

Mirosław Książkowski

Instytut Polityki Społecznej,
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych,
Uniwersytet Warszawski¹
Institute of Social Policy,
Faculty of Political Science and International Studies,
University of Warsaw

***Jak różne modele polityki społecznej radzą sobie
ze współczesnymi wyzwaniami?***

Stanisława Golinowska,
Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku,
Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, 173 s.

Proces transformacji ustrojowych w Polsce trwa już blisko trzy dziesięciolecia. Aż do połowy drugiej dekady XXI wieku mogłoby się wydawać, że proces przemian w sferze politycznej i gospodarczej został zakończony wraz z ugruntowaniem się liberalnej demokracji parlamentarnej i systemu samorządu terytorialnego oraz gospodarki wolnorynkowej. Jednakże z pewnością nie można nic takiego powiedzieć o sferze socjalnej. Jej reformowaniu nie towarzyszyła spójna wizja stanu docelowego, przeprowadzane reformy miały zwykle charakter doraźny, a konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej nie doczekała

¹ Instytut Polityki Społecznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autora: miroslawksiezopolski@poczta.onet.pl.

się przez cały dotychczasowy okres przemian jednoznacznej wykładni, która mogłaby służyć jako punkt odniesienia do oceny polityki społecznej prowadzonej przez kolejne rządy. W praktyce zdecydowany priorytet miało osiąganie wzrostu gospodarczego, który miał niemal automatycznie zapewniać podniesienie poziomu życia ludności. Wydatki socjalne traktowano jako niepożądany, chociaż nieunikniony koszt tego procesu. Polityka społeczna koncentrowała się na dostosowaniu całej sfery socjalnej do wymogów gospodarki rynkowej oraz na poszukiwaniu nowych sposobów zapewniania bezpieczeństwa socjalnego ludności.

W połowie drugiej dekady obecnego stulecia okazało się wyraźnie, iż ani wzrost gospodarczy, ani dotychczasowe osłony socjalne nie zapewniły większości obywateli akceptowanego przez nich standardu życia, co w konsekwencji doprowadziło do radykalnych zmian w funkcjonowaniu wszystkich trzech wymienionych sfer.

W tym czasie, gdy Polska próbowała zerwać z dziedzictwem „realnego socjalizmu”, kraje wysoko rozwinięte szukały odpowiedzi na nowe wyzwania związane z przechodzeniem do gospodarki postindustrialnej, postępem technologicznym, procesami globalizacji oraz zmianami funkcji rodziny. Kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2008 roku, który dotknął niemal wszystkie te kraje, również i tam unaoczniał rosnącą skalę niezadowolenia społecznego i wzrost poparcia dla rozwiązań o charakterze populistycznym. Stąd też zasadne jest zapoznanie się z doświadczeniami tych krajów w reakcji na powyższe procesy. Równie istotne jest prześledzenie prób ukierunkowywania polityki społecznej na wyzwania związane z szeroko rozumianymi potrzebami rozwojowymi.

Właśnie tej problematyce została poświęcona recenzowana książka. Powstała ona w ramach prac grupy ekspertów polskiej polityki społecznej, członków *think tanku* Forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego. Jak wynika z *Wprowadzenia*, wydawca oczekiwał od autorki odpowiedzi między innymi na następujące pytania:

- „jeśli Polska była w czasach kryzysu zieloną wyspą, to dlaczego propozycje socjalne Prawa i Sprawiedliwości zostały przyjęte entuzjastycznie przez zdecydowaną większość Polaków?
- czy pokryzysowa Europa ma swoim obywatelom do zaproponowania wyłącznie zaciśnięcie pasa?
- jak się ma polityka społeczna w dzisiejszej Polsce do rozwiązań europejskich?
- dlaczego alternatywa »oszczędności lub rozdawnictwo« ma się nijak do nowoczesnej, zrównoważonej polityki społecznej?» (s. 7).

Czytelnik nie znajdzie w książce bezpośrednich odpowiedzi na te pytania — musi sam je sformułować na podstawie lektury tekstu. Autorka postanowiła bowiem zaprezentować porównawczą analizę polityki społecznej w Polsce i Europie w pierwszych dekadach XXI wieku. Osią tej analizy jest charakterystyka głównych modeli polityki społecznej funkcjonujących w Europie, zaprezentowanie kierunków ich ewolucji w ostatnich kilkudziesięciu latach, przedstawienie reform przeprowadzonych w poszczególnych obszarach tej polityki oraz wyróżnienie tych nowatorskich przedsięwzięć o charakterze dobrych praktyk, które jej zdaniem najbardziej nadają się do rozwiązywania współczesnych i przewidywanych wyzwań i dylematów, którym krajowe systemy polityki muszą już obecnie lub będą musiały w niedalekiej przyszłości sprostać. W tym celu w książce omówiono kolejno:

- typologię reżimów *welfare states* Gøsta Esping-Andersena, która stanowi najczęstszy punkt odniesienia przy klasyfikowaniu modeli polityki społecznej;
- stan zaawansowania konwergencji krajowych polityk społecznych;
- procesy hybrydyzacji modeli polityk społecznych w Wielkiej Brytanii i Holandii;
- przeobrażenia polityki społecznej w Szwecji, Danii, Niemczech i Francji, czyli tam, gdzie polityka ta zachowała swoją specyfikę modelową;
- kierunki zmian polityki społecznej w krajach śródziemnomorskich;
- kształtujące się modele polityki społecznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej;
- podobieństwa i odrębności procesów transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w następujących obszarach: rynki pracy, ubezpieczenia emerytalne, ochrona zdrowia, polityka rodzinna;
- specyfikę czeskiego i węgierskiego modelu polityki społecznej;
- kształtujący się model polityki społecznej w Polsce, jego specyfikę i ewolucję;
- najważniejsze reformy społeczne przeprowadzone w wybranych obszarach polskiej polityki społecznej;
- relacje między polską polityką społeczną a zmianami systemu politycznego.

W końcowym, podsumowującym rozdziale autorka przedstawiła swoje wnioski i refleksje dotyczące przyszłego kształtu polityki społecznej w najbliższych dekadach w Polsce i ogólnie w całej Europie, zastanawiając się jednocześnie nad najbardziej prawdopodobnymi kierunkami ewolucji instytucji *welfare state*, czyli — jak konsekwentnie tłumaczyła ten termin — państwa opiekuńczego.

Recenzowana książka powstawała przez kilka pierwszych miesięcy 2018 roku. Jednak jak przyznała autorka: „Taką książkę pisze się przez całe życie” (s. 171). Trzeba tu dodać — bardzo aktywne życie naukowe, na które składa się: „bez mała pięćdziesiąt lat studiów, obserwacji i eksperckiego uczestnictwa w dyskusjach na temat polityki społecznej w trzech różnych okresach: w czasie realnego socjalizmu, podczas budowy gospodarki rynkowej oraz w okresie przynależności do Unii Europejskiej. Uwzględnia też doświadczenie autorki w analizowaniu i rekomendowaniu rozwiązań z zakresu wielu dziedzin polityki społecznej w Polsce (ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, pomoc społeczna i ubóstwo, trzeci sektor oraz rynek pracy), a także wnioski i refleksje pochodzące z wieloletniej pracy prowadzonej w ramach projektów i aktywności konsultacyjnej na poziomie Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej” (s. 17–18).

Tę drugą narrację książki dobrze widać dopiero po bardzo uważnym przeczytaniu całego tomu. Jest ona obecna przede wszystkim w tych fragmentach, w których autorka zawarła własne przemyślenia i oceny. Dla recenzenta najistotniejsze z nich dotyczą procesów podejmowania kluczowych decyzji w polityce społecznej w tych *welfare states*, w których programy socjalne zostały najbardziej rozbudowane. W większości przypadków, szczególnie w Niemczech, Holandii i Szwecji, wypracowywanie kształtu ważnych reform trwa co najmniej kilka lat. W ramach konsultacji wypowiadają się nie tylko przedstawiciele sił politycznych, ale w ogóle wszystkie zainteresowane strony, a ocenie podlegają kolejne wersje właściwych aktów prawnych (s. 49–50, 71). Taka procedura wymusza poszukiwanie kompromisowych rozwiązań, opartych na zasadzie solidarności i możliwych do zaak-

ceptowania przez co najmniej większość podmiotów biorących udział w konsultacjach. Sprzyja ona także trwałości wprowadzanych w ten sposób reform w przypadku ewentualnych zmian koalicji rządzących. W tym kontekście autorka zwróciła również uwagę na to, że osiągnięcie wysokiego poziomu dobrobytu materialnego było możliwe „także dlatego, że cele społeczne realizowane były w sprzężony sposób z gospodarczymi i wzmacniały rozwój” (s. 16).

Nie mniej istotne są także rozważania końcowe autorki, które dotyczą przyszłości instytucji *welfare state* w krajach rozwiniętych i pożądanego kształtu strategii rozwoju Polski.

Inna ważna cecha recenzowanej książki dotyczy wielodyscyplinarnego charakteru przeprowadzonej przez autorkę analizy, w której uwzględniono punkty widzenia nauk politycznych, socjologicznych i ekonomicznych. Tego typu wielodyscyplinarne analizy są rzadkością zarówno w polskiej, jak i obcojęzycznej literaturze przedmiotu.

Sam spis wykorzystanych przez autorkę źródeł ma walor edukacyjny, przede wszystkim dla osób profesjonalnie zajmujących się polityką społeczną. Stanisława Golinowska określiła go jako przegląd autorski, oparła bowiem swą analizę przede wszystkim na tych pozycjach, które uznała za najbardziej wartościowe.

Analiza przeprowadzona w książce została oparta na metodologii instytucjonalizmu historycznego, która pozwoliła autorce na zaprezentowanie „tych instytucji i tych programów, które zostały zorientowane tak bezpośrednio, jak i pośrednio na cele społeczne: pokój społeczny, wyrównany dobrostan, spójność i społeczną integrację, a bardziej ogólnie — na rozwój społeczny” (s. 15). Opracowanie ma charakter autorski, być może inni badacze odmiennie rozłożyliby akcenty lub zaproponowali dodatkowe wątki analizy. Zdaniem recenzenta wszystkie najważniejsze aspekty dokonujących się współcześnie przekształceń instytucji *welfare state* zostały w tej książce uwzględnione. Trzeba przy tym pamiętać, że to opracowanie powstawało w ekspresowym tempie, a grono jego potencjalnych czytelników składa się zarówno z osób dobrze zorientowanych w problematyce współczesnych przekształceń modeli polityki społecznej, jak i tych mających o tym jedynie mgliste pojęcie, co autorka musiała uwzględnić w wyborze tematów, które powinny zostać omówione.

Dla czytelników z tej pierwszej grupy użyteczne będzie zapoznanie się ze wszystkimi wątkami analizy. Tych drugich najbardziej mogą zainteresować te rozdziały, w których zaprezentowano kierunki ewolucji polityki społecznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, przekształcenia polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji oraz refleksje dotyczące przyszłego kształtu modeli tej polityki w Polsce i Europie. Powyższe wątki są stosunkowo słabo widoczne w literaturze przedmiotu, a analiza dotycząca byłych krajów socjalistycznych jest chyba najbardziej wielostronną, jaką do tej pory opracowano.

Natomiast wszystkim czytelnikom mogą zarekomendować zapoznanie się z tymi fragmentami książki, w których przedstawiono te stosunkowo nowe i mało znane działania polityki społecznej w krajach europejskich, a które są stosowane w odpowiedzi na współczesne wyzwania. Poniżej wymieniam tylko kilka przykładów tego rodzaju przedsięwzięć, które mają charakter „dobrych praktyk”:

- ukierunkowanie polityki rynku pracy w Holandii i krajach skandynawskich na wzrost zatrudnienia najemnego o dobrych standardach (relatywnie wysokie wynagrodzenia

silnie powiązane z kwalifikacjami, zwiększanie możliwości kształcenia się przez całe życie, s. 48, 52);

- tworzenie banków żywności, w których gromadzi się produkty, których okres ważności dobiega końca i które są rozdzielane wśród potrzebujących — Holandia, s. 49;
- korzystanie z rozwiązań, które są specyficzne dla różnych modeli polityki społecznej, co w konsekwencji prowadzi do hybrydyzacji polityk krajowych — Holandia, s. 50;
- dzielenie się pracą w okresach dekoniunktury (niem. *Kurzarbeit*), czyli subsydiowanie płac tych zatrudnionych, którzy zgodzą się pracować krócej — Austria, Niemcy, s. 69;
- wprowadzenie do systemu ochrony zdrowia podsystemu dla osób, których nie stać na opłacanie składek — Francja, s. 75.

Ponadto w punktach opisujących modele polityki społecznej w różnych krajach autorka omówiła przede wszystkim te wcześniejsze rozwiązania, które zachowują swą skuteczność także w odniesieniu do współczesnych wyzwań.

Kiedy czytałem tę książkę, stale towarzyszyła mi jedna refleksja. Dotyczyła ona możliwości wykorzystywania wiedzy naukowej do celów praktycznych, a w szczególności trudności w opieraniu polityki społecznej, rozumianej jako jedna z polityk publicznych, na dowodach naukowych. Z analizy przeprowadzonej przez autorkę wynika, że w rozwiniętym świecie są stosowane odmienne sposoby rozwiązywania problemów społecznych, a o wyborze konkretnej strategii decyduje wiele różnorodnych uwarunkowań. Innymi słowy, nie można liczyć na to (to już mój wniosek), by badacze polityki społecznej byli w stanie dać rzetelną rekomendację co do najbardziej skutecznych kierunków reagowania na konkretne problemy społeczne. Jeżeli już, to można jedynie próbować wskazywać te strategie, o których wiadomo, że się nie sprawdziły i że przyczyny niepowodzeń leżą w ich konstrukcji. Z pewnością te zastrzeżenia nie dotyczą wyboru konkretnych instrumentów, ale rozważania autorki koncentrują się na poziomie makro.

Ponadto politycy oczekują natychmiastowych, jednoznacznych rekomendacji, a najczęściej argumentów uzasadniających dokonane już przez nich wcześniej wybory. Jak wspominałem wyżej, autorka wykorzystwała w swojej analizie wiedzę nabytą w ciągu kilkudziesięciu lat pracy naukowo-badawczej, dydaktycznej i eksperckiej, co zdecydowanie bardziej sprzyja dostrzeganiu różnorodności możliwych sposobów reakcji na wyzwania i dylematy stojące przed polityką społeczną, niż formułowaniu jasno sprecyzowanych ocen projektów będących szybką, doraźną reakcją na bieżące potrzeby.

Patrząc z perspektywy wykorzystania wiedzy naukowej, recenzowana książka ma przede wszystkim duże znaczenie edukacyjne. Zawarta w niej analiza pozwala potencjalnym czytelnikom, czyli głównie uczestnikom debaty nad kierunkami strategii rozwojowych Polski i — być może — politykom różnych opcji i ich doradcom, na zapoznanie się z kierunkami ewolucji odmiennych modeli polityki społecznej i lepsze zrozumienie strategii stosowanych współcześnie w odpowiedzi na wyzwania stojące przed tą polityką w krajach rozwiniętych. Może być ona także dobrą lekturą dla osób prowadzących zajęcia dydaktyczne i studentów tych kierunków, na których są prowadzone zajęcia z polityki społecznej i przedmiotów pokrewnych. Jak pisałem wyżej, dotyczy to przede wszystkim rozdziałów dotyczących polityki społecznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej,

w tym w Polsce, a także tych fragmentów, w których zostały omówione kierunki ewolucji różnych modeli polityki społecznej w ostatnich dwóch dziesięcioleciach.

Konkludując, analiza zawarta w recenzowanej książce pozwala wszystkim osobom zainteresowanym polityką społeczną w Polsce na zorientowanie się, na ile kształt tej polityki jest zbliżony lub odbiega od innych krajów europejskich, w tym szczególnie byłych krajów socjalistycznych znajdujących się na podobnym poziomie rozwoju, i w jakich kierunkach będą najprawdopodobniej ewoluować te polityki w kolejnych dekadach.