

Michael Opielka *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektive*, Rowolth Verlag, Reinbek bei Hamburg 2004, 336 stron

Prezentowana książka *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektive* stanowi syntetyczne podsumowanie dotychczasowego dorobku naukowego autora. Opielka znany jako ideowy mentor Zielonych powraca w niej do podejmowanej już we wcześniejszych publikacjach idei dochodu gwarantowanego, emerytury gwarantowanej i wynagrodzenia dla matek wychowujących w domu dzieci. Te koncepcje po części znajdujące już praktyczne przełożenie w systemach zabezpieczenia społecznego współczesnych państw dobrobytu skłoniły autora do uzupełnienia trójdzielnej typologii reżimów polityki społecznej autorstwa Gøsty'ego Esping-Andersena o czwarty człon – model gwarantystyczny. Opielka redefiniuje w nim dotychczasowe kryteria dostępu do siatki bezpieczeństwa socjalnego opierając je jedynie na statusie obywatelstwa. Swoje stanowisko deklinuje poprzez wszystkie obszary aktywności socjalnej państwa, toteż oprócz nowatorskich refleksji nad organizacją systemu ubezpieczeń emerytalnych, ubezpieczeń od bezrobocia i zdrowotnych czytelnik znajdzie również interesujące przemyślenia dotyczące polityki rodzinnej i aktywności państwa w obszarze edukacji. Książka stanowi więc próbę odpowiedzi na pytanie o to, jakie środki regulacji w zakresie polityki społecznej należy przyjąć, aby zapewnić uczestnictwo w życiu społecznym wszystkim obywatelom. Takie podejście jest odzwierciedleniem szerszego pojmowania polityki społecznej, które nie zawęża jej jedynie do roli kompensatora dóbr w stosunku do osób zagrożonych deprywacją, ale powierza jej pozytywne zadanie kreowania warunków zapewniających ogółowi obywateli pełną partycypację społeczną. Opielka daje się więc tu poznać jako zdecydowany zwolennik dekomodyfikacji. Jestem przekonana, że żaden czytelnik po lekturze omawianej publikacji nie będzie mieć wątpliwości co do roli polityki socjalnej w stymulowaniu społecznego rozwoju.

W rozdziale pierwszym poświęconym teorii polityki społecznej autor skupia się na wypunktowaniu słabości typologii modeli polityki społecznej opracowanej przez Esping-Andersena. Do zarzutów o niedostateczne uwzględnienie podejść feministycznych w przyjętej klasyfikacji, ignorowanie znaczenia sektora usług (np. istnienie socjalistycznego w swej koncepcji systemu opieki zdrowotnej w uznanej przez Esping-Andersena za klasyczną reprezentantkę modelu liberalnego Wielkiej Brytanii), nieuwzględnianie konstelacji partyjnych i typu ustroju państwowego (federalizm), aż po zarzuty o niepełność typologii

(problem z klasyfikacją państw z pasa śródziemnomorskiego) dorzuca wątpliwości co do słuszności przyporządkowania niemieckiego państwa socjalnego do rodziny reżimów konserwatywnych. Paradoks tej klasyfikacji według Opielki polega na automatycznym identyfikowaniu państwowego systemu ubezpieczeń społecznych z modelem socjaldemokratycznym. Usprawiedliwiając Esping-Andersena, Opielka zauważa jednakże, że afirmatywna polityka państwa niemieckiego wobec wybranych grup społecznych (urzędnicy, kombataneci wojenni), znajdująca odzwierciedlenie w ich uprzywilejowaniu w systemie zabezpieczenia społecznego, częściowo legitymizuje szwedzkiego naukowca do stosowania takich kryteriów podziału. Tym, co zdecydowanie przemawia za przyjętą przez Esping-Andersena logiką – w przekonaniu autora książki – jest natomiast różny poziom dekomodifikacji. Opielka zwraca również uwagę na fakt, że w tak chwalonym przez Esping-Andersena modelu socjaldemokratycznym źródłem poważnego konfliktu społecznego może stać się narastająca przepaść pomiędzy zdominowanym przez kobiety publicznym sektorem gospodarki a zdominowanym przez mężczyzn sektorem prywatnym. Za najbardziej niebezpieczny element modelu socjaldemokratycznego Opielka uznaje natomiast podrożenie czynnika pracy. Zauważa, iż współcześnie to państwa o modelu liberalnym, a nie socjaldemokratycznym – jak na początku poprzedniego dziesięciolecia uważał Esping-Andersen – charakteryzują się najniższymi wskaźnikami bezrobocia.

Bardzo interesujące są rozważania autora dotyczące tzw. determinizmu raz obranej ścieżki w kształtowaniu się danego modelu polityki socjalnej *Pfadabhängigkeit*. Dowodzi tutaj, że reżim liberalny nie jest pierwotną formą państwa dobrobytu, ale produktem ubocznym nieudanej socjaldemokracji, jaką była np. polityka New Deal w latach 30. w USA. Zauważa, iż sklasyfikowane przez Esping-Andersena jako zupełnie odrębne typy państwa dobrobytu Dania, Wielka Brytania, Szwecja, Nowa Zelandia znajdowały się w pierwszej fazie rozwoju polityki społecznej w tej samej grupie nazwanej przez autora za Borchertem *lib – lab* (od modelu liberalnego z silnym pierwiastkiem labourzystowskim) Kryterium podziału jest tutaj system polityczny (poziom demokracji) i znaczenie ruchu robotniczego. Ostatecznie uznając za niesatysfakcjonującą typologię Esping-Andersena autor poszerza ją o czwarty typ – model gwarantystyczny, dając niniejszym wyraz swojego przywiązania do idei dochodu gwarantowanego. Model gwarantystyczny zostaje poddany następnie analizie w dalszych rozdziałach książki, wypływa jako krytyka trzech dotychczasowych.

W rozdziale drugim dotyczącym kwestii bezrobocia, biedy i polityki aktywizacji autor dokonuje przeglądu współczesnej niemieckiej literatury naukowej poświęconej debacie o reformie państwa socjalnego. Powołując się na takie nazwiska jak Hans-Werner Sinn, Gabor Steingart, Oskar Lafontaine, Albrecht Müller, dochodzi do przekonania, że ani rozbudowana polityka socjalna nie jest odpowiedzialna za rosnące zjawisko bezrobocia, ani nie da się tego problemu rozwiązać poprzez jednostronne interwencje państwowe. Dalej autor dowodzi, że pasywne programy zwalczania ubóstwa odnoszą porównywalne efekty z programami aktywnymi, jako przykład przywołując realizowany w latach 1968–1990 w kilku stanach w USA negatywny podatek dochodowy. Dlatego Opielka bardzo sceptycznie podchodzi do lansowanej od lat 90. w rozwiniętych państwach Zachodu koncepcji

aktywizacji. Odpowiedź na pytanie, czy polityka aktywizacji, będąca obecnie mottem przewodnim transformacji zachodniego państwa dobrobytu, może stanowić realną perspektywę rozwoju polityki socjalnej, zdaniem Opielki jest przecząca. W jego przekonaniu jedyną funkcją społeczną ideologii aktywizacji jest dezawuowanie socjalnych praw obywateli. Jak twierdzi Opielka rozszerzenie sfery obowiązków przy jednoczesnym ograniczeniu sfery praw najdotkliwiej godzi w i tak już najsłabsze grupy społeczne. Swoje poglądy autor podpira rezultatami wdrażanej od 1996 r. w USA i od 1997 r. w Wielkiej Brytanii koncepcji *workfare*, która jego zdaniem przyczyniła się jedynie do wzrostu skali ubóstwa wśród najuboższych grup społecznych. Podaje w wątpliwość również efektywność nakładania sankcji na niewspółpracujących z urzędami pracy bezrobotnymi, gdyż jak wskazują przeprowadzane w Niemczech badania, przynoszą one więcej strat niż korzyści. Dlatego autor promuje ideę dochodu gwarantowanego, która jako wartość nadrzędną stawia godność człowieka. Polityka przymusu pracy realizowana pod neutralnym hasłem aktywizacji – zdaniem Opielki – tej godności uwłacza.

W kolejnym rozdziale autor, analizując politykę oświatową RFN, stara się wykazać jak model polityki socjalnej determinuje szanse edukacyjne obywateli. Przytaczając wyniki przeprowadzonego w 2001 roku we wszystkich państwach OECD tzw. *PISA Studien* – cyklu badań analizujących efektywność krajowych systemów edukacyjnych – wykazuje, iż RFN zajęła pierwsze miejsce jedynie pod względem wpływu statusu społecznego rodziny na poziom uzyskanej przez dziecko pod koniec obowiązku szkolnego umiejętności czytania. To potwierdza tezę o tym, iż model konserwatywny również poprzez system edukacji utrwała nierówności w statusie społecznym obywateli. Podbudowę dla swojej tezy Opielka znajduje także w stosunkowo mniej dynamicznie przebiegającej w RFN w porównaniu z USA czy Skandynawią ekspansji edukacyjnej z drugiej połowy XX wieku. Początkowo skupiając się w tym rozdziale na problematyce niemieckiej, autor przechodzi dalej do bardziej globalnych refleksji. Dowodzi, że intensywna rozbudowa oferty edukacyjnej w Europie pod koniec lat 60. była efektem wzrostu dobrobytu, a nie odwrotnie. Jego zdaniem naiwnością byłoby więc twierdzić, że poszerzenie oferty edukacyjnej stymuluje rozwój gospodarczy. Opielka zabiera również głos w debacie dotyczącej sposobów finansowania oświaty. Zauważa, że w latach 1991–2001 wzrost liczby studentów w takich krajach jak Japonia, Korea, USA i Kanada – państwach posiadających wysokie opłaty za studia – znacznie przekraczał wskaźniki z państw z bezpłatnym systemem szkolnictwa wyższego.

Wiele miejsca autor publikacji poświęca również rozważaniom nad optymalizacją finansowania systemu ubezpieczeń zdrowotnych w warunkach stale i nieproporcjonalnie do wzrostu gospodarczego zwiększającego się popytu na usługi medyczne. *Gros* dyskusji zasadza się tu na pytaniu o maksymalizację korelacji pomiędzy rentownością systemu a gwarancją dostępności usług medycznych dla wszystkich obywateli. Ani model prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych realizowany w USA, ani niemiecki model społecznych ubezpieczeń zdrowotnych, w których świadczenia zdrowotne są ściśle powiązane z poziomem indywidualnych dochodów potencjalnego pacjenta, nie zapewnia rozwiązań, które z punktu widzenia rachunku ekonomicznego i społecznych teorii sprawiedliwości byłyby optymalnie funkcjonalne. Opielka daje się tu poznać jako orędownik obywatel-

skiego ubezpieczenia zdrowotnego realizowanego w swej najczystszej postaci w Szwajcarii, tj. oddzielonej od dochodów składki osobowej na ubezpieczenia zdrowotne. Stanowi ono praktyczne ucieleśnienie teoretycznych założeń promowanego przez profesora modelu gwarantystycznego. Bardzo ciekawym uzupełnieniem refleksji nad systemem opieki zdrowotnej są rozważania autora na temat etyki lekarskiej w kontekście przybierającego na sile trendu do racjonalizacji usług medycznych. Przykładem ilustrującym powagę tematu jest choćby prowadzona w obliczu zmian demograficznych i wzrastających stale wydatków na służbę zdrowia od lat 80. w krajach anglosaskich dyskusja nad ograniczeniem świadczeń wobec osób powyżej 80. roku życia jedynie do zabiegów zmniejszających cierpienie, ale już nie przedłużających życia.

Problem starzenia się społeczeństw w państwach OECD i możliwości adaptacyjnych systemów emerytalnych tam funkcjonujących do nowych warunków demograficznych autor wnikliwie analizuje w rozdziale poświęconym zabezpieczeniu na starość. Tematem, na którym skupia tu swoją uwagę, jest idea emerytury gwarantowanej. Profesor Opielka przybliży czytelnikowi ewolucję dyskusji nad emeryturą gwarantowaną w Niemczech od czasów Bismarcka aż po czasy nam współczesne, by następnie przedstawić konstrukcję emerytury gwarantowanej w modelu socjaldemokratycznym, konserwatywnym i gwarantystycznym oraz skonfrontować ideę emerytury gwarantowanej z myślą neoliberalną.

W kolejnym rozdziale poświęconym polityce rodzinnej Opielka dochodzi do przekonania, iż współczesne państwo dobrobytu jest jednocześnie przekleństwem i błogosławieństwem dla rozwoju rodziny. Choć obniża koszty edukacji dzieci i opieki zdrowotnej nad nimi (jednakże nie w każdym z modeli udział państwa w tych obszarach jest jednakowo wyraźnie odczuwalny przez rodzinę – patrz model liberalny) to jednocześnie rozciągając ponoszenie ciężaru innych ryzyk społecznych na wspólnotę wszystkich obywateli, czyni rodzinę jako gwaranta dobrobytu z punktu widzenia jednostki zbędną. Tu właśnie autor widzi przyczynę niskiego poziomu dzietności w kapitalistycznym świecie Zachodu. Jądem, wokół którego zająbiają się prezentowane przez Opielkę różnorodne podejścia do kwestii ingerencji państwa w życie i funkcjonowanie rodziny, jest natomiast problem ignorowania we wszystkich modelach polityki społecznej wkładu pracy kobiet wychowujących w domu dzieci i ponoszonych w związku z tym przez nie kosztów (mniejsze zabezpieczenia na starość ze względu na długie przerwy w pracy). Opielka postuluje więc rozszerzenie bazy etymologicznej terminu praca, tak aby uwzględniała czynności społecznie użyteczne a wykonywane dotychczas nieodpłatnie. Zwraca uwagę, iż ma już to miejsce we Flandrii, gdzie państwo płaci członkom rodziny za opiekę nad osobami starszymi. Profesor przybliży dalej czytelnikowi polemikę nad wprowadzeniem „pensji na wychowywanie dzieci”, jaka się obecnie toczy w Niemczech, prezentując różnorodne stanowisko głównych partii politycznych w tej sprawie. Bardzo ciekawie z punktu widzenia politologa przedstawia się również historyczna analiza polityki rodzinnej w Niemczech. Opielka, prezentując rozwój prorodzinnego ustawodawstwa w RFN, wskazuje na formację polityczną, która aktualnie znajdowała się u władzy, i prezentuje pokrótce elementy debaty politycznej toczącej się przy próbach preforsowania poszczególnych projektów ustaw. Jako porównanie przedstawia główne założenia polityki rodzinnej realizowanej w NRD. Ponadto w artykule tym Opielka powraca do zarzutu o ignorowanie

podejść feministycznych w typologii modeli polityki społecznej stworzonej przez Esping-Andersena. Lukę tę uzupełnia, zarysowując kontury nowych klasyfikacji polityki społecznej, stworzonych z perspektywy aktywności państwa w stosunku do rodziny, opracowanych przez trzech różnych autorów. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim typologia Sigrid Leitner, która wyodrębnia 4 kategorie „familializmu”: familializm opcyjny (łączy system opieki publicznej nad dziećmi z świadczeniami pieniężnymi na rzecz wychowywania dzieci w domu – Szwecja, Dania, Francja, Belgia), rzeczywisty familializm (słabo rozbudowana sieć pozadomowej opieki nad dziećmi w połączeniu z wysokimi świadczeniami pieniężnymi na rzecz wychowywania dzieci w domu – Austria, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia), pośredni familializm (słabo rozbudowana sieć pozadomowej opieki nad dziećmi w połączeniu ze skromnymi świadczeniami pieniężnymi na rzecz wychowywania dzieci w domu – Grecja, Portugalia, Hiszpania) i defamilializm (rozbudowana sieć pozadomowej opieki nad dziećmi w połączeniu z brakiem transferów pieniężnych na rzecz świadczenia opieki nad dziećmi przez pozostające w domu matki – Irlandia, Wielka Brytania). Widać tutaj wyraźne różnice w przyporządkowywaniu poszczególnych państw do poszczególnych kategorii w stosunku do koncepcji opracowanej przez Esping-Andersena, które wynikają przede wszystkim z przyjęcia przez obydwu autorów odrębnych okresów badawczych. Bardzo ciekawe ujęcie stanowi również zaprezentowana w książce typologia Beat Fuxa, badającego poziom zależności pomiędzy polityką rodzinną a zmianą stylu życia w rodzinie w trzech klasycznych modelach polityki społecznej. Cały artykuł, prezentując z jednej strony podejście teoretyczne, podparte jednakże pogłębioną analizą historyczną, wzbogaconą ujęciem porównawczym, dostarcza czytelnikowi kompleksowy obraz problemów związanych z kształtowaniem polityki rodzinnej we współczesnym świecie.

Najbardziej kontrowersyjny jest natomiast rozdział poświęcony reformom społecznym, w którym Opielka proponuje wprowadzenie w Niemczech rewolucyjnych zmian w finansowaniu służby zdrowia i organizacji systemu świadczeń pieniężnych. Zafascynowany modelem ubezpieczenia obywatelskiego, realizowanego obecnie w Austrii i Szwajcarii, proponuje zreformować w duchu gwarantystycznym również Bismarckowski model państwa socjalnego. Zaletą takiego rozwiązania byłoby uniezależnienie wymiaru świadczeń od statusu materialnego osoby ubezpieczonej. W rozdziale tym Opielka dokonuje wnikliwej analizy ekonomiczno-polityczno-prawnej proponowanych nowych regulacji przy wypłacaniu świadczenia emerytalnego, zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku wychowawczego, zasiłku na dziecko, zasiłku chorobowego, stypendiów dla studentów z tytułu wspierania kształcenia i dochodu gwarantowanego. Ideą nadrzędną proponowanych reform jest zerwanie z uprzywilejowaniem niektórych grup zawodowych (urzędnicy) w dotychczas istniejącym systemie ubezpieczeń społecznych, a także lepsze zabezpieczenie pracowników w przypadku wystąpienia ryzyka bezrobocia, tak aby uwzględniało ono niestałość biografii zawodowych (elastyczność w przechodzeniu ze statusu pracownika najemnego do statusu przedstawiciela wolnych zawodów, tudzież osoby prowadzącej własną działalność gospodarczą). Artykuł zawiera również teoretyczne rozważania dotyczące idei wprowadzenia dochodu gwarantowanego. Autor przybliży czytelnikowi ideę dochodu gwarantowanego wypłacanego *ex post* i *ex ante* oraz wady i zalety obydwu rozwiązań. W jego przekonaniu

wprowadzenie dochodu gwarantowanego w każdej z obydwu formuł przyczyniłoby się do udemokratycznienia statusu obywatela.

W omawianej publikacji autor znajduje również miejsce na podzielenie się z czytelnikiem swoimi rozważaniami na temat wpływu globalizacji na swobodę kształtowania polityki socjalnej przez państwa narodowe. Opielka dokonuje tu wnikliwej analizy elementów globalizacji, determinujących aktywność państwową w obszarze polityki społecznej. Do ograniczenia autonomii państw narodowych na pewno – jego zdaniem – przyczynia się proces powstawania światowych organizacji międzynarodowych, takich jak IWF, WHO, Bank Światowy i UNO, które stają się inspiratorami dyskursu o tym, jaka jest ta najlepsza polityka socjalna. Ponadto powstaje globalny prywatny rynek usług społecznych, zdominowany przez amerykańskich i europejskich inwestorów a państwa dobrobytu coraz bardziej wystawione są na konkurencję między sobą. Ale to właśnie dzięki globalizacji opinia publiczna urasta do rangi samodzielnej siły politycznej, co skutkuje kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze globalnym. Efektem są próby nadania rodzącej się więzi zinstytucjonalizowanych form współpracy w postaci np. organizacji pozarządowych. Ponadto autor przedstawia tu dokonania globalnej polityki socjalnej w zwalczaniu zjawiska biedy, promowaniu praw człowieka i zarysowuje główne kontrowersje związane z globalną migracją. Jak bumerang powraca w tym kontekście pytanie, czy polityka społeczna powinna się skupiać na poszerzaniu sfery praw socjalnych, czy raczej kłaść nacisk na zwiększanie zakresu indywidualnej odpowiedzialności obywatela za własny los.

Całą publikację zamykają rozważania Opielki dotyczące kulturowych podstaw polityki społecznej. Autor dowodzi, że do lat 90. w teoriach polityki społecznej dominowało skupianie się na badaniu kwestii społecznych z perspektywy polityczno-ekonomiczno-instytucjonalnej. Niesłusznie nie zauważano ogromnego wpływu wartości religijnych na rozwój polityki socjalnej. Dlatego też Opielka zastanawia się, czy współczesne państwo dobrobytu można interpretować jako instytucjonalizację wartości religijnych. W uniwersalizacji praw człowieka widzi nie polityczno-religijny neokolonializm Zachodu, ale efekt kompleksowej interakcji pomiędzy różnorodnymi prądami religijnymi. Na szczególną uwagę zasługuje przedstawiona przez Opielkę typologia reżimów polityki społecznej, w której kryterium wyróżnienia stanowi różnorodna koncepcja dobra społecznego, determinująca później kształt systemu zabezpieczenia społecznego.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż książka stanowi, z jednej strony, bardzo rzetelną analizę porównawczą głównych prądów reform realizowanych współcześnie na świecie w zakresie polityki społecznej, z drugiej – przedstawia czytelnikowi jeszcze rewolucyjne z punktu widzenia współczesnych decydentów polityki projekty przemian. Opielka włożył jednakże wiele trudu w to, aby przekonać czytelnika, iż jego idea dochodu gwarantowanego wdrażana w oparciu o konkretne zasady nie jest żadną utopią, ale koncepcją, którą można brać na poważnie w demokratycznym procesie decyzyjnym.

*Jadwiga Nadolska*  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski