

Katarzyna Zamorska

Uniwersytet Wrocławski

SPÓR O MODEL POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE W NOWYCH UWARUNKOWANIACH GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I POLITYCZNYCH

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza zmiany paradygmatu w polskiej polityce społecznej zapoczątkowanej wraz z transformacją systemową. Zasadniczo trzy wyzwania odegrały istotną rolę: kryzys finansów państwa, transformacja gospodarczo-polityczna oraz wzrost bezrobocia na nieprzewidywaną skalę. Autorka rozpoczyna artykuł od przypomnienia specyfiki sytuacji polityki społecznej sprzed przełomu, by następnie przyjrzeć się argumentom, jakie dominowały w dyskusjach dotyczących nowego jej modelu. Wzięty jest także pod uwagę dylemat często pojawiający się w debacie społecznej: efektywność czy sprawiedliwość społeczna.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, transformacja systemowa, *welfare state*, sprawiedliwość społeczna, efektywność.

1. Uwagi wstępne

Zagadnienie postawione w tytule, mimo dwudziestu lat, jakie upłynęły od początków transformacji systemowej w Polsce, jest nadal aktualne. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie kilku problemów, jakie znalazły odzwierciedlenie w polityce społecznej w Polsce w wyniku zmian dokonanych po 1989 roku. Zmiany, o których mowa, w obszarze polityki społecznej, wynikały z trzech podstawowych przesłanek: kryzysu finansów państwa, transformacji gospodarczo-politycznej oraz wzrostu bezrobocia.

Chcąc zrozumieć specyfikę sytuacji polityki społecznej po 1989 roku, należy, po pierwsze, przypomnieć zasady obowiązujące w polityce społecznej przed zmianą systemową; po drugie, przyjrzeć się argumentom, jakie dominowały w dyskusjach dotyczących jej nowego modelu, i po trzecie, poruszyć pewną ważną kontrowersję, pojawiającą się w debacie o polityce społecznej. Dotyczy ona dylematu: efektywność czy sprawiedliwość społeczna.

Całość wywodu zbudowana jest wokół tezy, że polityka społeczna to – moim zdaniem – taki rodzaj działania, poprzez który realizuje się ludzka egzystencja. Stąd

wybór sposobu, w jaki społeczeństwo organizuje życie swych członków – także dzięki polityce społecznej – okazuje się tak ważny. Dotykamy tu zatem jednocześnie sporu, który na poziomie ogólnym toczy się o to, w jakim państwie chcemy żyć.

2. Socjalistyczne *welfare state*

Przystępując do analizy postawionego zagadnienia, przypomnę, jaką funkcję pełni państwo w gospodarce. Jest to konieczne, gdyż pozwoli zrozumieć istotę polityki społecznej przed rokiem 1989 oraz jej późniejsze przemiany.

Opis polityki społecznej sprzed przełomu wyczerpują takie charakterystyczne określenia, jak państwowo-kolektywistyczna, biurokratyczno-kolektywistyczna lub komunistyczna odmiana *welfare state*¹. W literaturze przedmiotu nie stosuje się kategorię określenia tego modelu, tylko wyraża się go poprzez nadanie mu pewnych cech dystynktywnych, na przykład antyliberalny czy etatystyczny². Określenia te nie tylko definiują w ogólnych zarysach usankcjonowany model polityki społecznej, ale także pośrednio tłumaczą późniejszy jego kryzys. Szukając przyczyn porażki poprzedniego systemu, zwraca się uwagę na „czynniki związane z nakazowym typem gospodarki w państwie partyjnym, w którym rządziła nie logika rynkowa z jej marginalną racjonalnością alokacji zasobów, ale marnotrawna logika biurokracji mającej władzę narzucania z góry celów i zadań”³.

Rozwińmy ten wątek. Waclaw Szubert pisał, że podstawowym celem socjalistycznej polityki społecznej jest „zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa”⁴. By osiągnąć ten cel, państwo opiekuńcze realnego socjalizmu musiało być „rozbudowane”⁵. Polegało to na zastosowaniu w szerokim zakresie w zasadzie wszystkich możliwych rodzajów interwencji, o jakich mówi Nicholas Barr w *Ekonomicie polityki społecznej*⁶. Na poparcie tej tezy przytoczę możliwe do zastosowania metody polityki społecznej. Barr wymienia cztery typy interwencji, z których trzy: regulacja, finansowanie i produkcja państwowa, związane są z bezpośrednią ingerencją państwa w mechanizmy rynkowe. Czwarty typ to transfery pieniężne, czyli subwencje dochodowe, które mogły być związane z określonymi rodzajami wydatków (np. zasiłek mieszkaniowy) lub niezwiązane (np. świadczenia z zabezpieczenia społecznego)⁷.

¹ W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, IPS UW, Warszawa 2003, s. 201.

² Zob. M. Książkowski, *Modele polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1999, s. 17.

³ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, PWN, Warszawa 1998, s. 130.

⁴ W. Szubert, *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, [w:] W. Szubert (red.), *Polityka społeczna XX wieku*, Warszawa – Katowice 1980, s. 73-74.

⁵ Por. S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, 11-12, s. 5.

⁶ Tamże.

⁷ Por. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, AE, Poznań 1993, s. 98, 99.

To, w jaki sposób wymienione rodzaje interwencji zostały implementowane z poziomu teorii na poziom praktyki, zrozumiemy, odtwarzając podstawowe założenia modelu socjalistycznej polityki społecznej. Po pierwsze, pewność pracy i płacy. Realizacja tego postulatu przejawiała się w pełnym zatrudnieniu w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ponieważ przedsiębiorstwa, realizujące tę fundamentalną zasadę, były ograniczane w działaniach podporządkowanych wyłącznie efektywności ekonomicznej, to istotną stała się realizacja kolejnego punktu. Dlatego, po drugie, państwo przejęło stronę podażową poprzez produkowanie dóbr i usług lub ich finansowanie. Obejmowało to dotacje lub podatki stosowane albo w odniesieniu do cen określonych towarów, albo do dochodów ludzi⁸. Państwo interweniowało w sferę tworzenia produktu społecznego, stosując wysokie subsydia państwowe do cen podstawowych towarów i usług, mających szczególne znaczenie społeczne. W ten sposób dotowano zarówno dobra podstawowe, na przykład żywność i mieszkania, jak i dobra wyższego rzędu. Te ostatnie służyły edukacji, sprzyjały rozwojowi kultury fizycznej i duchowej. Usługi socjalne stawały się niemal powszechnie dostępne, bo w zasadzie były całkowicie bezpłatne lub bardzo tanie. Socjalistyczne państwo było najważniejszym producentem usług społecznych w zakresie zdrowia, oświaty, kultury oraz opieki nad dziećmi i osobami niepełnosprawnymi⁹. Trzeba przy tym pamiętać, że także zakłady pracy realizowały bogate programy socjalne dla swych załóg. Po trzecie, stosunkowo dobrze rozbudowany był system świadczeń socjalnych, które gwarantowały środki utrzymania na wypadek typowych zdarzeń losowych¹⁰.

Z tych trzech aksjomatów wynikałoby, że podstawowe ekonomiczne problemy związane z pracą, bezpieczeństwem, a także nierównościami społecznymi zostały w dużej mierze rozwiązane. Socjalistyczne *welfare state* stosowało bowiem instrumentarium socjalne także w sferze podziału – przez kontrolę płac, transfery dla ludności niezdolnej do pracy z powodu uszczerbku na zdrowiu oraz osiągnięcia wieku emerytalnego czy ze względu na politykę wspierania rozwoju demograficznego oraz rodziny¹¹.

Na tym etapie historii kryzys gospodarczy, jaki wkrótce nastąpił, polegał między innymi na załamaniu się produkcji. Stało się to z chwilą, gdy gospodarka nakazowa przestała być sterowana, płace poszły w górę, produkcja spadała, dochody rządu załamały się, a źródła zagranicznych pożyczek wyschły¹². Jednocześnie pod-

⁸ Tamże, s. 98.

⁹ W Polsce, na przykład, produkcja państwowych usług społecznych miała mniejszy zakres niż w innych krajach. Nie były one bowiem powszechne wśród ludności utrzymującej się z pracy w rolnictwie indywidualnym, czyli na wsi. Ponadto do sfery usług społecznych dopuszczono też innych producentów, np. organizacje religijne, zakonne czy w pewnym zakresie sektor prywatny czy spółdzielczy, chociaż w obu przypadkach istotnie kontrolowany. Zob. S. Golinowska, *Europejski model socjalny...*, s. 5.

¹⁰ Zob. na ten temat: W. Anioł, wyd. cyt., s. 201, oraz S. Golinowska, *Europejski model socjalny...*, s. 5, 6.

¹¹ Por. S. Golinowska, *Europejski model socjalny...*, s. 5, 6.

¹² Zob. R. Skidelski, *Świat po komunizmie*, „Znak”, Kraków 1999, s. 149.

łoże ekonomiczne, dając asumpt konsekwencjom politycznym i doprowadzając do wrzenia społecznego¹³, przyczyniło się do wyczerpania formuły paternalistycznego państwa opiekuńczego jako gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. To, co nastąpiło po 1989 roku także w obszarze polityki społecznej wiązało się z całkowitą i zasadniczą zmianą paradygmatu socjalnego. Pod tym względem linia podziału jest bardzo wyraźna. Tym samym docieramy do jednego z najciekawszych etapów w długiej historii polityki społecznej w Polsce.

3. Zmiana paradygmatu

Konsekwencją zmiany systemowej są nowe realia polityczne, gospodarcze, ekonomiczne i społeczne. Pytanie, które się pojawia, brzmi: Jakie alternatywne rozwiązanie zaproponowano w dziedzinie polityki społecznej?

Charakterystyczne, że we wszystkich krajach, w których dokonała się zmiana systemowa, zdecydowanie na pierwszym miejscu pojawiły się reformy gospodarki i systemu politycznego przed reformami polityki społecznej. W praktyce programy socjalne postrzegano głównie jako obciążenia dla procesu reform w tych dwóch sferach, nie zaś jako ważny pozytywny czynnik transformacji ustrojowej i wzrostu gospodarczego. Książopolski zauważył, że „radikalnemu zwrotowi w strategii rozwoju kraju rozpoczętej na przełomie lat 80. i 90. nie towarzyszy zasadniczo spójna wizja pożądanego kształtu polityki społecznej”¹⁴. Zgadając się w zasadzie z tą diagnozą, trzeba jednak wspomnieć, że podjęto działania adresowane do społeczeństwa, mające na celu łagodzenie skutków transformacji¹⁵. Dokonano tego mimo dominującego wśród części elit politycznych przekonania, że polityka społeczna, jako pozostałość po uprzednim ustroju, stanowi zbędny balast. To instrumentalne potraktowanie polityki społecznej wynikało ze słabo funkcjonującej na poziomie społecznym tezy, że brak dbałości o kwestie socjalne może zburzyć podstawy ładu demokratycznego¹⁶. Jako niekorzystny wynik tego swoistego testu na demokrację można uznać sposób postrzegania takich zjawisk społecznych, jak bezrobocie, ubóstwo, bezdomność itp. Zaczęto traktować je „jako niemal oczywiste i konieczne »ofiary« procesu urynkowania gospodarki. I chociaż nieoczekiwanie wysokie koszty społeczne dokonujących się przemian, w połączeniu z rosnącym rozczarowaniem i niezadowolaniem znacznej części ludności, przyczyniły się do zwiększonego zainteresowania sprawami polityki społecznej zarówno ze strony elit politycznych, jak i zwykłych obywateli, to nie zaowocowało to w żadnym kraju wypracowaniem jasno określonych kierunków przekształceń sfery socjalnej”¹⁷.

¹³ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...*, s. 130.

¹⁴ M. Książopolski, *Modele polityki...*, s. 7.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. tamże, s. 30-36.

¹⁶ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...*, s. 258.

¹⁷ S. Golinowska, *Kultura biedy*, w rozmowie z Danutą Zagrodzką, „Gazeta Wyborcza”, 8-9.07.2000, s. 37.

Sklania to do konstatacji, że na pierwszym etapie transformacji chodziło przede wszystkim o „oczyszczenie” kategorii ekonomicznych z elementów socjalnych¹⁸. Na początku lat 90. XX w. doszło do obniżenia standardów życia, rozszerzenia się sfery niedostatku i znaczącego spadku zaspokojenia podstawowych potrzeb¹⁹. Stąd akcent postawiony został głównie na działania o charakterze osłonowym, jednak większość działań w ramach polityki społecznej była pomyślane jako ochrona reform gospodarczych. Celem tak rozumianej polityki społecznej było niedopuszczenie do tego, by społeczeństwo zwróciło się przeciw reformom gospodarczym.

Jeśli chodzi o problemy społeczne, to wielu liberalnie zorientowanych ekonomistów, a także polityków wychodziło z założenia, że rozwój gospodarki ma dostarczyć środków na wzrost dochodów osób biednych. Tym samym „grzechem pierworodnym polskiego liberalizmu wydaje się założenie, iż wszystko zadecyduje się w sferze gospodarki, cała zaś reszta to obszar irracjonalności, którym nie warto, w gruncie rzeczy, się zajmować”²⁰. Jedną z najbardziej frapujących wypowiedzi na ten temat pochodzi jednak od J. Sachsa, doradcy wicepremiera L. Balcerowicza, który stwierdza, że upadek realnego socjalizmu nie dowodzi automatycznie słuszności utopii neoliberalnej²¹.

Reformy rynkowe przyniosły w Polsce także określone korzyści. Istnieją pewne racje, by sądzić, że „nie można negować wielu osiągnięć, jak rozwój przedsiębiorczości, szerokie otwarcie na świat, zapewnienie pełnego zaopatrzenia na znacznie wzbogaconym rynku oraz zahamowanie galopującej inflacji”²². Dodać do tego trzeba jeszcze takie niezaprzeczone zdobycze pierwszych lat transformacji, jak umożliwienie – dzięki złagodzeniu lub likwidacji administracyjnych barier – rozwoju trzeciego sektora. Wraz z tym pojawiła się możliwość odrodzenia społeczeństwa obywatelskiego. Nie bez znaczenia jest też przełamanie monopolu państwa w świadczeniu usług socjalnych. Jednak, gdy bliżej się temu przyjrzyć, to ów pluralizm podmiotów polityki społecznej raczej był żywiołowy, nie dość promowany przez władze publiczne, które – nieprzygotowane na wielość problemów w sferze społecznej – ustępowały pola organizacjom pozarządowym²³.

W dokumentach rządowych z końca 1989 roku przewidywano spadek zatrudnienia, jednak „społeczne koszty transformacji były znaczne. Należy do nich prawie trzymilionowe bezrobocie, spadek produkcji o 40% i obniżenie stopy życiowej

¹⁸ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 207.

¹⁹ M. Książkowski, *Modele polityki...*, s. 30.

²⁰ J. Szacki, *Nowe problemy, stare wyzwania*, „Przegląd Polityczny” 2002, 55, s. 16.

²¹ J. Sachs, *Strategia transformacji u progu XXI wieku*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1993, s. 97.

²² Zob. S. Zawadzki, *Państwo o orientacji społecznej*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1996, s. 162.

²³ M. Książkowski, *Modele polityki...*, s. 31, 32.

o 34% w ciągu dwóch lat²⁴. Oceniano tymczasem, że bezrobocie będzie wynosiło 3%²⁵. Oczekiwania społeczeństwa zaczęły przerastać możliwości gospodarki, podczas gdy elita dokonująca wyborów w imię racjonalności alokacyjnej przekroczyła akceptowany przez społeczeństwo poziom niepewności²⁶. Stąd wyraźne pragnienie państwa opiekuńczego, choć równie ważną kwestią było państwo stabilne i efektywne²⁷.

Konsekwencją przemian w ekonomii politycznej lat 80. ubiegłego wieku było ponowne przemyślenie roli państwa i rynku. Chodziło o ponowne wskazanie, jakie funkcje powinno pełnić państwo, a „co, jak i kiedy” należy do rynku. Rolą państwa jest zapewnienie dóbr publicznych, których nie dostarcza rynek, a nie wywieranie wpływu na rynek w celu realizacji celów państwa²⁸. W kształtowaniu modelu polityki społecznej zasadniczą rolę powinno odgrywać połączenie dwóch zasad: efektywności ekonomicznej, wyrażanej przez działania wolnego rynku, i solidarności społecznej, którą wyrażać ma państwo, strzegąc wartości dobra wspólnego²⁹. Innymi słowy, w przeciwieństwie do rynku, który służy zaspokajaniu prywatnych pragnień, istniało zawsze gospodarstwo publiczne, dostarczające towarów i usług, których jednostka sama nie może sobie zapewnić – jak obrona, budowa dróg, kolei etc.³⁰

4. Główne wątki debaty o polityce społecznej

Samo zaprzeczenie poprzedniego modelu nie wystarczało, potrzebna była zupełnie nowa wizja. Logiczne wydawało się skorzystanie z doświadczeń innych krajów europejskich, w których polityki społeczne były wypadkową występujących w literaturze przedmiotu klasycznych modeli.

Państwo opiekuńcze osiągnęło szczyt swoich możliwości w drugiej połowie XX wieku. Dzięki formule państwa opiekuńczego społeczeństwo zachodnioeuropejskie mogło przebrnąć przez trudne procesy związane z modernizacją oraz industrializacją, utrwaliło demokrację i załagodziło większość konfliktów społecznych. „Efektem tych działań było państwo opiekuńcze, to znaczy państwo oferujące wszystkim obywatelom powszechne i finansowane ze wspólnych pieniędzy ubezpieczenie od – nieuniknionych w kapitalistycznym systemie gospodarczym – szkód ponoszonych

²⁴ S. Zawadzki, wyd. cyt., s. 162. Bezrobocie w Polsce w 1990 r. wynosiło 1126 tys. (6,3%), 1991 – 2156 (11,8), 1992 – 2509 (13,6). Apogeuem odnotowano w latach 1993-1994, kiedy osiągnęło poziom odpowiednio 2890 tys. (16,4) i 2838 (16,0), po czym w 1995 spadło do 2625 (14,9). Za: *Informacja GUS o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju za rok 1995*.

²⁵ Zob. R. Bugaj, *Jak lewicowa koalicja buduje liberalny kapitalizm. Poprawa drogo okupiona*, „Polityka”, 24.02.1996.

²⁶ M. Księżopolski i in., *Polska '95. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 1995.

²⁷ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...*, s. 121.

²⁸ Zob. R. Skidelski, wyd. cyt., s. 123.

²⁹ Zob. J. Hryniewicz, *Państwo. Rynek. Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2003, s. 249.

³⁰ D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1994, s. 260.

przez jednostki i grupy zawodowe; państwo mierzące jakość tego ubezpieczenia poziomem życia swoich najsłabszych i najdotkliwiej poszkodowanych obywateli³¹.

Kiedy w Polsce dokonana się transformacja z wszelkimi jej konsekwencjami, oczekiwania społeczne były ogromne. Przejawiało się to między innymi w swego rodzaju wierze, że zmiana systemu spowoduje automatycznie podniesienie standardu życia do poziomu zachodnioeuropejskiego, przy czym nie brano pod uwagę faktu, iż Europa pracowała na to co najmniej trzydzieści powojennych lat.

Opinie co do modelu polityki społecznej, wyłaniającego się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, są dalekie od jednomyślności³². Byłe kraje socjalistyczne realizowały różne strategie polityki społecznej. W przypadku Polski, zwłaszcza w pierwszych latach transformacji, słowem-kluczem do jej zrozumienia jest doraźność; „działania doraźne, będące przede wszystkim reakcją na głęboką recesję gospodarczą i towarzyszący jej kryzys finansów państwa, realizowane z reguły pod hasłem zastąpienia dotychczasowej powszechnej nadopiekuńczości państwa – selektywnymi działaniami osłonowymi, chroniącymi w pierwszej kolejności grupy najsłabsze”³³.

Polityka społeczna ewoluowała w kierunku modelu kontynentalnego ze względu na dominację instytucji ubezpieczeń społecznych wśród instytucji polityki społecznej³⁴. Cechą tego modelu jest uwarunkowanie dostępu do zasadniczych świadczeń społecznych uczestnictwem w rynku pracy³⁵. Zatem „działania zwiększające ubezpieczeniowy charakter świadczeń i usług socjalnych można uznać za kroki upodabniające systemy socjalne w tych krajach do systemów funkcjonujących w Europie Zachodniej”³⁶. Rozwiązanie to przedstawiało się dość realnie, choćby ze względu na przedwojenne tradycje polityki społecznej. Swoją rolę odegrał jeszcze inny ważny aspekt. Za sprawą terapii szokowej w pierwszych latach transformacji narastały konflikty w gospodarce, których uregulowanie stało się sprawą pilną. Ze względu na rolę, jaką odegrały związki zawodowe w przemianach ustrojowych, nie można było pozwolić sobie na rozwiązania, na jakie zdecydowali się Reagan i Thatcher. W Polsce wprowadzenie reformy gospodarczej, zwłaszcza prywatyzacji, nie mogło się obyć bez aprobaty związków zawodowych ze względu na ich wciąż duże wpływy. Kompromisem godzącym te sprzeczne cele stał się neokorporacjonizm, czyli

³¹ Z. Bauman, *Europa. Niedokończona przygoda*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007, s. 114.

³² Zob. M. Książopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. Nauk. Śląsk, Katowice 1999, s. 263.

³³ M. Książopolski, *Modele polityki...*, s. 37.

³⁴ Wiele na to wskazywało. Tadeusz Mazowiecki, pierwszy premier RP, w *exposé* w odniesieniu do przeobrażeń gospodarki polskiej mówił o społecznej gospodarce rynkowej. Pogląd ten znalazł swój wyraz w Konstytucji z 1997 r., gdzie zgodnie z postanowieniem zawartym w art. 20 czytamy, że współczesny model polityki społecznej kształtuje się na zasadach społecznej gospodarki rynkowej.

³⁵ S. Golinowska, *Europejski model socjalny...*, s. 5.

³⁶ M. Książopolski, *Polityka społeczna...*, s. 268.

idea korporacji przez negocjacje, idea umowy społecznej, gwarantująca partnerom społecznym współudział w negocjacjach z rządem³⁷.

Wskazywano także, że w przyszłości model polityki społecznej krajów transformacji systemowej, będzie oddalał się od tradycyjnego modelu kontynentalnego, co oznacza, że zmiany w tych krajach będą zachodziły znacznie szybciej niż w państwach zachodnich³⁸. Należy zauważyć, że w żadnym byłym kraju socjalistycznym nie zdecydowano się na wprowadzenie modelu liberalnego³⁹, mimo że np. w Polsce cieszył się on „spora popularnością, zwłaszcza w wielu kręgach opiniotwórczych, które przekonują, że większe wydatki socjalne państwa pogarszają sytuację gospodarczą kraju i nie sprzyjają reformom rynkowym”⁴⁰.

Alternatywą dla tego typu sądów jest opinia, że polski ład społeczno-ekonomiczny jest manifestacyjnie wzorowany na modelu anglosaskim⁴¹. Wyróżniając jego główne cechy, Tadeusz Kowalik pisał o:

- najwyższej w Europie Centralnej stopie bezrobocia, jakiej doświadcza Polska, przy której spora część bezrobotnych nie widzi sensu w rejestracji, skoro tylko co szósta osoba ma prawo do zasiłku,
- bardzo wysokim wzroście ubóstwa,
- charakteryzującym Polskę jednym z najwyższych w Europie wskaźników nierówności społecznych.

Opis ten uzupełnia systematyczne ograniczanie i zachwianie stabilności państwa opiekuńczego, przewaga XIX-wiecznych stosunków pracy w sektorze prywatnym, a także wszechobejmujące zjawisko korupcji i klientelizmu⁴².

Kowalik, opowiadając się co najmniej od 1989 roku za czerpaniem z doświadczeń skandynawskich i niemieckich, dostrzega oczywiście przeszkody i nie twierdzi, że wzorowanie się na tych modelach ma oznaczać zalecanie rozbudowy uprawnień socjalnych na poziomie praktykowanym w tych krajach. Chodzi o przyjęcie innej niż anglosaska filozofii społecznej⁴³. Z pewnością z o wiele szerszą akceptacją spotkałoby się przyjęcie modelu odpowiedzialności opartego na praktyce krajów skandynawskich⁴⁴, chociaż oczywiście zbliżenie polskich rozwiązań socjalnych do modelu skandynawskiego napotykać może istotne bariery⁴⁵.

Nie podjęto nawet takiej próby. Przypuszczalnie dlatego, że „rządy transformacyjne napotkały dużo większe ograniczenia finansowe w porównaniu z państwami

³⁷ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001, s. 223.

³⁸ S. Golinowska, *Europejski model socjalny...*, s. 6.

³⁹ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 267.

⁴⁰ W. Anioł, wyd. cyt., s. 207.

⁴¹ T. Kowalik, *Sprawiedliwość społeczna a porządek światowy*, Wykłady Publiczne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 11.

⁴² Tamże, s. 12, 13.

⁴³ T. Kowalik, *Społeczna gospodarka rynkowa*, [w:] M. Kabaj i in., *Człowiek, rynek, sprawiedliwość*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2001, s. 139.

⁴⁴ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, s. 268.

⁴⁵ W. Anioł, wyd. cyt., s. 207.

z dobrze ugruntowaną i właściwie funkcjonującą gospodarką rynkową. Mimo tego można było podjąć debatę o tym, czego można się nauczyć na szwedzkich doświadczeniach i które z rozwiązań modelu szwedzkiego mogłyby być zaadaptowane do polskich warunków. Nie stało się tak ze względu na szeroko rozpowszechniony pogląd, że model szwedzki załamał się w latach 90. i dlatego nie może służyć za wzór⁴⁶. Poprzestając na generalizacjach, nie zauważa się, że chodzi nie tyle o sam poziom zamożności, ile o instytucje i organizacje funkcjonujące w ramach państwa, o wzmacnianie organów partycypacji pracowniczej⁴⁷.

Wytworzył się model, będący swoistą mieszaną dotychczasowego modelu socjalistycznego z elementami modelu liberalnego i korporacyjnego⁴⁸. Zasadniczą rolę w podejściu do polityki społecznej odegrało pojawienie się nowych form nierówności.

W dyskusjach nad polityką społeczną ważne jest, że punktem odniesienia dla Polski będącej członkiem UE jest europejski model społeczny⁴⁹ (dalej: EMS), nawet jeśli termin ten oznacza tylko bardzo ogólny pogląd głoszący, że to, co jest w tym pojęciu zawarte, sprowadza się do przestrzegania przez państwa członkowskie paru zasad. Przejawia się to w ustaleniu wspólnych standardów w zakresie wybranych aspektów prawa pracy, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, bezpieczeństwa i higieny pracy. W szerszym aspekcie dyskusja na temat EMS sprowadza się do pytań o granice aktywności państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego obywatelom. Polskie wątki w tej dyskusji sprowadzane są tymczasem najczęściej do neoliberalnego mitu o końcu państwa opiekuńczego. Tymczasem chodzi o to, by polityka społeczna z jednej strony nie przekreślała aktywności obywateli, przeciwdziałała bierności, zwłaszcza na rynku pracy, z drugiej natomiast – by ci sami obywatele, gdy znajdą się z powodu rozmaitych nieprzewidzianych czynników w trudnej sytuacji życiowej, mogli oczekiwać, że nie zostaną pozostawieni sami sobie⁵⁰.

5. Efektywność czy sprawiedliwość społeczna

Polityka społeczna – według jednej z wielu definicji – „to polityka redystrybucji, czyli oddawania tego, co państwo zabrało z podatków, na różne ważne cele społeczne”⁵¹. Przytaczam tę definicję, albowiem w skrótowny acz zwięzły sposób oddaje istotę rzeczy. Jedną z najwcześniej wprowadzonych metod korygowania podziału

⁴⁶ Zob. S. Saxøberg, *Model szwedzki ma się dobrze*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, 7, s. 14.

⁴⁷ T. Kowalik, *Witajcie w dzikim kapitalizmie*, „Przegląd”, 25.06.2006, s. 8-10.

⁴⁸ M. Księżopolski, *Polityka społeczna...*, s. 270.

⁴⁹ M. Góra, *Niedostatki koncepcji zwanej „Europejskim Modelem Społecznym”*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2005, 8, s. 199.

⁵⁰ Zob. M. Duszczyk, *Europejski model społeczny*, [w:] *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 66.

⁵¹ S. Golinowska, *Kultura biedy...*, s. 9-10.

rynkowego, jeszcze w końcu XIX w., stał się podatek progresywny od dochodów osobistych, który spełnia swoje funkcje, jeżeli jest dobrze zbudowany, niwelując nadmierne nierówności⁵². Jednak w społeczeństwie, w którym jedną z dolegliwości jest wzrost nierówności, ta definicja może być rozumiana w zbyt uproszczony sposób. Na przykład może być kojarzona z „zabieraniem” bogatym i „oddawaniem” biednym, z czym można spotkać się nie tylko w potocznym rozumieniu⁵³.

Jednak sprawiedliwość społeczna nie musi oznaczać zasady: wszystkim po równo. Jeśli przyjąć, że polityka społeczna polega także na wyrównywaniu lub kompensowaniu niedostatków określonym grupom społecznym, czyli łagodzi „ciążenia przeszłości w celu wyrównywania warunków na przyszłość”⁵⁴, to należałoby powrócić do uniwersalnego pojęcia, jakim jest sprawiedliwość społeczna. Zniknięcie z szerszej debaty społecznej tego pojęcia zostało spowodowane wcześniejszym jego sprowadzaniem do wąsko pojętej sprawiedliwości pionowej, czyli redystrybucji dochodu lub konsumpcji.

Tymczasem sprawiedliwość społeczna obejmuje także sprawiedliwość poziomą. Rynek pozostawiony sam sobie niekoniecznie dzieli sprawiedliwie, prowadząc do rozwarstwienia społecznego. Korekta jest możliwa poprzez oddziaływanie na strukturę podziału. Funkcjonowanie zasady sprawiedliwości poziomej polega m.in. na zapewnieniu norm minimalnych dla pewnych dóbr i usług, równego do nich dostępu, a także równości szans⁵⁵. Przy założeniu, że spełnione są podstawowe standardy, jedynym problemem mogą być dochody, czy raczej ich niedobór. Kluczowa staje się znajomość praw podmiotowych, rozumienie wartości wykształcenia, znajomość uprawnień w państwowej służbie zdrowia i ogólnie – kontakty społeczne, zawodowe. Taka polityka regulacji społecznej potencjalnie poprawia – w przeciwieństwie do wielu redystrybucyjnych polityk z przeszłości – efektywność⁵⁶. Jako przykład podać można cel polityki ekologicznej, który sprowadza się do zmniejszenia negatywnych kosztów zewnętrznych poprzez zmuszenie producentów i konsumentów do uwzględnienia w swoich kalkulacjach społecznego kosztu zanieczyszczeń, co w efekcie poprawi stan zdrowotny społeczeństwa i przyczyni się do zmniejszenia kosztów leczenia. Jeśli ta polityka z powodzeniem zmniejszy rozpiętość między kosztami prywatnymi i społecznymi, oznacza to poprawę efektywności⁵⁷.

Cele polityki społecznej i efektywność nie muszą być sprzeczne, można je osiągnąć jednocześnie, co wymaga odpowiednio dobranego i umiejętnie stosowane-

⁵² Z. Sadowski, *Czym powinno zajmować się państwo?*, „Przegląd”, 19.08.2007, s. 10.

⁵³ Por. np. wypowiedź Krzysztofa Patera, ministra polityki społecznej (V-XI 2004), który na stwierdzenie dziennikarza, że „Pańskie ministerstwo powinno nazywać się raczej ministerstwem biedy”, odpowiada – „Pewnie tak [...]”. „Przegląd”, 15.08. 2004, s. 8.

⁵⁴ J.P. Fitoussi, P. Rosanvallon, *Czas nowych nierówności*, Wyd. Znak, Kraków 2000, s. 82.

⁵⁵ N. Barr, wyd. cyt., s. 110, 111.

⁵⁶ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2004, s. 44.

⁵⁷ Tamże.

go instrumentarium. W tym kontekście ważne staje się właściwe ustalenie zagadnień społecznych, które wymagają rozwiązań długofalowych, w oderwaniu od krótkookresowej partycularnej partyjnej polityki. Poprzestanę na kilku wskazaniach.

Po pierwsze, starzenie się społeczeństwa, co wpływa na pozostałe polityki społeczne. Wymienia się tu najczęściej ubezpieczenia społeczne (głównie w kontekście emerytur), opiekę nad ludźmi starszymi (w powiązaniu z polityką zdrowotną i rodzinną) czy sytuację na rynku pracy. Przy czym w krajach niedojrzałej demokracji, a takim krajem jest Polska, „istnieje ogromna presja na preferencje dla starszego pokolenia”⁵⁸. Dzieje się tak, gdyż politycy dostrzegają, że ludzie starsi są liczącym się elektoratem.

Po drugie, co wynika z pierwszego, polityka społeczna nie wyrównuje szans młodego pokolenia⁵⁹: „porażające jest traktowanie obecnego, wkraczającego na rynek pracy, najliczniejszego i najlepiej wykształconego pokolenia jako ciężaru, dopustu bożego, a nie dynamicznej siły, motoru modernizacji”⁶⁰. Duży udział młodzieży wśród osób bezrobotnych jest cechą charakterystyczną bezrobocia w Polsce. Problemu w żaden sposób nie rozwiążą wyjazdy licznej grupy przedstawicieli młodego pokolenia do pracy za granicę.

Po trzecie, Polska jest krajem wielkich nierówności i mimo że – zgodnie z twierdzeniami części ekonomistów – mamy rozbuchane wydatki socjalne, to zabezpieczenie socjalne w wielu dziedzinach jest stosunkowo słabe lub żadne⁶¹. Przy czym współcześnie kształtujące się nierówności niekoniecznie muszą oznaczać skrajną nędzę. Przejawiają się one w degradacji zdolności integracyjnych szkoły, w ograniczeniu dostępu do edukacji czy świadczeń socjalnych, kwestii międzypokoleniowej (znów w kontekście sprawności systemu emerytalnego), w utrudnieniach związanych z wejściem na rynek pracy, w złożoności systemu podatkowego czy wreszcie trudach życia codziennego⁶².

Po czwarte, rozwiązania w zakresie bezrobocia powinny być racjonalne. Polski problem polega nie tyle na bezrobotnych jako takich, ile na tym, że istnieje duża grupa osób, które są w ogóle niezatrudnialne. Uwzględniając swe kwalifikacje, często nie najlepsze zdrowie oraz stan ducha, nie są w stanie podjąć jakiegokolwiek pracy. Duża liczebność tej grupy przekłada się na zachowania społeczne i polityczne.

Po piąte, edukacja. Droga do dobrobytu prowadzi przez edukację. Przykład krajów nordyckich to potwierdza. Budowanie gospodarki opartej na wiedzy wymaga jednak inwestycji w naukę i badania⁶³. Sprecyzowanie celów edukacji i troska o jej rozwój jest zadaniem państwa. Tymczasem pojawia się pytanie: czy edukacja jest

⁵⁸ S. Golinowska, *Kultura biedy...*, s. 10.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ T. Kowalik, *Sprawiedliwość społeczna a porządek światowy...*, s. 12.

⁶¹ I. Dryll, *Socjal-cięcia*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, 21, s. 8.

⁶² J.P. Fitoussi, P. Rosanvallon, wyd. cyt., s. 65-85

⁶³ Poziom finansowania sfery nauki w Polsce jest niski. W UE państwa członkowskie zobowiązane są, by doprowadzić poziom finansowania badań naukowych do 3% PKP.

dźwignią awansu społecznego, czy też staje się powoli wyznacznikiem statusu finansowego osób studiujących?

Po szóste, polityka rodzinna, która powinna wreszcie dostosować się do sytuacji, w której duża liczba kobiet weszła na rynek zatrudnienia. Konflikt między posiadaniem dziecka a posiadaniem pracy będzie się nasilał. Rosnące aspiracje zawodowe kobiet będą radykalnie wymuszać zmiany w tym zakresie.

Po siódme, opieka zdrowotna. W Europie – ogólnie ujmując – najczęściej funkcjonują jednocześnie dwa uzupełniające się systemy ubezpieczeń: obowiązkowy (publiczny) i dobrowolny (prywatny). Dobra znajomość sytuacji zdrowotnej społeczeństwa, uwarunkowań oraz istniejącej infrastruktury jest warunkiem wstępnym dobrej organizacji opieki zdrowotnej. Pamiętając o starzeniu się społeczeństwa, ważna staje się odpowiedź na pytanie: jak rozwiązać i pogodzić coraz wyższe koszty opieki zdrowotnej ze wzrostem zapotrzebowania na usługi zdrowotne ze strony tej grupy społeczeństwa?

Wymienione zagadnienia nie są nowe, wracają jednak w innym kontekście, na co wpłynęły przemiany gospodarcze, wiążące się m.in. ze zmianą sposobu regulacji ekonomicznej i wynikającą z tego zmianą form zatrudnienia. Znajduje to zwrotnie odzwierciedlenie w sferze społecznej, a osłabienie więzi społecznych, niekorzystne procesy demograficzne są tego widocznym efektem. Problem tkwi w tym, że „cele społeczne i gospodarcze są niekiedy traktowane jako przeciwstawne. Ekonomiści traktują często politykę społeczną jedynie jako element podziału wytworzonego produktu krajowego, jako obciążenie gospodarki, utrudnienie realizacji celów gospodarczych. [...] Z kolei politycy społeczni są często bardzo nieufnie nastawieni do celów gospodarczych, np. do absolutyzowania wzrostu gospodarczego jako głównego celu polityki gospodarczej”⁶⁴.

Rozumowanie takie prowadzi do konstatacji, że ekonomistów interesuje wyłącznie efektywność, wzrost gospodarczy, natomiast polityk społeczny zajmuje się redystrybucją, łącznie z autorytatywną alokacją praw własności. Tymczasem jest to przestarzały pogląd na politykę, który nie uwzględnia politycznego znaczenia coraz większej liczby polityk publicznych, mających na celu korygowanie różnych niedoskonałości rynku⁶⁵. Rynek sprawdza się w wytwarzaniu dóbr i wzrostu gospodarczego, jednak ekonomia to także nauka społeczna i sprowadzanie jej do wielkości stopy wzrostu jest równie krótkowzroczne jak postrzeganie polityki społecznej jako czegoś w rodzaju rozdawnictwa. „Dzisiaj nie chodzi o stopę wzrostu, tylko ważne jest, jaki to ma być wzrost i czemu ma służyć”⁶⁶. Innymi słowy, chodzi o to, w jaki sposób wyprodukowane dobra przyczyniają się do ogólnego dobrobytu całego społeczeństwa: „instytucje uznaje się za efektywne, jeśli poprawiają – w stosunku do

⁶⁴ M. Żukowski, *Wprowadzenie do dyskusji: Relacje między celami gospodarczymi a społecznymi*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2005, 8, s. 179.

⁶⁵ Zob. G. Majone, wyd. cyt., s. 44, 45

⁶⁶ Z. Sadowski, wyd. cyt.

istniejącego stanu rzeczy – warunki wszystkich (bądź prawie wszystkich) jednostek lub grup w społeczeństwie. To samo racjonalne uzasadnienie odnosi się do większości pozostałych polityk regulacji społecznej, takich jak ochrona konsumenta, minimalizacji ryzyka i zdrowie w miejscu pracy⁶⁷.

Trudno w tym miejscu powstrzymać się od pewnej uwagi. Od polityki państwa zależy tempo i kształt modelu społecznego. Jednak polityka narzuca sobie własną strukturę czasową w efekcie przyspieszonego rytmu wyborów parlamentarnych. Nie wpływa to pozytywnie na to, co społeczne. Dlatego odpowiednim miejscem dla ideologii jest wybór celów, jednak gdy cele te zostaną ustalone, wybór metody należy traktować jako kwestię techniczną, a nie ideologiczną. Wybór tego, czy określony towar będzie produkowany przez państwo czy prywatnie, powinien być dokonywany na podstawie oceny, która metoda lepiej służy osiągnięciu celów sprawiedliwości społecznej i efektywności ekonomicznej. Podobnie interwencja rządu powinna następować nie na podstawie doktrynerskich poglądów na temat metod, ale tylko wówczas, gdy sprzyja to osiągnięciu celów polityki⁶⁸.

6. Uwagi końcowe

Po 1989 roku podjęto z różnym skutkiem działania, mające na celu dostosowanie polityki społecznej do warunków gospodarki rynkowej. Niektórych rozwiązań, stosowanych z powodzeniem w innych krajach Europy Zachodniej, nie udało się przenieść na polski grunt. Przyczyny były różne. Jedną z nich stanowiły trudności z ich dostosowaniem do poziomu naszego rozwoju gospodarczego, charakteru procesów politycznych i trybu podejmowania decyzji, a także postaw, tradycji. Nastąpiła radykalna zmiana filozofii polityki społecznej. Wymagało to nowego podejścia do podmiotów, celów, instrumentów i adresatów.

Zasadniczym zadaniem jest realizacja takiej polityki społecznej, która pozwoli na pogodzenie wrażliwości społecznej i efektywności ekonomicznej. I tu pojawiają się zasadnicze wątpliwości. Po pierwsze, ażeby zidentyfikować i określić możliwości polityki społecznej, krytyczna teoria musi zdystansować się od faktycznej jej organizacji. Potrzebna jest zatem debata publiczna, w której głos polityków społecznych powinien być słyszalny, a przede wszystkim brany pod uwagę. Po drugie, pojawia się problem faktycznej organizacji polityki społecznej. Tu rzecz cała sprowadza się do tego, co właściwie robi rząd, jaką ma wizję polityki społecznej, czy w ogóle ją ma. Kolejne rządy mają raczej mało spójną wizję polityki społecznej, ograniczają się do rozwiązywania bieżących spraw, rzadko wybiegając poza termin najbliższych wyborów. Tymczasem w Europie, mimo prób odejścia od rozbudowanych socjalnych gwarancji, nie jest jeszcze tak, by politycy reprezentujący państwo powiedzieli, że nie interesują ich problemy społeczne obywateli. Po trzecie, należy

⁶⁷ Zob. G. Majone, wyd. cyt., s. 44, 45.

⁶⁸ N. Barr, wyd. cyt., s. 118.

skończyć z budowaniem polityki społecznej tylko na antagonizmach „biedni – bogaci”, „zdrowi – chorzy”, „starzy – młodzi” itp.

Naiwnością byłoby nie dostrzegać zależności między polityką społeczną a polityką gospodarczą i obu nie wiązać z szerszym procesem politycznym. Relacje między polityką gospodarczą a społeczną powinny być ułożone tak, by nie powodowały kwestii społecznych, lecz odwrotnie – zapewniały harmonijny rozwój społeczeństwa. To konieczność, bo przecież każda decyzja podjęta w sferze polityki gospodarczej wywołuje skutki społeczne, a wszelkie rozwiązania z zakresu polityki społecznej mają z kolei wpływ na gospodarkę i budżet państwa. Jednak drastyczne zmniejszenie wydatków państwa, czyli obniżanie jego rzekomej szczodrości wobec wielkich grup społecznych, niekoniecznie jest dobrym rozwiązaniem. Polityka społeczna to kwestia rozwoju cywilizacyjnego.

Polityka społeczna powinna być zatem nastawiona na określoną perspektywę rozwoju społeczeństwa, co według mnie polegać powinno na modernizacji połączonej z dbałością o społeczną równość.

Literatura

- Aniol W., *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, IPS UW, Warszawa 2003.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, AE, Poznań 1993.
- Bauman Z., *Europa. Niedokończona przygoda*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007.
- Bell D., *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1994.
- Bugaj R., *Jak lewicowa koalicja buduje liberalny kapitalizm. Poprawa drogi okupiona*, „Polityka”, 24.02.1996.
- Dryll I., *Socjal-cięcia*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, 21.
- Duszczyk M., *Europejski model społeczny*, [w:] *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Fitoussi J.P., Rosanvallon P., *Czas nowych nierówności*, Wyd. Znak, Kraków 2000.
- Golinowska S., *Kultura biedy*, w rozmowie z Danutą Zagrodzką, „Gazeta Wyborcza” 8-9.07.2000.
- Golinowska S., *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994.
- Góra M., *Niedostatki koncepcji zwanej „Europejskim Modelem Społecznym”*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2005, nr 8.
- Hryniewicz J., *Państwo. Rynek. Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2003.
- Informacja GUS o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju za rok 1995*, GUS, Warszawa 1996.
- Kowalik T., *Witajcie w dzikim kapitalizmie* (w wywiadzie udzielonym Robertowi Walenciakowi), „Przeгляд”, 25.06.2006.
- Kowalik T., *Społeczna gospodarka rynkowa*, [w:] M. Kabaj i in., *Człowiek, rynek, sprawiedliwość*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2001.
- Kowalik T., *Sprawiedliwość społeczna a porządek światowy*, Wykłady Publiczne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Książkowski M., *Modele polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1999.

- Księżopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999.
- Księżopolski M. i in., *Polska '95. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 1995.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna*, PWN, Warszawa 1998.
- Pater K., *130 miliardów dla 20 milionów*, „Przegląd”, 15.08.2004.
- Sachs J., *Strategia transformacji u progu XXI wieku*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1993.
- Sadowski Z., *Czym powinno zajmować się państwo?*, „Przegląd”, 19.08.2007.
- Saxøberg S., *Model szwedzki ma się dobrze*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, nr 7.
- Skidelski R., *Świat po komunizmie*, „Znak”, Kraków 1999.
- Szacki J., *Nowe problemy, stare wyzwania*, „Przegląd Polityczny” 2002, nr 55.
- Szubert W., *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, [w:] W. Szubert (red.), *Polityka społeczna XX wieku*, Warszawa-Katowice 1980.
- Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.
- Żukowski M., *Wprowadzenie do dyskusji: Relacje między celami gospodarczymi a społecznymi*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2005, nr 8.

THE DEBATE ON POLISH SOCIAL POLICY MODEL IN NEW ECONOMIC, SOCIAL AND POLITICAL CONDITIONING

Summary: This paper aims at analysing the change of paradigm in the Polish social policy initiated along with the system transformation. Generally, three challenges played a significant role: the countries' financial crisis, economic and political transformation, and the increase of unemployment to an unforeseeable extent.

After 1989 actions were undertaken to adjust social policy to the requirements of the market economy, yet to varying effect. This required a new approach to entities, aims, instruments, and addressees of social policy.

The author begins the paper with recalling the specificity of the social policy before the transformation, and then continues to examine the arguments which dominated in the discussions on the policy's new model. Moreover, she also considers a dilemma that often emerged in the social debate: efficiency or social justice.

The entire disquisition revolves around a thesis that social policy is such a type of an activity through which human existence fulfils itself.