

Urszula Gruca-Miąsik, Marzena Rorat

Przemiany systemów pomocy społecznej na świecie

Prace Naukowe. Pedagogika 8-9-10, 509-520

1999-2000-2001

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.

Urszula Gruca-Miąsik (Rzeszów)

Marzena Rorat (Rzeszów)

Przemiany systemów pomocy społecznej na świecie

Wstęp

W gospodarce światowej następuje ciągły proces zmian. Dzięki olbrzymiemu postępowi technicznemu, stabilnej sytuacji politycznej i brakowi wojen o większym zasięgu następuje nieskrępowany przepływ informacji oraz przemieszczanie się dóbr usług i kapitału. Gospodarki wielu krajów wchodzą w różnego rodzaju związki i zależności między sobą. Spotęgowanie tych związków określa się jako globalizację światowej gospodarki.

Globalizacja jest postrzegana przez polityków jako katalizator bogactwa narodów, gdyż ma niewątpliwy wpływ na zwiększenie efektywności pracy. Jako ujemne skutki globalizacji wymienia się ubożenie społeczeństw, marginalizację i ekskluzję społeczną, załamanie się koncepcji państwa opiekuńczego i wywołanie kryzysu polityki społecznej.

Są to niewątpliwie zarzuty nie do odparcia. Nie sądzę jednak, aby wszystkiemu była winna globalizacja. Te same zjawiska występują w każdym kraju, który przeżywa trudności gospodarcze, niezależnie od tego, na ile izoluje się od wpływu innych państw. Nie sądzę też, by istniała jakaś możliwość powstrzymania procesu globalizacji. Pozostaje jedyne rozwiązanie – dostosowanie gospodarki i polityki społecznej do nowej sytuacji, jaką stwarza globalizacja gospodarki światowej.

Konieczne jest ustalenie nowych priorytetów i postawienie przed instytucjami pomocy społecznej nowych zadań, aby mogły skutecznie łagodzić ujemne skutki globalizacji.

O ile sprawdzą się założenia polityków, wzbogacone dzięki pozytywnym skutkom globalizacji, narody będą w stanie skutecznie zapobiegać ubóstwu obywateli.

Niniejsze opracowanie jest próbą zebrania informacji nt. zmian, jakim ulegają instytucje pomocy społecznej na tle procesów globalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem zmian zachodzących w kraju.

Czas pokaże, czy są to zmiany trwałe i czy podążają w oczekiwanym przez społeczeństwo kierunku. Charakterystyczny trend do przenoszenia odpowiedzialności za problemy społeczne z rządu na samorzady spotyka się np. w Niemczech z niechęcią części społeczeństwa.

1. Działania międzynarodowe ujednolicające sposoby rozwiązywania problemów społecznych

Współcześnie prawa człowieka są chronione równocześnie przez prawo międzynarodowe i prawo krajowe.

Prawo międzynarodowe praw człowieka tworzy skomplikowaną strukturę ochronną. Struktura ta składa się ze źródeł, norm i zobowiązań prawnych międzynarodowych. Z materialnego punktu widzenia strukturę tę tworzy ogólna koncepcja praw człowieka i standardy traktowania składające się na treść poszczególnych praw i wolności jednostki.

Źródłami prawa międzynarodowego są: umowy międzynarodowe, zwyczaje międzynarodowe i zasady ogólne prawa. Czasami do tego zestawienia dodaje się jeszcze uchwały organizacji i konferencji międzynarodowych. Pomocniczymi środkami ustalania treści norm międzynarodowych są orzecznictwo międzynarodowe oraz poglądy wybitnych przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego.

Źródłem praw człowieka jest jego godność osobista. Spełnianie się człowieka w jego godności dokonuje się przez korzystanie z różnych dóbr. Mówi się o „prawie do”, „wolności od” czegoś.

Zespół norm opisujących prawa człowieka w dokumentach ONZ stanowi najważniejszy międzynarodowy system ochrony praw człowieka. Główne postulaty ekonomiczne, społeczne i kulturalne zostały zamieszczone w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku. Deklaracja jednak, pomimo jej uroczystego charakteru, jest tylko rezolucją ONZ i nie ma mocy wiążącej. W związku z tym zaistniała konieczność opracowania i uchwalenia powszechnie obowiązującego aktu prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka. W tym celu Rada Społeczno-Gospodarcza ONZ powołała specjalny organ – Komisję Praw Człowieka. W 1966 roku uchwalono na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, które Polska ratyfikowała dopiero w 1977 roku.

Katalog podstawowych norm tworzą Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i wynikająca z niej Międzynarodowa Karta Praw Człowieka.

W Europie uchwalono Europejską Konwencję Praw Człowieka. Uzupełniają ją Europejska Karta Socjalna. Określa ona prawa socjalne.

Prawa socjalne to normy prawne określające świadczenia ze strony instytucji publicznych dla tych ludzi, którzy ze względu na wiek, chorobę, utratę żywiciela, brak pracy, inne nie sprzyjające okoliczności wymagają porady, pomocy stałej czy doraźnej, gdyż nie są w stanie zaspokoić potrzeb swojej rodziny, nie umieją lub nie mogą przezwyciężyć trudności i przeszkód, jakie stworzyło im życie.

Na system praw socjalnych składają się ustawy, rozporządzenia, uchwały obowiązujące wewnątrz kraju, a także akt międzynarodowy – Europejska Karta Socjalna.

Europejska Karta Socjalna powstała w 1961 roku jako uzupełnienie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka o prawa socjalne. Polska podpisała kartę w chwili wstępowania do Rady Europy w listopadzie 1991 r. Proces ratyfikacyjny trwa. Kartę ratyfikowało dotychczas ponad 20 państw europejskich.

Karta składa się z pięciu części.

Część pierwsza zawiera prawa i zasady, które mają być skutecznie realizowane za pomocą odpowiednich środków krajowych i międzynarodowych przez strony.

Do tych praw i zasad należą: prawo do pracy w dowolnie wybranym zawodzie, prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy, do godziwego wynagrodzenia wystarczającego do odpowiedniego poziomu życia pracowników i ich rodzin, prawo młodocianych i kobiet – pracownic w czasie ciąży i macierzyństwa do szczególnej ochrony prawnej, swobody zrzeszania się pracowników i pracodawców w organizacjach krajowych i międzynarodowych dla ochrony swych interesów ekonomicznych i społecznych. Prawo do rokowań mają pracownicy i pracodawcy.

Dzieciom i młodzieży Karta zapewnia szczególną ochronę przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi, na jakie są narażeni.

Zgodnie z pierwszą częścią Karty każdy ma prawo do poradnictwa zawodowego, do ułatwień w szkoleniu zawodowym, do korzystania z wszelkich środków umożliwiających posiadanie najwyższego osiągalnego poziomu zdrowia.

Pracownicy i osoby będące na ich utrzymaniu mają prawo do zabezpieczenia społecznego, w razie potrzeby do pomocy społecznej, lekarskiej, do usług opieki społecznej.

Osobom niepełnosprawnym karta zapewnia prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji i przekwalifikowania bez względu na przyczynę i rodzaj inwalidztwa.

Rodzinie zapewnia się prawo do właściwej opieki społecznej, prawnej i ekonomicznej. Szczególne prawo do właściwej opieki społecznej i ekonomicznej mają matki i dzieci, niezależnie od stanu cywilnego i stosunków rodzinnych.

Obywatele każdej z umawiających się stron mogą podejmować działalność zarobkową na terytorium którejkolwiek z innych umawiających się stron na zasadach równości z obywatelami danego kraju, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z ważnych powodów ekonomicznych i społecznych.

Pracownicy migrujący oraz ich rodziny mają prawo do ochrony i pomocy na terytorium każdej innej umawiającej się strony.

Część druga karty zawiera przepisy regulujące szczegółowo prawa i zasady zawarte w części pierwszej.

Część trzecia to zobowiązania każdej ze stron do uznania części pierwszej za deklarację celów do osiągnięcia, których należy dążyć przy pomocy wszelkich stosownych środków.

Strony ponadto uznają się związane, co najmniej pięcioma artykułami części drugiej. Są to: art. 1 – dotyczący prawa do pracy, art. 5 – dotyczący prawa do organizowania się, art. 12 – obejmujący prawo do zabezpieczenia społecznego, art. 13 – zawierający zobowiązania do pomocy społecznej, art. 16 – określający prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej, art. 19 – określający prawa pracowników migrujących oraz ich rodzin do ochrony i pomocy.

Część czwarta reguluje zasady przekazywania, (co dwa lata) sprawozdań ze stosowania postanowień Karty Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy oraz rozpatrywania ich przez Komitet Ekspertów i inne organy.

Część piąta dotyczy stosowania postanowień Karty, a także sytuacji, w których może dojść do uchylecia się od stosowania zobowiązań wynikających z Karty. Zawiera też przepisy dotyczące stosunku postanowień Karty do prawa wewnętrznego i międzynarodowego, podpisywania, ratyfikowania i wejścia w życie Karty.

Rok 1994 ONZ ogłosił Międzynarodowym Rokiem Rodziny. Spowodowało to znaczny wzrost zainteresowania rodziną. Zwrócono uwagę na „wzrastającą rolę rodziny we wszechstronnym rozwoju i postępie społecznym i na to, że w interesie jednostek i społeczeństw leży promowanie demokratycznych rodzin i życzliwego rodzinie społeczeństwa”.¹ Podkreślano potrzeby podejmowania różnych działań na poziomach międzynarodowych, krajowych i regionalnych, a także tworzenia odpowiednich polityk rodzinnych.

Podstawą takich działań są rezolucje dotyczące rodziny przyjęte przez wielkie międzynarodowe konferencje, np. Światowa Deklaracja nt. Przejycia, Ochrony i Rozwoju Dzieci, Deklaracja Wiedeńska, Deklaracja Kopenhaska, wynikające z tych deklaracji programy działania i szereg innych dokumentów. Zgodnie z nimi rodzina ma prawo do wszechstronnej ochrony i pomocy.

Polityka rodzinna powinna obejmować sferę warunków mieszkaniowych, pracy, zdrowia, zabezpieczenia społecznego i kształcenia. W ramach tak rozumianej polityki rodzinnej powinny też istnieć programy edukacyjne, odnoszące się do pełnienia ról rodzicielskich, wychowawczo-opiekuńczych i rozwoju dziecka. Przy formułowaniu celów polityki rodzinnej należy uwzględnić i respektować istnienie w społeczeństwach różnych form życia rodzinnego oraz sytuacji rodzin wymagających szczególnej ochrony. Rodziny funkcjonujące w trudnych warunkach to rodziny ubogie, z samotną matką, z osobami starymi, niepełnosprawnymi lub dotkniętymi chorobą, rodziny uchodźców lub wysiedleńców. Zwraca się uwagę na potrzebę opracowania takich systemów, które zapewniałyby równość i solidarność międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową oraz wsparcie dla osób starych poprzez tworzenie zachęty dla rodzin wielopokoleniowych.

Polityką rodzinną zajmuje się również społeczna nauka Kościoła katolickiego. W opublikowanej w 1983 roku „Karcie Praw Rodziny” zawarto podstawowe zdaniem Kościoła prawa rodziny. Karta preferuje model rodziny, w którym role i pozycje poszczególnych członków są podporządkowane dobru rodziny jako całości. Wynika z tego zasada, że przedmiotem polityki rodzinnej powinna być rodzina jako całość.

2. Przyczyny przemian systemów pomocy społecznej

Najpoważniejszym problemem społecznym współczesnego świata jest ubóstwo. Zajmują się nim między innymi wyspecjalizowane agendy ONZ, takie jak: UNICEF, UNESCO, WHO.

¹Raport Sekretarza Generalnego ONZ z obchodów Międzynarodowego Roku Rodziny. Narody Zjednoczone, Nowy Jork 1995 (tłumaczenie i druk: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet, Warszawa 1995).

W 1994 roku Rada Europy przystąpiła do realizacji projektu nt. ludzkiej godności i ekskluzji społecznej. Rok 1996 ONZ ogłosił rokiem walki z biedą.

W krajach EWG ubóstwo definiuje się jako ograniczoność dostępu do wszystkich zasobów, które pozwalają jednostce żyć na poziomie akceptowalnym w krajach członkowskich.

Ubóstwu towarzyszy zazwyczaj ekskluzja społeczna rozumiana jako proces wyrzucania na margines życia społecznego jednostek, rodzin oraz grup społecznych. Bezpośrednie przyczyny ekskluzji społecznej bywają różne. Zaliczamy do nich uzależnienia, rozwody, różne aspekty dyskryminacji, bezrobocie, bezdomność, brak wykształcenia, brak komunikacji społecznej, niewłaściwą ochronę socjalną, nadmierne zadłużenie rodzin, kryzys modelu rodziny, niewłaściwy system pomocy osobom starszym.

Ekskluzja społeczna to zjawisko występujące aktualnie we wszystkich krajach.

Powszechnie uważa się, iż omówione wyżej zjawiska są konsekwencją globalizacji światowej.

We współczesnym świecie obserwowane jest zagęszczanie, (spotęgowanie) związków między gospodarkami narodowymi oraz intensyfikacja świadomości świata jako całości. Zjawisko to określono pojęciem globalizacji. Według A. Giddensa globalizacja powinna być rozumiana jako intensyfikacja stosunków społecznych, w wyniku których oddalone od siebie wspólnoty lokalne oddziałują na siebie, tzn. wydarzenia, jakie w nich mają miejsce, są wynikiem zaszłości, jakie zdarzyły się gdzieś indziej.² Inaczej mówiąc, globalizacja eliminuje w dużej mierze autonomię wspólnot lokalnych zarówno w wymiarze czasowym, jak i przestrzennym. W dobie globalizacji zanika samodzielność w wymiarze narodowym, lokalnym, rodzinnym, a nawet jednostki.

Globalizacja gospodarki światowej jest rezultatem ustanowienia wolności w przemieszczaniu się dóbr, usług, kapitału i informacji. Te wolności ustanowiono w dekadzie lat 80., a rozszerzono w latach 90.

Politycy są przeświadczeni, że decyzje podejmowane w skali globalnej: świata, regionów i krajów będą miały wpływ na bogactwo narodów, gdyż wolny handel i swobodne przemieszczanie środków produkcji spowodują większą efektywność pracy.

Globalizacja przyczynia się do wzrostu gospodarczego, ale niesie też ryzyko i koszty społeczne.

Międzynarodowe koncerny dążą do uzyskania maksymalnych zysków przy minimalnych kosztach, co wywołuje niepewność w sferze pracy, bezrobocie i powiększanie się nierówności dochodów. Na rynkach pracy nasila się konkurencja. Powiela się wzory japońskie i amerykańskie, dążąc do potaniaenia siły roboczej i ograniczenia zdobyczy socjalnych dla pracowników.

Likwidacja zakładów pracy w jednej społeczności lokalnej ze względu na możliwość taniej produkcji w innym miejscu powoduje utratę pracy i bezrobocie w społeczności lokalnej. Wiele zmian społecznych, jakie mają obecnie miejsce na świecie,

²Według prof. Sałustowicza A. Giddensa, Tche ..

wynika przede wszystkim z globalnego charakteru gospodarki rynkowej, którą rządzi konkurencja i egoizm, co wyklucza elementarne zasady etyczne. W działaniach rynkowych obserwuje się walkę wszystkich przeciwko wszystkim. Powoduje to między innymi odejście od idei państwa socjalnego. Następuje redukcja wydatków publicznych na cele socjalne: zdrowie, oświatę, kulturę, zasiłki dla bezrobotnych, pomoc socjalną dla rodzin, osób niepełnosprawnych i ludzi starych. W dobie globalizacji kapitału bogate państwa kapitalistyczne straciły w dużej mierze kontrolę nad rozwojem gospodarki, co jednak nie usprawiedliwia ograniczania wydatków na cele socjalne.

Konsekwencje globalizacji światowej gospodarki to między innymi:

- Ubożenie społeczeństw,
- Marginalizacja i ekskluzja społeczna,
- Załamanie się koncepcji państwa opiekuńczego,
- Wywołanie kryzysu polityki społecznej

Jak z powyższego wynika, globalizacja wymusza współczesne kierunki rozwoju polityki społecznej, rozumianej jako wszelka działalność, która ma na celu kształtowanie stosunków społecznych, polegająca na usuwaniu przeszkód blokujących poprawę jakości życia w rozmaitych jego przejawach i różnych skalach współżycia.

Inna konsekwencja procesu globalizacji to rosnące znaczenie prywatnego sektora usług socjalnych jako wynik prywatyzacji i polityki redukcji wydatków na cele socjalne. Fakt ten kieruje uwagę na organizacje pozarządowe (NGO-s), które działają na płaszczyźnie lokalnej, narodowej, a także coraz częściej jako reprezentanci wspólnoty światowej na płaszczyźnie międzynarodowej.

Institucje pomocy społecznej, jeśli mają sprostać nowym wyzwaniom, muszą stworzyć nowe struktury na poziomie lokalnym, państwowym i międzynarodowym. W codziennej pracy konieczne jest przestrzeganie zasad: „myśleć globalnie i działać globalnie” oraz „myśleć globalnie, a działać lokalnie”.

Transformacja systemu politycznego i gospodarczego Polski rozpoczęta w 1989 roku sprawiła, że kraj został włączony w system gospodarki światowej, którego głównymi elementami są Unia Europejska oraz gospodarki Stanów Zjednoczonych i Japonii. Przykładami formalnych powiązań Polski z gospodarką światową są:

1. Układ Europejski z 1994 r. ustanawiający stowarzyszenie Polski z członkami Wspólnoty Europejskiej.
2. Przystąpienie do powołanej w miejsce GATT od 1 stycznia 1995 r. Światowej Organizacji Handlu (WTO).
3. Przyjęcie Polski w 1996 r. do grona państw zrzeszonych w OECD.

Niewątpliwie ważne konsekwencje dla polskiej gospodarki będzie miało przyjęcie Polski do NATO oraz spodziewane w pierwszej dekadzie nowego wieku przyjęcie Polski do Wspólnoty Europejskiej. Związki polskiej gospodarki z gospodarką światową są też doskonale widoczne na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, która żywo reaguje na np. ruch stóp procentowych Rezerwy Federalnej USA. Gospodarka polska dobitnie odczuwa skutki kryzysu rosyjskiego i azja-

tyckiego. Ważnym symptomem globalizacji jest także zaangażowanie kapitału zagranicznego w polską gospodarkę.

Włączenie w system gospodarki światowej oznacza, że w każdej chwili określona część kapitału może być zainwestowana lub wycofana w Polsce lub innym kraju. Nikt wobec tego nie może spać spokojnie. Polskie firmy muszą przygotować się do konkurencji z wielkimi korporacjami międzynarodowymi oraz mniejszymi firmami zagranicznymi. Globalizacja życia gospodarczego sprawi, że w przyszłości nie tylko duże przedsiębiorstwa, ale także średnie i całkiem małe firmy i organizacje spoza świata biznesu będą musiały stosować strategię globalną. Realizacja wizji strategicznej musi zastąpić koncepcję reagowania na wydarzenia bieżące.

Na procesy globalizacji szczególnie w zakresie nieskrępowanego przepływu informacji olbrzymi wpływ wywiera cybernetyzacja życia związana z rewolucją mikroelektroniczną. Z każdym dniem rośnie liczba osób korzystających z sieci medialnej. W Polsce konsekwencje rewolucji informatycznej z pozoru wydają się odległe. Należy jednak zwrócić uwagę, że zmiany w tym zakresie zachodzą w postępie geometrycznym, czyli niezwykle szybko, oraz że są ściśle związane z globalizacją i przekształceniami w kierunku społeczeństwa postindustrialnego.

3. Wspólne cechy systemów pomocy społecznej

1. Można wyróżnić trzy zasady wspólne dla większości systemów pomocy społecznej:
 - a. celem programów pomocy społecznej jest gwarantowanie standardów minimalnego dochodu osobom, których dochody są niewystarczające,
 - b. osoby te nie dysponują innymi środkami ani nie mają dostępu do innych środków, aby móc sobie zapewnić standard minimalnego dochodu,
 - c. celem tych programów nie jest powiększanie zależności od nich, lecz powinny one zawierać środki pobudzające samowystarczalność i niezależność.

W większości krajów mamy do czynienia z rozróżnieniem zasiłków na:

- a. stałe – dla wszystkich osób, których dochody leżą poniżej pewnego poziomu,
- b. dla określonej kategorii osób – ludzie starzy, niepełnosprawni, narkomani itp.,
- c. celowe.

Granica wieku uprawnionych wynosi 18 lat (z wyjątkiem sytuacji, gdy młodociani sami mają dzieci, albo znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji).

2. W większości krajów brane są pod uwagę środki starającego się o pomoc albo jego partnera w przypadku małżeństwa – zasada subsydiarności (Austria, Niemcy, Japonia, Szwajcaria).

W części krajów skandynawskich bierze się również pod uwagę stan majątkowy osób żyjących we wspólnocie mieszkaniowej.

W większości krajów miał miejsce znaczny wzrost wydatków na pomoc społeczną.

Istnieje w nowoczesnym społeczeństwie pewien krąg osób szczególnie często będących klientami pomocy społecznej. Coraz mniej w tej grupie osób starych ze względu na rozpowszechniony system rent, a coraz więcej samotnych rodziców z dziećmi, głównie matek, a także osób samotnych, w tym głównie kobiet (ok. 60%).

Tabela 1. Charakterystyka typów systemów pomocy społecznej³

Kraj	Typ pomocy	Krótką charakterystyka
Australia N. Zelandia	Selektywny system pomocy	System charakteryzuje się tym, że wszystkie świadczenia mają charakter „testujący”. Centralne programy określają kategorię ludzi, którym przysługują prawne roszczenia do pomocy. Odpisy majątkowe oraz zarobków są relatywnie liberalne.
USA	Publiczny system pomocy społecznej	System operuje różnym stopniem uznania i stygmatyzacji w procesie przyznawania pomocy społecznej. Testy zasobów majątkowych są ostre i każdy program zawiera zasady odpisu dochodów oraz bodźce w kierunku podejmowania pracy.
Wielka Brytania, Kanada, Irlandia, Niemcy	Zintegrowany system zabezpieczenia socjalnego.	Między wymienionymi krajami istnieją w niektórych kwestiach dość daleko idące różnice, zwłaszcza między brytyjskim a niemieckim. System brytyjski posiada uniwersalny program zapewniający wysoki stopień bezpieczeństwa socjalnego. Uprawnienia do „świadczeń testujących” zawierają reguły uwzględniania dochodów oraz bodźce do podejmowania zatrudnienia.
Francja, Kraje Beneluxu	Dualistyczny system pomocy społecznej	Pomoc społeczna opiera się na programach adresowanych do określonych grup, uzupełnianych przez powszechne zabezpieczenie przed ubóstwem. Gminy dysponują dużą swobodą w podejmowaniu decyzji.
Kraje Europy południowej i Turcja	Szczałkowy system pomocy społecznej	Pomoc społeczna ogranicza się do określonych grup: ludzi starych i niepełnosprawnych. Innym grupom pomocy udzielają gminy i organizacje dobroczynne na zasadzie dobrowolności czy własnego uznania.
Kraje skandynawskie	Marginesowy system pomocy społecznej	Pomoc społeczna odgrywa marginesową rolę, gdyż obowiązkiem państwa jest zapewnienie każdemu pomocy społecznej oraz ze względu na powszechność ubezpieczeń.
Austria i Szwajcaria	Zdecentralizowany system pomocy społecznej	System charakteryzuje silne powiązanie pomiędzy dużą swobodą decyzji gmin w zakresie udzielanej pomocy a obowiązkami po stronie pobierającego pomoc (plan pomocy) oraz udziałem pracowników socjalnych.

Polski system pomocy społecznej wykazuje pewne zbieżności ze zintegrowanym systemem pomocy społecznej. Podobnie jak np. w Niemczech o zasadach pomocy społecznej decyduje rząd centralny w drodze inicjatyw legislacyjnych (ustawy o pomocy społecznej). W obu przypadkach stosuje się zasadę indywidualizacji po-

³Według Sałustowicza.

mocy do konkretnych potrzeb danej osoby, lecz polski system nie zna subsydiarności ani w znaczeniu materialnym ani instytucjonalnym. W Polsce pomoc jest udzielana w drodze ustalenia poziomu dochodów starającego się, natomiast w Niemczech brana jest pod uwagę cała sytuacja majątkowa, oszczędności, dochody z kapitału itp. Różny jest również system finansowania pomocy społecznej. W Niemczech odpowiedzialne finansowo za pomoc społeczną są gminy, w Polsce natomiast rząd centralny, powiaty i gminy (podobnie jak w Belgii).

Tradycyjnym instrumentem państwa socjalnego są prawo i pieniądz. Coraz większą uwagę zwraca się na trzeci instrument: „solidarność” jako środek zabezpieczenia społecznego. Rozumie się przez to pakt solidarnościowy między pokoleniami, polegający na tym, że wydatki na pomoc społeczną finansowane z podatków są pewnego rodzaju świadczeniami solidarnościowymi tych, którzy mają, na rzecz tych, którzy mają za mało. W państwie socjalnym pojawia się też pojęcie „solidarności zainscenizowanej” w formie solidarności rodzinnej, sąsiedzkiej, grup pomocowych czy ruchów społecznych.

Tzw. „nowe państwo socjalne” zamierza dokonać transferu odpowiedzialności na samorządy lokalne, poprzez próby aktywizacji różnych form solidarnościowych, poprzez prywatyzację usług socjalnych, poprzez kontraktację – co jest pośrednią formą prywatyzacji, poprzez zawężanie kręgu osób uprawnionych do świadczeń pieniężnych i w naturze oraz poprzez obniżanie wysokości czy zakresu udzielanej pomocy.

Bodziec do tych nowych poszukiwań stanowi konieczność redukcji wydatków na cele socjalne ze strony państwa.

Podstawowym problemem w relacjach pomiędzy państwem, samorządem a tzw. sektorem non-profit jest kwestia finansowania. Oczywiście nie może być mowy o całkowitym zwolnieniu państwa z odpowiedzialności finansowej za sprawy społeczne. Pozostaje kwestia prawidłowej oceny udziału państwa, gdyż możliwości samorządów i potencjału solidarnościowego społeczeństwa mogą być fałszywie ocenione przez polityków.

Tabela 2. Podział odpowiedzialności za finansowanie i ustalanie norm przydzielania pomocy społecznej.⁴

Ustalanie norm	Centralne ustalanie norm przydzielania pomocy społecznej oraz jej zakresu	Lokalne ustalanie norm przydzielania pomocy oraz jej zakresu
Finansowanie		
Finansowanie wyłącznie z budżetu państwa	Wielka Brytania, Australia, Holandia (90%)	—
Finansowanie z budżetów gminnych lub regionalnych	Niemcy, Finlandia	Szwajcaria, Austria, Francja, Włochy, Hiszpania
Finansowanie mieszane: Budżety centralne i lokalne	Polska, Belgia	—

⁴za P. Sałustowicz.

Państwa: Austria, Francja, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria przekazały zarówno finansowanie, jak i administrowanie zasiłków pomocy społecznej na szczebel regionalny lub lokalny.

Rodzi to poważne problemy wynikające z różnych możliwości finansowych, często odwrotnie proporcjonalnych do potrzeb. Nie sprzyja to integracji społecznej, ani wyrównywaniu dysproporcji między regionami czy gminami.

W Belgii, gdzie istnieje podział wydatków pomiędzy budżet centralny a lokalny, słabsze finansowo lokalne społeczności zmuszone są do oszczędzania, co prowadzi do różnego traktowania tak samo uprawnionych w różnych regionach kraju.

W Finlandii jest podobna sytuacja. Administracja pomocą społeczną znajduje się tam w rękach lokalnych społeczności, a minister do spraw socjalnych wydaje wytyczne (dyrektywy) określające warunki otrzymania pomocy. Część społeczności lokalnych nie stosuje się do tych wytycznych i autonomicznie decyduje o zakresie przyznanej pomocy, co prowadzi do różnic w traktowaniu starających się o pomoc.

System francuski uchodzi za szczególnie skomplikowany. Opiera się na mini-mach socjalnych, określanych centralnie dla osób w wieku produkcyjnym, a dla innych zarządzanych przez różne działy ubezpieczeń społecznych.

W Luksemburgu trzy pierwsze miesiące pomocy społecznej finansowane są przez władze lokalne, a następnie odpowiedzialność przejmuje władza centralna. Bywa, że brakuje pieniędzy, zasiłki są niskie, a wypłaty opóźnione.

W Niemczech pomoc społeczna jest w 80% finansowana z funduszy gminnych, a 20% finansuje land. Rząd federalny dofinansowuje 1% w pomocy społecznej za granicą.

W Szwajcarii pomoc społeczna jest finansowana przez gminy lub kantony. W małych gminach stanowi to poważne zagrożenie dla ich budżetu. Deficyty budżetowe są wyrównywane poprzez zaciąganie pożyczek.

Relacje pomiędzy państwem a sektorem non-profit.

Do niedawna organizacje pozarządowe upatrywały w państwie socjalnym głównego sprawcę zanikania wspólnot solidarnościowych oraz jednostronnie interpretowały zasadę subsydiarności jako nadrzędność sektora non-profit nad sektorem państwowym. Różnego rodzaju teorie formułowane po stronie sektora państwowego również nie sprzyjały szukaniu wspólnych rozwiązań. Kryzys państwa socjalnego wymusił rewizję stanowisk po obu stronach.

Na rzecz intensyfikacji współpracy pomiędzy państwem, samorządem i sektorem non-profit przemawiają następujące argumenty:

1. Organizacje sektora non-profit są bardziej otwarte i dostępne dla szukających pomocy.
2. Lepiej uwzględniają indywidualne potrzeby i lokalne warunki.
3. Zapobiegają rozrostowi biurokracji publicznej.
4. Dzięki wprowadzeniu elementu konkurencji oraz rachunku ekonomicznego są „tańsze” od analogicznych usług ze strony państwa.

Według Lestera M. Salamona zadaniem sektora non-profit powinno być rekompensowanie niedostatków rynku w zakresie zabezpieczenia dóbr publicznych, natomiast państwo miałooby rekompensować braki sektora non-profit.⁵

Braki te wynikają m.in. z faktów:

1. Oparcie pomocy społecznej wyłącznie na charytatywności pozbawiłoby jej stabilności finansowej, a tym samym możliwości skutecznego zaspokajania potrzeb.
2. Pomoc oparta na zasadzie charytatywności ma często charakter partykularny, wyłączający pewne grupy czy kategorie ludności.
3. Istnieje niebezpieczeństwo paternalizmu ze strony wielkich sponsorów roszczących sobie prawa do decydowania komu i na jakich warunkach ma być udzielana pomoc.
4. Istnieje często poważny deficyt w zakresie profesjonalności oferowanych usług.

Można rozróżnić grupę krajów, w których zasadniczym elementem w systemie usług socjalnych jest sektor non-profit. Zalicza się do nich Holandię, Belgię i Niemcy.

Na przeciwnym biegunie, gdzie państwo jest zasadniczym elementem w systemie usług socjalnych, są Szwecja i Dania.

Badania wykazały, że sektor non-profit nie odgrywa bezpośredniej roli w pomocy społecznej w zakresie świadczeń pieniężnych. Niewielka jest też jego rola jako lobbyisty na rzecz ludzi biednych.

Bibliografia

- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka rodzinna – kierunki działań*.
- Bradshaw J., *Zrozumieć rodzinę*, Warszawa 1994.
- Dziewięcka-Bokun L., Mielecki J., *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1997.
- Firlit-Fesnak G., *Rodzina polska w warunkach zmiany systemowej na tle krajów europejskich*, Warszawa 1996.
- Dolinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, PWN Warszawa 1996.
- Halicka M., Pędlich W., Szatur-Jaworska B., *Prawa Obywatelskie ludzi starych w Polsce a europejskie deklaracje praw człowieka – ekspertyza Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego*, „Praca Socjalna” 1996.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka – Szkoła Praw Człowieka, *Teksty wykładów*, Warszawa 1996.
- Jabłońska G., *Prawo samorządowe w praktyce*, ODK Gdańsk 1996.
- Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1997.
- Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny – Raport o Sytuacji Rodzin Polskich, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny, Warszawa 1998.
- Saustowicz P., *Pomoc społeczna w świetle międzynarodowych porównań*, „Praca Socjalna” 1998.

⁵za P. Saustowicz

- Sałustowicz P., *Przeszłość kształcenia pracowników socjalnych w dobie globalizacji*, „Praca Socjalna” 1997.
- Staręga-Piasek J., *Pomoc społeczna w Polsce cz. I i II*, Warszawa 1993.
- Szpor G., Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Warszawa 1993.
- Wódcz K., *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, BPS Katowice 1998.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r.
- Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 5 czerwca 1998 r.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 r.
- Europejska Karta Społeczna Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Oficyna Wydawnicza ALMAPRINT Katowice 1993.
- Karta Praw Rodziny.
- Raport Sekretarza Generalnego ONZ z obchodów Międzynarodowego Roku Rodziny. Narody Zjednoczone, Nowy Jork 1995 (tłumaczenie i druk: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet, Warszawa 1995).