

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Modele polityki społecznej w teorii i praktyce

Wprowadzenie

Tytułowy temat stał się na tyle modny w świecie nauki o polityce społecznej w latach dziewięćdziesiątych, że zaczęto pisać o nim w kategoriach „przemysłu modelowania” (*modelling business*, Abrahamson 1999). Wraz z rozwojem porównawczych baz danych tworzonych przez UE czy OECD, a także przez poszczególnych badaczy lub ich zespoły (na przykład Luxembourg Income Study, Lyle Scruggs i jego bazy dotyczące hojności świadczeń) wzrosły możliwości międzynarodowej komparatystyki ilościowej, które dodatkowo wzmocnił rozwój i zastosowanie metod analizy statystycznej o celach klasyfikacyjnych (na przykład analiza skupień) wspomaganych przez coraz bardziej zaawansowane programy komputerowe.

Głośna w latach dziewięćdziesiątych koncepcja trzech reżimów kapitalizmu socjalnego Gøsty Espinga-Andersena (1990) nie była pierwszą koncepcją tego rodzaju (na przykład Titmuss 1974), doczekała się też mniej lub bardziej radykalnej krytyki¹, a autor dokonał jej przeglądu w kolejnej książce (1999).

¹ Zestawienie tych argumentów patrz na przykład: Gough, Wood i in., 2004, s. 24–25; Powell, Barrientos, 2008. Najbardziej istotne w perspektywie krytycznej wydają mi się wyniki replikacji oryginalnej metody z sugestią zastosowania lepszych wskaźników w przypadku dwóch głównych indeksów Espinga-Andersena (dekomodyfikacji i stratyfikacji), dokonane przez Lyle’a Scruggsa i Jamesa Allana (2006a; 2006b).

Zgłoszono też wiele alternatywnych typologii polityki społecznej wyróżnianych na podstawie innych zestawów kryteriów, większych zbiorów porównywanych krajów oraz bardziej aktualnych danych². Próbowano też powiązać ten nurt badawczy z szerzej zakrojonym programem nastawionym na badanie różnorodności kapitalizmu (*varieties of capitalism*) ujmowanego już nie tylko w wymiarze socjalnym (Schroeder 2008).

Hipotezy o zmianach międzymodelowych uzasadniane są różnymi koncepcjami, w których prezentuje się krótsze lub dłuższe listy nowych problemów, wyzwań czy wstrząsów sprawiających, że te zmiany uznaje się za mniej lub bardziej konieczne. Takie podejście ma wymiar czysto naukowy (wyjaśnienie stwierdzonych zmian i próba przewidywania rozwoju sytuacji), jak i czysto polityczny (uzasadnienie i racjonalizacja lub krytyka propozycji reform, za którymi opowiadają się rządy czy grupy interesów). Oba wymiary często się wzajemnie przenikają w wypowiedziach naukowców i polityków.

Poniżej przedstawię przynajmniej część dotychczasowych osiągnięć „przemysłu” modelowania na tle głębszej analizy funkcji, jakie spełniają modele polityki społecznej w nauce i w praktyce. Nie zatrzymam się przy tym na ujęciu statycznym i nawiążę do kwestii dynamiki modeli polityki społecznej, interesującej o tyle, że do badań nad nią zastosowano już względnie nową metodę analityczną opartą na koncepcji zbiorów rozmytych (Ragin 2008)³. Głównym wątkiem w tym zakresie, oprócz koncepcji demontażu czy ograniczania polityki społecznej (*retrenchment*), jest konkurencyjna do niej hipoteza zmiany modeli w kierunku aktywizującym – od *welfare* do *workfare*, czy produktywnym lub produktywistycznym – od *protective welfare* do *productive welfare*.

Funkcje modeli polityki społecznej

Dotąd rzadko zastanawiano się nad statusem teoretycznym modeli polityki społecznej (patrz jednak Szumlicz 1994). Jednym ze sposobów wyjścia z tego impasu jest próba odpowiedzi na pytanie, do czego one służą w badaniach i praktyce. Moim zdaniem, można wyróżnić co najmniej trzy takie funkcje: opisową (operacjonalizacja i porządkowanie wyników porównań międzynarodowych), wyjaśniającą (wyjaśnianie zmienności polityki społecznej i jej wyników) oraz normatywną (ocenie polityki społecznej i podstawa do uzasadniania jej reform).

Model polityki społecznej może nam posłużyć jako narzędzie uproszczenia jej potencjalnej złożoności – z wielości możliwych jej cech świadomie

² Porównanie siedmiu podejść klasyfikacyjnych przedstawili Wil Arts i John Gelissen (2002) oraz Beth Cook (2006), a jedenastu – Mirosław Książkowski (1999).

³ Metodę oraz trzy przykłady jej zastosowań w badaniach porównawczych polityki społecznej przedstawia Seungyoon Sophia Lee (2008).

wyberamy tylko kilka, aby po ich operacjonalizacji (dobraniu skal i miar) dokonać jej charakterystyki w różnym czasie i miejscu. Im więcej cech i ich mierników oraz im więcej polityk społecznych do scharakteryzowania, tym więcej informacji będzie w naszej bazie danych. Każdy kraj z każdym innym może być podobny lub różny pod względem każdej z cech. W przypadku dziesięciu krajów dla jednej cechy z jedną miarą istnieje potrzeba dokonania 45 porównań (na przykład dla czterech państw A, B, C i D konieczne porównania: A z B, A z C, A z D, B z C, B z D, C z D), a każde porównanie może dać informację o różnicy lub podobieństwie, czyli 45 razy 2, co daje 90 możliwości. Przy czterech zmiennych trzeba pomnożyć 45 razy 8 lub 90 razy 4, co daje 360 możliwości, czyli 180 podobieństw i różnic po porównaniu. Pomijam kwestie dotyczące decyzji o tym, gdzie kończy się podobieństwo, a zaczyna różnica.

Porównywanie tych danych między krajami daje obraz podobieństw i różnic między nimi, mogą się one układać we wzory, z których wynika, że część polityk społecznych jest bardziej do siebie podobna niż do pozostałych, tworzą więc zgrupowania. Potrzebujemy procedury porządkowania informacji płynących z porównań polityki społecznej między wieloma krajami, aby dokonać klasyfikacji i typologii. Innymi słowy, model w funkcji opisowej jest podstawą do zbierania danych o rzeczywistych politykach społecznych, a ponadto służy do zredukowania wielości takich informacji poprzez porównywanie ich ze sobą i do formułowania wniosków o ich wyraźniejszych zgrupowaniach.

Kolejnym kontekstem, w którym mówi się o modelach, jest wyjaśnianie polityki społecznej. W pytaniach w rodzaju: „dlaczego polityka społeczna jest taka, jaka jest”, „co zdecydowało o tym, że zmieniała się tak, a nie inaczej”, „dlaczego pewne kraje mają podobną do siebie politykę społeczną”, przedmiotem zainteresowania jest to, co wpływa na politykę społeczną, a nie to, na co ona wpływa.

Jeżeli ktoś stwierdzi, że zasadniczy wpływ na politykę społeczną (PS) ma gospodarka (G), to tym samym zasugerował istnienie pewnego modelu wyjaśniającego, który możemy przedstawić jako funkcję: $PS = f(G)$, czyli zmiany polityki społecznej są funkcją zmian gospodarki. Oznacza to hipotezę, iż czynniki gospodarcze mają przemożny wpływ na powstawanie i ewolucję tego, co obejmujemy nazwą „polityka społeczna”. Jeżeli chcielibyśmy zweryfikować empirycznie taki model, to konieczna jest operacjonalizacja zarówno polityki społecznej, jak i gospodarki.

Wskaźników i miar gospodarki może być dużo więcej i wówczas model jest już bardziej złożony, ale daje też więcej informacji, na przykład $PS = f(G_1, G_2, G_3... G_n)$, gdzie G_n to określony aspekt funkcjonowania gospodarki. Przy złożonych modelach możemy próbować orzec, który

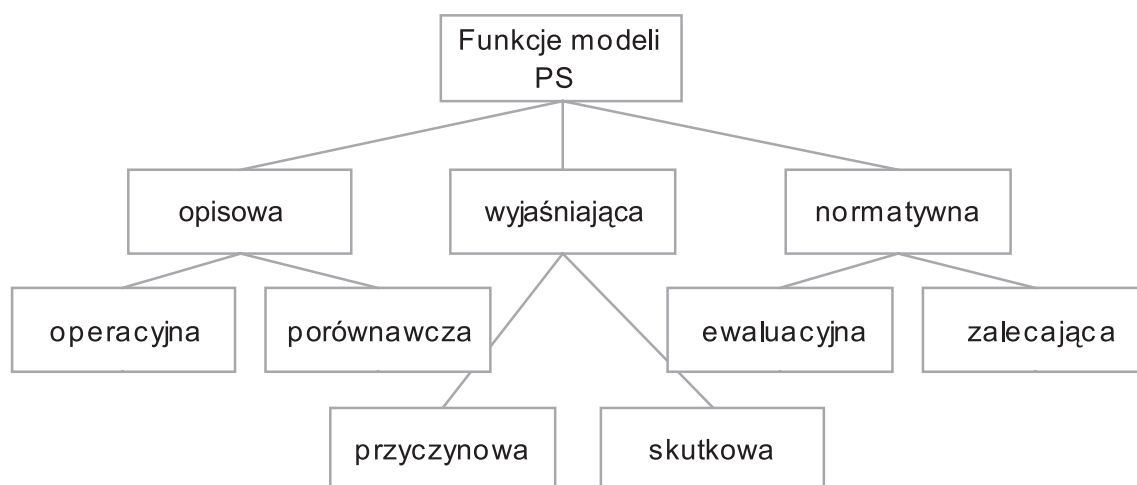
z aspektów gospodarki ma największy, a który najmniejszy wpływ na politykę społeczną.

Oprócz gospodarki w modelach wyjaśniających mogą być uwzględnione również inne rodzaje zmiennych, m.in. polityka (P) (na przykład jakie partie polityczne dominują) i kultura (K) [na przykład jakie poglądy, wartości czy postawy dominują w społeczeństwie]. Teraz ogólny model wyjaśniający ma postać $PS = f(G, P, K)$. Od razu można postawić pytanie, czy każdy z tych czynników oddziałujących na politykę społeczną ma taki sam wpływ, czy może gospodarka odpowiada za 50% jej zmienności, a polityka i kultura mają udziały po 25%.

Drugi rodzaj modeli wyjaśniających można nazwać skutkowymi. Samo wyjaśnianie polityki społecznej jest niewystarczające, ponieważ mamy ją po to, aby coś za jej pomocą osiągnąć. Potrzebna jest nam wiedza o tym, na co, jak i dlaczego wpływa ona sama. Przykładowo, skoro oczekujemy po polityce społecznej zmniejszenia nierówności społeczno-ekonomicznych (NS-E), to wynika stąd model skutkowy $NS-E = f(PS)$. Poszczególne działy i cechy polityki społecznej mogą w mniejszym lub większym stopniu oddziaływać na nierówności, więc po prawej stronie równania może się pojawić więcej zmiennych. Skądinąd wiadomo, że także czynniki spoza polityki społecznej mogą mieć podobny lub przeciwny wpływ, a więc nawet złożony model skutkowy łączący politykę społeczną z nierównościami jest tylko częścią większej całości.

Ostatni kontekst, w jakim stosuje się modele polityki społecznej, ma charakter normatywny. Pewien model polityki społecznej w funkcji opisowej, w szczególności w kontekście porównawczym uznany może być za lepszy od innych na podstawie modeli o charakterze wyjaśniającym (skutkowym) oraz ewaluacyjnym (świadomie wybrany zbiór kryteriów oceny). Po analizie danych dotyczących wielu polityk społecznych stwierdzamy istnienie jej kilku modeli, a następnie identyfikujemy związek cech charakterystycznych tych modeli z poziomem najważniejszych problemów społecznych, na przykład pewna cecha modelu X odpowiada za mniejszy poziom ubóstwa w grupie krajów, które ten model realizują w porównaniu z krajami o innych modelach. Przejście do wniosku, iż model X jest skuteczniejszy od innych daje podstawę do wartościowań – skuteczniejszy, a więc lepszy przynajmniej pod tym względem. Model oceniony jako lepszy spełnia funkcję normatywną, gdyż może posłużyć do oceny innych modeli. Jako wzór do naśladowania spełnia też funkcję praktyczną, gdyż może ukierunkować wysiłki reformatorów (zalecania zmiany lokalnego modelu, tak by przypominał model wzór).

Podsumujmy rozważania o funkcjach modeli polityki społecznej w uporządkowany i skrótowy sposób.

Schemat 1. Funkcje modeli polityki społecznej

Źródło: opracowanie własne.

Na tej podstawie można wyróżnić kilka podejść badawczych, na przykład komparatystyka opisowa ma na celu zidentyfikowanie modeli w funkcji porównawczej, komparatystyka wyjaśniająca ukierunkowana jest głównie na testowanie modeli przyczynowych, a komparatystyka ewaluacyjna zajmuje się problematyką modeli skutkowych oraz wartościowaniem modeli porównawczych według modeli ewaluacyjnych (Szarfenberg 2009). Taki podział pokrywa się częściowo z zaproponowanym przez Deborah Mabbett i Helen Bolderson (1999). Rozbieżność pojawia się na poziomie pierwszego rodzaju badań; zamiast niego autorki wyróżniły porównawcze studia przypadków, które mogą być nastawione na opis procesu zmian oraz ich wyjaśnienia przyczynowe, ale z zastosowaniem innych metod niż ilościowe analizy statystyczne baz danych dla dużych zbiorów krajów.

Modele opisowe polityki społecznej

Zaproponowano już wiele modeli polityki społecznej spełniających oba rodzaje funkcji opisowej. Różni autorzy proponowali zestawy podstawowych cech (patrz tabela 1), które następnie służyły im do konstruowania modeli teoretycznych albo zbierania danych i porównywania ich w celu pokazania (i nazwania) kilku większych zgrupowań krajów podobnych do siebie w grupie i jednocześnie odmiennych od pozostałych. Pierwszą metodę można nazwać modelowaniem porównawczym o charakterze teoretycznym – najlepszym przykładem jest tu podejście Tadeusza Szumlicza, który zbudował modele, wychodząc od kilku podstawowych pojęć (1994, 2005). W drugim przypadku mamy do czynienia z komparatystyką mniej lub bardziej empiryczną. Jednostkami analizy były początkowo najbogatsze kraje świata, a następnie kolejne kraje przystępujące do organizacji międzynarodowych oraz ich systemów statystycznych.

Tabela 1. Wybrane modele polityki społecznej w funkcji operacyjnej

Składniki modelu upraszczającego	Autor lub autorzy
<ul style="list-style-type: none"> • konfiguracja instytucjonalna (<i>welfare mix</i>) • dekomodifikacja • wpływ na stratyfikację społeczną 	Esping-Andersen 1990
<ul style="list-style-type: none"> • wysiłek • osiągnięcia • instrumenty 	Castles i Mitchell 1993
<ul style="list-style-type: none"> • orientacja polityki na rodzinę • zakres świadczeń rodzinnych wypłacanych kobietom • na ile pożądana jest praca kobiet 	Siaroff 1994
<ul style="list-style-type: none"> • podstawa uprawnień • formuła świadczeń • zarządzanie systemem ubezpieczeń społecznych 	Korpi i Palme 1998
<ul style="list-style-type: none"> • aktywizacja • hojność świadczeń • ochrona zatrudnienia 	Vis 2007
<ul style="list-style-type: none"> • inwestycje w edukację • inwestycje w szkolenia zawodowe • ochrona zatrudnienia • ochrona dochodu 	Hudson, Kuehner 2009

Źródło: opracowanie własne.

Warto zauważyć, że w modelach nowszych uwzględnia się mniej typowe dla wąsko rozumianej polityki społecznej (świadczenia pieniężne różnych typów) zmienne związane z regulacjami rynku pracy oraz usługami edukacyjnymi.

Pokażę teraz teoretyczny model polityki społecznej w funkcji upraszczającej oparty na jej czterech charakterystykach zaproponowanych przez Jolantę Supińską: cele, instrumenty, podmioty, obszar przedmiotowy (1991).

Jeżeli w funkcji celu polityki społecznej mamy trzy cele, to możliwe są modele polityki społecznej ze zrównoważonymi wagami dla tych celów, ale też takie, w których większe znaczenie ma realizacja jednego lub dwóch z nich przy mniejszej wadze pozostałych. Wagę poszczególnych celów można ustalać pośrednio, na przykład dużo wydaje się na te instytucje, które decydują o zmniejszaniu ubóstwa, mało zaś na te, które decydują o zmniejszaniu nierówności, a więc waga pierwszego celu jest wyższa niż drugiego.

W przypadku instrumentów stoimy przed wyborem, którą klasyfikację wybrać do wyznaczenia pozycji w tym wymiarze. Można dzielić instrumenty polityki społecznej na regulacje (na przykład ustalanie praw i obowiązków

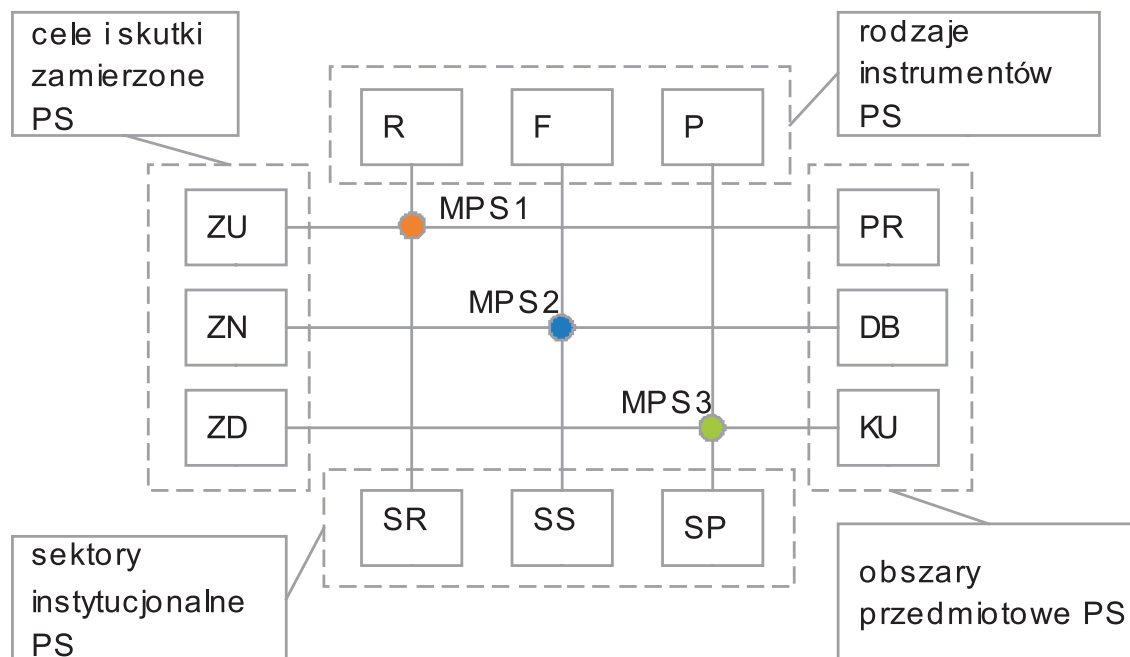
stron stosunków umownych), finansowanie (na przykład granty lub subsydia dla prywatnych producentów uznanych za ważne dóbr czy usług) oraz udział w produkcji (bezpośrednie zatrudnianie profesjonalistów społecznych w instytucjach publicznych, decyzje o poziomie finansowania tych instytucji, ilości i jakości usług). Jeżeli uznalibyśmy, że charakterystycznym instrumentem polityki społecznej są głównie świadczenia, to mamy do dyspozycji klasyczny podział ich według technik zabezpieczenia społecznego na ubezpieczeniowe (na podstawie przeszłego wkładu), pomocowe (na podstawie bieżącej potrzeby) i zaopatrzeniowe (dla pewnych kategorii niezależnie od wkładu i potrzeby).

Z kolei podmioty polityki społecznej można podzielić według różnych ujęć instytucji, na przykład publiczne i rynkowe, państwowe i prywatne, formalne i nieformalne itd. Na tej podstawie odróżniamy w polityce społecznej sektory publiczny i niepubliczny, a w ramach tego drugiego prywatny sektor społeczny i prywatny sektor rynkowy. Razem daje to intuicyjny podział na państwo (rząd i samorząd), rynek (firmy zarabiające na sprzedaży produktów), organizacje społeczne (dobrowolne stowarzyszenia utrzymujące się głównie z tego, co dostaną od państwa lub firm w postaci dofinansowania czy od jednostek w postaci datków pieniężnych i czasu). Wprowadzenie pojęcia gospodarki społecznej, czyli organizacji społecznych, które zajmują się również działalnością gospodarczą, sprawia, że to nie źródło dochodów odróżnia je od zwykłego biznesu, lecz to, że nie wykorzystują one dochodów do wzbogacenia się właścicieli czy założycieli organizacji.

Drugi wymiar w przestrzeni podmiotowości polityki społecznej możemy otrzymać, biorąc pod uwagę podmioty mające kompetencje w zakresie odpowiedzialności za całość zagadnień polityki społecznej na danym obszarze, od najmniejszych jednostek podziału terytorialnego do największych. Chodzi tu głównie o problematykę podziału kompetencji między rządem i samorządem oraz różnymi poziomami rządu i samorządu. Jeden z bardziej uproszczonych podziałów: więcej/mniej/równowaga kompetencji w relacji rząd–samorząd.

W kontekście przedmiotu polityki społecznej J. Supińska pisała o czterech sferach oddziaływać: pracy, dobrobytu, kultury i ładu społecznego. Byłyby więc to cztery wymiary przedmiotu polityki społecznej. Dla uproszczenia wyłączyłem niżej obszar ładu społecznego z obszaru przedmiotowego. Ma to pewne uzasadnienie, gdyż polityka porządku społecznego (m.in. kryminalna) ani też polityka ustrojowa nie są typowe w ujęciach głównego nurtu. Gdy celem polityki społecznej uczynimy jednak redukcję dezintegracji, trudno obyć się bez instrumentów charakterystycznych dla polityki kryminalno-resocjalizacyjnej.

Schemat 2. Czterowymiarowa przestrzeń identyfikacji modeli opisowych polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Oznaczenia: ZU, ZN i ZD – to trzy cele polityki społecznej: zmniejszanie ubóstwa, nierówności i dezintegracji; SP, SS i SR to trzy sfery instytucjonalne podmiotowości wykonawczej: sektor państwowy, sektor społeczny (pozarządowy *non profit*) i sektor rynkowy (pozarządowy *for profit*); R, F i P – to trzy rodzaje instrumentów polityki społecznej: regulacja, finansowanie i produkcja; PR, DB i KU – to trzy obszary oddziaływania polityki społecznej: praca, dobrobyt, kultura.

Na schemacie wyróżniłem trzy hipotetyczne możliwości modelowe polityki społecznej. Na przykład MPS1 oznacza dominację regulacji, zmniejszania ubóstwa, obszaru pracy oraz sektora publicznego; MPS2 z kolei – dominację produkcji państwowej, zmniejszania dezintegracji, sektora publicznego oraz działań w obszarze szeroko rozumianej kultury (obejmującej również edukację).

Empiryczne modele opisowe

W podejściach empirycznych podstawowymi elementami modelu upraszczającego wydają się wysiłek (nakłady), osiągnięcia (w ograniczaniu problemów) i instrumenty polityki społecznej. Oddaje to podstawowy schemat pojęciowy działania racjonalnego jako takiego. W najprostszym ujęciu w skład opisowego modelu operacyjnego mogą wejść tylko dwie pierwsze cechy. Pomiar wysiłku za pomocą odsetka wydatków społecznych w PKB jest jedną z klasycznych metod operacjonalizacji i najczęściej stosowaną zmienną w analizach ilościowych polityki społecznej. Postęp

w tej dziedzinie dokonał się względnie niedawno dzięki szacunkom publicznych i prywatnych wydatków społecznych brutto i netto (Adema, Ladaique 2005)⁴, z kolei większa dostępność danych dotyczących wydatków w poszczególnych działach polityki społecznej stwarza możliwość analiz wykraczających poza ogólny poziom wydatków społecznych (Castles 2008). Mamy więc już nie tylko miary poziomu, ale też struktury wysiłku polityki społecznej.

Druga z cech (osiągnięcia) nieco trudniej poddaje się operacjonalizacji ze względu na to, że na sytuację społeczną ma wpływ wiele innych czynników poza polityką społeczną. W sukurs przychodzi tu paradygmat redystrybucyjny, opierający się na porównywaniu rozkładu hipotetycznego dochodu rynkowego z rozkładem, który uzyskujemy po kolejnych operacjach, takich jak opodatkowanie bezpośrednio i składki na ubezpieczenie społeczne, transfery socjalne (i ewentualnie usługi i świadczenia rzeczowe) oraz podatki pośrednie i ulgi podatkowe (Uusitalo 1985). Po jego zastosowaniu można wyciągać wnioski dotyczące m.in. stopnia, w jakim system transferowo-podatkowy ogranicza ubóstwo⁵ i nierówności dochodowe oraz która jego część ma tu największe znaczenie (m.in. Smeeding 2005). Oczywiście pozostają też do dyspozycji różne metody analizy mające na celu uchwycenie wpływu polityki społecznej na zmienne uzyskane za pomocą operacjonalizacji i pomiaru problemów społecznych, na przykład analiza korelacji poszczególnych kategorii wydatków społecznych ze stopą ubóstwa dla różnych kategorii społecznych i współczynnikiem nierówności Giniego (na przykład Castles 2008).

W koncepcji Espinga-Andersena jednym z elementów modelu upraszczającego była dekomodyfikacja, tzn. poziom niezależności sytuacji materialnej jednostki od jej pozycji na rynku pracy. Im wyższe stopy zastąpienia dochodu z pracy dają świadczenia i im dłużej są wypłacane i więcej ryzyk socjalnych obejmują, tym wyższy poziom dekomodyfikacji. Zaliczanie jej do osiągnięć polityki społecznej może być wątpliwe, gdyż celem polityki społecznej nie jest uwolnienie ludzi od ekonomicznego przymusu pracy, tj. pełna dekomodyfikacja, ale raczej ochrona w sytuacji niezdolności lub niemożności zarobkowania (w grę wchodzi więc poziom tej ochrony). Jest ona jednak z pewnością pewnego rodzaju skutkiem działania polityki społecznej, który może być uznany za jej produkt i rozważany w związku z osiągnięciami (Castles 2008).

Zestawianie razem wysiłku i osiągnięć daje kilka hipotetycznych możliwości, które przedstawię w tabeli 2.

⁴ Krytyczny komentarz: Castles, Obinger 2007; alternatywny wskaźnik wysiłku i zaangażowania państwa zaproponował Lyle Scruggs – indeks hojności świadczeń (2008).

⁵ Pomiar skuteczności w ograniczaniu ubóstwa nie powinien być dokonywany jedynie w oparciu o osiągnięcia w redukcji stopy ubóstwa, należy również uwzględnić jego głębokość (lukę dochodową dzielącą ubogich od linii ubóstwa). Dodatkowe miary skuteczności w tym wymiarze zaproponował Wilfred Beckerman (1979), por. też Atkinson (1998, s. 119–130); nowsze zastosowanie tego podejścia w badaniach porównawczych – patrz m.in. Kim (2000).

Tabela 2. Wysiłek i osiągnięcia polityki społecznej a jej modele

Wysiłek polityki społecznej mierzony udziałem wydatków społecznych w dochodzie narodowym	Osiągnięcia polityki społecznej mierzone poziomem korelacji między zmienną wysiłku, a zmiennymi ubóstwa i nierówności	
	niskie	wysokie
niski	model I	model II
wysoki	model III	model IV

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki i osiągnięcia polityki społecznej można mierzyć także w innych wymiarach. Nasuwa się refleksja, że hipotetyczne modele II i III można analizować w kategoriach efektywności. Pierwszy posiada tę właściwość w większym stopniu niż drugi, gdyż przy mniejszym wysiłku osiąga większy efekt.

Skuteczność i efektywność wysiłku polityki społecznej (wydatków społecznych) stała się niedawno przedmiotem uwagi Komisji Europejskiej (KE, 2008a) oraz krytyki zaprezentowanego przez nią podejścia (Herrmann i in., 2008; patrz też Szarfenberg 2008a). Dla potrzeb modelowania hipotetyczny układ modeli z uwzględnieniem tych dwóch wymiarów byłby następujący.

Tabela 3. Skuteczność i efektywność polityki społecznej a jej modele

Skuteczność (osiągnięcia) polityki społecznej	Efektywność polityki społecznej	
	Niska	Wysoka
niska	model I	model II
wysoka	model III	model IV

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem zastosowania modelu III może być kraj, który ponosi duże nakłady na politykę społeczną i ma w związku z tym jedno z najniższych wskaźników ubóstwa i nierówności (poziom wysiłku i osiągnięć wysoki), ale dzięki polityce społecznej opartej na zasadzie powszechności, czyli takiej, gdzie udział świadczeń adresowanych tylko do ubogich jest niewielki.

Wysiłek i osiągnięcia polityki społecznej czy jej efektywność pozostawiają poza analizą jej kształt instytucjonalny. Już na poziomie analizy wydatków społecznych można zobaczyć, że kraje różnią się pod względem ich publiczno-prywatnej struktury. Jest to pośrednia wskazówka dotycząca udziału państwa i rynku w finansowaniu polityki społecznej. Są to dwie zasadnicze instytucje współczesnych społeczeństw i ich konfiguracja była istotna w modelu operacyjnym Espinga-Andersena. Aspekt ten określa się też mianem *welfare mix*, przy czym do tych dwóch głównych instytucji dodaje się jeszcze organizacje trzeciego sektora oraz rodzinę (gospodarstwo domowe) [Rose, Shiratori 1986]. Ważną cechą instytucjonalną, przynajmniej w ramach zabezpieczenia społecznego,

może być też struktura systemu świadczeń pod względem udziału ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Można uznać, że są to różne logiki funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego (próba ich połączenia w teorii patrz: Szarfenberg 2008b). Mogą być też brane pod uwagę zakres podmiotowy i przedmiotowy głównych działań zabezpieczenia społecznego, a także stopy zastąpienia w przypadku świadczeń ubezpieczeniowych i nie tylko (hojność polityki społecznej) czy też poziom zróżnicowania tych samych świadczeń dla różnych kategorii społecznych (równość świadczeniowa).

Na koniec tego punktu przedstawię dwie z propozycji klasyfikacji modeli porównawczych. Pierwsza z nich ilustruje koncepcję Espinga-Andersena.

Tabela 4. Trzy światy kapitalizmu socjalnego

	Model		
	liberalny	socjaldemokratyczny	konserwatywny
Rola: rodziny rynku państwa	marginalna kluczowa marginalna	marginalna marginalna kluczowa	kluczowa marginalna pomocnicza
Welfare state dominująca forma solidarności	indywidualna	uniwersalna	pokrewieństwo korporacyzm etatyzm
dominujące miejsce solidarności	rynek	państwo	rodzina
poziom dekomodifikacji	minimalny	maksymalny	wysoki (dla żywiciela rodziny)
Dominujące podejście do zarządzania ryzykami socjalnymi			
welfare state	rezydualne	uniwersalistyczne	ubezpieczenie społeczne
regulacja rynku pracy	słaba	średnia	silna
zobowiązania socjalne rodziny/ poziom defamilizacji	słabe/ defamilizacja silna	słabe/ defamilizacja silna	maksymalne/ defamilizacja słaba (familizm)
Przykład	USA	Szwecja	Niemcy, Włochy

Źródło: Esping-Andersen 1999, s. 84–86.

Wysilek, instrumenty i osiągnięcia polityki społecznej rozważali Francis G. Castles i Deborah Mitchell (1992, 1993) w kontekście krytycznym w stosunku do koncepcji Espinga-Andersena. Ostatnim krokiem w ich analizie było odniesienie wyników dotyczących modeli polityki społecznej do aspektów politycznych i z zakresu stosunków przemysłowych (miarami były odsetek wyborców nieprawicowych oraz poziom uzwiązkowienia w poszczególnych krajach). Stwierdzili oni

niemal pełne nakładanie się na siebie obu ujęć i otrzymali nieco inną niż Esping-Andersen klasyfikację modeli porównawczych (m.in. nie trzy, ale cztery modele).

Tabela 5. Klasyfikacja modeli polityki społecznej F. G. Castlesa i D. Mitchell

Uzwiązkowienie (podatki dochodowe jako odsetek PKB)	Udział wyborców nieprawicowych (transfery socjalne do gospodarstw domowych jako odsetek PKB)	
	niski	wysoki
niskie	model liberalny (Irlandia, Japonia, Szwajcaria, USA)	model konserwatywny (Zachodnie Niemcy, Włochy, Holandia)
wysokie	model radykalny (Australia, Nowa Zelandia, UK)	model dominacji sił nieprawicowych (Belgia, Dania, Norwegia, Szwecja)

Źródło: Castles i Mitchell, za: Kato (2003).

Nieujęte w tabeli kraje zmieniały przynależność modelową w zależności od zastosowanego układu odniesienia – uzwiązkowienie i nieprawica (polityczny) czy podatki i transfery (fiskalno-socjalny), były to m.in. Francja (w pierwszym zestawie była liberalna, a w drugim konserwatywna), Kanada (w pierwszym liberalna, a w drugim radykalna), Austria (w pierwszym nieprawicowa dominacja, a w drugim konserwatywna), Finlandia (w pierwszym nieprawicowa dominacja, a w drugim radykalna).

Poza rewizjami koncepcji Espinga-Andersena w kierunku zwiększenia liczby modeli uzasadniano również stanowisko, że można ją sprowadzić do dwóch wymiarów. Alexander Hicks i Lane Kenworthy nazwali je „postępowym liberalizmem” i „tradycyjnym konserwatyzmem” (2003), deklarując, że ten pierwszy stanowi istotne *novum*. Kraje ujęte w modelach zaproponowanych przez Espinga-Andersena jako socjaldemokratyczne i liberalne stanowią w nowym ujęciu skrajne bieguny tego właśnie wymiaru.⁶

W ujęciach zero-jedynkowych dany kraj należy albo nie należy do danego modelu. W wątpliwych przypadkach pojawiają się sugestie o hybrydowości lub unikalności, na przykład Esping-Andersen o Japonii (1997) czy Mirosław Książkowski o polskim modelu jako hybrydzie paternalistyczno-rynkowej (2004); we wnioskach może się pojawić też teza o konieczności wyodrębnienia nowego modelu, na przykład dowodząco w kontekście klasyfikacji Espinga-Andersena, że europejskie kraje śródziemnomorskie stanowią odrębny model (Ferrera 1996). Hybrydowość może oznaczać, że kraj łączy cechy uznane za charakterystyczne dla dwóch różnych modeli. Jeżeli natomiast nie spełnia kryteriów przynależności do żadnego z wyróżnionych modeli, można go uznać za unikalny.

⁶ Do podobnych wniosków doszli Paul de Beer, Cok Vrooman i Jean Marie Wildeboer Schut (2001), a także Lyle Scruggs i Jonas Pontusson (2008), których celem była weryfikacja tej koncepcji m.in. z zastosowaniem bardziej aktualnych danych.

Bezpośrednio teoretyczne modele czyste i hybrydowe uwzględnili John Hudson i Stefan Kuehner (2009, patrz dalej).

Dostrzeżenie tego problemu może prowadzić do skrajnych wniosków – jest tyle modeli, ile krajów (na przykład Księżopolski powołujący się na S. Ringena [1999a, s. 109]), ale należy go uznać za zbyt radykalny. Ujęcia z zastosowaniem koncepcji zbiorów rozmytych łagodzą problemy związane z podejściem zero-jedynkowym.

Warto też pamiętać, że pierwotne analizy sugerujące istnienie kilku modeli dotyczyły tylko najbogatszych krajów świata. Włączenie do analizowanego zbioru państw postkomunistycznych (na przykład Fenger 2007) oraz rozwijających się (Gough 2004) prowadzi do zwiększenia liczby wyróżnianych modeli (na przykład do sześciu) lub nawet do koncepcji metamodeli, ale już tylko w odniesieniu do *welfare*⁷. Gdy włączamy do analizy również kraje rozwijające się, powstaje problem kryteriów, jakie ma spełniać dany kraj, aby w ogóle można było mówić o jego przynależności do modelu polityki społecznej. Zakładam, że pytanie o to nie ma sensu, gdy stwierdzimy, że w jakimś kraju w ogóle polityki społecznej nie ma. Może jaśniej widać to zagadnienie, gdy mowa o *welfare state*.

Ostatnia wątpliwość dotycząca modeli w funkcji operacyjno-porównawczej dotyczy zagadnienia, czy przynależność modelowa jest stabilna, gdy będziemy rozważać niezależnie od siebie poszczególne dziedziny polityki społecznej. Prowadzić to może do rozbieżności między przynależnością modelową w ramach poszczególnych polityk społecznych a ogólną klasyfikacją. Na przykład w kontekście polityki mieszkaniowej dany kraj zaliczony jest do innego modelu, niż gdy bierze się pod uwagę całą politykę społeczną (Kasza 2002).

Dynamika modeli porównawczych polityki społecznej

Jeżeli na podstawie analizy danych porównawczych zebranych z pomocą modelu upraszczającego dojdziemy do wyróżnienia kilku modeli porównawczych, to uzyskamy obraz statyczny (na przykład klasyfikacja Espinga-Andersena była oparta na danych z początku lat osiemdziesiątych). Im dłuższymi szeregami czasowymi danych dysponujemy, tym większe są możliwości analizy dynamiki modeli porównawczych polityki społecznej. Przykładowo, zestawiając dane z czterech dekad, tzn. prowadząc analizę modeli w dziesięcioletnich okresach i porównując jej wyniki ze sobą, może się okazać, że niektóre kraje zmieniły model. Dodatkowym aspektem jest możliwość zmian samej klasyfikacji, na przykład w ostatnim z naszych przykładowych czterech dekad, poza modelami wyróżnionymi w poprzednich może pojawić się konieczność dodania nowego. Ewolucji podlega więc zarówno pozycja modelowa poszczególnych krajów, jak i sama klasyfikacja modeli.

⁷ Ian Gough wyróżnił trzy: *welfare state regime*, *informal security regime* oraz *insecurity regime*, ten ostatni trudno uznać za związany z polityką społeczną, gdyż przy kategorii „istota polityki społecznej” znalazła się adnotacja „nieobecna” (2004, s. 32).

Herbert Obinger i Uwe Wagschal (2001) przeprowadzili analizę 29 zmiennych podzielonych na trzy kategorie (społeczno-ekonomiczne, polityczno-institutionalne, wyników polityki społecznej). Zestawiono wyniki modelowania porównawczego w trzech okresach: 1960–1973, 1974–1995 i 1960–1995. W pierwszym Irlandia przypisana została do rodziny krajów anglojęzycznych, a w drugim – do rodziny krajów kontynentalnych (autorzy używali terminologii klasyfikacyjnej Castlesa). Z kolei Japonia w pierwszym okresie należała do rodziny krajów peryferyjnych, a w drugim – do rodziny anglojęzycznej. Interesujące, że przy uwzględnieniu trzeciego przedziału, czyli całego okresu, niektóre z krajów zmieniały przynależność, a były to Włochy (z kontynentalnej w dwóch pierwszych okresach do peryferyjnej) oraz Szwajcaria (z kontynentalnej w dwóch pierwszych okresach do anglojęzycznej). Największe wątpliwości dotyczą w tym zestawieniu Irlandii, która w każdym z analizowanych przedziałów czasowych została zaliczona do innego modelu (w ostatnim do rodziny krajów peryferyjnych). Zasadnicza informacja wynikająca z tych analiz jest jednak taka, że niezależnie od tego, jaki okres był brany pod uwagę, większość analizowanych krajów zachowała pozycję modelową (na 20 państw stała przynależnością modelową charakteryzowało się 16).

Dostrzeżenie możliwości zmiany pozycji modelowej połączone z hipotezami o demontażu czy redukcji *welfare state* (*retrenchment*), sugestiami, że powstaje nowy model w postaci *workfare state* (na przykład Golinowska 2003) czy aktywnej polityki społecznej (na przykład Rymsza 2003) oraz nową metodologią zbiorów rozmytych, doprowadziło do nowych analiz dynamiki modelowej (dynamika przynależności i dynamika klasyfikacji).

Barbara Vis wyróżniła pięć modeli – trzy klasyczne: konserwatywny, socjaldemokratyczny i liberalny, oraz dwa nowe: skąpe *workfare state* i hojne *workfare state* (w obu przypadkach chodzi o politykę społeczną z silnymi akcentami aktywizacji do pracy) (2007). Badanie dotyczyło 16 krajów na podstawie danych z roku 1985, 1995 i 2002 z zastosowaniem metody zbiorów rozmytych Ragina. Kraje porównywano pod względem trzech zoperacjonalizowanych cech: aktywizacji, hojności i ochrony (model operacyjny); na przykład model socjaldemokratyczny miał wysoki poziom w każdym z tych wymiarów, liberalny zaś – niski, z kolei skąpe *workfare state* miało wysoki poziom w pierwszym wymiarze i niski w pozostałych. Każdy kraj dla każdego z tych punktów w czasie oraz wyróżnionych pięciu modeli otrzymywał wynik z przedziału od 0 do 1 odpowiadający prawdopodobieństwu przynależności do danego modelu; krytyczną wartością było 0,5. W takim ujęciu można uchwycić trzy rodzaje zmian: 1) w ramach modelu (zmniejszenie lub zwiększenie prawdopodobieństwa przynależności do niego bez zmiany modelu); 2) między modelami klasycznymi (na przykład z modelu socjaldemokratycznego do konserwatywnego) albo nowymi; 3) między modelami typu *welfare* a modelami typu *workfare* (zmiana radykalna). Gdyby ktoś utrzymywał, że w świecie zachodnim polityka społeczna między latami 1985 a 2002 zmieniła się radykalnie

w kierunku od *welfare state* do skąpego *workfare state*, to moglibyśmy uznać na podstawie analizy Vis, że się myli, gdyż tylko przypadek Irlandii na szesnaście uwzględnionych potwierdzałby tę hipotezę (model liberalny *welfare state* w 1985 i w 1995, a skąpe *workfare state* w 2002). Między 1985 a 2002 rokiem radykalne zmiany międzymodelowe reprezentowały jeszcze Nowa Zelandia (od skąpego *workfare state* w 1985 do liberalnego *welfare state* w 1995 i 2002) oraz Dania (od mieszanki modelowej socjaldemokratyczno-konserwatywnej *welfare state* w 1985 do hojnego *workfare state* w latach 1995 i 2002). Jeżeli hipoteza dotyczyłaby tylko przejścia od *welfare state* do *workfare state*, to potwierdzają je tylko dwa przypadki na szesnaście, natomiast jeden jej przeczy (Nowa Zelandia⁸). Szwajcaria we wszystkich latach była zaliczana do modelu hojnego *workfare state*.

Metodologia zbiorów rozmytych pozwala również stwierdzić ilościowe zmniejszenie lub zwiększenie poziomu przynależności do danego modelu. Z analizy wyników otrzymanych przez VIS wynikało, że kraje paradygmatyczne dla modelu socjaldemokratycznego (Szwecja) oraz konserwatywnego (Niemcy) zanotowały bardzo duży spadek przynależności modelowej (ponad 20 punktów).

Łącznie analiza wyników Vis pozwala sformułować kilka ogólniejszych wniosków (tabelę przedstawiającą pełną analizę wyników zamieszczono w aneksie): 1) „kryzys *welfare state*” ani nie spowodował jego demontażu, ani nie wywołał rewolucyjnych zmian na masową skalę; 2) model socjaldemokratyczny zachował swoją pozycję (zmiany osłabiające zostały równoważone zmianami wzmacniającymi, więcej krajów przyłączyło się, niż odeszło od modelu); 3) model konserwatywny został wyraźnie osłabiony (znaczne zmniejszenie przynależności kraju podstawowego, odejście państw nie zostało zrównoważone przyłączeniem się innych); 3) model liberalny zachował swoją pozycję (zmiany wzmacniające zrównoważone zostały zmianami osłabiającymi).

Hudson i Kuehner przeprowadzili podobną analizę danych z 23 krajów dla lat 1994, 1998 i 2003 (2009). Ich model upraszczający składał się z czterech cech, które reprezentowały dwa aspekty polityki społecznej: produktywistyczny (inwestycje w edukację i inwestycje w szkolenia) oraz ochronny (ochrona zatrudnienia i ochrona dochodu). Na tej podstawie wyróżnili oni cztery czyste typy idealne oraz pięć hybrydowych. Przykładowo, czysty typ produktywistyczny reprezentował kombinację wysokich inwestycji w edukację i szkolenia oraz niskiej ochrony zatrudnienia i dochodu; czysty typ ochronny charakteryzował się kombinacją odwrotną; typ produktywistyczno-ochronny z kolei miał na wszystkich czterech skalach wysoką pozycję. W tle mamy hipotezę o zmianie w kierunku od funkcji ochronnych polityki społecznej (model ochronny) ku inwestowaniu w kapitał ludzki (model produktywistyczny).

Przykłady przynależności modelowej do czystych typów w 2003 roku przedstawiam w tabeli 6.

⁸ Do podobnych wniosków dochodzi Peter Starke, 2008, s. 145–151.

Tabela 6. Czyste modele polityki społecznej Hudsona i Kuehnera

Czysty typ modelowy	Kraje przynależące do typu
produktywistyczno-ochronny	Finlandia
produktywistyczny	USA, Nowa Zelandia
ochronny	Belgia, Niemcy
Na wszystkich skalach pozycja niska	Australia, Wielka Brytania

Źródło: Hudson i Kuehner (2009).

Finlandia i Wielka Brytania miały wynik 0,5, co oznacza, że ich przynależność do tych modeli miała charakter graniczny. Pierwsza miała taki sam wynik dla jednego z modeli hybrydowych – ochronnego plus (wysoki poziom zmiennych ochronnych i jednej inwestycyjnej). Z kolei Wielka Brytania trafiła też do modelu słabej ochrony (wysoki poziom jednej ze zmiennych ochronnych, niskie pozostałych). Typowa dla modelu socjaldemokratycznego Szwecja została przypisana do modelu ochronnego plus.

Bardziej interesuje nas jednak kwestia zmian międzymodelowych w większej grupie krajów. Przewidywane zmiany w kierunku produktywistycznej polityki społecznej w tym okresie dotyczyły jedynie Finlandii i Danii. Przy czym w pierwszym przypadku mamy do czynienia z przejściem od modelu ochronnego przez ochronny plus do produktywistyczno-ochronnego, czyli z wysokim poziomem ochrony zatrudnienia i socjalnej. W badaniu Vis Finlandia zmieniła model *welfare state* z socjaldemokratycznego w 1985 roku na konserwatywny. Z kolei Irlandia, która w analizach Vis potwierdzała popularne oczekiwania, zmieniła model słabej produktywności (1994, obie zmienne ochronne na niskim poziomie, jedna inwestycyjna na wysokim) na model produktywistyczny słabej ochrony (*weak productive-protective*, 1994 i 2003, jedna zmienna ochronna i jedna zmienna produktywistyczna na wysokim poziomie, a pozostałe na niskim).

Część krajów (dziewięć) nie zmieniła swojej pozycji modelowej w rozważanym okresie, okazało się jednak, że pozostałe dziesięć zmierza w kierunku przeciwnym do produktywistycznego, a w każdym razie mniej lub bardziej oddalało się od niego. O ile więc w badaniach Vis znajdujemy potwierdzenie hipotezy o tym, że model *welfare state* jest względnie stabilny, to już Hudson i Kuehner wstępnie pokazują, że występuje nawet trend ku wzmocnieniu jego klasycznych funkcji ochronnych.

Względnie niedawno Martin Seeleib-Kaiser podsumowuje kilkanaście studiów na temat przemian polityki społecznej, twierdząc, że nie mamy do czynienia ani z neoliberalnym demontażem *welfare state*, ani z jego „zamrożonym krajobrazem” (hipoteza, że zmiany są nieznaczące)⁹: „... transformacje *welfare*

⁹ Sformułowanie Espinga-Andersena z połowy lat dziewięćdziesiątych: „To, co widzimy w większości krajów, nie jest radykalną zmianą, jest to raczej zamrożony krajobraz *welfare state*”, czego najlepszym przykładem były kraje modelu kontynentalnego, zmiana wynegocjowana zachodziła w Australii i w Skandynawii, a Wielka Brytania i USA były świadkami „stopniowej erozji” ze słabnącymi związkami zawodowymi. Przykłady zmian na dużą skalę pochodziły z krajów post-

state są bardzo złożonymi procesami, których nie można ująć i wyrazić w prosty sposób, w rzeczywistości mamy do czynienia z jego wieloma i wielowymiarowymi transformacjami”, „... jesteśmy świadkami... zmiany w konfiguracji celów (*refocusing*) państwowej interwencji oraz redefinicji mieszanej gospodarki dobrobytu (*mixed economy of welfare*)” (2008, s. 210, 211). Pierwszy proces może polegać na tym, że bardziej niż bezpieczeństwo socjalne uwagę reformatorów przyciąga kwestia aktywizacji zawodowej, co najlepiej widać w polityce zatrudnienia i na jej styku z zabezpieczeniem społecznym (na przykład system rentowy, pieniężna pomoc dla zdolnych do pracy). Dodatkowo można wskazywać na rosnące znaczenie celów z zakresu polityki rodzinnej i edukacyjnej. W drugim przypadku (*welfare mix*) mamy do czynienia ze wzrostem roli prywatnych organizacji usługowych (podmiotów) w polityce społecznej, na przykład w systemach emerytalnych (firmy zarządzające funduszami emerytalnymi), w ochronie zdrowia (niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej), ale też w pomocy społecznej (tu w szczególności organizacje społeczne).

Program badawczy procesu reform dojrzałych *welfare states* zainicjował w latach dziewięćdziesiątych Paul Pierson (1994). Wyróżnił on trzy różne wymiary restrukturyzacji *welfare state* (2001, s. 419–427): ograniczanie kosztów, „rekomodifikacja”, „rekalibracja” (tu dodatkowo dwa rodzaje: racjonalizacja i uzupełnienie). Do tej listy Chris Pierson dodaje jeszcze instytucjonalne przemieszczenie (*institutional resettlement*) [2008] za Catherine Trampusch, która analizowała reformy wcześniejszych emerytur w Niemczech (2005).

Rodzaje reform redukujących politykę społeczną w krajach rozwiniętych

- **Ograniczanie kosztów** (cięcie wydatków społecznych)
- **Rekomodifikacja** (ograniczanie dostępności, zmniejszanie hojności świadczeń)
- **Rekalibracja**
 - **Racjonalizacja** (poprawianie struktury bodźców wobec wyraźnych nadużyć)
 - **Uzupełnienie** (uwzględnianie nowych potrzeb, nowych ryzyk socjalnych, nowych grup zagrożonych)
- **Instytucjonalne przemieszczenie** (przeniesienie odpowiedzialności za dany element polityki społecznej z państwa do systemu stosunków umownych, na przykład układów zbiorowych)

komunistycznych i Chile, czyli spoza klubu bogatych społeczeństw (1996, s. 24). Autor ten pisał w kontekście modelu kontynentalnego o impasie, podobnie Martin Rhodes interpretował zamrożenie krajobrazu nie jako powód do zadowolenia z osiągnięcia trwałej równowagi, ale jako przejaw sklerozy (2001, s. 176). W badaniach ilościowych udział wydatków społecznych w PKB krajów najbogatszych nadal rośnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, tyle że wolniej, co można by uznać za zamrożenie trendu wzrostowego. Czasem ta informacja przedstawiana jest jako obalenie mitu o kryzysie *welfare state* (Castles 2004).

Spotkać można też prostsze klasyfikacje reform (Haeuserman, 2008): rekali-bracja – uwzględnianie nowych grup zagrożonych (co można uznać za zgodne z dyskursem nowych ryzyk socjalnych, patrz m.in. Bonoli 2006); ograniczanie (*retrenchment*) – zmniejszanie wysokości świadczeń, na przykład poprzez zmianę zasad obliczania, waloryzacji. O dwóch wymiarach reform pisał też Jochen Clasen, odróżniając: ograniczanie w wymiarze kierunków polityki oraz restrukturyzację w wymiarze profilu polityki (2004, s. 21).

Modele wyjaśniające

Opis genezy i późniejszej ewolucji polityki społecznej, stwierdzone różnice międzymodelowe w czasie i przestrzeni rodzą pytania o wyjaśnienia przyczynowe. W odpowiedzi zgłoszono już co najmniej kilka mniej lub bardziej generalnych teorii polityki społecznej, w szczególności w jej formie państwowej, tak charakterystycznej dla XX wieku.

Mel Cousins podsumował dotychczasowe osiągnięcia teorii polityki społecznej poprzez wyróżnienie sześciu podstawowych tez o *welfare state* (2006):

1. Powstało ono w wyniku „logiki industrializacji”¹⁰.
2. Rozwijało się w odpowiedzi na potrzeby zaawansowanego kapitalizmu.
3. Było produktem modernizacji społeczeństw.
4. Kształtowało się pod wpływem walki politycznej i klasowej.
5. Na jego kształt wpływała także społeczna organizacja produkcji.
6. Determinowały je struktura i interesy państwa oraz administracji państwowej.

Teoriom rozwoju polityki społecznej w Wielkiej Brytanii poświęcili całą książkę Martin Powell oraz Martin Hewitt (2002). Wyróżnili oni cztery ich grupy: ekonomiczne, organizacyjne (na przykład nowe zarządzanie publiczne), polityczne (na przykład teoria obywatelstwa socjalnego T.H. Marshalla, polityka partyjna) oraz społeczne (na przykład wpływ wojny światowej). W ramach każdej z nich znalazło się po kilka przykładowych wyjaśnień, na przykład wśród ekonomicznych były teorie neomarksistowskie, logika industrializacji, wyjaśnienia Keynesowskie, postindustrializm, postfordyzm oraz globalizacja ekonomiczna.

Między innymi pod wpływem popularności koncepcji Espinga-Andersena bardzo silną pozycję wśród teorii wyjaśniających *welfare state* uzyskała hipoteza zasobów władzy (*power resources theory*, O’Connor, Olsen 1998; Korpi 2006). Główną rolę w wyjaśnianiu polityki społecznej przypisuje się w niej lewicy politycznej i społecznej (ruch robotniczy, partie socjaldemokratyczne i związki zawodowe), u której podstaw był konflikt klasowy charakterystyczny dla kapitalizmu. Ze względu na pomijanie roli pracodawców, którzy w części również popierali rozwój polityki spo-

¹⁰ Torben Iversen wyjaśniał ekspansję wydatków społecznych w krajach rozwiniętych w latach 1960–2000 procesem deindustrializacji, czyli zmniejszającym się udziałem zatrudnienia w przemyśle (2001). Jeżeli nie przypiszemy tej teorii do logiki industrializacji, to należałoby listę Cousinsa o nią uzupełnić.

łecznej, spotkała się ona z krytyką, a także próbami syntezy obu podejść, co doprowadziło do jeszcze jednej propozycji klasyfikacji modelowej – trzy modele (*worlds*) formowania kapitału ludzkiego (Iversen, Stephens, 2008)¹¹.

Hipotezy przytoczone przez Cousinsa są charakterystyczne dla wyjaśniania powstania i wzrostu *welfare state*, ale przynajmniej od lat dziewięćdziesiątych pojawiają się nowe koncepcje, za pomocą których starano się wyjaśnić proces jego demontowania lub ograniczania. Podsumowuje je Peter Starke (patrz też wyżej – szersze spojrzenie niż tylko *retrenchment*).

Tabela 7. Hipotezy wyjaśniające ograniczanie *welfare state*

Teoria	Hipotezy/zmienne
Funkcjonalizm	
presja problemów wewnętrznych	Nowe ryzyka społeczne, deindustrializacja itp. powodują wzrost wydatków społecznych, które rządy starają się ograniczać – cięcia
globalizacja	Wyścig do dna w pogoni za międzynarodową konkurencyjnością – cięcia Ryzyka wynikające z globalizacji są kompensowane poprzez politykę społeczną, więc – im bardziej otwarta gospodarka tym mniej cięć Globalizacja nie ma wpływu na politykę społeczną
Teorie konfliktu	
polityka starej daty	Rządy prawicowe prowadzą politykę cięć, ewentualnie w ich efekcie są one głębsze niż w przypadku rządów lewicowych Wpływ partii lewicowych zanika lub słabnie
nowy wpływ partii	Specyficzne konstelacje partyjne wywołują efekty sprzeczne z oczekiwaniami, na przykład większe cięcia za rządów lewicy
Instytucjonalizm	
instytucje polityczne ^a	Im większa liczba graczy może zawetować reformy (<i>veto points</i>), tym trudniej przeprowadzić cięcia Fragmentaryzacja instytucji ułatwia politykę cięć
instytucje polityki społecznej	Granice wzrostu, czyli im większe wydatki społeczne, tym bardziej prawdopodobne cięcia Ze względu na międzyklasowe sojusze uniwersalne <i>welfare state</i> są bardziej odporne na próby cięć Wpływ dotychczasowego rozwoju instytucjonalnego (<i>path dependency</i>) utrudnia politykę cięć

^a W czysto politologicznym ujęciu i w kontekście reform emerytalnych w krajach modelu kontynentalnego cztery hipotezy wyjaśniające plus swoją własną omawia Silja Haeusermann (2008).

Źródło: P. Starke 2008, s. 39–40.

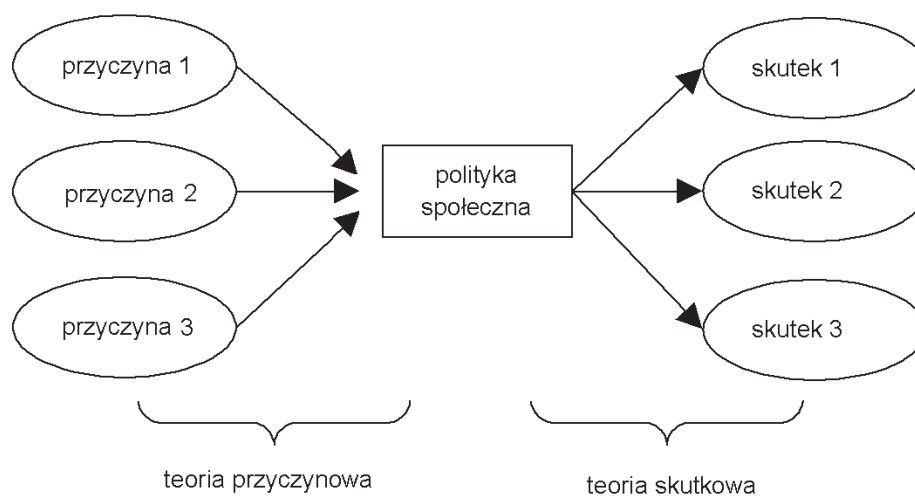
¹¹ W ujęciach spod znaku *varieties of capitalism* z uwzględnieniem roli pracodawców istotne znaczenie mają kwalifikacje i ich tworzenie, w związku z tym Kathleen Thelen pisała o *skill regimes* (2004). W szerszym ujęciu mowa też o *employment regimes*, na przykład Gallie (2007, zwięzły opis trzech modeli: *inclusive*, *dualist* i *market*, s. 16–19).

Model empiryczny ujmujący przynajmniej część z najpopularniejszych hipotez został przedstawiony względnie niedawno przez Paula Penningsa, który starał się go zweryfikować przy pomocy metody zbiorów rozmytych (2005). Na tym przykładzie można dobrze pokazać model polityki społecznej w jego funkcji wyjaśniającej, a także opcje operacjonalizacyjne.

**Wydatki społeczne = wpływy lewicy + poziom korporacjonizmu
+ otwartość gospodarki + udział osób starszych**

Empiryczna weryfikacja modelu dotyczyła trzech okresów w latach 1980–1998 i okazało się, że „...we wszystkich okresach wydatki społeczne były wysokie w przypadku otwartej gospodarki z rządami lewicy i/lub ze starzejącą się ludnością”, ale również występowały one z brakiem rządów lewicy przy wysokim poziomie korporacjonizmu lub dużym udziale ludności starszej (s. 327). W przypadku cięć okazało się, że bardziej były one prawdopodobne w krajach z rozwiniętą polityką społeczną, należących do modelu kontynentalnego lub skandynawskiego. Pennings sugeruje przy tym, że ten sam czynnik (otwartość gospodarki) w jednym okresie może sprzyjać wysokim wydatkom, w innym zaś – cięciom (s. 329).

Modele o charakterze skutkowym, czyli teorie wyjaśniające wpływ polityki społecznej na problemy społeczne i hipotezy z tym związane, były dotąd analizowane w mniejszym stopniu. Prawdopodobnie działo się tak, dlatego że utożsamiano cele polityki społecznej z domniemanymi skutkami jej działania, więc nie dostrzegano problemu ani też potrzeby jego wyjaśnienia. Wraz z narastającą krytyką, w szczególności pomocy społecznej w krajach zaliczanych do modelu liberalnego (na przykład Charles Murray, David Green), coraz wyraźniej zaczęto stawiać kwestie zarówno skuteczności, jak i efektywności polityki społecznej. Jak każda inna polityka publiczna została ona powołana do realizacji pewnych celów, na przykład ograniczania ubóstwa, nierówności i dezintegracji społecznej, ale samo jej istnienie nie gwarantuje ich osiągnięcia. Po pierwsze, wiele innych czynników czy instrumentów może przyczyniać się do realizacji tych celów, na przykład zatrudnienie czy przedsiębiorczość to lepsze zabezpieczenie przed ubóstwem niż tradycyjna pomoc społeczna. Po drugie, stawiano też hipotezy, że negatywnym skutkiem ubocznym polityki społecznej mogą być pogłębianie i utrwalanie problemów, do których rozwiązania została ona powołana (ale też generowanie problemów nowych). Razem stwarza to przestrzeń do stawiania hipotez dotyczących wpływu polityki społecznej nie tylko na problemy społeczne, ale też na społeczeństwo, gospodarkę, politykę, kulturę itd. Uwagę przenosimy więc z przyczyn i uwarunkowań polityki społecznej na jej skutki oraz na mechanizmy i warunki, które je wywołują.

Schemat 3. Wyjaśnienia przyczynowe i skutkowe polityki społecznej

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na to, że polityka społeczna w zależności od koncepcji może być mniej lub bardziej złożona, również jej skutki mogą być wielowymiarowe i wielokierunkowe. Jest tak jednak z każdą polityką publiczną, a ujmując szerzej – z każdym działaniem zbiorowym na większą skalę.

Stosunkowo najłatwiej odpowiedzieć na pytania dotyczące skutków dochodowych polityki fiskalnej i transferowej. Pomocniczo wykorzystywany jest tu paradygmat redystrybucyjny, który zakłada hipotetyczne rozkłady dochodu przed wprowadzeniem podatków, składek obowiązkowych, transferów socjalnych i usług społecznych.

Schemat 4. Od dochodu pierwotnego do finalnego

DOCHÓD PIERWOTNY (wynagrodzenia, honoraria, dochody z samozatrudnienia, dochody z kapitału)
 + świadczenia pieniężne
 = DOCHÓD BRUTTO
 – bezpośrednie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne
 = DOCHÓD DO DYSPOZYCJI
 – podatki pośrednie
 + świadczenia rzeczowe i usługi (ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo itd.)
 = DOCHÓD FINALNY
 Uwzględnienie wielkości i struktury gospodarstwa domowego (skale ekwiwalentności)
 Uwzględnienie siły nabywczej dochodu (poziom cen)
 = EKWIWALENTNY i REALNY DOCHÓD FINALNY

Źródło: H. Uusitalo (za: Mabbet i Bolderson 1999, s. 39) oraz A.B. Atkinson (2001, s. 54).

Dla każdego z wyróżnionych rodzajów dochodu możemy obliczać miary ubóstwa i nierówności, a następnie porównywać je między sobą, co da nam informację m.in. o tym, o ile zmniejszyło się ubóstwo i nierówności w związku z polityką podatkowo-transferową. Przykład takiego podejścia (bez uwzględnienia wpływu usług społecznych) przedstawiam za Timothy Smeedingiem.

Tabela 8. Wpływ polityki podatkowo-transferowej na poziom ubóstwa

	Stopa ubóstwa (w %)			Redukcja stopy ubóstwa przez ubezpieczenie społeczne (w %)	Redukcja stopy ubóstwa łącznie (w %)
	dochód rynkowy	po ubezpieczeniu społecznym i podatkach	po pomocy społecznej		
Szwecja (00)	28,8	11,7	6,5	59,4	77,4
Belgia (00)	34,6	8,9	8	74,3	76,9
Austria (00)	31,8	9,1	7,7	71,4	75,8
Niemcy (00)	28,1	10,6	8,3	62,3	70,5
Finlandia (00)	17,8	11,4	5,4	36	69,7
Holandia (99)	21	9,6	7,3	54,3	65,2
Wielka Brytania (99)	31,1	23,5	12,4	24,4	60,1
Włochy (00)	30	13,7	12,7	54,3	57,7
Kanada (00)	21,1	12,9	11,4	38,9	46
Irlandia (00)	29,5	21,2	16,5	28,1	44,1
USA (00)	23,1	19,3	17	16,5	26,4
<i>Średnia</i>	27	13,8	10,3	47,2	60,9

Źródło: Smeeding 2005, s. 33.

Oprócz wykorzystania paradygmatu redystrybucyjnego można też analizować korelacje między polityką społeczną a poziomem wskaźników problemów społecznych. Tego rodzaju analizy przeprowadził ostatnio Francis G. Castles, operacjonalizując politykę społeczną za pomocą wydatków społecznych, ale z podziałem na kilka ich rodzajów: 1) wydatki związane z wiekiem (emerytury i renty rodzinne); 2) wydatki związane z wiekiem produkcyjnym (wydatki całkowite odjąć 1, plus wydatki na ALMP, czyli aktywną politykę rynku pracy); 3) wydatki zdrowotne; 4) wydatki związane z innymi usługami; 5) wydatki całkowite. Analiza korelacji tych zmiennych z jednym wskaźnikiem nierówności oraz trzema ubóstwa (dla 16 krajów OECD) pozwoliła m.in. wysnuć wniosek, że wydatki pierwszego i trzeciego rodzaju (emerytury, renty i zdrowotne) są słabo powiązane z poziomem nierówności i ubóstwa. Najsilniejsza korelacja ujemna (powyżej 0,8) zachodziła między wydatkami społecznymi związanymi z wiekiem produkcyjnym a poziomem nierówności, ubóstwem ogólnym

oraz ubóstwem dzieci (znacznie słabszy okazał się związek z ubóstwem osób starszych). Z faktu nawet silnej korelacji nie wynikają wnioski o charakterze przyczynowo-skutkowym, ale w ten sposób otrzymujemy hipotezy w dziedzinie teorii skutkowej polityki społecznej.

Model skutkowy polityki społecznej można przedstawić następująco:

**ubóstwo i nierówność dochodowa = ubezpieczenia emerytalno-rentowe
+ pomoc społeczna + świadczenia rodzinne + świadczenia dla bezrobotnych
+ reszta świadczeń społecznych.**

Jeżeli weźmiemy pod uwagę coraz bardziej zaawansowane metody pomiaru ubóstwa wielowymiarowego (na przykład Kakwani, Silber 2008) oraz fakt, że usługi społeczne też się do jego redukcji mogą przyczyniać, model mógłby wyglądać tak:

**ubóstwo i nierówność wielowymiarowe = pieniądze świadczenia
ubezpieczeniowe + pieniądze świadczenia pomocowe + inne świadczenia
pieniężne + usługi społeczne.**

Oczywiście należy wziąć pod uwagę, że na wielowymiarowe ubóstwo i nierówności mają wpływ też inne czynniki spoza listy tych, które są najczęściej uznawane za elementy polityki społecznej w ujęciach porównawczych.

Modele normatywne

Model normatywny polityki społecznej można sobie wyobrazić podobnie jak model operacyjny; spośród wielu możliwych kryteriów jej oceny świadomie wybrać należy tylko niektóre. W tym sensie, każda propozycja listy kryteriów z ewentualną ich hierarchizacją może być uznana za kandydatkę na model oceniający polityki społecznej. Cała teoria powinna oczywiście zawierać także uzasadnienie doboru i hierarchizacji kryteriów oceny polityki społecznej.

Dyskusja o ogólniejszych kryteriach oceny polityki publicznej toczona jest od dość dawna. Deborah Stone twierdziła, że wszystkie cele w polityce publicznej sprowadzić można do czterech: sprawiedliwość (*equity*), efektywność, bezpieczeństwo i wolność, podkreślając przy tym, że mamy spory zakres wyboru jeżeli chodzi o interpretację każdego z nich (2002, s. 35–131). Z kolei Nicholas Barr wymienia w tym samym kontekście efektywność, sprawiedliwość (*equity*) i sprawność administracyjną (2004, s. 10).

Należy pamiętać, że gdy politykę społeczną potraktujemy jako część polityki publicznej, to logiczne byłoby najpierw zastosowanie do niej kryteriów oceny każdej polityki publicznej, a następnie kryteriów specyficznych dla tej szczególnej polityki publicznej. Jeżeli z kolei sama polityka społeczna jest zbiorczą

nazwą dla polityk szczegółowych, znowu można sobie wyobrazić uniwersalne oraz specyficzne kryteria oceny (trzy poziomowy model ewaluacyjny).

Najbardziej intuicyjnym źródłem kryteriów polityki społecznej są jej cele. Kilka ich zestawów przedstawiam w tabeli 9.

Tabela 9. Cele polityki społecznej według różnych autorów

Autor	Cele polityki społecznej
Julian Auleytner	<ul style="list-style-type: none"> • wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami • dawanie im równych szans • asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego
Kenneth Boulding	<ul style="list-style-type: none"> • budowanie tożsamości wspólnotowej • tworzenie integracji • przeciwdziałanie alienacji
Jan Danecki	<ul style="list-style-type: none"> • powszechność szeroko pojętego dobrobytu • rozwój i racjonalne spożytkowanie społecznego zasobu zdolności i umiejętności • wolność indywidualna (ekspresja dążeń jednostek), która nie realizuje się kosztem wolności innych jednostek i zbiorowości
Thomas H. Marshall	<ul style="list-style-type: none"> • eliminacja ubóstwa, • maksymalizacja dobrobytu • osiąganie równości
Kazimierz Secomski	<ul style="list-style-type: none"> • wszechstronność postępu społecznego, • powszechność i równy dostęp do świadczeń socjalnych, • stopniowanie i optymalizacja tempa pożądanych zmian społecznych
Barbara Szatur-Jaworska i Grażyna Firlit-Fesnak	<ul style="list-style-type: none"> • bezpieczeństwo socjalne • zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu • zapewnienie ładu społecznego
Jan Szczepański	<ul style="list-style-type: none"> • przewyższanie niedostatku • szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie • zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom
Wacław Szubert	<ul style="list-style-type: none"> • poprawa warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności • usuwanie nierówności społecznych • podnoszenie kultury życia

Źródło: Szarfenberg (2008a), informacje bibliograficzne – tamże.

Propozycje Marshalla, Bouldinga, Daneckiego, Secomskiego, Szuberta i Szczepańskiego zostały sformułowane na początku lat osiemdziesiątych lub wcześniej, więc można zapytać, czy nadal są aktualne.

Można spróbować dokonać syntezy i wszystkie te propozycje sprowadzić do trzech: 1) wszechstronny dobrobyt; 2) sprawiedliwość społeczna; 3) inte-

gracja społeczna. Mimo że wszyscy autorzy wymienieni w tabeli pisali o polityce społecznej, pojawia się pytanie, na ile te kryteria są specyficzne w porównaniu z kryteriami oceny polityki publicznej jako takiej.

Po operacjonalizacji (na przykład wskaźniki statystyczne ubóstwa, nierówności i dezintegracji) mogą być to bezpośrednio kryteria oceny polityki społecznej, a więc jej model oceniający lub ewaluacyjny. Modele ewaluacyjne mogą oczywiście zawierać więcej kryteriów niż te wskazane przeze mnie. Paul Spicker dodaje jeszcze kondycję gospodarki, która zawsze była istotna dla ekonomistów (2000), a Robert E. Goodin i inni (1999) także stabilność społeczną i autonomię. Z kolei Jolanta Supińska twierdziła, że z pojęciem polityki społecznej zrosły się takie wartości jak kolektywizm, równość, bezpieczeństwo, życie, do czego dodawała dwie kolejne – wolność i efektywność (1991). Byłby to więc model sześciokryterialny. W jednej z publikacji wyróżniono już 110 wartości podzielonych na dziewięć grup (Danecki 1991, s. 53–56), jednak mam wątpliwości, czy stanowiło to model ewaluacyjny, z pewnością nie w sensie upraszczającym i raczej bez odniesienia do specyficznie rozumianej polityki społecznej.

Najbardziej złożoną oraz specyficzną propozycję modelu ewaluacyjnego dla polityki społecznej z uwzględnieniem jej poszczególnych elementów (na przykład cele, formy świadczeń, warunki uprawniające, sposób finansowania) zaproponował Donald E. Chambers (2005). Dla każdego z nich wyróżnione zostały kryteria specyficzne, a ponadto każdy oceniany był pod względem dwóch rodzajów kryteriów uniwersalnych: 1) konsekwencje elementu polityki społecznej dla klientów lub użytkowników programu pod względem adekwatności, sprawiedliwości i efektywności; 2) dopasowanie do wyników analizy problemu społecznego (definicja problemu, analiza przyczynowa, analiza wartości i ideologii oraz wygranych i przegranych).

Kryterium oceny oznacza, że polityka społeczna mająca większe osiągnięcia w oznaczanym przez nie obszarze w porównaniu z inną polityką społeczną (na przykład w innym kraju lub w przeszłości czy też dopiero planowaną) powinna być uznana za lepszą lub mającą większą wartość. Informacja tego rodzaju jest bardzo istotna dla celów praktycznych, gdyż może być podstawą uzasadnienia reform, które miałyby poprawić wyniki gorszej z polityk pod względem danego kryterium. Poza tym w teorii decyzji wielokryterialna ocena alternatywnych działań (a w naszym przypadku alternatywnych polityk społecznych) jest podstawą do podejmowania decyzji, tzn. należy wybrać to działanie czy politykę, które charakteryzuje się lepszym profilem w przestrzeni kryteriów ewaluacyjnych. Modele ewaluacyjne umożliwiają nam ocenę polityki społecznej lub jej elementów, co ma zasadnicze znaczenie dla dokonywania racjonalnych wyborów w tym zakresie.

Zastosowanie jednocześnie modeli porównawczych i ewaluacyjnych przedstawię na przykładzie badań zespołu Roberta E. Goodina (1999). Do porównania

Tabela 10. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla części składowych polityki społecznej

Podstawowy element polityki	Specyficzne kryteria ewaluacyjne
cele i zadania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie tylko dostarczanie świadczeń i usług, ale również ich wpływ na grupy docelowe. 2. Jasność, mierzalność, manipulowalność. 3. Włączenie standardów jakości i wyszczególnienie adresatów (<i>target</i>).
formy świadczeń i usług	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stygmatyzacja. 2. Docieranie do adresatów. 3. Koszty-skuteczność. 4. Zastępowalność. 5. Suwerenność konsumenta. 6. Sprzeczności (<i>trade-offs</i>). 7. Przymusowość/naruszanie prywatności. 8. Złożoność i koszty administracyjne. 9. Przystosowanie do różnych użytkowników. 10. Ryzyko polityczne.
warunki uprawniające	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nadmierne/niedostateczne wykorzystanie. 2. Zbyt duże koszty. 3. Stygmatyzacja/alienacja. 4. Demobilizacja do prac. 5. Bodźce do prokreacji i rozwiązywania małżeństw i/lub dziedziczna zależność od świadczeń.
administracja i dostarczanie usług	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy istnieje wyartykułowana forma polityki/programu. 2. Integracja/trwałość. 3. Dostępność. 4. Odpowiedzialność. 5. Upodmiotowienie klienta/konsumenta. 6. Uczestnictwo konsumenta w podejmowaniu decyzji. 7. Radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością.
finansowanie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trwałość finansowania. 2. Stabilność mimo zmian ekonomicznych (inflacja/recesja) i demograficznych (wyże i niżej, starzenie się społeczeństwa).

Źródło: skrócona i uproszczona tabela za Chambers i Wedel 2005, s. 56–57.

krajów modelowych zastosowano kilkanaście wskaźników, które były operacjonalizacją sześciu kryteriów ewaluacyjnych, a dane pochodziły z badań panelowych z dekady 1985–1995. Celem badań była ocena, jak trzy główne modele reprezentowane przez jedno państwo wypełniają zadania, które uznawane są w ramach każdego z nich za priorytetowe. W tabeli zastosowałem skalę punktową od 1 do 4, im więcej punktów, tym lepiej dany model-państwo wypełnia zadanie.

Tabela 11. Wyniki ewaluacyjne trzech państw modelowych

	USA (model liberalny)	Holandia (model socjaldemokratyczny)	Niemcy (model korporacyjno-konserwatywny)
Wysokie i rosące dochody	1	3	3
Niski poziom ubóstwa przed ingerencją państwa	2	2	1
Niski poziom ubóstwa po ingerencji państwa	1	4	3
Wysoki poziom zatrudnienia	3	1	2
Pełne zatrudnienie	3	2	2
Dochód z pracy pozwalający uniknąć ubóstwa	2	2	3
Prywatne transfery pozwalające uniknąć ubóstwa	1	1	1
Świadczenia adresowane tylko do ubogich	3	1	1
Świadczenia trafiające do wszystkich ubogich	2	4	3
Świadczenia pozwalające uniknąć ubóstwa	1	4	3
Znaczna równość dochodów przed ingerencją państwa	1	2	1
Znaczna równość dochodów po ingerencji państwa	2	4	3
Stabilność dochodu przed interwencją państwa	1	2	1
Stabilność dochodu po interwencji państwa	2	2	3
Równość dochodów z pracy	1	3	2
Równość dostępu do edukacji	1	3	3
Stabilność zatrudnienia głów rodzin	3	3	2
Stabilność gospodarstw domowych	1	3	2
Rola transferów stabilizująca sytuację rodzin	2	2	3
<i>Suma punktów:</i>	33	48	42

Źródło: Goodin i in. 1999, s. 242, 243, 244, 245, 249, 250, 255, 256, 257 (niektóre z porównań pominąłem, ale nie zmienia to łącznego wyniku).

W oryginale zamiast punktów były gwiazdki (przyznawane na podstawie porównań sporego zestawu wskaźników), które przełożyłem na punkty (jedna „*” równa się 1 punkt). Brakowało tam też podsumowania, czyli zliczenia liczby gwiazdek-punktów (posunąłem się więc dalej niż autorzy). Najwięcej punktów za dekadę 1985–1995 zebrał model socjaldemokratyczny w wydaniu holenderskim. Może Holandia nie była najbardziej typowym krajem dla modelu socjaldemokratycznego (przynajmniej pod względem polityki rynku pracy), niemniej jednak „wygrywa” ona w tym porównaniu¹².

Po analizie tego rodzaju możemy tworzyć rankingi ewaluacyjne, czyli uporządkować listę ocenionych krajów według oceny sumarycznej. Modele porównawcze będące najwyżej w tych rankingach powinny zostać uznane za najlepsze w danej przestrzeni ewaluacyjnej, co może być wykorzystane do tworzenia drugiego rodzaju modeli normatywnych polityki społecznej – modeli zalecających.

W wyniku zastosowania modeli ewaluacyjnych otrzymujemy rankingi ewaluacyjne ocenionych polityk społecznych. Jeżeli stoimy przed problemem wyboru spośród alternatywnych polityk społecznych, te z nich, które zostały ocenione najlepiej, powinny być wybrane, co dyktuje procedura racjonalnego podejmowania decyzji lub racjonalnego wyboru (pomijam jej krytykę jako nieprzystającą do rzeczywistych procesów decyzyjnych czy wytykanie jej technokratyzmu sprzecznego z zasadami demokratycznego kompromisu czy partycypacji). Wówczas od oceny przechodzimy do rekomendacji i wyboru, czyli do fazy najbliższej praktyce. Model polityki społecznej w tym sensie to wzór do naśladowania – modelowa polityka społeczna, którą zasadnie ocenia się jako najlepszą w porównaniu z innymi.

Można zastanawiać się, jaki potencjał naśladowczy mają modele polityki społecznej wyróżniane na podstawie analiz porównawczych. Skoro w rankingu ewaluacyjnym wygrywa pewien model X, na przykład socjaldemokratyczny, to jakie ma to znaczenie dla ekspertów z kraju reprezentującego gorszy model Y, na przykład liberalny? Być może szczegółowa analiza różnic między tymi modelami doprowadzi do stwierdzenia, które z elementów polityki społecznej w tym kraju powinny być zmienione, aby został on uznany za należący do modelu X. Oczywiście, od wiedzy co powinno być zmienione, do wiedzy, jak to zrobić oraz sukcesu implementacyjnego reform, droga może być bardzo daleka. W szczególności wynikać to może stąd, że sam model porównawczy polityki społecznej może być uznany za część szerszego modelu kapitalizmu zapewne jeszcze trudniejszego do zmiany (Schroeder 2008).

¹² Kilka innych podejść empirycznych do ewaluacji polityki społecznej pokazałem w referacie dotyczącym komparatystryki ewaluacyjnej (Szarfenberg 2009).

Polityczne zastosowania modeli polityki społecznej

Esping-Andersen twierdził, że wyzwania dla *welfare state* mają charakter zewnętrzny wobec tej instytucji i zaliczył do nich: 1) nową gospodarkę globalną, która sprawia, że zatrudnienie i płace muszą być bardziej elastyczne; 2) starzenie się ludności podważające dotychczasowe systemy zabezpieczenia społecznego; 3) niestabilność rodziny, która nie jest w stanie opiekować się swoimi członkami, w związku z czym wzrasta ryzyko ubóstwa¹³. Nowa sytuacja prowadzi do dylematu: zachowamy dotychczasowe standardy, ale za cenę masowego bezrobocia. Z kolei, żeby je ograniczyć, potrzebna jest deregulacja w amerykańskim stylu, co prowadzi do wzrostu ubóstwa i nierówności (1999, s. 3).

W innej wersji mowa nie o dylemacie, ale o „trylemacie” – w warunkach współczesnych zserwicyzowanych gospodarek niemożliwe ma być jednoczesne osiągnięcie zrównoważonego budżetu, niskiego poziomu nierówności i wysokiego poziomu zatrudnienia (Iversen, Wren 1998; Iversen 2005). Okazuje się, że dowody empiryczne na jego istnienie oceniane są jako „zaskakująco chwiejne” (Giddens 2006, s. 20; Hemerijck 2006, s. 110), spotkać można też twierdzenia, że przestał istnieć w zmienionych warunkach (Galbraith, Garcilazo 2005). Na możliwość jednoczesnego osiągnięcia celów zatrudnieniowych i egalitarystycznych, w czym najlepszy okazywał się dotąd model skandynawski, wskazuje Lane Kenworthy na podstawie porównawczej analizy empirycznej, oferując przy tym zestaw zaleceń dostosowanych do zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych zgrupowaniach modelowych (patrz ramka).

Reformy zalecane na podstawie analizy empirycznej (Kenworthy 2008, s. 279)

- Kraje anglosaskie
 - Wzrost ustawowej płacy minimalnej
 - Wzrost hojności niektórych świadczeń
 - Wzrost stóp podatkowych
- Kraje anglosaskie i kontynentalne
 - Wzrost wsparcia dla wysokiej jakości opieki dla dzieci i przedszkoli
 - Większy nacisk na politykę aktywizacji
- Kraje kontynentalne i skandynawskie
 - Zmniejszenie ochrony zatrudnienia
 - Zmniejszenie składek od płac i podatków konsumpcyjnych
 - Zmniejszenie wymiaru długich urlopów rodzicielskich
 - Niewielkie zmniejszenie płac niskich oraz ograniczenie dostępu i zmniejszenie czasu wypłacania niektórych zasiłków
 - Wprowadzenie świadczeń zależnych od zatrudnienia (kredyty podatkowe) i ewentualnie ustawowej płacy minimalnej

¹³ Krytyczne spojrzenie na to, co rzeczywiście jest, a co nie jest wyzwaniem dla współczesnych *welfare states* prezentują Mads Meier Jaeger i Jon Kvist, konstatując, że te rzeczywiste wyzwania wymagają raczej więcej niż mniej polityki społecznej (2003).

W dokumentach o charakterze politycznym, na przykład uzasadnienia konieczności zmian polityki społecznej w jakimś kierunku (w tym zamian o charakterze międzymodelowym), wskazuje się również na rozmaite zjawiska i procesy jako nowe wyzwania, na które powinno się odpowiedzieć mniej lub bardziej konkretnymi reformami polityki społecznej. Podejście tego rodzaju przedstawię na podstawie analizy dwóch dokumentów towarzyszących odnowionej Agencji Społecznej przedstawionej przez Komisję Europejską w 2008 roku.

Tabela 12. Nowe wyzwania dla polityki społecznej w Unii Europejskiej

Obszar	Nowe realia i wyzwania
społeczeństwo	wzrost przeciętnej długości życia, co zagraża finansom systemów zabezpieczenia społecznego
	spadek liczby urodzeń poniżej poziomu aspiracji
	obciążenie demograficzne, społeczne wyobcowanie, wzrost ubóstwa osób starszych
	podziały i konflikty międzypokoleniowe
	zmiany zachodzące w modelu rodziny, na przykład mniejsza stabilność małżeństw, rodziny niepełne
	dyskryminacja i nierówności pod względem płci
	ubóstwo wielu regionów, rosnące ubóstwo dzieci
	migracje i problemy z integracją imigrantów
gospodarka	utrzymujące się bezrobocie
	wypadanie z rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym
	siła robocza ma problemy z dostosowaniem się do szybkich zmian na rynku pracy
	segmentacja rynku pracy związana z końcem modelu „praca na całe życie” i nowymi sposobami zatrudniania
	niska jakość edukacji w upowszechnianiu podstawowych umiejętności, wypadanie młodzieży z systemu edukacyjnego
styl życia i system wartości	słabnące tradycyjne więzi rodzinne, tendencja do indywidualizacji oraz koncentrowanie uwagi na konsumpcji
	spada zaufanie do instytucji politycznych i udział w życiu publicznym
	obawy związane z globalizacją i zwiększonym kontaktem z innymi kulturami
	nowe problemy społeczne: stres, depresja, otyłość, choroby związane ze środowiskiem
	nowe formy komunikacji elektronicznej są niedostępne dla części ludzi i pojawia się wykluczenie cyfrowe
	model konsumpcji zagrażający klimatowi i środowisku
	wraz z rozwojem technologii pojawiają się problemy bioetyczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie KE (2008b).

Stwierdzenie, że coś jest nowym wyzwaniem dla polityki społecznej, można rozumieć jako hipotezę, że mamy do czynienia z nowym problemem społecznym, oraz sugestią, że za pomocą dotychczasowej lub zreformowanej polityki społecznej będzie można go złagodzić czy rozwiązać. W ramach propozycji bez reform mogą być zgłoszone dwa stanowiska: 1) żadnych zmian poza uwzględnieniem nowych problemów; 2) większe nakłady, gdyż do listy starych problemów dodane są nowe. Jeżeli już proponuje się reformy, mogą być one dostosowaniami w ramach dotychczasowego modelu albo też bardziej radykalnym zerwaniem z nim w celu dokonania zmiany międzymodelowej (terminologii tego rodzaju używała Vis, patrz wyżej).

Którą z opcji proponuje Komisja Europejska? Drugi z dokumentów politycznych (KE, 2008a) pokazywał kierunek, w jakim należy reformować politykę społeczną widzianą przez pryzmat wydatków społecznych. Oto niektóre zawarte w nim zalecenia:

1. „Parametry zabezpieczenia społecznego powinny być tak ustawione, aby unikać poważnych zakłóceń w bodźcach ekonomicznych”, ma to być odpowiedź na problemy czy zakłócenia, takie jak „niski poziom oszczędności, zbyt długi czas poszukiwania pracy, wcześniejsza emerytura, nadmierne korzystanie z opieki zdrowotnej”.
2. Polityka społeczna powinna być skoncentrowana na najbiedniejszych i najbardziej wykluczonych, jednak źle zaprojektowana, może zniechęcać ludzi do podejmowania pracy lub zwiększania liczby godzin pracy, a także utrudniać korzystanie ze świadczeń.
3. „Polityka społeczna powinna przyczyniać się do pełnego zatrudnienia”.
4. Edukacja i szkolenia o odpowiedniej jakości powinny być ważnym uzupełnieniem działań polityki społecznej.
5. Zalecane są reformy administracji publicznej, zmiana sposobów zarządzania personelem w urzędach oraz większe wykorzystanie technologii teleinformatycznych.
6. W zakresie emerytur, rent i zasiłków dla bezrobotnych: „bardziej restrykcyjne kryteria uprawniające do świadczeń, zrewidowanie bodźców zachęcających do korzystania z nich i przekierowanie środków na przekwalifikowanie i rehabilitację”, świadczenia powinny być tylko dla tych, którzy „rzeczywiście się kwalifikują”.
7. „Przeorientowanie, a nie wzrost wydatków publicznych”, co wymaga dokonywania ewaluacji, żeby wyznaczyć priorytety, oraz cięć w innych obszarach.
8. „Instytucje rynku pracy i polityka społeczna powinny zachęcać (*provide appropriate incentives*) osoby nieaktywne do podejmowania pracy, nauki lub szkolenia, należy zapewnić przy tym usługi umożliwiające takie uczestnictwo (na przykład opiekę dla dzieci)”, gdyż w przeszłości polityka społeczna często finansowała bierność i nie wymagała aktywnego poszukiwania pracy, ani akceptowania ofert pracy („Nacisk na aktywną integrację”).

9. Zalecano politykę „zachęt finansowych, aby ludzie pracowali dłużej niż wskazuje na to wiek emerytalny”, żeby między innymi uniknąć tego, że wydatki na emerytury będą rosły kosztem innych wydatków społecznych.
10. „Zamiast zapewniania ochrony lub bezpieczeństwa miejsc pracy (ochrona zatrudnienia) należy dać bezpieczeństwo na rynku (z odpowiednimi zasiłkami dla bezrobotnych i polityką aktywizacji) oraz ułatwiać mobilność pomiędzy miejscami pracy”.
11. Wydatki na opiekę zdrowotną powinny być zrjonalizowane według zasad porównywania osiągniętej skuteczności leczenia do kosztów, a poza tym dopuszczalne jest, aby pacjenci ponosili część tych kosztów.
12. Polityka społeczna powinna być regularnie oceniana po wynikach i kosztach ich osiągania na zasadzie *better value for money* (więcej tego, co oczekujemy za te same pieniądze), zamiast mierzenia nakładów należy stosować wskaźniki osiągnięć (*performance indicators*).

Za wyraz nastawienia autorów tej listy na zmianę międzymodelową w kierunku pewnych szczególnych modeli polityki społecznej mogą być uznane punkty: 1 (polityka społeczna nie powinna przeszkadzać w działaniu rynku, można to uznać za wyraz wiary w model liberalny); 2 (wyraźna opcja za selektywną polityką społeczną, a więc przeciw modelowi uniwersalistycznemu); 4, 6 i 7 (przy stałych wydatkach większy nacisk na edukację, szkolenia przekwalifikowanie i rehabilitację oznacza zmianę struktury wydatków w tym kierunku, a więc ku modelowi produktywistycznemu); 8 i 9 (wyraźne opowiedzenie się za modelem aktywizującej polityki społecznej); 10 (zalecenie zmniejszenia ochrony zatrudnienia, które jest słabsze w modelu liberalnym, w mniejszym stopniu ingerującym w rynek pracy); 11 i 12 (większy nacisk na efektywność działań w polityce społecznej, co jest spójne z zaleceniem niezakłócania bodźców rynkowych).

Niektóre z postulatów są podobne do tych, które sformułował Kenworthy, ale zasadnicza różnica polega na tym, że nie uwzględniają one różnic międzymodelowych. Poza tym, ze wstępnej analizy wynika, że zalecanym przez Komisję Europejską modelem polityki społecznej jest hybryda liberalno-produktywistyczna lub liberalno-aktywizacyjna. Widzieliśmy wyżej, że badania ilościowe nie potwierdzają hipotezy, aby doszło już do powszechnej zmiany międzymodelowej w tym kierunku. Można to interpretować jako postępujące odrywanie się retoryki politykospołecznej KE od realiów państw członkowskich. Może być to też wyraz jej determinacji w propagowaniu docelowego modelu mimo oporu i opóźnień w jego wdrażaniu (przewyciężanie „zamrożeniowego” impasu w ramach modelu kontynentalnego).

W związku z tym można też postawić hipotezę, że mamy do czynienia nie z radykalną zmianą międzymodelową, lecz dostosowaniami w ramach istniejących już modeli¹⁴. Należy pamiętać, że instrumenty typu aktywizacyjnego

¹⁴ Na temat reform spod znaku aktywizującej polityki społecznej z nowszych pozycji patrz: Berkel i Valkenburg (2007), Serrano i Magnusson (2007), Eichorst, Kaufman i Konle-Seidl (2008).

stanowią tylko część polityki społecznej (na styku polityki zatrudnienia oraz zabezpieczenia społecznego), więc zmiany w tym segmencie niekoniecznie muszą być widoczne, gdy spoglądamy na dynamikę całości. Co do zagadnienia zwiększenia roli podmiotów prywatnych w polityce społecznej kluczowy może być wpływ tego czynnika na wyniki polityki społecznej traktowanej jako całość. Zwolennicy reform w tym kierunku tak je przedstawiają, że albo spowodują one jedynie zmniejszenie kosztów bez żadnych zmian w wynikach, albo też będziemy mieli do czynienia również z poprawieniem wyników.

Podsumowanie

Modele polityki społecznej służą nie tylko jako narzędzie do klasyfikacji polityki społecznej różnych krajów, ale stanowią również podstawę konceptualną badań tego rodzaju (modele operacyjne). Spełniają też ważną rolę w wyjaśnianiu przyczyn i skutków polityki społecznej (modele wyjaśniające). Są też pomocne przy tworzeniu rankingów ewaluacyjnych oraz praktycznym wnioskowaniu (modele normatywne). Koncentrowanie uwagi wyłącznie na pierwszym rodzaju funkcji modeli polityki społecznej, co przejawiało się w tworzeniu kolejnych komparatystycznych klasyfikacji oraz opisywaniu cech charakterystycznych wyróżnionych klas, sprawia, że zaniedbywano znaczenie modeli w wyjaśnianiu i ocenianiu polityki społecznej. Dopiero zastosowanie wszystkich ich rodzajów daje nam możliwość pełnej analizy porównawczej polityki społecznej.

Empiryczne analizy dynamiki międzymodelowych zmian nie potwierdzają na razie zasadniczego i powszechnego trendu ani ku zasadniczemu demontażowi i ograniczeniu *welfare state*, ani ku jego zastępowaniu przez reżimy aktywistyczno-produktywistyczne. Z kolei nowe analizy instytucjonalne wskazują raczej, że okres zamrożeniowego impasu kontynentalnego *welfare state* mamy już za sobą.

W Polsce procesy reform polityki społecznej są słabo rozpoznane w kontekście porównawczym¹⁵, ale z pewnością wiemy, że bardzo wiele zmieniło się

Polityki aktywizacyjne na tyle się różnią, że podjęto już próby ich klasyfikacji, na przykład dwa modele wyróżnione przez Idesa Nicaise'a (2002); Amparo Serrano Pascual wyróżnił natomiast pięć reżimów aktywizacyjnych w Europie (2007).

¹⁵ Alfio Cerami dowodzi, że w krajach postkomunistycznych powstał nowy reżim socjalny, będący mieszanką bismarckowskich ubezpieczeń, komunistycznego uniwersalizmu i korporatyizmu oraz elementów rynkowych (2006). Tomasz Ingot uznał, że w Polsce okres ekspansji polityki społecznej w Polsce to lata 1991–1994 oraz od 2001 roku, a *retrenchment* miał miejsce w latach 1995–2000. Polska jest dla niego przykładem ratunkowego *welfare state* (*emergency welfare state*) oraz cyklu, gdy recesja gospodarcza prowadzi do ekspansji, a wzrost – do ograniczania polityki społecznej (2004, s. 304). Z kolei Linda J. Cook uwzględniła więcej krajów postkomunistycznych i wyróżniła model reform charakterystyczny dla Polski i Węgier. Charakteryzowała go postępująca liberalizacja, w związku z którą powstało kontraktowe *welfare state* m.in. o umiarkowanym poziomie wysiłku, z przeważającymi instytucjami publicznymi, poleganiem na rynkach w ubezpieczeniu społecznym i szerokim, ale nie powszechnym dostępem do podstawowych usług spo-

w porównaniu z okresem sprzed 1989 roku. Uważam, że zmiany te są w większości zgodne z zaleceniami firmowanymi przez ekspertów organizacji międzynarodowych, niezależnie od tego, co się o tych zaleceniach sądzi. Przykładowo, Bank Światowy znany jest z poparcia dla reform emerytalnych wprowadzających dwufilarowość w stylu chilijskim, OECD zaś – z zalecenia deregulacji rynków pracy, ostatnio zaś UE można przypisać promowanie zasad aktywnej integracji. W głównym nurcie myślenia o polityce społecznej uważa się te reformy za wyraz modernizacji, a głosy krytyczne spychane są na margines.

Jaka będzie przyszłość klasyfikacji modelowych i poszczególnych modeli polityki społecznej w czasie rozlewającego się po świecie kryzysu finansowo-gospodarczego? W ujęciu wyjaśniającym można postawić hipotezy dotyczące dodatniego lub ujemnego wpływu kryzysu na politykę społeczną i odwrotnie. Z niektórych badań wynika, że kryzys w krajach rozwiniętych może dość szybko osłabiać poparcie dla rozwijania polityki społecznej, które później powraca do wysokiego poziomu, ale w dłuższym okresie (Sihvo, Uusitalo 1995). Jak dobrze wiemy z historii, kryzys lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku został wykorzystany przez część polityków zachodnich do zgłaszania mniej lub bardziej radykalnych projektów reform mających na celu przynajmniej ograniczenie wydatków na państwową politykę społeczną (tzw. kryzys *welfare state*). Cały okres od lat osiemdziesiątych można uznać za zdominowany przez myślenie reformatorskie tego rodzaju. Z tego mogłoby wynikać, że kolejny kryzys gospodarczy będzie raczej dynamizował uruchomione już procesy reform. Przeciwno takiemu obrotowi sprawy może jednak działać polityka ekspansji wydatkowej w duchu keynesizmu, ale może być ona prowadzona obok i niezależnie od tradycyjnych działań zabezpieczenia społecznego.

łecznych, ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej. W konsekwencji dało to umiarkowane *retrenchment* i restrukturyzację, a owo umiarkowanie zawdzięczamy demokratycznym instytucjom (2007, s. 239, 240, 241).

Aneks

Tabela13. Porównanie pozycji modelowej wybranych krajów w latach 1985 i 2002

Państwo	Rodzaj zmiany 1985 do 2002	Wyniki przynależności modelowej 1985 i 2002	Rodzaj czy- stego modelu w 1985	Kierunek zmiany
Wielka Brytania	wewnątrzmodelowa	model liberalny 0,91 do 0,89	ML	zmniejszenie przynależności
Irlandia	rewolucyjna	model liberalny 0,59 do modelu skąpego <i>workfare</i> 0,76	ML	ML=>MSW
USA	wewnątrzmodelowa	model liberalny 0,68 do 0,73	ML	zwiększenie przynależności
Kanada	wewnątrzmodelowa	<i>model liberalny</i> 0,34 do 0,43	-	zwiększenie przynależności
Australia	wewnątrzmodelowa	model liberalny 0,84 do 0,72	ML	zmniejszenie przynależności
Nowa Zelandia	rewolucyjna	skąpe <i>workfare</i> 0,75 do modelu liberalnego 0,60	MSW	SW=>ML
Austria	wewnątrzmodelowa	model konserwatywny 0,63 do 0,56	MK	zmniejszenie przynależności
Belgia	radykalna	model konserwatywny 0,67 do modelu socjaldemokratycznego 0,66	MK	MK=>MSD
Francja	wewnątrzmodelowa	model konserwatywny 0,69 do 0,56	MK	zmniejszenie przynależności
Niemcy	wewnątrzmodelowa	model konserwatywny 0,79 do 0,56	MK	zmniejszenie przynależności (silne > 20 punktów)
Holandia	radykalna	model konserwatywny 0,76 do modelu socjaldemokratycznego 0,64	MK	MK=>MSD
Szwajcaria	wewnątrzmodelowa	hojne <i>workfare</i> 0,70 do 0,65	MHW	zmniejszenie przynależności
Dania	rewolucyjna	<i>model konserwatywny i socjaldemokratyczny</i> po 0,50 do hojnego <i>workfare</i> 0,56	-	MK/ MSD=>MHW
Finlandia	radykalna	model socjaldemokratyczny 0,64 do modelu konserwatywnego 0,60	MSD	MSD=>MK
Norwegia	wewnątrzmodelowa	model socjaldemokratyczny 0,83 do 0,81	MSD	zmniejszenie przynależności
Szwecja	wewnątrzmodelowa	model socjaldemokratyczny 0,92 do 0,68	MSD	zmniejszenie przynależności (silne > 20 punktów)

Źródło danych: Vis (2007).

Oznaczenia. Modele *welfare state*: ML – model liberalny, MSD – model socjaldemokratyczny, MK – model konserwatywny; modele *workfare state*: MHW – model hojny, MSW – model skąpy.

Bibliografia

- Abrahamson, P. (1999). "The Welfare Modelling Business". *Social Policy and Administration*, tom 33, nr 4.
- Adema, W., Ladaique, M. (2005). *Net Social Expenditure, 2005 Edition More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 29.
- Arts, W., Gelissen, J. (2002). "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report". *Journal of European Social Policy*, tom 12, nr 2.
- Atkinson, A. B. (2001). "Makroekonomia i wymiar społeczny". *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 3.
- Atkinson, A., B. (1998). *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State* (IV wyd.). Oxford: Oxford University Press.
- Beckerman, W. (1979). *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes in Four Developed Countries*. Geneva: International Labour Organization.
- Berkel, R. van, Valkenburg, B. (2007). *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Berr, P. T. de, Vrooman, C., Wildeboer Schut, J. M. (2001). "Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism?". *Luxembourg Income Study Working Paper* nr 276.
- Bonoli, G. (2006). "New social risks and the politics of post-industrial social policies". W: K. Armingeon, G. Bonoli (red.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, Abingdon: Routledge.
- Castles, F. G. (2008). "What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach". *Journal of Social Policy*, tom 38, nr 1.
- Castles, F. G., Obinger, H. (2007). "Social expenditure and the politics of redistribution". *Journal of European Social Policy*, tom 17, nr 3.
- Castles, F. G., Mitchell, D. (1992). "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, tom 5, nr 1.
- Castles, F. G., Mitchell, D. (1993). "Worlds of Welfare and Families of Nations". W: F. G. Castles (red.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Vermont: Dartmouth.
- Cerami, A. (2006). *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Welfare Regime*. Berlin: Lit Verlag.
- Chambers, D. E., Wedel, K. R. (2005). *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*. Allyn & Bacon.

- Clasen, J. (2004). *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford: Oxford University Press.
- Cook, L. J. (2007). *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cook, B. (2006). "Conceptual framework for analysis of welfare state developments". *The Centre of Full Employment and Equity Working Papers* nr 06-06.
- Cousins, M. (2006). *European Welfare States: Comparative Perspectives*. London: SAGE.
- Danecki, J. (red.) (1991). *Postęp i regres społeczny. Raport z badań prowadzonych w latach 1987–1990*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. (red.) (2008). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Springer.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). "After Golden Age?". W: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: SAGE.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State Between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, tom 7, nr 3.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fenger, H. J. M. (2007). "Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology". *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, tom 3, nr 2.
- Ferrera, M. (1996). "The southern model of welfare in social Europe". *Journal of European Social Policy*, tom 6, nr 1.
- Galbraith, J. K., Garcilazo, E. (2005). "Equality and Employment in the European Service Sector Economy, 1995–2000". *The University of Texas Inequality Project, Working Paper* nr 31.
- Gallie, D. (red.) (2007). *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (2006). "Social Model for Europe?". W: A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (red.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press.
- Golinowska, S. (2003). „Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)”. W: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Goodin, R. E., Headey, B., Muffels, R., Dirven, H.-J. (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gough, I., Wood, G. i in. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hemerijck, A. (2006). "Social Change and Welfare Reform". W: A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (red.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press.
- Herrmann, P. i in. (2008). *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*. IZA Working Paper nr 3482, maj.
- Hicks, A., Kenworthy, L. (2003). „Varieties of Welfare Capitalism”. *Socio-Economic Review*, tom 1, nr 1.
- Hudson, J., Kuehner, S. (2009). "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries". *Journal of European Social Policy*, tom 19, nr 1.
- Inglot, T. (2004). *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, T., Stephens, J. D. (2008). "Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation". *Comparative Political Studies*, tom 41, nr 4-5.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, T. (2001). "Dynamics of the Welfare State Expansion: Trade Openness, Deindustrialization and Partisan Politics". W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, T., Wren, A. (1998). "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy". *World Politics*, tom 50, nr 4.
- Jaeger, M. M., Kvist, J. (2003). "Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better?". *Social Policy & Administration*, tom 37, nr 6.
- Kakwani, N., Silber, J. (red.) (2008). *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, Palgrave Macmillan.
- Kasza, G. J. (2002). "The Illusion of Welfare 'Regimes'". *Journal of Social Policy*, tom 31, nr 2.
- Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KE (2008a). *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*. Raport o statusie Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2153.
- KE (2008b). *Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej dla Europy XXI wieku*. Komunikat Komisji Europejskiej KOM(2007) 726.
- Kenworthy, L. (2008). *Jobs with Equality*. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, H. (2000). *Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States*. Luxembourg Income Study Working Paper nr 228.
- Korpi, W. (2006). "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism". *World Politics*,

tom 58, nr 2.

- Korpi, W., Palme, J. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, tom 63 nr 5.
- Książopolski, M. (1999a). *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Książopolski, M. (1999b). *Modele polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Książopolski, M. (2004). „Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy”. W: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Lee, S. S. (2008). *A Critique of the Fuzzy-set Methods in Comparative Social Policy*. COMPASSS.
- Mabbet, D., Bolderson, H. (1999). "Theories and methods in comparative social policy". W: J. Clasen (red.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell.
- Nicaise, I. (2002). *The Active Welfare State: A Response to Social Exclusion?*. Bruges, Vives Lecture.
- O'Connor, J. S., Olsen G. M. (red.) (1998). *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press.
- Obinger, H., Wagschal U. (2001). "Families of Nations and Public Policy". *West European Politics*, tom 24, nr 1.
- Pennings, P. (2005). "The Diversity and Causality of Welfare State Reforms Explored with Fuzzy-Sets". *Quantity & Quality*, tom 39, nr 3.
- Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, Polity Press.
- Pierson, P. (2001). "Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies". W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, M., Barrientos, A. (2008). *An Audit of the Welfare Modelling Business*, referat przedstawiony na dorocznej konferencji ESPAnet.
- Powell, M., Hewitt, M. (2002). *Welfare state and welfare change*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes, M. (2001). "The Political Economy of Social Pacts". W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rose, R., Shiratori, R. (red.) (1986). *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.

- Rymsza, M. (2003). „Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce”. W: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Schroeder, M. (2008). “Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies”. *Journal of Social Policy*, tom 38, nr 1.
- Scruggs, L. (2008). “Social Rights, Welfare Generosity, and Inequality”. W: C. Anderson, P. Baramendi (red.), *Democracy, Inequality, and Representation*. Russell Sage Foundation.
- Scruggs, L., Pontusson, J. (2008). *New Dimensions of Welfare State Regimes in Advanced Democracies*. Referat przedstawiony na dorocznej konferencji American Political Science Association.
- Scruggs, L., Allan, J. (2006a). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, tom 16, nr 1.
- Scruggs, L., Allan, J. (2006b). *Social Stratification and Welfare Regimes for the 21st Century: Revisiting the “Three Worlds of Welfare Capitalism”*. Referat przedstawiony na Międzynarodowej Konferencji Europeistów. Opublikowany w *World Politics* tom 60, nr 4, 2008.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008). “Multiple and Multidimensional Welfare State Transformation”. W: M. Seeleib-Kaiser (red.), *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Serrano Pascual, A. (2007). “Activation regimes in Europe. A Clustering Exercise”. W: A. Serrano Pascual, L. Magnusson (red.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Serrano Pascual, A., Magnusson, L. (red.) (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Siaroff, A. (1994). “Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology”. W: D. Sainsbury (red.) *Gendering Welfare States*. London: SAGE.
- Sihvo, T., Uusitalo, H. (1995). “Economic Crises and Support for the Welfare State in Finland 1975–1993”. *Acta Sociologica*, tom 38, nr 3.
- Smeeding, T. (2005). *Poor People in Rich Nations: the United States in Comparative Perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper nr 419.
- Spicker, P. (2000). *Welfare State: A General Theory*. London: SAGE.
- Starke, P. (2008). *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*. Palgrave.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* New York: W.W. Norton & Company.
- Supińska, J. (1991). *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.

- Szarfenberg, R. (2008a). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Szarfenberg, R. (2008b). „Teoria i logika systemu transferów społecznych”. *Polityka Społeczna* nr 5/6.
- Szarfenberg, R. (2009). „Komparatystyka ewaluacyjna i europejska polityka społeczna”. W: A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej. Przegląd Problemów*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Szumlicz, T. (2005). *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki*. Bydgoszcz-Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta
- Szumlicz, T. (1994). *Modele polityki społecznej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- Trampusch, C. (2005). “Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany”. W: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Uusitalo, H. (1985). “Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State”. *European Sociological Review*, tom 1, nr 2.
- Vis, B. (2007). “States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002”. *Policy & Politics*, tom 35, nr 1.

Social policy models in theory and in practice

Since Esping-Andersen's contribution /in Three Worlds of Welfare Capitalism/ there is a broad literature about welfare (state) models or regimes. The author tried to show a so called modeling business achievements but with some deeper theoretical and empirical insights. The first concerns three functions of welfare state models: descriptive, explanative and evaluative, and each with two separate variants. The study is rooted in literature and illustrated with new exemplification. In the second one he analyzed the dynamics of models on the basis of fuzzy set methodology and its results. They allow to verify main hypotheses about changes of the welfare state i.e. frozen landscape, retrenchment, workfare or productive transformations, with a certain precision. The aim of the last part of the article is to analyze recent European Union social policy initiatives as viewed through the lenses the welfare models.