

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	9
CZEŚĆ PIERWSZA. SKĄD PRZYCHODZIMY?	25
ROZDZIAŁ I. Co to jest polityka społeczna?	25
ROZDZIAŁ II. Krótka historia polityki społecznej	28
CZEŚĆ DRUGA. GDZIE JESTEŚMY?	41
ROZDZIAŁ III. Podmiotowy i przedmiotowy zakres polityki społecznej	41
III.I. Kto odpowiada za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli?	41
III.II. Jakimi osobami interesuje się polityka społeczna?	48
III.III. Jak wysoka może być pomoc państwa?	51
ROZDZIAŁ IV. Sposoby rozwiązywania problemów i kwestii społecznych	54
IV.I. Modele polityki społecznej w różnych krajach	54
IV.I.1. Model marginalny	57
IV.I.2. Model motywacyjny	59
IV.I.3. Model instytucjonalno-redystrybucyjny	62
IV.II. Współczesne strategie polityki społecznej	64
IV.II.1. Polityka społeczna w krajach zachodnioeuropejskich	65

IV.II.2. Polityka społeczna w krajach Azji Południowo- Wschodniej, Australii i Nowej Zelandii.	72
IV.II.3. Polityka społeczna w krajach Europy Środkowej i Wschodniej	73
CZEŚĆ TRZECIA. DOKĄD ZMIERZAMY?	77
ROZDZIAŁ V. Główne wyzwania stojące przed polityką społeczną na progu XXI wieku	77
V.I. Wyzwania związane z sytuacją demograficzną	78
V.I.1. Malejąca liczba urodzeń	79
V.I.1.1. Poziom dzietności kobiet	79
V.I.1.2. Modele polityk rodzinnych	83
V.I.1.3. Instrumenty polityki rodzinnej a poziom dzietności kobiet	90
V.I.2. Procesy starzenia się społeczeństw	94
V.II. Wyzwania związane z pracą	102
V.II.1. Poziom zatrudnienia	102
V.II.2. Strategie ograniczania rozmiarów bezrobocia	111
V.II.2.1. Rozmiary zjawiska bezrobocia	111
V.II.2.2. Uwarunkowania zjawiska bezrobocia	111
V.II.2.3. Strategie ograniczania rozmiarów bezrobocia	114
V.II.2.4. Strategie postępowania z bezrobotnymi ..	128
V.III. Zapewnianie odpowiedniej ilości środków utrzymania	139
V.III.1. Kształtowanie wysokości płac	140
V.III.1.1. Płace minimalne	142
V.III.1.2. Równe wynagrodzenie za pracę kobiet i mężczyzn	146
V.III.2. Sposoby zapewniania zaspokojenia podstawowych potrzeb	148
V.III.2.1. Środki utrzymania dla osób ubogich	149
V.III.2.2. Świadczenia przysługujące wszystkim obywatelom	154
V.III.2.3. Świadczenia gwarantujące zachowanie osiągniętego standardu życia	158
ROZDZIAŁ VI. Które kraje prowadzą najlepszą politykę społeczną? ..	161

REFLEKSJE KOŃCOWE

Jaka polityka społeczna w XXI wieku? Wspólnie i osobno 169

Bibliografia 183

Spis tabel i wykresów 187

WPROWADZENIE

Gdy na pytanie, czym się zajmuję, odpowiadam: nauczaniem polityki społecznej, reakcją jest zazwyczaj pełne niezrozumienie milczenie. O ile np. matematyka, historia czy geografia dla wszystkich oznaczają wyraźnie określone i dobrze rozpoznawalne dziedziny wiedzy, o tyle polityka społeczna zwykle nie kojarzy się z niczym konkretnym albo szczególnym. Mało kto zdaje sobie także sprawę z tego, kim i czym tak naprawdę zajmuje się ta polityka. Najczęściej uważa się, że jej najważniejszym zadaniem jest pomoc osobom, które nie mogą sobie same w życiu poradzić. Ponieważ niewiele osób zalicza siebie to tej grupy, większości wydaje się, że tak naprawdę polityka społeczna ich nie dotyczy. A tymczasem we współczesnych społeczeństwach krajów rozwiniętych działania polityki społecznej obejmują wszystkich obywateli i mają wpływ na wszystkie fazy życia każdego z nas. O najbardziej rozbudowanych systemach polityki społecznej (np. w Skandynawii) mówi się nawet, że troszczą się o każdego obywatela „od kolebki aż po grób”. Ale również w pozostałych krajach rozwiniętych polityka społeczna znacząco wpływa zarówno na poziom zaspokojenia potrzeb, jak i na strategię życiowe większości ich mieszkańców.

Kontakt z instytucjami polityki społecznej najczęściej mamy wtedy, gdy stale lub okresowo zmniejszają się nasze możliwości zdobywania dochodów własną pracą lub gdy całkowicie tracimy dotychczasowe źródła utrzymania. Powodem takiej sytuacji może być choroba, niepełnosprawność, brak pracy, osiągnięcie wieku emerytalnego czy śmierć

żywiciele rodziny. Z polityką społeczną mamy do czynienia również wówczas, gdy zwiększają się obciążenia finansowe lub opiekuńcze w naszych rodzinach, np. w związku z urodzeniem, wychowywaniem i kształceniem dzieci czy koniecznością opieki nad osobami chorymi, niepełnosprawnymi czy niedołącznymi. Każdy z nas miał także kontakt z którąś z instytucji świadczących publiczne usługi socjalne, taką jak przedszkole, szkoła, uczelnia, ośrodek zdrowia, szpital, biuro pośrednictwa pracy, dom starców.

Wszystkie powyższe sytuacje życiowe są bardzo istotne dla każdej osoby, która się w nich znajduje. Jednakże ich nierozzerwalny związek z życiem codziennym wpływa na obniżenie ważności samej polityki społecznej, jako dziedziny zajmującej się tak przyziemnymi i oczywistymi sprawami.

A tymczasem współcześnie na realizację polityki społecznej kraje rozwinięte przeznaczają od kilkunastu do nieco ponad 30% produktu krajowego brutto (PKB)¹, a wydatki na cele socjalne stanowią zwykle najpoważniejszą pozycję w ich budżetach. Nie przekłada się to jednak ani na odpowiednio wysoki status polityki społecznej wśród innych polityk prowadzonych przez państwo, ani na pozycję społeczną osób zajmujących się realizacją tej polityki. Wśród wynalazków, które znacząco wpłynęły na losy ludzkości, z pewnością niewiele osób wymieni jakąkolwiek instytucję socjalną, np. „wynalazek” ubezpieczenia społecznego² lub ograniczenie dziennego i tygodniowego czasu pracy. A przecież to ubezpieczenie od ponad stu lat ma bardzo istotne znaczenie dla poziomu i sposobów zaspokajania potrzeb prawie wszystkich osób stale zamieszkujących lub pracujących w krajach rozwiniętych. Normy dotyczące dziennego i tygodniowego czasu pracy oraz długości urlopu wypoczynkowego wpływają nie tylko na rozmiary

¹ Produkt krajowy brutto (PKB) to wartość wszystkich dóbr i usług wytworzonych w danym okresie (zwykle roku) przez gospodarkę konkretnego kraju. W 2007 r. w Polsce udział wydatków socjalnych brutto w PKB wyniósł 23,1% (dane OECD).

² Pojęcia tego używa się zarówno w liczbie pojedynczej, jak i liczbie mnogiej. Liczba mnoga – ubezpieczenia społeczne – dominuje w języku potocznym. Mówimy np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W nauce, szczególnie w naukach prawnych, zwykle używa się liczby pojedynczej. Mówimy wtedy o ubezpieczeniu społecznym i jego rodzajach: ubezpieczeniu emerytalnym, chorobowym, wypadkowym itd.

i strukturę czasu wolnego, ale także na sposób organizacji życia społecznego i strategię życiowe obywateli.

Nikt też raczej nie oczekuje, że twórcy systemu emerytalnego w danym kraju czy osoby zarządzające instytucjami świadczącymi publiczne usługi socjalne (takimi jak np. ZUS, szpitale, szkoły) będą wynagradzani na podobnym poziomie, jak wynalazcy jakiejś nowinki technicznej czy zarządzający przedsiębiorstwami produkcyjnymi. A przecież kształt systemu emerytalnego ma zarówno dla samych zainteresowanych, jak i dla całej gospodarki o wiele większe praktyczne znaczenie niż nawet bardzo użyteczny produkt. Zarządzanie instytucjami socjalnymi jest częstokroć równie skomplikowane i odpowiadzialne, jak zarządzanie procesami produkcji. Podobne różnice w poziomie wynagrodzeń występują między osobami zatrudnionymi w sferze produkcji a osobami zatrudnionymi w tzw. sferze socjalnej. Dysproporcje w wynagrodzeniach między tymi grupami wielu osobom wydają się oczywiste, chociaż zupełnie nie odpowiadają one znaczeniu sfery socjalnej dla poziomu zaspokajania potrzeb obywateli.

Mało kto zdaje sobie również sprawę z dylematów, przed jakimi stoi dziś polityka społeczna. I tak, zdecydowana większość polityków i ekonomistów, a także znaczna część opinii publicznej, z pełną aprobatą przyjmuje postulaty obniżenia wydatków socjalnych i pozapłacowych kosztów pracy. Uważa się, że jest to niezbędne dla zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, polepszenia konkurencyjności przedsiębiorstw danego kraju czy ograniczenia poziomu bezrobocia. Z dużą akceptacją społeczną spotykają się także żądania zwiększenia nakładów na wybrane usługi socjalne (np. na ochronę zdrowia, edukację) czy zwiększenia wysokości niektórych świadczeń socjalnych (np. emerytur i rent, świadczeń rodzinnych).

Jednakże niewielka jest świadomość społeczna niemożliwości równoczesnej realizacji obu tych grup postulatów. Osoby domagające się redukcji wydatków socjalnych są przekonane, że zdynamizowana w ten sposób gospodarka niejako automatycznie rozwiąże główne problemy społeczne. Dlatego też mało uwagi poświęcają nieuniknionym negatywnym konsekwencjom takiej polityki dla poziomu zaspokajania potrzeb przez niektóre grupy obywateli. Socjalne koszty tego typu

działań (np. w postaci bezrobocia czy ubóstwa) uważa się za oczywiste i konieczne „uboczne” efekty procesu urynkawiania gospodarki.

Z drugiej strony, większość społeczeństwa słabo zdaje sobie sprawę z tego, że zmniejszenie wydatków socjalnych w najlepszym przypadku będzie skutkowało ograniczeniem dostępu do niektórych świadczeń (np. wcześniejszych emerytur czy rent dla osób niepełnosprawnych) albo opóźnionym bądź niepełnym dostosowywaniem wysokości tych świadczeń do zmian poziomu cen i płac. Niemożliwe będzie także podniesienie jakości usług publicznych i wysokości wynagrodzeń zatrudnionych w nich osób. Bardziej konsekwentna realizacja scenariusza „zmniejszania kosztów socjalnych” musi doprowadzić do osłabienia związku między pieniężnymi świadczeniami socjalnymi a uprzednimi dochodami świadczeniobiorcy³. W praktyce może to oznaczać spadek wysokości większości świadczeń, wydłużenie wieku przechodzenia na emeryturę oraz znaczące pogorszenie jakości i dostępności publicznych usług socjalnych.

Tak więc osoby domagające się zmniejszenia nakładów na cele socjalne z reguły pomijają społeczne konsekwencje takich posunięć lub ich nie doceniają. Z kolei osoby postulujące podniesienie nakładów na te cele często nie zwracają dostatecznej uwagi na to, że wzrost ten ktoś musi sfinansować. Z reguły myśli się wtedy o innych (najchętniej o grupach dobrze sytuowanych), a mało kto w takiej sytuacji rozważa i akceptuje zwiększenie własnego wkładu w finansowanie sfery socjalnej. To ostatnie w praktyce oznacza zgodę albo na wyższe podatki lub składki ubezpieczeniowe, albo na wprowadzenie opłat pokrywających część kosztów usług czy na osobiste wykonywanie pracy nieodpłatnej przy świadczeniu tychże usług.

Najlepszego źródła finansowania najczęściej upatruje się w budżecie państwa. Jednocześnie nie przywiązuje się zbytnej wagi do tego, że zwiększenie nakładów na jakiś cel wymaga albo zmiany struktury wydatków tego budżetu albo podniesienia podatków i składek na

³ W tym kontekście mówimy o stopniu zastąpienia, który pokazuje stosunek wysokości danego świadczenia do wysokości uprzednich dochodów z pracy osoby uprawnionej do emerytury, renty, zasiłku chorobowego czy macierzyńskiego.

ubezpieczenie społeczne. Zmiana przeznaczenia środków budżetowych z reguły narusza interesy wielu grup społecznych, a tym samym zawsze jest bardzo trudna do przeprowadzenia. Z kolei podwyższanie podatków lub składek w praktyce prowadzi do zwiększenia pozapłacowych kosztów pracy. Taki wzrost budzi sprzeciw nie tylko ekonomistów, ale także wszystkich osób osiągających jakiegokolwiek dochody, zarówno wysokie, jak i niskie. Grupy dobrze sytuowane uważają płacone przez siebie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne za rodzaj „haraczu” na rzecz pozostałych obywateli. Osoby te korzystają bowiem głównie z prywatnych ubezpieczeń oraz usług i mogłyby doskonale się obejść – a przynajmniej zwykle tak sądzą – bez świadczeń publicznych. Ludzie gorzej sytuowani często są przekonani, że to nie oni powinni płacić, bowiem ich dochody i tak są niewystarczające lub ledwo wystarczające na utrzymanie. Narzekaniom na niską wysokość świadczeń socjalnych oraz słabą jakość i dostępność usług publicznych niejednokrotnie towarzyszą zachowania ograniczające wkład tych samych osób w finansowanie polityki społecznej. Dzieje się tak, gdy ktoś podejmuje pracę w tzw. szarej strefie, a tym samym nie płaci podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Inne tego typu postępowanie to zaniżanie dochodów – często wymuszane przez pracodawców – będących podstawą wymiaru podatków osobistych lub składek ubezpieczeniowych.

Niedostateczne jest także rozumienie zależności między wysokością świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego (w tym szczególnie emerytur i rent) a wysokością dochodów uzyskiwanych przez daną osobę w ciągu kariery zawodowej czy też z poziomem składek płaconych na ubezpieczenie społeczne. Powszechne jest niezadowolenie z wysokości świadczeń minimalnych (np. minimalnej emerytury lub renty) czy też przeważnie bardzo niskich świadczeń socjalnych dla osób samodzielnie zarobkujących. Osoby otrzymujące niskie emerytury lub renty zwykle powołują się na bardzo długi okres opłacania składek, zapominając przy tym, że składki te były płacone od równie niskiego lub celowo zaniżanego poziomu dochodów. Nie dostrzega się również, że te niewysokie świadczenia i tak stanowią proporcjonalnie większą część uprzednich zarobków (a nierzadko są nawet od nich

wyższe) niż świadczenia przysługujące pozostałym ubezpieczonym. Z kolei osoby samodzielnie zarobkujące porównują niskie świadczenia ze swoimi o wiele wyższymi faktycznymi dochodami, a nie z poziomem dochodów, od których rzeczywiście płacili składki.

Sens prowadzenia polityki społecznej, a pośrednio także poziom i jakość naszego życia oraz nasze strategie życiowe, w dużym stopniu zależy od odpowiedzi na pytanie postawione w tytule tej książki: „wspólnie czy osobno?”. Albo inaczej: razem czy indywidualnie zaspokajając podstawowe potrzeby i rozwiązywać niektóre ważne problemy życiowe? Chodzi o poziom i jakość życia zarówno tych, których bez żadnego problemu stać na samodzielne zaspokajanie potrzeb, tych, którym w normalnych warunkach to się dobrze udaje, jak i tych, którzy z różnych powodów samodzielnie sobie nie radzą.

Najprościej rzecz ujmując, zwolennicy indywidualnych strategii zaspokajania potrzeb opowiadają się za daleko idącym uzależnieniem standardu życia jednostki od poziomu samodzielnie uzyskiwanych dochodów, zamożności rodziny oraz własnej przezorności. Taka przezorność może polegać na zgromadzeniu odpowiednio dużych oszczędności lub na zakupie polis ubezpieczeniowych na wypadek zajścia różnorodnych zdarzeń losowych. Tego typu działania mają zapewnić wystarczające środki utrzymania w okresach niemożności uzyskiwania dochodów z własnej pracy z powodu starości, choroby, niepełnosprawności, bezrobocia, wypadku przy pracy czy śmierci członka rodziny będącego jej żywicielem. Dodatkowe środki mogą być potrzebne również na pokrycie zwiększonych potrzeb związanych np. z urodzeniem i wychowywaniem dziecka lub edukacją. W sytuacji, gdy dana osoba osiągała zbyt małe dochody albo była niedostatecznie przezorna, pozostaje jej liczyć na pomoc rodziny lub na zasiłki z pomocy społecznej, wsparcie organizacji charytatywnych czy dobroczynność innych ludzi.

Z kolei ze wspólnym zaspokajaniem potrzeb mamy do czynienia wtedy, gdy ludzie łączą swe wysiłki dla dobra określonej wspólnoty. W praktyce najczęściej przybiera to postać zbiorowego funduszu ryzyka lub publicznego systemu świadczeń i usług socjalnych. Zbiorowe fundusze ryzyka to zwykle fundusze różnych rodzajów ubezpieczenia społecznego, finansowane ze składek pracowników, pra-

codawców i ewentualnie z dotacji państwowych (czyli z podatków). Publiczne systemy świadczeń i usług socjalnych najczęściej są finansowane z podatków, czasami ze składek na ubezpieczenie społeczne, a niekiedy także, w niewielkim stopniu, z opłat osób korzystających z takich usług.

Ludzie mogą łączyć swe wysiłki na zasadach wzajemności. Gromadzą wtedy wspólne środki i dzielą ryzyko, zasadniczo widząc w tym swój własny interes, czyli pomagają przede wszystkim tym, którzy ich wspomagają. Ci, którzy nie dołożyli się do zgromadzonego funduszu ryzyka (np. osoby niepracujące, niepełnosprawne, cudzoziemcy), zostają z tej wspólnoty wykluczeni lub pozwala się im należeć do niej na warunkach o wiele gorszych niż osoby, które płaciły składki. Taka polityka społeczna opiera się na zasadzie solidarności wzajemnej.

Podstawą tworzenia systemów wspólnotowych mogą być także silne więzi społeczne. W takich systemach ludzie pomagają sobie, ponieważ uważają się za równych członków wspólnoty niezależnie od tego, jaki był lub jest ich indywidualny wkład (w postaci podatków lub składek) w gromadzenie odpowiednich funduszy. Taka polityka społeczna opiera się na zasadzie solidarności braterskiej.

W praktyce tam, gdzie dominują indywidualne sposoby zaspokajania potrzeb, ryzyko związane z wystąpieniem jakiegoś zdarzenia losowego ponosi przede wszystkim jednostka i jej rodzina. Jednocześnie środki wypracowane przez daną osobę w znacznej części są przeznaczane na zaspokojenie jej własnych potrzeb oraz potrzeb jej rodziny, a tylko niewielka ich część wpływa na jakiś wspólny fundusz ryzyka. Oczywiście ta osoba może dobrowolnie podarować część tych środków na pomoc innym ludziom. Na taką pomoc zazwyczaj przeznaczana jest także niewielka część płaconych przez nią podatków.

Natomiast tam, gdzie funkcjonują systemy wspólnotowe, ryzyko związane z wystąpieniem zdarzeń losowych rozkłada się na jakąś wspólnotę, której członkiem jest dana osoba. Najczęściej jest to wspólnota ubezpieczenia społecznego lub wspólnota narodowa. Środki wpłacane na sfinansowanie funduszy ryzyka przestają być własnością danej osoby i są wydawane na świadczenia i usługi na rzecz wszystkich tych osób, które dotknie zdarzenie losowe. Środki z ubezpiecze-

nia społecznego są przeznaczane na ograniczanie skutków typowych zdarzeń losowych związanych z pracą, natomiast środki pozostające w dyspozycji władz publicznych wydatkowane są na łagodzenie konsekwencji pozostałych zdarzeń losowych oraz na finansowanie różnorodnych usług socjalnych.

Różnica między indywidualnymi a wspólnotowymi sposobami zaspokajania potrzeb najbardziej widoczna jest w systemach ubezpieczenia emerytalnego. W systemach indywidualnych zgromadzony przez daną osobę fundusz składkowy – zwiększony o ewentualne zyski od zainwestowanych składek i zmniejszony o opłaty pobierane przez instytucję organizującą dany program emerytalny – w całości jest przeznaczany na wypłatę emerytury dla tej właśnie osoby. Jeżeli taka osoba umrze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, wpłacone przez nią składki nie są przeznaczane na jakiś wspólny fundusz ryzyka, ale są dziedziczone przez spadkobierców ubezpieczonego. Przez kilka pierwszych lat wypłacania tego świadczenia dziedziczona może być również sama emerytura.

Z kolei w systemach wspólnotowych wpłacone składki stają się częścią zbiorowego funduszu ryzyka i przestają być własnością danej osoby. W razie śmierci ubezpieczonego przed przejściem na emeryturę lub w trakcie jej wypłacania zgromadzone przez zmarłego środki są przeznaczane na wypłatę świadczeń dla pozostałych ubezpieczonych.

W praktyce pytania „wspólnie czy osobno?” ani nikt sobie, ani ktokolwiek inny nam wprost nie stawia. Dla zdecydowanej większości obywateli „rozwiniętego” świata wybór pomiędzy wspólnotowymi a indywidualnymi sposobami zaspokajania wielu ważnych potrzeb w praktyce jest zresztą bardzo ograniczony. Po zapłaceniu podatków i składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne pozostaje niewiele miejsca na indywidualną przezorność (czyli na wykupienie dodatkowej polisy w prywatnej firmie ubezpieczeniowej) czy na zakup usług na rynku.

Dlatego też na powyższe pytanie odpowiadamy zwykle pośrednio: głosując w wyborach na kandydatów określonej partii, płacąc (lub nie) należne podatki i składki na ubezpieczenie społeczne, występu-

jąc o przyznanie renty lub wcześniejszej emerytury, ubiegając się o pomoc socjalną, korzystając z publicznie lub prywatnie świadczonych usług.

Jest oczywiste, że poziom zaspokojenia potrzeb w największym stopniu zawsze zależał i zależy od nas samych. Blisko 130 lat temu władze państwowe kilku krajów⁴ zdecydowały się przejąć na siebie pewną część odpowiedzialności za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne obywateli. Wiązało się to ze znacznym wzrostem liczby pracowników najemnych, których poziom życia był prawie całkowicie uzależniony od możliwości świadczenia pracy. W razie utraty takiej możliwości⁵ osoby te nie mogły już liczyć (lub mogły liczyć w dalece niewystarczającym zakresie) na pomoc rodziny, wspólnoty wiejskiej lub cechowej⁶.

Zakres odpowiedzialności państwa za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne obywateli uległ znacznemu rozszerzeniu po II wojnie światowej, czemu sprzyjał blisko trzydziestoletni okres wzrostu gospodarczego. Doprowadziło to do przekształcenia się większości państw rozwiniętych w państwa dobrobytu (*welfare states*)⁷. W części z tych państw⁸ próbowano zbudować społeczeństwa „solidarnej współpracy”, w których wszyscy są współodpowiedzialni za losy ogółu. Tak jak w jednej wielkiej rodzinie w społeczeństwach tych powinny panować równość i współodpowiedzialność każdego członka społeczeństwa za losy wspólnoty. W koncepcji tej państwo staje się opiekunem wszystkich obywateli. Celem polityki społecznej jest nie tyle udzielanie pomocy

⁴ Za pioniera w tym zakresie uważa się Niemcy, gdzie w latach 80. XIX wieku wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenia chorobowe (1883 r.), od wypadków przy pracy (1884 r.) oraz w razie starości i inwalidztwa (1889 r.). Dwa lata wcześniej bezskładkowy system emerytalny wprowadzono w Danii (1881 r.).

⁵ Związane to było z zajściem pewnego typowego zdarzenia losowego, określanego mianem „ryzyka socjalnego”. Do takich ryzyk zaliczono: podeszły wiek, chorobę, inwalidztwo, brak pracy, wypadek przy pracy i chorobę zawodową, śmierć żywiciela rodziny, urodzenie i wychowanie dziecka.

⁶ Cech – organizacja zawodowa rzemieślników.

⁷ W języku polskim nie ma dobrego odpowiednika tego określenia. Inne stosowane określenia to: państwo o orientacji społecznej, państwo socjalne, państwo zabezpieczenia społecznego, państwo opiekuńcze.

⁸ Przede wszystkim w krajach nordyckich: Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji.

w konkretnej sytuacji, ile stworzenie systemu, który każdemu gwarantowałby wsparcie we wszystkich uzasadnionych przypadkach.

Od kilkudziesięciu lat toczy się dyskusja, na ile udało się zbudować takie społeczeństwa „solidarnej współpracy”, jakie mają one pozytywne i negatywne strony oraz jak efektywnie udaje się w ich ramach rozwiązywać podstawowe problemy społeczne. W dyskusji tej wyrażane są skrajne opinie: od jednoznacznie krytycznych do bardzo pozytywnych. Mniej więcej od połowy lat 70. ubiegłego stulecia, tj. od okresu tzw. kryzysu naftowego⁹, nasiliła się krytyka ingerencji państwa w sprawy socjalne. Z coraz większym przekonaniem głoszone są poglądy, że rozbudowana polityka społeczna jest jedną z głównych przyczyn zmniejszenia tempa wzrostu ekonomicznego krajów rozwiniętych i znacznego osłabienia zdolności konkurencyjnej ich gospodarek. Jednocześnie trudno jest utrzymać odpowiedni standard świadczeń i usług socjalnych. W tej sytuacji rosnąca liczba osób korzysta z prywatnych ubezpieczeń i usług, coraz bardziej niechętnie godząc się na jednoczesne finansowanie ich publicznych odpowiedników¹⁰. Rośnie również niezadowolone osób korzystających z publicznych systemów, bowiem coraz rzadziej gwarantują one zachowanie dotychczasowego poziomu życia oraz dobrą dostępność i jakość usług w razie zajścia zdarzenia losowego. Krytyka obecnych strategii polityki społecznej, formułowana z różnych pozycji teoretycznych i ideologicznych, sugeruje konieczność zmiany dotychczasowych kierunków rozwoju w tej dziedzinie: ograniczenie roli państwa i zwiększenie odpowiedzialności jednostki.

Mimo tej krytyki w żadnym kraju wysoko rozwiniętym nie doszło do znaczącego ograniczenia zakresu polityki społecznej. Patrząc z perspektywy stale utrzymującego się wysokiego udziału publicznych wydatków socjalnych w produkcie krajowym brutto i niemającego zakresu przymusu w różnych rodzajach ubezpieczenia społecznego

⁹ Kryzys naftowy, określane też mianem kryzysu paliwowego lub energetycznego, to kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 1973 r. i objął wszystkie kraje wysoko uprzemysłowione oraz uzależnione od importu ropy naftowej. Kryzys został spowodowany gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej na rynkach światowych.

¹⁰ Płacąc wysokie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne.

pytanie „wspólnie czy osobno?” na pierwszy rzut oka można uznać za nieaktualne. Oczywiście, że wspólnie – taka właśnie opinia dominuje w badaniach opinii publicznej w zdecydowanej większości krajów rozwiniętych. Nawet w USA, gdzie pierwszoplanowe znaczenie ma zasada odpowiedzialności jednostki, żaden poważny polityk nie występuje z wnioskiem likwidacji społecznego, obowiązkowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Ja jednak sądę inaczej. Moim zdaniem pytanie o wybór między wspólnotowym i indywidualnym kształtem systemu zaspokajania ważnych potrzeb ludności w ostatnich kilkunastu latach nabiera coraz większego znaczenia. Od odpowiedzi na to pytanie, udzielonej przez mieszkańców rozwiniętego świata, zależeć będzie kształt polityki społecznej przez co najmniej kilka najbliższych dziesiątków lat.

Znaczna rozbudowa polityki społecznej w okresie po II wojnie światowej była możliwa głównie dlatego, że zdecydowana większość ludności krajów rozwiniętych mogła lepiej zaspokajać swe podstawowe potrzeby działając wspólnie, a nie osobno. Ponad 100 lat temu, gdy rodziła się nowoczesna polityka społeczna, a także przez kilkadziesiąt początkowych lat jej rozwoju, uważano, że istotą polityki społecznej są działania jednych grup ludności na rzecz innych grup. Dotyczyło to nie tylko zasiłków z pomocy społecznej, których nieodłączną cechą jest redystrybucja środków od osób dobrze i średnio sytuowanych do biednych, ale także różnych rodzajów ubezpieczenia społecznego, które w swej istocie mają charakter samopomocowy. Ubezpieczenie to w pierwszym okresie nie było inicjowane ani nawet popierane przez samych pracowników najemnych i organizacje ich reprezentujące. Było im raczej narzucane przez tych przedstawicieli administracji rządowej i ekspertów, którzy wiedzieli, co jest „dobre” dla zwykłych pracobiorców i ich rodzin. Mało kto zakładał wówczas, że obowiązkowe ubezpieczenie jest równie „dobre” dla pozostałych grup społecznych. Stopniowo to przeświadczenie ulegało osłabieniu, a dzieje polityki społecznej to w pewnym sensie historia obejmowania coraz to nowych grup ludności różnymi rodzajami ubezpieczenia społecznego oraz polepszania standardu wybranych usług socjalnych (ochrony zdrowia, systemu oświaty, opieki nad dzieckiem, osobami

starymi i niepełnosprawnymi) do poziomu akceptowalnego przez klasy średnie.

Mniej więcej od połowy lat 70. XX wieku mamy do czynienia ze stopniowym osłabianiem poparcia dla ubezpieczenia społecznego i publicznych usług socjalnych ze strony dobrze i średnio sytuowanych obywateli, którzy coraz częściej ubezpieczają się dodatkowo w instytucjach prywatnych lub korzystają z usług niepublicznych. Równoległe zmienia się nastawienie tych osób do całej polityki społecznej. Zgodnie z coraz bardziej popularnym współcześnie postrzeganiem celów tej polityki, publiczne programy socjalne mają gwarantować przede wszystkim zaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie minimum. Wyższy standard zaspokojenia potrzeb powinni zapewniać sobie sami obywatele, którzy mogą w tym celu dobrowolnie ubezpieczyć się dodatkowo w instytucjach komercyjnych, odłożyć odpowiednią sumę na specjalnych kontach bankowych lub skorzystać z usług prywatnych. Ponieważ dla członków grup zarówno dobrze, jak i coraz częściej także średnio sytuowanych minimalny poziom zaspokojenia potrzeb jest nie do zaakceptowania, coraz powszechniej zaczynają oni kwestionować konieczność przynależności do obowiązkowego systemu ubezpieczenia społecznego i wysokość płaconych podatków. Ani ubezpieczenie społeczne, ani dostęp do publicznych usług socjalnych nie gwarantują im bowiem zaspokojenia potrzeb na odpowiednio wysokim poziomie. Płacenie składek ubezpieczeniowych i części podatków przy równoczesnym ponoszeniu kosztów prywatnych ubezpieczeń i usług coraz częściej jest uważane za formę podwójnego opodatkowania. Towarzyszy temu upowszechnianie się wśród osób osiągających wyższe niż średnie dochody przeświadczenia, że tak naprawdę doskonale mogą się one obejść bez publicznych ubezpieczeń i usług oraz że pozostawienie im środków zabieranych dotąd na tego typu świadczenia pozwoliłoby im samodzielnie zagwarantować sobie pożądany standard zaspokojenia potrzeb.

Wracamy w ten sposób do stanu świadomości społecznej z początkowego okresu rozwoju polityki społecznej. W wielu krajach towarzyszy temu ograniczanie zakresu ochrony ubezpieczeniowej, gwarantowanej przez systemy ubezpieczenia społecznego, uzależnianie prawa do

rosnącej liczby świadczeń socjalnych od sytuacji materialnej ubiegających się o wsparcie, szybka rozbudowa prywatnych ubezpieczeń i usług.

Jednocześnie widać coraz wyraźniej, że systemy wspólnotowe mają obecnie coraz większe trudności z zapewnieniem odpowiedniej jakości publicznych świadczeń i usług. Dodatkowo sprzyjają temu wszelkie posunięcia oszczędnościowe ograniczające nakłady na cele socjalne.

Wszystkie te zmiany z pewnością wpływają na pogorszenie jakości publicznych świadczeń i usług. Jest to szczególnie dobrze widoczne w ochronie zdrowia, a zaczyna być coraz bardziej wyraźne w systemach kształcenia na poziomie podstawowym i średnim, a także w sferze opieki nad dziećmi i osobami starszymi. Często zresztą nie tyle pogarsza się jakość publicznych świadczeń i usług, ile zwiększa się różnica między ich jakością a jakością najlepszych usług rynkowych, lub też dostęp do usług publicznych staje się trudniejszy.

Odchodzeniu od myślenia „wspólnotowego” towarzyszy także wprowadzanie elementów kapitałowych do społecznego ubezpieczenia emerytalnego. Środki finansowe gromadzone w ramach drugiego filara tych ubezpieczeń przez cały czas pozostają własnością osoby płacącej składki. W razie śmierci osoby ubezpieczonej zgromadzony na jej koncie fundusz jest dziedziczony przez spadkobierców. Podobnie dzieje się z samą emeryturą, która niekiedy również może być dziedziczona w okresie kilku pierwszych lat jej wypłacania. Zanika w ten sposób możliwość przeznaczania tych środków na potrzeby pozostałych emerytów. Wspólnotowy system ubezpieczenia emerytalnego w rosnącym stopniu staje się systemem indywidualnym.

Jak sądzę, u podłoża wyżej wspomnianych procesów leży pogłębiająca się niezdolność systemów wspólnotowych do zaspokojenia wielu ważnych potrzeb ludności na satysfakcjonującym społecznie poziomie. Ten poziom zresztą znacznie się podniósł w ostatnich kilkudziesięciu latach. Coraz częściej oczekuje się jednak najlepszego standardu zaspokojenia potrzeb, co zdecydowanie wykracza poza możliwości jakiegokolwiek systemu publicznych świadczeń i usług.

Jednocześnie coraz większą liczbę mieszkańców krajów rozwiniętych stać na korzystanie z wszystkich lub niektórych rynkowych

programów świadczeń i usług. Sprzyjają temu rosnące nierówności dochodowe, które w najbliższych latach będą raczej pogłębiać się niż zmniejszać. Nie sądzę, by sprawdziły się pesymistyczne prognozy, że w przyszłości pracy zarobkowej starczy zaledwie dla około 20% społeczeństwa¹¹. Pewne jest jednakże dalsze pogłębianie się różnic w wysokości wynagrodzeń za prace wymagające specjalistycznych kwalifikacji i prace pozostałe. Szybko więc będzie rosła liczba osób, które uważają, że nie muszą należeć do systemów wspólnotowych, by osiągnąć satysfakcjonujący poziom zaspokojenia swoich potrzeb.

W tej sytuacji perspektywy dalszego rozwoju systemów wspólnotowych rysują się pesymistycznie. Osoby dobrze sytuowane, a coraz częściej także członkowie grup o średnich dochodach, wybierają indywidualne sposoby zaspokajania wielu ważnych potrzeb. Moim zdaniem, przyszłość systemów wspólnotowych i jakość oferowanych w ich ramach świadczeń i usług w decydującym stopniu zależeć będzie od osób, które są obecnie i będą nadal „klientami” tych systemów. Czy będą one w stanie obronić istnienie tych systemów i przeciwstawić się ograniczaniu ich roli do gwarantowania jedynie minimalnego poziomu zaspokajania potrzeb? Do odpowiedzi na te pytania wrócę w Refleksjach końcowych.

Niniejsze opracowanie ma charakter popularnonaukowy. Moim celem jest przybliżenie problematyki polityki społecznej wszystkim tym, którym nie kojarzy się ona z niczym konkretnym. Chciałbym przedstawić najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoi polityka społeczna na progu XXI. wieku oraz scharakteryzować różne sposoby odpowiedzi na te wyzwania. A przede wszystkim chciałbym przedstawić kontekst, w którym współcześnie kształtowane są strategie polityki społecznej, tak by ułatwić czytelnikowi zrozumienie głównych uwarunkowań wyboru między wspólnotowymi a indywidualistycznymi sposobami zaspokajania podstawowych potrzeb. Moje rozważania obejmują jedynie politykę społeczną krajów wysoko rozwiniętych. Główne wyzwania, przed którymi stoi większość pozostałych państw,

¹¹ Por. np. J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrynkowej*, Wrocław 2001, Wydawnictwo Dolnośląskie.

mają bowiem zupełnie inny charakter. Odmienne są także stosowane w tych krajach sposoby rozwiązywania problemów społecznych.

W tekście poszczególnych rozdziałów nie unikałem powtórzeń pewnych treści. Jest to celowe i wynika z tego, że współczesny czytelnik rzadko kiedy uważnie czyta całą książkę, tymczasem niektóre podobne uwagi mają istotne znaczenie dla rozumienia różnych wątków.