

## Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce

### 1. Pojęcie polityki społecznej

Termin „polityka społeczna” powstał na przełomie XVIII i XIX wieku. Po raz pierwszy użył go Charles Fourier, francuski filozof, zwolennik tworzenia wspólnot (zwanymi falansterami), w których naturalne warunki miały wpływać na podział pracy. Pomoc społeczna udzielana ludziom w różnych formach istniała jednak już w starożytności, a w średniowieczu pojawiły się pierwsze regulacje prawne dotyczące ludzi biednych.<sup>1</sup> Jednak prawdziwy przełom w tej dziedzinie nastąpił w XIX wieku w Anglii, gdzie pojawili się państwowi inspektorzy fabryczni, których zadaniem było kontrolowanie przestrzegania ustaw skracających dzień pracy pracowników dorosłych, młodocianych i dzieci. Pierwsze ubezpieczenia społeczne wprowadzono w Prusach w końcu XIX wieku. W latach trzydziestych, w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1933) w Stanach Zjednoczonych, realizowano program *New Deal*, który miał umożliwić szybką poprawę gospodarki. Program ten wprowadził zasiłki zdrowotne, ubezpieczenia emerytalne, ustalił minimalne płace i maksymalny czas pracy, a także poszerzył znacznie uprawnienia związków zawodowych. Warstwy zamożne różnie reagowały na ustawodawstwo socjalne. Na ogół dostrzegały jednak potrzebę poddania stosunków i warunków pracy regulacji prawnej, zapewne ze względu na obawę przed patologicznymi zachowaniami najbiedniejszych mieszkańców miast i oporem pracowników.<sup>2</sup>

W XIX wieku zakorzeniały się zarówno teoretyczne podwaliny polityki społecznej, jak i jej praktyczne przykłady. Formułowane były definicje polityki społecznej, precyzowano zakres tej dziedziny i ustalano desygnaty zjawiska. W Polsce na początku XX wieku A. Szymański twierdził, że przedmiotem polityki społecznej jest *dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a w szczególności pracy fizycznej, lub inaczej, określenie należytego stosunku między pracodawcami i pracownikami*. W latach trzydziestych XX wieku Z. Daszyńska-Golińska uznała, że celem polityki społecznej jest *stworzenie instytucji oraz ustawodawstwa, które największej liczbie ludzi zapewnią stale rosnący udział w rezultatach produkcji i dobrach cywilizacji*. Po drugiej wojnie światowej proponowano liczne definicje polityki społecznej, które odzwierciedlały różne nurty i kierunki myślenia. W latach dziewięćdziesiątych popularna stała się definicja A. Rajkiewicza, który proponuje by politykę społeczną traktować jako *...sferę działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się*

<sup>1</sup> Np. w II połowie XIV wieku pojawiły się angielskie ustawy o robotnikach oraz prawo o ubogich.

<sup>2</sup> Pewne znaczenie miała zapewne obawa przed rozszerzeniem się rewolucji bolszewickiej na inne państwa Europy (próby przejścia władzy przez komunistów wystąpiły np. w Berlinie w styczniu i w Bawarii w kwietniu 1919 r.).

kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy).

## 2. Wybrane modele polityki społecznej

Polityka społeczna jest przede wszystkim działalnością praktyczną. Praktyce towarzyszyły jednak zawsze dociekania zmierzające do uporządkowania podstaw koncepcyjnych, do ukierunkowania dążeń wyrażających różne oceny i poglądy, które determinują ostatecznie rozwiązania praktyczne. Podstawowy spór toczył się zawsze wokół zakresu „makrospołecznego” traktowania polityki społecznej.

Model w znaczeniu pewnego konstruktu logicznego używany jest w nauce, jak wiadomo, w dwojaki sposób: 1/ jako narzędzie klasyfikacji zjawisk rzeczywistych w celu odwzorowania (rekonstrukcji) analizowanych zjawisk; 2/ jako odzwierciedlenie wyobrażeń o rzeczywistości przeszłej, do jakiej się dąży, którego celem jest projektowanie (konstrukcja) przyszłych rozwiązań.

Znane koncepcje teoretyczne odnoszące się do polityki społecznej zawierają oba te aspekty.

Teoretycy polityki społecznej dążyli zwykle do sporządzenia typologii, które odzwierciedlałyby rzeczywistość (istniejącą lub proponowaną) treść prowadzonej polityki. Opierano się w nich na różnorodnych kryteriach. Początkowo stosowano kryteria ilościowe, które z czasem zastępowane były kryteriami jakościowymi, takimi jak: charakter dostępu do świadczeń i usług; selektywność lub powszechność ochrony socjalnej; poziom świadczeń i usług; zakres i cele polityki rynku pracy; sposoby finansowania programów socjalnych.

Najbardziej znaczące klasyfikacje polityki społecznej prowadzonej przez państwo stworzyli:

- Richard Titmus,
- Norman Furniss i Timothy Tilton,
- Gösty Esping-Andersen.

### Koncepcja R. Titmusa

Autor wyróżnił trzy modele polityki społecznej:

- model *marginalny* (rezydualny), który najkrócej wyraża stwierdzenie, iż „polityka społeczna może wkroczyć jedynie wtedy, gdy zawodzi zaspokajanie potrzeb w oparciu o rynek prywatny lub rodzinę, i tylko pod postacią rozwiązań doraźnych”;
- model *motywacyjny* (służebny, wydajnościowy), w którym polityka socjalna traktowana jest jako dodatek do gospodarki „pełniący wobec niej rolę służebną”;
- model *instytucjonalno-redystrybucyjny*, przy którym polityka społeczna jest integralną instytucją w ramach danego społeczeństwa, gwarantuje powszechny dostęp do świadczeń i usług w oparciu o kryterium potrzeb.

### Koncepcja N. Furnissa i T. Tiltona

Zgodnie z kwalifikacją zaproponowaną przez tych dwóch autorów państwo może występować jako:

- państwo „pozytywne”, w którym polityka społeczna ma chronić właściciela kapitału przed trudnościami związanymi z grą sił rynkowych i przed żądaniem redystrybucji dochodów;
- państwo „bezpieczeństwa socjalnego”, w którym celem polityki społecznej jest zagwarantowanie minimalnego dochodu wszystkim obywatelom;

– państwo „dobrobytu społecznego”, w którym celem polityki społecznej jest wyrównanie warunków życiowych wszystkich obywateli.

### **Koncepcja Esping-Andersena**

Formułując nową klasyfikację sposobów podejścia państwa do polityki społecznej autor zaproponował zastąpienie używanego dotychczas pojęcia „modele” pojęciem „reżimy”. Uznał, że państwo może traktować politykę społeczną w różnoraki sposób tworząc:

- reżim liberalny,
- reżim konserwatywno-korporacyjny,
- reżim śródziemnomorski,
- reżim socjaldemokratyczny,
- reżim postkomunistyczny.

Reżim liberalny (zwany też anglosaskim) funkcjonuje wówczas, gdy państwo decyduje się wkraczać przede wszystkim w postaci świadczeń o charakterze pomocy społecznej, przysługujących obywatelom o niskich dochodach. Nazywany jest również „strategią marginalną”, bazuje bowiem na przeświadczeniu, że najlepszymi drogami zaspokajania potrzeb ludzkich są: dobre funkcjonowanie rynku i wsparcie rodziny, zaś państwo powinno odgrywać w tym marginalną rolę. Państwowa polityka społeczna powinna wkraczać dopiero wówczas, gdy rynek nie spełnia określonych wymogów w zakresie zapewniania jednostce minimum egzystencji, a rodzina zawodzi jako źródło pomocy dla jednostki. Działania państwa mogą mieć jednak wyłącznie charakter doraźny.

Realizując ten model zakłada się więc, że zdecydowana większość społeczeństwa da sobie radę w warunkach gospodarki rynkowej, przy ewentualnej pomocy rodziny i organizacji charytatywnych. Co więcej, ingerencja państwa może rodzić szkodliwe skutki, hamując indywidualną inicjatywę, a co za tym idzie, osłabiając wydajność pracy i rozwój gospodarczy. Liberalizm w polityce społecznej charakteryzuje takie kraje jak Wielka Brytania i Irlandia.

Z reżimem konserwatywno-korporacyjnym (zwanym również motywacyjnym albo służebnym) mamy do czynienia wówczas, gdy państwo uzależnia wysokość świadczeń socjalnych od statusu danej osoby na rynku pracy; jednostkę uważa się generalnie za zdolną do zaspokajania swoich potrzeb, jednak sugeruje się jej pewne formalne rozwiązania służące zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego, np. płacenie składek na publiczne ubezpieczenie społeczne. Rozwiązania te obejmują w zasadzie wszystkie osoby uzyskujące dochody z pracy. Poziom świadczeń jest więc bezpośrednio związany z zatrudnieniem i sytuacją rodzinną – ich wysokość jest uzależniona od wysokości wynagrodzenia. Pomoc udzielana jednostce bądź rodzinie w razie określonego zdarzenia losowego jest pochodną wkładu pracy jednostki lub/i uzyskiwanych dochodów i wysokości płaconych składek ubezpieczeniowych. Model ten zakłada zachowanie różnic w statusie społecznym. System konserwatywno-korporacyjny funkcjonuje m.in. we Francji, w Niemczech, w Belgii i Austrii.

Reżim śródziemnomorski (model *Latin Rim*) obejmuje państwa, które określane są jako „elementarne” państwa opiekuńcze. Konstytucja zawiera tu obietnice stworzenia nowoczesnego państwa opiekuńczego, ale zobowiązania konstytucyjne nie są obudowane prawną, instytucjonalną i społeczną infrastrukturą. „Państwo opiekuńcze” jest tu więc na w pół zinstytucjonalizowaną obietnicą. Kraje należące do tego modelu obejmują znaczną opieką osoby starsze, wypłacają wysokie świadczenia emerytalne, mają natomiast słabo rozwiniętą politykę rodzinną i system świadczeń z tytułu bezrobocia. Systemy pracowniczych ubezpieczeń społecznych są tu bardzo zróżnicowane: jedne grupy mają zapewnioną bardzo szeroką ochronę (np. urzędnicy państwowi), inne liczne grupy są takiej ochrony pozbawione (np. ludzie młodzi, długotrwale bezrobotni). Państwa objęte tym modelem w niewielkim stopniu angażują się

w działania w dziedzinie pomocy społecznej. Kraje, w których odnaleźć można cechy systemu śródziemnomorskiego to: Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja.

Reżim socjaldemokratyczny (zwany też instytucjonalno-redystrybucyjnym) opiera się na dwóch założeniach, diametralnie różnych od założeń modeli charakteryzowanych powyżej. Pierwsze z nich głosi, że przyczyny problemów społecznych rodzą się na gruncie „systemu”, nie są zaś zawinione przez jednostkę. Za sytuację, w jakiej znaleźli się obywatele oraz ich rodziny a także za pomoc, jakiej trzeba im udzielać odpowiedzialne jest państwo. Kwestionuje się więc na gruncie tego modelu tezę, stanowiącą podłoże wszystkich poprzednich, że rynek prywatny i rodzina są w stanie zaspokajać wszystkie potrzeby ludzkie na pożądanym ze społecznego punktu widzenia poziomie. Powszechne i bezwarunkowe prawa socjalne przysługują na gruncie tego modelu nie tylko ubogim i słabym, ale także klasom średnim – świadczenia powinny być adresowane do wszystkich rodzin, a udzielana pomoc powinna być bezwarunkowa. Reżim socjaldemokratyczny w najczystszej postaci występuje w: Szwecji, Norwegii, Finlandii i Danii.

Reżim postkomunistyczny, obejmujący państwa byłego bloku wschodniego charakteryzuje się specyficznymi cechami wyrosłymi na gruncie ustroju socjalistycznego. Państwa, które dokonały przełomu ustrojowego po 1989 r., musiały zastąpić własność państwową, centralnie sterowaną gospodarkę i autokratyzm w rządzeniu – własnością prywatną, wolnym rynkiem i demokratycznym systemem władzy. Szybkie przeobrażenia doprowadziły do nieśpójności systemowej. Obecnie występują w tych państwach pewne elementy konserwatywnego modelu państwa opiekuńczego oraz modelu liberalnego, ale wciąż tkwią w nich cechy systemu socjalistycznego – w niektórych sektorach istnieje nadal zarządzanie centralne i jednorodna struktura organizacyjna (np. w opiece zdrowotnej narodowy fundusz ubezpieczeń funkcjonuje we wszystkich nowoprzyjętych państwach członkowskich Unii Europejskiej).

Przedstawione wyżej modele polityki społecznej mają charakter idealny, w żadnym kraju realna polityka społeczna nie odpowiada im w pełni. Wiele elementów liberalnej polityki społecznej występuje w Stanach Zjednoczonych, w krajach Europy kontynentalnej przeważa model konserwatywno-korporacyjny, zaś w krajach skandynawskich dominuje nadal model instytucjonalno-redystrybucyjny, choć zachodzą tam w ostatnich latach dość wyraźne zmiany systemowe.

Polscy autorzy stosują różne kryteria podziałów odnoszących się do typów polityki społecznej prowadzonej przez państwa. Np. T. Szumlicz opiera proponowane modele na czterech kategoriach konstrukcyjnych: 1/ luki społecznej, 2/ ryzyka społecznego, 3/ konsumpcji społecznej i 4/ struktury społecznej. Jego zdaniem określone na tej podstawie modele wyczerpują najistotniejsze przesłanki i koncepcje prowadzenia polityki społecznej. Wymienia on następujące modele:

*interwencji społecznej*, która niweluje istniejący niedostatek i wymagające usunięcia niedostosowania społeczne – punktem wyjścia jest tu pewien poziom minimum społecznego; istotna jest koncentracja na usuwaniu negatywnych zjawisk i rozładowywaniu napięć społecznych;

*antyrecypacji społecznej*, model oparty na przewidywaniu zdarzeń, dzięki któremu niweluje się ryzyko społeczne rozumiane jako niekorzystne sytuacje, które powinno się objąć stosownym ubezpieczeniem, uwzględniając ustalony zakres bezpieczeństwa socjalnego;

*dystrybucji społecznej*, polegający na wyznaczaniu instytucjonalnych ram sfery podziału; w dostępie do dóbr i usług uwzględnia się pewne preferencje społeczne ustalone pod presją dominujących interesów grupowych;

*integracji społecznej*, czyli model, w którym występuje świadome kreowanie i utrwalanie czynników integrujących oraz eliminowanie czynników dezintegrujących społeczeństwo, jest

to oddziaływanie o charakterze makrospołecznym, co wymaga odwoływania się do wspólnych wartości, norm i interesów.

### 3. Założenia polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji

W Polsce realnego socjalizmu mieliśmy do czynienia z modelem polityki społecznej określanym mianem „państwowo-kolektywistyczny”. Model ten charakteryzowały takie zasadnicze zjawiska jak:

- pewność pracy i wynikający z tego fakt, że prawa socjalne przysługują tym, którzy uczestniczą w procesie pracy;<sup>3</sup>
- wysokie dotacje do cen podstawowych towarów;
- szeroko rozbudowana działalność socjalna zakładów pracy;
- dobrze rozbudowany system świadczeń socjalnych.

Warunki te zmieniły się zasadniczo po przełomie 1989 r. Warto wymienić najbardziej podstawowe elementy tych przemian:

- pojawiło się zjawisko bezrobocia, które załamało podstawowe prawo socjalne – poczucie pewności pracy;
- dotacje państwowe do towarów i usług przestały praktycznie istnieć – zaczęły obowiązywać ceny rynkowe;
- zakłady pracy znacznie zmniejszyły swoją aktywność socjalną – cały ciężar polityki społecznej skupił się na systemie zabezpieczenia społecznego, na systemie usług i świadczeń socjalnych.

W pierwszych latach nowego systemu dyskutowano nad modelami polityki społecznej, które należy wdrażać w nowej rzeczywistości gospodarczej i ustrojowej. Debata koncentrowała się wokół następujących propozycji rozwiązań:

- zachowanie zasad ukształtowanych i zakorzenionych w latach 1945-1989;
- zachowanie uprawnień nadanych w okresie poprzedzającym transformację, przy dokładaniu wszelkich starań o podwyższanie standardu świadczeń i usług;
- wprowadzenie mechanizmów wolnego rynku do wszystkich dziedzin społecznych przy jednoczesnym rozbudowaniu państwowych i samorządowych form pomocy społecznej i prywatnej filantropii dla tych, którzy nie są zdolni sprostać mechanizmom wolnego rynku;
- „usamorządowanie” polityki społecznej poprzez rozbudowę społecznej samopomocy i samoorganizacji.

Pierwsze z tych rozwiązań zakładało kontynuację polityki społecznej kształtowanej po II wojnie światowej. Podstawowym podmiotem polityki społecznej miało być nadal państwo odpowiedzialne za dostarczenie świadczeń i usług wszystkim obywatelom; świadczenia te i usługi miały być bezpłatne.

Druga propozycja uznawała generalną słuszność modelu ukształtowanego w czasach realnego socjalizmu, akcentowała jednak potrzebę podwyższenia poziomu świadczeń i usług społecznych. Dystrybucyjna rola państwa i jego rozległe kompetencje w tworzeniu instytucji i finansowanie świadczeń z budżetu państwa nie uległy więc zmianie, jednak standardy świadczeń i usług miały być znacznie podwyższone – powodowało to w sposób oczywisty znaczący wzrost wydatków publicznych.

Trzeci kierunek zakładał poddanie wszystkich dziedzin świadczeń i usług społecznych procesom komercjalizacji. Na rynku miały pozostać tylko te świadczenia i usługi, na które będzie realny popyt i które będą finansowane ze źródeł prywatnych. Rola państwa została zminimalizowana i polegać miała na ogólnym nadzorowaniu niektórych dziedzin i to tylko

---

<sup>3</sup> Podczas gdy w instytucjonalnym modelu praktykowanym na Zachodzie prawa socjalne przysługują bezwarunkowo i nie są związane z uczestnictwem w procesie pracy

w okresie przejściowym. Niezdolni do konkurencji na wolnym rynku mogli korzystać z pomocy społecznej i prywatnej filantropii.

W czwartym modelu zakładano rozbudowę sektora samorządów społecznych i organizacji pozarządowych we wszystkich dziedzinach polityki społecznej. Zmiana koncepcji polegała na oddzieleniu funkcji państwa od funkcji podmiotów samorządowych i pozarządowych (prywatnych i społecznych) i rozbudowywaniu niepaństwowych podmiotów polityki społecznej. Zakładano rozwój samofinansujących się instytucji samorządności społecznej i samopomocy.

Wydawałoby się, że transformacja ustrojowa sprzyjać będzie torowaniu drogi jednolitym koncepcyjnie zmianom w polityce społecznej. Tak się niestety nie dzieje. Przyczyny tego stanu rzeczy są różnorodne, jednak znawcy wskazują ze szczególną mocą na dwie z nich:

– okres transformacji nastawiony z natury rzeczy na wielorakie kosztowne zmiany wymaga zazwyczaj wyraźnych cięć w wydatkach publicznych doprowadzając czasami (jak stało się w naszym kraju) do kryzysu finansów publicznych;

– decyzje w sferze społecznej podejmowane są zawsze z uwzględnieniem potrzeby politycznego poparcia dla przemian, co osłabia zwykle radykalizm wprowadzanych zmian; adresuje się je z uwzględnieniem poparcia potencjalnego elektoratu wyborczego. Ograniczenia świadczeń czy uprawnień dotyczą więc przede wszystkim tych, których opór społeczny jest potencjalnie mniej dotkliwy.

Zdaniem naukowców dyskusja na temat najbardziej właściwego dla Polski modelu polityki społecznej nie rozwinęła się w stopniu odpowiadającym potrzebom. Debaty publiczne dotyczyły częściej konkretnych wycinków tej polityki (np. reformy emerytalnej) niż ujęcia całościowego. Najczęściej odwoływano się do modelu niemieckiego, który odzwierciedlał tzw. społeczną gospodarkę rynkową,<sup>4</sup> którą definiowano jako gospodarkę opartą na swobodzie działalności gospodarczej, prywatnej własności, solidarności oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych. Rzadziej nawiązywano do socjaldemokratycznego modelu szwedzkiego, a raczej odrzucano bardziej liberalny model brytyjski.

Polska polityka społeczna ostatniego 16-lecia nie ma więc jasnego kierunku mimo licznych deklaracji, że ma współtworzyć społeczną gospodarkę rynkową. Z jednej strony preferowała ochronę tradycyjnych praw pracowniczych, ochronę słabszych warstw ludności, respektowanie praw nabytych, równość dostępu do usług społecznych, wspieranie rodziny, zwalczanie ubóstwa – prezentowała więc cechy państwa opiekuńczego (jak twierdzą niektórzy – w wydaniu „socjalistycznym”). Z drugiej strony nie była w tym konsekwentna – decyzje podejmowane były często pod wpływem bieżącej konieczności i nacisków: żądań rekompensowania kosztów radykalnych przekształceń, presji zinstytucjonalizowanych grup interesów, sugestii organizacji międzynarodowych. Sformułowano nawet pogląd, że reformy społeczne w krajach postkomunistycznych są poligonem doświadczalnym dla wprowadzenia nowych modeli instytucjonalnych, miejscem ścierania się konkurencyjnych koncepcji różnie zorientowanych instytucji międzynarodowych (np. MOP i Banku Światowego).

Wzorowano się też na doświadczeniach krajów zachodnich, jednak wzorce dobierane były bez głębszego uzasadnienia, często opierano się na wyrwykowych doświadczeniach innych krajów.<sup>5</sup>

Charakterystyczne w naszym kraju jest też to, że krytyka polityki społecznej państwa odbywa się zazwyczaj z pozycji ideologicznych. Z perspektywy lewicowej zarzucano jej

<sup>4</sup> Termin „społeczna gospodarka rynkowa” znalazł się nawet w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20).

<sup>5</sup> Teza, że istnieją sprawdzone wzory i trzeba je tylko umiejętnie zastosować nie wytrzymuje krytyki ze względu na zróżnicowany stopień rozwoju krajów, odmienności struktury gospodarki czy zróżnicowanie regionalne.

zbytnią polaryzację społeczeństwa, pogłębianie nierówności, prawica atakowała często np. brak polityki prorodzinnej. Zdaniem S. Golinowskiej podstawową wadą prowadzonej w Polsce polityki społecznej jest *...brak całościowego widzenia problemów społecznych we wzajemnych związkach, wymagających skoordynowanego działania; reformy (...) podejmowano we fragmentach, ignorując skutki w innych dziedzinach lub w dłuższym czasie.*

#### 4. Ewolucja systemu polityki społecznej w Polsce

Problem z wdrażaniem całościowego systemu polityki społecznej wynika po części z procesów ustrojowych właściwych transformacji. Budowany od 16 lat system decentralizacji decyzji władczych nie sprzyjał, wbrew założeniom, skuteczności realizacji zadań w polityce społecznej. Różnice w skali i sposobie wykonywania zadań w tej dziedzinie prowadzą do stwierdzenia, że nie da się właściwie oceniać polityki społecznej kraju w jej całości; rzetelnie można oceniać jedynie aktywność poszczególnych szczebli i jednostek samorządu terytorialnego. Zadania polityki społecznej realizowane są na szczeblu wojewódzkim (ustalanie kierunków i priorytetów), powiatowym (polityka rynku pracy, polityka rodzinna, edukacja na poziomie średnim, aktywizacja niepełnosprawnych), gminnym (zwalczanie ubóstwa, edukacja na poziomie podstawowym) itp. Polityka zdrowotna realizowana jest na wszystkich szczeblach. Ocenia się, że rozłożenie zadań na kilka szczebli nie zawsze prowadzi do współdziałania, czasem wręcz wywołuje rywalizację.

Podstawowe trudności zdecentralizowanej polityki społecznej wskazywane przez autorów to: 1/ brak zasad i podstawowych kierunków tworzonych przez rząd lub region, które mogłyby stanowić podłoże działań dla wszystkich jednostek na wszystkich szczeblach; 2/ brak instrumentów: narzędzi analitycznych niezbędnych dla diagnozy i programowania działań, umiejętności organizacyjnych, umiejętności prowadzenia dialogu społecznego a także niedobór środków finansowych; 3/ pogłębiające się zróżnicowanie sytuacji w regionach prowadzące do coraz głębszych różnic społecznych, sprzyjające społecznej marginalizacji.

Okres szesnastu lat po roku 1989 dzielono z punktu widzenia polityki społecznej na cztery etapy. S. Golinowska przyjęła dwa kryteria periodyzacji: 1/ zmiany w wielkości i strukturze wydatków społecznych na tle kształtowania się wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (dwa podstawowe źródła środków na fundusze społeczne) oraz 2/ zawartość merytoryczną podstawowych dokumentów programowych i ustaw, określających funkcjonowanie głównych instytucji polityki społecznej. Na podstawie tych kryteriów wyróżniono następujące etapy:

- 1989-1993: okres kryzysu transformacyjnego i spadku dochodów, który w polityce społecznej był okresem ochrony socjalnej grup najbardziej dotkniętych skutkami przemian;
- 1994-1997: okres dynamicznego rozwoju gospodarczego, który w polityce społecznej oznaczał przygotowywanie i wprowadzenie reform zmieniających instytucje zabezpieczenia społecznego, dostosowywanie ich do gospodarki rynkowej;
- 1998-2002: okres wprowadzenia rynkowo zorientowanych i decentralizacyjnych reform polityki społecznej w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego i ograniczenia finansów publicznych;
- 2003 do chwili obecnej: okres wpływu przygotowań i akcesji z UE oraz unijnych strategii społecznych na zmiany polskiej polityki społecznej w warunkach ożywienia gospodarczego i dopływu środków z europejskich funduszy strukturalnych.

Pierwszy okres charakteryzował się tym, że po załamaniu produkcji gospodarka zaczęła się dynamicznie rozwijać. Koszt społeczny pierwszego etapu transformacji to przede wszystkim odchodzenie znacznej grupy pracowników z rynku pracy, pogłębiające się bezrobocie, głęboki spadek płac realnych, rozszerzenie sfery ubóstwa. Nie podejmowano w tym okresie

większych reform społecznych, próbowano przede wszystkim „ratować” ludzi, którzy stracili pracę. Ważna zmiana systemowa polegała na silnej komercjalizacji usług społecznych. Upowszechniano sieć urzędów pracy i ośrodków opieki społecznej, które stały się niezbędne w warunkach bezrobocia i ubóstwa.

W drugim okresie nastąpiła wyraźna zmiana kierunków działań w polityce społecznej. Wycofywano się z szerokiego zakresu ochrony socjalnej, która nie była już konieczna w warunkach dynamicznego wzrostu gospodarczego i poprawy sytuacji dochodowej ludności. Politykę społeczną dostosowywano do gospodarki rynkowej. Uwidoczniły się trzy kierunki:

1/ ograniczenie liczby adresatów świadczeń społecznych – świadczenia traciły charakter powszechny, były adresowane do osób ubogich (np. do wielu świadczeń wprowadzono limit dochodowy) oraz do klasy średniej (której wzmacnianie należy do zadań polityki społecznej);

2/ kontynuacja działań ochronnych wobec pracowników opuszczających zakłady pracy (np. poprzez pakiety ochronne i świadczenia przedemerytalne);

3/ wspieranie indywidualnej dbałości o sprawy socjalne: wprowadzano ulgi i zwolnienia podatkowe dla osób korzystających z odpłatnych usług społecznych (np. szkół prywatnych, prywatnych zakładów służby zdrowia), zmniejszono ochronę socjalną bezrobotnych. Wspierano też rozwój prywatnego sektora usług społecznych, przygotowywano reformy społeczne.

Okres trzeci charakteryzował się spowolnieniem wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyło wprowadzanie czterech radykalnych i bardzo kosztownych reform: 1/ decentralizacji administracji, a tym samym usług społecznych, 2/ reformy ubezpieczeń społecznych (zwłaszcza emerytalnych), 3/ reformy ochrony zdrowia oraz 4/ reformy edukacyjnej. Ogromne koszty reform przyczyniły się niewątpliwie do pojawienia się zjawisk niepożądanych: zahamowania wzrostu płac realnych, dalszej polaryzacji dochodów, poszerzenia się sfery ubóstwa, a przede wszystkim ogromnego wzrostu bezrobocia. Zmniejszyły się też wydatki państwa na cele społeczne (z 30% w 1996 r. do 22% w 1999 r.).

Czwarty okres charakteryzuje wzrost dynamiki gospodarczej i intensywne przygotowania do integracji z Unią Europejską. W polityce społecznej akcentowane były trzy kierunki: 1/ większa uwagę poświęcano polityce rynku pracy (wywołaną pogłębiającym się bezrobociem); 2/ propagowany i częściowo wprowadzany w życie plan oszczędności wydatków publicznych (zwany planem Hausnera); 3/ przyjęcie europejskich strategii społecznych, będące wynikiem akcesji. Rozpoczęty w 2003 r. proces (wciąż się toczący) charakteryzuje się aktywizacją polityki społecznej i sięganiem po nowe rozwiązania. Najważniejsze z nich to: programy dla ośrodków lokalnych i regionalnych, zmierzające do poprawy infrastruktury i przedsiębiorczości, rozwój aktywności w dziedzinie edukacji i kształcenia ustawicznego, aktywna polityka państwa w dziedzinie rynku pracy wzmacniana środkami finansowymi Unii Europejskiej. W tym okresie dostrzega się niepokojące zjawiska, jak np. rosnące rozwarstwienie społeczne, proces określany przez znawców mianem „struktury społecznej coraz cieńszej w pasie”, który polega na tym, że powiększa się grono ludzi bogatych i ludzi biednych, zaś warstwy średnio zamożne maleją liczebnie.

Na koniec podkreślmy raz jeszcze, że polityka społeczna okresu transformacji nie miała jasno określonego kierunku. Deklaracja, że będzie współtworzyć społeczną gospodarkę rynkową nie znalazła pełnego odzwierciedlenia w projektowanych i wdrażanych w życie rozwiązaniach. Dotychczasowy rozwój polityki społecznej w nowym systemie nie pozwala stwierdzić, że zmierza ona ku jakiemuś modelowi lub że kształtuje model własny. Była kształtowana w dużej mierze pod wpływem politycznych trendów, wspierała rynkowe przemiany gospodarcze a zarazem łagodziła ich drastyczne skutki społeczne – stąd zasłużyła sobie na miano „reaktywnej”.



W wielu krajach o gospodarce rynkowej kryzys idei państwa opiekuńczego szedł w parze ze wzrostem znaczenia ekonomii społecznej i rozwojem trzeciego sektora; zaczął się kształtować nowy model – aktywnej polityki społecznej. W przypadku Polski tak się nie stało.

Dla przewycięzania słabości w polityce społecznej konieczne wydaje się ustanawianie długookresowych celów nakierowanych na dobro całego społeczeństwa w miejsce celów krótkookresowych, istotnych dla pewnych tylko grup. Ważne jest również to, by pojawiający się wciąż w postulatach polityków populizm zastępowany był odważnymi rozwiązaniami prorozwojowymi, które doraźnie są zazwyczaj niepopularne. Wymaga to jednak nie tylko dojrzałych idei opartych na dogłębnej wiedzy, ale też silnych struktur państwowych, które pomagałyby te idee wprowadzić w życie.

Ważne jest również, by rozwijano zinstytucjonalizowane uprawnienia obywateli-świadzeniobiorców, ubezpieczonych itp. do kontroli wszelkich działań w dziedzinie polityki społecznej. Wpajaniu właściwych jej zasad sprzyjać będzie bez wątpienia upowszechnianie społeczeństwa obywatelskiego, które kształtowałoby coraz szersze możliwości kontrolowania licznych instytucji publicznych, na których polityka społeczna się opiera.

**Bibliografia**

- J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, WSP. TWP Warszawa 2000.
- J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarznienie chaosu socjalnego*, . WSP. TWP Warszawa 2002.
- B. Balcerzak-Paradowska, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPiSS, Warszawa 2003.
- S. Golinowska, *Przemiany społeczne i polityka społeczna okresy transformacji*, Raport Społeczny „Polska 2005”, Friedrich Ebert Stiftung – przedstawicielstwo w Polsce, 2005.
- S. Golinowska i inni, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, IPiSS, Warszawa 2000.
- S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w : B. Balcerzak-Paradowska, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, Polityka Społeczna Nr 3, marzec 2005.
- M. Książkowski, *Dylematy polityki społecznej w Polsce*, w: *Modele polityki społecznej. Pożądany model dla Polski*, Katolickie Stowarzyszenie „Civitas Christiana”, Warszawa 1999.
- B. Szopa, *Państwo wobec problemów pracy i polityki społecznej*, w: *Praca i zabezpieczenie społeczne* Nr 6, czerwiec 2005.
- T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Szkoła Główna Handlowa, 1994.
- Raport społeczny *Polska 2005*.