państwo mogło prowadzić do realizacji zasady liberalnej równości. Podnosi się argument, że nie mogło ono powstrzymać nawet zjawiska feminizacji biedy (Kymlicka, 1998, s. 107, 108).

Zagrożenia dla państwa socjalnego i jego egalitarnych celów, czyli możliwości realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, wynikają ze skutków globalizacji. W pracach wielu teoretyków przytacza się stwierdzenie klasyków marksizmu z okresu, gdy pojawiła się w programach politycznych idea państwa o orientacji socjalnej:

Burżuazja nie może istnieć bez nieustannego rewolucjonizowania narzędzi produkcji, a więc całokształtu stosunków społecznych. [...] Ustawiczne przewroty w produkcji, nieustanne wstrząsy ogarniające całość życia społecznego, wieczna niepewność i wieczny ruch odróżniają epokę burżuazyjną od wszystkich poprzednich. Wszystkie stęże, zaśnieźdzone stosunki wraz z nieodłącznymi od nich z dawien dawna uświęconymi pojęciami i poglądami ulegają rozkładowi, wszystkie nowe stają się przestarzałe, zanim zdążą skostnieć. Wszystko, co zakrzepłe, znika, wszystko, co święte, ulega sprofanowaniu i ludzie muszą wreszcie spojrzeć trzeźwym okiem na swoje warunki życiowe, na swoje wzajemne stosunki. [...] Dawna lokalna i narodowa samowystarczalność ustępuje miejsca wszechstronnym stosunkom wzajemnym, wszechstronnej współzależności narodów. I to zarówno w produkcji materialnej, jak i w produkcji narodów (Marks, Engels, 1962, t. 4, s. 518).

Gdy podkreśla się konieczność demitologizacji koncepcji państwa dobrobytu, przywołuje się doświadczenia wskazujące, że zamiast stwarzać warunki do względnej stabilizacji i pewności egzystencjalnej, staje się ono państwem niestabilności, co rzecz jasna wywołuje różne reakcje ze strony sił politycznych, które w mniejszym lub większym stopniu realizowały jego politykę. W ostatnich latach dostrzega się radykalny zwrot nie tylko wobec tej polityki, lecz także wobec roli państwa w funkcjonowaniu społeczeństwa w ogóle. W tym sensie zasadne jest stwierdzenie, że w kryzysie państwa socjalnego mamy do czynienia z kryzysem państwa, a problem dobrobytu ulega jakby przewartościowaniu. Problemów społecznych nie tylko nie ubywa, ale wręcz przeciwnie: niektóre z nich przybierają formę dramatyczną czy nawet katastroficzną. Dotyczy to zarówno problemów dawnych, jak i nowych. Dyskusję o zasadach i celach

państwa socjalnego, można natomiast scharakteryzować przytaczając słowa Thurowa:

Dyskusja intelektualna towarzysząca takim zdarzeniom ma cechy indyjskiej przypowieści, w której każdy z tuzina ślepców dotyka innego miejsca słonia: ogona, trąby, nóg, uszu, grzbietu, boków. Każdy z nich sądzi, że dotyka innego zwierzęcia, i kiedy zdają potem relacje z tego, co czuli, opisują bardzo różne zwierzęta. Prawdziwy słon nigdy nie pojawia się w ich analizach (Thurow, 1999, s. 10).

Polityczne reakcje na kryzys

Spółeczeństwo przemysłowe i demokracja stanowiły dwa zasadnicze czynniki ewolucji państwa nowoczesnego od państwa prawnego do państwa socjalnego. Od początku koncepcja ta stanowiła reformistyczną odpowiedź na dwa problemy: możliwości przetrwania kapitalizmu oraz możliwości zastąpienia go przez socjalizm w drodze ewolucji³.

Problem kryzysu tej koncepcji państwa pojawił się w połowie lat siedemdziesiątych. Od tego czasu upłynęło już dwadzieścia pięć lat bogatych w wydarzenia polityczne o znaczeniu powszechnodziejowym. Dokonywały się też przeobrażenia geoeconomiczne i geopolityczne prowadzące do przełomu w rozwoju nowoczesnego świata. Pojawiły się też nowe pojęcia w rodzaju: „post-industrializm”, „postmodernizm” czy wreszcie „globalizacja”. W analizie i opisie zachodzących transformacji najczęściej używanym wyrazem stał się „kryzys”. Rodzi się nieodparte wrażenie, że kryzys stał się zjawiskiem powszechnym. Przy czym samo pojęcie kryzysu używane jest dla oznaczenia specyficznego charakteru tych zmian, które są określane często jako strukturalne, cywilizacyjne, jakościowe. Jeśli zaś chodzi o polityczny problem państwa socjalnego, to rozpatruje się go w kontekście tak rozumianego ogólnego kryzysu społecznego świata. Faktycznym przedmiotem rozważań jest państwo socjalne funkcjonujące w tym właśnie kryzysie. Należy też zauważyć, że w okresie ostatniego ćwierćwiecza napisano olbrzymią liczbę prac naukowych poświęconych bezpośrednio temu właśnie problemowi. Wciąż też w każdym niemal roku ukazują się nowe pozycje. Świadczy to bez wątpienia o aktualności i doniosłości problemu.

³ Problemy te zostały postawione w znanej pracy J.A. Schumpetera, *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, Warszawa 1995, która ukazała się 1942 r., a więc w tym samym czasie, gdy toczyła się dyskusja nad raportem W.H. Beveridge'a. Podobnie jak J.M. Keynes, Schumpeter opowiadał się za transformacją systemu kapitalistycznego za pomocą interwencjonizmu państwowego. Dowodząc strukturalnej niezbędności państwa dla dalszego istnienia tego systemu, krytycznie odnosił się do laburzystowskiej koncepcji państwa dobrobytu opartego na zasadach demokratycznych. Według niego „demokracja oznacza jedynie, że ludzie mają możliwość zaakceptowania lub odmowy zaakceptowania tych, którzy mają rządzić”. Cała jej istota sprowadza się do tego, że rządzą profesjonalni politycy (s. 155).

Pojęcie kryzysu oznacza również zmiany w jego analizie. Główne miejsce zajmują dociekania nad przyczynami kryzysu współczesnego państwa opiekuńczego oraz kierunek jego dalszej ewolucji w nadchodzącej fazie rozwoju nowoczesnego społeczeństwa. Przyczyny te są analogiczne do tych, które spowodowały ukształtowanie się tego rodzaju państwa. Ogólnie można by stwierdzić, że związane są z technologią i demokracją. Znamienny jest przy tym fakt, że systematycznie prowadzone badania opinii publicznej w społeczeństwach zachodnich, w których państwo typu socjalnego stało się podstawowym wyznacznikiem systemu politycznego, potwierdzają, że mimo szeroko dyskutowanego kryzysu, wciąż cieszy się ono takim samym wysokim poparciem obywateli jak przed kryzysem.

Problem kryzysu państwa socjalnego początkowo zwrócił na siebie uwagę jako problem fiskalnego kryzysu państwa (O'Connor, 1973). Oznaczało to również jego powiązanie z szeroko dyskutowaną kwestią polityki wzrostu gospodarczego. Na tej to polityce oparta została cała powojenna idea społeczeństwa obfitości, która należała do podstawowych założeń koncepcji państwa dobrobytu. Kryzys tej koncepcji spotkał się z trojaką reakcją polityczną. Zasadniczym kryterium stał się stosunek do problemu wzrostu gospodarczego. I tak Claus Offe wyróżnia trzy rodzaje reakcji: legitymizm socjalno-industrialny, konserwatyzm oraz opozycyjna krytyka wzrostu (Habermas, 1988).

Dwie pierwsze reakcje pochodzą od partii politycznych, które po drugiej wojnie światowej na przemian rządziły w krajach o rozwiniętym systemie państwa socjalnego. Legitymiści reprezentowali partie o charakterze socjaldemokratycznym. W Stanach Zjednoczonych związani są z partią demokratyczną. Konserwatyści to politycy z partii typu niemieckiej chadecji, brytyjskich konserwatystów czy amerykańskich republikanów. Wspólnym punktem tych odmiennych reakcji na kryzys państwa socjalnego jest polityka nastawiona na wzrost gospodarczy. W obu wypadkach reakcje mają charakter defensywny. Oznacza to, że nie zawierają alternatywnej koncepcji wobec koncepcji państwa opiekuńczego.

Legitymiści demitologizują tę koncepcję, czyli — jak to ujmuje Habermas — oczyszczają ją z wszelkich założeń nawiązujących do utopii społeczeństwa pracy. Rezygnują z zasadniczego celu, jakim była emancypacja świata pracy, aby na tyle zapanować nad sferą pracy abstrakcyjnej produkcji przemysłowej opartej na postępie technologicznym, by status wolnego i równoprawnego obywatela mógł być jądrem autonomicznych form życia w demokratycznym społeczeństwie (Habermas, 1988). Wysiłek legitymistów socjaldemokratycznych koncentruje się na utrzymaniu pewnej przynajmniej równowagi między rozwojem państwa socjalnego a rynkową modernizacją gospodarki, czy w najlepszym wypadku zachowania *status quo*.

Reakcja konserwatystów nie różni się zasadniczo od reakcji legitymistów w kwestii pozytywnego stosunku wobec rangi industrializmu. W poglądach ich

pojawiła się jednoznacznie negatywna krytyka państwa socjalnego. Modelowym przykładem stały się thatcheryzm i reaganizm (oba te pojęcia umieszczone zostały jako hasła postmodernistycznego słownika politologicznego). W koncepcji tej, określanej dziś mianem neoliberalizmu ekonomicznego, problemy społeczne próbuje się przerzucić z powrotem z państwa na rynek. Propagowana prywatyzacja polityki społecznej ma na celu powrót do koncepcji państwa liberalnego. Państwo socjalne jest obciążone odpowiedzialnością za wszelkie trudności, w jakich znalazło się wysoko rozwinięte społeczeństwo przemysłowe. W stanowisku tym można wyróżnić trzy elementy. Po pierwsze, polityka gospodarcza ukierunkowana na podaż ma na celu poprawę warunków efektywnego wykorzystania kapitału oraz uruchomienie procesu przyspieszonej akumulacji. Przejściowo toleruje się względnie wysoką liczbę bezrobotnych, a kosztami restrukturalizacji i modernizacji są obciążane wszystkie grupy społeczne, które znajdują się poza kręgiem dysponentów wielkiego kapitału. Pociąga to za sobą spadek dochodów pracowników najemnych. Wykazują to statystyki z ostatniego dwudziestolecia. Typową operacją są masowe zwolnienia pracowników, a następnie zatrudnienie dużej ich części na gorszych warunkach płacowych. Zakłada się zmniejszanie świadczeń państwa socjalnego. Po drugie, do najważniejszych zadań zalicza się minimalizację kosztów ponoszonych na uprawomocnienie systemu politycznego, do których wchodzi wydatki na programy socjalne. „Inflacja roszczeń kompensacyjnych”, „niemożność rządzenia”, „nadopiekuńczość” są hasłami polityki silniejszego oddzielenia administracji od wpływu opinii publicznej i demokratycznego kształtowania woli politycznej. Wiąże się to z poparciem rozwoju neokorporacyjnego, który polega na uaktywnieniu pozarządowych form sterowania sferą socjalną. Państwo jawi się tu jako jeden z wielu partnerów rokowań kontraktowych. W ten sposób kwestie społeczne są wyłączane z gestii decyzji upolitycznionej administracji państwowej, która z mocy konstytucji ma uwzględniać w równym stopniu interesy wszystkich grup obywateli. W konsekwencji ma to na celu odejście od zasady powszechności polityki państwa socjalnego. Po trzecie, do polityki kulturalnej kieruje się zalecenia, aby propagowała formy życia oparte na tradycyjnych wartościach. Negatywnemu stosunkowi do tradycji racjonalizmu oświeceniowego towarzyszy apologia wartości tradycjonalistycznej kultury, konwencjonalnej moralności mieszczańskiej, patriotyzmu, deklaratywnej religijności czy wreszcie wąsko pojętej kultury narodowej.

Trzeci rodzaj reakcji przejawia się w postawie opozycyjnych krytyków wzrostu gospodarczego. Reprezentowana jest ona przez różnorodną mozaikę nowych ruchów mniejszości społecznych, które tworzą swoisty „sojusz antyproduktywistyczny”, w ostatnich latach występujący jako ruch antyglobalistyczny. Ich stosunek do państwa socjalnego jest ambiwalentny. W każdym razie zdecydowanie odrzucają socjaldemokratyczną wersję tego państwa, a także neo-konserwatywną wizję produktywistycznego postępu, która w istocie nie różni

się zasadniczo od stanowiska pierwszego. Do charakterystycznych cech koncepcji reprezentowanej przez ruchy antyproduktywistyczne czy antyglobalistyczne należą:

1. Widzenie zagrożenia dla autentycznego świata życia ludzkiego zarówno ze strony powszechnego utowarowienia, jak też zracjonalizowanej administracji biurokratycznej. W myśl tego poglądu negatywne psychospołeczne i kulturowe skutki uboczne polityki państwa socjalnego są rezultatem posługiwania się mediami władzy i pieniądza.

2. Uzasadnianie wszystkich żądań w zakresie nowej polityki rozwoju gospodarczego koniecznością ochrony autonomii świata życia ludzkiego.

3. Ograniczenie przez organizacje samorządowe i oddolne sterowanie za pośrednictwem medium władzy i pieniądza.

4. Postulowanie oddzielenia zabezpieczeń społecznych od zatrudnienia. Usuwanie zróżnicowania powinno rozpocząć się nie tylko od pracujących zarobkowo, ale także od konsumentów i klientów biurokracji państwa opiekuńczego.

W odróżnieniu od legitymizmu socjalno-industrialnego tego rodzaju krytyka za główną wartość państwa socjalnego uznaje tę część, w której jego polityka przyczynia się do demokratyzacji stosunków społecznych.

Przedstawione reakcje polityczne na kryzys państwa socjalnego nie wywarły większego wpływu na zmianę pozytywnego nastawienia zdecydowanej większości społeczeństwa wobec tej koncepcji państwa. Dotyczy to elektoratu, który przy wyborach w znacznym stopniu kieruje się stosunkiem polityków do programów socjalnych realizowanych przez państwo.

Zasadniczym punktem spornym nie jest fakt istnienia problemów społecznych ani to, że stają się one coraz bardziej złożone i trudne do rozwiązywania. Żaden też z polityków racjonalnie myślących, czyli poza ideologicznymi fundamentalistami, nie może kwestionować, że ich rozwiązanie wykracza poza możliwości poszczególnych jednostek, rodzin czy partykularnych grup. Kwestią sporną pozostaje, czy problemy społeczne mają być nadal rozwiązywane przez państwo. Niezależnie od różnych reakcji politycznych na kryzys państwa socjalnego, żadna z partii politycznych, akceptujących podstawy kapitalistycznego systemu ekonomicznego, zasadniczo nie proponuje alternatywnej koncepcji rozwiązywania tych problemów. Przy czym nie chodzi tu o koncepcję, która byłaby wolna od różnych wad i sprzeczności modelu polityki społecznej realizowanego przez demokratyczne państwo prawne, a zwłaszcza nie wchodziłaby w kolizję z kapitalistycznymi zasadami wzrostu gospodarczego oraz modernizacji i zarazem respektowała w takim stopniu zasady sprawiedliwości społecznej, w jakim jest to konieczne dla organizacji społecznego uprawnienia istniejącego systemu panowania. Z pewnością neoliberalna koncepcja rynkowego rozwiązywania tych problemów nie spełnia tego drugiego warunku. Otwartą sprawą pozostaje natomiast, czy likwidacja państwa socjalnego uwolni

kapitalistyczny system ekonomiczny od kryzysów, a zarazem zapewni mu akceptację społeczną. Zasadniczą słabością neoliberalnej wiary w potęgę rynku jest m.in. to, że wzrost znaczenia państwa w gospodarce, przejście od państwa liberalnego do państwa socjalnego, czy w ogóle to, co Luhmann proponuje nazwać inkluzją polityczną, czyli zależność funkcjonowania państwa od polityki i medium władzy, stanowiło tylko w najgorszym wypadku nieszczęśliwy zbieg okoliczności w historii — a więc oto zbliżamy się do takiego momentu, który oznacza konieczność powrotu do naturalnych praw postępu cywilizacyjnego ludzkości.

Poważnym zaś problemem państwa socjalnego jest powstałe w społeczeństwach przekonanie, że stanowi ono samoistne źródło dobrobytu i może np. gwarantować miejsca pracy jako prawo obywatelskie. Dotyczy to zresztą innych uprawnień socjalnych, które politycznie są dziś uznawane za prawa obywatelskie. Jeśli chodzi o polityczne reakcje na kryzys państwa socjalnego, jak też różne stanowiska wobec tej koncepcji państwa, to istotne znaczenie ma odróżnienie ogólnych deklaracji ideologicznych, bieżących programów partyjnych od faktycznej praktyki politycznej. Następuje wzrost znaczenia wiedzy naukowej i ekspertów w polityce państwa socjalnego oraz powstawanie w jego ramach coraz bardziej wyspecjalizowanych struktur i agencji.

Obecnie wzrost znaczenia państwa kojarzy się z ukształtowaniem się państwa socjalnego.

Powojenny wzrost roli państwa w Europie Zachodniej był w dużej mierze wzrostem znaczenia państwa dobrobytu. W rzeczywistości wśród najbogatszych narodów świata zwłaszcza to państwo utożsamia się z krajami zachodnioeuropejskimi. Inne państwa OECD, takie jak Stany Zjednoczone, Kanada, Nowa Zelandia czy Japonia, nie mają pod tym względem aż tak wybitnych osiągnięć, choć one również rozszerzyły zakres sektora publicznego (Kaase, Newton, 1995, s. 66).

W latach 1945–1975 państwo socjalne notowało duże sukcesy: szybko rozszerzał się sektor publiczny, a opinia publiczna popierała aktywność państwa jako drogę wyjścia z problemów społecznych i ekonomicznych, które towarzyszyły potężnemu wzrostowi gospodarczemu. W końcu tego okresu interwencjonizm państwa i wszechobecność jego działalności osiągnęły w zachodnich społeczeństwach swoje maksimum. Wtedy to pojawiło się pytanie o granice władzy państwowej w ogóle, w tym o możliwości skutecznego działania państwa socjalnego. Poważnie zachwiało się przekonanie zarówno o praktycznie nieograniczonych możliwościach współczesnego państwa, jak i jego instrumentalnej racjonalności. Sprzyjało to powrotowi do idei państwa minimalnego czy ideologii leseferyzmu oraz politycznej karierze hasła prywatyzacji. Wspierany przez różne siły polityczne wzrost roli państwa jakby się odwrócił. Niektóre z nich zaczęły popierać wycofywanie się państwa z rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych. W latach siedemdziesiątych, po nowolewicowych ruchach skierowanych przeciwko państwu kapitalistycznemu, nastąpiła epoka,

w której partii porządku zaczęły kwestionować nie tylko podatki i wydatki państwa dobrobytu, ale także całą dotychczasową rolę państwa we współczesnym społeczeństwie. Jednym z argumentów stało się to, że działalność państwa nie tylko nie rozwiązuje problemów utrudniających wzrost gospodarczy, ale przeciwnie — tworzy nowe problemy, które zaostrzają konflikty społeczne.

Teorie kryzysu

Problem kryzysu państwa socjalnego w naukach społecznych jest rozpatrywany w szerszym kontekście wzrostu roli państwa w przemysłowych społeczeństwach kapitalistycznych w ostatnim stuleciu. Proces ten zaczął się w XVII w. Od tego czasu bowiem tworzona była nowoczesna administracja państwowa oparta na wzajemnym związku między wiedzą naukową i władzą rządzącą. Wyrazem tego był rozwój technik dyscyplinarnych wykorzystywanych w rządzeniu państwem. Odbyszał się on jakby w cieniu kształtowania się instytucji państwa reprezentacyjnego. W wyniku tego w demokracjach zachodnich powstał system władzy oparty nie tyle na karaniu, ile na nadzorowaniu (Foucault, 1993, 1999, 2000). Analiza polityczna współczesnego państwa socjalnego wbudowanego w ramy demokratycznego systemu politycznego potwierdza tę teorię. Chodzi tu zwłaszcza o problem specyficznego typu racjonalności, jaką wytwarza państwo. Mówiąc słowami Foucaulta, można stwierdzić, że praktyki polityczne państwa socjalnego przypominają naukowe. Nie wykorzystuje się w nich „rozumu w ogóle”, ale bardzo specyficzny typ racjonalności. W racjonalności politycznej tego rodzaju państwa zawiera się ów element zarówno indywidualizacji, jaki i totalizacji. W nim to urzeczywistnia się w pełni

państwo administracyjne, które odpowiada społeczeństwu reguaminów i dyscyplin [...] z państwem rządzenia, którego zasadniczo nie określają stosunki zależności. [...] To państwo rządzenia, które opiera się zasadniczo na populacji i odnosi się do instrumentalnego poziomu wiedzy ekonomicznej oraz ją stosuje, korespondowałoby ze społeczeństwem budowanym poprzez urzędzenia bezpieczeństwa (Foucault, 2000, s. 235, 246).

We współczesnym państwie kluczowe znaczenie ma bezpieczeństwo socjalne. Z tym wiąże się stałe rozrastanie się biurokracji w weberowskim tego słowa znaczeniu. Jak pisze Luhmann, „państwo bezpieczeństwa socjalnego w rozbudowie biurokracji widzi jedyną szansę wywiązania się z zobowiązań” (Luhmann, 1994, s. 112). Obywatel tego rodzaju państwa rości sobie prawa, których realizacja nie jest możliwa bez biurokracji. Ale ten typ organizacji staje przed licznymi trudnościami. Do nich należy problem, czy racjonalizacja organizacji może pomóc zapanować nad coraz bardziej kompleksowym, coraz szerzej zakrojonym warunkowaniem mającym służyć sprawowaniu kontroli nad rozgałęzionymi programami socjalnymi. Inną trudnością jest to, co w języku systemów informatycznych nazywa się „przetwarzaniem ludzi” (*people pro-*

cessing), a co w teorii systemu panoptycznego Foucault określa jako przekształcanie jednostek w podmioty. Problem racjonalizacji dużych organizacji współczesnego państwa socjalnego dotyczy politycznej odpowiedzialności za racjonalność administracji. W tym też kontekście można rozpatrywać tezę, że państwo socjalne zmierza w kierunku państwa kompetencyjnego (Cerny, 1990). Nie wydaje się jednak, aby tego rodzaju transformacja nadawała polityce społecznej większą skuteczność w zakresie rozwiązywania coraz bardziej złożonych i upolitycznionych problemów życia. Z jednej strony nie ma odwrotu od tej koncepcji państwa — w każdym razie wszelkie zamiary jej ideologicznych wrogów kończą się w istocie na deklaracjach, z drugiej istnieje świadomość potrzeby gruntownej przebudowy, która służyłaby dalszemu postępowi politycznemu i społecznemu.

W tym też aspekcie na uwagę zasługują różne teorie kryzysu współczesnego państwa socjalnego. Do nich zalicza się m.in. teorię masy średniej, teorię buntu racjonalnego wyboru, teorię przeciążenia rządu oraz teorię kryzysu uprawomocnienia (Kaase, Newton, 1995, s. 66 i n.). Wszystkie te teorie można rozpatrywać z punktu widzenia dwóch podstawowych kwestii: czy rzeczywiście rozwinięte społeczeństwa współczesne znalazły się na początku nowej epoki zawężonego lub minimalnego państwa, czy też cofają się w kierunku państwa, które zajmuje się raczej regulowaniem sektora prywatnego aniżeli zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego czy organizowaniem usług publicznych w ogóle?

Teoria masy średniej, stworzona przez Wilensky'ego (Wilensky, 1975), nawiązuje do zmian, które dokonały się w zachodnich społeczeństwach przemysłowych pod wpływem rewolucji naukowo-technicznej. Nastąpił rozpad struktur klasowych, które istniały we wcześniejszych fazach kapitalizmu. W wyniku dużej ruchliwości i nowego podziału pracy powstała luźna warstwa, którą Wilensky nazwał „masą średnią”. Nie podpada ona pod pojęcie klasy. Masę tę charakteryzuje ideologia sukcesu i nowy typ indywidualizmu odpowiadający społeczeństwu postindustrialnemu i kulturze postmodernistycznej. Jest ona negatywnie nastawiona zarówno do libertariańskiej, wykształconej i uprzywilejowanej warstwy inteligencji, jak też zdemoralizowanych grup biedoty. Obie te warstwy najbardziej korzystają z polityki państwa dobrobytu, chociaż główny ciężar podatkowy spoczywa na tej właśnie masie, dla której cnotami pozostaje ciężka praca, prawo, porządek i samodyscyplina. Zdaniem Wilensky'ego w początkowej fazie na czele ruchu przeciwko koncepcji państwa opiekuńczego będzie stała ta właśnie masa. Wraz ze wzrostem podatków włączą się do tego ruchu wyższe warstwy klasy średniej. Od czasu sformułowania tej teorii upłynęło już ćwierć wieku, ale nie wydaje się, żeby te przewidywania się potwierdziły. Zdaniem Kaase'a i Newtona (1995) badania opinii publicznej dowodzą, że zdecydowana większość obywateli opowiada się nadal za państwem realizującym szerokie programy usług socjalnych.

Z kolei teoria tzw. buntu racjonalnego wyboru koncentruje się na problemie wysokości obciążeń podatkowych oraz zakresu publicznych usług i świadczeń socjalnych. W początkowej fazie państwa opiekuńczego stosunkowo mała grupa płaciła podatki, a stopa podatków pośrednich była względnie niska. Korzyści natomiast z systemu opieki społecznej obejmowały grupy o niskich dochodach. W takiej sytuacji większość wyborców, którzy korzystali ze społecznych usług publicznych i zarazem płacili niskie podatki, we własnym interesie popierała państwo opiekuńcze i jego system podatkowy. Ten stan rzeczy uległ zasadniczej zmianie, gdy coraz większa część ludności została objęta systemem podatkowym i do tego znalazła się na poziomie wyższych stóp podatkowych. Wtedy zaczęła obliczać stosunek kosztów i korzyści: gdy okazało się, że te pierwsze przewyższają drugie, poczęła zmieniać swoje stanowisko. Nastroje większości społeczeństwa zaczęły się przesunąć od ekspansjonistycznego państwa socjalnego w stronę systemu kontrakcjonistycznego, zakładającego niskie podatki i węższe publiczne usługi społeczne. W myśl tej teorii krytyczny stosunek wobec państwa, podatków i systemu opieki socjalnej będzie się nasilał przede wszystkim wśród grup o wysokich dochodach i wysokim wykształceniu, gdyż stanowią one tę część społeczeństwa, która płaci najwyższe podatki i ma świadomość, że system ten nie przynosi jej korzyści. Teoria ta opiera się na założeniu, że w bogatych społeczeństwach zachodnich naczelną wartością jest zasada korzyści własnej. Nie bierze się w niej pod uwagę innych aspektów projektu państwa socjalnego, które powodują, że jego kryzys nie oznacza aktualnie utraty poparcia społecznego. Poza tym teoria ta przyjmuje, że w społeczeństwach tych ludzie o wysokim dochodzie i wykształceniu staną się decydującą i dominującą warstwą (Kaase, Newton, 1995).

Teoria przeciążenia rządu lub niemożności rządzenia głosi, że opinia publiczna jest obecnie taką siłą polityczną, iż staje dziś na drodze ekspansji współczesnego państwa. W nowoczesnym społeczeństwie demokratycznym tworzą ją coraz bardziej zróżnicowane grupy i interesy. Wszystkie one swój stosunek do państwa opierają na powszechnych uprawnieniach socjalnych uznawanych za prawa obywatelskie. Wynikające z tych uprawnień roszczenia (np. prawo do pracy, wykształcenia, ochrony zdrowia) nie mogą być zaspokojone przez rząd, ponieważ państwo współczesne nie jest samoistnym źródłem dobrobytu. Społeczeństwo jednak żąda coraz więcej, gdyż ewolucja wzrastających oczekiwań powoduje, że to, co dziś uznaje się za luksus, jutro staje się czymś koniecznym. W myśl tej teorii im bardziej satysfakcjonujące są rezultaty realizowanych przez rząd programów społecznych, tym bardziej nasila się zapotrzebowanie na zwiększenie dostarczanych dóbr społecznych. W rezultacie żądania usług państwowych w zakresie polityki społecznej poszerzają się i nasilają. Zważywszy zaś, że w demokracji przedstawicielskiej zwiększa się znaczenie opinii publicznej, partie polityczne i politycy w okresie wyborów licytują się w obietnicach. Im więcej uznają żądań i popierają

nierealnych oczekiwań, tym mniej prawdopodobne, że rząd będzie w stanie je zaspokoić. Tak więc żądania wobec rządu, który zmuszony jest uzyskiwać uprawomocnienie swej władzy poprzez wybory powszechne, stale rosną, ale jego wydajność pozostaje na tym samym poziomie. W ten sposób demokratycznie uprawomocniona władza państwowa zostaje przeładowana zadaniami, a zarazem państwo traci zdolność rządzenia społeczeństwem. Opinia publiczna staje się w rezultacie coraz bardziej cyniczna i wyzbyta wszelkich złudzeń. Traci zaufanie do państwa, co z kolei podkopuje demokratyczny system rządów i powoduje kryzys polityczny. Zdaniem Kaase'a i Newtona, tego rodzaju uogólnienia nie potwierdzają się w społeczeństwach, w których mamy do czynienia ze skonsolidowanym systemem państwa dobrobytu. W każdym razie nie potwierdza się teza, że im większe wydatki publiczne na usługi społeczne, tym większe żądania obywateli w zakresie rozwoju dobrobytu. Może ona być uzasadniona w krajach znajdujących się na niższym stopniu rozwoju gospodarczego i słabiej ugruntowanej demokracji. W krajach bardziej rozwiniętych istnieją większe możliwości zaspokojenia roszczeń kompensacyjnych obywateli. Według wspomnianych autorów teoria tłumacząca kryzys państwa dobrobytu przeciążeniem rządu nie daje się obronić z trzech powodów: a) zakłada ona, że obywatele są w swej masie nienasyconymi konsumentami, co w normalnych warunkach powoduje nie mający końca wzrost żądań wobec państwa; b) przyjmuje ona niczym nieograniczony rozrost agend rządowych zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych według oczekiwań obywateli; c) uznaje, że tendencja do rozczłonkowania społeczeństwa na różne grupy interesów prowadzi w konsekwencji do przenoszenia konfliktów na teren państwa, co uniemożliwia w praktyce jego zdolność rządzenia.

Teoria kryzysu legitymizacji prowadzi do podobnych wniosków co teoria przeciążenia państwa współczesnego. W państwie tym nie wystarczy sam legalizm panowania politycznego, ale konieczne jest legitymacja udzielana władzy rządzącej przez wolę obywateli w głosowaniu powszechnym. Praktycznym argumentem jest to, że państwo to musi stawiać czoła sprzecznym żądaniom obywateli, których klasyczne prawa polityczne poszerzone zostały o prawa socjalne w istocie różniące się od praw fundamentalnych. W każdym razie koszty uprawomocnienia władzy po włączeniu praw socjalnych do praw obywatelskich są bardzo wysokie. Państwo dobrobytu, zgodnie ze swą istotą, urzeczywistnia społeczne prawa obywatelskie. Aby zapewnić wszystkim pełny status obywatelski, niezbędne są formalne uprawnienia do zabezpieczeń socjalnych, wyrównywania dochodów, programów edukacyjnych i medycznych itd. Wszystko to kosztuje i musi być administrowane. Otóż w mechanizmach państwa opiekuńczego w latach siedemdziesiątych wystąpił moment, w którym jego polityka zaczęła się obracać przeciwko celom, jakie miała realizować. Na tym polega kryzys państwa opiekuńczego. Jak podkreślał m.in. Dahrendorf, „Po stronie wydatków nowoczesna polityka społeczna pociąga za sobą niemal

nieograniczone zobowiązania” (Dahrendorf, 1993, s. 208). W tej sytuacji państwo uwikłało się w sytuację patową: z jednej strony ciężar na nim zobowiązania w zakresie polityki społecznej, które coraz więcej kosztują, a z drugiej strony nasiliły się naciski obywateli, by nie powiększać wydatków państwowych i nie zwiększać podatków.

Demokratyczne państwo prawne potrzebuje legitymacji do utrzymania warunków porządku społecznego. Uzyskuje ją poprzez powszechne wybory. Chcąc zapewnić sobie taką legitymację społeczną, musi realizować społeczne prawa obywatelskie (O'Connor, 1973; Habermas, 1973; Offe, 1999). Państwo straciło zdolność sprostania tym zadaniom, a tym samym zraża do siebie obywateli, czyli innymi słowy nie może utrzymać lojalności mas. Problem legitymizacji nie sprowadza się do zadowolenia czy niezadowolenia obywateli z funkcjonowania państwa. Zdaniem Luhmanna, w samym pojęciu państwa bezpieczeństwa socjalnego zawiera się sprzeczność między tautologią politycznej samoreferencji a nieokreślonością bezpieczeństwa socjalnego.

Ani zasada kompensacji, ani mechanizm kontrolujący równość i bezpieczeństwo nie stanowią tu granic, lecz jedynie drogowskazy w procesie poszukiwania pól aktywności państwa bezpieczeństwa socjalnego (Luhmann, 1994, s. 46).

Państwo jako samoreferencyjny system polityczny jest też systemem samo-legitymizującym się. Opinia publiczna jako czynnik legitymizujący jest integralnym elementem systemu politycznego. Jako taka stanowi ogniwo władzy obok administracji państwowej i reprezentacji politycznej.

Problem kryzysu legitymizacji ma aspekt ideologiczny. W tym sensie aktualny kryzys polityczny państwa socjalnego ma głębsze przyczyny. W związku z tym Thurow pisze:

W XX w. ideologiczny konflikt między egalitarystycznymi podstawami demokracji a nie-egalitarną rzeczywistością kapitalizmu został ominięty przez przeszczepienie na kapitalizm i demokrację inwestycji socjalnych i socjalnego państwa opiekuńczego (Thurow, 1999, s. 31).

Kapitalizm oparty na nowoczesnej technologii nie ma odpowiedniej ideologii. Zdaniem Habermasa kryzys polityki państwa socjalnego wynika m.in. z tego, że w społeczeństwach późnego kapitalizmu zaczęła wyczerpywać się energia utopii społeczeństwa pracy. W perspektywie globalizacji oznacza to, że po pierwsze państwo interwencyjne nie dysponuje wystarczającą władzą, aby narzucić ograniczenia kapitalistycznemu systemowi gospodarczemu w myśl swego ogólnego programu pojednania z tym systemem demokracji, a po drugie użycie władzy politycznej posługującej się środkami władzy prawn-administracyjnej nie jest odpowiednią metodą do wspierania i zabezpieczenia wyzwolonych, godnych człowieka nowych form życia (Habermas, 1988).

Problem legitymizacji dotyczy uzasadnienia społecznej odpowiedzialności państwa. W tym zakresie występują dwie strategie argumentacji. Hoffe jedną nazywa argumentacją absolutną, drugą argumentacją funkcjonalną.

Argumentacja absolutna próbuje uzasadnić odpowiedzialność społeczną państwa jako zadanie państwa niezależne od innych zasad sprawiedliwej koegzystencji. Argumentacja funkcjonalna [...] traktuje państwo jako warunek urzeczywistnienia sprawiedliwości i pokazuje, że bez pewnych elementów państwa społecznego wolności podstawowe nie mają swej rzeczywistości historycznej (Hoffe, 1999, s. 404).

Kwestia odwołania się do zasad sprawiedliwości społecznej stała się obowiązującym kanonem teorii politycznej współczesnego państwa. W tym też sensie można interpretować wprowadzony do naszej konstytucji zapis o demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. O ile na ogół wszystkie siły polityczne akceptują pierwszą część tego zapisu, o tyle wśród nich są takie, które wyraźnie dystansują się wobec drugiej części, a co za tym idzie odrzucają całą koncepcję nowoczesnego państwa socjalnego.

Analiza kryzysu tego rodzaju państwa nie prowadzi do konkluzji, że oto mamy do czynienia z jego krachem czy też upadkiem i rozpadem. Niewątpliwie wskazuje na fakt, że przeszło ono okres przemian od fazy gwałtownego wzrostu do cyklu pewnej względnej stabilizacji. Ulega ono rekonstrukcji, aby lepiej zaadaptować się do zmieniającego się gwałtownie otoczenia społecznego, kulturalnego, politycznego i gospodarczego. Stąd też można z pewnością uznać, że to, co dziś rozumie się przez pojęcie globalizacji, stanowi punkt odniesienia rozważań teoretycznych i wysiłków praktycznych zmierzających ku reformie ustabilizowanego obecnie państwa socjalnego bez naruszenia jego ogólnych celów i podstawowych założeń. Innymi słowy, wszelkie reformy polityczne mechanizmów działania tego państwa są nie tylko wskazane, ale i konieczne, jednak pod jednym warunkiem: nie mogą prowadzić do wylania dziecka z kąpielą.

Bibliografia

- Barr N. (1993), *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań.
 Barr N. (red., 1999), *Economic Theory and the Welfare State*, London.
 Bauman Z. (2000), *Globalizacja*, Warszawa.
 Bedvardsen T.J., Hagtvet B. (red., 1994), *Nordycki model demokracji i państwo dobrobytu*, Warszawa.
 Bell D. (1994), *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa.
 Bendix R. (1994), *Max Weber*, Warszawa.
 Buti M., Daniele F., Pench L.R. (red., 1999), *The Welfare State in Europe*, London.
 Cerny P.G. (1990), *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State*, London.
 Cohen A. (2000), *Kłopoty dobrobytu*, Kraków.
 Dahrendorf R. (1993), *Nowoczesny konflikt społeczny*, Warszawa.
 Ferrera M. i in. (1981), *Uno stato di benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze.
 Foucault M. (1993), *Nadzorować i karać*, Warszawa.
 — (1999), *Historia seksualności*, Warszawa.

- (2000), *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa.
- Fridmann R.R., (red., 1987), *Modern Welfare States*, London–New York.
- Fridmann R.R., Fridmann M.F. (1994), *Wolny wybór*, Sosnowiec.
- Galbraith J.K. (1967), *The New Industrial State*, New York.
- (2000), *Godne społeczeństwo*, Warszawa.
- Habermas J. (1973), *Legitimationsprobleme in Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main.
- (1984), *Teoria i praktyka*, Warszawa.
- (1988), *Kryzys państwa dobrobytu i wyczerpywanie się energii utopijnych*, „Colloquia Communia”, nr 4–5.
- (1998), *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa.
- Heldenheimer A.J. i in. (1983), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna.
- Hoffe O. (1999), *Sprawiedliwość polityczna*, Kraków.
- Kaase M., Newton K. (1995), *Beliefs in Government*, London.
- Kymlicka W. (1998), *Współczesna filozofia polityczna*, Kraków.
- Lefebvre H. (1977), *De Etat*, Paris.
- Luhmann N. (1994), *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa.
- Luttwak E. (2000), *Turbokapitalizm*, Wrocław.
- Marks K., Engels F. (1962), *Manifest komunistyczny*, [w:] *Dzieła*, Warszawa.
- Miliband R. (1973), *The State in Capitalistic Society*, London.
- Mishra R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, New York.
- O'Connor J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York.
- Offe C. (1972), *Strukturprobleme des kapitalistischen States*, Frankfurt am Main.
- (1999), *Drogi transformacji*, Warszawa.
- Refomini D. (1983), *Stato del benessere*, [w:] *Dizionario di Politica*, Milano.
- Rifkin J. (2001), *Koniec pracy*, Wrocław.
- Sandomo A. (1994), *Ekonomiści o państwie dobrobytu*, [w:] *Nordycki model demokracji i państwo dobrobytu*, Warszawa.
- Srasser J. (1979), *Grenzen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main.
- Tansey S.D. (1997), *Nauki polityczne*, Poznań.
- Teubner G. (red., 1986), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin–New York.
- Thane P. (1988), *The Foundation of the Welfare State*, London–New York.
- Thurrow L.C. (1999), *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław.
- Walzer M. (1980), *Dissatisfaction in the Welfare State*, [w:] *Radical Principles Reflections of Unreconstructed Democrat*, New York.
- Wilensky H.L. (1975), *The Welfare State and Inequality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley.
- Zawadzki S. (1996), *Państwo o orientacji społecznej*, Warszawa.
- (1970), *„Państwo dobrobytu”*, Warszawa.

KATARZYNA ZAMORSKA

Przemiany w polskiej polityce społecznej. Kilka uwag z perspektywy aksjologicznej

Uwagi ogólne

W artykule podjęto próbę zaprezentowania problematyki aksjologicznej w polityce społecznej. Zwracając uwagę na uwarunkowania aksjologiczne, warto przypomnieć, w jaki sposób problem ów funkcjonował w przeszłości. W literaturze przedmiotu podkreśla się niezmiennie, że rozwijająca się od przeszło stu lat polityka społeczna od samego początku, tzn. od czasów, gdy podejmowano przede wszystkim trud rozwiązania kwestii socjalnej¹, była zorientowana na wartości. To aksjologiczne uwarunkowanie wynikało z faktu, że

działania ludzi, stanowiące o istocie polityki społecznej, są zwrócone w kierunku realizacji tego, co dla człowieka, dla grup społecznych jest najważniejsze (Auleytner, 1994, s. 27).

I faktycznie, historycznie rzecz biorąc poczynawszy od XIX wieku, źródeł wszelkich projektów, określających uprawnienia socjalne, należy doszukiwać się w przedsięwzięciach, które podejmowane były przez rozmaite ośrodki decyzyjne państwa. Przedsięwzięcia te przyczyniały się w dużym stopniu do rozwoju funkcji opiekuńczych państwa i obrony podstawowych idei socjalnych. Wiele jest przykładów, dzięki którym można uzasadnić tak sformułowany wniosek. Co najmniej jedną inicjatywę w tym względzie można przypisać Bismarckowi, który w 1883 r. przyczynił się do uchwalenia jednego z pierwszych uprawnień socjalnych: obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek choroby

¹ Zdania na temat tego, czym jest kwestia socjalna są podzielone. Przyjmuje się, że kwestia socjalna jest konkretny i o wysokim stopniu dotkliwości problem w życiu zbiorowości, który przyczynia się do powstawania sytuacji krytycznych w życiu jednostek i grup, powodując przy tym trwałe zaktócenia. Za kwestie socjalne o szczególnym znaczeniu uważa się bezrobocie, ubóstwo, ochronę zdrowia, lukę edukacyjną. Por. *Polska '95. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 1995.