

Stanisław Antosik

Zmiany ustrojowe a główne problemy, potrzeby i zadania polityki społecznej

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 1, 22-37

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STANISŁAW ANTOSIK

ZMIANY USTROJOWE A GŁÓWNE PROBLEMY, POTRZEBY I ZADANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. UWARUNKOWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ W LATACH DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH

Zmiany ustrojowe w Polsce w latach dziewięćdziesiątych objęły trzy podstawowe dziedziny: polityczną, ekonomiczną i społeczną. W publicystyce i pracach naukowych na ten temat była początkowo eksponowana przede wszystkim problematyka polityczna i gospodarcza. Zmiany te określa się jako transformację ustrojową – terminologią przyjętą wcześniej przez polityków i wykorzystywaną w propagandzie. Mówiąc „transformacja” (przemiany, przekształcenia), pomniejsza się skalę i zakres zmian jakie nastąpiły, akcentując przeważnie ich pozytywne strony. W rzeczywistości nastąpiły już zasadnicze przeobrażenia, związane z wprowadzeniem kapitalizmu, co wymaga użycia w pracach na ten temat odpowiedniej terminologii.

Za mało uwagi poświęca się społecznym skutkom wynikającym ze zmian ustrojowych oraz nowym potrzebom, zadaniom i wyzwaniom polityki społecznej. Okazało się, że liberalne podejście do ekonomii, oparte na założeniu decydującej roli wolnego rynku w zaspakajaniu ludzkich potrzeb, przyniosło, w praktyce, na początku lat dziewięćdziesiątych cały szereg negatywnych zjawisk, zwłaszcza takich jak zubożenie większości społeczeństwa, masowe bezrobocie, pogorszenie stanu zdrowia obywateli i możliwości jego ochrony, dramatyczne ograniczanie dostępności do kultury i wypoczynku, brak poczucia bezpieczeństwa, (m. in. bezpieczeństwa socjalnego) i in.

Źródła dzisiejszych problemów z obszaru polityki społecznej są złożone i tkwią w uwarunkowaniach społeczno – ekonomicznych oraz politycznych lat dziewięćdziesiątych, jak również lat wcześniejszych. Mając na uwadze dokonania poprzedniego systemu z zakresu polityki społecznej, które trudno zakwestionować, zwłaszcza w dostępności ogółu społeczeństwa do pracy, edukacji, kultury i wypoczynku, trzeba jednocześnie dostrzegać jej liczne niedostatki. Zgodnie z koncepcjami

ustrojowymi, państwo przejmowało rolę głównego opiekuna odpowiedzialnego za los obywateli. Miało ono w myśl ideologicznych założeń, najlepiej zapewnić zaspakajanie ich potrzeb. W rzeczywistości okazało się, że działalność ta nie przyniosła spełnienia oczekiwań społeczeństwa, a niekiedy było sprzeczna z jego interesami. Przykładem tego może być doprowadzenie przez państwo do uzależnienia ubezpieczeń społecznych od jego arbitralnych decyzji i pozbawienie instytucji zajmujących się nimi samodzielności w orzekaniu o wielkości gromadzonych środków i kierunkach ich wykorzystania. Niskie dochody pracowników oraz rencistów i emerytów rekompensowały w określonym stopniu świadczenia socjalne, takie jak tanie, czy bezpłatne leki, niskie czynsze za mieszkania, bezpłatne wczasy itp. Umożliwiało to ogółowi społeczeństwa zaspakajanie podstawowych potrzeb, jednak na niskim, odbiegającym od innych krajów (zwłaszcza zachodnich) poziomie. Państwowa polityka: niskich płac i centralnie ustalonych cen, pełnego zatrudnienia oraz wyrównania dysproporcji w warunkach życia ludności poprzez społeczny fundusz spożycia, nie przyniosła rozwiązania podstawowych kwestii społecznych.

Realizowana przez państwo rozbudowa przemysłu ciężkiego stanowiła przyczynę stałego niedoboru dóbr konsumpcyjnych. Ich zdobycie w drodze zakupu było trudne, dlatego służył temu cały system różnych działań, m. in. uprzywilejowane przydziały, czy kartkowe racjonowanie. W praktyce załamywał się system zabezpieczenia społecznego z powodu nieliczenia się z jego kosztami. Z powodu braku środków niemożliwe okazało się np. zagwarantowanie stałej, realnej wartości emerytur i rent. Pełne, lecz często sprzeczne z racjami ekonomicznymi, zatrudnienie, nie uwzględniało efektywności i wartości pracy. Płace wpływały niekorzystnie na stosunek pracujących do wykonywanej pracy. Następowало również upowszechnianie się postaw roszczeniowych wobec państwa, przy jednoczesnym osłabieniu przedsiębiorczości i odpowiedzialności poszczególnych jednostek za własną sytuację życiową. Zjawiska te uzewnętrzniły się wyraźnie podczas licznych strajków w latach osiemdziesiątych, jak również w manifestowanych żądaniach i postulatach płacowych po roku 1989.

Wspomniane postawy bierności i oczekiwania pomocy od państwa oraz braku aktywności i przedsiębiorczości stanowią dziś dla wielu osób ważną barierę psychologiczną w ich przystosowaniu się do innych reguł postępowania w warunkach gospodarki rynkowej.

Spuścizna minionego okresu nie pozostała również bez wpływu na możliwości rozwoju kraju. W zubożałym społeczeństwie wzrosła skala potrzeb, na zaspakajanie których nie wystarczają dochody z pracy, a z

kolei świadczenia socjalne są skromne i nie zawsze wystarczają na zapewnienie określonego minimum. Byłoby jednak dużym uproszczeniem obarczanie wyłączną winą za trudności ekonomiczne i społeczne poprzedni system (jak to czynią często niektórzy publicyści i politycy). Nie bez znaczenia są tutaj nowe uwarunkowania związane z gospodarką rynkową i szerzej – zmianą ustroju. Spowodowały one widoczny, szczególnie w pierwszych latach dziewięćdziesiątych, kryzys polityki społecznej. Wynikał on w znacznym stopniu z kryzysu ekonomicznego, którego przejawem była duża recesja gospodarcza, inflacja i brak równowagi rynkowej.

Barierę dla polityki społecznej stanowiły realizowane w praktyce politycznej początkowych rządów koncepcje liberalne, nie uwzględniające społecznych kosztów zmian. Podejmowane, na przykład, przedsięwzięcia związane z racjonalizacją zatrudnienia przyczyniły się do zwiększenia efektywności działalności przedsiębiorstw, ale spowodowały również powstanie zjawiska masowego bezrobocia, które niosło za sobą ekonomiczne i społeczne skutki. Zatrudnienie w sektorze publicznym spadło w latach 1989–1994 z 9,3 mln do 5,9 mln, (3,4 mln, tj. ponad jedną trzecią). Jak podaje A. Rajkiewicz na podstawie danych GUS, przyrost pracujących w sektorze prywatnym, poza rolnictwem indywidualnym, wzrósł w tym czasie z 4,2 do 5,3 mln, tj. o 1,1 mln (w tym – w rejestrowanym handlu o około pół miliona). W sumie sektor prywatny zaledwie w 1/3 zrekomensował ubytek pracujących należących do sektora publicznego, przy czym część zakładów pracy należących poprzednio do tzw. gospodarki uspołecznionej w sposób mechaniczny przyporządkowano sektorowi prywatnemu.

Z szacunkowych danych wynika, że na przyrost liczby pracujących w sektorze prywatnym w ok. 2/3 złożyły się przekształcenia własnościowe poprzednio istniejących zakładów pracy, a tylko w 1/3 jest on zasługą przedsiębiorczości prywatnej¹. W rozważaniach nad relacjami między polityką społeczną i reformą gospodarczą w początkowych latach dziewięćdziesiątych, A. Tymowski zwraca uwagę na to, że „założenia modelu gospodarki rynkowej w Polsce opierały się na konsekwentnie opracowanej polityce monetarnej: dążeniu do zwalczania istniejącej inflacji, wprowadzeniu wymiennalności złotego oraz likwidacji gospodarki nakazowo – rozdzielczej. Równocześnie żywiono duże nadzieje, że „niewidzialna ręka rynku” usunie większość, jeśli nie wszystkie, z

¹ A. Rajkiewicz: *Zatrudnienie i rynek pracy /w:/ Społeczeństwo polskie w latach 1989-1994, Zagadnienia polityki społecznej /zbiór opracowań pod red. A. Rajkiewicza/, Warszawa 1996 s. 65.*

istniejących w naszej gospodarce anomalii. Założono przy tym politykę drakońskiej obniżki stopy życiowej i ograniczenie dochodów pieniężnych ludności. Autorzy reformy preferowali kurację krótką, lecz intensywną. Nie licząc się ze społecznymi kosztami zakładali, że pozytywne efekty tych posunięć szybko dadzą się odczuć ². Społeczeństwo chciano zaskoczyć szybkością realizowania reformy i nie poinformowano go o przewidywanych jej skutkach społecznych i gospodarczych³. Takie potraktowanie problemów społecznych w programie gospodarczym na lata dziewięćdziesiąte, zwanym także programem Balcerowicza, od początku wzbudzało obawy polityków społecznych. Wkrótce okazało się, że mechanizmy gospodarki rynkowej nie przyczyniły się do rozwiązania kwestii społecznych.

Należałoby przypomnieć, że polityka społeczna powstawała z dążenia do przeciwdziałania skutkom liberalnego rozwoju i była reakcją na żywiołowo kształtujące się procesy społeczne. Zakładała bezpieczeństwo socjalne, równość szans i dostępność ogółu społeczeństwa do takich wartości, jak: edukacja, kultura, ochrona zdrowia. Jedną z przyczyn kryzysu polityki społecznej na początku lat dziewięćdziesiątych była negacja jej dorobku z poprzedniego okresu, dokonywana na fali burzenia starego porządku. Na jej niedoceniecie miał też wpływ kryzys lewicy, bardziej niż orientacje prawicowe uwrażliwionej na takie zjawiska jak występujący w społeczeństwie niedostatek, czy nierówności społeczne.

2. GŁÓWNE PROBLEMY I ZADANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

W początkowych latach dziewięćdziesiątych uległy zaostrzeniu, bądź powstały nowe zjawiska z obszaru polityki społecznej, wyznaczające jej bieżące i długofalowe działania. Spośród nich uważa za najważniejsze uważa się:⁴

- ubożenie i rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa;
- bezrobocie;
- kwestię mieszkaniową;
- kondycję zdrowotną ludności;
- ograniczenie możliwości wypoczynku;

² A. Tymowski *Polityka społeczna a reforma społeczna* [w:] *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, pod red. J. Auleytnera, Warszawa 1995, s. 250.

³ Tamże, s. 251.

⁴ J. Danecki: *Świadectwo danych*, [w:] *Kwestie społeczne i krytyczne sytuacje życiowe u progu lat dziewięćdziesiątych*, pod red. J. Daneckiego i B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1992, s. 7-24.

- bariery w dostępności do oświaty i uczestnictwa w kulturze;
- patologię społeczną.

Zjawiska te, dotkliwie odczuwane przez większość społeczeństwa, wywołują krytyczne sytuacje jednostek i rodzin oraz niepewność, poczucie zagrożenia i braku bezpieczeństwa. Wyznaczają one polityce społecznej bieżące i długo falowe działania:

- *Dostosowanie ustawodawstwa pracy do nowych reguł zatrudnienia*; niedostatki w tym zakresie umożliwiają pracodawcom ograniczenie a nawet pozbawienie pracowników przysługujących im uprawnień.
- *Zabezpieczenie instytucjonalno – prawne prywatyzacji (problem ekonomiczny i społeczny)*; w dotychczasowym kształcie, zwłaszcza w pierwszych latach dziewięćdziesiątych, prywatyzacja umożliwiała dokonywanie nadużyć – nieuzasadnione bogacenie się wpływało na zubożenie licznych grup, miało i ma miejsce przywłaszczanie majątku narodowego, zwłaszcza przez byłą „nomenklaturę pezetperowską” zajmującą kierownicze stanowiska w gospodarce (dyrektorzy przedsiębiorstw przemysłowych i budowlanych, zakładów usługowych, państwowych gospodarstw rolnych), jak również nową „nomenklaturę solidarnościową” (udział w przekształceniach własnościowych, spółkach, uczestnictwo w radach nadzorczych i in.); Z obserwacji oraz z informacji dostarczanych przez środki masowego przekazu wynika, że w ostatnich latach wzbogaciły się jednostki przedsiębiorcze, aktywne, które wykorzystały inicjatywę i powstałe możliwości i działały zgodnie z prawem jak również działające na pograniczu prawa lub poza nim, społeczeństwo nie spodziewało się w 1989 roku, że „w gospodarce pojawi się tyle możliwości bogacenia się i to z reguły poza ramami należnej renty z tytułu własnej przedsiębiorczości, inwestycji twórczej czy uzdolnień”,⁵ z drugiej zaś strony nastąpiła „daleko idąca pauperyzacja znacznej części społeczeństwa”⁶ oraz jego duże rozwarstwianie;
- *Ograniczenie skali ubóstwa*; Według raportu Banku Światowego, populacja ubogich wynosi w Polsce 5,5 mln (tyle osób ma miesięczne dochody, które nie przekraczają minimalnej emerytury)⁷. Z przeprowadzonych w Polsce studiów wynika, że skala tego zjawiska wynosi, w zależności od przyjętych kryteriów, 5,5 – 4,5

⁵ A. Rajkiewicz: *Dochody i wydatki ludności. Minimum socjalne, /w:/ Społeczeństwo polskie w latach 1989-1994...*, s. 88.

⁶ Tamże, s. 88.

⁷ Tamże, s. 85.

mln osób⁸. W najgorszej sytuacji są bezdomni i nie posiadający jednocześnie żadnych źródeł utrzymania, rodziny bezrobotnych, zwłaszcza wielodzietne oraz otrzymujący najniższe wynagrodzenia za pracę i najniższe świadczenia (renty i emerytury). W polskich rodzinach spadły wydatki na żywność, ubranie i kulturę (co potwierdzają badania GUS) a wzrosły na mieszkanie (czynsze, energia) i leczenie (podrożały usługi lekarskie i leki). W szczególnie trudnej sytuacji są prowadzący jednoosobowe gospodarstwa domowe, głównie renciści i emeryci). Ponad jedna trzecia rodzin żyje na granicy, bądź poniżej minimum socjalnego.

- *Łagodzenie skutków bezrobocia i przeciwdziałaniu mu;* W krajach zachodnich bezrobocie jest zjawiskiem występującym od dawna. Pracownik częściej zmienia pracę, lecz przez krótszy czas pozostaje bez zatrudnienia. W Polsce skala bezrobocia jest dużo większa, brakuje wystarczających środków na przeciwdziałanie mu, nie ma również skutecznych, rozwiązań systemowych. W praktyce walka z bezrobociem sprowadza się często do rejestracji bezrobotnych i wypłacania im zasiłków. Wzrost gospodarczy w ostatnich kilku latach spowodował zahamowanie bezrobocia i zmniejszenie jego skali, nadal jednak jest ono jednym z poważniejszych problemów społecznych o dużym zróżnicowaniu przestrzennym tego zjawiska (są regiony o dużym zagrożeniu);
- *Poprawa stanu zdrowia ludności;* Polska jest krajem, w którym obniżyła się w ostatnich latach średnia życia mężczyzn i kobiet. W stosunku do innych państw wysoki jest również wskaźnik umieralności niemowląt. Najwięcej zgonów następuje w wyniku chorób niedotlenienia (zawały i wylewy), oraz chorób nowotworowych. Ochrona zdrowia sprowadza się w praktyce do interwencji lekarza w sytuacji już chorobowej. Często leczenie jest odkładane z powodu braku środków, zaś profilaktyka bywa ograniczona do szczepień dzieci przeciw chorobom zakaźnym. Brak środków na leczenie w sytuacji istnienia nieefektywnego modelu służby zdrowia, wpływa tym bardziej niekorzystnie na jej stan, stąd istnieje potrzeba jak najszybszej reformy opieki zdrowotnej, zmiany jej zaopatrzeniowego finansowania na system ubezpieczeniowy;
- *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych;* Jedną z kluczowych kwestii polityki społecznej dotyczy zakresu i wielkości świadczeń socjalnych oraz jej systemowych rozwiązań. Istnieje duża skala potrzeb, a jednocześnie brak środków na ich zaspokojenie.

⁸ Tamże, s. 85.

Świadczenia te nie gwarantują dziś bezpieczeństwa socjalnego dużej liczbie korzystających z nich, zwłaszcza rencistom i emerytom. Tymczasem część ekonomistów i polityków, głównie o nastawieniu neoliberalnym, głosi celowość ograniczenia tych świadczeń, widząc w nich czynnik inflacji i źródło innych trudności gospodarczych. Obecny poziom warunków życia społeczeństwa, jak również demograficzne, ekonomiczne i społeczne trendy wymagają dużych środków na świadczenia socjalne oraz określonych rozwiązań systemowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych i szerzej – zabezpieczenia społecznego. Kluczową sprawą jest reforma systemu rentowo – emerytalnego;

- *Poprawa sytuacji mieszkaniowej*; Kryzys mieszkalnictwa ma charakter strukturalny i długofalowy. Jego złagodzenie stanowi jedno z kluczowych zadań polityki społecznej. Urynkowienie mieszkań w ostatnich latach spowodowało, że są one nie do zdobycia przez wiele rodzin. Wydaje się konieczne przyjęcie systemu kredytowania indywidualnego budownictwa oraz budownictwa spółdzielczego. „Poprawa warunków mieszkaniowych ludności, przede wszystkim warstw pracujących to droga nie tylko do rozwiązania tej jednej z najboleśniejszych kwestii społecznych w Polsce, ale także sposób na złagodzenie innych kwestii, przede wszystkim bezrobocia. Masowe budownictwo mieszkaniowe i towarzyszący mu rozwój produkcji urządzeń oraz elementów wyposażenia mieszkań, mogą stworzyć dziesiątki tysięcy nowych miejsc pracy. Znaczny przyrost zasobów mieszkaniowych to także większa możliwość mobilności siły roboczej. Tak więc rozwiązanie jednej kwestii społecznej (mieszkaniowej) może wpłynąć na załagodzenie innej (bezrobocie) i w sumie przyczynić się do wzrostu gospodarczego i postępu społecznego” – uzasadnia Witold Nieciński⁹;
- *Stwarzanie możliwości i szans w dostępie do oświaty i kultury*; Na liczne, wskazane powyżej problemy społeczne poszczególnych jednostek i grup nakładają się coraz ostrzejsze bariery edukacyjne oraz bariery w dostępie do kultury. Ich następstwa są bardziej głębokie i dalekosiężne, trudne do przewyciężenia, wywołujące cały szereg negatywnych zjawisk. Jest oczywistym, że zakres i dynamika negatywnych zjawisk społecznych nie da się objaśnić jedynie dziedzictwem starego systemu. W początkowym okresie zmian w rządowych programach mówiono o „społecznej

⁹ W. Nieciński: *Społeczeństwo polskie w latach 1989-1994...*, s. 101.

gospodarce rynkowej” natomiast w praktyce podejmowano przedsięwzięcia gospodarcze (np. związane z przekształceniami), mało liczące się ze społecznymi konsekwencjami, co spowodowało m. in. masowe zjawisko bezrobocia czy ubożenie społeczeństwa.

Z całości dotychczasowych rozważań wynikają pytania:

- Czy taka skala wymienionych zjawisk społecznych była nieunikniona ?
- Czy musiały być tak wysokie koszty społeczne tzw. transformacji ?

Rozwiązanie wskazanych problemów społecznych wymaga wielokierunkowych działań, tymczasem podejmowane przedsięwzięcia posiadają ograniczony zasięg. Poprzedni system polityki społecznej nie jest dostosowany do zmiennych uwarunkowań, również system pomocy nie ukształtował się. Przy tak różnorodnych problemach widoczny jest brak perspektywicznej wizji. Wymownie obrazują ten stan rzeczy tytuły niektórych publikacji, np. „Uwagi o braku polityki społecznej”¹⁰, czy „Polityka społeczna – polityczne bezdroże”¹¹. Stała ona przed nowymi zadaniami wywołanymi zmianą ustroju i systemu gospodarczego. System ten, oparty na mechanizmach rynkowych, wymaga nowego jej modelu i innych niż poprzednie instrumentów działania.

Kwestie te podejmowane są w publikacjach na temat polityki społecznej od pierwszych lat dziewięćdziesiątych¹², a nawet wcześniejszych. J. Auleytner i A. Kurzynowski z analizy jej stanu i potrzeb wprowadzają następujące wnioski:

„W procesie przemian ustrojowych w Polsce ważną rolę ma do spełnienia polityka społeczna. Jej główne zadanie bieżące – to ochrona społeczeństwa przed negatywnymi skutkami przemian ekonomicznych, a zadanie perspektywiczne – to oddziaływanie na warunki bytu w taki sposób, aby w ramach demokracji parlamentarnej z gospodarką rynkową potrzeby indywidualne i zbiorowe były zaspakajane w sposób satysfakcjonujący przynajmniej zdecydowaną większość społeczeństwa. (...) Przy wprowadzeniu w 1990 r. nowego programu gospodarczego nie zaproponowano nowej koncepcji polityki społecznej, odpowiadającej

¹⁰ J. Auleytner: „Polityka Społeczna” 1992, nr 11/12.

¹¹ L. Grela: „Polityka Społeczna” 1994, nr 11/12.

¹² Na przykład: S. Golanowska: *Polityka społeczna a przebudowa systemu gospodarczego. Wyzwania i potrzeby*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 10, s. 1-4.

W. Szubert: *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, *Polityka Społeczna*” 1992, nr 10, s. 1-4.

B. Urbaniak: *Zmiany w polityce społecznej po przejściu gospodarki rynkowej*, „Polityka społeczna” 1997 r., n 3 s. 5.

warunkom gospodarki rynkowej. (...) Nowy model polityki społecznej powinien być oparty na założeniu, że polityka społeczna może być istotnym czynnikiem rozwoju, a nie tylko – jak ją się często traktuje – obciążeniem dla budżetu państwa. (...) Jedną z najważniejszych kwestii w tym modelu polityki społecznej jest definiowanie roli państwa jako naczelnego podmiotu polityki społecznej. Zakres odpowiedzialności państwa i finansowania polityki społecznej (tj. jej konkretnych dziedzin) nie powinien podlegać wahaniom związanym z orientacją polityczną rządu. (...) Drugi ważny problemem to zachowanie właściwych proporcji pomiędzy dochodami z pracy i ze świadczeń społecznych. Praca rodziców i innych dorosłych członków gospodarstw domowych, powinna być wystarczającym źródłem dochodów niezbędnych do zaspokajania potrzeb. Świadczenia społeczne powinny mieć charakter uzupełniający. (...) W obecnej sytuacji rynkowej występuje silna tendencja do różnicowania się dochodów rodzin. Niezbędna jest zatem działalność w sferze polityki rodzinnej, zmierzająca do łagodzenia skutków tych zróżnicowań. (...) W obecnej sytuacji szczególnie ważne jest przeciwdziałanie bezrobociu jako zjawisku, które dramatycznie rujnuje stan posiadania i warunki bytu rodzin(...)"¹³.

Ostatnio zaczynają wkraczać w wiek aktywności produkcyjnej i życiowej liczne roczniki z końca lat siedemdziesiątych i początkowych osiemdziesiątych. Wynikają z tego liczne wyzwania dla polityki społecznej. Potrzebna jest planowa, systematyczna i perspektywiczna polityka społeczna, uwzględniająca dane demograficzne i oparta na naukowych przesłankach. Jak słusznie zauważa Jan Danecki, bez krótko- i długofalowych działań, mających na celu rozwiązanie złożonych kwestii społecznych, „program uzdrawiania gospodarki i demokratyzacji życia publicznego okaże się nie realizowany. Wówczas czeka nas los krajów peryferyjnego kapitalizmu, w którym treść życia większości społeczeństwa sprowadzała się do walki o przetrwanie czeka nas zamknięty krąg biedy i niedorozwoju.”¹⁴

Z powyższych stwierdzeń wynika wniosek, że polityka społeczna powinna stanowić niezbędny korelat polityki gospodarczej. I jedna, i druga nie może obejść się bez interwencji państwa. Można jednak dyskutować,

¹³ J. Auleytner, A. Kurzowski: *Polityka społeczna w Polsce po 1994 r. /w:/ Polityka Społeczna. Stan i perspektywy...* s. 33-36.

¹⁴ J. Danecki: *Pole zdeterminowań i pole wyboru /w:/ Polityka społeczna. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. M. Książkowskiego i M. Szyłko-Skoniecznego, Warszawa 1991, s. 28.

w jakim stopniu oraz w jaki sposób państwo powinno sterować procesami ekonomicznymi i społecznymi.

Należy mieć również na uwadze liczne związki polityki społecznej z demokracją polityczną. Polityka społeczna powinna stanowić narzędzie demokratyzowania stosunków społecznych w szeroko rozumianej sferze socjalnej i kulturze, a przez to i w sferze politycznej. Polityka społeczna, jak stwierdza L. Grela¹⁵, „warunkuje (poprzez wyrównanie szans społecznego awansu oraz rozwój jednostek i społeczności lokalnych), rozwój równoprawnych stosunków politycznych. Ograniczenie wynikające z bariery edukacyjnej i bariery uczestnictwa w kulturze jest ograniczeniem uczestnictwa w życiu politycznym właśnie. Tworzy to zamknięty i wzajemnie warunkujący się krąg ograniczeń dostępności do uczestnictwa w życiu politycznym”.

W okresie zmian ustrojowych proces regulacji społecznej jest szczególnie kontrowersyjny i w dużym stopniu zależy od decyzji i działań politycznych. Kiedy scena polityczna staje się niestabilna, a najbardziej wpływowe siły polityczne są zajęte walką o władzę, występuje nadrzędność doraźnych interesów partykularnych. Głoszone liczne hasła i obietnice wyborcze, dotyczące rozwiązania podstawowych kwestii społecznych, mają przede wszystkim na celu uzyskanie poparcia dla rywalizujących ze sobą ugrupowań. Nieprzejrzystość ogólnonarodowych celów, niereprezentatywność ugrupowań politycznych i szybka erozja dotychczasowych autorytetów powodują, na co zwrócił uwagę J. Danecki¹⁶, dezorientację społeczną. Potwierdza to niski udział ludności w wyborach.

W świetle ukazanego stanu i potrzeb nasuwa się pytanie o podstawowe dylematy współczesnej polityki społecznej.

Dotyczą one przede wszystkim:

- przyjęcia określonych założeń doktrynalnych, liberalnych, socjaldemokratycznych, bądź innych jeszcze;
- ustalenia naczelných wartości, którymi należy podporządkować główne cele;
- stosowanych instrumentów działania i oddziaływania na rzeczywistość społeczną;
- realizacji zawartych w konstytucji głównych celów społecznych i określonej w niej roli państwa w szeroko rozumianej sferze socjalnej.

¹⁵ L. Grela: *Polityka społeczna – polityczna bezdroża...*, s. 1.

¹⁶ *Kwestie społeczne i krytyczne sytuacje życiowe...*, s. 22.

3. TEORETYCZNE PRZESŁANKI POLITYKI SPOŁECZNEJ

Z dotychczasowych wypowiedzi na temat polityki społecznej w latach dziewięćdziesiątych wynika zasadnicze pytanie o ogólne koncepcje i zasady, na których powinna się ona opierać. Główne linie podziału między koncepcjami wyznaczają dwa podejścia: liberalne i socjaldemokratyczne. Pierwsze z nich – w skrajnej postaci – neguje nawet ograniczoną politykę społeczną prowadzoną przez państwo. To nie ono, lecz sama jednostka powinna troszczyć się o swoje potrzeby społeczne i zaspakajać je dzięki własnej aktywności. Należałoby mieć na uwadze, że współczesne koncepcje neoliberalne (np. ordoliberalizm w Niemczech), choć opierają się na podstawowych założeniach liberalizmu, nie negują potrzeby określonej aktywności państwa, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i społecznej.

W latach trzydziestych XX wieku narodziła się koncepcja o socjalliberalnym rodowodzie społecznej gospodarki rynkowej, stanowiąca alternatywę państwa bezpieczeństwa socjalnego. Oparta była na zasadzie równorzędności i wzajemnym oddziaływaniu sfery gospodarczej i sfery społecznej. Jej podstawową regułą stanowiła zasada porozumienia społecznego głównych partnerów, takich jak związki zawodowe i przedstawicielstwo pracodawców. Miała ona wpływ na kształtowanie się negocyjacyjnego modelu polityki społecznej, jaki pojawił się w Niemczech.

W najnowszych koncepcjach polityki społecznej pojawia się formuła społecznej, pluralistycznej odpowiedzialności za ład społeczny, która opiera się na zasadach socjalliberalnej gospodarki rynkowej, czyli rynku państwa. W związku z tym, że w ostateczności społeczeństwo powinno mieć wpływ na to, jaki kształt przyjmie realizowana w praktyce polityka w sferze społecznej, proponuje się, aby nowy model odpowiedzialności za dobrobyt społeczny nazwać modelem opiekuńczego społeczeństwa, w którym dominuje negocyjacyjny tryb określania kierunków, sposobów i źródeł finansowania przyjętych priorytetów¹⁷. Koncepcja opiekuńczego społeczeństwa pojawia się wraz z ideą polityki społecznej państwa obywatelskiego (określa się ją mianem „pluralist welfare mix”), jaka upowszechnia się w Europie w latach dziewięćdziesiątych. Jak zauważa cytowany powyżej autor, odwołuje się ona do trzech pryncypiów, a mianowicie:¹⁸

- rozwoju społecznego jako integralnej części gospodarki rynkowej,
- stałego rozwoju jednostki

¹⁷ B. Urbaniak: *Zmiany w polityce społecznej*, s. 7.

¹⁸ B. Urbaniak: *Zmiany w polityce społecznej...*, s. 8.

- poszanowania praw obywatelskich i socjalnych, aby z ich pomocą skutecznie przeciwdziałać społecznej dezintegracji, wyłączeniu poza nawias życia społecznego, bezrobociu i ubóstwu.

Zdaniem B. Urbaniaka pluralizm w polityce społecznej oznacza połączenie działań podmiotów odpowiedzialnych za dobrobyt społeczny – instytucji państwowych, rynkowych, organizacji dialogu społecznego, związków zawodowych, przedstawicielstw pracodawców, organizacji pozarządowych o rodowodzie świeckim i religijnym, albowiem społeczeństwo opiekuńcze nie zastępuje, lecz pomaga osiągnąć samodzielność i niezależność indywidualną. Nadal pozostaje aktualne liberalne przesłanie o indywidualnej dbałości o własny los.¹⁹

Niektórym teoretykom polityki społecznej, jak również politykom o lewicowej orientacji, bliższe są socjaldemokratyczne koncepcje państwa opiekuńczego. J. Orczyk, pisząc o nim²⁰, przytacza argumenty jego przeciwników, takie jak powstawanie konfliktów na tle podziału dochodów, zwiększenie obciążenia pracodawców i budżetu państwa, zmniejszenie aktywności i przedsiębiorczości jednostek, upowszechnienie się postaw roszczeniowych i in. Autor dostrzega więcej pozytywnych aspektów państwa opiekuńczego: ogranicza skalę ubóstwa i napięć społecznych, stwarza poczucie bezpieczeństwa, łagodzi nierówności szans, sprzyja tworzeniu potencjału pracy i wykorzystaniu go, marginalizuje zjawiska patologiczne ... W końcowych wnioskach stwierdza on, by „mniej dyskutowano nad sensem państwa opiekuńczego, a więcej nad racjonalizacją różnych wydatków i oceną ich skutków”²¹. Zwraca uwagę, aby nie mylić opiekuńczego państwa totalitarnego, które poprzez przyznawanie świadczeń zapewniało sobie zależność obywateli, z opiekuńczością państwa demokratycznego, czuwającego nad podziałem dochodu, jako warunku rozwoju i spokoju społeczeństwa oraz zapewnieniem egzystencji swym obywatelom. Podobne poglądy w odniesieniu do państwa opiekuńczego wyrażają również inni autorzy²².

Dokonując przeglądu głównych współczesnych doktryn polityki społecznej, nie można pominąć społecznej nauki Kościoła. Znalazła ona

¹⁹ Tamże, s. 8.

²⁰ J. Orczyk: *O prawo łaski dla opiekuńczego państwa*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 9, s. 1-3.

²¹ Tamże, s. 3.

²² J. Sztumski: *Zmierzch państwa opiekuńczego?*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 1, s. 1-3.

swoją wykładnię w różnych dokumentach, zwłaszcza w ogłoszonej w 1981 r. encyklice Jana Pawła II *Laborem Exereus (O pracy ludzkiej)*²³. Papież opowiedział się w niej za własnością prywatną, gospodarką rynkową, dostrzegł, że „przejęcie przez państwo środków produkcji w ustroju kolektywistycznym nie jest jeszcze równoznaczne z „uspołecznieniem tejże własności”²⁴. Nakłada na państwo obowiązki, związane z podejmowaniem działań w celu zapewnienia ludziom pracy, ustawodawstwem pracy, edukacją, ochroną zdrowia, pomocą rodzinie, zabezpieczeniem społecznym na wypadek choroby, inwalidztwa i starości. Dostrzega jednocześnie występujący nadal, choć w innym wymiarze niż wcześniej, konflikt pracy i kapitału, to znaczy „pomiędzy wąską, ale bardzo wpływową grupą właścicieli i posiadaczy środków produkcji a szeroką rzeszą ludzi tych środków pozbawionych, natomiast uczestniczących w procesie produkcji wyłącznie przez pracę”²⁵. Jan Paweł II akceptuje w encyklice moralną stronę omawianych zjawisk, dokonuje ich interpretacji i oceny zgodnie z nauką płynącą w duchu Ewangelii. Wyprowadza też wnioski z analizy historycznych i współczesnych uwarunkowań procesów społeczno – ekonomicznych. Gwarantem interesów ludzi pracy powinno być państwo, organizacje międzynarodowe i związki zawodowe „wyrósł na podstawie walki pracowników , świata pracy, a przede wszystkim robotników przemysłowych o ich słuszne uprawnienia w stosunku do posiadaczy środków produkcji”²⁶. Papież wypowiedział się jednoznacznie, że „zadaniem związków zawodowych nie jest uprawianie „polityki” w znaczeniu, jakie się powszechnie nadaje temu słowu dzisiaj. Związki zawodowe nie mają charakteru partii politycznych walczących o władzę i nie powinny podlegać decyzjom politycznym, ani też mieć ścisłych związków z nimi. W takiej bowiem sytuacji łatwo tracą łączność z tym, co jest ich właściwym zadaniem, to znaczy zabezpieczeniem słusznych uprawnień ludzi pracy w ramach wspólnego dobra całego społeczeństwa, stają się natomiast narzędziem do innych celów”²⁷.

Jak wynika z powyższych rozważań, encyklika Jana Pawła II wzbogaciła myśl społeczną, kierując ją wyraźnie w stronę człowieka pracy.

²³ Tekst encykliki w „Tygodniku Powszechnym” z 27.IX.1981 r.

²⁴ Encyklika *O pracy ludzkiej*, rozdz. III, *Konflikt pracy i kapitału na obecnym etapie historycznym*, pkt. 14 *Praca a własność*.

²⁵ Encyklika rozdz. III, pkt. 11, *Wymiary konfliktu*.

²⁶ Tamże, rozdz. IV *Uprawnienia ludzi pracy*, pkt. 20 *Znaczenie związków zawodowych*.

²⁷ Tamże, rozdz. IV, pkt. 20.

Z całości dotychczasowych wypowiedzi wynikają pytania:

- które z ukazanych koncepcji społecznych mogłyby stanowić podstawową przesłankę polityki w Polsce?
- czy mają to być koncepcje neoliberalne, państwa opiekuńczego, czy też bliższa tym ostatnim, jak można sądzić, społeczna nauka Kościoła?

Zdaniem J. Sztumskiego „we współczesnych państwach kapitalistycznych nie jest możliwe realizowanie liberalnych koncepcji ekonomicznych, takich jak w okresie tworzenia się tego typu państw; trudno również stosować zbyt ni interwencjonizm w sferze społeczno – gospodarczej, kiedy władze państwowe ograniczają siły wielkiego biznesu w skali globalnej”²⁸. Autor opowiada się jednak za państwem opiekuńczym, realizującym w większej lub skromniejszej skali program socjalny. Z doświadczeń ze zmian ustrojowych w latach dziewięćdziesiątych wynika, że brak koncepcji polityki społecznej „nie ułatwił procesu reform, co wywarło wpływ na szybkie narastanie ostrych kwestii społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo oraz patologie społeczne. Istotnym problemem jest również spadek poczucia bezpieczeństwa socjalnego w społeczeństwie”²⁹. Trzeba zatem pamiętać, że liczne, a nie potrafiące artykułować swych interesów grupy, w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej oczekują od państwa znaczenie większego zainteresowania i opieki.

Jak uzasadnia B. Urbaniak, „ukształtowany przez lata kolektywistyczny charakter kultury społeczeństwa nie sprzyja antycypacji ideologii indywidualistycznej w tak delikatnej materii, jaką jest sfera społeczna. Indywidualizm kreowany i popierany w dziedzinie gospodarczej, napotyka opór w odniesieniu do kwestii społecznych”³⁰. Zwiększone nadzieje na udział i pomoc państwa w kształtowaniu warunków życia ludności mogą wynikać również z licznych obietnic wyborczych zwycięskiego w ostatnich wyborach parlamentarnych ugrupowania politycznego.

Złożone zjawiska społeczne, będące następstwem zmian ustrojowych, wymagają pogłębionych studiów naukowych. W ostatnich latach ukazały się wartościowe i interesujące opracowania, które przyczyniły się do dalszego rozwoju polityki społecznej, jako dyscypliny naukowej. Mimo to, wspomniane zjawiska nie znalazły jeszcze należytego

²⁸ J. Sztumski: *Zmierzch państwa opiekuńczego?*, s. 3.

²⁹ J. Auleytner, A. Kurzynowski: *Polityka społeczna w Polsce po 1945 r. /w:/ Polityka Społeczna...*, s. 25.

³⁰ B. Urbaniak : *Zmiany w polityce społecznej...*, s. 5.

odbicia w badaniach, a wydane publikacje są na ogół mało dostępne szerszym kręgom odbiorców. Ważną kwestię, dotyczącą podstaw teoretycznych polityki społecznej, stanowi określenie jej celów. W dziejach tej dyscypliny widoczne były próby ich poszerzenia, ustalenia hierarchii, wskazanie podstawowych priorytetów. Warto przypomnieć mający odległą tradycję pogląd, że cele polityki społecznej powinny zakładać zmiany w strukturze społecznej. Wyrażali go m. in. tacy wybitni teoretycy polityki społecznej II Rzeczypospolitej, jak Konstanty Krzeczkowski i Stanisław Rychliński.

Zdaniem Rychlińskiego, polityka społeczna jako działalność w sferze praktyki – powinna zmierzać do usuwania przyczyn, bądź łagodzenia skutków niesprawiedliwości, których źródłem był ustrój pracy. Natomiast polityka społeczna – jako teoria – to, według niego, naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać, czy choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych³¹. Jak można sądzić na podobne stanowisko uczonego nie pozostały bez wpływu złożone realia społeczne Polski międzywojennej.

W okresie realnego socjalizmu cele polityki społecznej ujmowano w kategorii zaspakajanych przez państwo potrzeb społeczeństwa z zakresu warunków życia i pracy oraz postępu społecznego.

Gospodarka rynkowa wymaga przewartościowania celów polityki społecznej jako nauki – w kierunku badania nierówności społecznych i problemów życiowych, poszczególnych grup społecznych, zwłaszcza tych utrzymujących się z pracy, bądź świadczeń społecznych. W zmienionych uwarunkowaniach ustrojowych nie straciły na aktualności poglądy K. Krzeczkowskiego i S. Rychlińskiego, do których nawiązuje wielu współczesnych autorów, łączących cele polityki społecznej z określonymi przemianami strukturalnymi. Cele nauki o polityce społecznej zaczyna się w ostatnich latach odnosić również do praw socjalnych w integrującej się coraz bardziej Europie.

Podstawowe pytania, na które oczekuje się odpowiedzi od tej dyscypliny naukowej, dotyczą również modelu polityki społecznej adekwatnego do nowych warunków ekonomicznych i społecznych.

Dla polityki społecznej – jako nauki – ważne są kwestie metodologiczne, ponieważ dotyczą one sposobów i technik badania zjawisk znajdujących się w polu jej zainteresowań, przyjmowanych kryteriów ich ocen oraz skuteczności stosowanych rozwiązań. Wyrazem

³¹ S. Rychliński: *Wybór pism*, Warszawa 1976, s. 249.

dostrzegania znaczenia tych spraw było zorganizowanie w listopadzie 1996 r. (z inicjatywy Komitetu Problemów Pracy i Polityki Społecznej Polskiej Akademii Nauk) sympozjum: „Nauka o polityce społecznej. Pytania i priorytety”³². Zapowiadano na nim kolejną konferencję na temat: „Teoretyczne i metodologiczne problemy nauki o polityce społecznej”. Jej przedmiotem ma być między innymi rola, jaką ma do spełnienia ta dyscyplina.

Nauka o polityce społecznej staje się coraz bardziej niezbędna dla polityki społecznej jako działalności w sferze praktyki. Nasuwa się jednak pytanie, czy i na ile odpowiedzialni za ten ważny obszar działalności państwa zechcą z dorobku tej nauki skorzystać.

³² Materiały w „Polityce Społecznej” 1997, nr 8, s. 1-24.