

Wojciech Stefan Zgliczyński*

Polityka społeczna w Europie – ewolucja i rozwiązania modelowe

Social policy in Europe – its development and models: The article provides an overview of social policies in democratic, market economy states in Europe. The first section looks at the development process of social policy from the first experiments and consolidation by the rise of welfare state to modern social policy and its challenges. In the second section the author describes the characteristics of five models of social policy, which could be identified in European Union member states, i.e. liberal, conservative, social-democratic, South European, and Central-Eastern European.

Słowa kluczowe: *polityka społeczna w gospodarce wolnorynkowej, polityka społeczna w UE, modele polityki społecznej, welfare state*

Keywords: *social policy in the market economy, social policy in the EU, models of social policy, welfare state*

* Doktor nauk o zdrowiu, adiunkt w Szkole Zdrowia Publicznego Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, specjalista ds. społecznych w BAS; e-mail: wojciech.zgliczynski@sejm.gov.pl.

Wstęp

Politykę społeczną można zdefiniować za Ryszardem Szarfenbergiem jako jedną z polityk publicznych, która poprzez instrumentalne wykorzystanie władzy w państwie służy do korygowania mechanizmów rynkowych w celu osiągnięcia wszechstronnego dobrobytu wszystkich obywateli, uwzględniającego występujące między różnymi grupami obywateli nierówności społeczno-ekonomiczne oraz nierówności władzy. Dla osiągnięcia powszechnego dobrobytu obywateli państwo realizuje cele gospodarcze związane ze wzrostem ogólnego poziomu życia oraz cele społeczne, któ-

re mają zapewnić wszechstronność dobrobytu i jego równomierny rozkład wśród obywateli, a także wzmacnianie grup najsłabszych¹.

Jak zauważa Marek Rymśza, politykę społeczną państwa najczęściej postrzega się jako rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych, które można zdefiniować jako zjawiska, dotykające bezpośrednio istotnej części społeczeństwa i pośrednio oddziałujące na jego całość, naruszające przy tym ważne dla tego społeczeństwa normy i wartości. Problemy społeczne mają charakter strukturalny, w związku z tym nie można się spodziewać, że ulegną samoistnemu rozwiązaniu. Problemy te wymagają zorganizowanych działań ze strony państwa w ograniczaniu ich skali i negatywnych dla społeczeństwa skutków². Współczesne państwo politykę społeczną, a więc łagodzenie problemów społecznych, realizuje poprzez różne polityki szczegółowe, wśród których można wymienić politykę zabezpieczenia społecznego, politykę ochrony zdrowia, politykę zatrudnienia, politykę oświatową, politykę ochrony pracy, politykę rodzinną, politykę mieszkaniową, politykę kulturalną czy też politykę łagodzenia patologii społecznych³. Podkreśla się jednak, że polityka społeczna nie służy, czy też nie powinna służyć, jedynie rozwiązywaniu występujących problemów społecznych w celu osiągnięcia wszechstronnego dobrobytu ani też zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego, ale urzeczywistnieniu konkretnej wizji ładu społecznego w zgodzie z określonymi wartościami. Wizji ładu społecznego, która w tradycji europejskiej, jak podkreśla M. Rymśza, koncentruje się wokół wartości wolności, równości i solidaryzmu, służących zapewnieniu godności człowieka.

W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia na podstawie przeglądu literatury przedmiotu procesu ewolucji polityki społecznej w europejskich krajach demokratycznych o gospodarce rynkowej oraz charakterystyki modeli polityki społecznej, jakie na bazie koncepcji Gøsta Esping-Andersena można zidentyfikować we współczesnej Unii Europejskiej, a także wyzwań, jakie stoją obecnie przed politykami społecznymi państw członkowskich.

¹ R. Szarfenberg, *Definicje zakres i konteksty polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Flirt-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 34

² M. Rymśza, *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku* [w:] *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesora Józefiny Hryniewicz*, red. E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymśza, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 27–41.

³ *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-spoeczna;4009586.html> [dostęp: 13 marca 2017 r.].

Ewolucja polityki społecznej

W istniejących opracowaniach ewolucję polityki społecznej przedstawia się za pomocą różnych periodyzacji, wyróżniając kolejne etapy rozwoju, tj. etap eksperymentu (od lat 80. XIX wieku do lat 30. XX wieku), etap konsolidacji (lata 30. i 40. XX wieku), etap ekspansji i budowy *welfare state*, tj. państwa dobrobytu (lata 50.–70. XX wieku)⁴. Józef Orczyk, charakteryzując poszczególne etapy, wskazuje, że etap eksperymentu to walka o uznanie praw państwa do regulowania pewnych stanów społecznych i jednocześnie etap prób wdrażania pewnych zasad instytucjonalnych tej interwencji⁵. Cechą kolejnego etapu, tj. etapu konsolidacji, było uznanie, że państwo ma obowiązek ustanawiania podstawowych gwarancji bezpieczeństwa ekonomicznego, organizacji i regulacji systemu świadczeń, dla zapewnienia pewnego poziomu równości, ale też adekwatności w stosunku do zasług, potrzeb i warunków życia obywateli. W trzecim etapie, tj. etapie ekspansji, polityka społeczna stopniowo odchodziła od rozwiązywania problemów społecznych, będących efektem II wojny światowej, i w coraz większym stopniu stawała się instrumentem wtórnego podziału dochodu narodowego. J. Orczyk, charakteryzując poszczególne etapy, zwraca uwagę na związanie ich z kształtowaniem i rozwojem państw narodowych, które poprzez regulowanie stosunków społecznych za pomocą polityki społecznej utrzymywały kontrolę nad obywatelami i dążyły do rozwoju kraju⁶.

Warte jest podkreślenia za G. Espingiem-Andersenem, że przemiany w zaangażowaniu państwa w politykę społeczną, jakie nastąpiły w Europie w ciągu niecałych stu lat, czyli w stosunkowo krótkim czasie, miały charakter rewolucyjny. Rola państwa niepomiernie wzrosła, od państwa „nocnego stróża”, odpowiedzialnego za podstawowe kwestie, państwo przekształciło się w zbiór instytucji odpowiedzialnych za wytwarzanie i podział dóbr i usług określających poziom dobrobytu w danym społeczeństwie⁷.

Jak wskazuje J. Orczyk, obecnie polityka społeczna weszła w kolejny etap, tj. etap modernizacji i globalizacji, stanowiący odzwierciedlenie zmian w dynamice dochodu narodowego, zmian struktury zatrudnienia, globalizacji gospodarki i postępującej internacjonalizacji polityki społecznej⁸.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 19–27.

⁶ *Ibidem*.

⁷ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010, s. 15.

⁸ J. Orczyk, *Polityka społeczna, op. cit.*, s. 19–27.

Etap eksperymentu i etap konsolidacji

Polityka społeczna jest działalnością państwa o relatywnie krótkiej historii, a jej początki związane są z ustawodawstwem społecznym, tj. ustawą o obowiązkowym ubezpieczeniu chorobowym, wypadkowym oraz emerytalno-rentowym wprowadzonym w latach 80. XIX wieku w Niemczech, które później jako funkcjonalne dla ówczesnych społeczeństw było przyjmowane w innych krajach. Wskazuje się na wielość motywów i uzasadnień podjęcia przez państwa działalności w dziedzinie polityki społecznej. Są wśród nich humanitaryzm i dążenie do postępu społecznego, przeciwdziałanie rewolucji, ochrona demokracji, wspieranie rozwoju gospodarczego przez kreowanie kapitału społecznego itp. Jako główną przyczynę zaangażowania państwa wskazuje się jednak kumulację kwestii społecznych, która nastąpiła w efekcie rewolucji przemysłowej⁹, rozumianej jako zespół zmian technologicznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych, jakie dokonały się w związku z przejściem z ekonomii opartej na rolnictwie i produkcji rzemieślniczej bądź manufakturowej, do produkcji mechanicznej w fabrykach na skalę przemysłową¹⁰. W efekcie tej wielkiej zmiany pojawiły się w ówczesnych społeczeństwach liczne nowe problemy społeczne, między innymi: brak norm w sferze stosunków pracy najemnej w fabrykach; wykorzenienie ludności wiejskiej migrującej masowo w poszukiwaniu pracy do miast; niskie wynagrodzenia skutkujące złą sytuacją materialną robotniczych rodzin i koniecznością pracy dzieci; zła sytuacja mieszkaniowa; narastające problemy zdrowotne, w tym te związane z dużą wypadkowością wśród pracowników najemnych w fabrykach. Co istotne, problemy te nie tylko wystąpiły jednocześnie, ale były ze sobą wzajemnie powiązane. Kluczowe było jednak uznanie, że ich rozwiązanie jest niemożliwe bez zasadniczych instytucjonalnych przeobrażeń funkcjonowania organizacji państwa. Zaproponowane rozwiązania doprowadziły do wprowadzenia w państwach objętych rewolucją przemysłową zabezpieczeń socjalnych, takich jak system świadczeń zastępujących utratę możliwości zarobkowania związanych z występowaniem ryzyk socjalnych, a także unormowania i poprawy warunków pracy oraz przyjęcia norm odnośnie do wysokości zarobków i rozwoju systemu publicznej edukacji¹¹.

Warte podkreślenia jest to, że podobne rozwiązania socjalne, będące odpowiedzią na strukturalne przeobrażenia społeczeństw, wprowadzono ostatecznie w większości państw objętych rewolucją przemysłową.

⁹ *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rewolucja-przemyslowa;3967502.html> [dostęp: 13 marca 2017 r.].

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ M. Rymśa, *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej XXI wieku*, op. cit., s. 27–41.

Etap ekspansji i rozwoju państwa opiekuńczego (*welfare state*)

Postępujący rozwój polityki społecznej państwa w kierunku obejmowania coraz większej liczby zagadnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego, sprawił, że w XX wieku po II wojnie światowej mówimy o kolejnym etapie, którym jest powstanie i rozwój państwa bezpieczeństwa socjalnego czy też państwa opiekuńczego, tj. *welfare state*. *Welfare state* można zdefiniować jako państwo demokratyczne o gospodarce wolnorynkowej, które stawia sobie za cel zabezpieczenie obywateli przed możliwie szerokimi ryzykami społecznymi, związanymi między innymi z utratą pracy, zdrowia, starością, i aby ten cel osiągnąć, tworzy zespół instytucji, które mają obywatelom dostarczać usług i świadczeń społecznych, ale także pozwala sobie na pewne ingerencje w życie gospodarcze, w celu zapobiegania takim negatywnym zjawiskom, jak np. bezrobocie¹².

Do powstania *welfare state* doprowadził splot różnych czynników i okoliczności. W wyjaśnianiu przyczyn powstania i rozwoju *welfare state* można na podstawie analizy dorobku naukowego w zakresie polityki społecznej wyróżnić za Melem Cousinem¹³ sześć podstawowych podejść, tj.: *welfare state* ukształtowało się w ramach „logiki industrializacji”; *welfare state* rozwinęło się w odpowiedzi na potrzeby zaawansowanego kapitalizmu; *welfare state* było produktem modernizacji społeczeństw; *welfare state* kształtowało się pod wpływem walki politycznej i klasowej; na kształt *welfare state* wpływała społeczna organizacja produkcji; kształt *welfare state* był zdeterminowany przez strukturę i interesy państwa oraz administracji państwowej. Jak ujął to Tony Judt: *w całej Europie Zachodniej rządy, pracodawcy i pracownicy zmówili się, żeby zamknąć gospodarkę w świętym kręgu dużych wydatków rządowych, progresywnego systemu podatkowego i ograniczonego wzrostu płac. Jak wiemy, zamiary te były już wpisane w powszechny konsens, który ukształtował się w czasie wojny i po jej zakończeniu z potrzeby wprowadzenia gospodarki planowej i jakiejś formy państwa opiekuńczego. Były to więc wspólne zamierzenia rządów i pozostałych zainteresowanych*¹⁴.

Rozwiązania wprowadzone w ramach *welfare state* w istotny sposób przekształciły relacje społeczne, stawiając w centralnym miejscu relację jednostki z instytucjami państwa narodowego. Wespół z rozwojem ekonomicznym doprowadziło to do zmian społeczno-kulturowych, które stworzyły nową rzeczywistość społeczną.

¹² Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/panstwo-dobrobytu;3953947.html> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

¹³ M. Cousins, *European Welfare States: Comparative Perspectives*, Sage 2005, s. 19.

¹⁴ T. Judt, *Powojnie. Historia Europy po 1945 r.*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2016, s. 390.

Polityka społeczna na etapie modernizacji i globalizacji

Polityka społeczna, jak wspomniano, powinna służyć realizacji wizji konkretnego ładu społecznego i zgodnie z tą wizją służyć rozwiązywaniu występujących problemów społecznych.

Wyzwania, jakie stoją przed polityką społeczną współcześnie, znacznie różnią się w wielu przypadkach od wyzwań, w odpowiedzi na które w drugiej połowie XX wieku powstały w Europie państwa opiekuńcze. W związku z tym w literaturze przedmiotu mówi się o kolejnym etapie rozwoju polityki społecznej.

Wśród nowych wyzwań wskazuje się te związane z przemianami społeczeństwa, gospodarki oraz stylu życia i systemów wartości. Wśród tych związanych ze społeczeństwem wymienia się między innymi: starzenie się społeczeństwa, zagrażające utrzymaniu systemów zabezpieczenia społecznego oraz ryzyko podziałów i konfliktów międzypokoleniowych, zagrożenie wyobcowaniem osób starszych; migracje i problemy z integracją imigrantów; ubóstwo określonych grup społecznych, takich jak dzieci i osoby starsze, oraz regionów; dyskryminacja i nierówności ze względu na płeć. Wśród wyzwań gospodarczych wskazywane są: utrzymujące się bezrobocie; wypadanie z rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym; problemy w dostosowaniu się do zmian na rynku pracy; segmentacja pracy związana z zanikaniem modelu pracy na całe życie i nowymi formami zatrudnienia; niska jakość edukacji i wypadanie młodzieży z systemu edukacyjnego. Nowe realia i wyzwania dotyczą również przemian stylu życia i systemów wartości. Związane są one między innymi z: osłabianiem tradycyjnych więzi rodzinnych; indywidualizacją; konsumpcjonizmem; słabnącym zaufaniem do instytucji publicznych i spadającym udziałem w życiu społecznym; globalizacją i obawami z nią związanymi; wykluczeniem cyfrowym; problemami bioetycznymi; a także wyzwaniami zdrowotnymi, takimi jak stres, depresja, otyłość¹⁵.

Jak proponuje M. Rymśza, obecnie zachodzące w europejskiej polityce społecznej zmiany warto interpretować w ramach teorii konwergencji. Autor ten wyraża pogląd, że tak jak na określonym etapie rozwoju (przełom XIX i XX wieku) w Europie pojawiło się funkcjonalne zapotrzebowanie na *welfare states*, tak na kolejnym etapie (przełom XX i XXI wieku) konieczna okazuje się ich zasadnicza przebudowa¹⁶. Zwraca uwagę na wyłonienie się nowej kwestii społecznej, którą sytuuje w sferze stosunków pracy. Zach-

¹⁵ R. Szarfenberg, *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, seria „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 12, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2009, s. 17–55.

¹⁶ M. Rymśza, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013, s. 43–44.

dzące zmiany, w tym społeczna presja pracy, informatyzacja, automatyzacja, globalizacja, migracje, prowadzą do sytuacji, kiedy wzrasta popyt na pracę a jednocześnie maleje popyt na pracę. Nie bez znaczenia są również kwestie ideologiczne związane z silną pozycją neoliberalizmu. Niemniej zasadnicze znaczenie mają tu przekształcenia o charakterze strukturalnym, których efektem jest postępująca ekonomizacja stosunków społecznych, rosnąca indywidualizacja oraz słabnące tradycyjne więzi społeczne. Przekształcenia te powodują wyczerpanie się możliwości prowadzenia tradycyjnej polityki i konieczność stworzenia nowej więziotwórczej polityki społecznej, która pozwoliłaby na rozwiązywanie pojawiających się kwestii społecznej¹⁷.

Ryszard Kowalski zwraca uwagę, że dostosowywanie państwa dobrobytu do zmieniających się społecznych i ekonomicznych warunków zewnętrznych jest procesem stopniowym i ciągłym, różniącym się skalą, głębokością i kierunkiem w poszczególnych krajach europejskich¹⁸.

Kolejny etap rozwoju polityki społecznej jest związany z kryzysem spowodowanym przemianami ekonomicznymi, demograficznymi oraz globalizacją. Współcześnie w polityce społecznej państwa zauważana jest postępująca redukcja wydatków budżetowych, przy wzrastającej roli rynku w realizacji potrzeb społecznych. Tym samym poziom ochrony socjalnej ulega obniżaniu¹⁹.

W opinii Marka Bednarza polityka społeczna zaczyna przyjmować formę koordynacji i nadzoru sprawowanego przez państwo nad podmiotami wykonującymi zadania społeczne przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Zmiana ta ma oznaczać przerzucenie odpowiedzialności za rozwój społeczny na sektor samorządowy, obywatelski i rynkowy, które mają się kierować zasadami efektywności ekonomicznej. Rezultatem tych zmian ma być aktywizacja zawodowa poprzez uelastycznienie rynku pracy i wprowadzanie form zatrudnienia innych niż praca na etacie w pełnym wymiarze czasu oraz polityka równych szans, niebiorąca pod uwagę potrzeby nierówności w możliwościach wykorzystywania tych szans przez jednostki różniące się statusem społeczno-ekonomicznym²⁰.

¹⁷ *Ibidem*, s. 38.

¹⁸ R. Kowalski, *Polityka społeczna w Polsce wobec przemian europejskiego modelu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 902, s. 85–106.

¹⁹ W. Korpi, J. Palme, *New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95*, „American Political Science Review” 2003, s. 425–446.

²⁰ M. Bednarz, *Zmiany i trendy w polityce społecznej* [w:] *Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, red. K. Chaczko, K.M. Stanek, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2016, s. 29–56/52–53.

Wydaje się, że podejmowane współcześnie działania zaradcze są jednak mało skuteczne i w rzeczywistości nie rozwiązują problemów, a jedynie mniej lub bardziej skutecznie próbują łagodzić ich skutki.

Polityka społeczna w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Poziom oferowanej współcześnie ochrony socjalnej przez kraje należące do Unii Europejskiej jest zróżnicowany. Staje się to szczególnie widoczne przy porównaniu wydatków na ochronę socjalną, jaką ponoszą te państwa. Wydatki socjalne w 28 państwach UE w 2014 r. wyniosły średnio 28,7% PKB. Poziom wydatków socjalnych w Polsce wynoszący 19,0% był jednym z niższych. Najwyższy udział wydatków, przekraczający 30% PKB, odnotowano we Francji (34,3%), Danii (32,9%), Finlandii (31,9%), Holandii (30,9%), Belgii (30,3%). Najniższy poziom wydatków odnotowano w takich krajach, jak Łotwa (14,5%), Litwa (14,7%), Rumunia (14,8%), Estonia (15,1%), a także Bułgaria i Słowacja (po 18,5%), Malta (19%), Czechy (19,7%) oraz Węgry (19,9%). Wydatki na głowę mieszkańca według standardu siły nabywczej, czyli wskaźnika, który ma wyeliminować wpływ różnic w poziomach cen między poszczególnymi krajami, wskazywały również na występowanie bardzo dużych zróżnicowań wewnątrz UE. Wydatki na głowę mieszkańca w Polsce wynosiły blisko połowę średniej UE (49%). Najwyższe wydatki odnotowano (pomijając specyficzny Luksemburg – 188%), w Danii (140%), Holandii (137,0%) i Austrii (134%). Najniższe wydatki na głowę mieszkańca odnotowano w Rumunii (29,0%), Bułgarii (32,0%) i na Łotwie (33,0%) (tabela 1).

Za G. Espingiem-Andersenem należy stwierdzić, że państw europejskich nie sposób zmieścić w ramach jednej, nawet najbardziej ogólnej kategorii. A porównanie wysokości wydatków socjalnych poszczególnych państw nie ujawnia złożoności występujących różnic²¹.

Zwraca się uwagę, że na kształt prowadzonej w danym kraju polityki społecznej wpływ ma wiele uwarunkowań. Najbardziej ogólnie można podzielić je na zewnętrzne i wewnętrzne. Przyjmuje się, że uwarunkowania wewnętrzne mają większy wpływ na politykę społeczną danego kraju, są też bardziej złożone. Wśród nich wskazuje się uwarunkowania ustrojowo-polityczne, materialne, związane z czynnikiem ludzkim oraz wynikające z zastanego (realizowanego) modelu polityki społecznej. Na uwarunkowania ustrojowo-polityczne składają się między innymi: stopień centrali-

²¹ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, op. cit., s. 17.

Tabela 1. Wydatki na ochronę socjalną w 2014 r. w 28 krajach UE

	Wydatki		Struktura wydatków				
	% PKB	PPS* per capita, UE-28=100	emerytury i renty rodzinne	chorobowe	świadczenia rodzinne /na dzieci	bezrobocie	mieszkalnictwo i wykluczenie społeczne
UE-28	28,7	100,0	45,9	36,5	8,5	5,1	4,0
Francja	34,3	131,0	45,4	35,0	7,8	6,2	5,5
Dania	32,9	140,0	44,3	32,9	11,2	5,2	6,5
Finlandia	31,9	123,0	41,7	34,9	10,4	8,2	4,8
Holandia	30,9	137,0	42,5	42,3	3,1	5,6	6,4
Belgia	30,3	123,0	40,3	37,2	7,5	11,6	3,3
Austria	30,0	134,0	50,7	32,2	9,5	5,6	2,0
Włochy	30,0	98,0	58,6	29,4	5,4	5,8	0,8
Szwecja	29,6	123,0	43,4	37,9	10,6	3,8	4,2
Niemcy	29,1	131,0	39,2	42,8	11,3	3,9	2,8
Wielka Brytania	27,4	100,0	43,1	37,2	10,4	1,7	7,7
Portugalia	26,9	71,0	57,5	31,2	4,6	5,8	0,9
Grecja	26,0	66,0	65,0	26,1	4,4	4,3	0,2
Hiszpania	25,4	77,0	49,1	33,4	5,3	10,8	1,4
Słowenia	24,1	68,0	49,0	37,0	7,9	3,0	3,1
Cypr	23,0	66,0	55,5	23,3	6,3	8,6	6,4
Luksemburg	22,7	188,0	37,7	36,7	15,6	6,5	3,6
Chorwacja	21,6	44,0	43,7	45,8	7,2	2,3	1,1
Irlandia	20,6	87,0	29,8	40,6	13,1	13,8	2,7
Węgry	19,9	50,0	52,1	32,1	11,9	1,9	2,1
Czechy	19,7	62,0	47,2	38,0	8,7	3,0	3,1
Polska	19,0	49,0	60,4	29,6	7,6	1,3	1,0
Słowacja	18,5	52,0	45,6	39,9	9,3	2,9	2,3
Bułgaria	18,5	32,0	49,5	35,4	10,6	2,9	1,7
Malta	18,2	56,0	51,7	36,6	6,6	2,9	2,2
Estonia	15,1	41,0	44,3	41,2	10,9	2,8	0,9
Rumunia	14,8	29,0	55,1	34,3	8,3	1,0	1,3
Litwa	14,7	40,0	47,7	39,0	7,8	2,4	3,1
Łotwa	14,5	33,0	52,0	33,3	9,1	4,0	1,6

* PPS – standard siły nabywczej, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Purchasing_power_standard_\(PPS\)/pl](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Purchasing_power_standard_(PPS)/pl).

Źródło: *Social protection in 2014*, Eurostat 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/777866/3-21122016-BP-EN.pdf/d353fafa-b6e6-48be-8384-948ae60e2951> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

zacji państwa, stan instytucji demokratycznych, ranga polityki społecznej w polityce państwa, poglądy doktrynalne na politykę społeczną, relacje między polityką społeczną i polityką gospodarczą, jakość naukowo-ekspercka polityki społecznej. Wśród uwarunkowań materialnych wskazuje się uwarunkowania ekonomiczne, w tym: poziom osiągniętego rozwoju gospodarczego, stopa i struktura wzrostu gospodarczego, sytuacja rynku pracy. Oprócz uwarunkowań ekonomicznych znaczenie mają uwarunkowania infrastrukturalne, w tym: dostępność i jakość dostarczanych usług społecznych, sytuacja mieszkaniowa społeczeństwa, stan infrastruktury komunikacyjnej. Nie bez znaczenia są również uwarunkowania ekologiczne. Uwarunkowania związane z czynnikiem ludzkim można podzielić na demograficzne i społeczne. Wśród demograficznych znaczenie ma stan i struktura wiekowa ludności. Z kolei wśród społecznych wskazać należy strukturę społeczną, wykształcenie, kwalifikacje, charakter dominujących strategii życiowych, przedsiębiorczość i aktywność obywatelska. Dużą rangę przypisuje się uwarunkowaniom wynikającym z zastanego (realizowanego) modelu polityki społecznej. Wśród uwarunkowań zewnętrznych można wskazać wyzwania dotyczące uczestnictwa w światowym systemie gospodarczym, zobowiązania wynikające z udziału w ponadnarodowych organizacjach (w tym zwłaszcza wpływ przyjmowanych przez nie standardów w sferze społecznej i gospodarczej), a także możliwość zwiększenia własnych zasobów, głównie przez dostęp do zewnętrznych rynków pracy i zewnętrzne transfery finansowe²².

Wielość czynników historycznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych itp., mających wpływ na powstanie i rozwój *welfare state*, sprawia, że różnice, które można zaobserwować między państwami w Europie, są znaczne. Jak wskazuje Renata Gabryszak, państwa opiekuńcze wyraźnie różnią się między sobą w takich kwestiach, jak: struktura i poziom świadczeń; źródła finansowania świadczeń; częstotliwość usług; polityka rodzinna; przepisy prawa regulujące kwestie zatrudnienia; administracyjna struktura zabezpieczenia społecznego czy też stosunki przemysłowe²³.

Za Maurizio Ferrarą można też wskazać cechy wspólnych polityk społecznych tradycyjnie realizowanych w krajach europejskich. Są to: kładzenie nacisku na ochronę socjalną, według logiki kompensacji utraconych dochodów; świadczenia *ex-post* dla tradycyjnych ryzyk socjalnych i tradycyjnych potrzeb; zasadnicza rola transferów „pasywnych” w okresie bra-

²² J. Orczyk, *Polityka społeczna*, *op. cit.*

²³ R. Gabryszak, *Przeobrażenia europejskich państw opiekuńczych (welfare state)* [w:] R. Gabryszak, D. Magierek, *Europejska polityka społeczna*, Difin, Warszawa 2011, s. 24.

ku zatrudnienia związanego między innymi z emeryturą, bezrobociem, niepełnosprawnością, chorobą, macierzyństwem czy też pozostawieniem na utrzymaniu rodziny; rezydualny charakter pozostałych form ochrony, w tym zwłaszcza ochrony przed ubóstwem; koncentracja na gospodarstwach domowych z różnymi członkami rodziny i utrzymywanie znaczenia usług opiekuńczych świadczonej przez kobiety w domach w ramach rodziny; pozostawienie poza ochroną socjalną sfery edukacji i szkolenia²⁴.

Badacze polityki społecznej, poszukując możliwości efektywnego opisu rzeczywistości działań podejmowanych w poszczególnych państwach, rozwinęli koncepcje modeli polityki społecznej. Jak zauważa R. Szarfenberg, modelowanie w polityce społecznej rozwinęło się w latach 90. XX wieku wraz z rozwojem porównawczych baz danych tworzonych głównie przez UE i OECD, a także przez naukowców i ich zespoły, oraz dzięki wzrostowi możliwości komparatystyki ilościowej poprzez rozwój analizy statystycznej i programów komputerowych²⁵.

Jedną z najbardziej znanych koncepcji modeli *welfare state*, a właściwie „porządków państwa opiekuńczego”, „kapitalizmu socjalnego”, jest klasyczna już koncepcja G. Espinga-Andersena²⁶ przedstawiona w 1990 r., bazująca na wcześniejszej typologii Richarda Titmussa, która wskazuje na trzy teoretyczne modele państwa opiekuńczego²⁷. W literaturze przedmiotu oprócz koncepcji R. Titmussa i G. Espinga-Andersena wskazuje się też inne ujęcia, jak np. koncepcję Normana Furnissa i Timothy Tiltona, wyróżniającą trzy modele polityki społecznej odmienne pod względem stopnia i formy ingerencji państwa w wolny rynek, tj. państwo pozytywne, państwo bezpieczeństwa socjalnego oraz państwo dobrobytu²⁸. Inne koncepcje nie są jednak w tym opracowaniu prezentowane.

Osią trójdziałnej typologii zaproponowanej przez R. Titmussa była relacja między polityką społeczną prowadzoną przez państwo a gospodarką rynkową. W modelu marginalnym potrzeby jednostek mają być zaspokajane przez rynek i rodzinę, a zadaniem państwa jest reagowanie tylko wtedy, gdy te mechanizmy zawodzą i tylko w sposób doraźny. W modelu

²⁴ M. Ferrera, *From Protection to Investment? New Frontiers for the European Social Model(s)*, 6th EU-India Joint Seminar on Employment and Social Policy 2013 [dostęp: 12 kwietnia 2017 r.]

²⁵ R. Szarfenberg, *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, op. cit.

²⁶ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, op. cit.

²⁷ G. Esping-Andersen i in., *Why we need a New welfare state*, Oxford 2002, s. 17–20.

²⁸ [Za:] M. Książkowski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Flirt-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 145–146.

motywacyjnym polityka społeczna państwa pełni funkcję służebną wobec gospodarki, a wszelkie świadczenia mają odwzorowywać istniejące różnice wynikające z miejsca w społecznym podziale pracy czy też zasług. Trzeci z opisanych przez R. Titmussa modeli, tj. model instytucjonalno-redystrybucyjny, charakteryzuje się tym, że polityka społeczna służy zagwarantowaniu powszechnego dostępu do świadczeń i usług społecznych na podstawie nie zasług, a potrzeb, a w celu pokrycia wysokich kosztów takich rozwiązań potrzebna jest istotna redystrybucja dochodów²⁹.

Wychodząc od koncepcji R. Titmussa trzech teoretycznych modeli państwa opiekuńczego, G. Esping-Andersen zaproponował nowy język analizy i nowe podejście teoretyczne. Wskazał on, że można wyróżnić przynajmniej trzy odmienne „porządki-typy” państwa opiekuńczego, z których każdy jest zorganizowany wokół odmiennych zasad organizacyjnych, w każdym pojawiają się odmiennie procesy społecznej stratyfikacji i społecznej integracji, każdy z nich powstawał w nieco odmiennych okolicznościach historycznych i każdy rozwija się wedle odmiennej trajektorii³⁰.

Konstruuąc swoją typologię na podstawie analizy polityki społecznej realizowanej w państwach zachodnioeuropejskich, G. Esping-Andersen przyjął trzy kryteria różnicujące, tj. stopień dekomodifikacji, czyli stopień zależności usług i świadczeń od pozycji jednostki na rynku pracy; wpływ świadczeń i usług socjalnych na hierarchiczne zróżnicowanie społeczeństwa; relacje między rynkiem i państwem w ubezpieczeniach emerytalnych. Na podstawie tych trzech kryteriów wyróżnił trzy porządki polityki społecznej w europejskich demokratycznych państwach opiekuńczych o gospodarce wolnorynkowej: konserwatywno-korporacyjny, liberalny i socjaldemokratyczny (tabela 2).

Przy wyłonieniu tych trzech porządków zwrócić należy uwagę na wartości polityki społecznej. Tak jak wspomniano za M. Rymszą, dominującą wartością polityki społecznej jest w krajach europejskich godność człowieka, a na kolejnych miejscach są wolność, równość i solidarność. Dla każdego z tych trzech modeli można wskazać jedną z tych wartości jako wartość dominującą. I tak w porządku liberalnym będzie to wolność, w socjaldemokratycznym równość, a solidarność w porządku konserwatywno-korporacyjnym.

Ujęcie zaproponowane przez G. Espinga-Andersena stało się przedmiotem refleksji i krytyki. W kolejnych latach koncepcja była twórczo rozwijana

²⁹ *Ibidem*, s. 145.

³⁰ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, op. cit., s. 17.

Tabela 2. Trzy światy kapitalizmu socjalnego wg G. Espinga-Andersena

	Liberalny	Socjaldemokratyczny	Konserwatywny
Rola rodziny	marginalna	marginalna	centralna
Rola rynku	centralna	marginalna	marginalna
Rola państwa	marginalna	centralna	pomocnicza
Dominująca forma solidarności	indywidualna	uniwersalna	pokrewieństwo, korporatyzm, etatyzm
Dominujące miejsce solidarności	rynek	państwo	rodzina
Poziom dekomodyfikacji	minimalny	maksymalny	wysoki (dla żywiciela rodziny)
Dominujące podejście do zarządzania ryzykami socjalnymi			
<i>Welfare state</i>	rezydualne	uniwersalistyczne	ubezpieczenie społeczne
Regulacja rynku pracy	słaba	średnia	silna
Zobowiązania socjalne rodziny/poziom	słabe/defamilizacja silna	słabe/defamilizacja silna	maksymalne/defamilizacja słaba

Źródło: R. Szarfenberg, *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, seria „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 12, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2009, s. 25.

i pojawiły się nowe bazujące na niej ujęcia³¹. Jednym z nich była koncepcja rozszerzenia typologii o model południowoeuropejski, obejmujący kraje basenu Morza Śródziemnego³². Ponadto wraz z czasem, jaki upłynął od transformacji ustrojowej w europejskich krajach dawnego bloku wschodniego, pojawiają się koncepcje, w których coraz częściej tę grupę państw, ze względu na liczne cechy odróżniające je od innych krajów europejskich, traktuje się jako odrębny, piąty model *welfare state*.

Obecnie w analizach europejskiej polityki społecznej można wskazać na posługiwanie się pięcioma modelami polityki społecznej:

- liberalny,
- konserwatywny (kontynentalny),
- socjaldemokratyczny,
- południowoeuropejski (śródziemnomorski),
- środkowo-wschodnioeuropejski.

³¹ C. Bamba, *Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research*, „Journal of Epidemiology and Community Health” 2007, nr 61(12), s. 1098–1102.

³² M. Ferrera, *The Southern model of welfare in social Europe*, „Journal of European Social Policy” 1996, nr 6(1), s. 17–37.

Tabela 3. Pięć modeli państwa opiekuńczego

	Socjaldemokratyczny	Liberalny	Konserwatywny	Południowoeuropejski	Środkowo-wschodnioeuropejski
Wydatki na zabezpieczenie społeczne	wysokie	wysokie	wysokie	wysokie	niskie – w krajach bałtyckich, umiarkowane w Rumunii i Bułgarii i Słowacji; wysokie – w krajach grupy wyszehradzkiej i Słowenii
Zatrudnienie	wysokie, stymulowane przez rząd	wysokie	wysokie, upowszechnienie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu	niskie, większość kobiet nie pracuje	niskie
Główne źródło finansowania	rząd i władze lokalne, system podatkowy	rząd dla bezrobotnych – redystrybucja podatków, i ubezpieczenia dla osób pracujących	rynek: ubezpieczenie społeczne	rynek; władze lokalne, wsparcie rodziny, samopomoc (<i>self-support</i>)	rząd, redystrybucja podatkowa, wsparcie rodziny, samopomoc (<i>self-support</i>)
Poziom ubóstwa	niski	umiarkowany	umiarkowany	wysoki	wysoki
Redystrybucja	wysoka	wysoka	umiarkowana	niska	wysoka

Źródło: *Social welfare systems across Europe*, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:k93WhATKZccJhwww.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/SensAge/d4-social_welfare_systems_across_europe.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl [dostęp: 30 maja 2017 r.].

Każdy ze wskazanych wyżej modeli ma inną charakterystykę. Można wskazać wiele cech je różnicujących (tabela 3). Jednak niezależnie od występujących między nimi różnic, zasadniczo każdy z nich ma na celu ochronę osób przed ryzykami związanymi między innymi ze starością, chorobą, niepełnosprawnością, bezrobociem, bezdomnością i wykluczeniem społecznym.

Model liberalny

W tym porządku państwa opiekuńczego, związanym z myślą liberalną, przyjmuje się, że najważniejszym mechanizmem, który ma wpływać na kształt społeczeństwa, jest mechanizm rynkowy, umożliwiający realizację jednostek, a interwencja państwa powinna być minimalna. Państwo opiekuńcze ma charakter rezydualny. Polityka społeczna państwa nie ma za zadanie wpływać na przekształcenia struktury społecznej, a jedynie wspierać najsłabszych. Za zapewnienie świadczeń wszystkim potrzebującym odpowiada państwo. Świadczenia socjalne finansowane są z jednolitych składek i w przypadku wystąpienia ryzyka socjalnego mają zapewniać jedynie poziom minimalny niezbędny do egzystencji. W związku z tym dominują świadczenia o charakterze opiekuńczym, które kierowane są do osób o niskich dochodach, a nie do klasy średniej. Wysokość świadczeń jest umiarkowana, tak aby nie zniechęcały one do podejmowania pracy zarobkowej, a ich pobieranie jest połączone z obniżeniem statusu społecznego. Pozostała część społeczeństwa, w celu uzyskania zabezpieczenia przed ryzykami socjalnymi ponad minimum gwarantowane przez państwo, gromadzi indywidualnie środki finansowe w instytucjach rynkowych, których rozwój stymuluje państwo. W efekcie zostaje utrzymany wysoki poziom nierówności społecznych z wyraźną linią podziału społeczeństwa na korzystających ze świadczeń publicznych i reszty społeczeństwa zaspokajającego swoje potrzeby poprzez rynek usług publicznych, w sposób odpowiadający ich pozycji ekonomicznej.

Reżim liberalny jest wskazywany jako historycznie najstarszy reżim państwa opiekuńczego, którego początek wiązany jest nierzadko z wydanym w 1942 r. opracowaniem pt. *Social Insurance and Allied Services*, określonym powszechniej jako raport Beveridge'a, od nazwiska jego autora³³.

Wskazuje się, że współcześnie polityka społeczna najbliższa modelowi liberalnemu jest w Europie realizowana przez Wielką Brytanię i Irlandię³⁴.

³³ W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, „Bulletin of the World Health Organization” 2000, nr 78(6), s. 847–855.

³⁴ Y. Popova, M. Kozhevnikova, *Interdependence of HDI and Budget Redistribution within the Scandinavian and European Social Models*, „Economics and Management” 2013, nr 18(3), s. 562–575.

Model konserwatywny

W modelu konserwatywnym podkreślone jest znaczenie państwa w zapewnieniu gwarancji socjalnych, dążenie do zachowania istniejących hierarchii społecznych oraz przywiązanie do modelu patriarchalnej rodziny.

Ochrona socjalna jest w tym modelu powiązana z uczestnictwem w rynku pracy. Poziom wsparcia jest proporcjonalny do statusu na rynku pracy i zależy od stażu pracy, dochodów i wysokości opłaconych składek³⁵.

Wyłonienie się tego modelu nierzadko wiązane jest z ustawodawstwem socjalnym wprowadzonym w Niemczech w latach 80. XIX wieku przez kanclerza Otto von Bismarcka.

Reżimy te pozostają nierzadko pod silnym wpływem Kościoła, co przejawia się przywiązaniem do tradycyjnych form życia rodzinnego, zakładających pracę domową kobiet bez wynagrodzenia i pracę zawodową mężczyzn, których wynagrodzenie ma zaspokajać potrzeby rodziny, oraz świadczenia rodzinne stymulujące macierzyństwo. W efekcie usługi dla rodziny są słabo rozwinięte, a państwo interweniuje dopiero, gdy możliwości zaspokojenia potrzeb przez rodzinę zostają wyczerpane³⁶.

Państwo w tym modelu transferuje lub zwraca dochody rodzinom i jednostkom, umożliwiając im płacenie gotówką za to, co właściwie jest dawanymi usługami prywatnymi (w szczególności dotyczyło to ubezpieczenia i opieki medycznej)³⁷.

Model konserwatywny określa się również mianem kontynentalnego, ze względu na kraje kontynentalnej Europy, które się z nim wiąże, między innymi Austrię, Belgię, Francję, Niemcy.

Model socjaldemokratyczny

Model socjaldemokratyczny przypisuje się do krajów północnej Europy, stąd też alternatywnie określa się go jako model nordycki. Jako podstawową zasadą realizowaną przez politykę społeczną w tym modelu wskazuje się egalitaryzm³⁸. W państwach skandynawskich kładziony jest nacisk na powszechność i równość – powszechne prawa społeczne, zrównane dochody i jednolite dodatki finansowe, a wszystko utrzymywane dzięki bardzo progresywnemu systemowi podatkowemu³⁹. Promowanym celem jest spójność społeczna i solidarność. Poziom zabezpieczenia gwarantowany obywatelom nie jest, jak w modelu liberalnym, poziomem minimalnym. Poziom

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna w różnych krajach*, op. cit., s. 148.

³⁷ T. Judt, *Powojnie*, op. cit., s. 432–433.

³⁸ Y. Popova, M. Kozhevnikova, *Interdependence of HDI*, op. cit., s. 562–575.

³⁹ T. Judt, *Powojnie*, op. cit., s. 432–433.

zabezpieczenia jest na tyle duży, że jest atrakcyjny dla klasy średniej. Co istotne, zakres zabezpieczenia jest szeroki. W efekcie system ten cieszy się poparciem nie tylko klas niższych, które są najsilniej zagrożone ryzykami socjalnymi, ale większości społeczeństwa. W modelu tym przywiązuje się dużą wagę do równości płci i szerokiego udziału kobiet w rynku pracy⁴⁰. Model socjaldemokratyczny stanowi połączenie gospodarki wolnorynkowej, w której państwo nie ingeruje w relacje popytu i podaży, nie wprowadza regulacji cen – z państwem opiekuńczym. Państwo jest kluczowym graczem w ochronie i promocji dobrobytu gospodarczego i społecznego swoich obywateli⁴¹.

Model nordycki, przypisywany do takich krajów, jak Norwegia, Szwecja, Finlandia, Dania i Holandia, jest nierzadko wskazywany jako model polityki społecznej najlepiej odpowiadający na współczesne problemy społeczne. Możliwości implementacji tego modelu w innych krajach, ze względu na liczne uwarunkowania, wydają się jednak ograniczone.

Model południowoeuropejski

Alternatywnie model ten określany jest jako śródziemnomorski, ze względu na państwa, których polityka społeczna jest do niego zbliżona, między innymi Hiszpania, Grecja, Portugalia. Jako najważniejsza dla definiowania tego modelu uznawana jest zasada, że to rodzina odgrywa kluczową rolę w udzielaniu wsparcia osobom, które pomocy potrzebują⁴². Cecha ta zbliża ten model do modelu konserwatywnego.

Model południowoeuropejski postrzegany był początkowo przez niektórych badaczy jako nie w pełni rozwinięty model konserwatywny. Zwraça uwagę brak określonego minimum socjalnego oraz prawa do dobrostanu społecznego. Funkcjonujące wsparcie jest selektywne. Świadczenia emerytalne są wysokie, przy niskich świadczeniach rodzinnych i niskich świadczeniach z tytułu bezrobocia. Prawo do świadczeń jest zróżnicowane pomiędzy grupami społecznymi – faworyzuje jedne, jak np. emerytów, i pozostawia bez opieki inne, np. osoby bezrobotne.

⁴⁰ G. Vidje, *The nordic welfare model*, Nordic Centre for Welfare and Social Issues, 2013, http://www.nordicwelfare.org/PageFiles/7117/Nordic_Welfare_Model_Web.pdf [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁴¹ *Social welfare systems across Europe*, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:k93WhATKZccj:www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/SensAge/d4-social_welfare_systems_across_europe.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁴² Y. Popova, M. Kozhevnikova, *Interdependence of HDI*, *op. cit.*, s. 562–575.

Model środkowo-wschodnioeuropejski

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej, między innymi Polska, Czechy, Słowacja, do lat 90. XX wieku znajdowały się w innej niż państwa Europy Zachodniej sytuacji polityczno-gospodarczej. Prowadzona w państwach dawnego bloku wschodniego, określanych jako komunistyczne, polityka społeczna charakteryzowała się wysokim subsydiowaniem żywności i mieszkań, pełnym zatrudnieniem, względnie wysokimi wynagrodzeniami pracowników, szerokim dostępem do bardzo tanich lub wręcz bezpłatnych usług zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych⁴³.

Systemy te zaczęły podlegać przekształceniom w efekcie przemian polityczno-gospodarczych lat 90. XX wieku. Część analityków spodziewała się, że polityka społeczna tych krajów po okresie transformacji przybierze formę zbliżoną do jednego z trzech reżimów zarysowanych przez G. Esping-Andersena. Stało się jednak inaczej. Prowadzone reformy doprowadziły do zasadniczych przekształceń polityki społecznej tych państw, które można za Manabu Sengoku⁴⁴ scharakteryzować jako wycofywanie się państwa ze świadczenia usług socjalnych oraz wprowadzenie instytucjonalnego pluralizmu. Wycofanie się państwa z sektora socjalnego polegało między innymi na: zlikwidowaniu lub zawieszeniu różnych rodzajów dotacji na wiele towarów i usług; prywatyzacji i urynkowaniu usług zdrowotnych i opiekuńczych; zachęcaniu do prowadzenia działalności socjalnej w ramach „trzeciego sektora”. Wprowadzenie instytucjonalnego pluralizmu państwa opiekuńczego polegało między innymi na: oddzieleniu funduszy ubezpieczeń społecznych od budżetu państwa; oddzieleniu funduszy emerytalnych od ubezpieczenia zdrowotnego; nałożeniu odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego na kilka niezależnych od siebie instytucji; poszerzenie zakresu odpowiedzialności władz regionalnych i lokalnych.

Wycofanie się państwa ze świadczenia usług socjalnych oraz wprowadzenie instytucjonalnego pluralizmu można było dokładnie zaobserwować w Polsce. Zmiany te są widoczne szczególnie we wprowadzonych w 1999 r.

⁴³ H.J.M. Fenger, *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology*, Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences 2007, http://www.learnueurope.eu/files/9913/7483/4204/Welfare_regimes_in_Central_and_Eastern_Europe.pdf [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁴⁴ M. Sengoku, *Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the „European” Welfare Model?*, Slavic Eurasia’s integration into the world economy and community, 21st century COE program, Slavic Eurasian Studies, nr 2, Sapporo: Slavic Research Centre, Hokkaido University, 2004, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GI1ueEacANUJ:src-hokudai-ac.jp/coe21/publish/no2_ses/3-2_Sengoku.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl [dostęp: 30 maja 2017 r.].

czterech reformach, tj. reformie systemu oświaty, reformie podziału administracyjnego, reformie systemu emerytalnego oraz reformie systemu ochrony zdrowia.

Poszczególne państwa dawnego bloku wschodniego różniły się zakresem wprowadzonych zmian. Niemniej przyjęto traktować je jako piątą, odmienną od modelu liberalnego, konserwatywnego, socjaldemokratycznego oraz południowoeuropejskiego, model polityki społecznej państwa.

Podsumowanie

Wskazuje się, że celem polityki społecznej państwa jest zapewnienie ładu społecznego oraz rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych. Polityka społeczna zrodziła się jako reakcja państwa na wyzwania społeczne, które pojawiły się wraz z rewolucją przemysłową, i była konsekwentnie rozwijana w kolejnych latach, doprowadzając do wytworzenia się w Europie państw dobrobytu socjalnego. W toku ewolucji rozwinęły się trzy kierunki rozwoju polityki społecznej państw europejskich, tj. kierunek solidarystyczny, równościowy i wolnościowy, któremu można przyporządkować trzy modele polityki społecznej, tj. model konserwatywny, model socjaldemokratyczny i model liberalny. Refleksja naukowa, towarzysząca przemianom politycznym na kontynencie europejskim, spowodowała dodanie kolejnych dwóch modeli, tj. modelu południowoeuropejskiego i środkowo-wschodnioeuropejskiego.

Współcześnie wskazuje się na pojawienie się nowej kwestii społecznej związanej z przemianami demograficznymi, ekonomicznymi i globalizacją, które stanowią dla polityki społecznej państwa wielkie wyzwania. Kraje europejskie na własną rękę poszukują rozwiązań. Pewne rozwiązania proponuje również Komisja Europejska, jednak jej aktywność, mimo trafnej diagnozy sytuacji, jak dotąd nie doprowadziła do trwałego rozwiązania tych kwestii.

Porównawcza polityka społeczna wskazuje na pięć modeli polityki społecznej realizowanej współcześnie w krajach europejskich. Poszukując modelu, który najlepiej odpowiadałby wyzwaniom współczesności, część badaczy wskazuje model socjaldemokratyczny, zapewniający wszystkim obywatelom jednakową ochronę. Inni zwracają uwagę na konieczność włączenia w większym stopniu instytucji rynkowych i organizacji pozarządowych i ograniczanie roli państwa. Jeszcze inni podkreślają konieczność wyjścia poza dotychczasowe rozwiązania w stronę więziotwórczej polityki społecznej zogniskowanej wokół kwestii przynależności i solidarności.

Wybór konkretnej wizji ładu społecznego i modelu polityki społecznej, które ma się zaimplementować, nie jest jednak podyktowany wyłącz-

nie efektywnością. Model ten nie może bowiem pomijać kwestii kultury i tradycji danej społeczności, a także jej stopnia rozwoju i zamożności. Wybieranie modelu nie jest oczywiście równoznaczne z jego realizacją. W części krajów w polityce społecznej prowadzonej przez państwo nie można wskazać rozwiązań systemowych, widać dominację rozwiązań segmentowych, podejmowanych w reakcji na pojawiające się konkretne problemy społeczne.

Jak wskazano wcześniej, współcześnie państwa europejskie stoją przed nowymi wyzwaniami związanymi z przemianami społeczeństwa, gospodarki, a także przemianami stylu życia i wartości. Wśród zmian społecznych na czoło wybija się starzenie się społeczeństwa, czyli wzrost przeciętnej długości życia, przy spadającej liczbie urodzin, co zagraża utrzymaniu systemów zabezpieczenia społecznego i ogólnie stabilności budżetowej państw. W obliczu wyzwań nowej rzeczywistości we wszystkich krajach poszukuje się nowych sposobów działania, które ze względu na globalny charakter wielu problemów mogą wymagać ponadnarodowych wysiłków dla ich rozwiązania. Warto wskazać na zaangażowanie instytucji Unii Europejskiej. Zaangażowanie sprowadzające się do tej pory głównie do przedstawiania interesujących dokumentów, w tym np. *Odnowiona agenda społeczna*⁴⁵, strategia „Europa 2020”⁴⁶. W ostatnim czasie obserwuje się coraz większą aktywność Komisji Europejskiej w obszarze społecznym, w tym też propozycje zmian prawnych, które miałyby dotychczasową integrację gospodarczą uzupełnić o realną integrację społeczną. Wśród ważniejszych dokumentów można wskazać między innymi „Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy”⁴⁷.

Bibliografia

- Bambra C., *Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research*, „Journal of Epidemiology and Community Health” 2007, nr 61(12).
- Beveridge W., *Social Insurance and Allied Services*, „Bulletin of the World Health Organization” 1982, nr 78(6).
- Cousins M., *European Welfare States: Comparative Perspectives*, Sage 2005.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku*, COM(2008) 412.

⁴⁶ Komunikat Komisji, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020.

⁴⁷ Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy, COM(2017) 206.

- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.
- Eurostat, *Social protection in 2014*, Newsrelease 2016.
- Ferrera M., *The Southern model of welfare in social Europe*, „Journal of European Social Policy” 1996.
- Fenger H.J.M., *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology*, Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences, 2007.
- Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl>.
- Gabryszak R., Magierek D., *Europejska polityka społeczna*, Difin, Warszawa 2011.
- Judt T., *Powojnie. Historia Europy po 1945 r.*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2016.
- Komunikat Komisji, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku*, KOM(2008) 412.
- Korpi W., Palme J., *New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95*, „American Political Science Review” 2003.
- Kowalski R., *Polityka społeczna w Polsce wobec przemian europejskiego modelu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 902.
- Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesora Józefiny Hrynkiwicz*, red. E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymśza, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Flirt-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Polityka społeczna w zmieniającej się rzeczywistości*, red. K. Chaczko, K.M. Stanek, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2016.
- Popova Y., Kozhevnikova M., *Interdependence of HDI and Budget Redistribution within the Scandinavian and European Social Models*, „Economics and Management” 2013, nr 18(3).
- Rymśza M., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2013.
- Sengoku M., *Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the „European” Welfare Model?*, Slavic Eurasia’s integration into the world economy and community, 21st century COE program, Slavic Eurasian Studies, nr 2, Sapporo: Slavic Research Centre, Hokkaido University, 2004.

Szarfenberg R., *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, seria „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 12, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2009.

Vidje G., *The nordic welfare model* [w:] *Nordic Centre for Welfare and Social Issues*, 2013.