

Ludmiła Dziewięcka-Bokun

O roli polityki społecznej państwa w okresie transformacji postsocjalistycznej

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 17, 16-28

2004

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.

LUDMIŁA DZIEWIĘCKA-BOKUN

O ROLI POLITYKI SPOŁECZNEJ PAŃSTWA W OKRESIE TRANSFORMACJI POSTSO- CJALISTYCZNEJ¹

Referat na konferencję pt. „Rola państwa w gospodarce i społeczeństwie”
Ostrowiec Świętokrzyski – 24 maj 2003 r.

Pytanie o rolę państwa w realizacji polityki społecznej, to pytanie o spójny wewnętrzny zespół norm i oczekiwań dotyczących pożądaných skutków społecznych (takich jak: stopień integracji społecznej, postęp społeczny) i politycznych (jak np. pokój społeczny, stabilizacja polityczna) aktywności państwa w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Problematyka ta jest ważna z uwagi na jej silne uwarunkowania ideologiczne, bowiem skutki są zawsze funkcją celów. To jakie zadania przypisujemy państwu ma decydujący wpływ na wytyczenie zakresu jego odpowiedzialności w obszarze społecznym.

W zależności od opcji politycznej odpowiedzi o cel państwa są różne i różni są też postawy wobec polityki społecznej jako narzędzia realizowania celów państwa. Po epoce przypisywania państwu pełnej odpowiedzialności za organizowanie warunków postępu społecznego i za stopień zaspokajania ważnych potrzeb społecznych, Polska weszła w okres panowania doktryny liberalnej, której zwolennicy są jednoznacznie niechętnie nastawieni do państwowej aktywności socjalnej, którą traktują jako działania przymusowe, tłumiące wolność i indywidualizm oraz sprzyjające marnotrawstwu i nieefektywności w dążeniu do pozornego i niebezpiecznego celu, jakim jest sprawiedliwość społeczna. Przyznają oni jednak, że wolne społeczeństwo oparte na własności prywatnej i konkurencyjnych rynkach może dzielić dochód nierówno, w związku z czym są gotowi poprzeć ograniczoną interwencję państwa skierowaną na łagodzenie ubóstwa. Liberalowie popierają instytucje państwa opiekuńczego w ograniczonym wymiarze pod warunkiem, że przyczyniają się one bardziej niż inne do

¹ Referat ten jest uaktualnioną wersją artykułu pt. „Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce”, opublikowanego w roczniku PAN Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje” 2/2000.

osiągania celów społeczeństwa funkcjonującego w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Przez decydentów z pozostałych opcji politycznych polityka społeczna traktowana jest w najlepszym wypadku jako służebna wobec gospodarki.

Założeniem podstawowym niniejszych rozważań jest twierdzenie, iż nowoczesne państwo, rozumiane jako zawiadująca środkami publicznymi struktura organizacyjna w służbie obywateli, ma określone zadania społeczne do wykonania, *ergo* jest podmiotem polityki społecznej. W odniesieniu do Polski lat 90. teza ta ma kapitalne znaczenie. Chodzi bowiem o przedstawienie koherentnej argumentacji na rzecz obiektywnej konieczności wykorzystania metod stosowanych przez państwo tj. regulacji, transferów pieniężnych, finansowania lub produkcji państwowej dla zrealizowania celów państwa w obszarze polityki społecznej. Jedynie dla porządku, a więc w dużym skrócie przypomnę podstawowe argumenty uprawniające to założenie.

Państwo jako podmiot polityki społecznej w najpełniejszej postaci zaistniało po II wojnie światowej w formie państwa opiekuńczego, które można uznać za syntezę historyczno –polityczno - ekonomicznych uwarunkowań jako aktywności socjalnej. Wśród czynników kształtujących tę aktywność w ostatnim półwieczu należy wymienić: 1/. wzrost gospodarczy, 2/. rewolucyjne przeobrażenia sektora publicznego i jego roli w życiu społeczeństw , 3/. rozwój systemu reprezentacji interesów społecznych oraz 4/. metod i technik ich negocjowania, które umożliwiają osiągnięcie konsensusu politycznego.

Współcześnie najczęściej definiowanymi celami socjalnymi działań państwa i jego agend są:

- rozwój kapitału ludzkiego,
- minimalizowanie poczucia zagrożenia i stanów niepewności ekonomiczno-społecznej,
- promowanie dobrobytu społecznego,
- utrzymywanie pokoju społecznego,
- rozwijanie wspólnotowej solidarności.

Państwowa aktywność socjalna jest też postrzegana jako odpowiedź na żądanie sprawiedliwości społecznej. T.H. Marshall zakładał, że państwo opiekuńcze będzie uwieńczeniem rozwoju demokracji i obdarzy obywateli nie tylko prawami politycznymi i ekonomicznymi, ale i równością ich sytuacji życiowych.

Niezależnie od wagi i hierarchii przyczyn, współczesne demokracje w zdecydowanej większości są państwami dobrobytu, co znaczy, że ta postać państwa stanowi najpełniej rozwiniętą formę państwa demokra-

tycznego, głównie z uwagi na jego zdolność równoczesnego służenia odmiennym, często sprzecznym interesom. Ważność tytułu do władzy, używanego poprzez uprawianie polityki społecznej stała się niezbywalną cechą systemów demokratycznych końca XX stulecia..

Rekapitulując można powiedzieć, że państwo na skutek historycznych procesów rozwoju gospodarczego i demokratyzacji systemu politycznego zostało wykreowane do roli podmiotu polityki społecznej. Jego kreatywność socjalna jest obiektywnie zdeterminowana przez stan stosunków społecznych i stopień kumulacji sprzeczności społecznych. Znaczy to, że aktywność socjalna państwa ma swój praktyczny wymiar. Jej wyrazem jest funkcja socjalna państwa, przez którą rozumiem zdolność państwa do podejmowania wiążących decyzji dla wywołania określonych skutków w sferze zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, regulowania konfliktów społecznych, przekształcenia struktury społecznej, tworzenia warunków postępu społecznego, które pośrednio lub bezpośrednio mają łącznie zapewnić pokój społeczny – wartość politycznie najbardziej pożądaną. W związku z tym państwo wkracza nie tylko tam, gdzie jest to konieczne, ale i tam, gdzie jego aktywność, choć nie niezbędna, jest oczekiwana.

Ta zdolność państwa – absorbowania kwestii socjalnych – przyczyniła się do wypracowania nowego rodzaju relacji pomiędzy władzą i społeczeństwem; społeczeństwo oczekuje i domaga się, wręcz żąda od państwa i jego struktur coraz więcej gwarancji lepszego życia, a państwo podejmuje wyzwania, bowiem spełnienie tych oczekiwań stało się główną płaszczyzną legitymizowania władzy politycznej. To są realia końca XX wieku, których mechanizm wyrażają dwie wiodące zasady systemu polityki społecznej – zasada kompensacji i zasada inkluzji.

W teorii socjologicznej mechanizm tego procesu wyraża zasada kompensacji. Początkowo kompensowaniem objęte były niektóre ujemne skutki będące udziałem jednostek lub całej grupy, a powodowane szczególnymi warunkami i organizacją życia. Z czasem kompensacja zaczęła znaczyć wyrównywanie coraz większej liczby różnego rodzaju dysproporcji, obejmując coraz szerszej pojmowany proces zaspokajania potrzeb społecznych. Państwu w roli gwaranta kompensacji coraz trudniej było wycofać się z przyjętych wcześniej i wciąż przyjmowanych zobowiązań. Oznacza ona objęcie wszystkich członków społeczeństwa skutkami działania poszczególnych systemów funkcjonalnych. Każda jednostka powinna mieć zapewniony dostęp do wszystkich systemów funkcjonalnych społeczeństwa, dostępu do których wymaga jej styl życia.

Właśnie do tego procesu, w teorii politycznej państwa bezpieczeństwa socjalnego, odnosi się zasada inkluzji. Obejmowanie nowych aspektów życia obywateli gwarancją polityczną postępowało stopniowo, od

zagwarantowania prawnego porządku publicznego na określonym terytorium po udział obywateli w ustalaniu warunków działania państwa. Nadawanie coraz to nowym potrzebom i interesom obywateli rangi tematów politycznych to wprowadzenie kwestii społecznych do parlamentów, do gabinetów rządowych i samorządowych, to równocześnie kreowanie warunków trwania i przeobrażania się polityki społecznej. Jak twierdzi Luhmann „urzeczywistnianie demokracji oznacza kres teorii ograniczonych celów państwa”.ⁱⁱⁱ Właśnie inkluzyjność polityki tłumaczy proces upolityczniania się kwestii socjalnych, który umacnia podsystem społeczny. Funkcjonowanie obu zasad pozwala na przyjęcie wniosku, że współczesne państwo jest w każdych warunkach ustrojowych ważnym czynnikiem zmian. Jest nim także w postsocjalistycznej rzeczywistości.

Czas głębokiej przebudowy ustroju ekonomiczno-politycznego w sposób obiektywny zmienia uwarunkowania polityki społecznej, a to znaczy, że wymusza procesy dostosowawcze zarówno jej metod, środków jak i podmiotów.

Procesom tym towarzyszy podwójna presja społeczna na utrzymanie dotychczasowej roli państwa w systemie gospodarczym: zarówno tracący jak i zyskujący na systemowej transformacji domagają się bezpośredniej interwencji państwa w realne procesy restrukturyzowanej gospodarki. Bezpośredni beneficjenci chcą móc używać władzy, aparatu i zasobów państwa dla otrzymania, obrony lub pomnażania swego kapitału. Przegrywający widzą w państwie protektora i gwaranta ich ekonomicznego i socjalnego bezpieczeństwa. Ta podwójna presja, sprzeczna ze wstępnymi założeniami liberalnymi, w połączeniu z kryzysem budżetowym we wszystkich państwach postsocjalistycznych, poważnie ogranicza zdolności regulacyjne państwa. Z jednej strony określenie roli państwa wynika z programu politycznej reformy państwa, który nieodłącznie związany jest ze wskazaniem głównych celów polityki. Te standardowo obejmują efektywność w wykorzystaniu zasobów, ich rozdział według zasady słuszności lub sprawiedliwości i ochronę indywidualnej wolności. Z drugiej, tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga także od polityki społecznej dostosowania jej działania do konieczności rozwiązywania problemów socjalnych, wynikających z funkcjonowania rynku.

Sytuacja dla prowadzenia polityki społecznej przez państwo jest trudna także z uwagi na konieczność równoczesnego prowadzenia i przemian systemowych i działań stabilizujących istniejący układ, która jawi się jako ważna sprzeczność procesowi transformacji. Zmiany naruszające *status quo* wywołują opór społeczny, który przeszkadza procesom przebudowy. Trzeba więc niwelować negatywne skutki zmian przez wprowadzanie społecznych stabilizatorów. Te z kolei spowolniają tempo przemian. Prze-

ciężny obywatel gubi się w rozróżnianiu tego co jest elementem strategii, a co należy do taktyki. Tym bardziej, że koncepcji rozwoju społecznego brak. Drzwi do manipulacji politycznej i demagogii są szeroko otwarte.

Polityka społeczna stanęła „z jednej strony wobec potrzeby uruchomienia nowych instrumentów oraz instytucji zastępujących parametry ekonomiczne w swych funkcjach socjalnych, z drugiej zaś - wobec konieczności bieżącego rozwiązywania problemów socjalnych będących konsekwencją procesu „oczyszczania” parametrów ekonomicznych z treści socjalnych.”^{iv} Procesom tym towarzyszy podwójna presja społeczna na utrzymanie dotychczasowej roli państwa w systemie gospodarczym: zarówno tracący jak i zyskujący na systemowej transformacji domagają się bezpośredniej interwencji państwa w realne procesy restrukturyzowanej gospodarki. Bezpośredni beneficjenci chcą móc „używać” władzy, aparatu i zasobów państwa dla otrzymania, obrony lub pomnażania swego kapitału. Przegrywający widzą w państwie protektora i gwaranta ich ekonomicznego i socjalnego bezpieczeństwa. Ta podwójna presja, sprzeczna ze wstępnymi założeniami liberalnymi, w połączeniu z kryzysem budżetowym we wszystkich państwach postsocjalistycznych, poważnie ogranicza zdolności regulacyjne państwa.

Po epoce przypisywania państwu pełnej odpowiedzialności za organizowanie warunków postępu społecznego i za stopień zaspokajania ważnych potrzeb społecznych, Polska weszła w okres ograniczania roli państwa oraz wprowadzania mechanizmów i procedur współdecydowania i współdziałania państwa z partnerami socjalnymi i organizacjami pozarządowymi. Zadania te, oprócz szoku społecznego pierwszych 3 lat transformacji, mają przeciw sobie dwie główne bariery. Pierwsza to sytuacja systemowej próżni w obszarze polityki społecznej, polegająca na tym, że podstawowe „stare” (z poprzedniego systemu) struktury i urzędzenia polityki społecznej ulegają demontażowi albo już się rozpadły, ale jeszcze nie zdążyły rozwinąć się siły społeczne zdolne do zbudowania nowych mechanizmów i urzędzeń systemu polityki społecznej, adekwatnych do przemian w jej otoczeniu. Państwo na skutek własnej deklaracji, nacisków z zewnątrz, finansowych trudności i postępującego procesu prywatyzacji już wycofało się lub drastycznie ograniczyło swą aktywność w obszarze społecznym (żłobki, przedszkola, ochrona zdrowia, szkoły przyzakładowe, stypendia, dotacje do budownictwa mieszkaniowego, wczasy pracownice) w imię tworzenia warunków zagospodarowania tych obszarów przez rynek i społeczeństwo obywatelskie, prywatną przedsiębiorczość, społeczny altruizm itp. ale w tym obszarze dopiero zaczynają pojawiać się grupy społeczne zdolne do zapełnienia tej luki na nowych zasadach.

Bariera druga to postawy społeczne ukształtowane w poprzednim systemie. Model polityki społecznej wykształcony w realnym socjalizmie sprzyjał oczekiwaniom na spełnienie sprawiedliwych i słusznych roszczeń przez państwo. Omnipotentne państwo socjalistyczne pozostawiało bardzo niewielkie i kontrolowane obszary dla społecznej inicjatywy. Rezultatem zablokowania na pokolenia społecznej inicjatywy były: niska samoocena społeczna, utrata wiary w możliwość samoorganizacji i samoobrony oraz społecznej kontroli procesów rozwojowych, w następstwie których upowszechniały i utrwały się bierność i postawy roszczeniowe, pogłębiała atomizacja społeczeństwa. Stopniowo ludzie poddawali się w niewolę poczuciu samoubezwłasnowolnienia. Z tych postaw nie łatwo leczą się post-socjalistyczne społeczności. Społeczeństwom przez prawie pół wieku „trenowanym” w bierności po prostu trudno jest bez pomocy państwa udźwignąć budowę systemu od podstaw. Pozbawione tej pomocy musiałyby płacić najwyższą cenę - degradacji kapitału ludzkiego. Te dwie bariery - systemowej próżni i postaw społecznych spowolniają zarówno zadanie partnerskiego współdziałania wielu podmiotów w myśl zasady subsydiarności, jak i zadanie pobudzenia indywidualnej przezorności oraz odpowiedzialności.

Tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga także od polityki społecznej dostosowania jej działania do konieczności rozwiązywania problemów socjalnych wynikających z funkcjonowania rynku. Polityka społeczna stanęła z jednej strony wobec potrzeby uruchomienia nowych instrumentów oraz instytucji zastępujących parametry ekonomiczne w swych funkcjach socjalnych. Z drugiej zaś -wobec konieczności bieżącego rozwiązywania problemów socjalnych będących konsekwencją „oczyszczania” parametrów ekonomicznych z treści socjalnych.”v Wprowadzanie ekonomicznych instrumentów do polityki społecznej postępuje. Zapoczątkowało go odejście od zasady pełnego zatrudnienia, uwolnienie cen i zniesienie dotacji do cen. Z kolei proces „oczyszczania” parametrów ekonomicznych z „treści socjalnych” dokonał się przez wyprowadzenie usług socjalnych z zakładów pracy, wyprzedaż ich infrastruktury społecznej i komercjalizację sektora usług publicznych.

Najbardziej brzemienna w społeczne skutki jest utrata statusu dóbr publicznych przez takie dobra jak edukacja, zdrowie, kultura i ich żywiołowa komercjalizacja i prywatyzacja. Decentralizacja zarządzania polityką społeczną jest mniej zaawansowana z uwagi na powolny proces uwalniania finansów z centralnego zarządu. Zwiększanie transferu środków przekazywanych z budżetu państwa gminom postępuje opieszale, a możliwości tworzenia dochodów własnych gmin są ograniczone sytuacją faktyczną, która nie nadąża za stanem prawnym. Procesy te łącznie są

generatorami konfliktów pomiędzy grupami społecznymi i pomiędzy różnorodnymi grupami społecznymi a państwem, utożsamianym z rządem.

Rozwiązywania wymagają na bieżąco kwestie społeczne, czyli problemy społeczne o najwyższym stopniu dolegliwości, tj. takie, które generują sytuacje krytyczne w życiu jednostek i zbiorowości, powodując zarazem trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa. W Polsce przełomu wieku XX i XXI ich kumulacja jest szczególnie duża, bowiem obok kwestii odziedziczonych po poprzedniej formacji jak kwestia mieszkaniowa, ochrony środowiska, niedorozwoju infrastruktury społecznej, pojawiły się nowe kwestie. Należą do nich niewątpliwie: kwestia bezrobocia, ubóstwo, kwestia edukacyjna, niepewność społeczna, zdrowie publiczne i ekskluzja społeczna. W całym kraju tworzą się obszary depresji społecznej (najdrastyczniejsze przykłady to: woj. warmińsko - mazurskie, i były: przemyskie, wałbrzyskie), w których stopień skumulowania tych kwestii wielokrotnie przerasta możliwości i zasoby samorządów i organizacji pozarządowych, których i tak jest za mało w proporcji do potrzeb. Każda z kwestii wymaga odrębnej, dogłębnej diagnozy i adekwatnych, zharmonizowanych z celami strategii rozwoju społecznego decyzji w sprawie metod i środków ich rozwiązywania.

Początek XXI wieku przyniósł dalsze skomplikowanie sytuacji społecznej w kraju, czego przejawem jest pogorszenie się stanu spraw żywotnych dla bytu i rozwoju społecznego w takich obszarach jak praca, oświata, kultura, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne, które cierpią i na brak pieniędzy i na brak troski o ich kondycję. Skutkiem utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia znacząco osłabła pozycja ludzi pracy. Bezrobocie strukturalne w Polsce stanowi zagrożenie celów przebudowy ustrojowej. Ograniczenie dostępności do pracy produkuje wciąż nowe obszary biedy, która z kolei ogranicza dostęp do mieszkania, ochrony zdrowia, do edukacji i kultury.

Chore z biedy i bezradności popegeerowskie wsie, trawione patologią wszelkiej maści osiedla i dzielnice upadłych wielkoprzemysłowych molochów, stanowią żywe dowody braku koncepcji i polityki rozwoju społecznego, *ergo* lekceważenia praw człowieka i obywatela. Przyczyny zapaści polskiej wsi trwają i nikt nie podejmuje próby ich usunięcia. Na terenach popegeerowskich jedynie 10% dawnych pracowników PGR-ów znalazło pracę. Ukryte bezrobocie na wsi szacuje się na 1,8 mln osób. Czyż nie byłoby najprostszym rozwiązaniem oddanie tym ludziom ziemi w dzierżawę, aby mogli ją uprawiać i żyć? Doświadczenie całej Europy zachodniej dowiodło w minionym wieku, że gospodarka rynkowa na wsi nie może dać rezultatów, że państwowe kierowanie rozwojem rolnictwa jest wa-

runkiem koniecznym harmonijnego rozwoju gospodarczego każdego kraju.

Spółceństwo jest zmęczone lękiem przed utratą pracy, przed chorobą, samotną i biedną starością, przestępczością, koalicyjnymi kłótniami, publicznymi rozgrywkami o stanowiska. Rozczarowanie i poczucie krzywdy narasta, dowodząc słabości polityki forsowania przede wszystkim rozwoju gospodarczego. Protestujące pielęgniarki to przysłowiowy wierzchołek góry lodowej; kumulujące się zmęczenie dniem dzisiejszym i beznadzieją jutra wzbiera z różną siłą w wielu grupach społecznych.

Błędne koło degradacji społecznej zatacza coraz większy krąg. Proces wyrzucania poza główny nurt życia społecznego jednostek i całych coraz liczniejszych grup społecznych utrwała się nie budząc niepokoju elit władzy, nie wywołując protestu właściwie żadnego liczącego się ugrupowania politycznego. Nowe problemy socjalne w Polsce powstają na tle postępującego zróżnicowania dochodów, tj. wzrostu liczebności dochodów skrajnych - bardzo niskich i bardzo wysokich. Zwiększenie zróżnicowań dochodowych jest zamierzone i należy do pakietu zmian systemowych. Duże zróżnicowania dochodów wymagają ze strony polityki społecznej zarówno koncepcji na wyrównywanie zbyt dużych różnic, jak i tworzenia rozwiązań i instytucji socjalnych hamujących wzrost ubóstwa i marginalizacji grup społecznych, a także wspomagających te, które żyją w niedostatku. Bilansu wykorzystanych i zaprzepaszczonych szans nikt nie prowadzi. Naszego bezrobocia, naszej biedy, wciąż narastającej patologii społecznej, zaniedbań w ochronie zdrowia, w oświacie, nie kompensują wskaźniki wzrostu gospodarczego.

Sytuacja powyższa praktycznie oznacza rosnącą liczbę konfliktów społecznych. Do 1993 dynamicznie wzrastała liczba strajków, by po czasowym wyciszeniu odradzać się z różną siłą dla ochrony interesów branżowych. Ich podłożem są najczęściej płace i obrona przywilejów pracowniczych. Powody tkwią też w rywalizacji o określone dobra materialne, o dostęp do statusu, do władzy bądź do ograniczonych dóbr. Często konflikty te przybierają formę protestu grupy upośledzonej w rozdziale owych dóbr i pozbawionej możliwości korzystania z innych, zinstytucjonalizowanych form walki o te dobra. Protestujący nie są w stanie podjąć bezpośredniej konkurencji z grupami interesów lub ośrodkami decydującymi o podziale dóbr, gdyż brak im odpowiednich atutów, takich jak władza, organizacja, dostęp do środków informacji itp., niezbędnych do zapewnienia minimum powodzenia w tej walce. Przykładem są strajki nauczycieli, pielęgniarek i rolników.

Prowadzenie polityki społecznej przez państwo jest trudne także z uwagi na konieczność równoczesnego prowadzenia i przemian systemo-

wych i działań stabilizujących istniejący układ, która jawi się jako ważna sprzeczność procesu transformacji. Zmiany naruszające status quo wywołują opór społeczny, który przeszkadza procesom przebudowy. Trzeba więc niwelować negatywne skutki zmian przez wprowadzanie społecznych stabilizatorów. Te z kolei spowolniają tempo przemian. Przeciętny obywatel gubi się w rozróżnianiu tego co jest elementem strategii, a co należy do taktyki. Tym bardziej, że koncepcji rozwoju społecznego brak. Drzwi do manipulacji politycznej i demagogii są szeroko otwarte.

Politycy społeczni są zgodni, że brak strategii rozwoju społecznego jest najpoważniejszym mankamentem pakietu reform podjętych w latach 90. w Polsce. Reformom przeprowadzanym aktualnie brakuje wewnętrznej spójności; pomyślane jako reformy wspomagające przebudowę gospodarczą są wobec siebie niezależne. Przykładem polityka ochrony zdrowia, dla której kategoria potrzeby nie daje się zredukować do popytu na usługi zdrowotne (jak to czyni reforma służby zdrowia) i musi - wcześniej czy później, zrewidować takie kryterium dostępności, które opiera się na zdolności pacjenta do płacenia.

Państwowa polityka społeczna na bieżąco może świadczyć tyle, ile wynika z możliwości redystrybucyjnych gospodarki. Państwo jest bowiem nie twórcą, a jedynie dystrybutorem zasobów. Tym bardziej musi mieć świadomość swojej roli - wynikającej z potrzeby legitymizacji władzy demokratycznej i niedostatków metod i środków jakimi dysponuje. Z punktu widzenia polityki społecznej powstaje pytanie dotyczące tempa procesów transformacyjnych. Z jakich bowiem środków i jak rozwiązywać problemy masowej skali bezrobocia, upadających gospodarstw rolnych na wsi oraz marginalizacji życia społecznego w mieście? Z jakich środków i jak rozwijać te działy polityki społecznej, które są podstawą przyszłego rozwoju polskiego społeczeństwa, a więc oświaty, kształcenia i kultury?

Wielość nie rozwiązanych problemów społecznych, z którymi Polska weszła w etap przebudowy systemowej w roku 1989 oraz liczne konflikty i zagrożenia społeczne towarzyszące procesom transformacji systemowej w ostatnim dziesięcioleciu rodzą pytanie o koncepcję reformy systemu polityki społecznej. Za koncepcje bowiem nie może wystarczyć zadeklarowana na początku lat dziewięćdziesiątych polityczna wola zbudowania systemu kapitalistycznego i odejścia od ideologii państwa opiekuńczego. Jeśli nawet uznamy, że zminimalizowanie roli państwa w redystrybucji dochodu narodowego i ograniczenie wydatków budżetowych na finansowanie celów socjalnych jest koniecznością obecnego etapu rozwoju kraju, to uwolnienia państwa od odpowiedzialności za kondycję społeczeństwa jako całości nie jest możliwe. Jego polityczna cena w dużo bardziej zasobnych demokracjach wolnorynkowych przekracza możliwości tych syste-

mów, tym bardziej nie stać na takie rozwiązanie demokracji in statu nascendi.

Wolny rynek, produkując liczne nierówności społeczne prowadzi do powstawania napięć społecznych, których kumulacja zagraża pokojowi społecznemu, stając się poważną przeszkodą w procesie przebudowy systemowej. Z kolei społeczeństwa postsocjalistyczne, jak wykazują wyniki badań socjologicznych, charakteryzuje wyjątkowo duża skłonność do obwiniania państwa za głębię kryzysu gospodarczego i od państwa domagają się ochrony przed jego skutkami. Jest to niewątpliwie rezultat doświadczenia wyniesionego z poprzedniego systemu, ale ma ono także swój aktualny kontekst.

Historia dowiodła, że przyjmowanie przez państwo coraz większej liczby zadań poszerzania i powiększania dobrostanu społecznego, w sposób nieuchronny prowadzi do przeciążania zobowiązaniami socjalnymi struktur systemu organizacji państwa jako całości, do ich rozrostu uzasadnianego zadeklarowanymi obietnicami i obserwowanego, nieproporcjonalnie małego, w stosunku do zaangażowanych środków, wpływu na zmiany w środowisku społecznym, z którego wychodzą bodźce dla zobowiązań. Państwo dysponuje ograniczonymi środkami zrealizowania takich zobowiązań przez co z czasem tworzy warunki samoubezwłasnowolnienia. Im większa presja z zewnątrz, tym większe zobowiązania, im większe zobowiązania, tym proporcjonalnie mniejsza ich realizacja, tym z kolei większa presja na ich egzekwowanie przez system społeczny. W rezultacie słabnie efekt legitymizacyjny władzy państwowej.

Niezależnie od tego czy przyjmiemy, że środki socjalnej interwencji podejmowane przez państwo mają na celu promowanie dobrobytu społecznego, czy, że są one podejmowane jako legitymizowane przez promowanie dobrostanu, w końcu XX wieku stało się jasne, że państwo jako element systemu politycznego dysponuje ograniczonymi środkami pozwalającymi mu na zrealizowanie takiego założenia czy wręcz zobowiązania.

U progu XXI wieku metoda polityczna zawodzi coraz częściej, staje się nieadekwatna do celów jakie ma realizować. Państwowa polityka społeczna zdaje się generować warunki swojej własnej destrukcji. Im więcej państwowych działań ochronnych, tym mniej społecznej przezorności i aktywności. Równocześnie za sprawą potężniejącej biurokracji państwowej osłona państwowa staje się coraz droższa. Na dodatek interesy najsłabszych grup społecznych są spychane na margines zainteresowań polityków, co prowadzi do powiększania się obszaru ubóstwa społecznego i ekskluzji społecznej. Oba procesy nasilają się w całej Europie, w tym i w Polsce.

Specyfika polska to brak procedur oraz różnego szczebla instytucji negocjacji społecznych w określeniu zasadniczych wyborów społecznych, co powoduje, że wybory te dokonywane są pod naciskiem silnych bądź „głośnych” ugrupowań lobbystycznych i politycznych, obecnych ze swymi wpływami w parlamencie, często wbrew interesom ogólnospołecznym. Istniejący partnerzy socjalni, np. związki zawodowe, nie zawsze pojmują klarownie swą rolę, a ich podział nie sprzyja wypracowaniu jednoznacznego stanowiska.

Ponadto ciągle jeszcze organizowanie się cywilnego społeczeństwa nie ma właściwej dynamiki. Organizacje konsumenckie, kobiece, czy różnego rodzaju stowarzyszenia nie mają dostatecznego poparcia społecznego, by móc wносить swój wkład w procesy negocjacyjne. Z kolei rząd zadeklarowawszy demokrację nie może i nie jest w stanie narzucać swoich wyborów, także wówczas gdy są one zgodne z interesem ogólnospołecznym.

Słabość lub nieadekwatność systemu reprezentacji interesów społecznych oraz niedorozwój mechanizmów negocjacyjnych sprzyja przeniesieniu, wykształconego w poprzednim systemie, sposobu postrzegania roli państwa w konflikcie i traktowaniu go „po staremu.” Państwo w Europie Środkowo-Wschodniej jest wciąż traktowane jako strona konfliktu, co utrudnia jego przejście na pozycję bezstronnego arbitra czy najwyższego autorytetu w sporze o sposoby rozwiązywania starych i nowych kwestii społecznych.

Można więc założyć, że i społeczeństwo i państwo wymagają naprawy. Państwo jako organizacja globalna musi dostosować swoje struktury i zasady działania do społeczeństwa takiego, jakim ono realnie jest w danym czasie. Społeczeństwa przez prawie pół wieku „trenowane” w bierności nie są w stanie bez pomocy państwa udźwignąć budowy systemu od podstaw. Pozbawione tej pomocy będą płacić najwyższą cenę - degradacji kapitału ludzkiego.

Wycofanie się państwa z zadań wynikających z jego funkcji socjalnej (ograniczenie funkcji socjalnej) pociągnie za sobą obniżenie potencjału władzy regulatorskiej państwa, a przez to obszaru jego legitymizacji. Historyczne doświadczenie pozwala na wniosek: jeśli na obszar uwolniony nie wkroczą nowe struktury, wtedy w sferę pustki wleje się niezadowolone społeczeństwo.

Upowszechnianie twierdzenia o rzekomej sprzeczności pomiędzy zasadami należącymi jakoby do dwóch różnych światów, tj. *konkurencyjności* i *solidarności* jest zabiegiem fałszującym rzeczywistość nowoczesnych systemów demokratycznych, zabiegiem jednoznacznie faworyzującym pozycje zwolenników doktryny liberalnej. Pomiedzy dwoma światami

mi, do których należą konkurencyjność i solidarność zachodzi komunikacja która zakłada możliwość znalezienia określonego sposobu współistnienia obu kategorii. Systemy gospodarki mieszanej i społecznej gospodarki rynkowej są dowodem wypracowania takich reguł współistnienia. Właśnie obrona systemu opartego na konkurencji przed generowanymi przez ten system negatywnymi skutkami społecznymi wymaga obecności systemu neutralizującego te skutki. Rywalizacja o klientów, o rynki, o dostęp do informacji, do władzy itp. wiąże się z ryzykiem przegranej. Przechylnie, zabezpieczenie przed skutkami ryzyka wypadnięcia z „gry” wymaga solidarnego zabezpieczenia się „graczy”. Rynek bowiem zmienia wiele, nie zmienia jednak dążenia ludzi do lepszego życia.

Konkurencyjność jest techniką uzyskiwania wyższej *efektywności ekonomicznej*. Solidarność jest zasadą powiększania *efektywności społecznej*. Oba rodzaje efektywności są wzajemnie zależne. Realizacja zasady konkurencyjności wymaga tworzenia warunków swobodnego działania, ochrony prawa własności. Zasada ta ma jednak charakter instrumentalny; jej urzeczywistnianie ma przyczynić się do wyższej efektywności gospodarczej. A jeżeli tak, to zasada solidarności, odnosząca się do solidarnej współpracy dla dobra wspólnego, obejmuje tworzenie warunków wyższej efektywności i eliminowanie procesów, które temu przeszkadzają. Niezadowolone społeczne w postaci strajków stanowi realne zagrożenie dla swobody gospodarowania, podraża koszty produkcji o cenę czasu i szkód wyrządzonych rewoltą społeczną, a to oznacza pogarszanie warunków konkurencyjności.

Spółczesne państwa Europy Środkowo-Wschodniej potrzebują państwa, którego pełny zakres odpowiedzialności, w tym zwłaszcza za słabsze obszary społecznego bytowania zostałyby dokładnie określony prawem. Podobnie, należałoby ustalić zasady dzielenia się państwa odpowiedzialnością z innymi siłami społecznymi.

Doświadczenia Polski z minionego 14-lecia dowodzą, że skuteczna interwencja potrzebuje nowych więzi między państwem i społeczeństwem obywatelskim, połączenia państwowego i prywatnego działania dla rozwiązywania kwestii społecznych czy problemów podziału i dostępności do dóbr społecznych. W Polsce organizacje pozarządowe domagają się wyraźniejszego zdefiniowania roli państwa wobec nich. Z etapu, w którym chodziło głównie o to, aby państwo nie przeszkadzało, organizacje te przeszły do etapu, w którym potrzebują państwa w roli partnera.

Jako pełnoprawny podmiot polityki społecznej państwo ze wszystkimi strukturami trójwładzy może być postrzegane jako najwyższe w życiu narodu dobro wspólne jedynie na zasadzie wzajemności. Zgodnie z Konstytucją „Gaudium et spes” II Soboru Watykańskiego, do państwa należy

obrona i popieranie dobra wspólnego społeczeństwa obywatelskiego. Bo-
wiem państwo zawsze istnieje dla dobra jednostki i ma obowiązek jego
obrony nawet wbrew woli ogółu. Z art. 1 Konstytucji RP z 1997 roku,
który brzmi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich
obywateli” w połączeniu z art. 30, który mówi, że „przyrodzona i niezby-
walna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka
i obywatela,” a jej „poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz pu-
blicznych” wynika, że ani rząd, ani parlament bez zgody swoich moco-
dawców nie mogą z nieinterwencji w sferze socjalnej czynić zasady
ustrojowej. Tym bardziej, że oczekiwania związane z postępem społecz-
nym, z lepszą jakością życia obywateli III Rzeczypospolitej są wpisane
w rozliczenie efektów rewolucji 1989 roku. Ambicją każdego obywatela
winno być dążenie do tego, aby wspólne dobro, jakim jest państwo było
najwyższej miary. Znaczy to, że efekty polityki społecznej, bez względu
na podział odpowiedzialności stanowią znaczącą płaszczyznę legitymizacji
władzy każdej formacji politycznej w Polsce. Tym ważniejszą, im dłuższy
czas oczekiwania na spełnienie nadziei na godne i lepsze życie, i im więcej
obojętności państwa wobec losu najslabszych.

ⁱ Por.: Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993, ss. 60-64.

ⁱⁱ Zob. na temat: Dziewięcka-Bokun L., *Funkcja socjalna państwa*, w: Dziewięcka-Bokun L., Mielecki J., *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, ss. 96-109.

ⁱⁱⁱ Luhmann, N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994, s. 39.

^{iv} Golinowska, S., *Polityka społeczna a przebudowa systemu gospodarczego. Wyzwania i problemy*, w: „Polityka społeczna” nr 10/1991, s. 1-5.

^v Golinowska S., *Polityka społeczna państwa a przebudowa systemu gospodarczego...*, op.cit. s. 1.

^{vi} Zob. na temat: Kowalik T., *Systemowe uwarunkowania polskiej polityki społecznej*, w: *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, J. Auleytner, J. Danecki (red.), Warszawa 1999, ss. 160-165.