

Mirosław Książkowski

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Dokąd zmierza polityka społeczna w Polsce?

Wprowadzenie

Na początku 2011 r. minęło nieco ponad 20 lat od rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej w Polsce. Jest to dobra okazja do zastanowienia się nad tym, co w ciągu tych dwudziestu lat stało się z polską polityką społeczną i czy można już mówić o ukształtowaniu się wyraźnego kierunku jej ewolucji. W tym opracowaniu chciałbym spróbować odpowiedzieć na pytanie o to, czy wiadomo już ku jakiemu modelowi zmierza polityka społeczna w naszym kraju. Czy będzie to model, wzorowany na którymś z funkcjonujących w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej, czy też będzie on specyficzny dla byłych krajów socjalistycznych, a może jedynie dla Polski ?

Pytanie o kierunek przemian polityki społecznej w nowych warunkach ustrojowych (gospodarka rynkowa, demokracja parlamentarna) nurtuje polityków społecznych od samego początku procesu transformacji. Byłe kraje post-socjalistyczne traktowane są — używając określenia Gösty Esping-Andersena — jako „faktyczne laboratorium eksperymentalne”¹ (Esping-Andersen 1966, s. 267), a prowadzona w nich polityka społeczna stała się przedmiotem wielu ciekawych opracowań².

¹ *A virtual laboratory of experimentation.*

² Zob.: m. in. Cerami 2006, Cerami, Vanhuysse 2009, Cook 2010, Haggard, Kauffman 2008, Ingot 2008. A z opracowań polskich: *Dekada polskiej polityki społecznej* 2000, Rymsza 2004, Golińska, Hegstenberg, Żukowski 2009.

Kilka lat temu, podsumowując pierwszą dekadę tego procesu, określiłem wyłaniającą się model polityki społecznej w Polsce jako **paternalistyczno-rynkową hybrydę**. Chciałem w ten sposób uwypuklić dużą niejednorodność stosowanych rozwiązań, będących swoistą mieszanką gwarancji państwa i elementów nieskrępowanej gry rynkowej. Jak pisałem: „Z jednej strony, mamy do czynienia z wyraźnym powiązaniem procesów zaspokajania podstawowych potrzeb ludności z mechanizmami rynkowymi, z drugiej zaś — władze publiczne wciąż w znacznym zakresie ingerują w proces zaspokajania tych i innych potrzeb”, i dalej: „paternalizm miesza się z ‘ucieczką’ władz publicznych od odpowiedzialności za realizację praw socjalnych obywateli” (Księżopolski 2004, s. 217–218).

Czy ta ocena była trafna? Czy w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku wydarzyło się coś, co można by uznać za potwierdzenie lub zaprzeczenie zarysowanego powyżej kierunku ewolucji polityki społecznej?

I. Co się wydarzyło w polskiej polityce społecznej w pierwszych dwóch dekadach transformacji?

W polskiej literaturze przedmiotu panuje zasadnicza zgodność co do periodyzacji ewolucji polityki społecznej w ostatnich 20 latach (zob. m. in. Golinowska 2009; Rymśza 2004). W pierwszym okresie (lata 1989–93) koncentrowano się przede wszystkim na działaniach o charakterze osłonowym, minimalizujących skutki rosnącego bezrobocia i spadających dochodów realnych znacznej części ludności. W latach 1994–97 nastąpiło zahamowanie procesu reform sfery społecznej. W okresie tym uchwalono jednak konstytucję, w której — obok umieszczenia stosunkowo szerokiego katalogu praw socjalnych — zadeklarowano wprowadzenie w Polsce społecznej gospodarki rynkowej. Prowadzone były również prace koncepcyjne nad reformami ubezpieczenia emerytalnego i systemu ochrony zdrowia. W kolejnym okresie (1998–2003) weszły w życie cztery duże reformy społeczne: reforma ochrony zdrowia (ubezpieczenia zdrowotne), reforma ubezpieczeń emerytalnych (trójfilarowy system, oparty na zdefiniowanej składce, indywidualnych kontach emerytalnych i możliwości kapitalizacji części składki emerytalnej za pośrednictwem prywatnych Otwartych Funduszy Emerytalnych), reforma administracji państwa (trójszczeblowy samorząd terytorialny, a w konsekwencji nowy podział i decentralizacja kompetencji w ramach polityki społecznej), oraz reforma systemu edukacji (zmiany zarówno organizacji procesu edukacji — wprowadzenie gimnazjów — jak i zmiany programów nauczania). Mniej więcej od 2003 r. ewolucja polityki społecznej weszła w nową fazę, w której Polska musi sprostać konieczności dostosowania się do wymogów i strategii socjalnej Unii Europejskiej, a także jak najlepiej wykorzystać możliwości związane z dostępnością pomocy finansowej w ramach funduszy strukturalnych UE, m. in. na rozwój działań w ramach tzw. aktywnej polityki społecznej.

Jak sądzę, zarysowana wyżej periodyzacja dobrze ujmuje główne etapy ewolucji polityki społecznej w ostatnim dwudziestoleciu. Uważam jednak, że trudno tylko na jej podstawie zidentyfikować wyłaniającą się post-socjalistyczny model tej polityki. Umożliwia ona bowiem scharakteryzowanie jedynie przemian w ramach samej polityki społecz-

nej, tymczasem kształt strategii tej polityki w pierwszych dekadach transformacji zależał przede wszystkim od zmian zachodzących w jej otoczeniu. Patrząc z tej perspektywy szczególne znaczenie miały i mają przemiany systemu gospodarczego, funkcjonowanie demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy oraz sposoby dostosowania się społeczeństwa do wyzwań związanych z transformacją ustrojową. Nasuwa się tu porównanie do dwóch głównych modeli polityk rodzinnych, zaproponowanych w 1978 r. przez dwoje amerykańskich badaczy: Sheilę Kamerman i Alfreda Kahna, którzy wyróżnili politykę rodzinną bezpośrednią (*explicite*) i pośrednią (*implicite*) (Kamerman, Kahn 1978). W tym pierwszym modelu polityka rodzinna jest prowadzona przez powołane do tego specjalne instytucje, których zadaniem jest realizacja celów dotyczących rodziny lub jej członków. W modelu pośrednim brak jest wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się polityką rodzinną, a sytuacja rodziny zależy od wielu przedsięwzięć podejmowanych przez organa władzy publicznej dla realizacji ich specyficznych celów, które to działania mają równocześnie istotne znaczenie dla sytuacji rodzin. Jak sądzę, w ostatnim dwudziestoleciu o wiele większe znaczenie dla strategii polityki społecznej miały właśnie działania o charakterze pośrednim, a — tak, jak wyżej rozumiana — „bezpośrednia” polityka społeczna była przede wszystkim reakcją na procesy generowane poza nią. W kolejnych podpunktach omawiam te związki między strategią polityki społecznej a procesami urnikowania gospodarki i demokratyzacji ustroju politycznego, które — jak sądzę — są najistotniejsze z punktu widzenia kształtującego się modelu tej polityki. Problem adaptacji społeczeństwa do zmian systemowych omówię po scharakteryzowaniu głównych kierunków działań podejmowanych w ramach polityki społecznej w ostatnich dwóch dekadach.

1.1. Gospodarka rynkowa a przemiany polityki społecznej

Wprowadzenie gospodarki rynkowej z początkiem 1990 r. było równoznaczne z radykalnym zejściem z dotychczasowej ścieżki (w literaturze przedmiotu używa się w tym kontekście anglojęzycznego określenia *path-departure*), po której poruszała się polityka społeczna w okresie realnego socjalizmu. Najistotniejszą zmianą było odejście od „socjalistycznych” gwarancji pomyślności i bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Najważniejszą z nich była pewność pracy i płacy. Dzięki tej gwarancji zasadniczo wszystkie osoby, które mogły pracować, oraz ich rodziny (co w praktyce oznaczało niemal całą populację, dzięki prowadzonej wówczas polityce pełnego zatrudnienia) miały stosunkowo dużą pewność, że ich podstawowe potrzeby będą zaspokojone. Wprawdzie wynagrodzenia utrzymywano na niskim poziomie, a jakość i dostępność usług socjalnych była często niesatysfakcjonująca, niemniej jednak zapewniały one co najmniej minimalny, a nierzadko umiarkowany, poziom bezpieczeństwa socjalnego.

Drugą istotną gwarancją były wysokie subsydia państwowe do cen wielu podstawowych towarów i usług, takich jak np. żywność, lekarstwa, lokale mieszkalne i usługi mieszkaniowe, transport publiczny, wypoczynek, połączone z niemal powszechnym, bezpłatnym dostępem do szerokiej gamy usług socjalnych.

Trzeci rodzaj gwarancji, związanych z uspołecznionym charakterem gospodarki, wynikał z szerokiego zakresu funkcji socjalnych, pełnionych przez pracodawców. W praktyce zakłady pracy ponosiły znaczny stopień odpowiedzialności za zaspokajanie wielu ważnych potrzeb swoich pracowników i członków ich rodzin, w szczególności w sferze mieszkalnictwa, opieki zdrowotnej i wypoczynku.

Kolejny ważny filar bezpieczeństwa socjalnego — już jednak nie związany bezpośrednio z socjalistycznym charakterem ustroju — stanowił stosunkowo dobrze rozbudowany system świadczeń i usług socjalnych. Nie odbiegał on znacząco od norm i standardów wyznaczanych przez konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, czy różne paktów międzynarodowe dotyczące sfery społecznej. Co więcej, w Polsce w owym okresie wydawano na utrzymanie tego systemu relatywnie więcej środków, niż czyniły to bardziej rozwinięte kraje europejskie w okresach, gdy były na podobnym, co nasz kraj, poziomie rozwoju ekonomicznego.

W przeciwieństwie do rozwiniętych krajów gospodarki rynkowej, w Polsce nie było świadczeń dla bezrobotnych, a pomoc społeczna koncentrowała się niemal wyłącznie na osobach niezdolnych do samodzielnej egzystencji, głównie osób starszych i niepełnosprawnych. Słabsza była także redystrybucyjna rola świadczeń socjalnych. W związku z niskim ogólnym poziomem płac i stosunkowo małymi rozpiętościami dochodów nie było potrzeby daleko idących korekt w tym zakresie za pomocą polityki społecznej.

Odejście od polityki pełnego zatrudnienia i pozostałych wymienionych wyżej „socjalistycznych” sposobów zapewniania dobrostanu i bezpieczeństwa socjalnego obywateli spowodowało pojawienie się bezrobocia, które stosunkowo szybko przybrało kilkunastoprocentowe — a w niektórych rejonach — nawet kilkudziesięcioprocentowe rozmiary, znaczny wzrost cen subsydiowanych przedtem towarów i usług, bardzo znaczne ograniczenie działalności socjalnej zakładów pracy, wprowadzenie lub zwiększenie odpłatności za korzystanie z niektórych usług socjalnych i komunalnych.

Drugą istotną zmianą związaną z zejściem z dotychczasowej ścieżki rozwoju polityki społecznej było ponowne daleko idące „urynkowienie” procesu zaspokajania podstawowych potrzeb ludności. Proponuję nazwać ten proces terminem „rekomodyfikacja”, w nawiązaniu do określenia „dekomodyfikacja” (*decommodification*)³, spopularyzowanego przez G. Espinga Andersena (Esping Andersen 1990). Poprzez „rekomodyfikację” rozumiem proces odzyskiwania przez pieniądź kluczowej roli w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli. Do początku lat 90. bezpieczeństwo socjalne ludności było bowiem zapewnione przede wszystkim przez niemal powszechny dostęp do pracy i do konsumpcji z funduszy publicznych. Wprawdzie dla większości pracujących, standard życia możliwy do uzyskania jedynie dzięki oficjalnym wynagrodzeniom był zbyt niski, a faktyczny poziom zaspokojenia potrzeb zależał w znacznym stopniu od miejsca zajmowa-

³ Esping Andersen użył go w nazwie wprowadzonego przez siebie wskaźnika „*decommodification index*”, który pokazywał na ile dostęp do wybranych świadczeń socjalnych w danym kraju jest bezwarunkowy, a w jakiej mierze jest zależny od uprzednio opłacanych składek, świadczenia pracy lub sytuacji materialnej świadczeniobiorcy.

nego przez daną osobę na „socjalistycznym” rynku, na którym konkurowano o dodatkowe dochody, przywileje, możliwość zakupu deficytowych towarów lub skorzystania z lepszej jakości usług. Niemniej jednak, w podziale dóbr dokonującym się na tym rynku, pieniądź odgrywał rolę drugorzędną. Decydujące znaczenie miały natomiast kryteria natury uznaniowej, często ściśle powiązane z miejscem pracy. W konsekwencji standard życia jednostek lub poszczególnych grup zawodowych często w niewielkim tylko stopniu zależał od ich indywidualnej wydajności pracy.

„Rekomodyfikacja”, o której tu mowa, ma jak dotąd jedynie częściowy zakres, ponieważ państwo w dalszym ciągu zapewnia minimalny poziom życia oraz dostęp do niektórych podstawowych usług socjalnych (oświaty, w znacznym stopniu także ochrony zdrowia) niemal wszystkim obywatelom. Mimo to, zasadniczo wszyscy — w tym także rodziny osiągające niskie dochody — muszą teraz samodzielnie pokrywać rynkowe koszty nabycia dóbr i usług wysokiej — a często nawet umiarkowanej — jakości. Niemożliwe stało się bowiem dalsze korzystanie z mechanizmów „socjalistycznego” rynku dla poprawy swego standardu życia.

W mojej opinii, mimo wielu cech wspólnych z tymi europejskimi systemami świadczeń socjalnych, w których dominującą rolę odgrywały ubezpieczenia społeczne, podobieństwa między nimi a polskim systemem były w okresie tzw. realnego socjalizmu w dużym stopniu powierzchowne. Nominalnie podobne instytucje socjalne były oparte na odmiennych filozofiach i służyły różnym celom. W krajach gospodarki rynkowej ubezpieczenie społeczne było instytucją ogólnoobywatelskiej solidarności wyrażającej się w uczestnictwie w tworzeniu wspólnego funduszu ryzyka na wypadek zajścia typowych zdarzeń losowych, głównie tych związanych z niemożnością świadczenia pracy. Natomiast w krajach socjalistycznych ubezpieczenie społeczne było wykorzystywane jako instrument paternalizmu państwa. Pracodawcy byli zobowiązani do płacenia składek ubezpieczeniowych na rzecz swoich pracowników, ale zgromadzone w ten sposób fundusze były traktowane⁴ tak, jak środki budżetu państwa pochodzące z innych źródeł, i to zarówno przez rządzących, jak i samych ubezpieczonych. Wypłacane z tych funduszy świadczenia uważano za przejaw dobrej woli i odpowiedzialności państwa, a nie za typowe świadczenie ubezpieczeniowe, do którego uprawniała wykonywana praca.

Wydaje się, że takie „paternalistyczne” rozumienie roli państwa przetrwało do chwili obecnej, pomimo głębokich przemian ustrojowych. Wyniki badań opinii publicznej — omówionych szerzej w punkcie I.2. — pokazują, że zdecydowana większość polskiego społeczeństwa oczekuje od władz publicznych nie tylko gwarancji zaspokojenia podstawowych potrzeb — co zresztą we współczesnym rozwiniętym świecie zasadniczo nie jest kwestionowane — ale również działań na rzecz jak najlepszego zaspokajania potrzeb i dbałości o dobrostan wszystkich obywateli, w czym mieści się także zapewnienie wysokiego poziomu usług socjalnych. To „paternalistyczne” widzenie roli państwa dobrze oddaje rozkład odpowiedzi na dwa przeciwstawne pytania, dotyczące preferowanego podziału

⁴ ... w bardziej lub mniej formalny sposób w poszczególnych krajach i w różnych okresach.

odpowiedzialności między państwo a jednostkę. Zarówno w badaniach przeprowadzonych w 2009 r., jak i w latach wcześniejszych, co najmniej $\frac{3}{4}$ ankietowanych (w 2009 r. aż 86%) oczekiwało zapewnienia przez państwo wysokiego poziomu świadczeń społecznych, a zdecydowana mniejszość (najwięcej w 1996 r. — 15%, a w 2009 r. zaledwie 5%) uważała, że to sami obywatele powinni dbać o zapewnienie sobie ochrony zdrowia, możliwości kształcenia dzieci itp. (CBOS 2009 b).

I.2. Polityka społeczna a demokratyzacja systemu sprawowania władzy

Jak sądzę, patrząc z perspektywy polityki społecznej, jedną z ważniejszych konsekwencji demokratyzacji ustroju politycznego — zapoczątkowanej formalnie przez czerwcowe wybory parlamentarne w 1989 r. — był wzrost znaczenia tej polityki zarówno wśród elit rządzących, jak i samego społeczeństwa.

Przez cały okres powojenny — by nie sięgać jeszcze dalej w przeszłość — polityka społeczna miała znaczenie drugorzędne. W okresie tzw. „realnego socjalizmu” — mimo prospołecznej retoryki — cele gospodarcze dominowały nad społecznymi. Pierwszeństwo miał niezmiennie rozwój przemysłu, a na sferę społeczną przeznaczano środki pozostałe po zaspokojeniu potrzeb sektora produkcyjnego. Z pozoru niewiele się w tych priorytetach zmieniło w ostatnich dwóch dekadach: cele gospodarcze w dalszym ciągu dominowały, a szybki wzrost produktu krajowego brutto miał niemal automatycznie przełożyć się na rozwiązanie, a przynajmniej znaczące złagodzenie głównych kwestii społecznych. Diametralnie odmienne były oczywiście źródła tego optymizmu — dla jednych była nim nacjonalizacja środków produkcji, dla drugich jak najpełniejsze oparcie gospodarki na mechanizmach rynkowych. Wprawdzie „szokowa” strategia urynkowienia polskiej gospodarki oparta była na poglądach liberalnych i neoliberalnych, jednakże wszystkie partie, sprawujące władzę w ostatnim dwudziestoleciu, realizowały w praktyce podobne strategie rozwoju kraju. Partie sytuujące się na lewym skrzydle sceny politycznej lub odwołujące się do retoryki populistycznej o wiele częściej mówiły o problemach społecznych, w praktyce jednak także one przykładały największą uwagę przede wszystkim do tworzenia dobrych warunków osiągania wzrostu gospodarczego. Programy socjalne uważano bardziej za obciążenie procesu reform niż pozytywny czynnik ułatwiający przemiany społeczne i osiąganie wzrostu gospodarczego, a procesowi transformacji ustroju politycznego i gospodarki nie towarzyszyła całościowa wizja polityki społecznej, wskazująca jej pożądany model docelowy.

O ile demokratyzacja ustroju politycznego nie wpłynęła na zmianę tych priorytetów, o tyle z pewnością kształt polityki społecznej stał się — w dużym stopniu dzięki mechanizmom demokratycznym — zagadnieniem, które nie może być marginalizowane przy podejmowaniu decyzji ważnych zarówno dla kierunku strategii rozwoju Polski, jak i sposobu rozwiązywania poszczególnych kwestii społecznych. Konsekwencją niedoceniań tej prawidłowości jest bowiem zwykle utrata poparcia wyborców, prowadząca do utraty

władzy lub niemożności jej uzyskania, o czym polscy politycy mogli się boleśnie przekonać w kolejnych wyborach.

Jak wykazują badania opinii publicznej, większość osób — ankietowanych przez Centrum Badania Opinii Publicznej (CBOS)⁵ — zgadza się obecnie ze stwierdzeniem, że „gospodarka kapitalistyczna oparta na prywatnej przedsiębiorczości jest najlepszym systemem gospodarczym dla naszego kraju” (CBOS 2009 a). Jednocześnie przez cały okres transformacji towarzyszy temu o wiele powszechniej wyrażane przekonanie o odpowiedzialności państwa, a nie jednostki, za dobrostan i bezpieczeństwo socjalne obywateli. W 1995 r. 74% badanych przez CBOS poparło stwierdzenie, że „państwo powinno zapewnić obywatelom wysoki poziom świadczeń społecznych, takich jak opieka zdrowotna, szkolnictwo itp.”. W kolejnych latach tego samego zdania było odpowiednio: 81% w 1999 r., 90% w 2001 r., 85% w 2005 r. i 86% w 2009 r. (CBOS 2009 b). W sondażu, przeprowadzonym kilka lat wcześniej (CBOS 2000), za bardzo ważne cechy demokratycznego państwa zdecydowana większość badanych uznała — niemal na równi z gwarancjami przestrzegania praw i wolności obywatelskich, a w niektórych przypadkach nawet bardziej zdecydowanie — podejmowanie przez władze publiczne działań w następujących obszarach:

- zapewnienie równych szans kształcenia dzieciom ze wszystkich rodzin — 78%,
- finansowanie przez państwo ochrony zdrowia, nauki i kultury — 77%,
- zapewnienie przez państwo godziwych warunków życia najbiedniejszym — 74%,
- dbałość rządu o dobrobyt obywateli — 73%,
- jak najlepsze zaspokajanie przez rząd potrzeb wszystkich obywateli — 68%,
- ograniczanie przez państwo nierówności warunków bytu — 53%.

Jednoczenie zaledwie kilka procent badanych uważało, że aktywność państwa w tych sferach nie jest cechą demokracji lub uznało ją za niezbyt ważną.

Wyniki omówionych wyżej badań, a także — scharakteryzowane w następnym podpunkcie — działania podejmowane przez kolejne koalicje rządzące, mogą świadczyć o tym, że głównym elementem pozostałym po „socjalistycznym” modelu polityki społecznej jest szeroko rozpowszechnione przekonanie o odpowiedzialności państwa za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne obywateli. Mimo niemal całkowitego wycofania się z gwarancji, specyficznych dla gospodarki centralnie planowanej oraz prób daleko idącego ograniczenia socjalnych funkcji państwa, to właśnie ono (a nie jednostki) postrzegane jest przez obywateli (a spośród nich też przez polityków) jako odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów społecznych i zapewnienie stosownego poziomu życia ludności.

Jak sądzę, utrzymanie odpowiedzialności państwa w sferze socjalnej można uznać za najważniejszy przejaw pozostawiania przez polską politykę społeczną na dotychczasowej

⁵ Odsetek badanych, popierających taką opinię wzrósł z 41% w 2000 r. do 59% w 2009 r., natomiast tych, którzy mają opinię przeciwną nieznacznie spadł z 29% w 2000 r. do 25% w 2009 r. Jednocześnie wzrósł procent badanych zadowolonych ze sposobu, w jaki funkcjonuje gospodarka rynkowa w Polsce odpowiednio z 20% do 48%, a udział niezadowolonych zmniejszył się z 68% do 39%.

ścieżce rozwoju. Innymi słowy „odpowiedzialność państwa” jest tą cechą, której nie udało się zmienić (określaną w literaturze przedmiotu jako *path dependency*) mimo urynkowienia gospodarki.

II. Główne nurty działań w ramach polityki społecznej w okresie transformacji

To, co działo się w polityce społecznej w ostatnich dwóch dekadach, było przede wszystkim reakcją na procesy urynkowienia gospodarki i demokratyzacji systemu sprawowania władzy. Można wyróżnić co najmniej kilka głównych nurtów podejmowanych w tym okresie działań:

- tworzenie siatki bezpieczeństwa socjalnego, zastępującej omówiony wyżej system „socjalistycznych” gwarancji;
- dostosowywanie polityki społecznej do ograniczonych możliwości finansowych państwa;
- stymulowanie rozwoju trzeciego sektora;
- dostosowywanie polityki społecznej do kształtującego się środowiska rynkowego;
- urynkowienie procesów zaspokajania niektórych potrzeb ludności;
- dostosowanie się do wymogów i strategii socjalnej Unii Europejskiej.

Jak można było się spodziewać, w pierwszych latach transformacji pojawiło się bezrobocie, gwałtownie spadły dochody i poziom zaspokojenia potrzeb znacznej części ludności, wzrósł natomiast zasięg takich zjawisk, jak ubóstwo i wykluczenie społeczne. W konsekwencji tych procesów — gdy nadzieje na szybki wzrost poziomu życia, zderzyły się z rosnącą niepewnością, depryzacją i nierównościami, doświadczanymi przez większą liczbę osób, niż ta, której spodziewano się na starcie transformacji — zaufanie do gospodarki rynkowej i płynących z niej możliwości zaczęło słabnąć. W obliczu szybko spadającego poparcia społecznego dla radykalnej koncepcji reform, oczywistą stała się potrzeba uzupełnienia programów stabilizacji i restrukturyzacji gospodarki przez rozbudowaną „siatkę” bezpieczeństwa socjalnego.

W pierwszych latach transformacji na tę „siatkę” bezpieczeństwa składały się cztery rodzaje działań. Po pierwsze, wprowadzono zupełnie nowe świadczenia socjalne, z których najważniejsze były relatywnie wysokie i bardzo łatwo dostępne zasiłki dla bezrobotnych. Po drugie, rozszerzono znacznie grono osób uprawnionych do zasiłków z pomocy społecznej (np. bezrobotni, osoby niezdolne do opłacania kosztów czynszu lub ochrony zdrowia). Kolejnym działaniem było ulepszenie mechanizmów waloryzacji rent i emerytur. W konsekwencji utrzymano w dużym stopniu ich wartość realną, dzięki czemu świadczenia emerytalno-rentowe okazały się być jednym z bardziej pewnych źródeł utrzymania, stając się atrakcyjną alternatywą — w stosunku do formalnego zatrudnienia — dla osób mających trudności ze zdobyciem lub utrzymaniem pracy. Czwarty rodzaj działań polegał na ułatwieniu dostępu do wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich dla osób zagrożonych bezrobociem. Z kolei ponownemu zaostrzeniu warunków dostępności tego typu świad-

czeń, które utrudniało łatwą i w miarę bezpieczną „ucieczkę” z rynku pracy, towarzyszyło okresowe wprowadzenie możliwości uzyskania tzw. świadczenia przedemerytalnego⁶.

Powyższe działania utrzymały odpowiedzialność państwa za zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności. Władzom publicznym nie udało się uwolnić z tego obowiązku, mimo faktycznego wycofania się z omówionych wyżej „socjalistycznych” gwarancji. Stopniowe pogłębianie procesu „urynkowania” gospodarki uczyniło praktycznie niemożliwym domaganie się o przywrócenie podobnych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. W związku z tym, obawa znacznej większości społeczeństwa — przekonanego, jak pokazują wyniki wspomnianych wyżej badań opinii publicznej, o szerokim zakresie obowiązków państwa w sferze socjalnej — wzmocniona niepokojem o możliwość wybuchu społecznego protestu, doprowadziła do zachowania w niemal niezmienionym kształcie dotychczasowego systemu pieniężnych świadczeń socjalnych, a niekiedy nawet — jak była o tym mowa wyżej — do jego rozbudowy.

Wprawdzie podjęte działania złagodziły spadek poziomu życia ludności, jednakże koszt utrzymania — po części stosunkowo szczodrych elementów siatki bezpieczeństwa socjalnego — szybko okazał się niemożliwy do udźwignięcia przez władze publiczne. Dlatego już niespełna dwa lata od rozpoczęcia reformy gospodarki, jednym z ważniejszych wyzwania stało się dostosowywanie systemu świadczeń i usług socjalnych do ograniczonych możliwości finansowych państwa. Ten nurt jest od tej pory stale obecny w polskiej polityce społecznej. Natomiast żądaniom zwiększenia lub tylko utrzymania zakresu ochrony przez państwo, które popierane są przez znaczną część społeczeństwa, towarzyszą postulaty znaczącego obniżenia publicznych wydatków socjalnych, formułowane przez niektórych ekspertów.

Podjęte w tym zakresie działania, w pierwszej kolejności obejmowały stopniowe pogarszanie mechanizmów dostosowywania wysokości świadczeń socjalnych do zmian poziomu cen i płac, obniżanie wymiaru i zaostrzanie kryteriów dostępu do świadczeń, coraz częstsze ograniczanie prawa do pomocy jedynie do osób/rodzin, osiągających bardzo niskie dochody. Tak stało się na przykład z zasiłkami rodzinnymi, które zamiast ubezpieczeniowych stały się w praktyce świadczeniami o charakterze opiekuńczym. Swoją charakter zmieniły również zasiłki dla bezrobotnych, które początkowo były ustalone na poziomie 70% uprzedniej płacy. Już w 1993 r. stały się one świadczeniami wypłacanymi wszystkim zasiłkobiorcom w jednakowej wysokości⁷, a kryteria dostępu do nich stale zaostrzano. W konsekwencji odsetek zarejestrowanych bezrobotnych, uprawnionych do tych zasiłków, obniżył się z 79,2% w 1990 r. (Szyłko-Skoczny 2004, s. 156) do 30,5% w 1997 r. i do około 20% (lub niekiedy mniej) w pierwszej dekadzie XXI wieku (dane MPIPS). Pozostali mogą liczyć jedynie na zasiłki z pomocy społecznej lub na wsparcie rodzin.

W miarę upływu lat, coraz bardziej oczywistym stawało się, że jednoczesne wygospodarowanie środków na podstawowe gwarancje dochodowe i pozostałe wydatki publiczne

⁶ O działaniach polityki społecznej w pierwszych latach transformacji piszę szerzej w: *Księżpolski 1993*. Więcej na ten temat także w: *Dekada... 2000*.

⁷ Stanowiło ono wówczas około 36% przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Od 1996 r. świadczenia ustala się kwotowo, niezależnie od tej wysokości.

wymaga zmiany dotychczasowych kierunków wydatków socjalnych. W praktyce rząd redukował w pierwszej kolejności wydatki inne niż te na wynagrodzenia, emerytury i pozostałe pieniężne świadczenia ubezpieczeniowe. W konsekwencji różnego rodzaju gwarancje dochodowe znacznie ograniczyły środki na pokrycie innych — poza płacowymi — kosztów świadczenia usług socjalnych, a w ramach tychże usług nakłady na wynagrodzenia wyparły wydatki o charakterze rzeczowym. Wszędzie tam, gdzie nie udało się zrekompensovwać malejących dotacji budżetowych poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania poszczególnych instytucji usługowych i znalezienie pozabudżetowych źródeł ich częściowego finansowania, znacząco spadała jakość i dostępność usług socjalnych, czemu towarzyszyło pogorszenie stanu wielu pozostałych elementów infrastruktury społecznej. Tak więc, o ile poziom konsumpcji prywatnej udawało się w miarę dobrze chronić, o tyle w praktyce konsumpcja z funduszy publicznych uległa obniżeniu.

Kolejny nurt działań w ramach polityki społecznej wiązał się ze stymulowaniem działalności trzeciego sektora. Jego rozwój może przybliżyć ukształtowanie się w Polsce pluralistycznej, wielosektorowej polityki społecznej, a w konsekwencji całkiem nowego modelu polityki społecznej (Grewiński 2009). Mimo znaczącego rozwoju trzeciego sektora w ostatnim dwudziestoleciu, wydaje się, że Polska jest dopiero na początku drogi do ukształtowania się takiego pluralistycznego modelu. Dzięki zniesieniu licznych barier administracyjnych, utrudniających rozwój tego sektora, powstało wiele nowych organizacji pozarządowych, różnego rodzaju fundacji i innych podmiotów nie nastawionych na osiągnięcie zysku. Powstają także coraz to nowe instytucje zaliczane do tzw. gospodarki społecznej⁸. Jednakże, skala usług — oferowanych przez te podmioty — jest jeszcze bardzo skromna w porównaniu z tym, jakie jest na nie zapotrzebowanie. W konsekwencji trzeci sektor nie stanowi — jak dotąd — znaczącej alternatywy w stosunku do usług świadczonych przez władze publiczne. Solidarność wydaje się być jedną z ważniejszych wartości, uznawanych przez polskie społeczeństwo, ale wyraża się to głównie w spontanicznym uczestnictwie w jednorazowych akcjach charytatywnych. W 2009 r. zaledwie około 20% respondentów jednego z badań opinii publicznej, dotyczącego tego typu zachowań, deklarowało swój udział w nieodpłatnej aktywności na rzecz innych osób, a jedynie 6% pracowało jako wolontariusze (*Dobroczynność...* 2010). Wydaje się, że przyczyny zbyt słabej jeszcze aktywności Polaków w tym zakresie dobrze oddaje obserwacja Janusza Czapińskiego, który w oparciu o wyniki cyklicznie prowadzonych badań *Diagnoza społeczna* sformułował tezę, że w Polsce: „zamiast społeczeństwa obywatelskiego powstało społeczeństwo zaradne”, poświęcające swą uwagę przede wszystkim adaptacji do nowych reguł życia i poprawie własnego bytu (Czapiński 2004, s. 278). Zaradność Polaków koncentruje się wokół działań zwiększających poziom kapitału ludzkiego, podczas gdy jakość kapitału społecznego pozostaje w dalszym ciągu niedostateczna (Czapiński 2007).

Działania na rzecz przystosowania polityki społecznej do otoczenia rynkowego doprowadziły do przełamania monopolu państwa w procesach zaspokajania wielu potrzeb,

⁸ Szerzej na ten temat w: Chodyra, Leś, Ołdak (red.) 2008.

w szczególności w sferze zabezpieczenia na starość, mieszkalnictwie, edukacji, ochronie zdrowia, opiece nad dzieckiem i osobami starszymi, rekreacji i wypoczynku. Najważniejszą reformą w tym zakresie była niewątpliwie reforma ubezpieczenia emerytalnego z 1999 r. W nowym systemie wymiar świadczeń jest o wiele silniej niż poprzednio powiązany z wielkością zgromadzonego przez daną osobę funduszu składkowego, a część składek może być kapitalizowana i inwestowana na rynku, w celu osiągnięcia dodatkowych dochodów, mogących zwiększyć wielkość środków na przyszłe świadczenia.

Biorąc pod uwagę fakt, że opisane wyżej „zejście” (*path departure*) polityki społecznej z dotychczasowej ścieżki rozwoju miało nader radykalny charakter, zmiany, jakie dokonały się w systemie zabezpieczenia społecznego w ostatnich dwóch dekadach, można ocenić jako niezbyt duże. Wprawdzie reforma ubezpieczenia emerytalnego zawiera wiele zachęt do zwiększania indywidualnego wysiłku w sferze pracy, a tym samym przejmowania przez jednostkę większej odpowiedzialności za poziom życia po zaprzestaniu aktywności zawodowej, w rzeczywistości ich oddziaływanie jest — jak do tej pory — niewielkie. Dodatkowo rząd okazuje dużą powściągliwość we wprowadzaniu bardziej skutecznych sposobów zwiększania zdolności obywateli do przejmowania odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo socjalne (np. za pomocą ulg podatkowych).

W mojej opinii, odgórne „urynkowienie” polityki społecznej w Polsce ma — jak dotąd — niewielki zasięg, a zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności mieści się nadal przede wszystkim w sferze odpowiedzialności władz publicznych. Jednakże jednoczesne oddziaływanie dwóch strategii: paternalistycznej i zorientowanej na rynek doprowadziło do ukształtowania się bardzo niespójnego systemu zaspokajania potrzeb ludności, w którym działaniom państwa towarzyszą równolegle rozwiązania typowo rynkowe, przerzucające na jednostkę znaczną część lub całość kosztów zaspokojenia tych potrzeb. Przykłady takiej „koegzystencji” państwa i rynku można znaleźć niemal wszędzie, poniżej podam tylko kilka tych bardziej widocznych. Jak już wspominałem, wymiar zasiłków dla bezrobotnych jest bardzo niski, a jedynie około 20% z nich jest uprawnionych do takiej pomocy. Równocześnie państwo dotowało (i robi to nadal w ograniczonym zakresie) niektóre sektory gospodarki, takie jak np. górnictwo, hutnictwo, przemysł stoczniowy. Tak więc mamy (lub mieliśmy) około 2–3 mln. zarejestrowanych bezrobotnych otrzymujących niewielką pomoc lub w ogóle jej pozbawionych i kilkadziesiąt tysięcy potencjalnie bezrobotnych pracowników niektórych przedsiębiorstw, dotowanych w różnych formach przez władze publiczne.

Potrzeba mieszkania jest we współczesnej Polsce zaspokajana przede wszystkim w oparciu o kryteria rynkowe. Jednakże obok pomocy w uzyskaniu lub pokryciu kosztów utrzymania mieszkania, przysługującej osobom najuboższym, państwo wspomaga także inne grupy dochodowe. Często zdarza się, że w tym samym budynku komunalnym mieszkają i te, które są właścicielami mieszkań i osoby, które są jedynie ich najemcami. Ci pierwsi zobowiązani są do pokrywania kosztów remontu lub napraw zarówno całych budynków, jak i należących do nich lokali, natomiast za pozostałych najemców koszty te finansują

władze publiczne (tym razem lokalne). Co istotne, w wielu przypadkach członkowie obu tych grup osiągają dochody na podobnym poziomie. Państwo także — chociaż w stale malejącym stopniu — ogranicza możliwości swobodnego ustalania wysokości czynszu za lokale mieszkalne w budynkach prywatnych, przerzucając w praktyce koszty utrzymania substancji mieszkaniowej na właścicieli budynków. Paternalizm wobec części lokatorów, nie zawsze tych najuboższych, miesza się z wymaganiami od członków innych grup rygorystycznego przestrzegania mechanizmów rynkowych.

Na państwowych wyższych uczelniach kształcą się zarówno studenci, dla których nauka jest bezpłatna, jak i ci, którzy płacą czesne. W publicznych placówkach służby zdrowia leczą się również osoby, ponoszące część lub całość kosztów leczenia. Niektóre środki zarobione w ten sposób są przeznaczane na pokrycie kosztów funkcjonowania instytucji świadczących usługi, co powoduje, że „rynek” pośrednio dofinansowuje sektor publiczny. Jednocześnie prywatne placówki służby zdrowia mogą leczyć także osoby, za które część lub całość kosztów zwraca instytucja publiczna, jaką jest Narodowy Fundusz Zdrowia. Prawdopodobnie wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych, uprawniających ich uczestników do preferencyjnego dostępu do publicznej służby zdrowia, jeszcze bardziej wzmocni związki między państwem a rynkiem w polskiej polityce społecznej.

Brak tu miejsca na szersze omówienie działań podejmowanych w ramach polityki społecznej w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Patrząc na strategię krajowej polityki społecznej z perspektywy potencjalnego wpływu przedsięwzięć dostosowawczych, wydaje się, że może ona mieć dwukierunkowy charakter. Z jednej strony przynależność Polski do UE „wymusza” (mniej lub bardziej bezpośrednio) przestrzeganie głównych wartości, które leżą u podstaw Europejskiego Modelu Społecznego⁹. W praktyce wyklucza to oparcie polskiego modelu tej polityki na zasadach neoliberalnych, nie przesądza jednak, na jakich innych modelach Polska mogłaby się wzorować. Z drugiej strony UE znacznie ogranicza możliwość stosowania instrumentów preferujących jedynie rodzime instytucje gospodarcze, w tym przede wszystkim dotowania przedsięwzięć — co jak dotąd jest najważniejszym instrumentem wsparcia krajowych podmiotów przez polski rząd. Już obecnie utrudnia to w istotny sposób podejmowanie niektórych rodzajów działań o charakterze paternalistycznym.

III. Zaradność społeczna a przemiany polityki społecznej

Dobrym wskaźnikiem coraz lepszego przystosowania się społeczeństwa polskiego do wymogów gospodarki rynkowej może być malejący odsetek gospodarstw domowych wyrażających opinię, „że ich stałe dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb”. W latach 1992–93 było takich gospodarstw odpowiednio 70,6% i 74,2%, a w 2007 r. — 31,6% (*Diagnoza...* 2007, s. 50). Patrząc jednak z perspektywy kształtującego się modelu polityki społecznej za najważniejszy można uznać proces, który określiam

⁹ Wartości te omówiłem szerzej m.in. w: Księżopolski 2007.

jako oddolną — całkowitą lub częściową — prywatyzację procesów zaspokajania podstawowych potrzeb. Część osób, które nie akceptują jakości publicznych świadczeń i usług socjalnych, lub mających trudności w dostępie do nich, coraz częściej korzysta z oferty rynkowej.

Takie zachowanie nie jest niczym nowym dla polskiego społeczeństwa. W socjalistycznej Polsce również można było kupić niektóre usługi lub zapewnić sobie ich lepszą jakość lub dostępność wykorzystując — wspomniane wyżej — mechanizmy „socjalistycznego” rynku. To, co się zmieniło, to — z jednej strony — całkowite zastąpienie tych mechanizmów przez pieniądź, z drugiej natomiast, znaczne zwiększenie skali tego typu zachowań. Wzrastająca liczba osób, które korzystają z oferty rynkowej, jest możliwa dzięki wyższym dochodom części obywateli oraz stopniowemu rozwojowi rynku prywatnych ubezpieczeń i usług.

Jak sądzę, proces tak rozumianej oddolnej prywatyzacji prowadzi do podziału społeczeństwa na trzy główne grupy, mające odmienne strategie zaspokajania podstawowych potrzeb. Do pierwszej z nich można zaliczyć osoby, które polegają niemal wyłącznie na ofercie rynkowej, szczególnie w takich sferach jak oświata na poziomie podstawowym, ochrona zdrowia, opieka nad dzieckiem lub starszymi osobami. Ludzie ci korzystają z publicznych usług socjalnych tylko wyjątkowo, jeżeli ich jakość jest wysoka i są one łatwo dostępne, jak np. szkoły ponadpodstawowe lub wyższe. Osoby należące do tej grupy mają, tak jak inni pracujący i ich rodziny, prawo do pieniężnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego — w tym przypadku prywatne ubezpieczenia zapewniają im jedynie dodatkowe dochody. Mimo, że praktycznie prawie w ogóle nie korzystają oni z usług publicznych, muszą je współfinansować, płacąc podatki i składki ubezpieczeniowe.

Druga grupa to ci, których nie stać na zakup usług rynkowych, i którzy są zwykle wyłącznie (poza przypadkami „wyższej konieczności”) klientami sektora publicznego. To właśnie te osoby w pełni ponoszą konsekwencje każdorazowego pogorszenia jakości i dostępności usług publicznych, jak również obniżania się nominalnej lub realnej wartości pieniężnych świadczeń socjalnych. W przypadku tej grupy można zaobserwować proces „refamilizacji” procesu zaspokajania potrzeb. Ma on miejsce wówczas, gdy barierą w dostępie do usług publicznych staje się wprowadzenie częściowej odpłatności za korzystanie z nich, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której rodziny ubogie decydują się realizować te świadczenia we własnym zakresie. Dobrym przykładem tego typu procesu było wprowadzenie niewielkiej odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu, co spowodowało konieczność przejścia przez rodzinę samodzielnej opieki nad nim.

Dla trzeciej grupy głównym źródłem świadczeń jest sektor publiczny, a z oferty rynkowej korzysta ona z reguły tylko wtedy, gdy jakość usług publicznych jest niska, są one trudno dostępne lub gdy ktoś chce sobie zapewnić wyraźnie wyższą od przeciętnej jakość świadczeń.

Trudno jest ocenić liczebność tych grup. Pewną wskazówką mogą być tutaj usługi zdrowotne, na których wysokiej jakości zależy wszystkim zainteresowanym i które są zwykle droższe na wolnym rynku niż pozostałe rodzaje usług. W latach 2002–2009 zaledwie 5–7% ankietowanych deklarowało, że korzystało tylko z prywatnych usług zdrowotnych

(CBOS 2009 c), a jedynie 3,5% leczyło się w prywatnych szpitalach (*Diagnoza...* 2007). Prawdopodobnie jeszcze co najmniej kilkanaście procent osób z najwyższych grup dochodowych mogłoby stosunkowo łatwo ponieść koszty usług rynkowych. W tym przypadku przeszkodą w korzystaniu z tego typu oferty jest przede wszystkim jej słaba dostępność dla osób mieszkających w dalszej odległości od dużych miast, niewielki zakres prywatnie świadczonych usług specjalistycznych oraz mała popularność dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych.

Natomiast szybko rośnie liczba osób, korzystających zarówno z publicznych, jak i prywatnych usług zdrowotnych. W 2002 r. robiło tak zaledwie 28% badanych, w 2009 r. już 44% (CBOS 2009 c). W innych badaniach z 2007 r. podobnie postępowało 45% ankietowanych, a dalsze 5% korzystało z abonamentów na leczenie wykupionych przez pracodawców (*Diagnoza...* 2007). Już jednak w sferze usług edukacyjnych skłonność do jednoczesnego korzystania z usług publicznych i prywatnych wygląda inaczej. O ile w 1997 r. 41% badanych posyłało swoje dzieci na dodatkowe, odpłatne zajęcia, to w 2009 r. czyniło tak tylko 32% rodziców (CBOS 2009 d). Wynika z tego, że odsetek osób nie mogących sobie pozwolić na korzystanie z usług rynkowych waha się co najmniej od 50% do blisko 70% — zależnie od rodzaju usługi i prawdopodobnie od jej znaczenia dla zainteresowanego. Te szacunki znajdują potwierdzenie w badaniach dotychczasowych dochodów i warunków życia ludności, które prowadzone są przez Główny Urząd Statystyczny. W 2007 r. 52,9% gospodarstw domowych deklarowało brak możliwości pokrycia z własnych środków nieoczekiwanego wydatku w wysokości 600 zł, a dalsze 21,4% mogłoby to zrobić z trudnością (GUS 2009). Obie te liczby dobrze świadczą o ograniczonych możliwościach ponoszenia ewentualnych kosztów usług rynkowych przez polskie gospodarstwa domowe.

Nawet obecnie, samo istnienie rynku prywatnych ubezpieczeń i usług — mimo stosunkowo słabego jeszcze rozwoju — istotnie wpływa na osłabienie presji na osiąganie lub utrzymanie wysokiej jakości świadczeń i usług publicznych. Osoby dysponujące wysokimi dochodami nie są nim zasadniczo w ogóle zainteresowane, ci natomiast, którzy należą do średnich grup dochodowych, koncentrują swoją uwagę raczej na znalezieniu sposobów zakupu usług prywatnych, niż na dążeniach do poprawy jakości oferty publicznej. Pozostałym osobom pozostaje cierpliwe oczekiwanie w kolejkach i akceptacja tego, co mogą dostać bez dodatkowej odpłatności.

IV. Jaki model polityki społecznej kształtuje się w Polsce?

Po początkowym okresie znacznego spadku Produktu Krajowego Brutto, Polska — szybciej niż inne kraje post-socjalistyczne — wkroczyła na ścieżkę mniej lub bardziej stabilnego wzrostu gospodarczego. Jednakże tempo tego wzrostu nie miało zbyt dużego wpływu na strategię polityki społecznej. Zależała ona raczej od typu systemu ekonomicznego, który ukształtował się w Polsce w ostatnich dwudziestu latach, oraz od pewnych zjawisk społecznych, towarzyszących procesom urynkwienia i restrukturyzacji tego systemu.

Jak sądzę, określeniem dobrze charakteryzującym obecną fazę rozwoju polskiej gospodarki jest „gospodarka poddostawcy” lub „gospodarka oddziałów” (*subsidiary*

economy) (Kowalik 2009, s. 179–182). Jest to bowiem gospodarka w wysokim stopniu zależna od zagranicznego kapitału, który traktuje rodzime przedsiębiorstwa przede wszystkim jako poddostawców, ograniczając ich samodzielność i pole działania. Jest ona równocześnie bardzo silnie uzależniona od warunków i atmosfery panującej na rynkach światowych.

Słaba zdolność tej gospodarki do generowania wysokiej stopy zatrudnienia i wysokiego poziomu przeciętnych wynagrodzeń w istotny sposób ogranicza możliwości oparcia polityki społecznej w Polsce na założeniach któregokolwiek z trzech głównych modeli tej polityki, funkcjonujących w krajach wysoko rozwiniętych, tj. modelu marginalnego/liberalnego, wydajnościowego /konserwatywnego i instytucjonalnego / socjaldemokratycznego (Titmuss 1974, Esping-Andersen 1990).

Wprawdzie w okresie transformacji stosunkowo szybko brak większości dóbr zmienił się w przewagę podaży nad popytem, ale nie towarzyszyło temu adekwatne zwiększenie możliwości uzyskiwania odpowiednio wysokich dochodów przez znaczną część populacji w wieku produkcyjnym. Stopa zatrudnienia osób w wieku 15–59 spadła z 74,4% w 1989 r. do 63,3% w 2008 r. (TransMonee 2010). Analogiczny wskaźnik dla populacji w wieku 20–64 lata obniżył się z 65,3% w 1997 r. do 57,1% w 2001 r., a następnie wzrósł do 64,9% w 2009 r. (Eurostat 2010). Szczególnie niska jest stopa zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (55–64 lata) — w 2009 r. wynosiła ona zaledwie 44,3% dla mężczyzn i 21,3% dla kobiet (Eurostat 2010). Stopa bezrobocia wzrosła od praktycznie zerowego poziomu w 1989 r. do 14,9% w 1993 r. i do 19,7% w 2002 r. W następnych latach wskaźnik ten stopniowo malał do poziomu 7,8% w 2008 r. (TransMonee). Stopa długotrwałego bezrobocia najwyższy poziom — 52,2% całej populacji bezrobotnych — osiągnęła w 2005 r. W następnych latach, w wyniku aktywnej polityki rynku pracy, udało się ją znacznie obniżyć do 25,2% w 2009 r. (OECD 2010 a).

Jednocześnie, nierówności dochodowe, mierzone za pomocą wskaźnika Giniego, wzrosły od poziomu 0,2 w 1989 r. do średnio 0,35 w pierwszej dekadzie XXI wieku (TransMonee 2010, Human Development Report 2010). Jest to — po części — wynikiem stale rosnącego zróżnicowania standardu życia między „wygranymi” a „przegranymi” procesu transformacji, oczywiście jeżeli za kryterium sukcesu uznamy poziom osiąganego dochodu. W 2007 r. wskaźnik zróżnicowania kwintylowego (S80/S20) wyniósł 5,1 (GUS 2009), a w 2008 r. wskaźnik zróżnicowania decylowego (90/10) wyniósł 3,55 (OECD 2010b). Przeciętny poziom wynagrodzeń jest relatywnie niski — w 2007 r. miesięczne koszty pracy wynosiły niespełna 997 Euro, ponad trzykrotnie mniej niż średnia w Unii Europejskiej, liczona dla 27 krajów (Eurostat 2010). Jednocześnie liczba przepracowanych godzin należy do najwyższych w rozwiniętym świecie. W 2009 r. jeden zatrudniony pracował średnio 1966 godzin rocznie (OECD 2010 b). W 2007 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych wyniósł 17¹⁰ (GUS 2009), a stopa ubóstwa dzieci wyniosła 21,5 (OECD 2010 c). Wprawdzie wskaźnik zagrożenia ubóstwem był

¹⁰ Osoby żyjące w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem stanowiły poniżej 60% mediany dochodu w danym kraju.

na poziomie średniej dla 27 krajów UE, jednakże granica ubóstwa w Polsce była jedną z najniższych¹¹.

Wracając do pytania zawartego w tytule tego podrozdziału, można powiedzieć, że model polityki społecznej w Polsce cały czas jest jeszcze daleki od ostatecznego ukształtowania i z pewnością jeszcze za wcześnie na jego klasyfikację — podobnie zresztą jak w przypadku modeli tej polityki w pozostałych krajach postsocjalistycznych. Można jednak wyróżnić pewne trendy ewolucji polityki społecznej, wskazujące na jej wyłaniającą się specyfikę.

Po pierwsze — zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej — nie ma już powrotu do socjalistycznego modelu tej polityki, opartego na pełnym zatrudnieniu i monopolu państwa w dostarczaniu świadczeń i usług społecznych.

Po drugie, nawiązując do głównych typologii polityki społecznej, autorstwa Richarda Titmussa i Gösty Esping-Andersena, polityka społeczna we współczesnej Polsce najbardziej przypomina model wydajnościowy/konserwatywny, w którym prawo do pomocy publicznej i jej rozmiary są ściśle powiązane ze statusem danej osoby na rynku pracy. Inną wspólną cechą z tym modelem to obowiązkowy charakter systemu ubezpieczenia społecznego — wszyscy pracujący muszą wносить składki na wspólny fundusz ryzyka.

Można jednak znaleźć także elementy wspólne z pozostałymi modelami. I tak cechy wskazujące na związki z modelem marginalnym/liberalnym to:

- stosunkowo silne relacje między rzeczywistym poziomem zaspokojenia podstawowych potrzeb a pozycją danej osoby na rynku pracy,
- duże nierówności dochodowe, większe nie tylko niż w Skandynawii, ale także w Europie kontynentalnej, w Czechach i na Węgrzech, chociaż jeszcze nie tak duże, jak w USA (HDR 2010),
- wyraźna selektywność świadczeń innych niż świadczenia ubezpieczeniowe.

Z kolei spójna z modelem instytucjonalnym/socjaldemokratycznym jest dominująca rola państwa, uważanego za główny podmiot polityki społecznej, odpowiedzialny w pierwszej kolejności za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli.

Te obserwacje współgrają z częstymi opiniami zawartymi w literaturze przedmiotu, wskazującymi na mieszany charakter postsocjalistycznej polityki społecznej. Wyłaniający się — w krajach Europy Środkowo-Wschodniej — model tej polityki określany jest jako „bardziej rezydualny i bardziej konserwatywny” (Z. Ferge 1992), „postkomunistyczny konserwatywny korporatywizm” lub „liberalno-kapitalistyczny” (Deacon 1993), „konserwatywny korporatywizm z uniwersalistyczną siatką bezpieczeństwa w żywotnych sferach” lub „załamujący się państwowy paternalizm, niezdolny do sprostania wyzwaniom gospodarki rynkowej” (Potucek 1993), „kontynentalno-rynkowa hybryda” (Gans-Morse, Orenstein 2007), „wspólny rezultat ‘przeszłości’ i ‘Zachodu’” (Offe 2009).

Osobiście w dalszym ciągu podtrzymuję swą tezę o hybrydowym charakterze modelu polityki społecznej, kształtującym się w Polsce w okresie transformacji. Ponadto uważam, że podobieństwa z wymienionymi wyżej modelami funkcjonującymi w krajach wysoko

¹¹ Niższa granica była jedynie w Rumunii i w Bułgarii (GUS 2010).

rozwiniętych mają jedynie powierzchowny charakter, podobnie jak w przypadku polityki społecznej okresu socjalizmu. Wprawdzie u podstaw modelu „postsocjalistycznego” leży specyficzna mieszanka wartości liberalnych, konserwatywnych i socjalistycznych, jednakże w praktyce wartości te konstytuują powstanie jakościowo odmiennej strategii tej polityki niż w tradycyjnych *welfare states*. Co więcej, zarówno Polska, jak i pozostałe byłe kraje socjalistyczne znajdują się na wyraźnie niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego niż państwa wysoko rozwinięte i muszą sprostać wielu wyzwaniom, które są specyficzne tylko dla tej grupy państw.

Mimo bardzo wyraźnego zwiększenia zależności między poziomem płac a indywidualną wydajnością pracy i wzmocnienia ubezpieczeniowego charakteru systemu świadczeń socjalnych¹², w dalszym ciągu funkcjonuje on bardziej jako paternalistyczna instytucja państwowa niż jako instrument solidarności wzajemnej, specyficzny dla modelu konserwatywnego. Wprawdzie na pracujących nałożono obowiązek płacenia całości (ubezpieczenie zdrowotne) albo części składek (ubezpieczenie emerytalne), są one jednak traktowane raczej jak podatki niż jako indywidualny wkład we wspólny fundusz ryzyka. Ponadto wprowadzono możliwość dziedziczenia części składki emerytalnej, nadając jej bardziej charakter indywidualnych oszczędności niż bezzwrotnej daniny na wspólny cel, co zostało uznane przez ubezpieczonych i przez polityków za całkiem oczywisty element instytucji ubezpieczenia społecznego. Podejmowane przez rząd próby podwyższenia składki zdrowotnej lub wprowadzenia nowego rodzaju ubezpieczenia (ubezpieczenie pielęgnacyjne) są krytykowane mniej więcej tak, jakby było to równoznaczne z dodatkowym opodatkowaniem pracujących.

Jak wykazały cytowane wyżej badania opinii publicznej, państwo jako główny podmiot polityki społecznej wciąż jest traktowane jako instytucja, która powinna raczej wyręczać obywateli i rozwiązywać problemy społeczne w ich imieniu, tak jak jest to rozumiane w modelu socjaldemokratycznym.

Z kolei wzrost znaczenia świadczeń opiekuńczych, przeznaczonych wyłącznie dla ubogich, ma bardzo niewiele wspólnego z liberalną ideologią polegania na sobie — ale jest przede wszystkim wynikiem kurczących się możliwości finansowych państwa. Jednocześnie robi się bardzo niewiele, by w jakiś sposób zachęcać lub premiować osoby, które wybierają rynkowe formy zaspokajania potrzeb, odciążając w ten sposób sektor publiczny. Ograniczając uniwersalny charakter pomocy, państwo uwalnia się od odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb pozostałych (poza ubogimi) grup dochodowych, czyniąc w praktyce bardzo niewiele, by im ułatwić radzenie sobie w tej sytuacji.

Konkludując, to właśnie paternalistyczne państwo, a nie jednostka lub społeczeństwo, jest w dalszym ciągu — podobnie jak w poprzednim ustroju — obciążane odpowiedzialnością za zaspokajanie co najmniej podstawowych potrzeb i za dostarczanie usług socjalnych. Zdecydowana większość obywateli jest objęta systemem pieniężnych świadczeń socjalnych i korzysta — często lub sporadycznie — z usług publicznych. Nawet wtedy, gdy

¹² W Polsce dotyczy to przede wszystkim ubezpieczenia emerytalnego.

kupują oni usługi o lepszej jakości, czy unikają płacenia podatków lub składek ubezpieczeniowych, to bardzo ważnym kryterium oceny, stosowanym przy ocenie polityków, jest umiejętność zapewnienia odpowiedniego standardu zaspokajania potrzeb przez sektor publiczny.

Jak sądzę, jedną z bardziej charakterystycznych cech wyłaniającego się w Polsce modelu polityki społecznej jest równoczesna obecność dwóch głównych nurtów, jakimi toczy się jego ewolucja: paternalistycznego i rynkowego. Dlatego też określiłem ten model jako „paternalistyczno-rynkową hybrydę”, co miało podkreślić jego dwoistość, na którą składają się następujące czynniki:

- poziom zaspokojenia coraz większej liczby potrzeb i coraz większej liczby obywateli jest w stale rosnącym stopniu zależny od ich pozycji na rynku;
- równolegle znaczna część odpowiedzialności za zaspokojenie wielu z tych potrzeb spoczywa w dalszym ciągu na państwie, które — obok bezpośredniego organizowania systemu świadczeń pieniężnych i usług — stara się jednocześnie, dość rygorystycznie, kontrolować rynkowe i pozarynkowe instytucje, których działalność wiąże się z szeroko rozumianym bezpieczeństwem socjalnym ludności.

Określenie „paternalizm” można oczywiście zastąpić słowem „etatyzm”, które jest prawdopodobnie bardziej adekwatne do sytuacji panującej w części byłych krajów socjalistycznych, i które być może za kilka lat będzie lepiej oddawać specyfikę polskiego modelu. Wydaje się jednak, że współczesne państwo polskie wciąż jeszcze traktowane jest bardziej jako podmiot zewnętrzny, który robi coś „za” obywateli, niż jako instytucja usługowa, która robi coś „dla” nich.

Rezultatem równoległego oddziaływania obu wymienionych nurtów — paternalistycznego i rynkowego — jest wyodrębnienie się trzech głównych sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb, które są — i najprawdopodobniej będą przez co najmniej kilkanaście najbliższych lat — obecne w polskiej polityce społecznej:

- pierwszy z nich opiera się głównie na korzystaniu z oferty rynkowej, wybierany jest jedynie przez członków najwyższych grup dochodowych,
- drugi polega prawie całkowicie na publicznym systemie świadczeń i usług, stosowany jest przez osoby nie mogące sobie pozwolić na ponoszenie dodatkowych kosztów,
- trzeci opiera się również w przeważającym stopniu na ofercie publicznej, ale z rzadszym lub częstszym korzystaniem z odpłatnych możliwości zapewnienia sobie wyższego poziomu ochrony dochodów i szybszego dostępu lub wyższej jakości usług, stosowany jest najczęściej przez członków średnich grup dochodowych.

Opisane wyżej sposoby zaspokajania podstawowych potrzeb stosowane były również w pierwszych latach XXI wieku, kiedy to sformułowałem hipotezę o paternalistyczno-rynkowej hybrydzie. Wydawało się wtedy, że w miarę upływu lat, sposoby te będą się stopniowo coraz bardziej od siebie wyodrębniać, i że będzie zwiększała się grupa osób, korzystających niemal wyłącznie z oferty rynkowej. Te przypuszczenia nie potwierdziły się. Jak wykazują kolejne edycje badań *Diagnoza Społeczna*, liczebność tej grupy pozostaje

stale na niskim, kilkuprocentowym poziomie. Co istotniejsze, zainteresowanie zawieraniem dodatkowych umów ubezpieczeniowych — związanych z ryzykami socjalnymi — jest cały czas bardzo niewielkie, podobnie jak niska jest świadomość ubezpieczeniowa całego społeczeństwa (Szumlicz 2007 a, b), co w praktyce uniemożliwia korzystanie w szerszym zakresie z usług indywidualnie opłacanych przez osoby spoza najwyższych grup dochodowych. Rośnie natomiast szybko liczba osób, korzystających sporadycznie z oferty rynkowej, co pozwala przypuszczać, że w przyszłości ten właśnie sposób zaspokajania potrzeb będzie zyskiwał na znaczeniu. Członków tej grupy przeważnie nie stać na wykupienie prywatnych polis ubezpieczeniowych ze względu na niewielką zdolność ubezpieczeniową, wynikającą z ogólnie niskiego poziomu wynagrodzeń i PKB na głowę mieszkańca.

Postkomunistyczna „rodzina *welfare state*” (Castles i Obinger 2008) jest bardzo zróżnicowana i brak jest dostatecznej wiedzy, by móc ocenić znaczenie paternalistyczno-rynkowego wymiaru w strategiach polityki społecznej, realizowanych w ostatnich dekadach w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Tam, gdzie jakość publicznych świadczeń pieniężnych i usług była przed transformacją relatywnie dobra a nierówności dochodowe są w dalszym ciągu umiarkowane (jak np. w Czechach), rozwiązania o charakterze paternalistycznym (lub może w tym przypadku raczej etatystycznym) będą stosowane szerzej. Szybko rosnące nierówności dochodowe w otoczeniu niskich świadczeń pieniężnych lub słabej jakości i trudno dostępnych usług socjalnych (jak np. w republikach nadbałtyckich) będą z kolei zachęcały do poszukiwania rozwiązań rynkowych.

Konkluzje

Gospodarka poddostawcy — niezdolna (jak w przypadku Polski) do osiągnięcia wysokiej stopy zatrudnienia i charakteryzująca się niskim przeciętnym poziomem wynagrodzeń oraz dużymi rozpiętościami dochodowymi, funkcjonująca w demokratycznym kraju z silnym dziedzictwem państwowego paternalizmu — nie może zapewnić dobrych warunków do oparcia strategii polityki społecznej na założeniach któregośkolwiek z głównych modeli tej polityki, funkcjonujących w krajach wysoko rozwiniętych. Jak sądzę, taki kraj jest niejako „skazany” na dualny model polityki społecznej, składający się z części publicznej i prywatnej. Znaczenie poszczególnych części i ich wzajemne relacje będą stałe się zmieniać, ale obie mają pewne miejsce w postsocjalistycznej strategii polityki społecznej. Jest raczej mało prawdopodobne, że taki typ gospodarki będzie w stanie wygenerować odpowiednio wysokie środki na zapewnienie oczekiwanego przez obywateli poziomu świadczeń pieniężnych i jakości usług socjalnych. W związku z tym, wszyscy ci, którzy będą mieli takie możliwości, skorzystają z odpłatnych sposobów zaspokajania potrzeb, poszukując lepszej jakości lub dostępności świadczeń i usług.

Ewentualny wzrost przeciętnego poziomu wynagrodzeń i dalsze pogłębianie się rozpiętości dochodowych zwiększy częstotliwość tego typu zachowań. Jednakże, nawet w okresach silnego wzrostu gospodarczego nie należy spodziewać się daleko idącego „urynkowienia” tej polityki, prowadzącego np. do zwolnienia części pracujących z obowiązku płacenia

składek na ubezpieczenie społeczne lub do wprowadzenia znaczących ulg podatkowych dla osób wybierających prywatne sposoby zaspokajania potrzeb.

Z drugiej strony, w demokratycznym kraju, w którym mniej więcej połowa obywateli nie radzi sobie zbyt dobrze w warunkach gospodarki rynkowej, szczególna uwaga musi być poświęcona na zapewnienie co najmniej minimalnego poziomu świadczeń i usług socjalnych. Innymi słowy, nie należy raczej spodziewać się jakiegokolwiek znaczącego obniżenia społecznych kosztów pracy, jak tego domagają się niektórzy eksperci. Jednakże, niemożliwy jest również zbyt ni wzrost tych kosztów, jeżeli polska gospodarka ma pozostać konkurencyjną i atrakcyjną dla zagranicznych inwestorów.

Konkludując, najprawdopodobniej przyszły model polityki społecznej w Polsce będzie zależał od powodzenia przedsięwzięć, których celem jest podniesienie jakości publicznych świadczeń i usług. Jeżeli zakończą się one niepowodzeniem, dalsze spontaniczne urynkowanie procesów zaspokajania podstawowych potrzeb stanie się nieuniknione. Jak sądzę, znacząca poprawa jakości oferty publicznej będzie wymagała obniżenia poziomu konsumpcji prywatnej przez osoby należące do niskich i średnich grup dochodowych, tak by móc przeznaczyć zaoszczędzone w ten sposób środki na dokapitalizowanie sektora publicznego. Kilka lat temu, pisząc o takiej konieczności, uznałem za naiwne oczekiwanie społecznego przyzwolenia na redukcję konsumpcji prywatnej. Od tego czasu nie zaszło nic takiego, co zwiększałoby możliwości urzeczywistnienia powyższego scenariusza. Prawdopodobnie jego realizacja będzie możliwa dopiero wtedy, gdy powstanie w Polsce społeczeństwo obywatelskie, a polityka społeczna uzyska wyraźnie pluralistyczny charakter¹³.

Bibliografia

- Castles, F. G., Obinger, H. (2008) *Worlds, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area*, „West European Politics” 31(1), s. 321–344.
- CBOS (2000) *Ocena polskiej demokracji*, BS/123//2000, Komunikat nr 2380, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2009 a) *Polacy wierzą w gospodarkę rynkową*, BS/41/2009, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2009 b) *Elektoraty głównych partii politycznych*, BS/138//2009, Komunikat nr 4203, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2009 c) *Opinie o polityce zdrowotnej*, BS/55/2009, Warszawa: CBOS.
- CBOS (2009 d) *Wydatki rodziców na edukację dzieci w nowym roku szkolnym*, BS/45/2009, Warszawa: CBOS.
- Cerami, A. (2006) *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime*, Berlin: LIT Verlag.
- Cerami, A., Vanhuyse, P. (red.) (2009) *Post-Communist Welfare Pathways*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

¹³ Rozważania na temat wielosektorowej, pluralistycznej polityki społecznej w: Grewiński 2009.

- Chodyra, P., Leś, E., Ołdak, M. (red.) (2008) *Obszary gospodarki społecznej. Doświadczenia Partnerstwa na rzecz rozwoju. Tu jest praca*, Warszawa.
- Cook, L. J. (2010) *Eastern Europe and Russia*, w: Castles, F. et alia (red.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, s. 671–686, Oxford: Oxford University Press.
- Czapiński, J. (2004) *Adaptacja Polaków do zmiany społecznej: dla kogo III Rzeczpospolita okazała się matką, dla kogo zaś macochą*, w: Rymśza, M. (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, s. 223–260, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.) *Diagnoza społeczna 2007 Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa: Rada Marketingu Społecznego.
- Dobroczynność w Polsce* (2010) Warszawa: CBOS, BS 15/2010.
- Deacon, B. (1993) *Developments in East-European social policy*, w: Jones, C. (red.) *New perspectives on the welfare state in Europe*, s.177–197, London, New York: Routledge.
- Dekada polskiej polityki społecznej* (2000), Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, London: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (red.) (1996) *Welfare States In Transition*, London, Thousand Oaks, CA, New Delhi: Sage.
- Ferge, Z. (1992) *Social policy regimes and social structure. Hypotheses about the prospects of social policy in central-eastern Europe*, w: Ferge, Z., Kolberg, J. E. (red.) *Social Policy in a Changing Europe*, pp. 195–222, Boulder, California: Campus and Westview.
- Gans Morse, J., Orenstein, M. A. (2007) *East-Central European Welfare Regimes*, Working Paper, Berkeley: University of California, Department of Political Science.
- Grewiński, M. (2009) *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWWP i Dom Wydawniczy Elipsa.
- GUS (2009) *Dochody i warunki życia ludności. Raport z badania EU SILC z 2007 i 2008*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2010) *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia — EU SILC 2008*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Golinowska, S., Hengstenberg, P., Żukowski, M. (red.) (2009) *Diversity and Commonality in European Policies: The Forging of a European Social Model*, Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung i Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Golinowska, S. (2009) *The national model of the welfare state in Poland*, w: Golinowska, S., Hengstenberg, P., Żukowski, M. (red.) (2009) *Diversity and Commonality in European Policies: The Forging of a European Social Model*, Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung i Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 213–260.
- Gough, I. (2000) *Welfare regimes in East Asia and Europe: Comparisons and Lessons*, referat na *Annual Work Bank Conference on Development Economics Europe 2000* (Czerwiec), Paris.
- Haggard, S., Kaufman, R. (2008) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press.

- Human Development Report 2010*, UNDP, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Inglot, T. (2008) *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kammerman, S., Kahn, A. (1978) *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, New York: Columbia University Press.
- Kowalik, T. (2009) *www.POLSKA TRANSFORMACJA.pl*, Warszawa: Muza.
- Książopolski, M. (1993) *Kryzys systemu socjalistycznych gwarancji w polityce społecznej*, w: Książopolski, M., Supińska, J. (red.) *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Książopolski, M. (2004) *Co dalej z polityką społeczną w Polsce*, w: Rymsza, M. (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, s.193–222, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Książopolski, M. (2007) *Europejski model socjalny*, w: Firlit-Fesnak, G., Szyłko-Skoczny, M. (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa: PWN.
- MPIPS (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), *Raporty miesięczne 2000–2009*, Departament Rynku Pracy, Warszawa: MPIPS.
- OECD *Employment and Labour Market Statistics (database)* (2010 a) Paris: OECD.
- OECD *Employment Outlook* (2010 b), Paris: OECD.
- OECD *Society at a glance* (2010 c), Paris: OECD.
- Offe, C. (2009) *Epilogue: Lessons Learnt and Open Questions*, w: Cerami, A., Vanhuyse, P. (red.) *Post-Communist Welfare Pathways*, pp. 237–247, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Potucek, M. (1994) *Can dying state paternalism give birth to social citizenship? Reflections on emerging social policies in Central and eastern Europe*, referat na 3 Prague International Workshop on Social Responses to Transformation in East-Central Europe, Prague: Central European University.
- Rymsza, M. (2004) *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania*, w: Rymsza, M. (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, s.223–260, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Szumlicz, T. (2007 a) *Stosunek do instytucji finansowych*, w: *Diagnoza społeczna 2007 Warunki i jakość życia Polaków*, Czapiński, J., Panek, T. (red.), Warszawa: Rada Marketingu Społecznego.
- Szumlicz, T. (2007 b) *Zabezpieczenie emerytalne*, w: *Diagnoza społeczna 2007 Warunki i jakość życia Polaków*, w: Czapiński, J., Panek, T. (red.), Warszawa: Rada Marketingu Społecznego.
- Szyłko-Skoczny, M. (2004) *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW i Aspra-JR.
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy. An Introduction*, London: Allen & Unwin.
- TransMonee 2010 Database, UNICEF Regional Office for CEE/CIS.

Summary

This article aims to characterize main features of the Polish social policy model developing in the period of transformation from socialism into democracy and market economy, as well as to identify main examples of path-dependency and path-departure in its evolution. I am of the opinion that subsidiary economy like the Polish one cannot provide a solid ground for any of the main social policy regimes (liberal, conservative or socialdemocratic) functioning in the highly developed countries, and that similarities with these regimes remain to be rather superficial. It certainly is still model in the making, but its dual character (paternalistic and market-oriented) is already clearly visible. Therefore, I classify the present social policy model as paternalistic-market hybrid, stressing its profound inconsistency.