

## Na drodze do polskiego modelu bezpieczeństwa socjalnego

W tworzeniu polskiego modelu bezpieczeństwa socjalnego konieczne wydaje się uwzględnienie działalności państwa i społeczeństwa. Współczesna rola państwa w kształtowaniu bezpieczeństwa nie sprowadza się tylko do siły militarnej, ale do wielu innych czynników, w tym społecznych<sup>251</sup>. Istotny wydaje się tutaj wymiar socjalny, który związany jest z tożsamością indywidualną (*social security*). W strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ten wymiar staje się podstawowym warunkiem jego rozwoju we wszystkich jego obszarach. Staje się on również elementem, który zapewnia pokój społeczny. To społeczeństwo obywatelskie staje się istotnym czynnikiem posiadającym wpływ na oblicze państwa. Siła państwa demokratycznego opiera się na walorach moralnych obywateli i ich działaniach prospołecznych oraz uznawaniu prymatu dobra wspólnego nad dążeniami indywidualnymi. To dobro wspólne staje się podstawowym łącznikiem obywateli w jedną społeczność<sup>252</sup>. W procesie budowy bezpieczeństwa socjalnego angażują się nie tylko instytucje państwowe, ale również organizacje pozarządowe, rodzina czy pojedyncze jednostki. Społeczeństwo i państwo działa na zasadzie sprzężenia zwrotnego, zapewniając taki ład społeczny, w którym zapobiega się konfliktom społecznym oraz niekorzystnym podziałom społecznym. Bezpieczeństwo socjalne, rozumiane jako zapewnienie dochodów i usług w sytuacji wystąpienia ryzyka socjalnego (choroby, wypadku, inwalidztwa, starości, bezrobocia, śmierci), staje się główną płaszczyzną odpowiedzialności państwa. To bowiem państwo poprzez odpowiednio prowadzoną politykę redystrybucyjną dochodu narodowego, która staje się wyrazem solidarności społeczeństwa, ma na celu prowadzenie

---

<sup>251</sup> Zob.: S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>252</sup> K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne RP*, Wyd. AON, Warszawa 2004, s. 3.

takich działań, które przyczynią się do łagodzenia ryzyka socjalnego. Działania te polegają m.in. na tym, że wszyscy opłacają się w formie podatku lub składki ubezpieczeniowej, aby ci, którzy znaleźli się w sferze ryzyka, mogli uzyskać odpowiednią pomoc<sup>253</sup>.

Podstawowe regulacje dotyczące materii socjalnej zawarte są w Konstytucji w odrębnym podrozdziale (art. 64–76), przede wszystkim nadając obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67). W pozostałych artykułach odniesiono się do innych praw społecznych, takich jak: prawo do pracy i swobodnego jej wyboru (art. 65), bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 66), ochrony zdrowia (art. 68), szczególnej troski w tym względzie wobec osób niepełnosprawnych (art. 69) czy wspierania rodziny (art. 71)<sup>254</sup>. Przyjmując rozległy katalog praw socjalnych, m.in. prawo do pracy, mieszkania, edukacji i pomocy w trudnych sytuacjach życiowych, gwarantuje się obywatelom możliwość korzystania z tych praw, a tym samym obowiązek angażowania środków publicznych. Krytycy wskazując na deklaratorywność tych zapisów, ukazują niedostateczny ich wyraz w legislacji niższej rangi i instrumentalizację prawa traktowanego jako narzędzie zarządzania sferą społeczną, nie zaś jako środek przemyślanej strategii w tym zakresie. Uwarunkowania tych problemów należy więc interpretować jako wyraz ograniczonej roli prawa, które dopiero w połączeniu z innymi determinantami decyduje o powodzeniu podejmowanych działań. Uwzględniając tę problematykę, widzimy brak równowagi między celami gospodarczymi a społecznymi w działalności kolejnych rządów<sup>255</sup>.

Bezpieczeństwo socjalne nie jest zjawiskiem nowym charakterystycznym tylko dla Polski współczesnej. Występowało ono zarówno w okresie międzywojennym, jak i czasach ustroju socjalistycznego. Wiązało się je przede wszystkim z utrzymującą się przez całe dziesięciolecia sferą niedostatku obejmującą rodziny wielodzietne, a także ze zmianami, jakie nastąpiły na rynku pracy oraz z powstaniem i rozwojem bezrobocia. Z tych powodów kwestia bezpieczeństwa socjalnego nabiera coraz większego znaczenia, a zapoczątkowana w Polsce, w ostatniej dekadzie XX w., transformacja wraz z pozytywnymi efektami w wielu dziedzinach życia przyniosła także następstwa negatywne, również dla tych których poczucie bezpieczeństwa nie było dotąd zagrożone<sup>256</sup>.

<sup>253</sup> W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, Wyd. Difin S.A., Warszawa 2003, s. 13.

<sup>254</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>255</sup> C. Żołędowski, *Uwarunkowania polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 62.

<sup>256</sup> Za.: S. Zakrzewski, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, Przegląd Strategiczny 1/2013, Poznań 2013, s. 165.

Rozwój polskiego modelu bezpieczeństwa socjalnego bywa także ograniczony wieloma innymi czynnikami, np. stanem gospodarki, rozwojem społecznym, systemem zabezpieczeń społecznych itp. Wyzwania, jakie stoją przed państwem, ulegają też ciągłym zmianom i są zależne od wzrostu gospodarczego, gdy spada liczba bezrobotnych, wzrasta liczba funduszy przeznaczonych na cel społeczny. Stabilność dochodów państwa to również gwarant możliwości planowania pewnych długofalowych przedsięwzięć, dotyczących np. aktywizacji rynku pracy czy też likwidacji potencjalnych obszarów niosących zagrożenia.

## 5.1. Historyczne uwarunkowania kształtu bezpieczeństwa socjalnego

Ukazując genezę polityki bezpieczeństwa socjalnego, kształtowaną w wielu krajach europejskich, można ją datować na lata 90. XIX wieku. Do końca ostatniej dekady XX wieku polityka społeczna podlegała ciągłym zmianom, które w większości przypadków miały charakter zdecydowanie bardziej ewolucyjny niż rewolucyjny. W perspektywie historycznej odnaleźć można różne sytuacje (ruchy społeczno-polityczne, konflikty), które stały się wyznacznikami rozwoju aktywności socjalnej państwa i odpowiednich zinstytucjonalizowanych form władzy politycznej. Czynniki te w większości społeczeństw europejskich, działając w różnych warunkach politycznych, miały selekcyjny charakter, a przez to pewne cechy wspólne, które doprowadziły do sytuacji, w której współczesne rozwinięte państwo demokratyczne koncentruje się głównie na gwarantowaniu bezpieczeństwa socjalnego swoim obywatelom<sup>257</sup>. Związane było to z rozwojem gospodarczym, który niósł ze sobą negatywne skutki dla robotnika polegające na jego wyzysku. Wśród właścicieli kapitału dominował pogląd, że wysokość zarobku robotnika powinna być ustalona na takim poziomie, który umożliwiałby robotnikowi odtworzenie jego zdolności do pracy na dzień następny. Wyzysk ekonomiczny człowieka połączony z jego degradacją oraz bieda i bezrobocie, jakie panowały na ziemiach polskich, będących pod zaborami, prowadziła do jego degradacji. Pojawiający się wczesny rozwój kapitalizmu generował także inne nierówności, uderzając przede wszystkim w godność człowieka, marginalizując ludzi bezdomnych, głodnych, niepełnosprawnych, chorych czy bez pracy. Te właśnie kategorie były marginalizowane i spychane w ekonomiczny niebyt.

---

<sup>257</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, J. Supernat (red.), (księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi), Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2009, s. 143.

W takich okolicznościach wyzyskiwani i krzywdzeni robotnicy usiłowali bronić się poprzez zakładanie związków zawodowych oraz przeprowadzając czasami akcje strajkowe. W istniejących warunkach świat pracy nie posiadał jednak wystarczających mechanizmów samoobrony, dlatego też konieczne stały się wysiłki państwa na rzecz usuwania istniejących nierówności. Postępującym procesom uprzemysłowienia i urbanizacji towarzyszył szybki wzrost liczby pracowników najemnych, których dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne były uzależnione od możliwości świadczenia pracy. Dlatego też utrata zdolności do pracy powodowała, że problem zapewnienia środków utrzymania pracowników najemnych zaczynał nabierać charakteru kwestii społecznej czy kwestii socjalnej.

Wygrana pruskiego polityka Ottona von Bismarcka – uważanego za pioniera w tym zakresie – nad socjalistami zapoczątkowała w Europie nowy etap, w którym zaczęto podejmować rozwiązania w zakresie ubezpieczeń chorobowych, wypadkowych oraz rentowych i emerytalnych. Przyczyniło się to także do skracania czasu pracy. Zastosowane rozwiązania socjalne stały się równocześnie wskazówką, iż państwo jest gotowe odejść od liberalnej koncepcji tzw. stróża nocnego na rzecz interwencji socjalnej. Praktyka i polityka niemiecka w tym zakresie miały znaczący wpływ na kształtowanie się polskiej myśli i koncepcji przed I wojną światową i po odzyskaniu niepodległości. Niemiecka koncepcja ograniczenia ubezpieczeń społecznych do klasy robotniczej spotkała się z szerszym poparciem w większości krajów europejskich. Coraz bardziej widoczny stawał się również fakt, że nie tylko pracownicy najemni ale także inne grupy społeczne nie są dostatecznie zabezpieczone przed skutkami wystąpienia zdarzeń losowych<sup>258</sup>.

W Polsce do 1918 roku odczuwano istotny brak dotyczący mechanizmów działania własnej narodowej praktyki w zakresie refleksji dotyczącej szeroko rozumianej polityki społecznej. Państwo polskie nie istniało, a działalność socjalną – choć ograniczoną – prowadziły państwa zaborcze. Prowadzono nieliczne badania, a częściowa refleksja o socjalnym położeniu ludności była prowadzona marginalnie. Nie mniej jednak problemy socjalne Polaków były widoczne już w XIX wieku pod zaborami i poruszane w refleksji naukowej o kwestiach socjalnych przez takich autorów, jak:

- Stanisław Staszic (1755–1826)<sup>259</sup>,

---

<sup>258</sup> M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. „Śląsk” Katowice 1999, s. 26–30.

<sup>259</sup> Staszic podjął samodzielną próbę zarysowania teorii wzrostu gospodarczego w Polsce. Doszedł do wniosku, że ograniczone reformy społeczno-gospodarcze (ograniczenie pańszczyzny i poddaństwa chłopów oraz upowszechnienie stosunków czynszowych) mogą okazać się niewystarczające do realizacji wszechstronnej polityki rozwoju ekonomicznego. Zob. J. Górski, *Z historii myśli ekonomicznej*, Studia i materiały, Wyd. Łódzkie, Łódź 1985, s. 104–105.

- Stanisław Głabiński (1862–1941)<sup>260</sup>,
- August Cieszkowski (1814–1894)<sup>261</sup>.

Po roku 1918 nowa suwerenna władza zaczęła kreować własne ustawodawstwo socjalne. Ustawodawstwo socjalne zawarte zostało w Konstytucji marcowej. W okresie tym Polska została wpisana w 1919 roku do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Organizacja ta mająca mechanizm kontrolny zarówno o konstytucyjnym, jak i pozakonstytucyjnym charakterze, w głównej mierze dotyczy ochrony praw pracowniczych. Stanowi to obecnie jedno z najskuteczniejszych systemów broniących uprawnień jednostki na forum międzynarodowym<sup>262</sup>.

Następujący po I wojnie światowej proces scalania ziem polskich przedstawiał sobą inną sytuację w zakresie ustawodawstwa socjalnego. Dotyczyło to nie tylko sposobu zawierania umów o pracę, pomocy społecznej, ale także długości czasu pracy, ubezpieczeń społecznych czy działań inspekcji pracy. Trwające w latach 1818–1920 walki z Ukrainą i Rosją o kształt granicy na Wschodzie czy powstanie wielkopolskie stwarzały dodatkowe problemy socjalne. Po wojnie wróciło do Polski 700 tys. jeńców z Niemiec i około 150 tys. wygnańców z Rosji. Liczby te spowodowały problem bezrobocia, który należało jak najszybciej rozwiązać.

W okresie międzywojennym powstały też trzy podmioty, które sprzyjały rozwojowi nauki o polityce społecznej. Wyróżnić wśród nich można: Instytut Spraw

<sup>260</sup> Politykę społeczną S. Głabiński definiuje jako naukę o łagodzeniu i załatwianiu kwestii społecznych w ich licznych i różnorodnych objawach, która zapewnia nowożytnemu społeczeństwu równowagę i rozwój wśród nowych warunków życia. Kwestia społeczna to podstawowa kategoria i przedmiot polityki społecznej, który składa się z szeregu różnych kwestii wynikających z sytuacji gospodarczej i wymagających kompleksowego podejścia. Każdy problem społeczny ma swój aspekt ekonomiczny, prawny, polityczny, techniczny, etyczny i wychowawczy. Dopiero kompleksowe podejście do problemów społecznych uwzględniające różne ich aspekty umożliwi racjonalne rozwiązywanie takich kwestii. Polityka społeczna ma wskazywać środki, które mogą zapobiec kryzysowi gospodarczemu albo w razie jego wybuchu złagodzić szkody społeczne, wynikające z pogorszenia sytuacji ekonomicznej. Z tego względu S. Głabiński optuje za szerokim zestawem działań prewencyjnych, odnoszących się do edukacji ekonomicznej społeczeństwa, do przeciwdziałania spekulacji i rozwoju samorządu lokalnego. Ukazując cel narodowej polityki społecznej, stwierdza, że istotne wydaje się pokojowe ułożenie wzajemnych stosunków między warstwami społecznymi, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i solidarności. Za: S. Głabiński, *Narodowa polityka ekonomiczna*, Towarzystwo Wydawnicze „Ateneum”, Lwów 1928, s. 333 i nast.

<sup>261</sup> August Cieszkowski podjął badania, w których analizował szerokie studium badawcze dotyczące aktywności społeczno-politycznej. Głównym motywem jego twórczości było uszczęśliwienie ludzkości drogą odpowiedniego zorganizowania stosunków zarówno wśród członków społeczeństwa, jak i wśród wszystkich ludów. Cieszkowski nie tylko przynależy do filozofii, ale wpisuje się również w dziedzinę historii doktryn ekonomicznych i społecznych.

<sup>262</sup> P. Czachorowski, *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Geneza – Struktura – funkcjonowanie*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 8.

Spółecznych (ISS), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (PTPS) oraz Instytut Gospodarstwa Społecznego (IGS). Instytucje te prowadząc badania, zajmowały się ówczesną diagnozą problemów społecznych, budując tym samym fundamenty nowej dyscypliny naukowej. Jeden z przedstawicieli Ludwik Krzywicki analizując w swoich pracach rodowód kwestii socjalnych, uważał ją za przedmiot nauki o polityce społecznej<sup>263</sup>.

Kolejny etap rozwoju historycznego polskiej polityki społecznej przypada na lata po II wojnie światowej. Polska znalazła się w sferze politycznej wpływów ZSRR. Własność prywatna traktowana była tutaj jako doktrynalne zło. Powszechna stała się własność państwowa – socjalistyczna, do której stosunek emocjonalny jednostek był co najmniej obojętny<sup>264</sup>. Nowe sposoby zarządzania nie zlikwidowały nierówności społecznych, ale je utrwaliły w inny sposób. Powstały dysproporcje między miastem, a wsią skutkując masowymi migracjami za pracą do miast. Rozwijały się przywileje niektórych grup zawodowych.

Okres realnego socjalizmu to także pewien postęp społeczny, jaki się dokonał. Zlikwidowano analfabetyzm, zrównano prawa pracowników fizycznych i umysłowych oraz zasadniczo udało się zmienić strukturę społeczno-ekonomiczną ludności. Państwo w okresie socjalizmu posiadało paternalistyczne oblicze swojej władzy. Musiało troszczyć się o swoich obywateli, ponieważ zlikwidowano sieć organizacji społecznych. Ludzie zwracali swoje oczekiwania i nadzieje, a także mechanizmy roszczeń do wszechwładnego państwa, których nie było ono w stanie udźwignąć. Przyczyną słabości tak pomyślanego i realizowanego ustroju było powstanie w 1980 roku ruchu Solidarność<sup>265</sup>.

Po roku 1989 nastąpił kolejny etap kształtowania się polityki społecznej, który kończy się wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Czas ten wypełniony został nowym tłem w kwestiach socjalnych – szczególnie w tych, które dotyczyły ustroju gospodarki rynkowej – poprzedzających akcesję Polski do UE. Narodowe wymogi związane z polityką bezpieczeństwa socjalnego musiały spełniać standardy uczestnictwa w europejskiej przestrzeni socjalnej, co przełożyło się na stanowienie nowych standardów i rozwiązań dotyczących prawa socjalnego. Dotyczyły one w szczególności takich kwestii, jak: bezrobocie, ubóstwa czy marginalizacji. Uczestnictwo Polski w europejskiej przestrzeni socjalnej wymusiło konieczność nowego

---

<sup>263</sup> Zob.: J. Hrynkiewicz, *Kwestia społeczna w pracach Ludwika Krzywickiego*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988.

<sup>264</sup> J. Auleytner, *Historia polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 37–45.

<sup>265</sup> Zob.: M. Seweryński, *Dylematy i perspektywy związków zawodowych w krajach postkomunistycznych*, Przegąd Socjologiczny, T-43, UŁ, Łódź 1994.

podejścia w kwestii socjalnej. Problemy te były rozumiane jako problemy społeczne o najwyższym stopniu dotkliwości, które występując w społeczeństwie, generowały sytuacje krytyczne w życiu jednostek i zbiorowości, powodując tym samym trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa<sup>266</sup>. Ukazując różne koncepcje, w tym również i naukowe, warto przytoczyć niektóre poglądy, które generowały nowe rozwiązania związane z pojęciem bezpieczeństwa socjalnego. Znajdują się wśród nich prace dotyczące modelu polityki społecznej Tadeusza Szumlicza<sup>267</sup> oparte na kategoriach konstrukcyjnych, w których, jak luka społeczna (skojarzona z minimum socjalnym) wymagająca modelu interwencji, ryzyko społeczne związane z zagrożeniem – model antycypacji – czy elementy konsumpcji społecznej powiązane są z modelem dystrybucji. Istotne wydaje się również wyodrębnienie struktury społecznej odzwierciedlającej stosunki społeczne, które kojarzone są z modelem integracji. W rozważaniach tych autor zwraca i wskazuje na kierunek interwencjonizmu państwa opiekuńczego. Kolejny autor Mirosław Książopolski<sup>268</sup> ukazuje aspekty związane z rosnącymi możliwościami monitorowania i konfrontacji międzynarodowych doświadczeń, w których geneza, ewolucja i funkcjonowanie polityki społecznej w różnych krajach i organizacjach prowadzić będzie do stopniowego ujednoczenia procedur w ramach tych organizacji, a w konsekwencji do stopniowego zaniku narodowych polityk społecznych. Z kolei Julian Auleytner<sup>269</sup> opierając się na aksjomacie, stwierdził, że każde działanie socjalne oparte jest na jakimś systemie wartości, w którym istotne wydają się systemy doktrynalne, które przenikają się i współzawodniczą między sobą, oferując tym samym w demokracji i gospodarce rynkowej nowe programy społeczne. Podejście takie oznacza z jednej strony wielość polityk społecznych i konstrukcji ideowych, z drugiej – wypadkową w postaci kompromisu społecznego. Działalność socjalną państwa opartą na refleksji racjonalizacji prezentuje w swoich poglądach Ryszard Szarfenberg<sup>270</sup>. Stwierdza on, że racjonalna polityka społeczna to działalność, która ma wykluczać popełnianie błędów lub minimalizować je w procesie decyzyjnym. Istnieje więc potrzeba standaryzacji (standardy prawne) rozwiązań dotyczących działalności

---

<sup>266</sup> Zob.: J. Auleytner (red.), *Polityka społeczna, stan i perspektywy*, Wyd. Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Warszawa 1995.

<sup>267</sup> Zob.: T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1994.

<sup>268</sup> Zob.: M. Książopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. Śląsk Katowice 1999.

<sup>269</sup> Zob.: J. Auleytner, *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Warszawa 1994.

<sup>270</sup> Zob.: R. Szarfenberg, *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej*, Warszawa 2002, Uniwersytet Warszawski (praca doktorska pod kierunkiem Jolanty Supińskiej).

socjalnej państwa. Z kolei socjolog Edmund Wnuk-Lipiński podkreśla, że występujące w praktyce stałe dylematy aksjologicznych wyborów powodują utrzymanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością, które w praktyce oznaczają dylemat stałego balansowania dokonywania wyborów przy ujarzmianiu chaosu socjalnego<sup>271</sup>. Ukazując bezpieczeństwo socjalne jednostki, należy stwierdzić, że nie może i nie powinno być ono tylko efektem świadczeń ze strony społeczeństwa, ale powinno wynikać także z odpowiedzialności człowieka za przyszłość własną i rodziny. Jednostka powinna posiadać zdolność do rezygnacji z części bieżących korzyści na rzecz zaspokojenia przyszłych potrzeb oraz możliwości prowadzenia takiego trybu życia, który minimalizuje ryzyko wystąpienia zagrożeń. Taka postawa zapewnia pełną harmonię między zasadami moralnymi i jest uzasadniona pragmatycznie<sup>272</sup>.

Ukazując genezę i ewolucję polityki społecznej, można umownie określić etapy jej rozwoju. Pierwszy to okres trwający do końca lat 30. XX wieku, który można określić jako etap eksperymentów i poszukiwań. Koncentrował się on wokół znalezienia najlepszych sposobów ingerencji państwa w sprawy socjalne. Kolejny okres to koniec lat 40., w którym kształtował się szeroki *consensus* wokół samej idei prowadzenia przez państwo polityki społecznej. Trzeci okres trwał do połowy lat 70., w którym nastąpił szybki wzrost rozmiarów działalności socjalnej państwa (*welfare state*). Od połowy lat 70. w większości krajów wysoko rozwiniętych nasiliły się głosy krytykujące zaangażowanie władz publicznych w realizację funkcji socjalnych. Ten nowy etap przewartościowania dotychczasowych priorytetów rozwoju i poszukiwania miejsca dla polityki społecznej wydaje się być aktualny w restrukturyzujących się gospodarkach wysoko rozwiniętych państwa współczesnego świata<sup>273</sup>.

Nowy proces zmian, który postępował wraz z transformacją ustrojową, zaznaczał się swobodą badań i wolnością krytyki państwa w jego poczynaniach socjalnych. Procesy te ujawniły potrzebę nowego teoretycznego podejścia, w którym zaczęły pojawiać się nowe prądy i koncepcje w polskiej nauce, które prowadziły do ujednoczenia ich procedur w ramach UE. Nastąpił więc stopniowy zanik polityk narodowych w tym wymiarze, w aspekcie ujednoczenia ich w stosunku do europejskiej przestrzeni socjalnej. We współczesnym społeczeństwie zintegrowanym w procesie integracji europejskiej zachodzą inne procesy niż te, które występują w państwie narodowym.

---

<sup>271</sup> J. Auleytner, *Historia polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 51–52.

<sup>272</sup> J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 78.

<sup>273</sup> M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999, s. 17–18.



Wprawdzie kwestie socjalne są tak samo nazywane jak dawniej, ale inna staje się ich treść a także inny jest poziom rozwoju ekonomicznego. Postępujące zmiany generują nowe potrzeby i sytuacje socjalne, które odpowiednio do przemian zmieniają swoje treści, cele i instrumenty ich realizacji. Dlatego ukazując historyczny kształt bezpieczeństwa socjalnego, należy brać pod uwagę jego ocenę ze względu na czas i pojawiające się nowe wyzwania w płaszczyźnie socjalnej<sup>274</sup>.

## 5.2. Kształtowanie się polskiego modelu bezpieczeństwa socjalnego w procesie transformacji i europeizacji

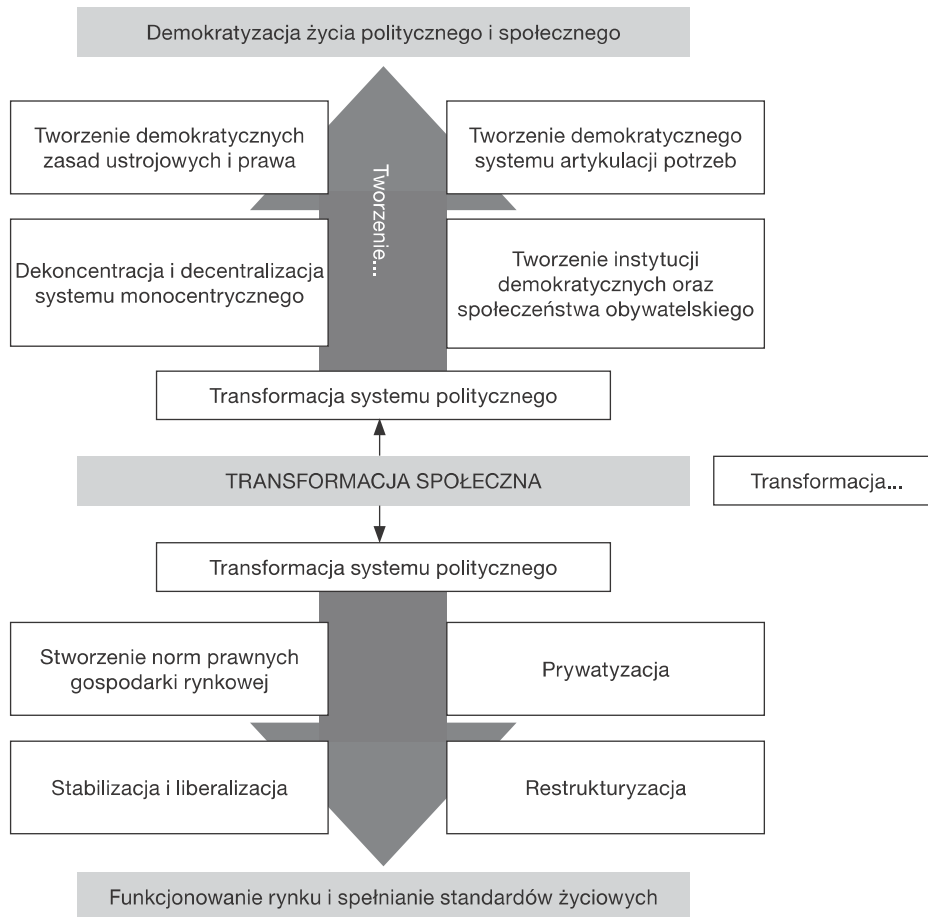
Zapoczątkowany w Polsce, w ostatniej dekadzie XX w., proces transformacji w wymiarze politycznym, gospodarczym, ekonomicznym czy społecznym przyniósł wraz z pozytywnymi cechami w wielu dziedzinach życia także efekty negatywne. W miarę upływu czasu od rozpoczęcia transformacji widać było w Polsce coraz wyraźniej, że bez zasadniczej przebudowy systemu polityki społecznej nie będzie możliwe sprostanie wyzwaniom, jakie ta transformacja niesie. Poszukując kierunków reform całej polityki społecznej i poszczególnych instytucji socjalnych, konieczne wydaje się przewartościowanie dotyczących priorytetów rozwoju i kształtu tej polityki. Konieczne wydaje się więc dokonanie głębokich przekształceń strukturalnych niezbędnych dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki, w której zasadne staje się pytanie: jak przyspieszyć wzrost ekonomiczny i przeprowadzić restrukturyzację gospodarki, minimalizując jednocześnie koszty społeczne z tym związane?<sup>275</sup>. Transformacja społeczna, jako złożony i skomplikowany proces, jest trudna do przewidzenia. W kulminacyjnym momencie tego procesu zachodzą zmiany w których dominuje załamanie się dotychczasowej równowagi. System traci wówczas na spójności i staje się nadwrażliwy na niewielkie nawet zmiany w strukturze parametrów. Transformacja jest bowiem iteracyjnym procesem, w trakcie którego reguły porządkowania mają zdolność do generowania zarówno porządku, jak i chaosu. W takich przełomowych momentach funkcjonowanie systemu nabiera cech specyficznych i daje się wyjaśnić na podstawie praw i instrumentów pochodzących z analizy systemów będących w stanie względnej równowagi<sup>276</sup>.

<sup>274</sup> J. Auleytner, *Historia polityki społecznej...*, op.cit., s. 52–53.

<sup>275</sup> M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999, s. 9–10.

<sup>276</sup> Za.: P. Płoszajski, *Polskie reformy. Trudna sztuka uczenia się i zapominania*, [w:] *Ludzie i instytucje. Stawianie się ładu społecznego*, A. Sułek, J. Stryk (red.), UMCS, Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego. T 2, Lublin 1995, s. 64.

Schemat 11. Idea procesu transformacji społecznej



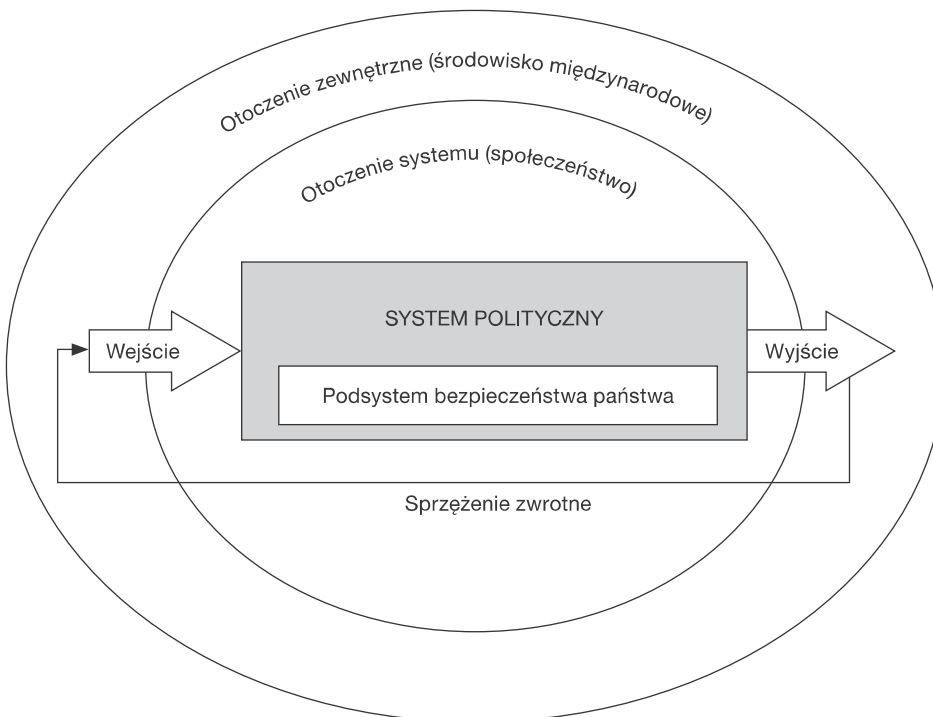
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2006, s. 132.

Z punktu widzenia potrzeb polityki społecznej, szczególnie w pierwszym okresie transformacji systemu ekonomicznego, za najbardziej istotne uznano określenie rozmiarów ubóstwa ekonomicznego oraz rozpoznanie cech strukturalnych populacji ubogich<sup>277</sup>. Zmiany polityczne i gospodarcze zachodzące po 1990 r., w Polsce oraz krajach byłego bloku wschodniego zapoczątkowały nowy, nieznan dotychczas w historii gospodarczej Europy okres transformacji systemowej.

<sup>277</sup> Zespół autorski: A. Bieńkuńska, K. Sobestjański, J. Drop, I. Jachowicz, E. Kolasa, T. Piasecki, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Studia i Analizy Statystyczne, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2013, s. 5.

W wyniku dokonujących się przekształceń społeczno-gospodarczych, rynek pracy charakteryzujący się do 1990 r. niedoborem siły roboczej, przekształcił się w rynek niedostatecznego popytu na pracę. Szczególnie w trudnej sytuacji znalazły się obszary wiejskie o dominacji państwowych gospodarstw rolnych<sup>278</sup>. Transformację systemową traktuje się jako wielki globalny proces społeczny, który sięga głęboko we wszystkie podsystemy systemu społecznego. W procesie tym szczególną rolę przypada systemowi politycznemu, o sukcesie którego zdecydują jakościowe zmiany w systemie ekonomicznym. Równoległe do kluczowych zmian zachodzących w procesie transformacji systemowej postępują zmiany w strukturze społecznej, które generują nowe układy bądź wymuszają zwolnienie tempa nawet w kierunku restauracji starych rozwiązań.

Schemat 12. Transformacja jako globalny proces społeczny



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006, s. 129.

<sup>278</sup> Cyt. za: M. Gwiazdzińska-Goraj, A. Jezierska-Thöle, *Zmiany w strukturze pracujących i bezrobocie na obszarach wiejskich Polski północnej i zachodniej oraz Niemiec wschodnich*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica Socio-Oeconomica 13, 2013, s. 115.

Szybkie przejście w połowie lat 90. od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej (określane jako „terapia szokowa”) spowodowało konwersję bezrobocia ukrytego z okresu socjalistycznego w bezrobocie jawne. Towarzyszyły temu liczne i „hojne” programy osłonowe dla „przegrywanych” będące konsekwencją wprowadzanych reform. Przyjęto wówczas liberalno-socjalny pakt „redukcja zatrudnienia odbudowana osłonami socjalnymi”. Zwolennicy uelastycznienia gospodarki (strona liberalna) traktowali osłony socjalne jako jedynie okresowy koszt transformacji, wprowadzając w kolejnych latach cięcia socjalne. Punkt równowagi osiągnięto przy bardzo niskiej stopie zatrudnienia, co oznaczało, że na dłuższą metę świadczeń osłonowych nie będzie z czego finansować. W rzeczywistości rozwiązania te oparte były na porozumieniu politycznym dzięki naciskowi związków zawodowych bez uzgodnienia tego stanowiska z partnerami społecznymi. W rezultacie zmiana układu sił między partnerami podważyła to rozwiązanie, a kolejne zmiany w układzie sił polityczno-społecznych, przyjęte przez poprzednią frakcję rządzącą, także podlegały przekształceniom<sup>279</sup>. Wytworzył się wówczas tzw. model *subprotective* (model nieosłonowy), który charakteryzował się niskimi zasiłkami otrzymywanymi przez niewielką grupę uprawnionych, brakiem aktywnej polityki rynku pracy, długotrwałym wysokim bezrobociem przy równoczesnych małych szansach na przekwalifikowanie się i brakiem zorganizowanej oraz planowej interwencji państwa<sup>280</sup>. Natomiast proces transformacji ustrojowej wiązał się ze zmianami funkcji państwa w życiu społecznym i gospodarczym. Rozpatrując aktywność w sferze realnej i sferze gospodarczej, należałoby mówić o rezygnacji podmiotów publicznych z działań w sferze realnej i z roli bezpośredniego zarządzania zasobami na rzecz wzmocnienia funkcji regulacyjnych. Zmiana funkcji podmiotów publicznych widoczna była szczególnie w dziedzinie polityki społecznej, gdzie rozpoczęły działalność podmioty prywatne, podejmujące realizację usług socjalnych na zasadach komercyjnych, niedochodowych bądź samopomocowych. Cała sfera socjalna wymagała wielu zmian, które pozwoliłyby dostosować jej mechanizmy funkcjonowania do potrzeb lokalnych społeczności. Przemiany na tym poziomie odbywały się w sytuacji ciśnienia potrzeb społeczności i zgłaszanych przez nie postulatów socjalnych<sup>281</sup>.

<sup>279</sup> M. Rymśza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexibility?* [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, M. Rymśza (red.), Wyd. IPS, Warszawa 2005, s. 30–31.

<sup>280</sup> Zob.: E. Czerka, 2008, *Polityka społeczna krajów Unii Europejskiej wobec kwestii wkraczania młodych ludzi w dorosłość*, *Studia Gdańskie*, Wizje i rzeczywistość, t. V, Wyd. Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Gdańsk 2008, s. 117.

<sup>281</sup> R. Wasylewski, *Decentralizacja polityki społecznej – rola gmin*, [w:] *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, pod red. M. Książkowski, J. Supińska, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993, s. 65–67.

W Polsce politykę społeczną w okresie transformacji cechował brak spójnej wizji urzeczywistnienia jej kształtu w nowych realiach. Jej charakterystyczną cechą w tym okresie była chaotyczność, która była wynikiem kompromisu różnych ugrupowań politycznych. Walka o władzę nie stawiała bowiem problemów społecznych w sposób uporządkowany. Ważność pojawiających się problemów socjalnych do załatwienia nie wynikała z potrzeb, ale bieżącej gry sił. Koronną tezą liberałów głoszących swój program po 1989 roku (Balcerowicz) było stwierdzenie, że polityka społeczna jest winna sytuacji gospodarczej Polski. Polityka ta bowiem prowadzi do nadmiernych obciążeń budżetu państwowego i samorządowego przez wydatki na cele socjalne<sup>282</sup>. W rozpoczętym procesie transformacji widać było wyraźnie, że bez zasadniczej przebudowy systemu polityki społecznej nie będzie możliwe sprostanie wyzwaniom, jakie niesie ze sobą proces transformacji. Nieoczekiwanie wysokie koszty społeczne towarzyszące dokonującym się przekształceniom uwidoczniły rosnącą bezradność władz publicznych w rozwiązywaniu pojawiających się problemów społecznych. Prowadzone działania doraźne – kształtowane pod wpływem zmieniającej się sytuacji gospodarczej – nie były w stanie zapobiec pojawianiu się nowych problemów społecznych. Wycofaniu się państwa z odziedziczonych po poprzednim ustroju zobowiązań socjalnych nie towarzyszyło równoległe przejmowanie tych zobowiązań przez inne podmioty. Występujący trend, który charakteryzował się postępującą coraz gwałtowniej utratą kontroli społecznej nad procesami transformacji sfery socjalnej wydawał się na dłuższą metę nie do utrzymania. System zaspokajania ważnych potrzeb ludności, który wyląniał się z tych przekształceń, nie odpowiadał oczekiwaniom żadnej z liczących się grup społecznych<sup>283</sup>.

W okresie tym prowadzono jedynie działania doraźne. Charakterystyczną główną cechą było wycofywanie się państwa z odziedziczonych po uprzednim ustroju zobowiązań socjalnych. 26 listopada Polska podpisała Europejską Kartę Społeczną (EKS), którą następnie ratyfikowała w 1997 r. Działania te stanowiły odzwierciedlenie woli przedstawicieli państwa polskiego w zapewnieniu odpowiedniego poziomu gwarancji i ochrony socjalnych praw człowieka. Przyjęcie EKS przez Polskę wyznaczyło nowy kierunek rozwoju społecznego, ponieważ przyjęcie Karty zakładało tzw. minimalny zakres zobowiązań, jakie państwo musi przyjąć na siebie, by stać się jej stroną.

Ukazując proces transformacji gospodarczej w Polsce, warto wskazać charakterystyczną jego cechę dotyczącą rynku pracy. Wówczas przejawiała się przede

<sup>282</sup> J. Auleytner, *Spory wokół socjalnych funkcji państwa*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, pod red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 337.

<sup>283</sup> M. Książkowski, *Kryzys systemu socjalistycznych gwarancji w polityce społecznej*, [w:] *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, pod red. M. Książkowski, J. Supińska, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993, s. 7–8.

wszystkim m.in. w zróżnicowaniu stóp bezrobocia między poszczególnymi województwami, a przede wszystkim między poszczególnymi powiatami<sup>284</sup>.

Jednym z obszarów bezpieczeństwa socjalnego pozostaje bezrobocie będące również problemem społecznym. Od samego początku okresu transformacji, jaki zachodził w Polsce, skala oraz jego zasięg w zasadniczy sposób oddziaływały na sytuację ogromnej liczby obywateli. Pociągały one za sobą lawinowy wzrost innych niekorzystnych zjawisk, takich jak ubóstwo i marginalizacja społeczna czy różnorodne patologie społeczne. Pierwsze regulacje z początku lat 90. ustanowiły bardzo liberalne warunki otrzymywania zarówno statusu bezrobotnego, jak i zasiłku z Funduszu Pracy, w efekcie czego większość bezrobotnych mogła z tych zasiłków korzystać<sup>285</sup>.

Głównym więc wyzwaniem i celem polityki państwa w tym zakresie stało się dążenie do ograniczenia przestrzennego zróżnicowania rynku pracy. Realizując ten cel, państwo polskie w pierwszej kolejności dążyło do monitorowania i analizowania stopnia przestrzennego zróżnicowania rynku pracy, identyfikowania najważniejszych zjawisk i tendencji zachodzących na nim oraz oceny wpływu tych tendencji na regionalne i lokalne zróżnicowanie rynku pracy<sup>286</sup>. W okresie transformacji niski poziom bezrobocia charakterystyczny był w regionach z dużym udziałem przemysłów tradycyjnych (takich jak górnictwo, hutnictwo) z uwagi m.in. na dużą siłę związków zawodowych w tych sektorach oraz w regionach z dużym udziałem rolnictwa prywatnego, które „wchłaniało” nadwyżki zasobów pracy, generując tym samym bezrobocie ukryte (głównie na terenach wschodniej Polski)<sup>287</sup>. Należy zauważyć, że zróżnicowanie przestrzenne polskiego rynku pracy przejawiało się nie tylko w zróżnicowaniu stóp bezrobocia, ale także w zróżnicowaniu wydajności pracy i płacy. Również poszczególne województwa i powiaty były zróżnicowane pod względem osiągniętej efektywności realizowanych aktywnych programów rynku pracy.

W początkowym okresie transformacji skoncentrowano się przede wszystkim na reformach ekonomicznych, którym towarzyszyło przekonanie, że wzrost gospodarczy niejako automatycznie wyeliminuje lub złagodzi najważniejsze kwestie społeczne. W kolejnych latach przy negatywnej weryfikacji tego założenia problemy społeczne

---

<sup>284</sup> W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 105–150.

<sup>285</sup> Zob.: S. Golinowska, *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach*, Studia i Analizy/Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.

<sup>286</sup> W. Jarmołowicz, M. Pilc, *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce*, [w:] *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Perspektywa europejska*, E. Małuszyńska (red.), Wyd. Naukowe Bogucki, Poznań 2013, s. 161.

<sup>287</sup> E. Kwiatkowski, T. Tokarski, *Bezrobocie regionalne w Polsce w latach 1995–2005*, *Ekonomista*, nr. 4, s. 445–446.

pozostawały ciągle nierozwiązane. Szczególny nacisk kładziony był na problemy ekonomiczne oraz wymogi integracji europejskiej, które nie spowodowały adaptacji socjalnych w tym zakresie zarówno w skali państwa, jak i standardów UE. Brak docelowej wizji polityki socjalnej, pojmowanej jako całościowo identyfikującej się i podlegającej modernizacji długofalowych zmian, nie przyczynił się do poprawy jej funkcjonowania na najwyższych szczeblach decyzyjnych. Ciągłe rozwiązania w tym zakresie były zróżnicowane, od nieskutecznych prób zredukowania tej polityki do działań osłonowych na początku okresu transformacji. Działania te przyjmowały różnorakie formy od przewagi perspektywy „ratowniczej” nad antycypacją zagrożeń w poglądach dotychczasowych rządów, do cyklicznego hojnego „rozdawania prezentów” socjalnych w okresach przedwyborczych<sup>288</sup>.

Konkurencja polityczna i koniunktura wyborcza to kolejny element, który ma wpływ na wydatki socjalne. Im większa jest konkurencja na scenie politycznej, a tym samym częstsza zmiana władz, szczególnie między przeciwnymi obozami politycznymi, tym wydatki socjalne są wyższe. Partie polityczne realizując populistyczne programy (zazwyczaj obiecują więcej niż można dać), wygrywają wybory. Natomiast partie rządzące, by przekonać do siebie elektorat, w ostatnim roku kadencji opracowują budżet (tzw. wyborczy), który obejmuje wyższe wydatki socjalne.

Transformacja zmieniła również strukturę społeczno-zawodową ludności. Zmalała liczba osób utrzymujących się z dochodów z pracy własnej, a znacznie wzrosła liczba osób posiadających niezarobkowe źródła utrzymania (emeryci, renciści i bezrobotni). Zmianie uległy także proporcje tradycyjnych grup społecznych, zmniejszyła się liczba robotników przemysłowych, jak również dostrzegalnym zjawiskiem stało się zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej różnych kategorii w obrębie tych grup: robotników poszczególnych branż i sektorów gospodarki, robotników wielkoobszarowych czy pracowników o niższych klasyfikacjach. Chociaż obraz tworzącej się nowej specyficznej struktury społecznej był zróżnicowany w poszczególnych krajach, których dokonywały się przeobrażenia ustrojowo-systemowe (społeczeństwa Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej), to co do zasady społeczeństwo zostało zredukowane do dwóch części: uprzywilejowanej nomenklatury i reszty, którą zasadniczo zrównano pod względem majątkowym i dochodów oraz pozbawiono rzeczywistego wpływu na władzę. W procesach tych zmian wyeliminowano również socjalną różnorodność interesów. Kraje socjalistyczne większą wagę przywiązywały do pierwotnej dystrybucji dochodu narodowego jeszcze na szczeblu produkcji, którą osiągnano poprzez dążenie do utrzymania stanu

---

<sup>288</sup> C. Żołędowski, *Uwarunkowania polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 62–63.

pełnego zatrudnienia. Pewność pracy i płacy stanowiła w tych krajach podstawę systemu bezpieczeństwa socjalnego. Państwo pełniąc dominującą rolę, określało wysokość płac, które będąc na niskim poziomie, cechowały się stosunkowo małymi rozpiętościami płacowymi, co nie wymagało konieczności znacznego korygowania pierwotnego podziału dochodów przez świadczenia socjalne. W systemie zabezpieczenia społecznego brakowało jednak świadczeń na rzecz bezrobotnych, a systemy pomocy społecznej były z reguły o wiele słabiej rozwinięte niż w krajach gospodarki rynkowej. W państwach tych system bezpieczeństwa socjalnego charakteryzował się wysokimi dotacjami państwowymi do cen podstawowych towarów i usług oraz powszechnym dostępem do bezpłatnych lub niskopłatnych usług socjalnych.

Rozpoczęty w krajach Europy Środkowej i Wschodniej proces budowy gospodarki rynkowej stosunkowo szybko doprowadził do tego, że dotychczasowe podstawowe gwarancje bezpieczeństwa socjalnego przestały obowiązywać. Pełne zatrudnienie ustąpiło miejsca kilkunastoprocentowemu bezrobociu, zlikwidowano lub poważnie ograniczono dotacje do cen niemal wszystkich towarów i usług, wprowadzono lub zwiększono opłaty za korzystanie z powszechnie dostępnych usług socjalnych. Procesowi temu towarzyszył również spadek płac realnych i dochodów gospodarstw domowych. Wszystkie te czynniki wpływały determinująco na specyfikę socjalistycznego modelu polityki społecznej, co spowodowało, że sposoby zapewniania bezpieczeństwa socjalnego przestały być stosowane. Konsekwencją takich działań było obniżenie się standardu życia dużych grup społecznych, znaczne rozszerzenie się sfery niedostatku oraz znaczący spadek zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności. Działania te spowodowały wyraźny wzrost presji na system zabezpieczenia społecznego i inne programy socjalne, od których oczekiwano adekwatnej kompensaty utraconych dochodów i osłony przed zagrożeniami związanymi z recesją i procesami urynkowienia gospodarki. Transformacja ustroju politycznego i gospodarczego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej postawiły przed polityką socjalną kilka głównych wyzwań i działań, do których możemy zaliczyć:

- dążenie do stworzenia efektywnego systemu osłony socjalnej i gwarancji dochodowych;
- wprowadzenie zupełnie nowych świadczeń socjalnych (np. zasiłki dla bezrobotnych, mieszkaniowe, możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez osoby zwalniane z pracy);
- wprowadzenie lub polepszenie (w większości byłych krajów socjalistycznych) mechanizmów waloryzacji świadczeń socjalnych i płac;
- dążenie do stymulowania rozwoju sektora pozarządowego i odrodzenia się „społeczeństwa obywatelskiego” zdolnego do samoorganizowania się, rozwoju działań charytatywnych nienastawionych na osiągnięcie zysku.



Działania te przyczyniły się do złagodzenia spadku standardu życia ludności, zwłaszcza tych grup społecznych których głównym źródłem dochodów były świadczenia socjalne. Szybko jednak w tych państwach dostrzeżono, że utrzymanie przyjętego początkowo relatywnie wysokiego poziomu ochrony socjalnej przekracza możliwości finansowe państwa. W krajach transformujących swój system społeczno-gospodarczy zaobserwować można było stopniowe ograniczanie zakresu waloryzacji i indeksacji płac i świadczeń socjalnych. Zmiana dotyczyła stopniowego przejścia z pełnego zakresu osłony socjalnej w kierunku koncentracji na niesieniu pomocy wszystkim grupom najbardziej potrzebującym. W kolejnym nurcie działań który dotyczył bezrobocia, koncentrowano się przede wszystkim na problemach w aspekcie zapewnienia środków utrzymania osób pozostającym bez pracy. Istotne też okazały się działania mające na celu dostosowanie programów socjalnych do powstającej gospodarki rynkowej i zmniejszających się możliwości finansowych państwa. Zmiany dotyczyły przełamania monopolu władz publicznych w świadczeniu usług socjalnych. Wzrastająca liczba instytucji pozarządowych (nastawionych na osiągnięcie zysku i typu *non-profit*) oraz postępująca w wyniku tych procesów pluralizacja systemów pomocowych miała bardziej żywiołowy charakter niż faktyczne znaczenie. Władze publiczne raczej biernie godziły się na utratę monopolu w sferze socjalnej niż stymulowanie rozwoju podmiotów pozarządowych. Szczególnie dynamiczny rozwój sektora *non-profit* w okresie polskiej transformacji po roku 1989 przyczynił się do pozytywnych zmian, jakie zaszły w polityce społecznej. Sektor *non-profit* nazywany jest niekiedy trzecim sektorem, sektorem pozarządowym, niezależnym, społecznym lub niekomercyjnym. Działalność organizacji wchodzących w jego skład ukierunkowana jest na cele społecznie użyteczne, a nie na korzyści jej członków i dotyczy także usług socjalnych. Organizacje świadczące pomoc społeczną i usługi socjalne nastawione są tutaj głównie na pomoc rodzinom z problemami społecznymi, chorym, niepełnosprawnym czy najuboższym<sup>289</sup>.

Z prowadzenia działalności socjalnej praktycznie wycofały się zakłady pracy. W pierwszych latach transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej polityka społeczna zdominowana była przez działania doraźne, będące przede wszystkim reakcją na głęboką recesję gospodarczą i towarzyszący jej kryzys finansów państwa. Realizowane było to pod hasłem zastąpienia dotychczasowej „powszechnej nadopiekuńczości” państwa selektywnymi działaniami osłonowymi, które w pierwszej kolejności chronić miały grupy najsłabsze. Wycofaniu się państwa ze zobowiązań socjalnych, będących spuścizną minionego systemu, nie towarzyszyło równoległe

---

<sup>289</sup> E. Leś, *Sektor non-profit*, [w:] *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, M. Książkowski, J. Supińska (red.), Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993, s. 78.

przejmowanie tych zobowiązań przez inne podmioty. Wynikało to również z faktu, że we wszystkich krajach, w których postępował proces transformacji, priorytetem okazały się zmiany i reformy systemu politycznego przed reformami polityki społecznej. W praktyce programy reform socjalnych postrzegane były głównie jako obciążenie dla procesu reform. Pojawiające się niekorzystne zjawiska społeczne takie jak bezrobocie, ubóstwo, bezdomność itp., traktowane były jako oczywiste i konieczne „ofiary” procesu urynkowania gospodarki. Chociaż społeczeństwo ponosiło wysokie koszty dokonujących się przemian i rosło rozczarowanie i niezadowolenie społeczne znacznej części ludności, to nie przyczyniło się to do zwiększonego zainteresowania sprawami społecznymi i nie zaowocowało wypracowaniem jasno określonych kierunków przekształceń sfery socjalnej<sup>290</sup>.

Procesowi transformacji ustroju politycznego i gospodarczego towarzyszą głębokie zmiany w sferze społecznej. Wiązały się one z tym, że dotychczasowe „socjalistyczne” gwarancje dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego obywateli przestały obowiązywać. Pełne zatrudnienie zostało zastąpione przez kilkunastoprocentową stopę bezrobocia, zlikwidowano lub znacznie zmniejszono dotację do cen podstawowych towarów i usług, wprowadzono lub zwiększono opłaty za korzystanie z niektórych usług publicznych oraz znacznie ograniczono działalność socjalną zakładów pracy. Jednocześnie reformy socjalne, jakie dokonywały się w byłych krajach socjalistycznych, przebiegały o wiele wolniej niż przekształcanie gospodarki czy systemu politycznego<sup>291</sup>. Dopiero wraz z wprowadzeniem gospodarki rynkowej zaczynają się wytworzać klasy społeczne, sprzeczności interesów, a wraz z nimi odpowiednie społeczne instytucje<sup>292</sup>. Przeobrażenia te oraz uboczne następstwa reformowania gospodarki powodują, że społeczeństwo czuje się całkowicie opuszczone przez racjonalnie myślącą władzę państwową. W miejsce centralnie planowanej gospodarki wykształca się system gospodarki kapitalistycznej, a jej reforma przebiega w postaci trzech równoległych zachodzących procesów: stabilizacji, modernizacji i reformy systemu kierowania.

Z reformą gospodarki wiążą się także koszty społeczne. Wprowadzanie gospodarki rynkowej, pomimo że służy osiągnięciu dużych zdolności wytwórczych i dobrobytowi, to jednak w fazie przejściowej ma efekty odwrotne. Istotnym więc zabiegiem pozostaje stworzenie takiego programu modernizacji, poprzez który

---

<sup>290</sup> Cyt. za: M. Książkowski, *Model polityki społecznej*. Opracowanie PBZ. Zeszyt nr 3, IPiSS IPPS UW, Warszawa 1999, s. 26–37.

<sup>291</sup> M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. Śląsk Katowice 1999, s. 74–75.

<sup>292</sup> Zob.: A. Sobczyk (red.), *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, Fundacja im. Friedricha Eberta oraz UJ, Kraków 2008.

konieczność zdobycia akceptacji społecznej przy zawężonym consensusie wymagać powinna stosowania stopniowych rozwiązań reformatorskich<sup>293</sup>.

Pomimo tych przekształceń i zmian struktura społeczeństwa polskiego zachowuje swoiste cechy na tle rozwiniętych gospodarczo państw.

W latach 1990–1999 zakres zmian systemowych, jaki objął politykę społeczną był pozornie duży. Przyczynił się on do utworzenia urzędów pracy i przekształceń pomocy społecznej, kończąc na reformach ochrony zdrowia, edukacji i ubezpieczeń społecznych. Zmianom tym można przypisać trzy najważniejsze cechy:

- **interwencyjność**, której istotą było reagowanie na skutki reform gospodarczych, szczególnie tych widocznych w polityce, wobec bezrobocia i pomocy społecznej;
- **komercjalizacja**, której istotą było dążenie do utrzymania określonego poziomu deficytu budżetowego;
- **zdominowanie zakresu i tempa przekształceń przez mechanizmy przetargu politycznego**, w którym udział brały najsilniejsze grupy społeczne<sup>294</sup>.

W konsekwencji tych zmian reformowała się sfera społeczna, która tworząc model polskiej polityki społecznej, ani nie odpowiadała wymogom gospodarki rynkowej, ani nie sprzyjała zaspokajaniu na właściwym poziomie potrzeb obywateli i przywracaniu naruszonego po 1989 roku bezpieczeństwa socjalnego. Określenie tego modelu jako liberalny budzi wiele kontrowersji, ponieważ jest on bardzo nieefektywny w podstawowych obszarach swojej działalności. Pomimo rekordowo wysokich wśród państw regionu transferów społecznych nie udaje się zahamować narastania ubóstwa i rozwarstwienia społecznego, ponieważ środki nie trafiają w dużej mierze tam, gdzie ich najbardziej potrzeba. Dramatycznie zwiększa się liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej, której towarzyszy słaba ochrona grup, które nie są w stanie zadbać o swój dobrobyt. Należą do tej grupy osoby stare, chore, niepełnosprawne oraz dzieci w rodzinach dysfunkcyjnych. Dochodzą do tego jeszcze problemy wielomilionowego bezrobocia.

Dzięki procesom transformacji uwarunkowania polityki społecznej w Polsce uległy głębokim przekształceniom. Szczególnie istotna okazała się reforma systemu kierowania poprzez wprowadzenie gospodarki rynkowej, z reformą cen, prywatyzacją i stwarzaniem właściwych ram w dziedzinie prawa i polityki

<sup>293</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Transformacje systemowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Wiedza o społeczeństwie. Zarys wykładu*, K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Fundacja „POLITEJA”, Warszawa 2000, s. 390–395.

<sup>294</sup> C. Żołędowski, *Uwarunkowania polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 66–67.

gospodarczej<sup>295</sup>. Stwierdzić należy jednak, że okres transformacji nie miał jasnego kierunku rozwoju polityki społecznej, mimo deklaracji, że będzie współtworzyć społeczną gospodarkę rynkową. W rzeczywistości była ona raczej socjalistyczna, ponieważ sprowadzała się do ochrony tradycyjnych praw pracowniczych, ochrony słabszych, respektowania praw nabytych, równości dostępu do usług społecznych czy zwalczania ubóstwa. Z jednej strony działania jej chroniły poszkodowanych w wyniku zachodzących przemian, zwiększając transfery pieniężne i dezaktywizując pracujących, z drugiej wspomagała indywidualne rozwiązywanie problemów socjalnych, a także komercjalizację usług społecznych. Podejmowane decyzje w sferze społecznej podejmowane były pod wpływem bieżących konieczności i nacisków. Związane były one z obawami i kosztami radykalnych przekształceń powodujących zagrożenie ubóstwem w wyniku prywatyzacji, restrukturyzacji i bankructwa zakładów pracy wyposażonych w liczne świadczenia socjalne. Działania takie obniżały stopę pracujących i zwiększały koszty zabezpieczenia społecznego, tym samym coraz bardziej zubożając sferę publiczną w aktywnej polityce rynku pracy i usług społecznych. Duży był również wpływ rozwiązań promowanych przez zinstytucjonalizowane grupy interesu oraz organizacje międzynarodowe. Przeprowadzając reformy systemowe, które w znacznej mierze ograniczały świadczenia socjalne w poszczególnych dziedzinach, opierano się na uproszczonych tezach i wyrywkowych doświadczeniach krajów zachodnich, w których dominował pogląd, że istnieją sprawdzone wzory, które trzeba tylko wdrożyć. W scenariuszach tych nie brano pod uwagę poziomu rozwoju kraju, jego zróżnicowania regionalnego oraz innych cech strukturalnych. Brakowało także całościowego widzenia problemów społecznych wymagających skoordynowanego działania. Reformy polityki społecznej podejmowane były fragmentarycznie, bez koordynacji z innymi dziedzinami lub w dłuższym okresie, co w konsekwencji wpłynęło na zachwianie równowagi w licznych systemach społecznych oraz powołanych do tego instytucjach. W zachodzących procesach transformacji wskazuje się na dominację wartości materialistycznych, które wiążą się z fazą rozwoju ekonomicznego związaną z warunkami materialnymi, poczuciem bezpieczeństwa socjalnego, braku zagrożenia<sup>296</sup>. Największe zmiany dokonały się także na płaszczyźnie ustrojowo-politycznej, ekonomicznej czy demograficznej<sup>297</sup>.

<sup>295</sup> Zob.: M. Dauderstädt, M. Domitra, M. Ehrke, *Solidarität mit Osteuropa: Kooperation statt Katastrophe*, „Vierteljahrsberichte. Sonderheft”, Published 1992 by Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn. Written in German. 1992, s. 85–97.

<sup>296</sup> S. Golinowska, *Wyzwania polskiej polityki społecznej w warunkach globalizacji oraz integracji z Unią Europejską*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, S. Golinowska, M. Boni (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE, nr 65/2006. Warszawa 2006, s. 22–27.

<sup>297</sup> C. Żołędowski, *Uwarunkowania polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 67.

Transformacji ustroju politycznego i gospodarczego nie towarzyszyła spójna wizja urzeczywistnienia polityki społecznej w nowych realiach. Kolejne rządy „solidarnościowe” koncentrowały swoją uwagę na reformie gospodarki i systemu sprawowania władzy, pozostawiając kwestię generalnej reformy polityki społecznej nma marginesie swoich zainteresowań<sup>298</sup>. W praktyce programy socjalne postrzegane były głównie jako obciążenie dla procesu reform, nie zaś jako ważny pozytywny czynnik transformacji ustrojowej i wzrostu gospodarczego. Rządowi ekonomiści zdawali się wierzyć w to, że rozwiązywanie głównych problemów społecznych powinno nastąpić automatycznie, drogą generalnej transformacji ustroju społeczno-gospodarczego, traktując koszty społeczne reform jako oczywiste i konieczne w procesie urynkwienia gospodarki. Gwałtowne wycofanie się państwa z zobowiązań socjalnych odziedziczonych po poprzednim ustroju nie postępowało równoległe z przejmowaniem tych obowiązków przez inne podmioty. Twierdzi się, że transformacji ładu społeczno-ekonomicznego nie da się przeprowadzić zbyt raptownie, ponieważ koszty społeczne tego procesu nie są do udźwignięcia dla znacznej części ludności. Zarówno tempo, jak i rodzaj reform powinny być dostosowane do możliwości adaptacyjnych społeczeństwa i bardziej równomiernie obciążać wszystkie grupy społeczne, utrzymując lub co najwyżej nieznacznie ograniczając dotychczasowy zakres odpowiedzialności „socjalnej” państwa.

Z drugiej jednak strony, w okresie transformacji mało realne było utrzymanie lub nieznaczne ograniczenie rozmiarów działalności socjalnej państwa przede wszystkim ze względów finansowych. Możliwość wprowadzenia w życie wariantu „liberalizacji” polityki społecznej budziło w tamtym czasie nie tylko wiele wątpliwości, ale również nie gwarantowało skutecznego rozwiązania problemów społecznych<sup>299</sup>. Można zaobserwować silną presję na utrzymanie „zdobyczy” socjalnych uzyskanych w poprzednim ustroju. W pierwszych latach transformacji zachowano w niemal niezmiennym kształcie system pieniężnych świadczeń socjalnych, w dużym stopniu kosztem znacznej deregulacji sfery usług społecznych oraz kosztem świadczeń rzeczowych i pomocy dla osób pozostających bez pracy. Jednocześnie wydaje się, że mimo faktycznego wycofania się państwa z niektórych rodzajów działalności socjalnej i przełamania monopolu władz publicznych w świadczeniu wielu usług socjalnych dominująca pozycja państwa w sferze socjalnej nie została w istotny sposób podważona. To państwo pozostawało ciągle głównym graczem odpowiedzialnym za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne obywateli. Bardziej realne wydają się rozwiązania charakterystyczne dla modelu korporacyjnego, polegające na lepszym zharmonizowaniu publicznych

<sup>298</sup> Zob.: B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 125–137.

<sup>299</sup> M. Książkowski, *Jaki model przemysłowej polityki społecznej w Polsce. Od socjalistycznych gwarancji do społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, M. Książkowski, J. Skupińska (red.), Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993, s. 137–139.

systemów świadczeń socjalnych z wymogami gospodarki rynkowej. Podjęte działania zwiększające ubezpieczeniowy charakter świadczeń i usług socjalnych można uznać za kroki upodabniające systemy socjalne w krajach Europy Środkowej do systemów funkcjonujących w Europie Zachodniej. Model polityki społecznej, jaki wyłoni się w wyniku tej ewolucji, będzie prawdopodobnie przybierał scenariusz „żywiłowej” ewolucji będący swoistą mieszanką modelu socjalistycznego z elementami modelu liberalnego i korporacyjnego. Jednocześnie wydaje się również, że zachowana zostanie dominująca rola władz publicznych w sferze socjalnej. Odchodzenie od „socjalistycznych” gwarancji bytu i bezpieczeństwa socjalnego jednostki musi doprowadzić w krajach Europy Środkowej i Wschodniej do wykształcenia się pewnej „odmiany” społecznej gospodarki rynkowej, w której dominować będą zdolności osiągania *consensusu* wokół „solidarystycznych” modeli zaspokajania potrzeb<sup>300</sup>.

Czas przemian ustrojowych ze swej natury był czasem braku równowagi we wszystkich sferach społecznej organizacji. Dotyczył on zarówno tych, którzy zyskali, i tych, którzy na tym tracili. Praktycznie oznaczało to rosnącą liczbę konfliktów społecznych i coraz silniejszą potrzebę polityki zmierzającej do odzyskiwania równowagi przez cały system społeczno-ekonomiczny. Stąd też konieczność prowadzenia polityki stabilizującej istniejący układ z równocześnie prowadzoną polityką stabilizującą. Jednocześnie zmiany te dotyczyły przemian systemowych, w rozwiązaniu których warunkiem *sine qua non* była dobrze wyważona i prowadzona aktywna polityka bezpieczeństwa socjalnego państwa.

Szczególne znaczenia w ostatnich latach przybiera skala zjawiska ubóstwa ekonomicznego w Polsce (lata 2010–2012), a szczególnie ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej poziomu minimum egzystencji). Zasięg ubóstwa<sup>301</sup> jest zróżnicowany w zależności od grupy społeczno-ekonomicznej, określanej na podstawie przeważającego źródła dochodów. W 2013 r. Główny Urząd Statystyczny przedstawił dane dotyczące ubóstwa w Polsce. Poniżej poziomu minimum egzystencji żyło 7,4% osób, czyli o 0,6 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim (około 230 tys. osób). Ze statystyk

<sup>300</sup> M. Książkowski, *Model polityki społecznej*. Opracowanie PBZ. Zeszyt nr 3, IPiSS IPS UW, Warszawa 1999, s. 36–40.

<sup>301</sup> Za ubóstwo – uważa się taką sytuację, w której występuje niedostateczne zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki, zredukowanych dodatkowo do sfery konieczności egzystencjalnej. Oznacza to sprowadzanie ubóstwa wyłącznie do materialnego wymiaru życia społecznego. We współczesnej literaturze przedmiotu definiowanie ubóstwa coraz częściej jest określane jako nieistnienie lub zakłócenie stanu równowagi między określonym systemem potrzeb a poziomem ich zaspokojenia. Obejmować ono może wiele aspektów życia ludzkiego, poza kwestią materialną, również m.in. sferę kultury, nauki, języka, a nawet moralność. Ubóstwo odnosić się może także nie tylko do naturalnych wymogów trwania życia ludzkiego, ale także do szerokiego obszaru wartości uznawanych przez jednostkę. Zob.: A. Lipski, *Ubóstwo poza sferą konieczności egzystencjalnej*, [w:] *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, L. Frąckiewicz (red.), Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1993, s. 27–34.

wynika, że ponad 2,8 mln osób w Polsce żyje w skrajnej nędzy. Szczególnie podatne na to zjawisko są gospodarstwa domowe w których żyją osoby bezrobotne utrzymujące się z tzw. innych niezarobkowych źródeł (ok. 22% osób), w tym przede wszystkim gospodarstwa, których podstawę stanowiły świadczenia społeczne inne niż renty i emerytury (stopa ubóstwa skrajnego na poziomie ok. 28%). Istotnym czynnikiem wpływającym na zagrożenie ubóstwem pozostaje wykształcenie. Im jest ono wyższe tym mniejsze ryzyko życia poniżej minimum egzystencji. Szczególną grupę, podatną na zagrożenie ubóstwem skrajnym, stanowią rodziny wielodzietne. W 2013 roku poniżej poziomu egzystencji żyła co dziesiąta osoba w gospodarstwach małżeństw z trójką dzieci oraz około 23% osób w gospodarstwach małżeństw z czwórką i większą liczbą dzieci. Również istotnym elementem zwiększającym ryzyko zagrożenia ubóstwem jest obecność osoby niepełnosprawnej. Stopa ubóstwa skrajnego z osobą niepełnosprawną w gospodarstwach domowych wynosi ok. 11%, a bez osób niepełnosprawnych w roku 2013 kształtowała się na poziomie 6%. Zagrożenie ubóstwem w znacznym stopniu dotyczy także mieszkańców wsi niż ośrodków miejskich. Różnica ta jest szczególnie wyraźna, gdy porównuje się sytuację na wsi z sytuacją w największych miastach. Różnica ta widoczna jest także regionalnie. Największy odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej minimum egzystencji zaobserwowano w województwie warmińsko-mazurskim (ok. 3%) oraz podlaskim (ok. 11%).

Prowadzenie racjonalnej polityki socjalnej w Polsce wydaje się bardzo trudne. Rozstrzygnięcia z początkowego okresu transformacji wymagają dzisiaj przemyślenia i kolejnych dostosowań oraz reform. Widać bowiem, że niektóre elementy składowe systemu bezpieczeństwa socjalnego przysparzają zbyt wiele efektów przewrotnych i ponoszonych kosztów, a niektóre z nich nie spełniają oczekiwanych funkcji. Brakuje również odpowiednich instytucji i instrumentów w państwie, które mogłyby efektywnie rozwiązywać nowe kwestie socjalne odpowiadające współczesnym wyzwaniom. Problemy te oraz sposoby ich rozwiązywania traktowane są często w sposób instrumentalny, wkomponowany w dyskurs i retorykę zdobywania kapitału politycznego (walki o władzę), a nie merytorycznego podejścia do rozwiązywania tych problemów. W debacie tej zauważalne są również głosy nawiązujące do bardziej jednostronnie interpretowanej idei równości społecznej i uniwersalnych instrumentów polityki społecznej, a z drugiej strony do indywidualnej oraz rodzinnej odpowiedzialności i świadczeń adresowanych. Także podstawy stymulujące prawo i tworzenie norm, nie stanowią wystarczającej przesłanki do tworzenia odpowiedzi na aktualne problemy i wyzwania polityki socjalnej, ponieważ niejednokrotnie oparte i zdefiniowane są na niedostatecznym systemie wartości, z *a priori* wmontowanymi konfliktami, które nie uwzględniają nowych potrzeb i ograniczeń.

W konsekwencji efektywność podejmowanych decyzji jest bardzo niska, narażona na wiele napięć, trudne negocjacje, konieczność zawierania niezadowolających

kompromisów, a w rezultacie podziałów i sporów politycznych w procesie podejmowania decyzji w tym obszarze działalności państwa. Wydaje się, że państwo polskie i jego dotychczasowy rozwój związany z zachodzącymi procesami europeizacji i globalizacji przysparza mu wiele uciążliwych kwestii socjalnych, których wpływ na dalszy rozwój staje się coraz bardziej destrukcyjny. Często bowiem działania państwa oraz działania pomniejszania tych problemów należą do spóźnionych, a w konsekwencji należą do mało efektywnych<sup>302</sup>.

## Europeizacja

Niewątpliwie duży wpływ na bezpieczeństwo socjalne wywierają procesy europeizacji (ale również i globalizacja). Zapoczątkowane w 1989 roku rewolucyjne zmiany ustrojowe, niezależnie od ich implikacji wewnętrznych, stawiały kraje Europy Środkowej i Wschodniej w nowym świetle perspektywy rozwoju Starego Kontynentu. Likwidacja ideologiczno-politycznego podziału Europy pobudzała nadzieję na przyspieszenie procesu ogólnoeuropejskiej integracji. Ogólnoeuropejska integracja w płaszczyźnie ekonomicznej była jednak nie do pomyślenia bez integracji na polu społecznym tzn. bez odpowiednich zmian i procesów dostosowawczych w rozległej sferze społecznej. Dowodzą tego procesy integracyjne dokonujące się na Zachodzie Europy, w których regionalnemu ujednoczeniu struktur i mechanizmów gospodarczych muszą towarzyszyć – i towarzyszą – stosowne przedsięwzięcia adaptacyjne w dziedzinie szeroko rozumianej polityki społecznej<sup>303</sup>.

Wpływ procesu integracji europejskiej na problemy socjalne występujące w Polsce, do których zalicza się niską stopę zatrudnienia, ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz nierówności, a także złe funkcjonowanie wielu instytucji społecznych i publicznych prowadzi do szerszej i dłuższej perspektywy działania oraz ustalenia wspólnych priorytetów działań. Obawy przed europejskim modelem socjalnym, który wydaje się być zbyt kosztowny dla gospodarki a tym samym nie pomagają wnieść pożądanego argumentów do myślenia o przyszłości europejskiego *welfare state*. Dylematy, przed jakimi stanęła polska polityka społeczna, wynikają nie tylko z uczestnictwa w UE, zwiększonej siły wpływów świata zewnętrznego, ale również z nowych i nasilających się tendencji niekorzystnego kierunku rozwoju społecznego. Z jednej strony wyrażane są (nie bez podstawne) obawy, że europejski model socjalny stanie się obciążeniem dla gospodarki, a w konsekwencji utrudni

<sup>302</sup> S. Golinowska, M. Boni, *O nowych i starych dylematach polityki społecznej w Polsce*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, S. Golinowska, M. Boni (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE, nr 65/2006. Warszawa 2006, s. 11–13.

<sup>303</sup> W. Anioł, *Formowanie się europejskiej przestrzeni społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Doświadczenia i perspektywy*, M. Książkowski, M. Szyłko-Skoczny (red.), IPS UW, Warszawa 1991, s. 202.



osiąganie przez nią konkurencyjności i dynamicznej możliwości rozwoju, z drugiej brak polityki społecznej nastawionej na rozwój kapitału ludzkiego oraz osiągnięcie spójności może przynieść bardzo wysokie koszty. Unia Europejska, będąca jednym z najbogatszych obszarów świata, boryka się z problemami zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych związanych z ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Kwestie te pozostają bolesne nie tylko dla samej UE, ale również dla wszystkich rządów i społeczeństw które w tym procesie uczestniczą. Wykluczenie społeczne należy rozważać w kontekście systemu zabezpieczenia socjalnego. Są to te osoby, które z różnych względów, a przede wszystkim z powodu problemów z zatrudnieniem, nie nabyli uprawnień socjalnych. Istnienie zjawiska wykluczenia społecznego oraz związanego z nim ubóstwa związane jest z niesprawiedliwością społeczną oraz zanikiem solidarności społecznej. Niesprawiedliwość powoduje nierówny dostęp do wartości społecznych, takich jak praca czy edukacja. W przypadku pracy jest to zanik poczucia pewności co do zatrudnienia, a w przypadku edukacji blokowany jest dostęp do kolejnych stopni edukacji formalnej.

W refleksji nad rozwojem polityki socjalnej pojawia się ogólny problem dotyczący kwestii przewidywalności dalszych rozwiązań i scenariuszy. Wynikają one mogą również z nagłego i niespodziewanego kryzysu gospodarki amerykańskiej, którego skutki przetaczają się przez cały świat, oznaczając swoiste społeczno-ekonomiczne tsunami. Kryzys ten dotarł do Europy bez wyraźnych zapowiedzi i zastał ją nieprzygotowaną do obrony. Z drugiej strony prognozowanie scenariuszy rozwoju polityki bezpieczeństwa socjalnego związane jest i dotyczy naszego udziału w UE. Członkostwo w tej organizacji, w której nie ma klarownej wizji, jaka będzie Europa za 20 lat, jest trudne w ocenie rozwoju i prognozowania bezpieczeństwa socjalnego. Tym bardziej prognoza staje się potrzebna, ponieważ wpisana w scenariusze rozwoju daje alternatywę, a w rezultacie siłę struktury społecznej. Rozwiązania takie wprowadzają jakościowo nowy czynnik w prognozowaniu, w którym narodowa polityka socjalna musi uwzględniać standardy i procedury unijne. W procesie tym zmienia się także sposób finansowania zadań socjalnych na rzecz budżetu zadaniowego.

W procesie europeizacji bezpieczeństwa socjalnego podstawą prognozy w postaci scenariuszy jest struktura społeczna, która wydaje się zasadna dla celowości działań państwa i innych podmiotów oraz wyjątkowo przydatna dla przyszłych prognoz. Jako złożony i zróżnicowany wewnętrznie zbiór może stanowić odpowiedź i alternatywę na kryzys czy zachodzące w niej procesy uodparniające czy degradujące. To właśnie struktura społeczna, którą posiada każdy naród, świadczy o sile społeczno-ekonomicznej zbiorowości. Narastający kryzys ekonomiczny w Europie wywołał problem integralności struktur społecznych, stawiając zasadnicze pytanie, czy bronić narodowe struktury społeczne, czy próbować się integrować.

Niewątpliwie scenariusze rozwoju mają ścisły związek z sytuacją demograficzną, która wyznacza działania na całe pokolenia. Starzenie się ludności pozostaje problemem nie tylko Polski, ale i UE. Słabnąca struktura narodu będzie traciła naturalną odporność na kryzys, gdyż coraz mniej pracujących ludzi będzie świadczyć swoimi podatkami na fundusze zabezpieczenia społecznego. Dodatkowym elementem pozostaje zadłużenie państwa, które jeżeli będzie rosnąć to spowoduje konieczność oszczędności budżetowych które w pierwszej kolejności obejmą wydatki socjalne.

Konieczność reformowania polityki społecznej wynikała z charakteru i wzrostu uwarunkowań zewnętrznych, związanych w konsekwencji z procesem integracji europejskiej i stałym procesem zwiększania udziału Polski w globalnej gospodarce<sup>304</sup>. Korzystne wydaje się włączenie polskiej polityki społecznej w realizację europejskich strategii społecznych, których celem pozostaje uzyskanie silnego sprzężenia celów ekonomicznych z celami społecznymi. Integracja europejska dla Polski stwarza nowe wyzwania w realizacji celów społecznych, których sami w warunkach słabego państwa nie moglibyśmy zrealizować. Procesy te pozostają dużym wyzwaniem dla rozwoju polityki społecznej w Polsce, która powinna być w zgodzie z założeniami europejskiego modelu społecznego. Aktywizacja polskiej polityki społecznej w duchu deklarowanego w UE modelu socjalnego wymagać będzie istotnych zmian dotyczących wydatków społecznych. Dotyczyć one powinny ograniczenia pieniężnych transferów społecznych na korzyść większej motywacji umożliwiającej branie spraw w swoje ręce. Proces ten powinien zaczynać się już od edukacji i zatrudnienia w kierunku przedsiębiorczości i społecznego zaangażowania.

Zakres i kierunki tych zmian składają do oceny, że niewystarczające jest stawić czoła nowym wyzwaniom, biorąc pod uwagę dużą niestabilność otoczenia, w którym przyszło działać, ale także obecność w procedurach podejmowania decyzji. Wymaga to stałego wzmacniania konkurencyjności gospodarki, która powinna sprostać oczekiwaniom społecznym. Zasadne więc wydaje się stwierdzenie, że w procesie ewolucji polityki społecznej w kolejnych latach istotne wydawać się będą dwa czynniki: wewnętrzne i zewnętrzne. Z jednej strony, zapewnią one innowacyjność w gospodarce, z drugiej, spowodują opór grup marginalizowanych niezdolnych do samodzielnej poprawy swojej sytuacji lub zagrożonych utratą uprzywilejowanej pozycji w systemie społecznym<sup>305</sup>. Europejska polityka społeczna oraz jej cele mogą stać się czynnikiem bardziej efektywnej polskiej polityki społecznej. Cele te ukierunkowane są na godzenie dążeń ekonomiczno-modernizacyjnych

---

<sup>304</sup> Zob.: E. Lesiewicz (red.), *Unia Europejska – wielowymiarowość procesu integracji*, Wyd. Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.

<sup>305</sup> C. Żołędowski, *Uwarunkowania polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 69.

z utrzymaniem i rozwojem społecznego wymiaru ludzkiego życia. Nie znaczy to także, że tylko europejska polityka społeczna jest ukierunkowana i dostosowana idealnie do rozwiązywania problemów współczesności i wyzwań przyszłości. Ma też swoje asymetryczności, luki i wady. Bardziej zdecydowanie bowiem nastawiona jest na potrzeby starzejącej się populacji niż młodego pokolenia, słusznie akcentując równość w przekroju płci gubi aspekty dotyczące wsparcia dla rodziny i dzieci. Problemem nie do rozwiązania pozostają też skutki migracji zarobkowej oraz integracji społecznej cudzoziemców. Jednak jej główny priorytet, jakim jest – więcej pracy dla wszystkich – pozostaje szczególnie ważny w dobie zmian charakteru, formy, organizacji pracy i umiejętności dostosowania się do nowego jej charakteru<sup>306</sup>.

### 5.3. Problemy bezpieczeństwa socjalnego w Polsce i sposoby ich przewycięzania

Szczególnie istotnym, ale i najbardziej palącym problemem społecznym XX i XXI wieku pozostaje zjawisko bezrobocia. Wysoka ranga tego problemu wynika z ekonomicznego, społecznego i politycznego jego znaczenia. Bezrobocie ma bowiem wpływ nie tylko na standard życia ludności i jego dynamikę, ale w istotny sposób decyduje i wpływa na nastroje społeczne oraz popularność rządów. Z literatury przedmiotu oraz doświadczeń krajów o gospodarce rynkowej wynika, że bezrobocie jest zjawiskiem wieloaspektowym, występującym w różnorodnych formach, które mają swoje własne przyczyny i mechanizmy. Skuteczne środki zaradcze muszą być dopasowane do typów bezrobocia występujących w gospodarce<sup>307</sup>.

Bezrobocie to także kluczowy problem społeczny polskiej gospodarki okresu transformacji, pozostając jednym z głównych problemów wpływających na bezpieczeństwo socjalne.

**Kwestia bezrobocia**, które przejawia się w różnych formach w zależności od przyczyn, leżących u jego źródła. Wyróżnić więc można kilka jego rodzajów w zależności od sposobu podejścia i rozpatrywania tego zjawiska, dzieląc je na bezrobocie: frykcyjne, strukturalne, cykliczne i sezonowe.

**Bezrobocie frykcyjne** związane jest z naturalną dynamiką rynku pracy, na którym zawsze istnieje pewna liczba wolnych miejsc pracy i pewna liczba osób

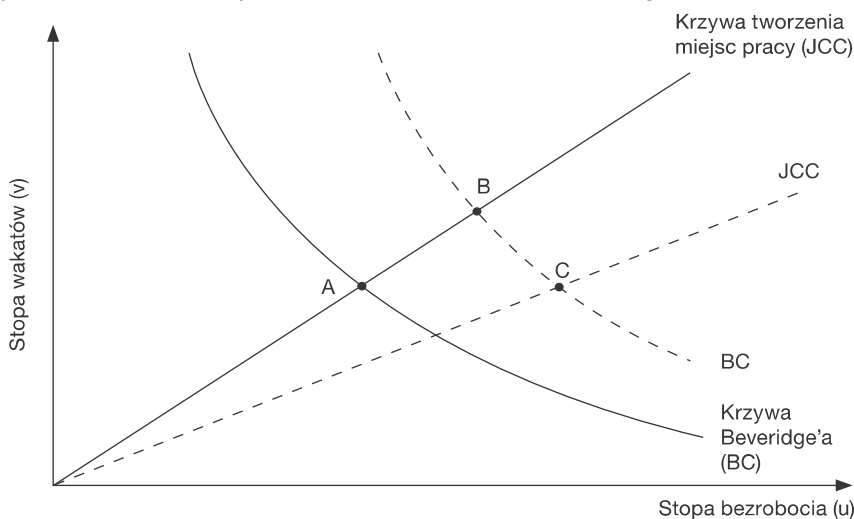
<sup>306</sup> S. Golinowska, M. Boni, *O nowych i starych dylematach polityki społecznej w Polsce*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, S. Golinowska, M. Boni (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE, nr 65/2006. Warszawa 2006, s. 42–43.

<sup>307</sup> E. Kwiatkowski, *Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia*, XXII Konferencja Naukowa NBP. Reformy strukturalne a polityka pieniężna. Sesja II *Rynek pracy a polityka pieniężna*. Falenty 2002.

poszukujących pracy. Dynamika rynku pracy pokazuje, że stale powstają jakieś nowe miejsca pracy, inne są likwidowane. Na rynek pracy stale napływają osoby jej poszukujące, które albo zostały zwolnione z poprzedniego miejsca pracy, lub dopiero wchodzi na rynek pracy, lub też zmieniają swą dotychczasową pracę. W gospodarce rynkowej proces odstępności do nowych miejsc pracy przez osoby jej szukające nie jest natychmiastowa, stąd też zawsze istnieje pewien poziom bezrobocia frykcyjnego. Dzięki takim mechanizmom zawsze istnieje pewien poziom bezrobocia frykcyjnego, który powoduje nieustanne dopasowywanie się strony popytowej (pracodawcy) i podażowej (pracownicy) na rynku pracy.

Oceniając czynniki oddziałujące na stopę bezrobocia zarówno w krótkim, jak i długookresowym jego poziomie, możemy posłużyć się modelem bezrobocia frykcyjnego w stanie równowagi<sup>308</sup>. W tym modelu bezrobocie w stanie równowagi określane jest przez przecięcie się dwóch krzywych: krzywej Beveridge'a (*Beveridge curve*, BC), która przedstawia ujemną zależność między wakatami (wolnymi stanowiskami pracy), a stopą bezrobocia, oraz krzywej tworzenia miejsc pracy (*job creation curve*, JCC), która przedstawia decyzje pracodawców o tworzeniu stanowisk pracy i którą można interpretować jako krzywą łącznego popytu na pracę. Model ten może być stosowany do analizy ewentualnego wzrostu stopy bezrobocia.

Rysunek 1. Determinanty zmian bezrobocia w stanie równowagi



Źródło: Opracowanie na podstawie: Mary C. Daly, Bart Hobijn, Robert G. Valletta, *A Search and Matching Approach to Labor Markets: Did the Natural Rate of Unemployment Rise?*, Artykuł ukazał się w „Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 3 (26), s. 3–26 [w:] *Gospodarka narodowa*, listopad–grudzień 2012 s. 151.

<sup>308</sup> Zob.: C.A. Pissarides, *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Cambridge 2000.

Kluczowym wnioskiem z tego modelu jest to, że stopa bezrobocia w stanie równowagi wyznaczana jest łącznie przez przecięcie krzywej Beveridge'a i krzywej tworzenia miejsc pracy. W tych ramach analitycznych zmiana stopy bezrobocia w stanie równowagi – punkt *a* na rysunku 1 – może nastąpić w wyniku przesunięcia się BC na zewnątrz, przesunięcia JCC w dół lub obu tych zmian jednocześnie<sup>309</sup>.

Znacznie większe skutki pociąga za sobą **bezrobocie strukturalne**, które jest wynikiem niedopasowania struktury siły roboczej oferowanej na rynku pracy przez pracobiorców do zapotrzebowania na siłę roboczą zgłaszanego przez pracodawców. Należy więc stwierdzić, że w tym przypadku struktura bezrobotnych, rozpatrywana ze względu na zawód, kwalifikacje, wykształcenie i miejsce zamieszkania, nie odpowiada strukturze istniejących wolnych miejsc pracy w tych przekrojach<sup>310</sup>. Wpływ na powstawanie bezrobocia strukturalnego mają zmiany technologiczne oraz postęp techniczny. Maleje więc zapotrzebowanie na siłę roboczą słabo wykształconą o niskich albo przestarzałych kwalifikacjach, a rośnie popyt na pracowników wysoko wykształconych (wykwalifikowanych) o nowoczesnych zwłaszcza technicznych kwalifikacjach. Czynnikiem, który ogranicza bezrobocie strukturalne jest mobilność siły roboczej szczególnie tej w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, ale również miejsca zamieszkania.

Inny charakter posiada **bezrobocie cykliczne** nazywane także **koniunkturalnym**. Zależy ono od okresowych spadków ogólnej koniunktury gospodarczej i spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. W okresach tych towarzyszy temu spadek zapotrzebowania na pracę, co prowadzi do pojawienia się na rynku pracy przewagi zwolnień nad przyjęciami do pracy (przewaga podaży nad popytem). Pojawiający się po okresie stagnacji czy recesji wzrost aktywności gospodarczej oraz związana z nią poprawa koniunktury prowadzi po pewnym czasie do wzrostu zapotrzebowania na pracę, a tym samym do spadku bezrobocia. W obecnych czasach zauważalny pozostaje jednak fakt, że wraz z postępem technologicznym coraz wyraźniej rysuje się zjawisko bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, które charakteryzuje się tym, że boom gospodarczy w małym tylko stopniu przyczynia się do redukcji bezrobocia.

Kolejnym rodzajem jest **bezrobocie sezonowe** będące wynikiem sezonowego spadku zapotrzebowania na pracę w niektórych branżach. Szczególnie zauważalne jest to w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym czy budownictwie.

<sup>309</sup> Zob.: Mary C. Daly, Bart Hobijn, Robert G. Valletta, *A Search and Matching Approach to Labor Markets: Did the Natural Rate of Unemployment Rise?* Artykuł ukazał się w „Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 3 (26), s. 3–26 [w:] *Gospodarka narodowa*, listopad–grudzień 2012 s. 147–172.

<sup>310</sup> E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 49.

Niezależnie od przyczyn można podzielić to bezrobocie na różne typy, biorąc pod uwagę czas jego trwania. Można więc mówić o bezrobociu krótkookresowym, które oznacza pozostanie bez pracy nie dłużej niż trzy miesiące. Bezrobocie średniookresowe charakteryzuje się tym, że trwa od 3 do 12 miesięcy, a trwające ponad 12 miesięcy określa się jako bezrobocie długotrwałe. Bezrobocie długotrwałe może przekształcić się w chroniczne wówczas, jeżeli trwa dłużej niż dwa lata. W takim przypadku osoby dotknięte tym rodzajem bezrobocia – bez znaczącej pomocy z zewnątrz – stają się przeważnie trwale niezatrudniane.

Utrata pracy oraz niemożność ponownego jej znalezienia pociąga za sobą cały szereg konsekwencji, zarówno tych w wymiarze jednostkowym, jak i społecznym. Konsekwencje te szczególnie dla jednostki jak i całego społeczeństwa mają przede wszystkim charakter negatywny. Ujawniają się one bowiem w skali jednostkowej i makrosocjalnej. Konsekwencje bezrobocia oznaczają również straty makroekonomiczne widoczne zarówno w zmniejszonej produkcji, jak również z powodu kosztów ponoszonych przez państwo. Wiążą się one z kosztami bezpośrednimi, czyli wydatkami związanymi z różnego rodzaju formami łagodzenia skutków bezrobocia i programami jego ograniczenia oraz kosztami pośrednimi, wynikającymi z utraty przychodów budżetowych (podatków) czy innych problemów społecznych będących następstwem bezrobocia (alkoholizm, ubóstwo, dysfunkcja rodziny, przemoc wewnątrzrodzinna, przestępczość itp.). W wymiarze mikrospołecznym utrata pracy powoduje nie tylko obniżenie się poziomu życia bezrobotnego i jego rodziny, ale również konieczność zmiany stylu życia i ograniczenia poczucia niezależności i swobody działania, a tym samym poczucia bezpieczeństwa i braku możliwości planowania przyszłości. Zmianie ulega hierarchia ważności wielu spraw, zmienia się struktura czasu i relacji społecznych, a degradacji ulegają kwalifikacje i umiejętności zawodowe. W konsekwencji bezrobocia staje się wyrazem społecznej degradacji. Problemu tego nie rozwiązują zasiłki dla bezrobotnych, ponieważ równają się one pod względem zaopatrzenia z pracującymi. Dominować zaczyna poczucie upokorzenia i zależności<sup>311</sup>. Bezrobocie burzy także strukturę czasu, ponieważ prowadzi do utraty umiejętności planowania i organizowania a jego nadmiar z początku wykorzystywany do nadrabiania różnych domowych zaległości szybko staje się balastem, z którym nie wiadomo, co zrobić. Narasta także izolacja społeczna, ponieważ z jednej strony zerwane zostają relacje społeczne związane z aktywnością zawodową, z drugiej – sami bezrobotni odsuwają się od znajomych i przyjaciół. W dłuższym okresie czasu pojawiają się zmiany adaptacyjne, wyuczona bezradność, uzależnienie od pomocy innych (np. państwa), a w konsekwencji specyficzne

---

<sup>311</sup> G. Bomba, *Bezrobocie jako zjawisko społeczno-ekonomiczne*, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu – National – Louis University, Nowy Sącz 2004, s. 12.

następstwa psychologiczne związane z brakiem współpracy z innymi ludźmi. Bezrobotny przestaje ćwiczyć swoje indywidualne i społeczne umiejętności, stając się tym samym apatyczny, nie spełniając żadnych zinstytucjonalizowanych wymagań<sup>312</sup>. Problem bezrobocia to również jedna z głównych przyczyn związanych z wykluczeniem i marginalizacją społeczną. Brak pracy prowadzi do stopniowego wyłączenia osoby nim dotkniętej z różnych sfer życia. Utrata dochodów i zagrożenie ubóstwem ogranicza dostęp do rynku dóbr i usług konsumpcyjnych (edukacji, wymiaru sprawiedliwości, wypoczynku, uczestnictwa w życiu politycznym czy kulturalnym). W efekcie bezrobocie prowadzi do zaawansowanej marginalizacji, ponieważ człowiek nie tylko nie uczestniczy w większości sfer życia, ale traci także umiejętność takiego uczestnictwa. Powrót do aktywnego życia bywa często bardzo trudny, a czasem nawet niemożliwy. W literaturze przedmiotu z problemem marginalizacji społecznej wiąże się bardzo istotna kwestia określana jako dziedziczenie statusu społecznego. Pojawia się specyficzny styl życia w rodzinach dotkniętych marginalizacją związaną z długotrwałym bezrobociem, która określana jest przez niektórych badaczy mianem kultury ubóstwa<sup>313</sup> prowadzącej do dziedziczenia przez następne pokolenia wartości, norm i wzorów zachowania<sup>314</sup>.

Z drugiej strony skutki bezrobocia – o ile mają charakter krótkotrwały – można przedstawić w formie pozytywnej. Dotyczą one przede wszystkim pozytywnych ekonomicznych skutków bezrobocia frykcyjnego, które prowadzi przede wszystkim do racjonalizacji zatrudnienia i lepszego jego dopasowania do potrzeb przedsiębiorstw<sup>315</sup>. Wiąże się z tym mniejsza presja na wzrost płac i osłabienie procesów inflacyjnych, co pociąga za sobą wzrost wydajności i efektywności pracy, zwiększając tym samym ogólną efektywność gospodarowania<sup>316</sup>.

Ukazując sposoby przeciwdziałania bezrobociu wskazuje się tradycyjnie na dwa ich rodzaje: aktywne i pasywne. Aktywne przyczyniają się do utrzymania istniejących i powstania nowych miejsc pracy, zwiększając tym samym szanse bezrobotnych na znalezienie pracy. Wykorzystuje się tutaj różne metody od szkoleń

<sup>312</sup> A. Bańka (red.), *Bezrobocie. Podręcznik pomocy psychologicznej*, Wyd. Print-B, Poznań 1992, s. 25.

<sup>313</sup> Zob.: E. Tarkowska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Koncepcje i polskie problemy*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, J. Wasilewski (red.), Wyd. Naukowe „Scholar” Warszawa 2006.

<sup>314</sup> K. Faliszek, *Bezrobocie jako problem społeczny*, [w:] S. Pawlas-Czyż (red.), *Praca socjalna wobec współczesnych problemów społecznych*, Wyd. Edukacyjne „AKAPIT” Toruń 2007, s. 141–145.

<sup>315</sup> Zob.: H. Kisilowska, *Partycypacja pracownicza w polskim przedsiębiorstwie w aspekcie integracji europejskiej. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1998.

<sup>316</sup> K. Faliszek, *Bezrobocie jako problem społeczny*, [w:] *Praca socjalna wobec współczesnych problemów społecznych*, S. Pawlas-Czyż (red.), Wyd. Edukacyjne „AKAPIT” Toruń 2007, s. 143.

i doskonalenia zawodowego, poprzez przekwalifikowania, czy lepszego pośrednictwa pracy. Coraz większą uwagę przywiązuje się tutaj do tych środków, poprzez które pomoc udzielana bezrobotnym prowadzi do ich aktywizacji i powrotu na rynek pracy. Nie chodzi tutaj o pozbawienie bezrobotnego możliwości uzyskania pomocy materialnej, ale do tego, aby poprzez własną pracę i zaradność móc ograniczyć ich uzależnienie od pomocy państwa.

Szczególny problem aktywizacji dotyczy pewnej części osób, do których możemy zaliczyć niepełnosprawnych czy bezdomnych. Wydaje się, że ich pełna integracja na otwartym rynku pracy w ogóle może być niemożliwa. Konieczne więc wydaje się prowadzenie działań, które pozwolą im ulokować się i utrzymać chociażby na wspomaganym rynku pracy. Coraz częściej prowadzi się działania pomocowe nakierowane na tworzenie różnych segmentów „wtórny” czy „wspomaganego”, „chronionego”, „alternatywnego” rynku pracy, który zapewnić ma miejsca tym którzy nie są w stanie – czasowo lub w ogóle, ulokować się na otwartym rynku pracy. Formy te stają się coraz bardziej popularne w wielu krajach i prowadzą do tworzenia przedsiębiorstw społecznych (np. spółdzielni socjalnych). Wzrasta tutaj rola organizacji pozarządowych, które stają się coraz bardziej znaczącym pracodawcą. Przedsiębiorstwa społeczne ułatwiają i umożliwiają uzyskanie doświadczenia zawodowego przez osoby długotrwale bezrobotne, a tym samym ułatwiają przejście od statusu bezrobotnego do statusu pracownika. W wymiarze społecznym zatrudnienie socjalne może przyczynić się w istotny sposób do wzmocnienia gospodarki lokalnej i rewitalizacji obszarów peryferyjnych i zacoowanych. Istotne wydają się tutaj działania aktywizujące oraz wspierające i pomocowe, bowiem uczestnicy tych programów dotknięci są wieloma dysfunkcjami równocześnie. Zanim osoby takie będą w stanie podjąć i kontynuować pracę, najpierw w postaci zatrudnienia socjalnego a później ewentualnie na otwartym rynku pracy, konieczne jest odzyskanie przez nich zdolności i motywacji do pracy przez wzmocnienie poczucia własnej wartości tak, aby móc odzyskać poczucie kontroli nad własnym życiem.

Natomiast pasywne sposoby przyczyniają się do obniżenia podaży siły roboczej poprzez dzielenie istniejących miejsc pracy, wcześniejsze przechodzenie na emeryturę bądź wydłużenie okresu kształcenia. Oprócz środków powodujących ograniczenie bezrobocia występują również takie, które mają na celu łagodzenie jego skutków. Zalicza się do nich zasiłki dla bezrobotnych czy świadczenia pomocy społecznej.

Jedną z ważniejszych zasad aktywizujących podejście do pomocy społecznej dla bezrobotnych jest zasada udziału klientów w programach aktywizacji zawodowej i reintegracji społecznej bez możliwości pozostawania wyłącznie na zasiłku: praca zamiast zasiłku. Jedną z form implementacji tej zasady jest kontakt socjalny, chętnie stosowany przez pracowników socjalnych w stosunku do bezrobotnych.



Konsekwentnie stosowana zasada „praca zamiast zasiłku”, połączona z odpowiednimi elementami stymulującymi motywację w postaci szkoleń czy kursów, przynosi znaczące efekty. W praktyce najlepiej sprawdzały się działania oparte na zatrudnieniu beneficjentów programów pomocowych przy pracach na rzecz miasta lub gminy, ponieważ skierowane były one do tej kategorii bezrobotnych, którym najtrudniej odnaleźć się na otwartym rynku pracy. Do kategorii tej należały osoby o niskim poziomie klasyfikacji i niewielkich doświadczeniach zawodowych. W odniesieniu do najmłodszych realizacja zasady „praca zamiast zasiłku” realizowana była poprzez programy oferujące stypendium na dalszą naukę zamiast zasiłku. Korzystając z takiej formy, absolwenci różnych typów szkół, niemogący znaleźć pracy, mogą kontynuować kształcenie, nie uzyskując statusu bezrobotnego. Działania takie sprzyjają nie tylko podnoszeniu i poszerzeniu kwalifikacji, ale zwiększają możliwości i szanse odnalezienia się na rynku pracy<sup>317</sup>.

Kolejnym wyzwaniem jest wzrost udziału w populacji osób, które wymagać będą wsparcia w podstawowych czynnościach życia codziennego i nie będą w stanie samodzielnie funkcjonować w otoczeniu domowym oraz społecznym bez pomocy osób trzecich w aspekcie zagrożenia ubóstwem. Związane jest to z procesem starzenia się społeczeństwa<sup>318</sup>, w którym znacznie wzrasta udział osób bardzo sędziwych o ograniczonej sprawności funkcjonalnej utrudniających codzienne życie. Jednostki takie są podatne na różne formy wykluczenia, a także na ryzyko ubóstwa, wpływając na szersze przemiany struktury społecznej, w tym na nowe zasady podziału zasobów i mechanizmy wykluczenia. Miary ubóstwa mówią o sytuacji dochodowej/materialnej gospodarstwa domowego na tle standardu życia w danym społeczeństwie, natomiast miary absolutne ubóstwa są ustalane względem koszyka dóbr i usług potrzebnych do zaspokojenia życiowych potrzeb na określonym minimalnym poziomie.

<sup>317</sup> K.Faliszek, *Bezrobocie jako problem społeczny*, [w:] *Praca socjalna wobec współczesnych problemów społecznych*, S.Pawlas-Czyż (red.), Wyd. Edukacyjne „AKAPIT” Toruń 2007, s. 147–149.

<sup>318</sup> Zgodnie z prognozą demograficzną dla Polski na lata 2008–2035 (GUS 2009) liczba Polaków zmniejszy się o 2 miliony (z 38 107 000 do 35 993 000). W tym samym czasie gwałtownie wzrośnie (z 5 137 000 do 8 358 000) liczba osób starszych powyżej 65. roku życia. Oznacza to, że w przeciągu niecałych 30 lat, czyli jednego pokolenia Polaków, odsetek osób starszych w populacji wzrośnie z 13,9% do 23,2%. Ten gwałtowny wzrost jest wynikiem dwóch nakładających się na siebie procesów: wydłużania się przeciętnego trwania życia, jak i tzw. drugiego przejścia demograficznego charakteryzującego się spadkiem liczby urodzeń i małżeństw, przesuwaniami średniego wieku rodzenia i tworzenia związków – w kierunku starszych roczników wieku, wzrostem liczby rozwodów i związków nieformalnych. Za.: R. Bakalarczyk, *Zagrożenie ubóstwem osób niesamodzielnych i ich opiekunów oraz sposoby przeciwdziałania*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu *EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną*.

**Pytania:**

1. Czy Polska wypracowała w swoim rozwoju historycznym autonomiczny model bezpieczeństwa socjalnego?
2. Jaki był wpływ okresu dominacji modelu radzieckiego na założenia polskiej polityki społecznej?
3. Na czym polegały główne założenia procesu transformacji politycznej RP na wybór polityki społecznej?
4. Jakie są główne aktualne problemy socjalne w RP?
5. Wskaż znaczenie członkostwa RP w UE na politykę społeczną i model bezpieczeństwa socjalnego.