

**Włodzimierz Anioł**

*Uniwersytet Warszawski*

## *Między imitacją a odrzuceniem*

Artykuł profesora Witolda Nieciuińskiego podejmuje bardzo wiele istotnych, zgoła fundamentalnych kwestii i pytań dotyczących rozwoju Polski, źródeł i konsekwencji transformacji, perspektyw modernizacji kraju. W krótkiej glosie nie sposób odnieść się do wszystkich poruszonych w nim wątków, dlatego wybierając tylko jeden z nich – skoncentruję się na zagadnieniu najbliższym związanym z problematyką polityki społecznej, a przy tym dotyczącym przyszłości. Chodzi o kwestię kierunku możliwych (pożądanych) zmian w polskim modelu polityki społecznej w kontekście istniejących współcześnie uwarunkowań zewnętrznych, a zwłaszcza członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Jest faktem, że nasilające się procesy globalizacji z wielu względów pogłębiają kryzys tradycyjnego „państwa opiekuńczego” (*welfare state*). Coraz ostrzejsza konkurencja na rynku światowym skłania m.in. do redukcji wysokich podatków, kosztów produkcji, do ograniczania poziomu płac i świadczeń społecznych we wszystkich państwach uczestniczących w międzynarodowym podziale pracy. Globalna rywalizacja ekonomiczna wymusza w poszczególnych krajach cięcia budżetowe na wydatki socjalne, uruchamia swoisty proces „równania do dna” (*race to the bottom*), jeśli chodzi o koszty siły roboczej. W rezultacie nasila się swego rodzaju wyścig deregulacji w polityce społecznej, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej.

Czy tendencja ta oznacza jednak nieuchronny demontaż państwa dobrobytu? Czy koncepcja i praktyka rozwiniętej polityki społecznej musi przejść do historii? Można mieć w tej sprawie uzasadnione wątpliwości – i to nie tylko ze względu na istotny opór społeczny, jaki podobnym „działaniami demontującym” stawiają w wielu krajach wyborcy. Wiele wskazuje na to, że w najbliższej przyszłości, zamiast pogrzebu *welfare state*, czeka nas raczej jego gruntowna reforma, odrodzenie w nowym, bardziej konkurencyjnym kształcie, odrzucenie lub modernizacja wielu jego anachronicznych w obecnych warunkach instrumentów. Zreformowane państwo opiekuńcze i aktywna polityka społeczna mogą bowiem w wydatnym stopniu przyczynić się do skuteczniejszego rozwiązywania wielu problemów, jakie niesie za sobą globalizacja, choćby w dziedzinie umacniania stabilności

(spójności) społecznej i rozwoju kapitału ludzkiego, którego znaczenie w konkurencyjnej, otwartej gospodarce światowej opartej na wiedzy i wysokich kwalifikacjach jest wręcz zasadnicze. Niezależnie od rosnącej roli sektora pozarządowego w organizowaniu wsparcia socjalnego, państwo nie ucieknie też zapewne od sprawowania w nowy sposób swej funkcji redystrybucyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do osób dotkniętych strukturalnym bezrobociem oraz do rosnącej liczebnie populacji w wieku poprodukcyjnym.

Powyższy punkt widzenia nie znajduje dziś wielu zwolenników w polskich elitach politycznych i gospodarczych, a także w innych środowiskach opiniotwórczych, których liczni przedstawiciele hołdują raczej „fundamentalizmowi rynkowemu” i uproszczonemu myśleniu neoliberalnemu. Dlatego znajduję wiele sympatii dla szkicowanej w artykule przez prof. W. Niecińskiego wizji „kapitalizmu efektywnościowo-redystrybucyjnego” i „państwa społecznie zorientowanego”. Zgadzam się w szczególności z mało popularną dziś w Polsce opinią Autora, iż „twierdzenie o wygasaniu we współczesnych rozwiniętych społeczeństwach »opiekuńczej« funkcji państwa, i o zdolności rynku do spełniania funkcji regulacyjnej wobec całości życia zbiorowego, jest co najmniej dyskusyjne. Podzielał też wyrażony w artykule pogląd, że Unia Europejska szuka dziś swojej nowej tożsamości i zmierza w kierunku umocnienia, obok swych funkcji gospodarczych i politycznych, także swej funkcji socjalnej”.

Co jednak konkretnie może nieść dla Polski nasze członkostwo w Unii Europejskiej? Jak będzie ono rzutować na rozwój polskiej polityki społecznej? Kilka refleksji na ten właśnie temat niech będzie skromnym komentarzem do inspirujących rozważań prof. W. Niecińskiego.

Od jakiegoś czasu w Unii wiele mówi się o potrzebie umacniania „europejskiego modelu społecznego”, ale żaden z oficjalnych dokumentów wspólnotowych nie precyzuje bliżej jego zasad i istoty. Istnienie takiego jednorodnego modelu bywa często w ogóle kwestionowane, ze względu na występujący pluralizm rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w zakresie polityki społecznej na obszarze Unii. Nie oznacza to jednak, że systemów socjalnych w krajach europejskich nie łączy wiele podobnych, zbieżnych cech, które decydują o ich odrębnej specyfice na szerszym tle międzynarodowym – i pozwalają odróżnić pod tym względem nasz kontynent od innych regionów świata, a zwłaszcza od USA i regionu azjatyckiego, które stanowią najczęstsze punkty odniesienia dla Europy w porównaniach polityki społecznej i gospodarczej.

Do podstawowych cech „europejskiego modelu społecznego” zaliczyć można takie elementy łączące większość krajów członkowskich UE jak: mniejsza niż w innych regionach świata nierówność dochodowa, szersza dostępność niekomercyjnych usług społecznych (w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, opieki nad dziećmi, osobami niepełnosprawnymi czy ludźmi starszymi), relatywnie wyższe wydatki publiczne, mniejsze różnice w statusie między kobietami i mężczyznami, stosunkowo wysoki i wyrównany (przynajmniej w skali Europy Zachodniej i Północnej) poziom życia itp.

Nie przeszkadza to jednak stwierdzić, iż w krajach europejskich występuje duże zróżnicowanie szczegółowych rozwiązań w polityce społecznej. Z grubsza biorąc, wśród obecnych członków UE wyróżnić można co najmniej cztery warianty *welfare state* lub inaczej

mówiąc – modele polityki społecznej: kontynentalny (określany też mianem konserwatywno-korporacyjnego lub społeczną gospodarką rynkową), anglosaski (najbliższy systemowi liberalnemu), skandynawski (nazywany również socjaldemokratycznym bądź opiekuńczym), śródziemnomorski (zwany też elementarnym). Jest pytaniem otwartym, w jakim kierunku będzie ewoluował polski system polityki społecznej po naszym przystąpieniu do Unii.

Obecna polityka społeczna w Polsce odznacza się wieloma specyficznymi cechami, które poważnie odróżniają ją od wszystkich czterech wymienionych modeli. Nasze rozwiązania socjalne wciąż w znacznym stopniu określa dziedzictwo „realnego socjalizmu”. Zmiany zachodzące w tej sferze po 1989 r. wynikały przede wszystkim z konieczności stawienia czoła trzem wyzwaniom: recesji i kryzysowi finansów państwa, transformacji ustroju gospodarczego i politycznego, pojawieniu się i wzrostowi bezrobocia.

Politykę społeczną, zwłaszcza w pierwszym okresie, wyraźnie zdominowały działania doraźne. Selektywne działania osłonowe, chroniące grupy najsłabsze, miały zastępować dotychczasową „nadopiekuńczość” państwa, ale wycofywanie się przezeń z wielu świadczeń i usług społecznych nie zawsze łączyło się z tworzeniem nowych reguł i instytucji, które przejmowałyby zobowiązania socjalne wobec obywateli. Dotychczasowe przemiany przebiegały więc w znacznym stopniu w sposób żywiołowy, nie towarzyszyła im żadna spójna, długofalowa wizja pożądanej polityki społecznej. Czy akcesja do Unii będzie sprzyjała bardziej strategicznemu myśleniu i działaniu w tej dziedzinie? Trudno dziś o tym przesądzić.

Obecne rozwiązania socjalne w Polsce wykazują wiele podobieństw do kontynentalnego modelu polityki społecznej, przede wszystkim ze względu na dominację instytucji ubezpieczeń społecznych, a także dużą rolę transferów pieniężnych w ogólnych wydatkach społecznych (na porównywalnym z Niemcami poziomie ok. 60 %). Za utrwalaniem się tego modelu w Polsce i innych krajach regionu mogłyby przemawiać również przedwojenne tradycje, ale nie brakuje też opinii, że polityka społeczna w tych państwach, biorąc pod uwagę dynamikę zachodzących w niej zmian, będzie w przyszłości oddalać się od tego systemu.

Zbliżenie polskich rozwiązań socjalnych do modelu skandynawskiego napotyka z kolei szereg istotnych barier. Proces ten wymagałby przede wszystkim osiągnięcia o wiele wyższego poziomu dochodu narodowego oraz znacznie zwiększonego udziału w nim wydatków społecznych, co nawet w dłuższej perspektywie czasowej wydaje się nierealne. Obecna trudna sytuacja finansów publicznych uświadamia to z całą mocą. Ponadto, ewentualną ewolucję polskiego systemu w kierunku wzorców występujących w krajach nordyckich utrudniałby zapewne czynnik kulturowy, w postaci m.in. odmiennego w naszym społeczeństwie podejścia do rodziny czy też do roli i miejsca kobiet na rynku pracy i w życiu publicznym.

Anglosaski (liberalny) model polityki społecznej cieszy się w Polsce sporą popularnością, zwłaszcza w wielu kręgach opiniotwórczych, które przekonują, że większe wydatki socjalne państwa pogarszają sytuację gospodarczą kraju i nie sprzyjają reformom rynkowym. Dalsza komercjalizacja i prywatyzacja usług społecznych może być atrakcyjna dla

niektórych grup, szczególnie dla ludzi zamożnych i przedsiębiorczych, ale nie byłaby zapewne akceptowana przez liczniejsze odłamy społeczeństwa, których potrzeby socjalne byłyby w tym scenariuszu zaspokajane w niewystarczającym stopniu. Niezależnie od dalszego rozwoju mechanizmów rynkowych w polskiej gospodarce, trudno zakładać, aby sektor prywatny był w stanie przejąć w najbliższych latach od władz publicznych podstawowe zadania w zakresie polityki społecznej.

Prawdopodobne natomiast wydaje się narastanie w Polsce tendencji do tworzenia systemów mieszanych świadczeń w takich dziedzinach, jak emerytury, ochrona zdrowia czy edukacja, z udziałem sektora państwowego i prywatnego (*public-private mix*). W szerszym planie można mówić o kształtowaniu się modelu polityki społecznej, który będzie zapewne swoistą mieszanką różnych rozwiązań spotykanych w krajach Unii, zwłaszcza kontynentalnych i anglosaskich. Pozwala to w każdym razie prognozować raczej dalszą europeizację, a nie np. amerykanizację krajowej polityki społecznej.

W pesymistycznym scenariuszu nie należałoby jednak wykluczać zagrożenia w postaci swego rodzaju „latinoamerykanizacji” tej polityki, która polegałaby na narastającym podziale społeczeństwa na wąską, uprzywilejowaną grupę korzystającą z prywatnych ubezpieczeń i usług społecznych oraz spauperyzowaną większość, skazaną na ubogi i niewydolny publiczny system zaspokajania potrzeb. Podobnie ponury i mało zachęcający wydaje się inny scenariusz, zakładający powstanie trwałej kombinacji neoliberalno-etatystycznej, w której m.in. organizacje pozarządowe i samopomocowe odgrywały rolę petenta, a nie rzeczywistego partnera sektora publicznego w urynkowionej polityce społecznej.

Polska polityka społeczna, kształtowana po 1989 r. w przemożnym stopniu żywiłowo, wtórnie i „reaktywnie” wobec społecznych następstw transformacji rynkowej w gospodarce, będzie w najbliższym okresie czerpała coraz więcej inspiracji i wzorców z różnych modeli europejskiej polityki społecznej. Jest kwestią otwartą, w jakim zakresie i tempie osiągnąca będzie swoista kompatybilność polskich regulacji i mechanizmów z dominującymi w krajach członkowskich Unii standardami *welfare state*.

Warto mieć świadomość specyfiki polskiej sytuacji gospodarczej i społecznej, którą określają takie czynniki, jak: bardzo ograniczone możliwości finansowe państwa, restrukturyzacja wielu branż, reformy w sektorze usług publicznych, wysokie bezrobocie, sytuacja demograficzna (wzrost liczby osób wkraczających na rynek pracy oraz nabywających uprawnienia emerytalne), rosnące rozwarstwienie społeczne, nowe strefy ubóstwa. Należy pamiętać, że niższe koszty pracy mogą być dla Polski ważną kartą atutową w przyciąganiu zagranicznych inwestycji, a zatem i tworzeniu nowych miejsc pracy, które nie powstałyby w warunkach np. takich samych płac i jednolitych standardów socjalnych na poziomie europejskim.

Z drugiej strony nie wolno zapominać, że największe sukcesy w realizacji unijnej tzw. strategii lizbońskiej odnoszą w ostatnich latach klasyczne *welfare states* – kraje skandynawskie, a zwłaszcza Finlandia i Szwecja. Wykazują one największą zdolność do definiowania i konsekwentnego wdrażania spójnych i długofalowych strategii rozwojowych, które zakładają dużą aktywność „inteligentnego państwa”. Razem z Wielką Brytanią i Irlandią, krajami działającymi w ramach logiki odmiennego już modelu anglosaskiego, od-

grywają one rolę liderów w europejskiej modernizacji gospodarczej i społecznej. Podstawą ich osiągnięć jest przede wszystkim kapitał społeczny i ludzki (zaufanie, współpraca i kwalifikacje), a dopiero w dalszej kolejności – inwestycje. Doświadczenie wschodnich landów niemieckich zdaje się potwierdzać tezę, że zmasowane inwestycje i proste transfery socjalne nie wystarczają do szybkiego rozwoju. Znamienne, że z niedawno ogłoszonego rankingu Światowego Forum Ekonomicznego wynika, że najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata w 2003 r. – podobnie zresztą jak w roku poprzednim – miała Finlandia, zaś trzecią i czwartą lokatę na tej liście zajmowały Szwecja i Dania.

Z pewnością potrzebne jest więc ostrożne, wyważone i nieschematyczne czerpanie z wzorców podsuwanych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie, oparte na rzetelnym bilansie wszystkich kosztów i korzyści dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Nieuzasadnione byłoby w tej dziedzinie zarówno ślepe naśladownictwo, jak i ostentacyjne kwestionowanie kluczowych reguł unijnego ładu społecznego niejako „z rozpędu”, co czasem wynika z ideologicznych uprzedzeń bądź po prostu z uproszczonych generalizacji. Sądzę, że pole manewru w działaniach reformujących i kształtujących polską politykę społeczną pozostaje, wbrew pozorom, bardzo rozległe – otwarte na sprawdzone doświadczenia innych krajów, a także na oryginalne rozwiązania i nowe kierunki poszukiwań najlepszych sposobów zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych.

Podobnie jak wciąż szerokie i daleko niewykorzystane wydają się możliwości kształtowania bardziej efektywnego i powszechniej akceptowanego ustroju społecznego i gospodarczego. Wbrew wyznawcom bezalternatywnej wizji rozwoju współczesnego kapitalizmu, w Polsce i na świecie nie jesteśmy bynajmniej skazani na jeden model państwa, gospodarki i życia zbiorowego, co trafnie też, moim zdaniem, akcentuje w swym tekście prof. Witold Nieciuiński.