

Ryszard Kowalski

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

PRZYSZŁOŚĆ PAŃSTWA DOBROBYTU – DOSTOSOWANIE CZY NOWY PARADYGMAT?

1. Wstęp

Państwo dobrobytu (*welfare state*) od początku swego powstania budziło silne kontrowersje. Idei, w myśl której państwo miało być odpowiedzialne w sposób systemowy za realizację zadań mających na celu wzrost dobrobytu członków zbiorowości, przypisywano bardzo negatywne oddziaływanie zarówno na warunki gospodarowania podmiotów rynkowych, jak i na relacje społeczne. W latach 50. minionego wieku w dyskursie naukowym silne było przekonanie o nadmiernej (!) aktywności państwa w obszarze tworzenia sieci bezpieczeństwa socjalnego oraz powodowanej przez nie presji inflacyjnej, w 60. – w krytycznej analizie państwa dobrobytu sięgano do argumentacji odwołującej się do jego niedostatecznie egalitarnych osiągnięć, w latach 70. przedstawiano je jako destrukcyjną (poprzez wysokie opodatkowanie) siłę dla etyki pracy, w 80. ponownie było negatywnie oceniane za rozmiary swej aktywności, dodatkowo zaś obwiniane za stagflację, przy rosnącym przekonaniu o jego zagrożeniu dla demokratycznego kapitalizmu¹. W każdym z tych okresów państwo dobrobytu znajdowało się zatem jakoby w ogromnym kryzysie, niekiedy zarysowywanym tak silnie, że jedynym rozsądnym rozwiązaniem wydawało się odrzucenie przez zbiorowość takiego właśnie wzorca organizacji zadań publicznych w sferze socjalnej i ekonomicznej. Ta „poetyka permanentnego kryzysu” wskutek trwałości poszczególnych elementów państwa dobrobytu straciła z biegiem lat swój impet, przynajmniej w obrębie rozważań naukowych, i zastąpiona została bardziej racjonalną dyskusją nad przeobrażeniami państwa dobrobytu jako odpowiedzią na istotne procesy społeczno-ekonomiczne charakteryzujące przełom XX i XXI w. Czy owe przeobrażenia oznaczają jednakże jedynie małą korektę polityki

¹ Zob. M. Pearson, P. Scherer, 1997, *Balancing Security*, „OECD Observer” 1997, nr 205; F.G. Castles, *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 2, 3.

państwa dobrobytu, czy też zmuszają do radykalnego redefiniowania jego istoty? Zanim na tak zadane pytanie udzielona zostanie odpowiedź, konieczne wydaje się zidentyfikowanie wspomnianych procesów, a także ewentualnego ryzyka społecznego, które one ze sobą niosą, stanowiących przecież naturalny przedmiot zainteresowania państwa jako podmiotu aktywnie wspierającego swych obywateli w realizacji ich indywidualnych wizji dobrego życia.

2. Nowe wyzwania

Wśród czynników determinujących przemianę współczesnego państwa dobrobytu, pozwalających zatem równocześnie na wskazanie – oczywiście do pewnego stopnia – jego przyszłego kształtu, cztery wydają się najważniejsze. Są to: zmiana struktury zatrudnienia w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych, dojrzewanie programów społecznych realizowanych przez państwo dobrobytu, wyłanianie się nowego modelu rodziny oraz starzenie się społeczeństw.

Zmiana struktury zatrudnienia to niewątpliwie istotny argument dla poparcia tezy o przeobrażaniu się teraźniejszych społeczeństw ze swej postaci industrialnej w formę postindustrialną. Odnotowywane w ostatnich dziesięcioleciach przechodzenie od gospodarki opartej na przemyśle do gospodarki, w której coraz większe znaczenie mają szeroko rozumiane usługi, znajdujące oczywiście odzwierciedlenie w strukturze zatrudnienia w gospodarkach wielu krajów wysoko rozwiniętych. Ma to jednak poważne konsekwencje. Jak argumentuje P. Pierson², wychodząc z prostej konstatacji, że możliwości wzrostu produktywności w sektorze usług są znacznie ograniczone, dochodzi się do wniosku, że zmiany względnych cen produktów przemysłowych i usług przy nieelastycznym popycie na te ostatnie i stabilnej strukturze popytu w gospodarce tworzą silny i stały trend w kierunku zwiększania zatrudnienia w sektorze usług, kosztem zatrudnienia w przemyśle. Choć może być to jednocześnie naturalny przejaw rozwoju ekonomicznego, związany ze wzrostem standardów życia³, to jednakże wzrost znaczenia usług w gospodarce prowadzi w tym wypadku do obniżenia wzrostu ogólnej produktywności, a co za tym idzie, do niższego wzrostu gospodarczego, stanowiąc tym samym czynnik zmieniający stopień obciążenia pracujących kosztami finansowania istniejących systemów emerytalnych. Dodatkowo, znaczenia nabiera tzw. trylemat gospodarki usługowej (*trilemma of the service economy*) opisujący konflikt pomiędzy wzrostem zatrudnienia, równością płac i budżetowymi ograniczeniami krajów realizujących ideę państwa dobrobytu⁴. Jeżeli dobrze opisuje on rzeczywistość, to wzrost zatrudnienia w sektorze usług

² P. Pierson, *Post-industrial pressures on the mature welfare states*, [w:] P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 84, 85.

³ R. Rowthorn, R. Ramaswamy, *Deindustrialization: Causes and implications*, „IMF Working Paper” 1997, nr 42, s. 14.

⁴ T. Iversen, A. Wren, *Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service economy*, „World Politics” 1998, nr 4.

może być realizowany dwoma sposobami: (1) poprzez rozwój sektora prywatnego z relatywnie niskim poziomem wynagrodzenia jego pracowników, a zatem kosztem rosnących nierówności dochodowych w społeczeństwie, lub też (2) poprzez kreowanie dużego publicznego sektora, co pociąga za sobą jednakże wysokie wydatki publiczne. Trzecia z możliwych opcji – forsowanie rozwiązań służących większemu egalitaryzmowi wynagrodzeń w połączeniu ze wstrzemięźliwością w wydatkowaniu środków publicznych – kończy się rzecz jasna wzrostem stopy bezrobocia.

Współczesne państwa dobrobytu to twory „dojrzałe” – ich rozwój w XX w. doprowadził do zbudowania systemu zabezpieczenia społecznego wychwytyjącego jednostki upośledzone czy to naturalnie, czy to społecznie, inaczej mówiąc, chroniącego je przed ryzykiem o takiej charakterystyce. Dojrzałość owa, przejawiająca się chociażby w wysokości świadczeń społecznych czy też w stopniu objęcia jednostek systemem ubezpieczeń społecznych⁵, ma jednak swą cenę. Po pierwsze, chęć utrzymania wydatków publicznych przeznaczanych na sferę socjalną na względnie stałym poziomie (w relacji do PKB), dyktowana dbałością o stan finansów publicznych, będzie najpewniej postrzegana w okresie spowolnienia gospodarczego *de facto* jako naruszenie niepisanej umowy społecznej w zakresie przynależnych jednostkom uprawnień do określonych beneficjów, a więc może być przyczyną konfliktu społecznego. Wszystkie rozwiązania w zakresie polityki społecznej kreują po prostu swych własnych obrońców, zainteresowanych płynącymi z nich beneficjami. W systemie demokratycznym siła głosu jednostek czerpiących korzyści z określonego programu, szczególnie jeśli ma on powszechny i ugruntowany charakter, ich polityczna mobilizacja, wpływ na preferencje polityków, skutecznie mogą osłabić działania zmierzające do korekty zadań realizowanych przez państwo dobrobytu⁶. Po drugie zaś, wysokie publiczne wydatki socjalne ukierunkowane na ochronę przed tradycyjnym ryzykiem powstałym w gospodarce industrialnej połączone z wysoką nieelastycznością polityki redystrybucji świadczeń, prowadzącą się do utrzymania *status quo*, mogą znacznie ograniczać skuteczność odpowiedzi państwa na nowe rodzaje ryzyka społecznego czy ryzyka związanego z funkcjonowaniem jednostek w gospodarce postindustrialnej.

Kolejnym wyzwaniem, przed jakim stoi współczesne państwo dobrobytu, jest zmieniający się model rodziny. Punktem odniesienia dla polityki społecznej prowadzonej po drugiej wojnie światowej była rodzina nuklearna, z tradycyjnym podziałem ról, zgodnie z którym osobą aktywną zawodowo był najczęściej wyłącznie mężczyzna. Jego dochody decydowały zatem o położeniu materialnym rodziny, trwałość małżeństwa oznaczała, że uprawnienia emerytalne męża przypisane były również jego żonie. Z biegiem lat taki obraz rodziny ulegał erozji. Postulat równości w do-

⁵ Zob. np. L. Scruggs, *The generosity of social insurance, 1971-2002*, „Oxford Review of Economic Policy” 2006, nr 3.

⁶ Zob. P. Pierson, *Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity*, „Journal of European Public Policy” 1998, nr 4, s. 552, 553.

stepie do edukacji, chęć aktywności zawodowej kobiet, rosąca liczba rozwodów, oderwanie rodzicielstwa od małżeństwa zmieniły znacznie społeczeństwa krajów wysoko rozwiniętych, każąc jednocześnie na nowo przemyśleć zadania państwa dobrobytu w zakresie opieki nad dziećmi oraz uprawnień emerytalnych dla kobiet.

Wzrost udziału osób starszych w strukturze wiekowej społeczeństw – powodowany zwiększającą się oczekiwaną długością życia, a także spadającymi współczynnikami dzietności – to proces być może najbardziej istotny dla przyszłego kształtu państwa dobrobytu. Wystarczy wspomnieć, że w 1960 r. liczba osób starszych (w wieku 65 lat i więcej) w krajach OECD kształtowała się średnio na poziomie 15% populacji w wieku produkcyjnym, w 2005 r. wynosiła 24%, a w 2050 r. może przekroczyć 50%⁷. Bez wątplenia taka perspektywa nieuchronnie definiuje zmiany demograficzne jako realne wyzwanie dla systemów emerytalnych oraz organizacji opieki zdrowotnej w wielu krajach realizujących koncepcję państwa dobrobytu.

3. Nowy paradygmat?

Pytanie o nową konstrukcję państwa dobrobytu, która mogłaby przedstawiać sobą zupełnie odmienny od dotychczasowego paradygmat polityki społecznej, nie jest pytaniem wyłącznie teoretycznym, ale również praktycznym, z oczywistych względów – państwo dobrobytu jest tworem jak najbardziej realnym. Skoro tak, to jego waga definiowana jest przez odpowiedź na dwa inne pytania. Pierwsze – czy taka konstrukcja jest potrzebna? Odpowiedź byłaby twierdząca, gdyby żaden z modeli⁸ państwa dobrobytu nie radził sobie z nowymi wyzwaniami, jakie przyniósł ze sobą przełom XX i XXI w. Wtedy też niewątpliwie koniecznością stałaby się jej konkretyzacja. Drugie zaś pytanie – czy taka konstrukcja jest możliwa do urzeczywistnienia w społeczeństwach demokratycznych? Należy przypuszczać, że nawet jeżeli odpowiedź byłaby pozytywna, to wskazywałaby raczej na proces, a nie na rewolucję jako na osiągalną drogę dochodzenia do takiego przekształcenia.

Radykalna zmiana państwa dobrobytu staje się pożądana – co zostało już powiedziane – w przypadku niemożności poradzenia sobie przez nie z ryzykiem społecznym towarzyszącym procesowi kształtowania się społeczeństwa postindustrialnego. Gdzie zatem należy upatrywać tego ryzyka? Jak radzą sobie z nim poszczególne modele państwa dobrobytu?

Wzrost relatywnego znaczenia sektora usług we współczesnych gospodarkach nasila niewątpliwie ryzyko ubóstwa w przypadku niewykwalifikowanych lub też

⁷ OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris 1998, s. 10; OECD, *Society at a Glance. OECD Social Indicators, 2006 edition*, Paris 2006, s. 42.

⁸ Tzn. ani socjaldemokratyczny, konserwatywny, liberalny, ani też śródziemnomorski. Podział ten jest dziełem G. Esping-Andersena (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990), zmodyfikowanym przez M. Ferrerę (*The 'Southern Model' of welfare in social Europe*, „Journal of European Social Policy” 1996, nr 1) poprzez wyodrębnienie z trzech pierwszych czwartego – śródziemnomorskiego – i jako taki zostanie zastosowany w prowadzonych w tym miejscu rozważaniach.

ślabo wykwalifikowanych pracowników sektora przemysłowego⁹. W największym skrócie, przed państwem dobrobytu stoi zatem zadanie umożliwienia jednostkom zmiany kwalifikacji, podnoszenia tychże kwalifikacji, czy też bardziej zasadniczo, bo sięgając do genezy ich niedostatecznego poziomu – priorytetyzacji edukacji. Z realizacji obu tych zadań najlepiej wywiązują się kraje reprezentujące model socjaldemokratyczny, najgorzej zaś kraje przypisane do modelu liberalnego (jeśli chodzi o pierwsze z zadań) oraz śródziemnomorskiego (w przypadku edukacji)¹⁰. Dla przykładu: wydatki na tzw. aktywne polityki rynku pracy kształtowały się w 2005 r. w Danii na poziomie 1,74% PKB, w Stanach Zjednoczonych zaś wynosiły tylko 0,13% PKB¹¹; wydatki na edukację (szkoła podstawowa, średnia i policealna) w 2003 r. w Norwegii stanowiły 4,6% PKB, a w Grecji 2,6% PKB¹².

Zmiana modelu rodziny stwarza poważne zagrożenie wykluczenia społecznego w odniesieniu do osób samotnie wychowujących dzieci. Niepełna rodzina w połączeniu z tradycyjnie ukierunkowanym systemem zabezpieczenia społecznego, rzec by można „nie zauważającym” kosztów opieki nad dziećmi, bo przypisującym to zadanie kobiecie, oznacza albo bierność zawodową, albo też aktywność zawodową, której rezultaty (tzn. dochody) przeznaczane są w znacznym stopniu na sfinansowanie opieki nad potomstwem. Zniwelowanie zagrożenia wykluczenia społecznego wymaga zatem od państwa przejęcia przynajmniej części kosztów związanych z opieką nad dziećmi¹³. Warto dodać, że jest to zresztą element postulowanej przez G. Espinga-Andersena skoncentrowanej na dziecku strategii społecznej inwestycji (*child-centred social investment strategy*)¹⁴. Porównanie obciążenia rodziców kosztami opieki nad dziećmi w placówkach świadczących tego typu usługi (tzw. *centre-based childcare providers*) (kosztami netto, a więc uwzględniającymi ulgi

⁹ Warto dodać, że proces globalizacji, rodzący tendencję do przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy, a więc obniżający popyt na pracowników wykonujących niezbyt skomplikowaną pracę, pogłębia w tym przypadku jeszcze owo niebezpieczeństwo.

¹⁰ Różnice pomiędzy modelami państwa dobrobytu w podejściu do reagowania na skutki przechodzenia społeczeństw do ery postindustrialnej widoczne są również w odniesieniu do wspomnianego wcześniej trylematu gospodarki usługowej. Model socjaldemokratyczny prowadzi do wzrostu zatrudnienia w sferze publicznej, model liberalny – do wzrostu prywatnego sektora usług, pozostałe dwa modele – poprzez znaczące regulacje rynku pracy i wysokie podatki od wynagrodzeń – do kreowania bezrobocia. Zob. P. Pierson, *Post-industrial...*, s. 85, 86.

¹¹ OECD, *OECD Employment Outlook*, Paris 2007, s. 271, 276.

¹² OECD, *Education at a Glance. OECD Social Indicators, 2006 edition*, Paris 2006, s. 206. Dysproporcja wydatków między modelem socjaldemokratycznym a śródziemnomorskim nie zmienia się zasadniczo, gdy wydatki na edukację przedstawia się w przeliczeniu na jednego uczącego się, więcej zob. OECD, *Education...*, s. 167-193.

¹³ W pewnym stopniu również osobami starszymi, i to nie tylko ze względu na tradycyjne przypisanie kobiecie opieki nad nimi, ale także na skutek procesu starzenia się społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych.

¹⁴ Esping-Andersen G., *A child-centred social investment strategy*, [w:] G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 26-67.

podatkowe i świadczenia pieniężne przynależne rodzicom z tytułu posiadania dzieci w przypadku podjęcia pracy zawodowej) pozwala wychwycić wyraźne różnice między modelami państwa dobrobytu, szczególnie socjaldemokratycznym i liberalnym – dla rodzica samotnie wychowującego dwójkę dzieci i osiągającego wynagrodzenie równe 100% dochodu netto przeciętnego pracownika na początku XXI w. stanowiły one przykładowo w Norwegii tylko 4% dochodu netto, w Szwecji 5%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych 38%, a w Irlandii 53%¹⁵. Choć przejście przez państwo dobrobytu kosztów opieki nad dziećmi pociąga za sobą wzrost wydatków publicznych, to ma jednak, czy też może mieć – poprzez silniejszą obecność kobiet na rynku pracy – istotne znaczenie dla łagodzenia skutków procesu starzenia się współczesnych społeczeństw.

Zwiększenie aktywności zawodowej kobiet czy też szerzej – ludności w wieku produkcyjnym – nie jest jedynym rozwiązaniem osłabiającym presję na zwiększanie publicznych wydatków socjalnych. Można przypuszczać, że utrzymanie dotychczasowego lub też zbliżonego do dotychczasowego poziomu szczodrości świadczeń państwa dobrobytu wymagałoby dodatkowych działań sprowadzających się, najogólniej rzecz ujmując, do podniesienia produktywności pracy oraz podniesienia granicy wieku emerytalnego¹⁶. Wzrost produktywności pracy może zostać osiągnięty, co oczywiste, przez podniesienie jej jakości, a także przez zwiększenie ilości i jakości kapitału. W tym względzie znaczenia nabiera – wspomniana już wcześniej – aktywna polityka państwa wspierająca odpowiednio edukację i system podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwój technologiczny gospodarki. Z kolei jeśli chodzi o aktywność zawodową ludności, przynajmniej w niektórych krajach możliwości zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej są duże (szczególnie w krajach reprezentujących śródziemnomorski model państwa dobrobytu¹⁷, skądinąd zagrożonych najsilniej procesem starzenia się społeczeństw¹⁸). Wreszcie, rozwiązaniem, w którym chyba należy upatrywać oznak działania kluczowego wśród tych klasyfikowanych jako dostosowujące państwo dobrobytu do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, jest podniesienie wieku emerytalnego. W 1960 r. mężczyzna mógł oczekiwać 68 lat życia, przy czym 50 lat spędził przeciętnie jako osoba pracująca, pod koniec lat 90. XX w. te dane wyglądały już zgoła odmiennie i wynosiły odpowiednio 76 lat i 36 lat¹⁹. W tym przypadku nie należy oczekiwać rewolucji, a raczej powolnego procesu częściowej substytucji programów państwa dobrobytu jako naturalnej reakcji społeczeństw na zmieniające się otoczenie zewnętrzne.

¹⁵ OECD, *Society...*, s. 59.

¹⁶ Zob. N. Barr, *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 206-209.

¹⁷ Najwyższe współczynniki aktywności zawodowej – w odniesieniu zarówno do kobiet, jak i do mężczyzn – charakteryzują oczywiście kraje przypisane do socjaldemokratycznego modelu państwa dobrobytu.

¹⁸ OECD, *Society...*, s. 42, 43.

¹⁹ OECD, *Maintaining...*, s. 10.

4. Zakończenie

Wyzwania jakie niesie ze sobą przełom XX i XXI w. niewątpliwie powodować będą przemiany państwa dobrobytu. Wyzwania owe nie są jednak tak duże aby konstytuowały nowy paradygmat państwa dobrobytu. Wprost przeciwnie – zagrożenia wywołane przemianą społeczeństwa industrialnego w postindustrialne już dziś w dużej mierze zwalczane są w krajach realizujących socjaldemokratyczny model państwa dobrobytu. Nie oznacza to bynajmniej braku niebezpieczeństw dla samego modelu socjaldemokratycznego. Gwarantem jego trwałości wydaje się utrzymanie wysokiej jakości usług publicznych, niskiego bezrobocia oraz możliwości wysokiego opodatkowania zapewniającego odpowiednie (do skali redystrybucji) wpływy budżetowe. Nie oznacza to również determinizmu w kształtowaniu pozostałych modeli państwa dobrobytu. Tak jak w społeczeństwie industrialnym preferencje społeczne decydowały o różnym stopniu ochrony przed ryzykiem społecznym, tak też i w społeczeństwie postindustrialnym wpływać będą na wybory co do zakresu i kierunku redystrybucji zasobów będących w posiadaniu zbiorowości.

Literatura

- Barr N., *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Castles F.G., *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Esping-Andersen G., *A child-centred social investment strategy*, [w:] G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Ferrera M., *The 'Southern Model' of welfare in social Europe*, „Journal of European Social Policy” 1996, nr 1.
- Iversen T., Wren A., *Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service economy*, „World Politics” 1998, nr 4.
- OECD, *Education at a Glance. OECD Social Indicators, 2006 edition*, Paris 2006.
- OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris 1998.
- OECD, *OECD Employment Outlook*, Paris 2007.
- OECD, *Society at a Glance. OECD Social Indicators, 2006 edition*, Paris 2006.
- Pearson M., Scherer P., *Balancing Security*, „OECD Observer” 1997, nr 205.
- Pierson P., *Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity*, „Journal of European Public Policy” 1998, nr 4.
- Pierson P., *Post-industrial pressures on the mature welfare states*, [w:] P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Rowthorn R., Ramaswamy R., *Deindustrialization: Causes and implications*, „IMF Working Paper” 1997, nr 42.
- Scruggs L., *The generosity of social insurance, 1971-2002*, „Oxford Review of Economic Policy” 2006, nr 3.

**THE FUTURE OF THE WELFARE STATE
– ADJUSTMENT OR A NEW PARADIGM?**

Summary

The future of the welfare state is determined by social and economic processes which accompany (or continue) the shift from the industrial to post-industrial society including employment structural changes in highly developed countries, the aging of societies, the emerging of a new family model, and the maturation of social schemes implemented by the welfare state. These processes lead to new social risks which will not result in creating the welfare state based on a new paradigm but merely corrections of its original form. The first reason is the existence of institutional resistance to such changes, and the second one – the existing social democratic model of the welfare state is likely to be a response to the new risks.