



„MY JUŻ SĄ AMERYKANY”? O NEOLIBERALNYCH PRZEMIANACH PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO W POLSCE I IZRAELU*

“ARE WE AMERICANS ALREADY?”: NEOLIBERAL CHANGES IN THE WELFARE STATE IN POLAND AND ISRAEL

Krzysztof Chaczko** , Mirosław Grewiński*** 

— ABSTRAKT —

Artykuł opisuje dwa przypadki rozwoju państwa opiekuńczego (*welfare state*): polski i izraelski. W obu przykładach mieliśmy do czynienia z przejściem z etatystycznego państwa opiekuńczego do modelu neoliberalnego charakterystycznego dla państw anglosaskich. W przypadku Polski dokonało się to częściowo, w przypadku Izraela w stopniu znacznie większym. Analizując rozwój *welfare state* na wskazanych przykładach, spróbowano także odpowiedzieć na pytanie o przyczynę kierunku tych przemian.

Słowa kluczowe: państwo opiekuńcze; polityka społeczna; neoliberalizm; Polska; Izrael

— ABSTRACT —

The paper describes two cases of the development of the welfare state: Polish and Israeli. In both examples, there has been a change from a socialist welfare state to a neoliberal model characteristic of Anglo-Saxon countries. In the case of Poland, this has happened partially, in the case of Israel to a much greater extent. Analyzing the development of the welfare state on these examples, we also tried to find answers about the reasons for these changes.

Keywords: welfare state; social policy; neoliberalism; Poland; Israel

* Pierwsza część tytułu artykułu pochodzi od nazwy (i jednocześnie jednego z utworów) drugiego albumu studyjnego polskiego zespołu rockowego „Piersi” z 1993 r.

** Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Spraw Społecznych.

*** Uczelnia Korczaka w Warszawie, Wydział Nauk Społecznych.

WSTĘP

Państwo opiekuńcze (*welfare state*) określane jest czasami jako forma „instytucjonalizacji wspólnoty działań” (Harris, 2002, s. 23). To być może nieco górnolotne hasło sygnalizuje jednak dosyć celnie historyczne źródło tego konceptu: opiekuńcze i solidarnościowe tendencje obecne wśród Brytyjczyków podczas tragicznych czasów II wojny światowej podlegały po 1945 r. procesowi ich adaptacji w (społecznej) polityce angielskiej, a następnie reszcie Europy kontynentalnej (Obinger, Petersen, Starke, 2018). Od tego momentu rozwój państw opiekuńczych budzi fascynację, gdyż zaangażowanie organizmu państwowego w politykę społeczną stało się znaczącą, można by wręcz rzecz – najważniejszą cechą współczesnych społeczeństw kapitalistycznych. Od wielu lat w nauce zachodniej (Brodkin, Marston, 2013; Johnson, 1987; Mishra, 1984; Wulfgramm, Bieber, Leibfried, 2020) oraz w polskiej (Anioł, Bakalarczyk, Frysztacki, Piątek, 2015; Grewiński, 2012; Golinowska, 2018; Książopolski, 2013) specjaliści z obszaru polityki społecznej zastanawiają się, jaki model społeczny byłby najlepszy z punktu widzenia konieczności wzmocnienia konkurencyjności gospodarki, a zarazem harmonijnego rozwoju społecznego. Stawiane jest pytanie na temat kierunków przemian państwa opiekuńczego, modeli prowadzonej polityki społecznej, jej systemowych i instytucjonalnych rozwiązań, możliwych reform czy alternatywnych sposobów prowadzenia działań na rzecz dobrobytu społecznego. Wprost formułuje się nawet zależności: wzrost gospodarczy czy państwo opiekuńcze? (Bieńkowski, Radło, 2010). Nie dziwi zatem, że *welfare state* analizowane było dotychczas w różnych kontekstach narodowych i ponadnarodowych: historyczno-instytucjonalnych, ustrojowo-prawnych, globalizacyjno-rynkowych czy przemian demokratyczno-obywatelskich zmierzających zarówno do indywidualizacji odpowiedzialności, jak i wzrostu roli społeczeństwa obywatelskiego (Grewiński, 2007, ss. 64–65).

W niniejszym artykule podążymy ścieżką historyczno-instytucjonalną i postaramy się – po raz pierwszy w Polsce – opisać łącznie dwa przypadki rozwoju państwa opiekuńczego: polski i izraelski. Zastosujemy przy tym interpretatywistyczną perspektywę analizy, rozumianą jako proces interpretowania przez badaczy określonych poglądów, przekonań i działań zastanych w literaturze tematu. Inaczej mówiąc, analiza wybranych przypadków *welfare state* dotyczyć będzie w tym kontekście przede wszystkim syntezy istniejącej narracji, dyskursu oraz argumentacji na interesujący nas temat (Szarfenberg, 2013). Zabieg ten umożliwi nam sformułowanie odpowiedzi na pytanie o podobieństwa w rozwoju

(przykładów) państwa opiekuńczego w odmiennych okolicznościach społeczno-geograficznych (Europa i Azja). Będzie to jednocześnie pytanie o tendencje konwergencyjne w przeobrażeniach polityki społecznych w świecie, ale także kwestia alternatywnych czy hybrydowych modeli i rozwiązań obecnych we współczesnej polityce społecznej.

PRZEMIANY PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO W POLSCE

Za genezę polskiego państwa opiekuńczego można przyjąć symbolicznie rok 1918, kiedy to po odzyskaniu niepodległości nastąpił proces budowy funkcji socjalnych odradzającego się państwa. Zaznaczmy od razu, iż nie był to łatwy początek. „Po I wojnie światowej odziedziczyliśmy miliony sierot, setki tysięcy poszukujących pracy, brak mieszkań, choroby i ubóstwo nieporównywalne do dzisiejszego, choć tak samo się nazywające. Już w 1921 r. w Konstytucję marcową wpisano pierwszy katalog praw socjalnych, na których opierać się będą twórcy Konstytucji z 1997 r. (...) Konstytucja marcowa jest potwierdzeniem socjalnych praw obywateli i zobowiązań państwa do ich respektowania. Polska w 1921 r. deklarowała polityczną wolę budowy państwa opiekuńczego, mimo że pojęcie to nie funkcjonowało w publicznym obiegu. Dziś można stwierdzić, że nie było wówczas warunków do realizacji tych praw, brakowało wielu instytucji kontrolnych, nadal rządziły dziewiętnastowieczne uprzedzenia i społeczne podziały” (Auleytner, 2005, ss. 19–21). Pierwsze regulacje prawne oraz instytucje polityki społecznej w niepodległej Polsce należy odbierać jako projekty niezwykle ambitne – być może nawet zbyt ambitne jak na czasy przedwojenne. Ustawa sanitarna (1919 r.), ustawa o ubezpieczeniu na wypadek choroby (1920 r.), ustawa o opiece społecznej (1923 r.) i tzw. ustawa unifikująca ubezpieczenia społeczne (1933 r.) stworzyły podwaliny polskiego państwa opiekuńczego. Niestety, zakres oddziaływania np. systemu opieki społecznej czy ubezpieczeń społecznych nie był szeroki. W przypadku opieki społecznej o niewydolności tego systemu zdecydowały czynniki organizacyjne, finansowe i kadrowe (zob. Brenk, Chaczko, Płasek, 2019), zaś rolniczy charakter państwa polskiego lat 1918–1939 przesądził o minimalnej roli ubezpieczeń społecznych, gdyż ten sektor rozkwitł głównie w krajach uprzemysłowionych. Inaczej mówiąc, struktury polskiego państwa opiekuńczego z okresu przedwojennego miały dość ograniczony wpływ na życie społeczno-ekonomiczne obywateli II Rzeczypospolitej. Pamiętajmy wszakże, że ziemie polskie zostały spustoszone przez I wojnę światową, społeczeństwo było

nad wyraz zubożałe zaś złożone stosunki społeczno-polityczne utrudniały próby dynamicznego rozwoju kraju (Golinowska, 2013; Leszczyński, 2013).

Marek Rymśza zauważa, iż po odzyskaniu niepodległości Polska łączyła rozwiązania socjalne odziedziczone po czasach zaborów z nowymi prawami, konstruowanymi jednak w duchu rozwiązań bismarckowskich (np. system ubezpieczeń społecznych). Dlatego też międzywojenne polskie państwo opiekuńcze należy zaliczyć do kontynentalnej tradycji polityki społecznej lub modelu konserwatywnego (Rymśza, 2013, s. 212). Zaś Paweł Grata dodaje, iż dwadzieścia lat niepodległości to był zdecydowanie zbyt krótki okres do budowy własnego, spójnego systemu polityki społecznej (Grata, 2013, s. 296).

Po II wojnie światowej, kiedy w Europie zachodniej intensywnie rozwijała się koncepcja *welfare state*, polska polityka społeczna sprowadzona została do paternalistycznego państwa opiekuńczego, które wiedziało lepiej niż władze lokalne, organizacje społeczne czy obywatele, jak rozwiązywać kwestie społeczne. Państwo socjalistyczne nie tylko programowało i kreowało politykę społeczną, ale także ją realizowało za pomocą scentralizowanych instytucji. System ten nie dopuszczał pluralizmu instytucjonalnego i różnorodności świadczeń czy usług, gdyż wszyscy z założenia mieli mieć zapewniony dobrobyt poprzez równy i sprawiedliwy system socjalistycznej gospodarki. W odróżnieniu od zachodnich *welfare state*, gdzie funkcjonowała gospodarka rynkowa i konkurencyjność gospodarcza, polskie państwo opiekuńcze funkcjonowało na ruchomych fundamentach niestabilnej i nieefektywnej gospodarki (Grewiński, 2012, s. 30).

Socjalistyczna doktryna pełnego zatrudnienia oznaczała, iż przewodnim hasłem państwa opiekuńczego lat powojennych stały się słowa „kto nie pracuje, ten nie je” (Rusinek, 1950, s. 15). Z jednej strony niemal zlikwidowano opiekę społeczną (Brenk, Chaczko, Płasek, 2018), a z drugiej oficjalnie zniknęło bezrobocie, ubezpieczenia społeczne objęły niemal całą (pracującą) ludność polski, zaś dostęp do służby zdrowia stał się powszechny. Pojawiła się infrastruktura socjalna oraz mieszkalnictwo czynszowe. PRL-owskie państwo opiekuńcze dawało zatem wrażenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie w kolektywie zakładu pracy, gdzie mimo niskich płac zaspokajano społeczne potrzeby ludzi (Narojek, 1991). Niemniej scentralizowany system socjalny, który był częścią niedemokratycznego i zhierarchizowanego państwa realnego socjalizmu, cechował się licznymi słabościami. Nie dopuszczał pluralizmu, zatem nie dostrzegał problemów społeczności lokalnej, usługi były słabej jakości, a świadczenia pieniężne na bardzo niskim poziomie. Ujmując rzecz syntetycznie, można stwierdzić, iż za możliwość bezpłatnej opieki lekarskiej i bezpłatnej nauki, za tanie mieszkanie, za

tani odpoczynek w ośrodku wczasowym i ułatwiony dostęp do kultury pracownik gospodarki uspołecznionej otrzymywał niewysokie zarobki (Narojek, 1991, ss. 8–9). Gospodarka wstrząsana była regularnymi kryzysami ekonomicznym, zaś ustroj autorytarny połączony z aparatem represji nie sprzyjał stabilizacji polityczno-społecznej, dlatego też socjalistyczno-paternalistyczne państwo opiekuńcze okresu PRL nie przetrwało próby czasu.

Załamanie systemu realnego socjalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX w. oznaczało dla Polski m.in. dekonstrukcję wspomnianego, etatystycznego państwa opiekuńczego. Uważa się, iż istniało pięć różnych scenariuszy rozwoju *welfare state* w Polsce. Pierwszy oznaczał pozostawienie wszystkiego tak jak było, ale nie miał wielu zwolenników. Drugi scenariusz to postawienie na terapię szokową — był on promowany przez zwolenników ekonomii friedmanowskiej oraz Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, które to instytucje wspierały finansowo przemiany gospodarcze i miały wpływ na kształt reform. Zwolennikiem takiego podejścia był np. Leszek Balcerowicz i Jan Krzysztof Bielecki. Trzecią możliwą strategią było budowanie modelu w oparciu o rozwiązania państwa socjalnego na wzór niemiecki. W polityce społecznej model taki miał się opierać głównie na zasadzie subsydiarności (pomocniczości). Zwolennikiem takiego modelu był choćby Tadeusz Mazowiecki. Czwarty model, reprezentowany przez Henryka Wujca, oznaczał gospodarkę społeczną, polegającą na rozwiniętych spółdzielniach i kooperatywach socjalnych. Ostatnim modelem był scenariusz podążania w kierunku socjaldemokratycznego lub skandynawskiego państwa opiekuńczego, który był najbliższy Jackowi Kuroniowi.

Rząd solidarnościowy dokonał wyboru balcerowiczowskiej, neoliberalnej (w istocie angloamerykańskiej) wersji transformacji, opowiadając się tym samym po stronie rewolucji neokonserwatywnej (Chołaj, 2004, s. 53). Inne modele, w tym rozważany model socjaldemokratycznego (skandynawskiego) państwa opiekuńczego został odrzucony, gdyż w dużym stopniu przypominał upadający system realnego socjalizmu (Rymsza, 2013, ss. 211–212). Polityka społeczna okresu transformacji wkroczyła zatem w okres panowania doktryny neoliberalnej, której zwolennicy byli niechętnie nastawieni do państwowej aktywności socjalnej. „Traktują ją jako działanie przymusowe, tłumiące wolność i indywidualizm oraz sprzyjające marnotrawstwu i nieefektywności w dążeniu do sprawiedliwości społecznej” (Dziwięcka-Bokun, Pisz, 2018, ss. 131–132). Inaczej mówiąc, prosocjalna działalność państwa została potraktowana poniekąd jak balast po uprzednim ustroju, którą powinno się porzucić na rzecz rozwiązań

neoliberalnych (Zamorska, 2016, s. 86). Ryszard Bugaj twierdzi, iż program wdrożony przez Leszka Balcerowicza został zdeterminowany przez klasyczne wytyczne ekonomii neoliberalnej, oznaczające prywatyzację, deregulację, radykalne ograniczenia ochrony rynku krajowego i zmiany strukturalne w postaci np. ograniczenia funkcji socjalnych państwa (Bugaj, 2015, s. 81). Jedną z pierwszych konsekwencji tak zaplanowanej transformacji systemowej był fakt, iż państwowe zakłady pracy przestały być podstawowymi podmiotami polityki społecznej. „Państwo (...) wycofało się lub drastycznie ograniczyło swą aktywność w obszarze społecznym (żłobki, przedszkola, ochrona zdrowia, szkoły przyzakładowe, stypendia, dotacje do budownictwa mieszkaniowego, wczasy pracownicze) w imię tworzenia warunków zagospodarowania tych obszarów przez rynek i społeczeństwo obywatelskie, prywatną przedsiębiorczość (...)” (Dziwięcka-Bokun, Piśz, 2018, s. 134).

Po okresie kryzysu związanego z transformacją systemową przystąpiono do rozwijania sektorów, które uznano za przyszłościowe: usług handlowych, finansowych i transportowych, przemysłu meblarskiego czy przetwórczego. Modele zatrudnienia były całkowicie inne niż w okresie realnego socjalizmu. „Przestała dominować tradycyjna praca na etat, obudowana zabezpieczeniami w umowach o pracę. Pojawiły się umowy terminowe, których zakres w 2016 r. zwiększył się do 70% wszystkich umów o zatrudnienie, podczas gdy 15 lat wcześniej stanowił około 1/3. Powstały agencje pracy tymczasowej, oferujące sezonowe i krótkoterminowe zatrudnienie. Komodyfikacja pracy przybierała na sile” (Golinowska, 2018, s. 110). Wartkim strumieniem napłynął kapitał zagraniczny, pojawiły się liczne globalne korporacje, a wraz z nimi strategie nastawione na rywalizację oraz postawy indywidualistyczne oparte na transformacyjnych mitach traktujących o kowalach własnego losu i amerykańskim śnie (Chaczko, 2021).

Należy uznać, iż przez trzy dekady budowy (nowego) państwa opiekuńczego w Polsce nie udało się stworzyć całościowego systemu polityki społecznej. Nie opracowano na przykład sprawnych i profesjonalnych instytucji oraz służb społecznych (np. w obszarze usług społecznych). Zlikwidowano także spółdzielczość inwalidów i innych grup, które powinny być niezwykle istotnym podmiotem gospodarki społecznej (*social economy*). Wiele spółdzielni jeszcze w czasach realnego socjalizmu skutecznie wypełniało swoją rolę i zadania, ale w nowych czasach potraktowano je jako relikwiny paternalistycznego państwa. Nie wykorzystano także potencjału społeczeństwa obywatelskiego po epoce zrywu solidarnościowego, choćby w celu budowy silnego trzeciego sektora — organizacji pozarządowych, które powinny uzupełniać działania państwa

w realizacji polityki społecznej i innych polityk publicznych (Grewiński, 2012, ss. 31–32).

Reasumując, paternalistyczne, etatystyczne PRL-owskie państwo opiekuńcze próbowano zastąpić – czasem ze względów historyczno-ideologicznych, czasem merytorycznych – swoistym przeciwieństwem: rynkowymi rozwiązaniami charakterystycznymi dla anglosaskiego modelu państwa opiekuńczego. Z przyczyn ideologicznych zrezygnowano ze sprawdzonych dobrych praktyk z czasów realnego socjalizmu, nie rozwijano jednak relewantnych, nowych usług społecznych, które by efektywnie asekurowały ryzyka socjalne występujące w cyklu życia każdego człowieka. Mamy więc nad Wisłą do czynienia z neoliberalno-konserwatywnym państwem opiekuńczym, gdzie działania z zakresu polityki społecznej mają charakter wysoce niespójny, a jednocześnie interwencyjno-punktowy, co poniekąd wynika z traktowania tego obszaru działalności państwa jako zbędnego kosztu, a nie inwestycji (Grewiński, 2020).

PRZEMIANY PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO W IZRAELU

W przeciwieństwie do Polski, w przypadku izraelskiego *welfare state* nie ma wyraźnych punktów zwrotnych. Przejście od modelu syjonistyczno-socjaldemokratycznego do neoliberalnego państwa opiekuńczego było procesem stosunkowo płynnym. Korzenie izraelskiego państwa opiekuńczego usytuowane są w polityce syjonistycznej ery przedpaństwowej. „Świadczenie usług społecznych dla żydowskich imigrantów funkcjonowało jako instrument subsydiowania kosztów reprodukcji, wzmacniając w ten sposób swoją pozycję w rywalizacji ze znacznie tańszymi pracownikami arabskimi” (Rosenhek, 1998, s. 186). Szczególna rola w tych działaniach przypadła utworzonej w 1920 r. Powszechnej Federacji Pracowników Ziemi Izraela, zwanej Histadrut (hebr. *Histadrut Ha-Klalit Szel Ha-Owdim Be-Erec Israel*).

W formalnym znaczeniu Histadrut powstał jako niepubliczna organizacja zrzeszająca pracowników, utworzona przez członków syjonistycznej lewicy. Do lat 80. XX w. niemal 70 proc. żydowskich pracowników Izraela przynależała do tej organizacji. Od lat 20. XX w. zaczęły kształtować się dwa systemy zapewniające elementarne zabezpieczenie społeczne pionierom żydowskim. Z jednej strony był to wspomniany Histadrut, jako kluczowy czynnik budowania socjalnego wymiaru państwa żydowskiego, zapewniający swoim członkom ubezpieczenia społeczne, opiekę medyczną, zasiłki dla bezrobotnych, doradztwo zawodowe

czy dotowane mieszkania. Oprócz celów typowo bytowych działalność ta zakładała ułatwienie włączania imigrantów w ramy społeczno-gospodarcze Izraela. Drugim elementem systemu były instytucje polityczne rodzące się państwa, jak np. Rada Narodowa czy organy ruchu syjonistycznego, realizujące lokalne programy społeczne dla zagrożonej ubóstwem społeczności żydowskiej w sposób rezydualny i selektywny. Programy te zawierały takie elementy jak usługi opieki zdrowotnej, edukacji czy mieszkalnictwa.

Po proklamacji Izraela w 1948 r. nastąpiły nieznaczne zmiany w obszarze polityki społecznej nowego państwa, głównie w skutek zmian ekonomicznych i demograficznych. Wciąż dominowały w polityce społecznej funkcje służące polityce państwowotwórczej, polegające na ułatwianiu integracji społecznej masom żydowskiej imigracji, jednak największym i najważniejszym wyzwaniem stała się kwestia mieszkalnictwa. Zależność imigrantów od instytucji publicznych Izraela pozwalała państwu na organizowanie mieszkalnictwa na peryferiach kraju, jako sposób osiągnięcia celów społecznych oraz geopolitycznych. Centralną rolę w izraelskiej polityce społecznej Izraela wciąż utrzymywał Histadrut, pełniąc jednocześnie rolę swoistego instrumentu mobilizowania politycznego i „spajania” różnorodnych grup społecznych. Szczególną rolę instytucja ta pełniła w dwóch obszarach: usług zdrowotnych oraz ubezpieczeń emerytalnych. Świadczenia emerytalne, które przysługiwały członkom Federacji Histadrutu, były na przykład wyższe niż emerytury państwowe, wypłacane na podstawie ustawy o ubezpieczeniach społecznych z 1953 r. Ta dualistyczna struktura instytucjonalna stała się cechą charakterystyczną izraelskiego państwa opiekuńczego, zwłaszcza w pierwszych dwóch dekadach państwowości (Chaczko, Skorek, Sroka, 2018).

W latach 50. XX w. nastąpił dynamiczny rozwój izraelskiego państwa opiekuńczego. Wtedy to wprowadzano pierwsze państwowe programy ubezpieczeniowe, a w związku z tym powołano instytucję publiczną w postaci Krajowego Instytutu Ubezpieczeń (hebr. *Ha-Mosad Le-Bituach Leumi*), która służyła jako organizacyjna i administracyjna podstawa rozbudowy systemu izraelskich ubezpieczeń społecznych. W 1953 r. ustanowiono z kolei pierwszy program zasiłków na dzieci, który zapewniał miesięczne świadczenia pieniężne rodzicom izraelskich dzieci (Chaczko, Skorek, Sroka, 2018). Tym sposobem izraelska polityka społeczna zaczęła nawiązywać do rozwiązań socjalnych wdrażanych przez rozwinięte państwa demokratyczne zachodniej (kontynentalnej) Europy. Można też było mówić, iż w Izraelu zaczyna być realizowany socjaldemokratyczny, etatystyczny model ochrony socjalnej obywateli.

Z początkiem lat 60. XX w. gospodarka Izraela zaczęła krzepnąć wskutek wzmoczonej industrializacji, koniunktury gospodarczej oraz (w miarę) ustabilizowania sytuacji międzynarodowej. Konsekwencją tej sytuacji były złote lata izraelskiego państwa opiekuńczego, których kulminacja przypadła w latach 70. XX w. Przekładało się to na poziom ogólny: całościowy produkt krajowy brutto z 1972 r. był o prawie 80 proc. wyższy niż ten z 1966 r. (Barkai, 2007, ss. 555–556). Dobra koniunktura gospodarcza Izraela pozwalała na inwestowanie w politykę społeczną, a przez to ugruntowanie stanowiska, iż państwo powinno stać na straży społecznej stabilizacji, redukując napięcia społeczno-ekonomiczne i integrując zmarginalizowane grupy z głównym nurtem społeczeństwa izraelskiego. W praktyce w okresie tym następował proces rozszerzenia obowiązujących programów socjalnych oraz uchwalania nowych projektów, w tym także o hybrydowym lub nawet uniwersalnym charakterze (tj. adresowanych do szerokiego grona obywateli, a nie tylko tych np. doświadczających ubóstwa). Podniesiono na przykład wysokość zasiłku na dzieci, zaś w 1972 r. pojawił się – po raz pierwszy w Izraelu – państwowy zasiłek dla bezrobotnych. Proces rozszerzania funkcji socjalnych państwa doskonale obrazują dane na temat wzrostu wydatków w zakresie polityki społecznej – w 1970 r. wydatki socjalne wyniosły 13 proc. PKB, by dekadę później osiągnąć pułap ponad 20 proc. (Kop, Blankett, 1986, s. 90).

Od w połowie lat 70. upaństwowiona izraelska gospodarka znalazła się w kryzysie. W tym czasie stopa inflacji wzrosła z 35 proc. rocznie w 1977 r. do niewyobrażalnej rocznej stopy przewyższającej 400 proc. w 1984 r. W tym samym roku zakończyły się także wieloletnie rządy opcji socjaldemokratycznej, zaś do władzy doszły siły konserwatywne, niezainteresowane rozwojem uniwersalnych programów społecznych, mających być trzonem izraelskiego państwa opiekuńczego. Elementy te stały się skuteczną przeszkodą dalszego rozwoju funkcji socjalnych w państwie żydowskim, zaś kraj ten zaczął wyraźnie zmierzać w kierunku neoliberalizmu. Droga ta została zapoczątkowana przez rząd jedności narodowej w połowie lat 80. XX w., kiedy podjęto decyzje o restrukturyzacji gospodarki w celu zatrzymania inflacji (Pfeffer, 2020, s. 312). Plan restrukturyzacji zakładał ograniczanie wydatków socjalnych, prywatyzację oraz deregulację rynku pracy oraz otwartość na procesy globalizacyjne. W wyniku tych zmian oraz tendencji ogólnoświatowej, w latach 90. XX w. nastąpiła epoka tzw. izraelskiego turbokapitalizmu. Znacznie zmniejszyła się ingerencja władz państwowych w obszarze gospodarki – zniesiono subsydia na podstawowe produkty oraz dokonano prywatyzacji majątku państwowego. W obszarze polityki społecznej

doszło do obniżenia poziomu świadczeń socjalnych, zaostrzenia kryteriów dostępu do zasiłków pieniężnych, selektywności w dostępie do świadczeń (np. zasiłku dla bezrobotnych), prywatyzacji niektórych usług społecznych oraz znacznego ograniczenia roli Histadrutu, co spowodowało utratę przez tę organizację dominującej pozycji w sektorze zdrowia oraz ubezpieczeń społecznych (Barkai, 2007, s. 618).

Nie ulega wątpliwości, iż rządzący w Izraelu od lat 90. XX w. zwolennicy ideologii neoliberalnej z Benjaminem Netanjahu na czele nawiązują do amerykańskiego modelu gospodarczego, charakteryzującego się indywidualnością, konkurencją i własnością prywatną. „Netanjahu, zdecydowany zwolennik wolnego rynku (...), wspierał istniejące trendy ekonomiczne: drastycznie obniżył podatki korporacyjne i od osób fizycznych, obciął świadczenia socjalne i zwolnił cztery tysiące pracowników rządowych (...). Sprywatyzował państwowe linie lotnicze El Al, państwową firmę żeglugową Zim oraz giganta telekomunikacyjnego Bezeq” (Pfeffer, 2020, s. 312). W ten sposób izraelskie państwo opiekuńcze zaczęło oddalać się od modelu socjaldemokratycznego ku rozwiązaniom nawiązującym do liberalnego wzoru amerykańskiego. Model państwa opiekuńczego, który do lat 80. XX w. rozwijał się w Izraelu, charakteryzował się solidarnością społeczną oraz działaniami państwowymi mającymi zapobiegać nierównościom społecznym i niwelowaniem luki dochodowej (Chaczko, Skorek, Sroka, 2018). Natomiast amerykański model, ku któremu podąża w ostatnich dekadach Izrael, cechuje się ograniczoną rolą państwa w zapewnianiu usług społecznych, selektywnością w dostępie do świadczeń, a w sensie ogólnym – pozostawieniem bezpieczeństwa socjalnego w rękach obywateli, którzy w tym względzie zależni są przede wszystkim od sił rynkowych. Oznacza to, iż tak jak w Stanach Zjednoczonych, zaspokajanie potrzeb społecznych Izraelczyków zależy dziś głównie od ich pozycji na rynku pracy.

Zresztą zmiany gospodarczo-ekonomiczne i reorientacja kulturowa, które następowały od lat 80. XX wieku, oznaczały swoistą amerykanizację Izraela. Pionierski etos pracy kolektywnej został wyparty przez zachodnią kulturę kapitalizmu. Połączone to było z kryzysem kibucu i Histadrutu – symboli syjonistycznego społeczeństwa pracy. Ekonomiczna i polityczna zależność Izraela od Stanów Zjednoczonych oraz ogromny wpływ kultury amerykańskiej na Izrael, wywierany za pośrednictwem mediów i instytucji akademickich, ugruntowały proces przemian, nazywany czasami „McIzraelizacją” (Azaryahu, 2000).

WNIOSKI

Badania nad rozwojem *welfare state* często sprowadzają się do zabiegu porównywania modeli polityki społecznej w poszczególnych państwach (np. Neal, 2019). Wśród typologii modeli państw opiekuńczych najszerze uznanie zdobyła niewątpliwie propozycja Gøsta Espinga-Andersena, wyróżniająca (w podstawowej wersji) trzy reżimy państw opiekuńczych: liberalne (kraje anglosaskie), konserwatywno-korporacyjne (Europa kontynentalna) oraz socjaldemokratyczne (Skandynawia) (Esping-Andersen, 2010). Wykorzystując powyższe ustalenia, Mirosław Książpolski stwierdził, iż polskie państwo opiekuńcze posiada dwoiśty charakter: „Z jednej strony poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli w coraz większym stopniu zależy od ich pozycji na rynku. Z drugiej zaś państwo zachowuje w dalszym ciągu znaczną część odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb co najmniej na poziomie minimum, przede wszystkim w odniesieniu do jednostek i rodzin osiągających niskie lub średnie dochody” (Książpolski, 2018, s. 521). Wspomniany badacz model ten nazwał mianem „paternalistyczno-rynkowej hybrydy”. Tomasz Inglot podkreśla z kolei, iż w europejskich środkowo-wschodnich *welfare state*, w tym oczywiście w Polsce, występuje zjawisko „permanentnych placów budowy”, które łączy w sobie kombinacje starych i nowych rozwiązań socjalnych (Inglot, 2010, s. 389–390). Rozwijając tę myśl, można stwierdzić, iż na paternalistyczne instytucje polityki społecznej czasu realnego socjalizmu „nałożono” rozwiązania wolnorynkowe. „W okresie transformacji ustrojowej w polskiej ekonomii zdecydowanie domino wało podejście neoliberalne. Jego najbardziej rozpoznawalnym przedstawicielem jest Leszek Balcerowicz, który propagował rozwiązania anglosaskie, otwarcie krytykując nie tylko socjalne dziedzictwo komunizmu, ale i »presocjalizowany« model niemiecki czy szwedzki” (Rymsza, 2012, s. 211). Wiara w wyższość spontanicznych i nieskrępowanych mechanizmów wolnorynkowych w okresie transformacji zdeterminowała „(...) proces »oczyszczania« parametrów ekonomicznych z »treści socjalnych« (...) przez wyprowadzanie usług socjalnych z zakładów pracy, wyprzedaż ich infrastruktury społecznej i komercjonalizację sektora usług publicznych” (Dziwięcka-Bokun, Pisz, 2018, s. 136).

W przypadku Izraela czasami żartobliwie twierdzi się, iż premier Benjamin Netanjahu stara się uczynić z tego kraju pięćdziesiąty pierwszy stan Ameryki (Pfeffer, 2020, s. 13). To głównie za czasów tego premiera (pierwszy raz stanął na czele rządu w 1996 r.!) izraelskie państwo opiekuńcze ewoluowało z modelu socjaldemokratycznego do modelu neoliberalnego, co oznaczało, iż tradycyjne

wartości obecne w społeczeństwie izraelskim od czasów syjonistycznych, tj. równość, solidarność i kolektywizm, ustąpiły na rzecz indywidualizmu, konkurencji rynkowej oraz własności prywatnej. Izrael cieszy się standardem życia w stylu amerykańskim – gospodarka jest nowatorska i wydajna, ale jednocześnie państwo niewiele robi, by zapobiec rosnącym nierównościom społecznym (Pfeffer, 2020, s. 414).

Spoglądając całościowo na powyższą analizę i próbując wyciągnąć wnioski natury ogólnej, można sformułować kilka myśli końcowych. Po pierwsze, kierunki przemian w państwach opiekuńczych przebiegają niezależnie od granic państwowych czy kontynentów. Wydaje się, iż scharakteryzowany przez nas proces przejścia z etatystycznego czy socjaldemokratycznego modelu *welfare state* ku wersji neoliberalnej, obywatelom się – jak widzieliśmy – niemal równolegle na dwóch kontynentach, mógł również mieć miejsce w innych przypadkach (por. Wulfgramm, Bieber, Leibfried, 2020). Po drugie, oba analizowane przez nas przykłady państwa opiekuńczego, mimo iż rozwijające się w różnych okolicznościach społeczno-politycznych, podążyły w podobnym kierunku, będącym zaprzeczeniem dotychczasowego rozwoju: ku anglosaskiemu/rynkowemu/neoliberalnemu modelowi. W przypadku Polski – jak sygnalizowaliśmy – przeobrażenie w tym kierunku dokonało się częściowo, w przypadku Izraela – w stopniu znacznie większym. Po trzecie, sądzimy, iż determinantą tej przemiany były kwestie nie tylko merytoryczne, ale także – a może przede wszystkim – historyczno-ideologiczne. Po czwarte, konsekwencjami tego przejścia było nie tylko uzależnienie bezpieczeństwa socjalnego Polaków – i w większym stopniu – Izraelczyków od pozycji na rynku pracy, ale także, jak się wydaje, zwiększenie różnic dochodowych (Wołoszyn, 2020) oraz wzrost prekaryjności rynku pracy (Florczak, Otto, 2019; Kiersztyn, 2018).

BIBLIOGRAFIA:

- Anioł, W., Bakalarczyk, R., Frysztański, K., Piątek, K. (2015). *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.
- Auleytner, J. (2005). O potrzebie strategii nowoczesnego państwa opiekuńczego. *Res Humana*, 2–3, 19–23.
- Azaryahu, M. (2000). McIsrael? On the “Americanization of Israel”. *Israel Studies*, 5, 41–64. DOI: 10.2979/ISR.2000.5.1.41.
- Barkai, H. (2007). *Economic Affairs*. W: F. Skolnik (red.). *Encyclopedia Judaica* (ss. 479–593). T. 10. Detroit: Macmillan Reference.

- Brenk, M., Chaczko, K., Płasek R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918-2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Brenk, M., Chaczko, K., Płasek, R. (2019). Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej – wprowadzenie do tekstów źródłowych. *Praca Socjalna*, 4, 7–22. DOI: 10.5604/01.3001.0013.6194.
- Bugaj, R. (2015). *Plusy dodatnie i ujemne, czyli polski kapitalizm bez solidarności*. Warszawa: Poltext.
- Chaczko, K. (2021). Przypowieści socziadwersów. *Magazyn Kontakt*. Pobrane z: <https://magazynkontakt.pl/przypowiesci-socziadwersow/>.
- Chaczko, K., Skorek, A. Sroka, Ł.T. (2018). *Demokracja izraelska*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Chołaj, H. (2004). *Problemat rozwoju dościgającego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*. W: *Polska transformacja ustrojowa* (ss. 50–101). Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Doron, A. (2001). Social Welfare Policy in Israel: Developments in the 1980s and 1990s. *Israel Affairs*, 7, 153–180. DOI: 10.1080/13537120108719619.
- Dziewięcka-Bokun, L., Pisz, Z. (2018). *Polityka społeczna w dobie zasadniczej transformacji ustrojowej (1989–2004)*. W: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.). *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018* (ss. 127–155). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Esping-Andersen, G. (2010). *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*. Warszawa: Difin.
- Florczak, I., Otto, M. (2019). *Prekaryzacja zatrudnienia. Wyzwania dla prawa pracy w Europie*. Warszawa: Difin.
- Golinowska, S. (2013). *The Polish Welfare State Birth and Twilight?* W: P. Michoń, J. Orczyk, M. Żukowski (red.). *Facing the Challenges Social policy in Poland after 1990* (ss. 7–36). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Golinowska, S. (2018). *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Grata, P. (2013). *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grewiński, M. (2007). Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 10, 63–81.
- Grewiński, M. (2012). Transformacja polityki społecznej w Polsce na tle europeizacji rozwiązań socjalnych. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 19, 27–38.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Elipsa.
- Harris, J. (2002). *Political Thought and the State*. W: S.J.D. Green, R.C. Whithing (red.). *The Boundaries of the State in Moder Britain* (ss. 15–27). Cambridge: Cambridge University State.
- Inglot, T. (2010). *Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie.

- Kiersztyn, A. (2018). Labour Market Precarity and Political Alienation. *Przegląd Socjologiczny*, 3, 35–61. DOI: 10.26485/Ps/2018/67.3/2.
- Kop, Y., Blankett, J., Sharon, D. (1986). *Government Expenditure on Social Services*. W: Y. Kop (red.). *Changing Social Policy – Israel 1985–86* (ss. 259–260). Jerusaleń: Taub Center.
- Kowalik, T. (2009). *WWW.POLSKATRANSFORMACJA.PL*. Warszawa: Muza.
- Księżopolski, M. (2013). *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*. Warszawa: Elipsa.
- Księżopolski, M. (2018). *Charakterystyka wybranych modeli polityki społecznej*. W: G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.). *Polityka społeczna* (s. 509–524). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Leszczyński, A. (2013). *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943–1980*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Narojek, W. (1991). *Socjalistyczne „welfare state”*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Neal, A.C. (2019). *European Social Policy and the Nordic Countries*. London: Routledge.
- Obinger, H., Petersen, K., Starke, P. (red.). (2018). *Warfare and Welfare. Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pfeffer, A. (2020). *Bibi. Burzliwe życie i czasy Beniamina Netanjahu*. Warszawa: Sonia Draga.
- Rosenhek, Z. (1998). Policy Paradigms and the Dynamics of the Welfare State: The Israeli Welfare State and the Zionist Colonial Project. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2–4, s. 157–202. DOI: 10.1108/01443339810788371.
- Rusinek, K. (1950). Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności Rad Narodowych. *Praca i Opieka Społeczna*, 1/2, 3–20.
- Rymsza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare state?* Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.
- Szarfenberg, R. (2013). *Analiza polityki publicznej – perspektywa racjonalnej dyskusji*. W: A. Wojciuk (red.). *Analiza polityki publicznej. Podejście teoretyczno-metodologiczne* (s. 56–70). Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Wołoszyn, A. (2020). *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wulfgramm, M., Bieber, T., Leibfried, S. (2020). *Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries*. London: Palgrave Macmillan.
- Zamorska, K. (2016). *Wpływ transformacji systemowej oraz akcesji do Unii Europejskiej na politykę społeczną w Polsce*. W: K. Chaczko, K.M. Stanek (red.). *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości* (s. 82–103). Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.