

**Ludmiła Dziewięcka-Bokun**

*Uniwersytet Wrocławski*

## ***Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce***

Zakres problematyki sformułowanej w tytule obejmuje trzy podstawowe kwestie. Pierwsza związana jest z domniemaniem, że państwo, rozumiane jako zawiadująca środkami publicznymi struktura organizacyjna w służbie obywateli, *jest podmiotem polityki społecznej*. Kwestia druga dotyczy przesłanek *interwencjonizmu socjalnego państwa* w czasie przebudowy ustrojowej. Trzecia – *problemów polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*. W *podsumowaniu* zawarte są uwagi na temat aktualnych przeobrażeń roli państwa jako podmiotu polityki społecznej.

Pytanie o rolę państwa w realizacji polityki społecznej, to pytanie o spójny wewnętrznie zespół norm i oczekiwań dotyczących pożądaných skutków społecznych (takich jak stopień integracji społecznej, postęp społeczny) i politycznych (jak np. pokój społeczny, stabilizacja polityczna) aktywności państwa w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Problematyka ta jest silnie uwarunkowana ideologicznie, bowiem skutki podejmowanych działań są funkcją celów. Z kolei to, jakie zadania przypisujemy państwu, ma decydujący wpływ na wytyczenie zakresu jego odpowiedzialności w obszarze społecznym.

W zależności od opcji politycznej odpowiedzi o cel państwa są różne (Barr 1993: 60–64), różne są też postawy wobec polityki społecznej jako narzędzia realizowania celów państwa. Po epoce przypisywania państwu pełnej odpowiedzialności za organizowanie warunków postępu społecznego i za stopień zaspokajania ważnych potrzeb społecznych, Polska weszła w okres panowania doktryny liberalnej, której zwolennicy są jednoznacznie niechętnie nastawieni do państwowej aktywności socjalnej. Aktywność tę traktują jako działanie przymusowe, tłumiące wolność i indywidualizm oraz sprzyjające marnotrawstwu i nieefek-

tywności w dążeniu do pozornego i niebezpiecznego celu, jakim jest sprawiedliwość społeczna. Przyznają oni jednak, że wolne społeczeństwo oparte na własności prywatnej i konkurencyjnych rynkach może dzielić dochód nierówno, w związku z czym są gotowi poprzeć ograniczoną interwencję państwa skierowaną na łagodzenie ubóstwa. Liberalowie popierają instytucje państwa opiekuńczego pod warunkiem, że ich działania przyczyniają się bardziej niż inne przedsięwzięcia do osiągania celów społeczeństwa funkcjonującego w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Polscy liberalowie w swych poglądach na temat socjalnej aktywności państwa są bliżsi libertarianom, czyli skrajnym liberalom, dla których celem nadrzędnym wszelkiego działania zinstytucjonalizowanego jest zapewnienie wolności jednostkom, a najlepszą metodą osiągnięcia jej wymiaru ekonomicznego w postaci maksymalizacji ogólnego dobrobytu jest działanie wolnych rynków (Hayek 1960: rozdz. I, 1976: 64–71; Friedmann 1962: 2–3). Akceptują jedynie *państwo minimalne*. Ich zdaniem brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla redystrybucyjnych działań państwa powyżej minimum egzystencji, *ergo* nie ma przesłanek dla państwowej polityki społecznej<sup>1</sup>. Moda na liberalizm sprawia, że argumentacja z odmiennych pozycji ideologicznych jest wyciszona. Najwyraźniej widać to na lewicy, która rzadko odwołuje się wprost do takich wartości jak sprawiedliwość czy równość społeczna, jakby z obawy przed zarzutem o wspólny rodowód z historycznie przebrzmiałą, a nawet skompromitowaną ideologią. Przez pozostałe opcje polityczne polityka społeczna traktowana jest w najlepszym wypadku jako służebna wobec gospodarki.

W tym kontekście zweryfikowanie hipotezy przyjętej w tytule artykułu ma znaczenie zarówno w wymiarze teoretycznym – jako koherentny zbiór argumentów logicznie ze sobą powiązanych, jak i w wymiarze praktycznym – jako udokumentowane przesłanie dla aktualnych twórców nowej rzeczywistości społecznej.

Założeniem podstawowym jest tu twierdzenie, że państwo na skutek historycznych procesów rozwoju gospodarczego i demokratyzacji systemu politycznego zostało wykreowane do roli podmiotu polityki społecznej. Jego aktywność socjalna jest obiektywnie zdeterminowana przez stan stosunków społecznych i stopień kumulacji sprzeczności społecznych. W odniesieniu do Polski lat 90. teza ta ma kapitalne znaczenie. Chodzi bowiem o przedstawienie spójnej argumentacji na rzecz obiektywnej konieczności wykorzystania metod stosowanych przez państwo, tj. regulacji, transferów pieniężnych, finansowania lub produkcji państwowej dla zrealizowania celów państwa w obszarze polityki społecznej.

Państwo jako podmiot polityki społecznej w najpełniejszej postaci zaistniało po II wojnie światowej w formie państwa opiekuńczego, które można uznać za syntezę historyczno-polityczno-ekonomicznych uwarunkowań jego aktywności socjalnej.

Wśród czynników kształtujących tę aktywność w ostatnim półwieczu należy wymienić: 1) wzrost gospodarczy, 2) rewolucyjne przeobrażenia sektora publicznego i jego roli w życiu

---

<sup>1</sup> Przykładem służy następująca wypowiedź L. Balcerowicza „naukowcy, jak i wszyscy, muszą się w czymś specjalizować i nadają odrębne nazwy kawałkom, którymi się zajmują. Kryterium wydzielenia »polityki społecznej« nie jest to, że zajmuje się ona zagadnieniami ważniejszymi dla życia ludzi niż np. polityka pieniężna czy podatkowa. (...) W gruncie rzeczy nie dostrzegam żadnego jasnego logicznego kryterium wydzielenia »polityki społecznej«. Podstawą wyodrębnienia jest pewien zwyczaj czy konwencja”, zob.: *Polityka społeczna* 1994.

społeczeństw, 3) rozwój systemu reprezentacji interesów społecznych oraz 4) metod i technik ich negocjowania, które umożliwiają osiągnięcie konsensu politycznego.

Działania państwa i jego agend skierowane na zaspokajanie potrzeb społecznych obywateli są uzasadniane na wiele sposobów. Współcześnie najczęściej definiowanym celem tego działania jest rozwój kapitału ludzkiego. Wyedukowani, zdrowi, nie zdemoralizowani ludzie są ekonomicznie i społecznie bardziej twórczy. Celem czytelnym dydaktycznie jest rozwijanie wspólnotowej solidarności. Zaspokajanie potrzeb poprzez minimalizowanie poczucia zagrożenia czy eliminowanie stanów niepewności ekonomiczno-społecznej przyczynia się też do utrzymywania pokoju społecznego. Współodpowiedzialność obywateli za losy innych rozwijana jest w oparciu o zasadę solidaryzmu i wzajemności. Państwowa aktywność socjalna jest też postrzegana jako odpowiedź na żądanie sprawiedliwości społecznej (Uusitalo 1985; Miller 1976; Samuelsson 1975; Wilensky 1975; Regnier, Saily 1980). Współdziałanie w procesie kompensowania skutków określonych zdarzeń czy sytuacji losowych powinno odbywać się zgodnie z obowiązującymi regułami sprawiedliwości. Niektóre teorie państwa socjalnego przyjmują, że państwo podjęło się aktywności socjalnej z pobudek altruistycznych w celu promowania dobrobytu społecznego (Miller 1988; Eisenstadt, Ahimeir 1985; Silburn 1983). Temu założeniu przeczą historyczne losy i rzeczywistość państwa opiekuńczego<sup>2</sup>. Nawet jeśli przyjąć, że w czasie podejmowania decyzji w sprawie reform socjalnych motywy moralne znaczą równie wiele jak i motywy polityczne, to moralne przesłanki nie wystarczają, by promować wydatki socjalne czy też walczyć przeciw ich zwiększaniu. Najczęściej zbiorowa użyteczność określonego rozwiązania jest równie ważna, jak jego użyteczność dla jednostki (Kaufmann 1985). Oczywiście nie można zakładać, że działalność socjalna państwa przynosi zawsze dobroczynne skutki. Przeciwno takiemu założeniu można wysunąć dwa argumenty: po pierwsze, jednostkowa i zbiorowa użyteczność określonego rozwiązania czy działania mogą pozostawać względem siebie w sprzeczności<sup>3</sup>, po drugie nie ma gwarancji, że rzeczywiste rezultaty działalności socjalnej będą zgodne z założeniami decydenta o pozytywnych skutkach tej działalności.

W perspektywie ewolucyjnej można rozpatrywać różne sytuacje historyczne, ruchy społeczno-polityczne, konflikty jako wyznaczniki rozwoju aktywności socjalnej państwa i odpowiednich zinstytucjonalizowanych form władzy politycznej. Jeśli współczesne społeczeństwa europejskie w większości przyjęły podobne idee i rozwiązania instytucjonalne dla promowania aktywności socjalnej państwa to znaczy, że czynniki, działające w różnych warunkach politycznych, miały selekcyjny charakter, a przez to i pewne cechy wspólne, które doprowadziły do podobnego efektu, tj. do sytuacji, w której współczesne rozwinięte państwa demokratyczne głównie koncentrują się na gwarantowaniu swoim obywatelom

---

<sup>2</sup> Np. Bismark promował bezpieczeństwo socjalne głównie w celu kontrolowania ruchu robotniczego. Jego wizja pokojowego włączenia nowej klasy do państwa zdominowała strategię rządu Niemiec lat 80. ubiegłego stulecia. Zob. Tampke 1981.

<sup>3</sup> Np. jeśli zinstytucjonalizowana opieka nad dziećmi nie jest akceptowana przez emigrantów, wtedy użyteczność tej instytucji dla tej grupy jest co najmniej wątpliwa. Równocześnie w interesie zbiorowym społeczności, w której emigranci funkcjonują może być jak najszybsza asymilacja dzieci z krajem, w którym żyją.

bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego. Z pragmatycznego punktu widzenia ma to miejsce wtedy, gdy państwo przyjmuje zdecydowanie wyraźnie odpowiedzialność za pewien wymiar dobrobytu swoich obywateli, odpowiedzialność ta przybiera formę nie tylko deklaracji politycznej, ale jest zinstytucjonalizowana w postaci praw socjalnych, które mogą być dochodzone przez każdą uprawnioną jednostkę, oraz gdy odpowiedzialność ta materializuje się także w formie politycznej aktywności dla polepszenia warunków realizacji tych praw (Kaufmann 1985: 46). Polityczny wymiar państwowego interwencjonizmu w sferze socjalnej, legitymizowanego przez oczekiwania poprawy społecznego bytu, wskazuje, że działania państwa nie są z natury dobroczynne ani korzystne w skutkach same z siebie, ani też, że dobrostan społeczny może być utrzymany i powiększany jedynie przez akcje polityczne. Normatywny aspekt działalności socjalnej państwa jest tu eksponowany przez założenie, że prawa socjalne stanowią podstawowe wyznaczniki aktywności socjalnej państwa<sup>4</sup>.

Moim zdaniem, kategorią najbardziej konsekwentnie organizującą myślenie o roli państwa w realizacji polityki społecznej w nowoczesnym społeczeństwie jest konflikt, którego podłożem są sprzeczne interesy społeczne. Konflikty społeczne wyrosłe ze sprzeczności generowanych przez system społeczny obiektywnie wymagają uruchamiania mechanizmów przystosowawczych, chroniących sam system społeczny i jego otoczenie przed destrukcyjnymi skutkami różnych form ich przejawiania się. Dotyczy to zarówno sprzeczności strukturalnych, tj. będących rezultatem stale pojawiających się dysproporcji między rozwojem różnych dziedzin życia społecznego, nieuniknionych m.in. z uwagi na zróżnicowaną podatność tych dziedzin na procesy petyfikacyjne, jak i sprzeczności niestrukturalnych, wynikających na ogół z niedoskonałości funkcjonowania jednostek, grup lub struktur organizacyjnych, utrudniających współzycie lub współdziałanie ludzi w realizacji zadań zbiorowych (Białyszewski 1983). Sprzeczności społeczne jako główne źródło zmian dynamiki rozwoju społecznego mogą prowadzić zarówno do integracji (solidarność grupowa stron konfliktu), jak i do dezintegracji (podziały społeczne dokonujące się w ich wyniku) systemu społecznego (zob. Berghe 1963). Konflikt społeczny jest formą stosunku między stronami, opartą na wzajemnym stosowaniu wobec siebie negatywnych sankcji.

Sumując, można powiedzieć, że głównymi celami socjalnych działań państwa i jego agend są: rozwój kapitału ludzkiego, minimalizowanie poczucia zagrożenia i stanów niepewności ekonomiczno-społecznej, promowanie dobrobytu społecznego, utrzymywanie pokoju społecznego, rozwijanie wspólnotowej solidarności, zarządzanie konfliktami społecznymi. Zagrożenia generowane przez system społeczny są włączane do systemu politycznego. Stąd istnieje silna korelacja między rozmiarem kwestii społecznej a poziomem jej inkluzji przez system polityczny; im wyższy stopień kumulacji kwestii społecznej, tym większy przymus podejmowania interwencji przez państwo. Nowoczesne państwo jest zobowiązane stworzyć warunki, które umożliwiają jednostce samodzielne zaspokajanie podstawowych

---

<sup>4</sup> T.H. Marshall zakładał, że państwo opiekuńcze będzie uwieńczeniem rozwoju demokracji i obdarzy obywateli nie tylko prawami politycznymi i ekonomicznymi, ale i równością ich sytuacji życiowych.

potrzeb. Przedpaństwowy system polityki społecznej rozwijał się w oparciu o zasadę charytatywności, co znaczyło, że dobroczynny skutek aktu miłosierdzia skierowany był w zdecydowanie większym stopniu na darczyńcę niż na wspomaganego. System ten okazał się niewydolny z punktu widzenia zapotrzebowania systemu społecznego na działania osłonowe, któremu naprzeciw wyszły procesy demokratyzacji. Obok rynku ekonomicznego zaistniał rynek polityczny, którego okresowe silne powiązania z klasycznym rynkiem ekonomicznym nadały kierunek ewolucji współczesnemu państwu. Niezależnie od wagi i hierarchii przyczyn, współczesne demokracje w zdecydowanej większości są państwami dobrobytu, co znaczy, że ta postać państwa stanowi najpełniej rozwiniętą formę państwa demokratycznego, głównie z uwagi na jego zdolność równoczesnego służenia odmiennym, często sprzecznym interesom.

Ważność tytułu do władzy, uzyskiwanego poprzez uprawianie polityki społecznej stała się niezbywalną cechą systemów demokratycznych końca XX stulecia. Znaczy to, że aktywność socjalna państwa ma swój praktyczny wymiar. Jej wyrazem jest funkcja socjalna państwa (Dziewięcka-Bokun 1997: 96–109). Istota każdej funkcji państwa wynika z relacji między państwem a podsystemem, do którego odnoszą się decyzje państwa. Państwo będące instytucją polityczną podejmuje decyzje w stosunku do innych podsystemów funkcjonalnych – społeczeństwa, gospodarki, kultury, edukacji i innych, z uwagi na swoje intencje polityczne. Jeżeli więc państwową interwencją zostaje objęte społeczeństwo, to dzieje się tak, dlatego że albo państwo jako główny element systemu politycznego zostaje przymuszone do takiej interwencji albo samo poszukując terenu umacniania swojej pozycji wkracza na obszar socjalny. Utrwalona praktyka państwowego interwencjonizmu zostaje wpisana w zakres jego odpowiedzialności, a pozytywne w odbiorze społecznym skutki tego działania zostają uznane za uprawnione – władza zyskuje nowe podstawy legitymizacji. W teorii politycznej państwa bezpieczeństwa socjalnego Niklas Luhmann przyjmuje, że funkcja państwa to jego zdolność do podejmowania wiążących decyzji (Luhmann 1994: 88). Rękojmnią owej zdolności państwa jest władza polityczna ze wszystkimi jej atrybutami. Nośnikiem funkcji państwa jest określona struktura, której działanie jest przejawem funkcji. Funkcją państwa jest jego potencjalna zdolność uzyskiwania zakładanych rezultatów politycznych. Funkcja państwa więc, to oddziaływanie (działanie lub zaniechanie) na inne systemy z uwagi na potrzeby systemu politycznego, które najogólniej ujmując wyrażają konieczność utrzymywania stanu względnej równowagi funkcjonalnej całego systemu społeczno-ekonomiczno-politycznego. Wobec powyższego funkcja socjalna państwa to zdolność struktur państwa do podejmowania wiążących decyzji dla wywoływania określonych skutków w sferze zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, regulowania konfliktów społecznych, przekształcania struktury społecznej, tworzenia warunków postępu społecznego, które pośrednio lub bezpośrednio mają łącznie zapewnić pokój społeczny – wartość politycznie najbardziej pożądaną. Państwo podjęło się aktywności socjalnej nie po to, żeby rozwiązywać problemy biedy czy sprawiedliwości społecznej, lecz żeby bronić porządku, w którym owe problemy występują. W związku z tym państwo wkracza nie tylko tam, gdzie jest to konieczne, ale i tam, gdzie jego aktywność, choć nie niezbędna, jest oczekiwana.

Równocześnie w rozwijających się europejskich demokracjach państwowe działania na rzecz wyrównywania dochodów i rozkładu zasobów przyczyniły się do wypracowania nowego rodzaju relacji pomiędzy władzą a społeczeństwem, której podłożem jest pogłębianie się świadomości społecznych uwarunkowań działań i losów ludzkich. Niemal wszystko co przytrafia się jednostce w państwie bezpieczeństwa socjalnego, jest, z domniemania, uwarunkowane społecznie, a przez to „przybiera postać niezasłużonego, wymagającego zadośćuczynienia losu, blokującego własne działania jednostek” (Luhmann 1994: 19). Społeczeństwo oczekuje i domaga się, wręcz żąda od państwa i jego struktur coraz więcej gwarancji lepszego życia, a państwo podejmuje wyzwania, bowiem spełnianie tych oczekiwań stało się główną płaszczyzną legitymizowania władzy politycznej. To są realia końca XX w., których mechanizm wyrażają dwie główne zasady systemu polityki społecznej – *zasada kompensacji i zasada inkluzji*.

Początkowo kompensowaniem objęte były niektóre ujemne skutki będące udziałem jednostek lub całej grupy, a powodowane szczególnymi warunkami i organizacją życia. Z czasem *kompensacja* zaczęła znaczyć wyrównywanie coraz większej liczby różnego rodzaju dysproporcji, obejmując coraz szerzej pojmowany proces zaspokajania potrzeb społecznych. Państwu w roli gwaranta kompensacji coraz trudniej było wycofać się z przyjętych wcześniej i wciąż przyjmowanych zobowiązań. Oznacza ona objęcie wszystkich członków społeczeństwa skutkami działania poszczególnych systemów funkcjonalnych. Każda jednostka powinna mieć zapewniony dostęp do wszystkich systemów funkcjonalnych społeczeństwa, do których dostępu wymaga jej styl życia. Właśnie do tego procesu, w teorii politycznej państwa bezpieczeństwa socjalnego, odnosi się *zasada inkluzji*. Obejmowanie nowych aspektów życia obywateli gwarancją polityczną postępowało stopniowo, od zagwarantowania prawnego porządku publicznego na określonym terytorium po udział obywateli w ustalaniu warunków działania państwa. Nadawanie coraz to nowym potrzebom i interesom obywateli rangi tematów politycznych to wprowadzenie kwestii społecznych do parlamentów, do gabinetów rządowych i samorządowych, to równocześnie kreowanie warunków trwania i przeobrażania się polityki społecznej. Jak twierdzi Luhmann „urzeczywistnianie demokracji oznacza kres teorii ograniczonych celów państwa” (Luhmann 1994: 39). Właśnie inkluzyjność polityki tłumaczy proces upolityczniania się kwestii socjalnych, który umacnia podsystem społeczny. Funkcjonowanie obu zasad pozwala na przyjęcie wniosku, że współczesne państwo jest w każdych warunkach ustrojowych ważnym czynnikiem zmian. Jest nim także w postsocjalistycznej rzeczywistości.

Czas głębokiej przebudowy ustroju ekonomiczno-politycznego w sposób obiektywny zmienia uwarunkowania polityki społecznej, a to znaczy, że wymusza procesy dostosowawcze zarówno jej metod, środków, jak i podmiotów. Z jednej strony określenie roli państwa wynika z programu politycznej i gospodarczej reformy państwa, które związane są ze wskazaniem głównych celów polityki. Z drugiej, tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga także od polityki społecznej dostosowania jej działania do konieczności rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku. Procesom tym towarzyszy podwójna presja społeczna na utrzymanie dotychczasowej roli państwa w systemie gospodarczym: zarówno tracący, jak i zyskujący na systemowej

transformacji domagają się bezpośredniej interwencji państwa w realne procesy restrukturyzowanej gospodarki. Bezpośredni beneficjenci chcą móc używać władzy, aparatu i zasobów państwa dla otrzymania, obrony lub pomnażania swego kapitału. Przegrywający widzą w państwie protektora i gwaranta ich ekonomicznego i socjalnego bezpieczeństwa. Ta podwójna presja, sprzeczna ze wstępnymi założeniami liberalnymi, w połączeniu z kryzysem budżetowym we wszystkich państwach postsocjalistycznych, poważnie ogranicza zdolności regulacyjne państwa.

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

*Bariera druga to postawy społeczne ukształtowane w poprzednim systemie.* Model polityki społecznej wykształcony w realnym socjalizmie sprzyjał oczekiwaniom na spełnienie sprawiedliwych i słuszných roszczeń przez państwo. Omnipotentne państwo socjalistyczne pozostawiało bardzo niewielkie i kontrolowane obszary dla społecznej inicjatywy. Rezultatem zablokowania na pokolenia społecznej inicjatywy były: niska samoocena społeczna, utrata wiary w możliwość samoorganizacji i samoobrony oraz społecznej kontroli procesów rozwojowych, w których następstwem upowszechniały się i utrwały bierność i postawy roszczeniowe, pogłębiała atomizacja społeczeństwa. Stopniowo ludzie oddawali się w niewolę poczuciu samoubezwłasnowolnienia. Z tych postaw niełatwo leczą się postsocjalistyczne społeczności. Kuracji nie sprzyja doświadczenie bieżące. Społeczeństwom przez prawie pół wieku „trenowanym” w bierności po prostu trudno jest bez pomocy państwa udźwignąć budowę systemu od podstaw. Pozbawione tej pomocy musiałyby płacić najwyższą cenę – degradacji kapitału ludzkiego.

Na dodatek w spadku po socjalizmie otrzymaliśmy, jak wszystkie obecne demokracje Europy Środkowowschodniej, głównie pionowo rozwinięte więzi organizacyjne w PRL. Więzi stowarzyszeniowe, poziome układy kooperacyjne stanowiły tam niewielki procent wielu regulatorów społecznego życia. Poczucie przynależności do wspólnoty lokalnej zamarło zanim mogła narodzić się potrzeba jego rozwijania. Brak tradycji to brak doświadczenia,

a dodana do tego bardzo mała wiedza na temat funkcjonowania samorządów lokalnych wskazuje na przeszkody przebudowy postsocjalistycznej, w której zadanie tworzenia podstaw rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pojawia się jako jeden z podstawowych problemów.

Te dwie bariery – systemowej próżni i postaw społecznych – spowolniają zarówno zadanie partnerskiego współdziałania wielu podmiotów w myśl zasady subsydiarności, jak i zadanie pobudzenia indywidualnej przezorności oraz odpowiedzialności. Nadzwyczajna dynamika tworzenia nowych organizacji w latach 1989–1992 (według wyników programu KLON/JAWOR z 1996 r. w latach tych pojawiło się ok. 1000 fundacji i 20 tys. organizacji non-profit [Golinowska 1997: 128]) uległa zahamowaniu. Te, które działają, stabilizują się, ale nowe nie pojawiają się w regionach słabo uprzemysłowionych i wiejskich, gdzie potrzeb społecznych wymagających pracy od podstaw jest najwięcej.

Stosunki kolejnych rządów z partnerami socjalnymi w ramach powołanej w 1994 r. Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych były od początku napięte. I choć „formy rozwiązywania konfliktów były pokojowe, to natężenie tego napięcia nie słabnie” (Golinowska 1997: 128).

Nasilają się procesy ekskluzji społecznej, marginalizacji, a także dyskryminacji i alienacji, którym sprzyja urzeczywistnianie zasady subsydiarności rozumianej tak, że jednostka jest sama odpowiedzialna za własny los i jedynie w przypadku, gdy nie może pomóc sobie sama, powinna otrzymać pomoc od rodziny, sąsiadów, wspólnoty ubezpieczeniowej, gminy i dopiero na końcu od państwa. W państwach byłego obozu socjalistycznego zasada ta praktycznie oznacza diametralną zmianę sytuacji życiowej dla wielu grup społecznych i jednostek, których wyuczona w poprzednim systemie pasywność, w połączeniu ze stanem próżni systemowej w obszarze polityki społecznej, prowadzi do obezwładniającej bezradności i ucieczki w różnego rodzaju patologię. Bezrobocie, bieda, bezdomność, choroby, alkoholizm, przestępczość, to tylko niektóre przykłady zaostrzania się kwestii socjalnej. Implementacja zasady subsydiarności już powoduje narastanie konfliktów społecznych na tle sprzeczności interesów pomiędzy zmiernym do szybkiego uwolnienia się od aktywności socjalnej rządem a różnymi grupami społecznymi, żądającymi osłony przed skutkami transformacji ekonomicznej, takimi jak liberalizacja rynku pracy, uwolnienie cen, ograniczenie polityki subwencji, prywatyzacja i komercjalizacja dóbr i usług społecznych. Paradoksalnie w rozwiązywaniu kwestii i konfliktów społecznych okresu przejściowego wciąż główną rolę odgrywa państwo, mimo kurczenia się jego możliwości i zasobów. Z punktu widzenia polityki społecznej powstaje pytanie dotyczące tempa procesów transformacyjnych. Z jakich bowiem środków i jak rozwiązywać problemy masowej skali bezrobocia, upadających gospodarstw rolnych na wsi oraz marginalizacji życia społecznego w mieście? Z jakich środków i jak rozwijać te działy polityki społecznej, które są podstawą przyszłego rozwoju polskiego społeczeństwa, a więc oświaty, kształcenia i kultury?

Tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga także od polityki społecznej dostosowania jej działania do konieczności rozwiązywania problemów socjalnych wynikających z funkcjonowania rynku. „Polityka społeczna stanęła z jednej strony wobec potrzeby uruchomienia nowych instrumentów oraz instytucji zastępujących parametry



ekonomiczne w swych funkcjach socjalnych. Z drugiej zaś – wobec konieczności bieżącego rozwiązywania problemów socjalnych będących konsekwencją »oczyszczenia« parametrów ekonomicznych z treści socjalnych” (Golinowska 1991: 1).

Wprowadzanie ekonomicznych instrumentów do polityki społecznej postępuje. Zapoczątkowało go odejście od zasady pełnego zatrudnienia, uwolnienie cen i zniesienie dotacji do cen. Z kolei proces „oczyszczenia” parametrów ekonomicznych z „treści socjalnych” dokonało się przez wyprowadzenie usług socjalnych z zakładów pracy, wyprzedaż ich infrastruktury społecznej i komercjalizację sektora usług publicznych.

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

Rozwiązywania wymagają na bieżąco kwestie społeczne, czyli problemy społeczne o najwyższym stopniu dolegliwości, tj. takie, które generują sytuacje krytyczne w życiu jednostek i zbiorowości, powodując zarazem trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa. W Polsce lat 90. ich kumulacja jest szczególnie duża, bowiem obok kwestii odziedziczonych po poprzedniej formacji, takich jak kwestia mieszkaniowa, ochrony środowiska, niedorozwoju infrastruktury społecznej, pojawiły się nowe, do których należą niewątpliwie: bezrobocie, ubóstwo, kwestia edukacyjna, niepewność społeczna, zdrowie publiczne i ekskluzja społeczna. W całym kraju tworzą się *obszary depresji społecznej* (najdrastyczniejsze przykłady to: Suwalskie, Przemyskie, Wałbrzyskie), w których stopień skumulowania tych kwestii wielokrotnie przerasta możliwości i zasoby samorządów i organizacji pozarządowych, których na dodatek jest za mało w stosunku do potrzeb. Każda z kwestii wymaga odrębnej, dogłębnej diagnozy i adekwatnych, zharmonizowanych z celami strategii rozwoju społecznego decyzji w sprawie metod i środków ich rozwiązywania. Przykładem służą tereny popegeerowskie, gdzie bezrobocie, bieda i patologie mają przeciw sobie całkowitą bezradność życiową. Rolą państwa jest tworzenie dróg wyjścia z bezrobocia, bezdomności, alkoholizmu, z enklaw biedy, szczególnie tworzenie tej szansy dzieciom. Najtragiczniejsza jest bowiem perspektywa odtwarzania się biedy i beznadziei w następnym pokoleniu. Inny przykład to ostry konflikt na tle podziału środków publicznych na osłonę grup dotkniętych problemami socjalnymi i na inwestycje w człowieka. Wybór między dotacjami do funduszu emerytalnego, a dotacjami do szkół stał się dramatycznym dylematem lat 90.

Nowe problemy socjalne w Polsce powstaną na tle postępującego zróżnicowania dochodów, tj. wzrostu liczebności dochodów skrajnych – bardzo niskich i bardzo wysokich. Zdaniem T. Kowalika „rozpiętości dochodowe są w Polsce najwyższe pośród krajów Centralnej Europy i należą do najwyższych w porównaniu z krajami zachodnioeuropejskimi. (...) Na szczególną uwagę zasługuje tu pazerność czy wręcz rozwydrzenie warstwy menedże-

rów, których wynagrodzenia sięgają 60-krotnej płacy przeciętnej” (Kowalik 1999: 161–162). „A jeśli weźmiemy za podstawę porównania prawnie ustaloną płacę najniższą, to wskaźniki te są 2,5-krotnie wyższe. Wynagrodzenia najwyższe są więc w Polsce już teraz ponad 100-krotnie wyższe od prawnie ustalonej płacy najniższej” (Kowalik 1997: 302). Zwiększenie zróżnicowań dochodowych jest zamierzone i należy do pakietu zmian systemowych. Duże zróżnicowania dochodów wymagają jednak ze strony polityki społecznej zarówno koncepcji na wyrównywanie zbyt dużych różnic, jak i tworzenia rozwiązań i instytucji socjalnych hamujących wzrost ubóstwa i marginalizacji grup społecznych, a także wspomagających tych, którzy żyją w niedostatku.

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

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

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

Państwowa polityka społeczna na bieżąco może świadczyć tyle, ile wynika z możliwości redystrybucyjnych gospodarki. Państwo jest bowiem nie twórcą, a jedynie dystrybutorem zasobów. Tym bardziej musi mieć świadomość swojej roli – wynikającej z potrzeby legitymizacji władzy demokratycznej i niedostatków metod i środków, jakimi dysponuje. W dobie przebudowy gospodarczej nie można ignorować zależności pomiędzy efektywnością ekonomiczną a postępem społecznym. W ostatnim półwieczu rozwiązywanie problemów społecznych było traktowane jako silnie determinujące efektywność ekonomiczną. Prob-

lematyka efektywności nieodłącznie towarzyszy triadzie fundamentalnych, wzajemnie powiązanych problemów ekonomicznych, zawartych w pytaniach co, jak i dla kogo produkować? Odpowiedź na dwa z tych pytań – co i dla kogo produkować dotyczy potrzeb społecznych. Inaczej bowiem można zapytać czyje potrzeby i w jakim zakresie mogą lub powinny być zaspokajane? Kto ma użytkować wytwarzane dobra i usługi? Problematyka efektywności ekonomicznej staje się kategorią realną właśnie w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Potrzeby rozwojowe jednostek i grup społecznych wyznaczają cele i stanowią motywy aktywności indywidualnej i zbiorowej. System społeczny jest bowiem jedynym naturalnym systemem, którego żywotność warunkuje funkcjonowanie systemów pochodnych, jakimi są gospodarka i polityka. Argumenty na rzecz otwarcia się na potrzeby i kwestie społeczne, na rozwój kapitału ludzkiego używane są dzisiaj przez przedstawicieli MFW, którzy, jak Stanley Fischer twierdzą, że „sprawiedliwość społeczna wymaga, by wszyscy członkowie społeczeństwa mieli udział w korzyściach wynikających ze wzrostu gospodarczego. (...) Argument ten ma charakter instrumentalny – sprawiedliwiej dzielony wzrost jest bardziej trwały” (Kołodko 1999: 139), co tworzy podstawę użytkowania zasobów gospodarczych w sposób najbardziej skuteczny.

Wielość nie rozwiązanych problemów społecznych, z którymi Polska weszła w etap przebudowy systemowej w roku 1989, oraz liczne konflikty i zagrożenia społeczne towarzyszące procesom transformacji systemowej w ostatnim dziesięcioleciu rodzą pytanie o koncepcję reformy systemu polityki społecznej. Za koncepcję bowiem nie może wystarczyć zadeklarowana na początku lat 90. polityczna wola zbudowania systemu kapitalistycznego i odejścia od ideologii państwa opiekuńczego. Jeśli nawet uznamy, że zminimalizowanie roli państwa w redystrybucji dochodu narodowego i ograniczenie wydatków budżetowych na finansowanie celów socjalnych jest koniecznością obecnego etapu rozwoju kraju, to uwolnienia państwa od odpowiedzialności za kondycję społeczeństwa jako całości nie jest możliwe. Jego polityczna cena w dużo bardziej zasobnych demokracjach wolnorynkowych przekracza możliwości tych systemów, tym bardziej nie stać na takie rozwiązanie demokracji *in statu nascendi*.

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

Historia dowiodła, że przyjmowanie przez państwo coraz większej liczby zadań poszerzania i powiększania dobrostanu społecznego, w sposób nieuchronny prowadzi do przeciążenia zobowiązaniami socjalnymi struktur systemu organizacji państwa jako całości, do ich rozrostu uzasadnianego zadeklarowanymi obietnicami i obserwowanego, nieproporcjonalnie małego w stosunku do zaangażowanych środków, wpływu na zmiany w środowisku społecznym, z którego wychodzą bodźce dla zobowiązań. Państwo dysponuje ograniczonymi środkami zrealizowania takich zobowiązań, przez co z czasem tworzy warunki

samoubezwłasnowolnienia. Im większa presja z zewnątrz, tym większe zobowiązania, im większe zobowiązania, tym proporcjonalnie mniejsza ich realizacja, tym z kolei większa presja na ich egzekwowanie przez system społeczny. W rezultacie słabnie efekt legitymizacyjny władzy państwowej.

Współczesne demokracje w zdecydowanej większości są państwami dobrobytu, co znaczy, że ta postać państwa stanowi najpełniej rozwiniętą formę państwa demokratycznego, głównie z uwagi na jego zdolność równoczesnego służenia odmiennym, często sprzecznym interesom, a przez to i strategiom rozwoju społecznego, ekonomicznego i politycznego. Ta szczególna właściwość państwa dobrobytu sprawia, że jego polityczne rozwiązania mogą być bardziej niż inne przydatne przy budowaniu sojuszu różnych, wciąż jeszcze nadmiernie rozproszonych sił społecznych w Europie Środkowowschodniej. Ponadto państwo dobrobytu zdaje się być strukturą lepiej przygotowaną do ułatwiania procesu transformacji zarówno z uwagi na swoją własną specyfikę (liczba sprzeczności i konfliktów w Polsce i w Europie Środkowej i Wschodniej wielokrotnie przerasta ich kumulację w przeszłości), jak i ze względu na cechy społeczeństwa posttotalitarnego.

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

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

Specyfika polska to brak procedur oraz różnego szczebla instytucji negocjacji społecznych w określeniu zasadniczych wyborów społecznych, co powoduje, że wybory te dokonywane są pod naciskiem silnych bądź „głośnych” ugrupowań lobbystycznych i politycznych, obecnych ze swymi wpływami w parlamencie, często wbrew interesom ogólnospołecznym. Istniejący partnerzy socjalni, np. związki zawodowe, nie zawsze pojmują klarownie swą rolę, a ich podział nie sprzyja wypracowaniu jednoznacznego stanowiska. Ponadto ciągle jeszcze organizowanie się cywilnego społeczeństwa nie ma właściwej dynamiki. Organizacje konsumenckie, kobiece czy różnego rodzaju stowarzyszenia nie mają dostatecznego poparcia społecznego, by móc wносить swój wkład w procesy negocjacyjne. Z kolei rząd zadeklarowawszy demokrację nie może i nie jest w stanie narzucać swoich wyborów, także wówczas gdy są one zgodne z interesem ogólnospołecznym.

Słabość lub nieadekwatność systemu reprezentacji interesów społecznych oraz niedorozwój mechanizmów negocjacyjnych sprzyja przenoszeniu, wykształconego w poprzednim

systemie, sposobu postrzegania roli państwa w konflikcie i traktowaniu go „po staremu”<sup>5</sup>. Państwo w Europie Środkowowschodniej jest wciąż traktowane *jako strona konfliktu*, co utrudnia jego przejście na pozycję bezstronnego arbitra czy najwyższego autorytetu w sporze o sposoby rozwiązywania starych i nowych kwestii społecznych.

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

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

Społeczeństwa Polski i Europy Środkowowschodniej potrzebują państwa, którego pełny zakres odpowiedzialności, w tym zwłaszcza za słabsze obszary społecznego bytowania zostałby dokładnie określony prawem. Podobnie, należałoby ustalić zasady dzielenia się państwa odpowiedzialnością z innymi siłami społecznymi.

Doświadczenia Polski z minionego 10-lecia dowodzą, że skuteczna interwencja potrzebuje nowych więzi między państwem i społeczeństwem obywatelskim, połączenia państwowego i prywatnego działania dla rozwiązywania kwestii społecznych czy problemów podziału i dostępności do dóbr społecznych. Aby zmienić działania istniejących struktur społecznych, państwo musi interweniować w te działania, co stopniowo ogranicza jego autonomię. Nowy korporatyzm jest szkołą myślenia, która uwzględnia ten fakt. W miejsce państwa jako pojedynczego aktora, bierze się tu pod uwagę produkcję bezpieczeństwa, proces tworzenia stanu bezpieczeństwa socjalnego przez cały układ rządowych i nierządowych formalnie publicznych i prywatno-państwowych aktorów. Ten fakt wynika nie tylko z presji potrzeb społecznych czy presji dokumentowania społecznej sprawiedliwości lub postępu społecznego, ale też z potrzeby lepszego dostosowywania politycznych i administracyjnych struktur do całkowicie nowych żądań instytucjonalnych struktur i urzędów

---

<sup>5</sup> W socjalizmie następstwem monopolistycznej pozycji państwa w obszarze socjalnym było blokowanie i tłumienie konfliktów, co powodowało ich kumulowanie się; nie rozwiązywane potęgowały społeczną frustrację. W odniesieniu do stron konfliktu państwo przestało pełnić rolę arbitra. Z uwagi na swą przewagę i rolę, jaką spełniało w przebiegu konfliktów, postrzegane było jako szczególnie groźny przeciwnik. Na blokowanie czy tłumienie konfliktów społecznych system zużywał coraz więcej energii, przez co malała jego efektywność na innych obszarach. Większość konfliktów w socjalizmie przejawiała tendencję do globalizacji i układała się wzdłuż osi państwo–społeczeństwo. Państwo zajmując pozycję strony konfliktu rozbudowywało środki służące jego obronie, czemu sprzyjać miało też pogłębianie i rozszerzanie kontroli życia społecznego i politycznego. Zamiast wypracowywania metod rozwiązywania konfliktów społecznych i poszukiwania efektywnych sposobów osiągnięcia kompromisów, system polityczny w Polsce wykształcił przede wszystkim metody blokowania czy tłumienia przejawów konfliktów. Prowadziło to do destabilizacji systemu politycznego i polityzacji sfery socjalnej. Polityka społeczna w socjalizmie, nie tylko w polskim wydaniu, pozostawała wciąż niedocenianym narzędziem sprawowania władzy. Zob. na ten temat: L. Dziewięcka-Bokun (1999: 141–149).

demokratycznych oraz procesów rozwoju gospodarczego. W Polsce organizacje pozarządowe domagają się wyraźniejszego zdefiniowania roli państwa wobec nich. Z etapu, w którym chodziło głównie o to, aby państwo nie przeszkadzało, organizacje te przeszły do etapu, w którym potrzebują państwa w roli partnera (Golinowska 1997: 129).

Państwo w roli regulatora stosunków społecznych i najwyższego arbitra w rozwiązywaniu konfliktów społecznych w partnerskiej współpracy z pracującymi i z biznesem ma więcej możliwości zwiększenia efektywności w rozwiązywaniu kwestii społecznych. Partnerami państwa w prowadzeniu nowoczesnej polityki społecznej mogą być: sektor prywatny i społeczności lokalne, działające poprzez władze samorządowe, organizacje społeczne i charytatywne, fundacje i organizacje typu non-profit. Cały ten nowy układ dopiero się tworzy i dlatego wymaga monitorowania z punktu widzenia celów, które powinien urzeczywistniać.

Zgodnie z Konstytucją RP podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa. Termin „społeczna gospodarka rynkowa” wprowadzony został przez Alfreda Müllera-Armacka (zob. Auleytner 1997: 93–98) dla określenia ustroju, w którym akceptuje się rynkowe zasady liberalizmu gospodarczego i równocześnie podkreśla rangę celów społecznych, przyjmując, że polityka społeczna sama w sobie stanowi czynnik wzrostu gospodarczego. Teoretyczne podstawy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej wyrażają obok zasad: demokratycznego państwa prawnego i wolności działalności gospodarczej, trzy zasady, tj. państwa socjalnego, subsydiarności oraz solidaryzmu.

Zgodnie z zasadą państwa socjalnego państwo ma obowiązek prowadzić politykę wyrównującą dysproporcje w poziomie życia obywateli. Zakres realizacji tej zasady wyznacza zasada pomocniczości, która głosi, że większość powinna podejmować tylko takie zadania, których nie może spełnić społeczność mniejsza. Dla praktyki polityki społecznej oznacza to taki podział odpowiedzialności i zadań, w którym będzie tyle społeczeństwa, ile możliwe, i tyle państwa, ile konieczne. Z kolei zasada solidaryzmu wyraża wspólnotę celu dążeń jednostek i społeczności, którym jest, wywodzona z idei sprawiedliwości, wzajemna odpowiedzialność za losy jednostek. Te założenia teoretyczne skonfrontowane z praktyką w polskim wydaniu pozwalają na sformułowanie kilku uwag. Po pierwsze, brak jest koncepcji polskiej wersji społecznej gospodarki rynkowej. Ogólna deklaracja, wyrażona w art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. jako kategoria ustrojowa i fundamentalna zasada konstytucyjna wymaga rozwinięcia programowego. Sformułowanie, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP, pomija takie elementy koncepcji teoretycznej, jak wymienione zasady państwa socjalnego i subsydiarności. Odwołuje się jedynie do zasady solidarnego dialogu i współpracy partnerów społecznych. W środowisku polityków społecznych panuje zgodna opinia, że główną słabością strategii rozwoju kraju wszystkich ugrupowań politycznych jest brak lub jedynie marginalne traktowanie koncepcji rozwoju społecznego. W skrajnym przypadku tzw. terapii szokowej Balcerowicza miała miejsce całkowita rezygnacja z polityki społecznej jako narzędzia władzy do przekształceń stosunków społecznych. Kategoria „społeczna gospodarka rynkowa” w Polsce lat 90. pełni rolę substytutu nie istniejącego

całościowego projektu nowego ustroju, który z transformacji miał się dopiero wyłonić. Niedoceniając w ostatnim dziesięcioleciu możliwości polityki społecznej w realizacji zadań transformacji ustrojowej przychodzi na myśl czas transformacji socjalistycznej w Polsce, kiedy m.in. wiara w samoczynne rozwiązywanie się problemów społecznych w gospodarce planowej doprowadziła do zablokowania rozwoju społecznego i konsekwentnie do upadku systemu. Zniewolenie mentalne odziedziczone po poprzednim systemie w tym kontekście wyraża podejście do polityki społecznej jako kosztownego i pozbawionego realnego desygnatu obszaru aktywności państwa, zbędnego w warunkach gospodarki rynkowej. Brak systemowego podejścia i do współczesnych kwestii społecznych i do całokształtu problematyki społecznej doby transformacji sprawia, że deklarowane i wpisane w Konstytucję RP zasady sprawiedliwości, równości szans, solidarności, dobra wspólnego nie są w działaniach władzy realizowane, czemu sprzyja biurokratyzacja administracji państwowej i fasadowe traktowanie doradztwa naukowego.

Z artykułu 1 Konstytucji RP z 1997 r., który brzmi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” w połączeniu z artykułem 30, który mówi, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”, a jej „poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych” wynika, że ani rząd, ani parlament bez zgody swoich mocodawców nie mogą z nieinterwencji w sferze socjalnej czynić zasady ustrojowej. Tym bardziej, że oczekiwania związane z postępem społecznym, z lepszą jakością życia obywateli II Rzeczypospolitej są wpisane w rozliczenie efektów rewolucji 1989 r. Ambicją każdego obywatela winno być dążenie do tego, aby wspólne dobro, jakim jest państwo, było najwyższej miary. Znaczy to, że efekty polityki społecznej, bez względu na podział odpowiedzialności, stanowią znaczącą płaszczyznę legitymizacji władzy każdej formacji politycznej w Polsce. Tym ważniejszą, im dłuższy czas oczekiwania na spełnienie nadziei na godne i lepsze życie i im więcej obojętności państwa wobec losu najsłabszych.

Jako pełnoprawny podmiot polityki społecznej państwo ze wszystkimi strukturami trójwładzy może być postrzegane jako najwyższe w życiu narodu dobro wspólne jedynie na zasadzie wzajemności. Zgodnie z *Gaudium et spes* II Soboru Watykańskiego, do państwa należy obrona i popieranie dobra wspólnego społeczeństwa obywatelskiego (Boć 1998). Bowiem państwo zawsze istnieje dla dobra jednostki i ma obowiązek jego obrony nawet wbrew woli ogółu.

Rekapitułując można stwierdzić, iż państwo jako regulator procesów postępu społecznego, integracji społecznej, realizacji zasady sprawiedliwości społecznej oraz gwarant pokoju społecznego, w warunkach silnego zagrożenia tych jego własnych zadań, wcześniej czy później doceni politykę społeczną, z całą złożonością problemów i bogactwem jej środków jako podstawę legitymizacji systemu politycznego i narzędzie sprawowania władzy oraz stabilizowania rozwoju gospodarczego.

- Auleytner, J. (1997) *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, Warszawa 1997.
- Barr, N. (1993) *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań.
- Berghe, P.L. van der (1963) *Dialectic and Functionalism: Toward a Theoretical Synthesis*, „American Sociological Review” nr 5.
- Białyszewski, H. (1983) *Teoretyczne problemy spreczności i konfliktów społecznych*, PWN, Warszawa.
- Boć, J. (red.) (1998) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław.
- Dziewięcka-Bokun, L. (1997) *Funkcja socjalna państwa*, w: L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Dziewięcka-Bokun, L. (1999) *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Eisenstadt, S.N. (1985) *Introduction*, w: Eisenstadt, Ahimeir 1985.
- Eisenstadt, S.N., Ora Ahimeir (red.) (1985) *The Welfare State and its Aftermath*, Croom Helm, London–Sydney.
- Friedmann, M. (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Polityka społeczna – efekt czy siła sprawcza rozwoju kraju? Materiały z konferencji 17–18 maja 1994 roku* (1994) Warszawa.
- Golinowska, S. (1997) *Polityka społeczna państwa i jej oddziaływania na wyrównywanie różnic społecznych*, w: *Raport o rozwoju społecznym. Zmieniająca się rola państwa. Polska '97*, UNDP, Warszawa.
- Golinowska, S. (1991) *Polityka społeczna a przebudowa systemu gospodarczego. Wyzwania i problemy*, „Polityka społeczna”, nr 10.
- Hayek, A. (1960) *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Hayek, A. (1976) *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2 *The Mirage of Social Justice*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Kaufmann, F.X. (1985) *Major Problems and Dimensions of the Welfare State*, w: Eisenstadt, Ahimeir 1985.
- Kołodko, G.W. (1999) *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa.
- Kowalik, T. (1997) *Czy sprawiedliwość społeczna kosztuje?*, „Ekonomista”, nr 3.
- Kowalik, T. (1999) *Systemowe uwarunkowania polskiej polityki społecznej*, w: J. Auleytner, J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, Warszawa.
- Luhmann, N. (1994) *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa.
- Miller, D. (1976) *Social Justice*, Oxford.
- Miller, D. (1988) *Altruism and the Welfare State*, w: J.D. Moon (red.), *Responsibility, Rights and Welfare: The Theory of the Welfare State*, Boulder.
- Mommsen, W.J. (red.) (1981) *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850–1950*, London.



- Regnier, J. i J.-Cl. Saily (1980) *France, pays des inegalites?*, Toulouse.
- Samuelsson, K. (1975) *The Philosophy of Swedish Welfare Policies*, w: S. Koblik (red.), *Sweden's development from Poverty to Affluance, 1750–1970*, Minneapolis.
- Silburn, R. (1983) „Social Assistance and Social Welfare: The Legacy of the Poor Law”, w: P. Bean, S. Macpherson (red.), *Approaches to Welfare?*, London.
- Tampke, J. (1985) *Bismark's Social Legislation: A Genuine Breaktrough?*, w: F.X. Kaufmann, *Major Problems and Dimensions of the Welfare State*, w: Eisenstadt, Ahimeir.
- Uusitalo, H. *Redistribution and Equality in the Welfare State*, „European Sociological Review” nr I, t. 2 (September).
- Wilensky, H.L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley.

*The role of the state in social policy implementation during  
the systemic transition in Poland*

The paper provides a tentative account of some key aspects of the state's role in social policy implementation in Poland during post-socialist transition. It starts with historical arguments proving that ability of the structures of the state to diagnose social contradictions, manage and solve social conflicts, together with an objective necessity which forced the state to take over the partial responsibility for security and social progress, has caused the contemporary state to become the leading agent of social politics. State activities in the area of social policy widen the sphere of social security, which is the *sine qua non* of democracy. The paper presents contradictions and dilemmas in the development of the Polish society and identifies the most urgent social problems and the implications for the state's role in the post-socialist transition. Its final conclusion is that the state cannot wilfully evade responsibility for social development in the weaker areas of social life, because such a policy would ignore emergent conflicts and thus threaten the goals of transition – economic and political rebuilding.

