

2

Ryszard Kowalski

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA ZACHOWAŃ JEDNOSTEK

2.1. WPROWADZENIE

Gdyby zadać ekonomiście pytanie o podstawową powinność państwa w stosunku do obywateli, to – kierując się typową logiką właściwą swej profesji – wskazałby on najprawdopodobniej na obowiązki tworzenia takich warunków do względnie nieskrępowanej aktywności członków zbiorowości (względnie, bo jednak przy respektowaniu ograniczeń nałożonych przez zinstytucjonalizowane publiczne rządy prawa), które skutkowałyby wzrostem ogólnego dobrobytu. Jako miernik owego dobrobytu, pełniący poniekąd również funkcję wyznacznika efektywności działań państwa, przy wszystkich zastrzeżeniach co do jego niedoskonałości, wytypowane zostałyby zapewne tempo wzrostu produktu krajowego brutto. W takiej odpowiedzi nie ma nic niepokojącego, dopóki pomyślność gospodarcza nie zostanie uznana za cel ostateczny. Skąd to zastrzeżenie? Otóż, wynika ono z prostej konstatacji, że wzrost dobrobytu społecznego – przynajmniej w takim ujęciu, w którym jego operacjonalizacja sprowadza się do pomiaru tempa wzrostu gospodarczego – nie jest tożsamy ze wzrostem dobrobytu indywidualnego wszystkich jednostek wchodzących w skład zbiorowości. Inaczej mówiąc, dla określenia zmian dobrobytu społecznego istotna jest w tym wypadku wyłącznie wielkość produktu społecznego, a nie jego rozkład.

Brak akceptacji dla stosunkowo niewielkiej odpowiedzialności państwa za los jego obywateli, skutkujący przypisaniem mu obowiązku dbałości o dobrobyt indywidualny, a nie wyłącznie społeczny, zwiększa istotnie zakres aktyw-

ności władzy publicznej, tym silniej, im bardziej rozszerzone zostanie znaczenie samego pojęcia dobrobytu poza sferę czysto pieniężną (materialną, gospodarczą). Powód tego jest oczywisty – rynek nie gwarantuje podziału zasobów zgodnego z postulatem dbałości o jednostkowy dobrobyt i potrzebne są określone działania redystrybucyjne korygujące wynik swobodnej gry sił rynkowych. Taka zmiana priorytetu w zadaniach państwa tworzy zatem miejsce dla polityki społecznej (w istocie powoduje konieczność jej zaistnienia), rozumianej, najogólniej rzecz ujmując, jako zespół działań publicznych ukierunkowanych na zapewnienie wszystkim obywatelom określonego poziomu dobrobytu. Polityka ta, ingerując w wyniki gospodarowania, zaburza jednocześnie pierwotny (rynkowy) system bodźców, kreując tym samym nową przestrzeń jednostkowych wyborów, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i społecznej.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym rozdziale jest oddziaływanie polityki społecznej na postawy, zachowania i oczekiwania jej beneficjentów. Mając na względzie różnorodność jej strategii realizowanych we współczesnych społeczeństwach, przedstawiono najpierw typy idealne – trzy wybrane modele polityki społecznej, zgodnie z typologią Espinga-Andersena¹ (stanowiące naturalnie tylko punkt odniesienia dla opisu tych strategii). Dalsza część dotyczy wspomnianego wpływu polityki społecznej na jednostki, przy czym skoncentrowano się na newralgicznych obszarach tego oddziaływania, odmiennych dla poszczególnych jej modeli (strategii). Na koniec podjęto próbę oceny polityki społecznej prowadzonej w Polsce po 1989 r. w odniesieniu do poszczególnych modeli oraz do kreowania zachowań jej adresatów.

¹ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990. Należy pamiętać, że klasyfikacja zaproponowana przez Espinga-Andersena dotyczy modeli (a właściwie, trzymając się określenia używanego przez jej autora, reżimów) państwa dobrobytu. Argumentacja wspierająca jej wykorzystanie w charakterystyce typów polityki społecznej może być prowadzona dwojako. Można zatem traktować pojęcia *social policy* i *welfare state* jak synonimy, co zresztą często jest czynione w literaturze przedmiotu (por. M. Książkowski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 145–148) i zostanie przyjęte także w niniejszym rozdziale. Alternatywnie, można nie bez racji utrzymywać – nawet przy zachowaniu odrębności semantycznej obu kategorii, uznając chociażby politykę konkurencji i politykę koordynacji za elementy składowe państwa dobrobytu (K. Suzumura, *Welfare Economics and the Welfare State*, „Review of Population and Social Policy” 1999, nr 8) – że to właśnie programy socjalne są jego najistotniejszym wyróżnikiem, a wręcz elementem konstytuującym.

2.2. MODELE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Zgodnie z klasyfikacją Espinga-Andersena, różnice w tym, jak społeczeństwa organizują całą strukturę instytucjonalną w zakresie realizacji postulatu zapewnienia odpowiedniego poziomu wszechstronnego dobrobytu wszystkim jednostkom i jak kierunkują swe wydatki, pozwalają na wyodrębnienie trzech modeli polityki społecznej: liberalnego (charakterystycznego dla świata anglosaskiego), korporatystycznego, inaczej konserwatywnego (popularnego w Europie Zachodniej) oraz socjaldemokratycznego (reprezentatywnego dla krajów nordyckich). Właściwe będzie w tym miejscu nakreślenie cech różnicujących powyższe modele w odniesieniu do kilku podstawowych kryteriów, takich jak: rola (skala zaangażowania) władz publicznych w zapewnianiu dobrobytu indywidualnego obywateli, powszechność (w rozumieniu obejmowania wszystkich ważnych obszarów życia społecznego) ochrony socjalnej, uwarunkowania dostępu do programów socjalnych, wreszcie formy oraz sposoby finansowania i dostarczania beneficjów przypisanych określonym programom polityki społecznej.

Model liberalny charakteryzuje odwołanie się do rynku i rodziny jako podstawowych gwarantów jednostkowego dobrobytu². W takim wypadku poziom zaspokojenia potrzeb jest w znacznej mierze funkcją talentu, umiejętności i wysiłku – zmiennych „wycenianych” za pomocą mechanizmu rynkowego przez pozostałych uczestników procesu gospodarczego. Zróźnicowanie wyników owej wyceny nie jest równoznaczne z pojawieniem się uzasadnienia dla interwencji publicznej. To jednostka jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za przewyżczanie problemów społecznych – może w tym celu organizować się z innymi, tworząc różnego rodzaju wspólnoty, może być stroną akcji charytatywnych, w zależności od swojego położenia – pełniąc funkcję darczyńcy lub obdarowywanego.

W perspektywie tak zdefiniowanych źródeł zaspokojenia potrzeb obywateli państwo jawi się jako instytucja ostatniej instancji w zapewnieniu jednostkom pomocy w sferze dobrobytu indywidualnego – stąd też rozmiary redystrybucji wynikającej z prowadzonej polityki społecznej (której podstawowym miernikiem jest relacja publicznych wydatków socjalnych do PKB) są w modelu liberalnym względnie niewielkie. W konsekwencji polityka społeczna jest silnie fragmentaryczna. Ponadto, odbiorcami jej programów są wyłącznie jednostki znajdujące się w najgorszym położeniu, wytypowane według określonych kryteriów dochodowych i (lub) majątkowych (świadczenia otrzymywane przez jednostki spełniające te wymogi to tzw. *means-tested benefits*). Świadczenia przybierają

² Szerzej na temat prezentowanych modeli zob.: G. Esping-Andersen, *op. cit.*, s. 26–29; por. np. M. Książkowski, *op. cit.*, s. 149–155 oraz P. Pestieau, *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 38–41.

głównie postać pieniężną, usługi socjalne zaś są domeną podmiotów prywatnych. Najogólniej rzecz ujmując, państwo w modelu liberalnym tylko w niewielkim wymiarze odgrywa rolę podmiotu dostarczającego lub finansującego korzyści socjalne.

Model konserwatywny polityki społecznej charakteryzuje, podobnie jak model liberalny, akceptacja dla głównej roli jednostki w dbałości o dobrobyt indywidualny, w rezultacie również jej odpowiedzialności w walce z problemami społecznymi. Istotną modyfikacją w stosunku do modelu liberalnego – skutkującą zdecydowanie większą rolą polityki społecznej, przynajmniej w jednym z jej wymiarów – jest nałożenie na osoby pracujące obowiązku uczestniczenia w ubezpieczeniach społecznych, utworzonych przez państwo i prowadzonych przez agendy publiczne. System ubezpieczeń skonstruowany jest przy tym tak, aby zachowywał istniejące zróżnicowanie położenia jednostek w zbiorowości, inaczej mówiąc, jest wrażliwy na przynależność jednostki do określonej klasy społecznej i na jej status. Dlatego też, choć z punktu widzenia jednostki oznacza on niewątpliwie ograniczenie swobody wyboru sposobu zabezpieczania przed określonymi zdarzeniami losowymi i uzależnia świadczenia od obecności na rynku pracy, zapewnia jednak zróżnicowanie świadczeń, adekwatne do pozycji zajmowanej na tym rynku.

Osoby nieobjęte systemem ubezpieczeń społecznych mają zagwarantowany minimalny poziom zaspokojenia potrzeb dzięki programom pomocy społecznej. Aktywność podmiotów prywatnych przejawia się w obszarach, w których działalność państwa, kierującego się zasadą nienaruszania istniejącego porządku społecznego, jest wysoce ograniczona. Tak jest w wypadku usług dla rodziny, gdzie niedorozwój programów publicznych, skutkujących np. zwiększoną aktywnością zawodową kobiet, tłumaczony jest stosunkowo trwale ukształtowaną, tradycyjną wizją małżeństwa. Rozmiary redystrybucji produktu społecznego, znacznie większe niż w modelu liberalnym, nie mają silnego wpływu na zmianę względnego położenia poszczególnych jednostek w społeczeństwie, gdyż mają w decydującej mierze charakter wertykalny.

W trzecim modelu polityki społecznej – socjaldemokratycznym – państwo występuje w roli podmiotu zobligowanego do dbałości o dobrobyt indywidualny obywateli, jako następstwa niedoskonałości rynku w tym zakresie. Skoro – jak zakłada model – prawem każdej jednostki jest możliwość zaspokojenia najważniejszych potrzeb na poziomie znacznie wyższym niż minimalny, to jedynym gwarantem rzeczywistej realizacji tego prawa jest państwo. Bierze ono na siebie odpowiedzialność za finansowanie i dostarczenie świadczeń oraz usług socjalnych każdej jednostce zasadniczo na zasadzie praw obywatelskich, a zatem bez różnicowania obywateli ze względu na status czy zasługi w kreowaniu produktu społecznego (są to zatem świadczenia o charakterze uniwersalnym), które dodat-

kowo mają charakter powszechny, a więc obejmują wszystkie ważne obszary życia społecznego.

Rozbudowana polityka społeczna, realizowana według modelu socjaldemokratycznego, wymaga znacznej korekty pierwotnej alokacji zasobów, mającej, ze względu na dążenie do zaspokojenia na jednakowym poziomie potrzeb jednostek zajmujących różne pozycje w zbiorowości, charakter silnie redystrybucyjny. Trwałość poparcia dla tego modelu wynika ze szczególnego rodzaju zależności, jaką tworzy on między państwem a jednostką. Wszyscy – w miarę swoich możliwości – finansują utrzymanie rozbudowanego państwa dobrobytu, wszyscy korzystają z programów polityki społecznej i w efekcie wszyscy są zainteresowani sprawnym jego funkcjonowaniem. Inaczej mówiąc, powstaje specyficzny (bo w pewnej mierze nieformalny) układ praw i obowiązków. Jednostki mają prawo do uniwersalnych świadczeń i usług socjalnych. Państwo ma powinność je zapewnić. Władza publiczna ma prawo wymagać od wszystkich swoich obywateli wsparcia finansowego dla polityki społecznej, obywatele widzą pracę – podstawowe narzędzie udzielania tego wsparcia – jako swój obowiązek wobec państwa (pozostałych członków zbiorowości), które zresztą wydatnie pomaga (przez politykę umożliwiającą wysoką aktywność zawodową zarówno mężczyzn, jak i kobiet) w wywiązywaniu się z tej powinności.

Podsumowując, nawet tak krótka charakterystyka modeli polityki społecznej pozwala dostrzec odmienną instrumentarium wykorzystywanego do osiągnięcia powszechnego dobrobytu obywateli. Można pokusić się o stwierdzenie, że wynika to z różnicy w definiowaniu źródeł dobrobytu: model liberalny jest następstwem przekonania o zasadniczej roli w tym względzie takich kategorii, jak efektywność i wzrost gospodarczy, w konserwatywnym tę pozycję zajmują stabilność społeczna i społeczna integracja, a w modelu socjaldemokratycznym redukcja ubóstwa, nierówności i bezrobocia³.

2.3. WYBRANE KIERUNKI ODDZIAŁYWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

2.3.1. UWAGI OGÓLNE

Programy socjalne wpływają na zachowania jednostek. To dość oczywiste stwierdzenie, niebudzące większych wątpliwości badaczy zajmujących się zagadnieniami polityki społecznej. Jest to jednak zgoda co do sprawy elementarnej,

³ Por. B. Headey, R.E. Goodin, R. Muffels, H.-J. Dirven, *Is There a Trade-off between Economic Efficiency and a Generous Welfare State? A Comparison of Best Cases of 'The Three Worlds of Welfare Capitalism'*, „Social Indicators Research” 2000, vol. 50, nr 2, s. 117.

ponieważ już kierunek oddziaływania poszczególnych programów, czy szerzej, modeli tej polityki, bywa określany diametralnie różnie. Jakże zatem korekty zachowań, jakie postawy generują poszczególne modele państwa dobrobytu?

Mając na względzie bezcelowość charakteryzowania wszystkich konkretnych programów socjalnych realizowanych w krajach wysoko rozwiniętych, analiza prowadzona będzie w innej przestrzeni, a mianowicie w odniesieniu do trzech głównych kwestii spornych, ogniskujących naukowy dyskurs zwolenników poszczególnych wzorców polityki społecznej. Niezgoda ta dotyczy kierunku i istotności wpływu na zachowania jednostek takich cech programów, jak: wysokość świadczeń, charakter beneficjów (uniwersalne *versus means-tested*) i – przechodząc na bardziej ogólny poziom – stopień ingerencji w wolność jednostki.

2.3.2. WYSOKOŚĆ ŚWIADCZEŃ A POSTAWY NA RYNKU PRACY

Czy wysokość zasiłków dla bezrobotnych ma istotny wpływ na stopę bezrobocia? Zgodnie z elementarną teorią, zmniejszanie różnicy między dochodem z pracy a świadczeniem otrzymywanym z racji jej utraty, czyli – inaczej mówiąc – wzrost stopy zastąpienia tego dochodu świadczeniami z tytułu posiadania statusu bezrobotnego, osłabia bodźce do podejmowania pracy. W jej perspektywie socjaldemokratyczny model polityki społecznej – ze stopami na najwyższym poziomie – powinien charakteryzować się wyraźnie gorszymi rezultatami niż model liberalny. Badania empiryczne ukazują jednak bardziej skomplikowany obraz tej zależności⁴.

⁴ W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że analizy ekonometryczne w tak skomplikowanej materii, jak rozpoznanie przyczyn odmienności poziomów stóp bezrobocia w różnych krajach (lub też wyjaśnienie ogólnoświatowego trendu wzrostowego stóp bezrobocia w okresie ostatnich czterdziestu lat) winny być traktowane z właściwym dystansem. Chodzi bowiem o to, że chociażby wielość potencjalnych wstrząsów popytowych i podażowych, instytucji rynku pracy i zależności między nimi siłą rzeczy decyduje o fragmentaryczności badań, pozwalając jedynie na rozpoznanie prostych i cząstkowych, w dużej mierze niepewnych, korelacji (jak duża jest to niepewność zob. R.B. Freeman, *Labour Market Institutions without Blinders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance*, „International Economic Journal” 2005, vol. 19, nr 2). Ogromna liczba możliwych kombinacji instytucji w porównaniu z rzeczywistymi obserwacjami, które można wykorzystać w analizach przekrojowych, wymaga zatem wspomnianej ostrożności w formułowaniu ostatecznych wniosków. Rozwaga winna być tym większa, że realny świat być może nie dostarczy nigdy – z powodu chociażby uwarunkowań historycznych – wielu teoretycznie dopuszczalnych konstelacji instytucji, poza tym niektóre z nich są wyróżnikiem pojedynczego kraju i wnioskowanie na ich podstawie o wynikach, jakie byłyby udziałem pozostałych, gdyby tylko przyjęły określony model rynku pracy, wydaje się wysoce niebezpieczne. Dodatkowo, instytucje zmieniają się w czasie, w tym sensie, że proces uczenia się koryguje w pewnym stopniu zachowania ich członków, przedstawicieli czy też liderów wobec określonych bodźców, cyklicznie pojawiających się w gospodarce.

Analiza dwóch szeregów przekrojowych (lata 1983–1988 oraz 1989–1994) przeprowadzona przez S. Nickella rzuca pewne światło na zależność między stopami bezrobocia a instytucjami rynku pracy⁵. W szczególności uwagę zwraca warunkowy związek między poziomem bezrobocia a wysokością stopy zastąpienia (dochodu z pracy świadczeniami z tytułu statusu bezrobotnego) oraz poziomem bezrobocia a stopniem uzwiązkowienia (*union density*) rynku pracy i stopniem związkowego objęcia (*union coverage*) systemu ustalania płac, oddającym liczbę i znaczenie układów zbiorowych pracy, za którymi stoją związki zawodowe, oraz liczbę osób objętych takimi układami. Negatywne implikacje dla bezrobocia rodzi bowiem dopiero połączenie – w pierwszym wypadku, wysokiego poziomu hojności świadczeń z bezterminowym okresem ich otrzymywania, niewielką lub żadną presją na poszukiwanie pracy oraz niezbyt silnym nastawieniem polityki rynku pracy na podnoszenie zdolności i skłonności bezrobotnych do podejmowania pracy, w drugim zaś, brak koordynacji w negocjacjach po stronie zarówno związków zawodowych, jak i pracodawców. Niejako bezwarunkowo wyższe stopy bezrobocia towarzyszą: wyższym ogólnym obciążeniom podatkowym⁶, kombinacji wysokich podatków od wynagrodzeń z wysokimi płacami minimalnymi (w wypadku ludzi młodych) oraz nieefektywności systemu edukacji i podnoszenia kwalifikacji (w odniesieniu do grupy najgorzej sytuowanej, czyli osób niewykwalifikowanych). Co ciekawe, analiza przeprowadzona przez S. Nickella nie wykazała zależności między bezrobociem a ustawodawstwem silnie chroniącym miejsca pracy, czy też ogólnie, tworzącym pewne standardy rynku pracy.

Wskazywanie na politykę rynku pracy, czy też na całą instytucjonalną konstrukcję tego rynku jako na determinantę określonych zachowań jednostek na rynku pracy można uznać jednak za niewystarczające. Można przypuszczać – nie bez racji – że wszelkie profity zapewniane przez państwo dobrobytu i zwiększające poziom dekomodifikacji jednostek będą miały istotne znaczenie. S. Danziger, R. Haveman i R. Plotnick, analizując główne programy socjalne

⁵ S. Nickell, *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, vol. 11, nr 3; por. A.B. Atkinson, J. Micklewright, *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review*, „Journal of Economic Literature” 1991, vol. 29, nr 4.

⁶ Postrzeganym oczywiście z punktu widzenia rynku pracy – gdyby liczyć tutaj właściwą stopę podatkową, to byłaby ona wypadkową stóp podatków od: wynagrodzeń (*payroll tax rate*), dochodów osobistych (*personal income tax rate*) oraz konsumpcji (*consumption tax rate*) (S. Nickell, *op. cit.*, s. 68). Jakkolwiek trzeba pamiętać, że zarówno podatki konsumpcyjne, jak i od dochodów osobistych odnoszą się jednakowo do zatrudnionych i do bezrobotnych, zatem zasadniczą rolę we wpływie na stopę bezrobocia odgrywać mogą tu zmiany relacji między dwoma kategoriami po opodatkowaniu: dochodem z pracy i świadczeniami dla bezrobotnych (por. O.J. Blanchard, J. Wolfers, *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, „Economic Journal” 2000, vol. 110, nr 462, s. C13).

mające charakter transferów pieniężnych, wskazali na negatywne ich oddziaływanie na zagregowaną podaż pracy⁷. Jak sami jednak przyznają, skala tego spadku (4,8% w porównaniu z sytuacją niewystępowania transferów publicznych) jest przeszacowana z dwóch powodów⁸. Po pierwsze, w analizie, dla której punktem odniesienia jest brak redystrybucji dokonywanej przez państwo dobrobytu, pomijają oni korektę mechanizmu transferów prywatnych, jaka niewątpliwie wystąpiłaby jako następstwo jego nieobecności w sferze transferów pieniężnych. Zmieniony system transferów prywatnych – powstały przy absencji państwa dobrobytu – tworzyłby również pewne bodźce do zmniejszania podaży pracy. Po drugie zaś, szacunki te nie uwzględniają efektów uprawnień (*entitlement effects*), a więc korzyści, jakie odnosi jednostka obecna na rynku pracy i objęta systemem ubezpieczeń społecznych, i które mają wpływ na jej decyzję o prowadzeniu aktywnego życia zawodowego.

Operowanie prostą miarą statycznej podaży pracy, a mianowicie liczbą przepracowanych godzin przez zatrudnionych, może być mylące z jeszcze jednego powodu⁹. Otóż, pomija się często fakt, że polityka państwa dobrobytu, nawet jeżeli wpływa negatywnie na jednostkową podaż pracy, to może jednocześnie, w połączeniu z odpowiednią polityką podatkową, oddziaływać pozytywnie na liczbę pracujących jednostek, inaczej mówiąc: podnosić poziom aktywności zawodowej ludności (albo po prostu ją wymuszać). Dobrym tego przykładem są kraje realizujące socjaldemokratyczny wzorzec polityki społecznej – współczynnik aktywności zawodowej w Szwecji (model liberalny) w 2008 r. wynosił (odpowiednio w odniesieniu do mężczyzn i kobiet) 83,1% i 78,2%, w Niemczech (model konserwatywny) 82,1% i 69,7%, a w Stanach Zjednoczonych (model liberalny) – 81,4% i 69,3%¹⁰. Oznacza to, że przypisywanie wyłącznie negatywnego wpływu wysokiej aktywności transferowej państwa dobrobytu na zachowania na rynku pracy, przynajmniej na poziomie empirii, jest daleko na wyrost. Być może szukanie odpowiedzi na pytanie o istotność poszczególnych determinant tych zachowań wymaga sięgnięcia głębiej, niż czynią to zazwyczaj ekonomiści, chociażby do sfery uwarunkowań kulturowych – bez żadnej jednak gwarancji na wyciągnięcie daleko idących wniosków, które mogłyby stać się wspólne dla wszystkich krajów.

⁷ S. Danzinger, R. Haveman, R. Plotnick, *How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review*, „Journal of Economic Literature” 1981, vol. 19, nr 3.

⁸ *Ibidem*, s. 996 i 1019.

⁹ Szerzej zob.: N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 321 i 322.

¹⁰ *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Job Crisis*, OECD, Paris 2009, s. 253 i 254.

2.3.3. DOSTĘP DO PROGRAMÓW SOCJALNYCH A TRWAŁOŚĆ STRATYFIKACJI SPOŁECZNEJ

Programy socjalne powinny być adresowane tylko do tych, którzy znajdują się w najgorszym położeniu. Typowanie uprawnionych do beneficjów powinno się odbywać na podstawie określonego kryterium majątkowego i (lub) dochodowego. W ten sposób z jednej strony polityka społeczna wypełniałaby zadanie wspierania obywateli w radzeniu sobie z negatywnymi skutkami różnych zdarzeń losowych, z drugiej zaś, ze względu na mniejszy zakres redystrybucji środków pieniężnych niż w systemie świadczeń uniwersalnych, adresowanych do całej populacji bez względu na pozycję ekonomiczną poszczególnych jednostek, nie miałyby tak negatywnego oddziaływania na efektywność całego systemu gospodarczego. Dokładniej mówiąc, ograniczałyby istotność relacji wymiennej między efektywnością a równością, umniejszałyby znaczenie negatywnego efektu redystrybucji, sugestywnie ujętego przez A.M. Okuna w metaforze „cieknącego wiadra”¹¹. Pomijając w tym miejscu skomplikowaną kwestię zależności między redystrybucją a efektywnością, z pozoru trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że władza publiczna pomagać powinna tylko tym, którzy tej pomocy potrzebują, jeśli zaś byłoby oni w stanie samodzielnie zabezpieczyć się przed pewnymi zdarzeniami, czy też zaopatrzyć się w pewne dobra lub usługi, nie powinno ich w tym działaniu wyręczać państwo. Rzeczywistość nie dostarcza jednak tak prostego przekazu. Analizy programów socjalnych wymagających poddania się przez potencjalnych beneficjentów badaniu typu *means-test*, prowadzą do zaskakującego wniosku: stopy partycypacji w tych programach są dość niskie¹². Trudno tłumaczyć to wyłącznie niewiedzą adresatów o istnieniu tych programów, muszą istnieć zatem inne przyczyny ich nieatrakcyjności.

Gdyby zastosować proste modelowanie ekonomiczne, decyzja o nieuczestniczeniu w określonym programie socjalnym wynikać musi z racjonalnego, ukierunkowanego na maksymalizację użyteczności zachowania jednostki¹³. Jeśli tylko przyjąć taką perspektywę, nieuczestniczenie oznacza, że koszt (wyrażony w kategoriach ujemnej użyteczności – *disutility*) bycia beneficjentem przekracza

¹¹ A.M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington 1975.

¹² Szerzej zob.: C. Andrade, *The Economics of Welfare Participation and Welfare Stigma: A Review*, „Public Finance and Management” 2002, vol. 2, nr 2. Autor dokonuje przeglądu wyników badań stóp partycypacji w odniesieniu do *means-tested benefits*, zrealizowanych w krajach prowadzących liberalny lub konserwatywny model polityki społecznej.

¹³ Zob. np. R. Moffitt, *An Economic Model of Welfare Stigma*, „American Economic Review” 1983, vol. 73, nr 5 oraz R. Blundell, V. Fry, I. Walker, *Modelling the Take-Up of Means-Tested Benefits: The Case of Housing Benefits in the United Kingdom*, „Economic Journal” 1988, vol. 98, nr 390.

korzyść czerpaną z beneficjów. W tym wypadku nie chodzi tylko o koszty transakcyjne, które można by przypisać procesowi starania się o objęcie określonym programem, ale także o koszty w rozumieniu stygmatyzacji (*welfare stigma*), jakiej jednostka doświadcza, będąc jego odbiorcą. Stygmatyzacja oznacza m.in. utratę szacunku do samego siebie, negatywną samoocenę jednostki wynikającą z partycypacji w programach socjalnych¹⁴, najogólniej rzecz ujmując – negatywne konsekwencje społeczno-psychologiczne z tytułu korzystania z pomocy władz publicznych.

Można by zadać pytanie o źródło stygmatyzacji. Wydaje się, że efekt interakcji z innymi jednostkami w zbiorowości – w szczególności z nieuczestnikami programów socjalnych – ma w tym wypadku podstawowe znaczenie. Chodzi bowiem o to, jak w zbiorowości widziane jest np. ubóstwo i powinności państwa wobec obywateli. Z prowadzonych na międzynarodową skalę badań opinii publicznej wynika, że Amerykanie zdecydowanie silniej od mieszkańców krajów nordyckich wierzą w to, że ciężka praca jest gwarantem sukcesu, a nie szczęście i koneksje, oraz w to, że bieda jest powodowana lenistwem, a nie przejawem niesprawiedliwości społecznej¹⁵. Warto dodać, że znacząco częściej niż Europejczycy postrzegają swój rząd jako robiący zbyt wiele dla ubogich¹⁶. Stosując obiektywne miary wysiłku na rzecz dobrobytu (jak np. relację wielkości publicznych wydatków socjalnych do PKB), można jednak stwierdzić, że wydatki w Stanach Zjednoczonych należą do najniższych wśród krajów wysoko rozwiniętych (w 2005 r. wspomniana relacja wynosiła 15,9%, w Szwecji zaś 29,4%¹⁷), przy czym trudno traktować nawet tę skromną redystrybucję jako silnie ukierunkowaną na najuboższych¹⁸.

¹⁴ R. Moffit, *op. cit.*, s. 1023.

¹⁵ Szerzej na temat wyników tych badań zob.: F.J. Mehrtens III, *Three Worlds of Public Opinion? Values, Variation, and the Effect on Social Policy*, „International Journal of Public Opinion Research” 2004, vol. 16, nr 2.

¹⁶ Dla przykładu: według badań z cyklu *World Values Survey* (za lata 1995–1997) 33% amerykańskich respondentów wskazało na zbyt dużą skalę działania rządu w sferze pomocy ubogim; takiej samej odpowiedzi udzieliło 5% lub mniej (w zależności od badanego kraju) Europejczyków. Dane za: J. Hills, *Inequality and the State*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 69.

¹⁷ *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD, Paris 2009, s. 223.

¹⁸ Zgodnie bowiem z wynikami badań przeprowadzonych przez M. Förstera i M.M. d’Ercole’a, zarówno Stany Zjednoczone, jak i znaczna większość pozostałych krajów reprezentujących odmienne modele państwa dobrobytu, czynią z klasy średniej (wyznaczonej umownie na podstawie wysokości dochodu) podstawowego odbiorcą beneficjów. Zob. M. Förster, M.M. d’Ercole, *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, „OECD Social Employment and Migration Working Papers” 2005, nr 22, s. 66 i 67; por. D.J. Snower, *The Future of the Welfare State*, „Economic Journal” 1993, vol. 103, nr 418, s. 701, 710 i 711. Istotność ewentualnego zarzutu wobec takiej postaci dystrybucji jest jednak różna w odniesieniu do konkretnych modeli – najmniejsza w wypadku krajów socjaldemokratycznych, uniwersalistycznych,

Negatywne skojarzenia społeczne związane z biedą i aktywnością państwa w jej ograniczaniu tworzą bardzo niekorzystne otoczenie zewnętrzne dla jednostek znajdujących się w najgorszym położeniu. W takiej sytuacji chęć uniknięcia stygmatyzacji może być silniejsza od dążenia do osiągnięcia poprawy swego losu poprzez korzystanie z dóbr i usług dostarczanych przez państwo dobrobytu. Oznacza to jednak zakonserwowanie istniejącej stratyfikacji społecznej. Właśnie w Stanach Zjednoczonych – kraju prowadzącym silnie fragmentaryczną politykę społeczną opartą w dużej mierze na programach typu *means-tested*, dodatkowo charakteryzującym się wspomnianymi już specyficznymi preferencjami społecznymi odnośnie do osób ubogich – trwałość ubóstwa jest znacząco większa¹⁹, a mobilność (ruchliwość) międzypokoleniowa (międzygeneracyjna), w skrócie opisująca pozycję (klasową, statusową) jednostki w stosunku do pozycji zajmowanej przez jej rodziców, znacząco niższa niż w krajach realizujących socjaldemokratyczny wzorzec polityki społecznej²⁰. Nie trzeba tłumaczyć, że przy takich warunkowaniach zagrożenie wykluczeniem społecznym zdecydowanie wzrasta.

Skuteczne odstraszenie poprzez stygmatyzację potencjalnych beneficjentów od partycypacji w programach socjalnych wytwarza niebezpieczne sprzężenie zwrotne. Otóż, państwo oferuje w ramach jakiegoś programu socjalnego dobra lub usługi wyłącznie jednostkom spełniającym określone wymogi dochodowe (majątkowe), program ten nie znajduje wystarczającego zainteresowania u potencjalnych jego odbiorców, a skoro nie uznają oni go za potrzebny, należy ten rodzaj pomocy zlikwidować. Chociaż zaprezentowane wnioski odwołuje się do fałszywych przesłanek („nie uznają go za potrzebny”), skutek jest jeden – władze publiczne wycofują się z określonej formy aktywności w sferze zabezpieczenia społecznego.

W przeciwieństwie do systemu beneficjów zależnych od poziomu dochodów, finansowanie i dostarczenie świadczeń oraz usług socjalnych każdej jednostce bez względu na status, a więc stosowanie systemu świadczeń uniwersalnych, ma kilka zalet. Przede wszystkim znika zagrożenie stygmatyzacją – korzyści widziane są jako realizacja podstawowych praw obywatelskich, a nie jako jałmużna przekazywana przez „normalnych” obywateli tym „niepełnowartościowym”, specyficzny balast nałożony na podatników, mający zapewnić dobrobyt tym, których od poprawy własnego losu powstrzymuje tylko brak silnej woli do takich zmian. Poza tym – z punktu widzenia najbardziej potrzebujących – otrzymują oni bardzo silne wsparcie pozostałych członków zbiorowości w wywieraniu

jeśli chodzi o naturę świadczeń państwa na rzecz obywateli, największa zaś – w wypadku krajów hołdujących zasadzie samodzielności jednostek w zabieganiu o dobrobyt indywidualny, a szczególnie samodzielności tych, którzy nie znajdują się na dole drabiny społecznej.

¹⁹ *Society at a Glance. OECD Social Indicators, 2006 edition*, OECD, Paris 2006, s. 80 i 81.

²⁰ Zob. G. Solon, *Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility*, „Journal of Economic Perspectives” 2002, vol. 16, nr 3; por. *Society at a Glance...*, s. 74 i 75.

politycznej presji nie tylko na utrzymanie konkretnego programu, ale także właściwej, tzn. wysokiej jego jakości. Niewątpliwie jednak polityka społeczna realizowana według modelu socjaldemokratycznego wymaga znacznie większego zakresu redystrybucji zasobów społecznych i pozostawia mniej opcji wyboru co do sposobu indywidualnego zabezpieczenia się przed negatywnymi skutkami określonych zdarzeń losowych, co może być postrzegane jako zagrożenie dla wolności jednostki. Czy model socjaldemokratyczny rzeczywiście ubezwłasnowolnia członków zbiorowości?

2.3.4. WIELKOŚĆ PAŃSTWA DOBROBYTU A WOLNOŚĆ JEDNOSTKI

„Jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie przez ludzkość, indywidualnie lub zbiorowo, swobody działania jakiegokolwiek człowieka jest samoobrona, (...) jedynym celem, dla którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innym”²¹. To stwierdzenie J.S. Milla, nadające pierwszeństwo temu aspektowi wolności, który – stosując terminologię spopularyzowaną przez I. Berlina²² – stanowi istotę pojęcia wolności negatywnej (*negative freedom*) i mogłoby być użyte przez zwolenników liberalnego modelu polityki społecznej jako uzasadnienie dla (co najwyżej) niewielkiego i wybiórczego zakresu interwencji władz publicznych w kwestie socjalne. Idąc dalej, można by dowodzić, że przekroczenie granic ingerencji wyznaczonych potrzebą ochrony wolności negatywnej potęguje zagrożenia, które istnieją zawsze w relacji państwo–jednostka. Rzecz w tym, że państwo dobrobytu uzależnia jednostkę od swej pomocy, powodując tym samym erozję jej odpowiedzialności, co może doprowadzić do postrzegania państwa, a nie własnej osoby, jako głównego sprawcy i gwaranta życiowej pomyślności. Oczywiście rosną wówczas żądania jednostek w jego kierunku w przypadku niezadowolającego poziomu dobrobytu indywidualnego, stanowiąc jednocześnie w dłuższym okresie duże niebezpieczeństwo dla organizacji samego społeczeństwa jako zbiorowości wolnych jednostek. Ludzie coraz łatwiej przedkładają bowiem swój dobrobyt nad wolność wyboru. Państwo może wobec tego za przyzwoleniem społeczeństwa prezentować sobą „nowy, łagodny despotyzm”, o ile tylko będzie zapewniać zaspokajanie potrzeb społecznych na odpowiednim poziomie²³.

Wywód powyższy wydaje się przekonujący tylko warunkowo. Aktywność państwa w sferze społecznej nie jest równoznaczna z negowaniem wolności,

²¹ J.S. Mill, *O wolności* [w:] *Utylitaryzm. O wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 102.

²² I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności* [w:] *Cztery eseje o wolności*, Zysk i S-ka, Poznań 2000.

²³ M. Novak, *The Crisis of the Welfare State*, „IPA Review” 1994, vol. 46, nr 4.

przynajmniej wtedy, kiedy perspektywa oceny nie ogranicza się do bardzo rygorystycznie traktowanej wolności negatywnej. W tym bowiem miejscu należałoby zadać nieco prowokacyjnie pytanie: co odpowiedziałaby jednostka uboga, niewidząca przed sobą szans realizacji nawet minimalnie zarysowanych planów życiowych, przekonywana o wielkiej wartości wolności wyboru (w jej wypadku ograniczającej się chyba do pozostania ubogim)? Jeżeli istotnym elementem porządku społecznego ma być rzeczywista autonomiczność wyboru pożądanego przez jednostki stylu życia, to znaczenia nabiera wolność pozytywna, osiągnana przez możliwość dostępu każdej jednostki do określonych zasobów. Trzeba jednak przyznać, że promowanie wolności pozytywnej, odwołujące się do potrzeby wyposażenia przez państwo wszystkich jednostek w minimalne zasoby gwarantujące zdolność do pełnoprawnego funkcjonowania danej jednostki w zbiorowości, nie jest jednak sprawą tak oczywistą, jak mogłoby się wydawać. Problem bowiem w tym – jeżeli już uznać, że taka interwencja mogłaby stanowić element składowy sprawiedliwego porządku społecznego – na jakich zasadach winny opierać się działania państwa w wyborze zarówno form spełnienia tego postulat, jak i wielkości angażowanych do tego zasobów społecznych.

I. Berlin, zdecydowany zwolennik wolności negatywnej, jest bardzo sceptyczny, jeśli chodzi o możliwość bezpiecznego dla wolnego społeczeństwa forsowania wolności pozytywnej, choć trzeba przyznać, że jego rozumienie wolności pozytywnej wynika w dużej mierze z ideologicznej niechęci do wszelkich odmian totalitaryzmu. Konstytuuje się ona w pytaniu: „co lub kto jest źródłem władzy albo ingerencji, która może przesądzić, że ktoś ma zrobić raczej to niż tamto, być taki, a nie inny?”²⁴, kierując jednocześnie specyficzny tok rozumowania prowadzący do odrzucenia wizji człowieka jako niewolnika swej niejako podwójnej osobowości: tej realnej, która jednak jest jakby z gruntu nieprawdziwa (a w rzeczywistości jest jedyną właściwą, bo empiryczną), gdyż odzwierciedla „niższą” naturę człowieka, i tej nieświadomionej, skutkującej „uśpioną rozumną wolą”, wymagającą więc – dla dobra jednostki – podejmowania działań w jej imieniu zgodnych z „prawdziwą” naturą jednostki, *de facto* oznaczających stosowanie przymusu²⁵.

Czy jednak tylko przymus – zewnętrzny, zinstytucjonalizowany, jak chciałby I. Berlin, zagraża wolności jednostki? Świadomość tego, że stwierdzenie to byłoby jednak ekstrawagancją, zmusza do rozważenia usprawiedliwienia dla działalności państwa wykraczającej poza to, co dopuszczałaby ochrona negatywnej wolności w takiej postaci, jaką aprobował I. Berlin. Czy skrajne ubóstwo nie stwarza bowiem niebezpieczeństwa dla trwałości zbiorowości odwołującej się do poszanowania wolności indywidualnej? Jeśli tak, to przekonująca staje

²⁴ I. Berlin, *op. cit.*, s. 187.

²⁵ *Ibidem*, s. 198–200.

się teza J. Rawlsa, że sprawiedliwy porządek społeczny, którego fundamentem jest zasada równej wolności (odwołującej się do tych wartości, które nie są obce zwolennikom idei wolności negatywnej) wymaga stworzenia mechanizmu kreującego, czy też podnoszącego wartość podstawowych wolności²⁶. Temu właśnie służyć ma zaproponowana przez niego zasada dyferencji, określająca wzorzec dystrybucji społecznych dóbr pierwotnych, włączający najgorzej uposażonych do obrony zasad sprawiedliwości przyjętych w sytuacji pierwotnej za zasłoną niewiedzy. Jeżeli potraktować wolność pozytywną jako miarę braku ograniczeń wyboru, to można by widzieć w dystrybuowanych dobrach pierwotnych narzędzia jej urzeczywistniania. W przypadku tej interpretacji wolność pozytywna jest niejako warunkiem *sine qua non* zachowania wolności negatywnej (co stanowi niewątpliwie paradoks z punktu widzenia zwolenników budowania antynomii między tymi kategoriami)²⁷.

Uznaniu potrzeby ingerencji państwa w celu promowania wolności pozytywnej w zbiorowości winna towarzyszyć refleksja nad granicami takiego działania. Bez wątplenia bowiem głębokość owej ingerencji zdecyduje o rozłożeniu akcentów, jeśli chodzi o możliwość kształtowania indywidualnej wizji dobrego życia, i w konsekwencji przesądzi o odpowiedzialności za dokonywane wybory. Inaczej nieco to ujmując, pilnej odpowiedzi wymaga pytanie, czy forsowanie wolności pozytywnej nieuchronnie popycha zbiorowość w kierunku paternalistycznego państwa²⁸, „wiedzącego lepiej”, co jest właściwe (korzystne) dla każdej z jednostek²⁹. Zasadniczą rolę w tym względzie ma przypuszczalnie rozumienie autonomii jednostki. Jeżeli oznaką tej autonomii miałyby być samodzielna refleksja nad swoim życiem, to pochodną takiego założenia byłoby co najwyżej działanie państwa skierowane na tworzenie warunków do realizacji indywidualnych koncepcji dobra, definiowanych i niejako „testowanych” samodzielnie przez jednostki, z ich prawem do doskonalenia się przez wybór. Problem paternalizmu w tym wypadku wydaje się nieistotny, jakkolwiek nie oznacza to oczywiście braku potencjalnej krytyki wobec takiej aktywności państwa, ponieważ konflikt wartości jest naturalną cechą świata, w którym żyjemy. Rzeczywisty dylemat z liberalnego punktu

²⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 279.

²⁷ Choć trzeba przyznać, że sam Rawls odrzucił ideę niezależnych bytów pojęciowych w postaci wolności pozytywnej i negatywnej na rzecz MacCalumowskiej wolności jako jednej i zawsze tej samej trójczłonowej relacji, uwzględniającej podmiot, sferę ograniczeń (wymogów) i sferę możliwych wyborów (działań). Zob. *ibidem*, s. 275 i 276.

²⁸ Działanie paternalistyczne określić można przez trzy warunki (traktowane łącznie): ingerencję w autonomiczność decyzji podejmowanych przez jednostkę w stosunku do siebie samej, ingerencję podyktowaną chęcią wsparcia jej interesu lub dobrobytu oraz brak zgody na takie działanie (wyrażonej w przeszłości, teraźniejszości lub bezpośrednio następującej po interwencji). B. New, *Paternalism and Public Policy*, „Economics and Philosophy” 1999, vol. 15, nr 1, s. 65.

²⁹ Używając języka ekonomii – w kierunku państwa zainteresowanego dostarczaniem dóbr pożądanых społecznie (*merit goods*).

widzenia pojawia się natomiast wówczas, gdy państwo posiada, można by rzec, obiektywną przewagę nad jednostkami w ocenie tego, co jest dla nich korzystne. Tak mogłoby być w wypadku przedkładania przez jednostki bieżących pragnień nad tymi, z których korzyści pojawiają się dopiero w perspektywie długookresowej, kiedy konsekwencje postępowania nie są właściwie oceniane z powodu braku bezpośrednio nabywanego doświadczenia i wreszcie, kiedy podjęcie decyzji wymaga głębokiej, eksperckiej wiedzy³⁰. Pojawia się wtedy cienka granica między działaniami państwa oznaczającymi skuteczne wysyłanie przez nie sygnału o nierównej akceptacji wszystkich wartości i preferowanych stylów życia a tymi, które oznaczają obligatoryjność określonych zachowań. Niezależnie jednak od przyjętej przez państwo w takiej sytuacji strategii, autonomia jednostki, przynajmniej w zaprezentowanej formie i w odniesieniu do polityki wymuszanych zachowań, zostałaby niewątpliwie naruszona.

Akceptacja nieuchronności konfliktu państwa i jednostki na gruncie polityki społecznej, dotyczącego sfery autonomii jednostki, nie jest jednak wystarczającym powodem do rezygnacji z prowadzenia jej w zaawansowanym zakresie. Dlaczego? Warto w tym miejscu wrócić do argumentu uzależnienia jednostek od państwa dobrobytu – często chętnie podnoszonego przez przeciwników jego zaawansowanej postaci. Otóż trzeba pamiętać, że brak uzależnienia od państwa nie oznacza w żadnym wypadku braku uzależnienia w ogóle. Jeżeli uznać, że świat nie wypełniają wyłącznie jednostki uzdolnione, inteligentne oraz dodatkowo mające szczęście przejawiające się niedoświadczeniem pewnych przykrych zdarzeń losowych, to zniknięcie państwa wytworzyłoby inny podmiot uzależniający, i to przypuszczalnie objawiający się w groźniejszej formie – po prostu jednostki silniejsze, dysponujące znacznymi zasobami, niebędące jednak, jak można by naiwnie przypuszczać, wyłącznie altruistami. Nie jest to jednak oczywiście argumentacja oddalająca zagrożenia związane z niepożądanymi oddziaływaniami publicznego dostawcy beneficjów (państwa dobrobytu) na beneficjentów (jednostki, które czerpią korzyści). Wskazane niebezpieczeństwo wydaje się o tyle istotne, o ile obowiązki są tylko po jednej stronie – państwa, a prawa jedynie po drugiej – jednostek. Wtedy destrukcyjność takiego układu przejawia się chociażby żądaniami dobrobytu bez pracy i wówczas układ ten może być niewątpliwie niszczący zarówno z ekonomicznego, jak i społecznego punktu widzenia. Czym innym jest natomiast relacja – tak się przynajmniej wydaje – wynikająca z niepisanej umowy społecznej, którą można odczytać z konstrukcji socjaldemokratycznego państwa dobrobytu, definiująca z jednej strony świadczenia społeczne w języku obywatelskich praw socjalnych, a z drugiej pracę jako swoiście pojmowany indywidualny obowiązek wobec społeczności.

³⁰ *Ibidem*, s. 79.

2.4. WNIOSKI DLA POLSKI

Postawienie odpowiedniej diagnozy co do znaczenia pewnych rozwiązań instytucjonalnych właściwych poszczególnym modelom państwa dobrobytu dla kształtowania polityki społecznej w Polsce nie jest zadaniem łatwym, przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, trzeba pamiętać, że wszelkie rzeczywiste rozwiązania, nie tylko dotyczące sfery socjalnej, ale również politycznej czy ekonomicznej, nie powstały w próżni i nie zostały obmyślane przez planistów i wdrożone według jakiegoś ściśle rozpisanego harmonogramu. Są rezultatem powolnej ewolucji, dla której warunki brzegowe tworzyły i nadal tworzą zróżnicowane uwarunkowania historyczne, polityczne, społeczne czy kulturowe. Stąd też proste przenoszenie konkretnych rozwiązań systemowych może okazać się nieskuteczne, a nawet szkodliwe dla kraju bezrefleksyjnie je kopiującego. Po drugie zaś, co oczywiste, polityka społeczna w Polsce nie narodziła się wraz z przełomem systemowym w 1989 r. Punktem wyjścia do tworzenia zrębów nowoczesnego państwa dobrobytu nie jest zatem brak polityki społecznej, ale specyficzna jej odmiana, w ujęciu modelowym taktowana jako państwowo-kolektywistyczna (lub biurokratyczno-kolektywistyczna)³¹. W modelu tym protekcyjnistyczne państwo dostarczało prawie wszystkich świadczeń i usług socjalnych, regulowało ceny dóbr i usług, gwarantowało każdej jednostce pracę i płacę, z powodu stosunkowo niewielkich rozpiętości dochodowych nie podejmowało w szerszej skali redystrybucji dochodów. Polityka pełnego zatrudnienia wykluczała niejako z definicji istnienie świadczeń na rzecz bezrobotnych, z tego samego powodu nie było potrzeby istnienia rozbudowanego systemu pomocy społecznej. Wszystko to należy dziś traktować jako specyficzny bagaż, determinujący w dużej mierze możliwe kierunki rozwoju polskiego państwa dobrobytu, niejako w myśl koncepcji zależności od ścieżki (*path dependency*) tłumaczącej przywiązanie do konkretnej trajektorii rozwoju polityki społecznej sieciami powiązań społeczno-ekonomicznych, wytworzonych przez programy zainicjowane w przeszłości³². Z jednej strony można by wprawdzie argumentować, że powiązania te straciły na znaczeniu w momencie przełomu ustrojowego, z drugiej jednak nie sposób zaprzeczyć, że utrwalone historycznie preferencje społeczne, w warunkach ustroju demokratycznego, wprowadzającego

³¹ Por. M. Książkowski, *op. cit.*, s. 159.

³² Szerzej na temat *path dependency* w kontekście przemian współczesnego państwa dobrobytu zob. np. P. Pierson, *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, „Journal of European Public Policy” 1998, vol. 5, nr 4, s. 552 i 553 oraz P. Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies* [w:] *The New Politics of the Welfare State*, red. P. Pierson, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 414–419.

konieczność zabiegania o poparcie polityczne, odgrywają nadal niepoślednią rolę w powstawaniu określonych rozwiązań socjalnych.

Przemiany wolnorynkowe zachodzące w Polsce od początku lat 90. minionego wieku przyniosły uwolnienie cen, praktyczną likwidację zakładowych systemów świadczeń socjalnych oraz bezrobocie, burząc poczucie bezpieczeństwa socjalnego, jakiego mimo wszystko dostarczał niskiej jakości system zabezpieczenia społecznego realnego socjalizmu. To właśnie pojawienie się bezrobocia i sposoby radzenia sobie z nim ukierunkowały, jak się wydaje, w największej mierze politykę społeczną pierwszej połowy lat 90. XX w., którą można by określić mianem polityki *stricte* reaktywnej. W ramach tej polityki społeczne skutki bezrobocia łagodzone przez wprowadzenie wcześniejszych emerytur i liberalizację przyznawania rent inwalidzkich. W konsekwencji ustawy wiek emerytalny obowiązywał nielicznych. Pomimo osiągnięcia doraźnych celów w postaci zmniejszenia bolączek okresu transformacji, długookresowe skutki takiej formy pomocy jednostkom przez władze publiczne ocenić należy jako silnie negatywne. Nie chodzi przy tym tylko o to, choć to sprawa bardzo istotna, że polityka społeczna miała wpływ na obniżenie się efektywnego wieku emerytalnego (w 2005 r. wynosił on dla kobiet 58,8 lat, dla mężczyzn – 60,9 lat³³). Rzecz również w tym, że w jednostkach będących w pełni sił życiowych wręcz wzmocniono poczucie wyuczoności bezradności i całkowitej zależności od państwa, tego negatywnego spadku po okresie gospodarki centralnie sterowanej. Poza tym, reaktywna polityka społeczna tamtego okresu, przez przypisanie trwałych beneficjów dużej liczbie jednostek doświadczających braku pracy, stworzyła niebezpieczne warunki do rozwoju postaw roszczeniowych, do żądania zapewnienia korzyści (dobrobytu) bez pracy. Stąd też, gdyby chcieć nakreślić główne zadanie stojące przed dzisiejszą polityką społeczną, to będzie to najpewniej konieczność systematycznego budowania przekonania o tym, że praca jest nie tylko źródłem wzrostu gospodarczego, dobrobytu indywidualnego, ale także wydatków socjalnych czynionych przez władze publiczne, bo przecież tylko pracująca zbiorowość może pozwolić sobie na właściwej jakości świadczenia i usługi dostarczane przez państwo dobrobytu. Pierwszy krok w tym kierunku został uczyniony przez wprowadzenie w 1999 r. nowego, repartycyjno-kapitałowego systemu emerytalnego, uzależniającego wysokość emerytury od składek odprowadzonych przez pracującego w okresie jego aktywności zawodowej. Kolejny oznacza takie skonstruowanie systemu zachęt do podejmowania pracy, który znacząco podniesie aktywność zawodową ludności, w szczególności aktywność kobiet. Polska w tym względzie wypada bardzo niekorzystnie – w 2008 r. współczynniki aktywności zawodowej:

³³ Przeciętna wartość dla okresu 1997–2002. Średnia wartość dla całego OECD w przypadku kobiet to wiek 61,4 lat, a w przypadku mężczyzn 63,3 lat. *Society at a Glance. OECD Social Indicators, 2005 edition*, OECD, Paris 2005, s. 49.

ogółem, dla mężczyzn i dla kobiet kształtowały się na poziomie odpowiednio 63,8%, 70,9% oraz 57%³⁴.

Wskazanie konieczności zwiększenia obecności jednostek na rynku pracy nie przesądza jeszcze w żadnej mierze o tym, w jakim kierunku rozwijać się będzie polskie państwo dobrobytu. W istocie, trudno jest wskazać kierunki jego przemian, również ze względu na preferencje społeczne, które być może nieco tylko wyostrzając, sprowadzają się częstokroć do jednoczesnego żądania niskich podatków, nieingerencji państwa w wolność gospodarowania oraz dostarczania przez państwo szerokiego zakresu świadczeń i usług na wysokim poziomie. Sprzeczność ta nie zmienia jednak tego, że każdy z zaprezentowanych modeli państwa dobrobytu, mogący stać się punktem odniesienia dla polityki społecznej w Polsce, „pracuje” przy znacznie wyższych niż w naszym kraju stopach aktywności zawodowej ludności.

³⁴ *OECD Employment...*, s. 252–254.