

Janusz Balicki

*Katedra Polityki Społecznej i Demograficznej,
Akademia Teologii Katolickiej*

Po przemianach w Polsce w 1989 r., które spowodowały zmianę modelu państwa, ograniczenie jego interwencjonizmu w życie obywateli oraz dowartościowanie autonomii jednostek – bardzo wskazane wydaje się podjęcie dyskusji na temat relacji państwo–obywatel w kontekście polityki społecznej. W dyskusji tej mogą pomóc doświadczenia państw, które przez dziesiątki lat budowały powyższą relację w systemie demokratycznym. W wydanej w 1998 r. pracy Bo Rothsteina (1998), profesora nauk politycznych na Uniwersytecie w Geteborgu, zaprezentowane zostały – na przykładzie Szwecji – napięcia, jakie istnieją między powszechnym *welfare state* a indywidualną autonomią.

Autor zwraca uwagę na fakt, że obecnie nastąpiły poważne zmiany w mentalności społeczeństwa szwedzkiego, które najogólniej określić można jako odejście od kolektywizmu do indywidualizmu. Wydaje się słabnąć zapotrzebowanie społeczeństwa na uczestnictwo w podejmowaniu decyzji centralnych i rozwiązań w skali całego państwa. Na czoło wysuwa się wartość osobistej autonomii, z priorytetową koncepcją życia według indywidualnego projektu. Coraz częściej zakwestionowane zostają decyzje władz publicznych i różnych autorytetów, przy równoczesnym zwiększaniu się kompetencji obywateli w artykułowaniu swoich wymagań, szczególnie gdy chodzi o podejmowanie dotyczących ich samych decyzji w sprawie usług publicznych i opieki.

Można postawić pytanie, na ile ten nowy indywidualizm czy antykolektywizm zarówno w Szwecji, jak i w innych państwach Europy, przystaje do polityki społecznej, jakie stawia jej wyzwania? Jednym z pojawiających się w tym konflikcie problemów jest relacja między wzrostem indywidualizmu a zmniejszaniem się solidarności, na której szczególnie bazuje powszechny typ *welfare state*. Inny, nie mniej istotny, związany jest z uniformizacją i standaryzacją, czyli z pełnymi formami, na których zwykle opierała się polityka społeczna. Dotyczy to zarówno ubezpieczenia społecznego, jak i innych usług publicznych. Pytania powyższe można w jakimś sensie odnieść także do naszego kraju, w którym również obserwujemy postępujący wzrost indywidualizmu.

Jednym ze szczegółowych zagadnień z tego obszaru jest postawa państwa wobec takiego stylu życia jednostek, który – szkodząc jednostce – w efekcie obciąża także państwo negatywnymi konsekwencjami (utrata zdrowia, niezdobycie zawodu, życie na koszt społeczeństwa, renty inwalidzkie, zasiłki dla samotnych matek itd.). Pierwszy problem, który trzeba rozstrzygnąć w sferze polityki społecznej, brzmi: czy państwo może zastosować jakąś formę paternalizmu, czyli – jak to rozumiał Gerald Dworkin (1971: 108) – naruszać czyjąś wolność przez działanie usprawiedliwione wyłącznie dobrem, szczęściem, zaspokojeniem potrzeb, interesów lub wartości danej osoby, która podlega takiej interwencji? Zdaniem Dworkina można pokusić się o usprawiedliwienie pewnego rodzaju paternalizmu państwa wobec obywateli (wyrażonego np. nakazem zapinania pasów w samochodach), jeśli pomoże im to osiągnąć to, co oni sami chcą osiągnąć. Nakaz stosowania pasów w samochodach ma na celu zabezpieczenie jadących samochodami przed śmiercią lub kalectwem w wypadku jakiejś kolizji na drodze. A państwo zakłada, że obywatele chcieliby tego uniknąć. Dla Bo Rothsteina istotne jednak pozostaje pytanie, na jakiej podstawie państwo domniemywa, jakie są życzenia obywateli, i gdzie w praktyce znajduje się granica interwencji państwa? John Stuart Mill uważał, że jedynym celem, dla którego przemoc w stosunku do jakiegokolwiek członka cywilizowanej wspólnoty może być usprawiedliwiona, jest zabezpieczenie przed wyrządzeniem szkody innym. Jego własne dobro zarówno fizyczne, jak i moralne nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem (Mill 1959: 129).

Drugie pytanie dotyczyłoby zakresu czy sposobu ewentualnej interwencji państwa w styl życia obywateli, podyktowanej intencją zmniejszenia obciążeń państwa skutkami społecznie szkodliwego stylu życia. Dla zilustrowania tego zagadnienia można zestawić dwa przeciwstawne podejścia do interwencji państwa w życie obywateli – zasadę neutralności i indywidualnej autonomii oraz zasadę komunitaryzmu. Według *zasady neutralności i indywidualnej autonomii* państwo wobec indywidualnych wyborów i projektów życiowych powinno przyjmować pozycję neutralną. Ta zasada powstrzymuje państwo od ingerowania w sposób czy styl życia obywateli, naruszania ich wolności na podstawie przekonania większości, że dany styl życia jest wartościowszy. Oznacza także, że obywatele jako autonomiczne jednostki posiadają zdolność formułowania różnych koncepcji na temat tego, co jest słuszne i dobre w życiu. Co więcej, państwo nie powinno interweniować w takich wyborach, nie powinno nawet próbować zachęcać do wyboru pewnych koncepcji. Jedyne, na co państwo ma zwracać uwagę, jest to, czy obywatel – realizując swój projekt życia – nie przeszkadza innemu obywatelowi w realizowaniu jego własnego.

Przeciwieństwem zasady neutralności państwa i indywidualnej autonomii jest popieranie przez państwo pewnych kolektywnych zasad moralnych, aby w ten sposób utrzymać właściwe style życia, jako bardziej pożądane od innych. Według tego podejścia państwo nie powinno pozostawać obojętne w kwestii wartości, lecz powinno wy-

pracować mniej lub bardziej jasną ideę, jak jego obywatele powinni układać swoje życie. Jedną z ważnych tego typu koncepcji jest *zasada komunitaryzmu*, która widzi relacje między obywatelami a państwem jako organicznie ze sobą związane. Według tej zasady, społeczność (państwo) ma obowiązek głoszenia wyższości pewnych wartości, a w ten sposób preferowania pewnych stylów życia, przekładania nad inne. Umotywowane jest to założeniem, że obywatele stanowią pewnego rodzaju wspólnotę posiadającą pewne akceptowane wartości służące jej istnieniu i rozwojowi. Państwo zatem powinno bronić tych wartości, takich jak np. wartości rodzinne, solidarność międzyludzka, równość społeczna, równość płci czy kultura narodowa.

Jeśli nawet przyjmimy, że ta druga koncepcja jest korzystniejsza dla społeczeństwa, czyli dla ogólnie pojętego dobra wspólnego, otwarte pozostaje pytanie, jakimi metodami państwo może to robić? Społeczeństwa zachodnie na ogół przychylnie ustosunkowują się do tych działań państwa, które służą wzmocnieniu wartości pożądanych społecznie, akceptując określoną w tym rolę massmediów czy popierając organizacje obywatelskie pracujące na rzecz umacniania tych wartości (abstynencja, solidarność z krajami rozwijającymi się, pokój, sport, równość rasowa, zwyczaje zdrowego odżywiania się itp.) Największa zgoda występuje w kwestii przyznawania państwu prawa bycia doradcą w sprawach zdrowia zakładając, że obywatele mogą nie mieć dostępu do informacji, co rzeczywiście może zagrażać ich zdrowiu. W zasadzie przyznaje się państwu prawo do zajmowania oficjalnego stanowiska odnośnie do skrajnie szkodliwych postaw (nihilizm społeczny). Nie ma jednak zgody co do oceny bądź podejmowania przez państwo prób zmiany stylów życia we wszystkich obszarach ludzkiego postępowania.

Krytycy komunitaryzmu są przeciwni twierdzeniu, że porządek polityczny powinien wspierać jakieś specyficzne zasady moralne. Jeśli nawet zgodzimy się z tym, że jesteśmy mniej czy bardziej – formowani przez kulturę czy środowisko, to nie można z tego wyprowadzać praktycznego wniosku, że pewne jednostki mają prawo, tylko dlatego, że są w większości, określać jak inni ludzie mają żyć.

Problem nie wynika z kwestionowania wartości moralnych, ale dotyczy pytania o granicę interwencji państwa. Obecnie istnieje dość powszechna zgodność co do tego, że zasada neutralności państwa jest do pogodzenia z istnieniem wspólnych wartości i norm, o ile nie są one faworyzowane przez czynnik polityczny. Według niej państwo nie powinno wspierać jakichś szczególnych modeli właściwego stylu życia opartego na koncepcjach religijnych, moralnych czy ideologicznych, ale raczej stwarzać wszystkim obywatelom możliwość realizacji tego, co oni uważają za moralnie właściwe dla ich rozwoju. Ktoś jednak może zastanawiać się, czy słuszna jest tego typu neutralność, czy pasywność państwa w sferze obrony lub propagowania ogólnie pojętych wartości moralnych, jeśli jej konsekwencją jest obciążanie podatników obowiązkiem utrzymywania ludzi szkodzących sobie i innym przez niewłaściwy styl życia?

- Dworkin, G. (1971) *Paternalism*, w: R.A. Wasserstrom (red.), *Mortality and the Law*, Belmont Calif.
- Mill, J.S. (1959) *Utylitaryzm, O wolność*, Warszawa.
- Rothstein, B. (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge.

Michał Boni

Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej

W wielu swoich zadaniach oraz działaniach zarówno polityka społeczna, jak i politycy społeczni podlegają determinacji. Jej źródłem są już przyjęte rozwiązania legislacyjne, istniejący model polityki społecznej. Obowiązujące prawo wyznacza ramy dla konkretnych przedsięwzięć, stwarza podstawy do ich finansowania i planowania w budżecie państwa czy samorządowym. Zarazem jednak tworzy przyzwyczajenia.

I jeśli istotna jest determinacja prawna (zasada państwa prawa) dokonywania wyborów w sferze polityki społecznej, to niezmiernie ważna jest również determinacja mentalna. Znaczącym punktem odniesienia są również przepisy i zwyczaje prawa międzynarodowego oraz wspólnot państwowych; w naszym obecnym przypadku, np. standardy i dyrektywy Unii Europejskiej w dziedzinie szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego. Gdzie zatem jest miejsce na kreację, poszukiwania i realizowanie nowych zadań (wraz ze zmieniającą się rzeczywistością i potrzebami społecznymi), gdzie jest miejsce na dokonywanie swobodnego wyboru?

Trzeba na to spojrzeć z dwóch stron. Jeżeli rozwiązania dotychczas funkcjonujące przestają zdawać egzamin, nie spełniają oczekiwań, są groźne na przyszłość (np. realna i potencjalna niewydolność systemu emerytalnego), to można sobie wyobrazić uzyskanie społecznego porozumienia pomiędzy podmiotami polityki społecznej: instytucji państwa, organizacji pracowniczo-społecznych, pracodawców czy – w Polsce po reformie decentralizacyjnej – także samorządów. Sens porozumienia czy sprzyjającego klimatu społecznego sprowadza się do umożliwienia dzieła reformy.

Ale najczęściej bywa tak, że wybór niezbędnej drogi reformatorskiej postrzegany jest nierównomiernie w czasie. Siła mentalnych nawyków jest tak duża, że rodzą się protesty. Niekiedy artykulacja przyzwyczajzeń wpisuje się w grę polityczną. I wówczas sfera swobodnego i kreatywnego wyboru w polityce społecznej jest mocno ograniczona.

Co należy czynić?

Trzeba się wzajemnie przekonywać, prowadzić dialog, słuchać argumentów. Lecz może przede wszystkim uzmysłwić sobie, jakie są podstawowe cele polityki społecznej. I to praktycznie: w świecie globalizującej się gospodarki, coraz silniejszej konkurencji, groźby kryzysów o nieprzewidywalnym podłożu, rosnącej dysproporcji między bogaty-

mi i biednymi i zagrożeniami utrwalenia się podstawowej bolączki w sferze polityki społecznej, jaką jest niebezpieczeństwo marginalizacji społecznej dużych grup ludzkich.

Postrzeganie celów polityki społecznej i ich hierarchizowanie nie jest łatwe. Dokonywać się bowiem musi w tyglu sporów o problemy codzienne, o interesy różnych grup społecznych działających egoistycznie, niegotowych do solidarności i dialogu (np. utrzymywanie uprawnień emerytalnych, za które wszyscy muszą płacić, a co np. uniemożliwia sensowne przesunięcia środków państwa tam, gdzie groźba biedy jest największa).

Wydaje się, że z perspektywy nadchodzącego XXI w. trzeba przemyśleć na nowo definicję i cel zasadniczy polityki społecznej. I to zarówno w krajach rozwiniętych, jak również „wschodzących gospodarczo” (jak Polska) oraz objętych zapóźnieniem lub kryzysem.

Może bowiem wyrównywanie szans rozwojowych, czyli stworzenie podstaw do swobody wyboru drogi życiowej dla społeczeństw, jest tym, na co należy położyć największy nacisk. Żeby tego dokonywać w warunkach współczesnych, potrzebny jest dialog, ale i gotowość do zawierania transakcji społecznych w imię wyższych celów. Na przykład w Polsce taki specyficzny rodzaj umowy społecznej skupiony winien być na stabilności i długotrwałości rozwoju gospodarczego o charakterze zrównoważonym, a więc sprzyjającym radykalnej poprawie poziomu edukacyjnego Polaków oraz rozwiązaniu strukturalnych problemów wsi.

Warunkiem politycznym tej umowy jest zaufanie społeczne, czyli dbałość o spójność społeczną. To jest kwestia najważniejsza – i wzmocnienie poziomu zaufania społecznego (w pojęciu Fukuyamy) czy siły spójności społecznej (w ujęciu lorda Dahrendorfa) powiększyć może sferę swobodnego wyboru w polityce społecznej, czyli dopasowanie instytucji i instrumentów tej polityki do potrzeb życia pojedynczych ludzi i zbiorowości.

Wzrośnie wówczas rola odpowiedzialności za decyzje w polityce społecznej, ale też i zdrowej zapobiegliwości, dla której muszą istnieć ramy.

Krzysztof Gorlach

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński*

Swoją wypowiedź chciałbym rozpocząć od banalnego (z punktu widzenia socjologa) stwierdzenia, że polityka społeczna – jak każdy zresztą inny rodzaj polityki – nie powstaje w społecznej próżni. Już więc chociażby z tej racji poddana jest różnym uwarunkowaniom i naciskom, które z zasady niejako wykluczają możliwość jej swobodnego i nieskrępowanego konstruowania.

Można zatem zastanawiać się o jakie naciski tutaj chodzi i dlaczego są one immanentnym niejako elementem życia społecznego. Odpowiedź na to pytanie wydaje się prosta. Jeżeli założymy, że polityka społeczna (szeroko rozumiana) jest – jak każdy

inny rodzaj polityki – zespołem działań wyrastających jako efekt procesu decyzyjnego w systemie politycznym społeczeństwa, to z całą pewnością jest ona efektem gry prowadzonej w ramach tego systemu przez rozmaite podmioty: grupy nacisku, grupy interesu, partie polityczne, organizacje związkowe itp. W tym więc sensie kształt tej polityki zależy będzie od wagi, siły nacisku czy, mówiąc językiem bardziej teoretycznym, przewagi strukturalnej określonych podmiotów w systemie politycznym. Tam, gdzie dominującą siłę stanowią np. związki zawodowe, tam polityka społeczna będzie bardziej przyjazna pracownikom, a środki i zasoby pozostające w dyspozycji decydentów odpowiedzialnych za tę część polityki będą obfitsze aniżeli w sytuacji, gdy siłę dominującą stanowią np. organizacje pracodawców albo partie typu neoliberalnego.

Już chociażby ten sposób przedstawienia problemu pokazuje, że polityka społeczna – w moim przekonaniu – *nigdy* nie jest sferą swobodnego wyboru. Jest bowiem zawsze w taki czy inny sposób zdeterminowana. Jedyne co może pozostać poddane dyskusji – to margines owej swobody, jaki posiadają decydenci. W tym kontekście warto przywołać to, co w teorii socjologicznej znane jest pod nazwą sporu instrumentalistów z autonomistami. Istota tego sporu dotyczy właśnie zakresu autonomii władzy państwowej w procesie podejmowania decyzji, dotyczących różnych rodzajów polityki (w tym oczywiście i polityki społecznej). Instrumentaliści operują wizją władz państwowych jako obiektu realizującego interesy rozmaitych grup interesu, podczas gdy autonomiści stawiają na względną niezależność tychże struktur od gry interesów, jaka odbywa się w społeczeństwie. A zatem o względnej swobodzie wyboru w zakresie celów i środków w sferze polityki społecznej można mówić tylko wtedy, kiedy mamy do czynienia z tą ostatnią sytuacją.

Te abstrakcyjne nieco rozważania prowadzą zatem do jednego generalnego wniosku. Cała kwestia zdeterminowania i swobodnego wyboru w obrębie polityki społecznej jest pytaniem źle postawionym. Rzecz bowiem nie w tym, czy decyzje w zakresie polityki społecznej są zdeterminowane czy też kształtowane swobodnie przez właściwe podmioty, ale w tym, jaki jest zakres i sposób owej determinacji. I na tym właśnie powinna się skupić nasza dyskusja.

Kto zatem ma dzisiaj przede wszystkim wpływ na kształt polityki społecznej? W dobie tzw. globalizacji wskazuje się na zdominowanie państwa, a więc podstawowego podmiotu polityki społecznej, przez wielki kapitał, wielkie międzynarodowe korporacje oraz wyrażające przede wszystkim ich interesy takie międzynarodowe instytucje, jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Hasła „wolnego rynku”, „prywatyzacji” i „deregulacji”, zmniejszanie inflacji i deficytu budżetowego za wszelką cenę – przede wszystkim poprzez ograniczenia wydatków socjalnych, dotacji do oświaty, służby zdrowia, itp. – należą do najistotniejszych kanonów monetarystycznej filozofii ekonomicznej, stanowiącej swoistą ideologię tego programu. Program ten zapewnia strukturalną przewagę mobilnemu kapitałowi w jego starciu z interesami rozmaitych pracowniczych grup społecznych. Polską wersją tego programu był oczywiście „Plan Balcerowicza”.

Odbudowa pozycji polityki społecznej, czy – jak ujmuje to francuski socjolog Alain Touraine – odbudowa „państwa wrażliwego socjalnie” powinna polegać przede wszystkim na odbudowie wpływu na to państwo wielu rozmaitych grup społecznych. Wpływ ten jest możliwy jednak nie poprzez powrót do centralistycznie zarządzanego przez państwo modelu polityki społecznej, ale poprzez jego decentralizację. Stare hasło „Solidarności” (dziś cokolwiek zapomniane) nawołujące do „uspolecznienia” państwa, zyskuje obecnie nowy i jakże ważny sens.

Andrzej Grzegorzczak

*Instytut Filozofii i Socjologii,
Polska Akademia Nauk*

Problematykę polityki społecznej postrzegam w kategoriach realizacji wartości duchowych, głównie moralnych, w tym przede wszystkim sprawiedliwości społecznej. Świadomość uzależnień, ograniczeń i zdeterminowań skłania do (często słusznej) rezygnacji z niewykonalnych zadań i nie dających się urzeczywistnić celów. Jednakże postęp i europejska twórczość społeczna płynie z nastawienia przeciwnego, z niepoddawania się zdeterminowaniom, z poczucia wolności, z ryzykowania próby przewycięzania ograniczeń, z projektowania struktury społeczeństwa zgodnie z ideami i ideałami realizującymi wartości, a nie z małodusznego dostosowywania się do dostrzeganych mechanizmów.

Wypracowane w kulturze europejskiej projekty systemów interakcji międzyludzkiej dotyczą realizacji podstawowej wartości, jaką jest *szacunek dla każdej jednostki ludzkiej*. Realizacją tej wartości są tworzone w naszej kulturze rozliczne *normy społeczne*: normy prawne zapewniające wszystkim członkom społeczności jednakowe, sprawiedliwe bezpieczeństwo i obronę prawną przed złoćczyńcami, normy sprawiedliwych obciążeń na rzecz wspólnoty (w postaci np. większych świadczeń podatkowych od tych, którzy mają większe możliwości), normy praw człowieka określające sprawiedliwy rozdział możliwości korzystania z podstawowych zasobów przyrody i dóbr kultury stosownie do indywidualnych potrzeb, oraz normy konstytucyjne określające sprawiedliwy udział w procesie decydowania i w społecznej twórczości dzięki urządzeniom demokracji subsydiarnej.

Podstawowym dramatycznym doświadczeniem historii kształtowania życia zbiorowego zgodnie z tymi projektami jest *łatwość pojawienia się dewiacji* funkcjonowania ustalonych społecznych urządzeń (zwane też doświadczeniem alienacji). Każde urządzenie fizyczne lub psychofizyczne okazuje się narzędziem, które może zostać użyte w sposób niezgodny z początkową intencją projektodawcy. Przeciwno takim dewiacyjnym wykorzystaniom nie ma łatwych zabezpieczeń. Jedynym jest nieustająca czujność i wiecznie twórcza aktywność społecznej pedagogiki.

Po projektach sprawiedliwego ustroju pojedynczego państwa postawiliśmy sobie w europejskiej kulturze zadanie wypracowania projektu struktury światowej, struktury

współzycia całego rodzaju ludzkiego. Obecna struktura światowa powstaje jednak w zupełnie innych warunkach od tych, w których powstawały podstawy demokracji subsydiarnej, będącej realizacją wyżej wymienionych wartości i norm.

Prawa człowieka, zasady równości i subsydiarności tworzyli ludzie przejęci ideą moralną. Natomiast *tworzenie światowej struktury gospodarczej* nie jest dziś kierowane samą tylko bezinteresowną myślą moralną, ale w dużym stopniu *jest zdominowane przez dążenia partykularne zespołów gospodarczo silnych* (zarówno państw, jak i przedsiębiorstw ponadnarodowych). Projekty proponowane zabezpieczają interesy bogatych jednostek. System światowy sprawia wrażenie tworzonego dla bogatych i wymuszanego przez nich na całą ludzkość.

Mamy więc obecnie, jak się zdaje, do czynienia ze złem innego rodzaju niż dewiacja powstająca na skutek złego użycia dobrego w swej intencji narzędzia. *Tworzymy narzędzie, które od razu zaplanowane zostaje jako niesprawiedliwe.*

Przykładem, a być może istotnym efektem wprowadzanego światowego systemu gospodarczego jest mianowicie przede wszystkim zautonomizowany rynek finansowy. Obserwacja jego pokazuje, że:

Zautonomizowany rynek finansowy drastycznie powiększa dysproporcje posiadania bez żadnego twórczego społecznie działania jednostki bogacącej się na skutek transakcji kapitałowej.

Dochody z transakcji kapitałowych są w skali świata około dziesięciokrotnie większe niż dochody z produkcji. Właściciele dużych kapitałów, nie tworząc żadnego społecznie użytecznego dobra, dzięki transakcjom kapitałowym bogacą się do tego stopnia, że są w stanie panować nad życiem gospodarczym, wykupować zasoby i ubezwłasnowolnić w ten sposób duże grupy ludzi żyjących z produkcji. Wracamy więc do sytuacji, w której większość żyje z obsługi bogatej mniejszości.

Zbliżyliśmy się więc do paradoksu politycznego liberalizmu: w istniejącej kulturze żądań mechanizmy wolności prowadzą do zniewolenia (do uzależnień mas ludzkich od woli wzbogaconych jednostek).

Idea narodowego państwa, nie zdominowanego przez sfery gospodarcze i dbającego o interesy wszystkich swoich obywateli na równi, oraz ideologie wstrzemięźliwości i umiaru mogą być jedyną realną drogą samoobrony społeczeństwa przed dyktaturą ponadnarodowych grup interesu.

Na razie większość ma możliwość samoobrony przed wyzyskiem. Posiadacz tej fortuny musi się liczyć z tymi, których uzależnia, bowiem konflikt może być dla niego kosztowny lub niebezpieczny. Ale układ konfliktowy wyczerpuje energię i zasoby jednostek na prowadzenie walki. Walka niesie ze sobą ryzyko trudnych do opanowania emocji.

Uważam, że istnieje dzisiaj potrzeba wypracowania generalnej, spójnej wizji całości kształtu światowego systemu współzycia ludzi, jako opartego o te same podstawowe moralne zasady, na których, w wymiarze jednego społeczeństwa, opiera się idea

demokracji subsydiarnej. Z punktu widzenia takiej wizji należy patrzeć krytycznie na istniejące trendy i planować nowe przekształcenia.

Nie jest wykluczone, że układu eliminującego całkowicie walkę nie można uzyskać bez jakiejś gruntownej, niewątpliwie trudnej do opracowania, zmiany systemu globalnej edukacji. Wyzwanie stojące przed ludzkością jest więc wyzwaniem wieloaspektowym. Światowa reforma edukacji i próby wyjścia poza walkę interesów wymagają uzgodnień światopoglądowych o charakterze filozoficznym, etycznym, a nawet religijnym. Praca nad tymi wyzwaniami może być jednak mniej kosztowna niż powstające konflikty, których rozpętywanie się przy obecnie dostępnych technologiach staje się coraz bardziej niebezpieczne.

Tadeusz Kowalak

*Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski*

Z wielu możliwości zbliżenia do zaproponowanego tematu wybieram sprawę podejmowania decyzji.

Problem, jaki zamierzam podnieść, znajduje się na marginesie nierozwiązanego i nierozwiązywalnego dylematu: co kształtuje działanie człowieka – przeznaczenie, konieczność czy wolna wola?

U podstaw decyzji podejmowanych na obszarze polityki społecznej stoją potrzeby społeczne, rzeczywiste lub przewidywane. Identyfikacja tych potrzeb i poznanie stopnia ich dolegliwości wymaga od polityka społecznego wiedzy i wyobraźni. Sprawcami powstawania potrzeb są zarówno zdarzenia od człowieka niezależne, np. katastrofy, jak zdarzenia wywołane przez działanie lub zaniechanie człowieka, np. sposób podziału dochodu narodowego, jak wreszcie zdarzenia częściowo uzależnione od człowieka, np. klęska głodu czy wybuch epidemii czerwonki. We wszystkich tych przypadkach człowiek może zachować się biernie lub czynnie. W tym drugim przypadku wydaje decyzje mające zmienić istniejący stan rzeczy lub przeciwdziałać jego powstawaniu. Sfera swobodnego wyboru, jeśli odrzucimy zachowanie bierne, które jest zresztą także swoistym wyborem, wiąże się z działaniem i jest ograniczona uwarunkowaniami środowiskowymi, wielkością zasobów i istniejącymi ramami prawnymi. Uwarunkowania te stwarzają sytuacje odpowiadające znaczeniu pojęcia „zdeterminowanie”.

W procesie podejmowania decyzji na obszarze polityki społecznej zarówno za zdeterminowaniem, jak za wolnym wyborem kryją się sytuacje złożone, o różnorodnych związanych ze sobą przyczynach i o różnym znaczeniu dla osób uwikłanych w proces decyzyjny.

Dla osoby znajdującej się na najniższym poziomie hierarchii społecznej czy służbowej obszar zdeterminowany, pozostawiający niewiele albo nie pozostawiający wcale miejsca na swobodny wybór, jest szeroki. Za przykład można przyjąć takie decyzje o charakterze

uznaniowym, przy których kompetencje pracowników zajmujących poszczególne szczeble w hierarchii decydenta mogą być ograniczone wysokością świadczenia oznaczoną w odpowiednim przepisie prawnym czy też sumą świadczeń przewidzianą na dany cel w budżecie.

Bywa, że pracownicy zajmujący wyższą pozycję w hierarchii służbowej bywają pod określonymi warunkami uprawnieni do przesuwania środków pomiędzy kompetencje pracowników i/lub wielkości zasobów, niekoniecznie pieniężnych, stojących do ich dyspozycji.

Poza granicami określonej instytucji podejmującej decyzje działają instytucje wyższego rzędu, tworzące przepisy determinujące zakres decyzji, do których podejmowania uprawnione są instytucje niższego szczebla, a także określające wielkość zasobów stojących do ich dyspozycji.

Zakres swobody wyboru jest w instytucjach wyższego rzędu oczywiście większy aniżeli w instytucjach niższego szczebla, choć i one mają swoje ograniczenia, działają więc również w otoczeniu różnego rodzaju zdeterminowań. Rząd Rzeczypospolitej nie może wprowadzić odpłatności za studia wyższe, ponieważ zabrania tego Konstytucja, parlament nie może uchwalić wprowadzenia kary śmierci, ponieważ zamknąłby przed krajem możliwość wejścia do Unii Europejskiej.

Na rozszerzenie granic swobodnego wyboru, a z tym na ograniczenie zakresu zdeterminowań wpływa poziom przygotowania ogólnego i zawodowego decydentów na wszelkich szczeblach. Postawa pracownika dobrze przygotowanego do podejmowania decyzji w określonym przypadku różni się od postawy pracownika, któremu takiego przygotowania brakuje. Zakładając czynną postawę w stosunku do sprawy będącej przedmiotem decyzji dobrze przygotowany pracownik zastanowi się nad możliwościami interpretacji lub zmiany przepisu mającego stanowić podstawę decyzji w sposób najlepiej odpowiadający interesowi społecznemu. Podejmie też, a w każdym razie jest w stanie podjąć działania, dzięki którym doprowadzi do społecznie pożądanego załatwienia sprawy, nawet jeśli nie znajdzie wyraźnej postawy prawnej albo kiedy natrafi na brak środków. Poza przepisami i budżetem istnieje jeszcze ofiarność publiczna, są stowarzyszenia prowadzące poradnictwo lub urzędnicy pozwalające rozwiązać istniejący problem lub złagodzić jego skutki. W ramach swobodnego wyboru można do nich sięgnąć lub nie. To z kolei zależy m.in. od wyznawanego przez decydenta systemu wartości, stopnia poszanowania przez niego godności człowieka, stosunku do przedmiotu i podmiotu decyzji (pozytywny, negatywny, obiektywny) czy chęci zaradzenia potrzebie.

Mirosław Książkowski

*Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski*

Spośród wielu występujących ograniczeń do szczególnie istotnych należą, moim zdaniem, następujące:

1. Przewidywana struktura ludności Polski w najbliższych kilkunastu/kilkudziesięciu latach. A mianowicie:

– pewne jest, że w ciągu najbliższych 15 lat wzrośnie o 2,16 mln liczba ludności w wieku zdolności do pracy, ze wszelkimi tego konsekwencjami dla polityki zatrudnienia, rodzinnej, mieszkaniowej itd.

– wiadomo także, iż między rokiem 2005 a 2020 liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat) wzrośnie z 5,7 do 7,9 mln, a w tym samym czasie liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się z 24,68 do 23,18 mln. W tym kontekście wiele mówi się o konieczności zapewnienia tym osobom środków utrzymania na starość, nie mniej istotnym wyzwaniem dla polityki społecznej będzie zapewnienie im opieki, co w świetle zmian struktury demograficznej może rodzić konieczność zatrudnienia robotników cudzoziemskich.

2. Integracja Polski ze strukturami europejskimi:

– niezależnie od tego, jak długo potrwa ten proces, jest raczej pewne, że stopień swobody w podejmowaniu decyzji gospodarczych będzie bardzo ograniczony i że konieczność sprostaną surowym wymaganiom Unii (np. co do rozmiarów deficytu budżetowego, wysokości inflacji itp.) będzie determinowała stałe ograniczanie wielkości środków, które mogą być przeznaczane na realizację celów polityki społecznej. Jak sądzę, wymogi gospodarcze narzucane przez Unię będą w o wiele większym stopniu determinować warunki zewnętrzne, w jakich przyjdzie działać polityce społecznej niż konieczność dostosowania się do standardów socjalnych Unii. Jednocześnie co najmniej równie ograniczająco oddziaływać będzie potrzeba przeznaczenia odpowiednio dużych środków na modernizację i restrukturyzację gospodarki.

3) W ostatnich latach Polska staje się w coraz większym stopniu częścią gospodarki globalnej. O ile jednak pozytywne procesy, zachodzące w tej gospodarce, nie są automatycznie przenoszone do naszego kraju, o tyle zjawiska negatywne znajdują szybkie, niemal bezpośrednie odzwierciedlenie. O ile nie wiadomo, czy w najbliższych latach wystąpi recesja gospodarcza na skalę światową, o tyle można raczej być pewnym, że jeżeli tak się stanie (co wydaje się wysoce prawdopodobne), Polska zostanie również dotknięta jej skutkami, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla polityki społecznej.

Co nie jest zdeteminowane?

Przede wszystkim to, jak odpowiemy na pojawiające się w najbliższych latach dylematy. Wydaje się, że mamy, z jednej strony, możliwość pogodzenia się z postępującą żywołowo „prywatyzacją odpowiedzialności”, z drugiej zaś dopracowania się „wspólnotowych” sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb. Poprzez rozwiązania

„wspólnotowe” nie należy rozumieć rozwiązań o charakterze kolektywistycznym ani wspólnoty biernych jednostek, wśród których państwo „rozdaje” należne im świadczenia i usługi. Mam tu na myśli związek świadomych swoich potrzeb i zagrożeń współobywateli, którzy decydują się połączyć swą aktywność lub zasoby finansowe w celu zapewnienia sobie ochrony przed skutkami grożących im zdarzeń losowych. Forma takich „solidarnościowych” rozwiązań nie jest oczywiście z góry przesądzona. Mogą to być rozwiązania oparte na instytucjach publicznych – centralnych i lokalnych – jako głównych „producentach” usług, mogą to być rozwiązania o charakterze ubezpieczeniowym lub też takie, które angażują przede wszystkim wspólnoty lokalne czy grupy obywateli, zainteresowane lepszym zaspokajaniem swoich specyficznych potrzeb.

Poszukiwaniu indywidualnych sposobów zaspokajania potrzeb sprzyjać będzie naturalne, po latach niskiego poziomu konsumpcji, dążenie do jak najszybszego wzrostu dochodów osobistych, co także będzie stanowić swoiste ograniczenie dla możliwości realizacji „wspólnotowego” wariantu polityki społecznej. Sprzyjać temu będą także wszelkie niepowodzenia w tworzeniu rozwiązań „wspólnotowych” – a niedostatek środków (patrz wyżej), a przede wszystkim brak dobrych, realistycznych propozycji takich rozwiązań skazuje nas raczej na długi okres „eksperymentów i poszukiwań”, co preferować będzie rozwiązania oparte na indywidualnej zaradności.

Jednocześnie widać wyraźnie, że dla znaczącej (znaczniejszej) części społeczeństwa indywidualne sposoby zaspokajania wielu podstawowych potrzeb są (i chyba raczej będą) niedostępne. Stąd też w najbliższych latach jesteśmy, moim zdaniem, „skazani” na współwystępowanie dwóch modeli zaspokajania potrzeb: indywidualnego i wspólnotowego; i to też wydaje się być zdeterminowane. Długość „okresu przejściowego” i przyszły model zaspokajania potrzeb zależą będzie przede wszystkim od „jakości” rozwiązań wspólnotowych. Im będzie ona niższa, tym wyraźniejsze będą zachęty do poszukiwania indywidualnych dróg zaspokajania potrzeb i bardziej widoczne różnicowanie standardu życia różnych grup społecznych.

Władysław Kwaśniewicz

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński*

Jest sprawą oczywistą, że za determinantami, które muszą być uwzględniane w toku dyskusji nad realizowaną przez państwo polityką społeczną, kryją się nadzwyczaj różnicowane zagadnienia. Wydaje mi się, że wśród nich dwie zwłaszcza kwestie zasługują na uwagę.

Pierwsza z nich dotyczy preferencji w polityce społecznej państwa. Jak wiadomo, można do nich podejść albo w sposób normatywny, albo pozytywny.

Podejście normatywne ma charakter aksjologiczny i sprowadza się do ustalenia listy priorytetowych celów oraz zasad alokacji środków na ich realizację. Jedne i drugie są

zazwyczaj wypadkową działania różnych grup nacisku. W związku z tym realizowane programy stają się zazwyczaj zarzewiem konfliktów między zainteresowanymi udziałem w nich grupami społecznymi.

W podejściu pozytywnym, aczkolwiek również nie pozbawionym elementów myślenia aksjologicznego, nacisk kładzie się przede wszystkim na wydobycie tych treści, które rzucają światło na funkcjonowanie w obiektywnej rzeczywistości społecznej zjawisk, które stają się przedmiotem polityki społecznej. Uwzględnia się nie tylko etiologię i sposób manifestowania się tych zjawisk, ale także ich funkcje społeczne; bierze się również pod uwagę współzależności, jakie między nimi zachodzą, oraz formułuje hipotezy dotyczące przewidywanych trendów rozwojowych.

Teza, jaką pragnę zaakcentować na tym miejscu, wyraża się w przeświadczeniu, że w kształcie polityki społecznej, jaki obserwujemy u nas podejście pozytywne, zepchnięte na plan dalszy, nie odgrywa takiej roli, na jaką zasługuje. W związku z tym, jednym z podstawowych zadań gremiów zainteresowanych problemami polityki społecznej winno stać się opracowywanie priorytetów badawczych w dziedzinie problemów socjalnych oraz inspirowanie i popieranie stosownych badań, zarówno typu diagnostycznego, jak i teoretycznego.

Druga kwestia, na której pokrótce chciałbym się zatrzymać, ma charakter teoretyczny, aczkolwiek nie pozbawiony implikacji politycznych. Wiąże się z próbami wyjaśnienia znanego fenomenu, jakim jest nagminne występowanie odchyłeń między zamierzonymi efektami działań typu teleologicznego a ich rzeczywistymi skutkami. Jak uczy doświadczenie, różnice między funkcjami zamierzonymi a rzeczywistymi innowacji wdrażanych do społeczeństwa bywają mniejsze lub większe. Niejednokrotnie jednak różnice te są tak znaczne, że stawiają pod znakiem zapytania sens prowadzenia jakiegokolwiek polityki. Dotyczy to, oczywiście, także polityki społecznej. Jej niepowodzenia, nie tylko zresztą u nas, wynikają m.in. właśnie z powodu braku korespondencji między wprowadzanymi regulacjami socjalnymi a towarzyszącymi im skutkami społecznymi. Mówimy wówczas nieraz o ingerencji tzw. procesów żywiolowych. Podstawowe pytanie, jakie nasuwa się w tej sytuacji, sprowadza się do tego, na ile tego rodzaju procesy są przewidywalne i można je intelektualnie opanować.

Jest to zagadnienie o kluczowym znaczeniu dla praktyki współdziałania nauki i instytucji zarządzających społeczeństwem. Zarysowałem je bliżej na innym miejscu (zob.: Władysław Kwaśniewicz, *Planowane zmiany społeczne a procesy żywiolowe*, w: J. Kubin, Z. Żekoński (red.), *W poszukiwaniu strategii zmian*, Warszawa: Centrum Upowszechnienia Nauki PAN i Polska Fundacja Upowszechnienia Nauki 1992, s. 23–41, por. też: P. Sztompka, *Dylematy wielkiej transformacji a szanse socjotechniki*, tamże, s. 68–80).

Tutaj ograniczę się do wyrażenia poglądu, że na problemie tym – w naszych naukach społecznych skądinąd niezbyt popularnym – powinna skupiać się szczególna uwaga badaczy podejmujących analizy determinizmów, jakie zachodzą w sferach rzeczywistości społecznej pozostających przedmiotem oddziaływania polityki socjalnej.

Aleksander Łukaszewicz*Katedra Polityki Gospodarczej,
Uniwersytet Warszawski*

Temat forum dyskusyjnego trafnie wyodrębnia sfery, ale – co powinno z dyskusji wynikać – proporcje i relacje tych sfer są historycznie zmienne. Tu i teraz trzeba się nad tymi proporcjami i relacjami zastanawiać w kontekście współczesnym. Ponadto, ponieważ polityka społeczna jako zorganizowana oraz zinstytucjonalizowana działalność publiczna jest właściwie wytworem cywilizacji przemysłowo-urbanistycznej, uwaga powinna się koncentrować na obecnym etapie rozwoju tej cywilizacji.

Krótką wypowiedź uzasadnia podjęcie tezewo tylko wybranych problemów.

Po pierwsze. Powstanie i ewolucję państwa opiekuńczego w wieku XX traktuję jako jedną z „epokowych innowacji” społeczno-gospodarczych i ustrojowych. Uważam także, że demokratyczny system polityczny i opiekuńcze funkcje władz publicznych (państwowych i samorządów terytorialnych) stały się nierozdzielne w dodatnim sprzężeniu zwrotnym. Polityka społeczna państw totalitarnych czy autorytarnych, często o szerokim zakresie silnej frazeologii, miała przede wszystkim na celu utrzymanie tych ustrojów. Polityka społeczna w krajach demokratycznych także ma na celu utrzymanie ustroju, ale ponadto realizuje humanistyczne cele cywilizacyjno-kulturowe, a może to przecież być spełnione przy przestrzeganiu nowocześnie pojmowanych wolności i praw obywatelskich. Filantropijne poczynania organizacji niepublicznych były, są i pozostaną obrzeżem rozwiązywania problemów społecznych. Jeśli zaś pretendują do wyłączności, bez względu na frazeologię doktrynalną – w tym religijną – dążą faktycznie do jakiejś odmiany ustroju autorytarnego oraz petryfikacji jakiejś odmiany kastowości przy masowej depriwacji. Dlatego też dorobek państwa opiekuńczego powinien być chroniony i rozwijany, oczywiście przy ciągłym modyfikowaniu rozwiązań – w celu eliminacji nadużyć. Państwo opiekuńcze zrodzone z idei sprawiedliwości społecznej nie może tolerować nadużyć, one bowiem są tej sprawiedliwości zaprzeczeniem, rujnują też bodźce efektywnego gospodarowania. Potrzeba gruntownych przemysłów dotyczących modyfikacji sposobów realizacji zasad państwa opiekuńczego staje się palącym problemem. Decydują o tym takie okoliczności, jak coraz bardziej pracooszczędny charakter postępu technologicznego – stąd rosnące bezrobocie strukturalne, przechodzenie do nowego etapu cywilizacji i niesione przezeń zmiany w charakterze zatrudnienia, zmiany proporcji czasu pracy i czasu wolnego, nowe rodzaje zajęć i funkcji dla jednostek, stowarzyszeń itp. oraz inne zmiany i innowacje trudne dziś do przewidzenia.

Po drugie. Zadania polityki społecznej pozostają zawsze pod wpływem sytuacji demograficznej społeczeństwa, a zwłaszcza jego struktury demograficznej. Rozwój cywilizacji przemysłowo-urbanistycznej zaznaczył się tendencją do przedłużania przeciętnej trwania życia, a tam, gdzie dokonało się tzw. przejście demograficzne, także stabilizacją lub spadkiem przyrostu naturalnego. Rysowane przez demografów piramidy

wieku przekształcają się w prostokąty zwieńczone „małą piramidką”. Daje to powód do dumy i zadowolenia, ale rodzi też nowe i trudne wyzwania: dla polityki społecznej (i nie tylko dla niej) pogłębia się problem wielkich mas ludzi w wieku poprodukcyjnym. Społeczeństwa cywilizowane nie mogą dopuścić do głosu tych, którzy chcieliby ten problem rozwiązać za pomocą „tarpejskiej skały natury”.

Po trzecie. Współczesna i stale rosnąca skala urbanizacji potęguje znane od dawna wyzwania wobec polityki społecznej. Z jednej strony zadania tej polityki są w pewnym stopniu ułatwione dzięki przestrzennej koncentracji problemów do rozwiązania. Z drugiej jednak jest to także koncentracja wszelkich utrapień i patologii społecznych, marginalizacji – aż do tzw. wyłączenia, a to przecież mieści się także w polu widzenia i działania tej polityki. Tutaj można ten problem tylko zasygnalizować, ale z komentarzem: żaden doktrynalny banał, najpiękniej frazowany, nie może zastąpić zorganizowanego działania demokratycznego państwa.

Antoni Kukliński

*Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego
i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski*

Teoria i praktyka polityki społecznej należy do bardzo ważnych problemów naukowych XX w. Sądzę, że warto zastanowić się nad uniwersalnym losem polityki społecznej w latach 1950–2010. Jestem przekonany, że polskie nauki społeczne mogą podjąć ten pasjonujący temat. Co więcej, możemy odegrać pionierską rolę w inicjowaniu światowej dyskusji naukowej nad dobrym i złym losem polityki społecznej.

Notatka ta nie jest rezultatem pogłębionych studiów. Jest tylko refleksją wynikającą z moich doświadczeń międzynarodowych, w których problematyka polityki społecznej przewijała się z różnym stopniem wyrazistości.

Refleksję tę chciałbym przedstawić w formie triady:

- I. Złote ćwierćwiecze polityki społecznej 1950–1975
- II. Kryzys polityki społecznej 1975–1995
- III. Renesans polityki społecznej na przełomie XX i XXI w.

Złote ćwierćwiecze 1950–1975. Państwo dobrobytu było twórcą nowoczesnej polityki społecznej. W tym kontekście ukształtowały się teoretyczne, ideologiczne i instytucjonalne założenia tej polityki oraz warunki jej *grosso modo* sprawnego funkcjonowania, przede wszystkim w Europie Zachodniej oraz w Ameryce Północnej. Nie można jednak lekceważyć doświadczeń takich krajów, jak Japonia, Australia czy Nowa Zelandia. Wielkim rozdziałem są doświadczenia krajów rozwijających się, a zwłaszcza Ameryki Łacińskiej. Warto również *sine ira et studio* ocenić doświadczenia karykatur państwa dobrobytu, które rozwinęły się na obszarze krajów realnego socjalizmu. Polska lat 70. jest pięknym przykładem takiej karykatury, zasługującym na obiektywną analizę.

Klimat naukowy i polityczny złotego ćwierćwiecza polityki społecznej był kształtowany przez ogromną – w owym czasie dynamicznie i innowacyjnie działającą – maszynę ONZ, która odegrała wielką rolę w promowaniu uniwersalnej wizji polityki społecznej, jako *grosso modo* dziedziny ekwiwalentnej w stosunku do polityki ekonomicznej.

Wspominając złote ćwierćwiecze warto może podkreślić, że w maszynie ONZ promującej politykę społeczną, specjalną rolę odegrały dwa państwa, które oddały do dyspozycji ONZ specjalne fundusze przeznaczone na promowanie polityki społecznej. Chodzi oczywiście o Holandię i Szwecję.

Można również zauważyć, że w formułowaniu doktryny polityki społecznej owego czasu decydującą rolę odegrali społecznie myślący ekonomiści, a nie socjologowie, jak by można było oczekiwać. Pewnym wyjątkiem od tej reguły jest Ameryka Łacińska (ECLA), która potrafiła integrować nurty badań ekonomicznych i socjologicznych.

Kryzys polityki społecznej 1975–1995. W ostatnim ćwierćwieczu XX w. nastąpił głęboki i wielopłaszczyznowy kryzys państwa dobrobytu, który wywołał prawie automatycznie kryzys polityki społecznej. Polityka ta poczuła się bardzo źle w ogólnym klimacie leseferycznej globalizacji wyrzucającej za burtę racjonalizmu ekonomicznego sentymenty społeczne oraz umiejętność pochylecia się nad losem słabych i biednych¹.

Ostatnie ćwierćwiecze XX w. jest również okresem głębokiego kryzysu ONZ, która przestała pełnić rolę ośrodka tworzącego globalne innowacje w naukach społecznych. ONZ przestała również być wielkim ambasadorem krajów rozwijających się oraz promotorem teorii i praktyki polityki społecznej.

W ostatnim ćwierćwieczu XX w. polityka społeczna stała się cieniem polityki ekonomicznej, zafascynowanej wizją leseferycznego globalizmu.

Renesans polityki społecznej na przełomie XX i XXI wieku. Na przełomie wieków krystalizuje się nowy klimat renesansu polityki społecznej. Pierwszym jego elementem jest głęboki kryzys teorii i praktyki leseferycznego globalizmu. Postawiono słusznie pytanie: „co się stanie, gdy siły rynkowe wymkną się spod kontroli”². Podkreślano, że utopia rynkowa jest również szkodliwa jak marksizm³. Zauważono wreszcie, że deifikacja – ubóstwienie rynku⁴ – jest fałszywą receptą na organizację gospodarki globalnej.

¹ R.A. Levine, *The Global Market Holds – Poor Nations at its Mercy*, „International Herald Tribune”, 17–18 października 1998. Por. W. Geider, *So Much Conventional Wisdom About Market Rule* 7, „International Herald Tribune”, 8 października 1998.

² W. Pfaff, *What Happens when Market Forces Get Out of Control*, „International Herald Tribune”, 14 lipca 1998.

³ *Ibidem*.

⁴ R.A. Levine, *Beware Monotheism – When it Comes to the Market*, „International Herald Tribune”, 18–19 lipca 1998. T. Plate, *From the Pacific – a vote for a Globalisation Time – Out*, „International Herald Tribune”, 26 października 1998. H. James, *Compare: The Great Depression and Today's Dominos*, „International Herald Tribune”, 23 października 1998. W. Pfaff, *The Crunch Has a Message for Europe's Central Bank*, „International Herald Tribune”, 16 października 1998.

Miarę goryczy przepelnia złośliwa uwaga J.K. Galbraitha⁵: „Gospodarki latynoamerykańskie powracają do normalnego stanu niestabilności. W Rosji jest niewyobrażalna klęska ekonomiczna i polityczna. Jak to zauważyli już inni, doświadczenia rosyjskiego kapitalizmu sprawiają, że sowiecki komunizm wygląda dobrze”⁶.

Choć potrwa to jeszcze kilka lat, los leseferycznego globalizmu jest przesądzony. Musi wyłonić się nowa postać globalizmu – globalizm regulowany, który stworzy nowy klimat renesansu polityki społecznej. Renesans ten będzie również stymulowany przez wzmocnioną rolę rządów centrolewicowych na europejskiej scenie politycznej⁷. Rządy te nie mają jednak pełnej swobody w kształtowaniu nowej polityki społecznej na podstawie mandatu wyborczego zwycięstwa. Ten mandat nie wystarcza już do rządzenia krajem. Rząd musi dysponować drugim, równoległym mandatem, oferowanym przez wielkie korporacje, które mówią jasnym językiem⁸.

Jeśli polityka społeczna osłabi długookresowe zdolności konkurencyjne wielkich korporacji w danym kraju, to korporacje te wyprowadzą z jego terytorium znaczne segmenty swojej działalności. Nie ulega wątpliwości, że ten manewr wielkich korporacji – wypróbowany w Szwecji – może być na znacznie większą skalę powtórzony we Francji lub w Niemczech.

Dlatego ze szczególną uwagą trzeba analizować doświadczenia Holandii, która potrafiła zrekonstruować swoje państwo dobrobytu i swoją politykę społeczną w taki sposób, że gospodarka holenderska zachowała, a nawet wzmocniła swoje długo-okresowe zdolności konkurencyjne. Renesans polityki społecznej na przełomie wieków nie oznacza więc promowania rozwiązań, które pięknie funkcjonowały w raju utraconym złotego ćwierćwiecza. Trzeba szukać nowych rozwiązań, które nowy model polityki społecznej będą kształtowały w stymulującym klimacie, składającym się z następujących elementów:

- 1) nowej teorii i praktyki regulowanego globalizmu. Myślę, że Bank Światowy – *nolens volens* – stanie się głównym ideologiem takiego globalizmu;
- 2) nowej realistycznej koncepcji państwa dobrobytu, integrującego politykę społeczną z wymogami ciągłego wzmocniania siły innowacyjnej i konkurencyjnej przedsiębiorstwa, a zwłaszcza wielkiej korporacji. To nowe państwo dobrobytu będzie państwem sieciowym, funkcjonującym w układach sfederowanej Europy. W moim bowiem przekonaniu unia walutowa jest pierwszym rozdziałem w historii Europy federalnej⁹;

⁵ J.K. Galbraith, *Even Hoover and Coolidge, Would Know Better*, „International Herald Tribune”, 13 października 1998.

⁶ Por. moje uwagi z 19 września 1993 r. *The Hypothesis of Missmanaged Transition*, w: A. Kukliński (red.), *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, Warsaw 1995, s. 446–449.

⁷ Por. „The Economist”, 31 października – 6 listopada 1998.

⁸ Por. *How far left? Business fears Europe's new leaders will derail tough economic policies*, „Business Week”, 26 października 1998.

⁹ Odmienne poglądy w tej sprawie prezentuje T. Mazowiecki. Por. *Musimy wstąpić na dywan*, „Urania-Polska”. Magazyn Niezależnych Publicystów, 1998, 1.

3) nowej teorii i praktyki globalnego, a jednocześnie społecznego federalizmu europejskiego, kształtowanego przez Unię Europejską, która musi stworzyć ową koncepcję europejskiej polityki społecznej;

4) nowej wizji nauki ekonomicznej, która odzyska wrażliwość społeczną, pogrzebaną przez leseferyczny globalizm. Nowy laureat Nagrody Nobla jest pięknym symbolem tego kierunku myślenia¹⁰.

Te cztery elementy tworzą mocną nić Ariadny, która ułatwi polityce społecznej wyjście z labiryntów i ślepych zaułków, które stały się doświadczeniem ostatnich dziesięcioleci.

Oczywiście renesans polityki społecznej będzie przede wszystkim dziełem wielkich aktorów sceny globalnej. Czasem jednak w wielkim dramacie dziejowym znajduje się pożyteczne miejsce dla aktywnej roli małych lub mniejszych aktorów. Takim stałym aktorem sceny globalnej jest nauka polska, która może jednak odegrać twórczą rolę w procesie renesansu polityki społecznej w skali światowej.

Proponuję dwa znaczące kroki na tym polu:

- zorganizowanie na Zamku Królewskim w Warszawie uroczystego wykładu prof. A. Sena. W tym kontekście można również zorganizować seminarium na temat transformacji światowej myśli ekonomicznej z udziałem prof. A. Sena;
- zorganizowanie w Warszawie Światowej Konferencji pt. „Kryzys i renesans polityki społecznej”.

Wydaje się, że moja notatka dyskusyjna – mimo jej wielu oczywistych słabości – zawiera propozycje, które ułatwią twórcze myślenie na temat takiej konferencji.

W tej notatce nie poruszyłem prawie zupełnie problematyki polskiej. Reprezentuję jednak przekonanie, że doświadczenia polskie trzeba oglądać na tle doświadczeń światowych. Dyskusje ograniczone do wąskich polskich opłotków po prostu nie mają sensu. Polski model polityki społecznej na progu XXI w. musi się kształtować w kontekście teorii i praktyki europejskiej, globalnej. Innego wyjścia nie ma!

Jerzy Wilkin

*Wydział Nauk Ekonomicznych,
Uniwersytet Warszawski*

Transformacja systemowa, obejmująca sferę polityczną, gospodarczą i społeczną, stwarza zupełnie nowe warunki instytucjonalne dla realizacji polityki społecznej i generuje nowe problemy społeczne będące przedmiotem oddziaływania tej polityki.

Polska stając się krajem kapitalistycznym musi dokonać wyboru, jakiego typu kapitalizm ma być zbudowany w naszym kraju. Modeli kapitalizmu, nawet w obrębie

¹⁰ S.S. Rosenfeld, *When Economics is Not the usual Dismal Staff*, „International Herald Tribune”, 27 października 1998. A. Sen, *To End Famines, Try Democracy and Free Press*, „International Herald Tribune”, 16 października 1998. P. Coy, *The Mother Teresa of Economics*, „Business Week”, 26 października 1998.

Europy, jest kilka. Różnią się one m.in. zakresem i intensywnością polityki społecznej. W Polsce nie dopracowano się zwartego modelu polityki społecznej również dlatego, że następuje dopiero rozpoznawanie form, zakresu i dynamiki problemów społecznych wywołanych fundamentalnymi zmianami systemowymi, dokonującymi się w naszym kraju.

Jednym z najważniejszych wyznaczników ram instytucjonalnych polityki społecznej w Polsce będzie realizacja reformy struktury administracyjnej kraju. W związku z tą reformą powinno nastąpić jasne rozdzielenie zadań, kompetencji i finansów w zakresie polityki społecznej pomiędzy różne szczeble administracji kraju: centrum, województwa, powiaty, gminy. Reforma ta zmierza ku decentralizacji uprawnień i funduszy, także w zakresie polityki społecznej, co może sprzyjać poprawie efektywności wykorzystania środków przeznaczonych na politykę społeczną. Powyższe tendencje mają związek z praktyczną realizacją zasady subsydiarności. Warto przypomnieć, że zasada ta jest wpisana do polskiej konstytucji; jest ona jedną z zasad funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej i jest mocno eksponowana w społecznej nauce Kościoła katolickiego.

Jednym z ważnych wymiarów i kontekstów polityki społecznej w Polsce jest proces integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej. Oprócz wspomnianych wyżej wymiarów: lokalnego, regionalnego i krajowego, pojawia się jeszcze wymiar europejski. Ten ostatni dotyczy zarówno skali rozwiązywania niektórych problemów (odnoszących się do zjawisk ponadnarodowych), jak i możliwości korzystania z funduszy wspólnotowych, m.in. z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Polska musi się odpowiednio przygotować do korzystania z owych funduszy.

Skuteczność i efektywność polityki społecznej jest krytykowana chyba w każdym kraju. Ta działalność kryje w sobie duże możliwości ekonomizacji (racjonalizacji) funduszy wykorzystywanych do realizacji celów społecznych. Jest to jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed ekonomistami i pozostałymi specjalistami zajmującymi się polityką społeczną.

Rozwój gospodarki rynkowej w połączeniu z innymi przekształceniami systemowymi w naszym kraju prowadzi do dużego wzrostu różnicowań dochodów i majątku. Niektóre grupy społeczne oraz niektóre rejony kraju podlegają zjawisku społecznej i ekonomicznej marginalizacji (wykluczania). Grupy te nie uczestniczą w tworzeniu bogactwa narodowego i nie korzystają z ogólnego rozwoju gospodarki lub uczestniczą tylko w niewielkim stopniu. Nie są one w stanie przełamać tego zjawiska o własnych siłach. Ograniczanie i przeciwdziałanie zjawisku marginalizacji staje się jednym z najważniejszych celów polityki ekonomicznej i polityki społecznej na różnych szczeblach.

Jednym z najbardziej skomplikowanych najważniejszych zadań dla polityki społecznej w Polsce będzie wypracowanie zasad i instrumentów polityki społecznej dotyczącej ludności wiejskiej. Polityka ta powinna być jednym z najważniejszych składników kompleksowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Warto pamiętać, że obszary te zajmują ponad 90% terytorium kraju i żyje na nich prawie 15 mln ludzi.

Grażyna Skąpska*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Jagielloński*

Przyznaję, iż mój stosunek do polityki społecznej jest głęboko ambiwalentny. Rozumiem tutaj politykę społeczną dość szeroko, jako zespół działań podejmowanych odgórnie, przez agendy rządowe, w celu realizacji założonych celów społecznych: wspomagania rodzin, aktywizacji bezrobotnych, eliminacji obszarów biedy czy niesprawiedliwości. Z jednej strony nie da się ukryć, iż we współczesnym świecie, ze względu na jego kompleksowość, nieprzewidywalność, wielość wzajemnie się warunkujących czynników, niekontrolowane procesy żywiołowe mogą prowadzić do dalekosiężnych, głębokich kryzysów: ekonomicznych (upadek firm, gałęzi przemysłu, czy całych gospodarek), finansowych, społecznych (nagły wzrost bezrobocia), ekologicznych. Z drugiej strony jednak, polityka społeczna oznacza podporządkowanie społeczeństwa wyborom autorytatywnym, dokonywanym odgórnie, na podstawie naukowych ekspertyz, lub wyborom autorytarnym, dokonywanym na podstawie narzuconego odgórnie systemu wartości.

W obydwu wypadkach następuje ograniczenie samodzielności obywateli, faktyczne ograniczenie swobody wypowiedzi i wolności wyboru. W konsekwencji prowadzi to do zjawiska określonego w Europie Zachodniej jako „odmowa uczestnictwa w życiu publicznym”.

W odniesieniu do kwestii polityki społecznej opartej na naukowych ekspertyzach z dziedziny socjologii, demografii, medycyny, ekonomii, wspomaganych statystyką, można *prima facie* powiedzieć, iż jako poparte przez autorytety naukowe, indywidualne czy zbiorowe, są owe ekspertyzy z punktu widzenia przeciętnego obywatela demokratycznego państwa niejako bezdyskusyjne, gdyż laikowi trudno dyskutować z autorytetem w danej dziedzinie. Tymczasem, ekspertyzy te jak najbardziej dotyczą spraw żywotnie istotnych dla owego obywatela, spraw np. zabezpieczenia na starość, edukacji, bezpieczeństwa.

Bardziej uważna lektura ekspertyz wskazuje jednak, iż autorytety mogą się również mylić, a wnioski z poszczególnych ekspertyz mogą być sprzeczne. Ponadto zmieniają się mody i trendy w nauce. Pouczające może być tutaj prześledzenie polityki desegregacji rasowej i tzw. *affirmative action* zapoczątkowanej przez wyroki Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Około 30 lat temu Sąd Najwyższy, na podstawie odkryć z dziedziny psychologii stanął na stanowisku, iż w szkołach amerykańskich należy dokonać desegregacji, tzn. wymieszania ras, i nałożył na szkoły określone obowiązki, stwierdzając, że dzieci czarne uzyskują znacznie lepszą wiedzę i w efekcie warunki startu, wówczas gdy będą się uczyły w szkołach położonych w tzw. „dobrych dzielnicach”, dotychczas uczęszczanych wyłącznie przez dzieci białe. Obecnie podważany jest zasadniczy argument, na którym oparta była cała seria wyroków desegregacyjnych oraz polityka desegregacji. Podnosi się mianowicie, iż lepsze wyniki w nauce osiągają dzieci

wówczas, gdy znajdują się w „swoim” środowisku, pod warunkiem, iż będą uczone przez dobrych nauczycieli, w dobrych szkołach, niekoniecznie „białych”. Sprawy tego rodzaju nie są dla przeciętnego obywatela wystarczająco jasne, co tym bardziej pogłębia niechęć do uczestnictwa w życiu publicznym.

Sprzeczności trzeba jednak jakoś rozwiązać. Dokonuje się tego zgodnie z ustaleniami priorytetów w drodze demokratycznie zawartego kompromisu. Kompromis jest jednak bardzo trudny, a często niemożliwy, wówczas gdy polityka społeczna związana jest z realizacją wartości bezdyskusyjnych, fundamentalnych i nie wymagających dalszego uzasadnienia. Jako społeczeństwo stoimy obecnie często wobec takich wyborów. Sprowadzają się one do podstawowego dla polityki społecznej pytania, na co przeznaczyć pieniądze pochodzące zasadniczo z podatków, jakie płacą obywatele: na pomaganie rodzin wielodzietnych, utrzymywanie przy życiu nierentownych firm w celu uniknięcia nagłego wzrostu bezrobocia czy na kredyty dla studentów i pomoc nauce i kulturze? Jeżeli pieniędzy nie wystarcza na zaspokojenie roszczeń w sposób zadowalający, wyboru priorytetów dokonuje się w sposób autorytarny, poprzez ich narzucenie przez grupy silniejsze tym, którzy są słabsi. Według poglądu wygłoszonego przez teoretyka racjonalnego wyboru, Amartyę Sena, nie tylko wybór dotyczący ustalenia pierwotnych priorytetów, ale także wybór dokonany na podstawie ekspertyz i analiz naukowych, ma ostatecznie charakter autorytarny, ze względu na obszar niepewności i nieprzewidywalności, którego ekspertyzy nie są w stanie wyeliminować.

Czy wobec tego należy z polityki społecznej zrezygnować? Moja odpowiedź brzmi „nie”, należałoby je jednak przeformułować i przewartościować. Sądzę, iż polityka społeczna powinna być oparta przede wszystkim na zasadzie pragmatyzmu, tzn. na ocenie i eliminowaniu negatywnych skutków procesów społecznych w sposób najmniej kosztowny. Ponadto, również politycy społeczni powinni sobie uświadomić, iż obywatele w swoim postępowaniu kierują się zasadą pragmatyzmu na co dzień, a więc ograniczają niepotrzebne koszty (np. związane z przeszkoleniem się, gdy mogą pracować tak jak dotąd w dotychczasowej firmie państwowej), oraz bardzo szybko orientują się w korzyściach, na co wskazuje historia luk i ulg podatkowych w Polsce.

Marek S. Szczepański

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Śląski*

W rodzimych debatach nad zjednoczoną Europą, szczególnie intensywnych po rozpoczęciu formalnych negocjacji z *piętnastką* (31 marca 1998), często pomijane, lekceważone czy niedoceniane są istotne przeszkody stojące na drodze takiego procesu. Jest ich wiele, ale do szczególnie istotnych zaliczyć można ugruntowane historycznie zacofanie cywilizacyjne kraju, stan i strukturę arealową polskiego rolnictwa oraz nierozwiązane dylematy społeczne starych regionów przemysłowych, takich

choćby jak Górny Śląsk. Jestem przekonany, że górnośląski region z jego górnictwem i hutnictwem jest i będzie – oprócz rolnictwa – najpoważniejszą barierą w procesie integracji europejskiej. Warto może w tym kontekście przypomnieć, że w górnictwie górnośląskim pracuje więcej ludzi niżli w całym górnictwie zachodnioeuropejskim od Lizbony aż po Odrę, a regionalne hutnictwo żelaza wciąż stosuje technologie wyeliminowane już dawno z unijnych hut. Wszystkie te fakty rzutują bezpośrednio na sferę zdeterminowań w prowadzonej polityce społecznej, ale otwierają jednocześnie możliwość takiej jej realizacji, która zostanie najlepiej dostosowana do wymogów i problemów kraju.

Przez długie lata poważne rozstrzygnięcia restrukturyzacyjne w przemyśle ciężkim regionu były – z krótkowzrocznych powodów politycznych – odkładane czy hibernowane. Prowadzono kosztowną politykę *purowania węgla*, czyli kosmetycznych zmian w górnictwie, a główne jej usprawiedliwienie wynikało z deklarowanej dbałości o energetyczne bezpieczeństwo państwa. Powolna, źle przygotowana redukcja zatrudnienia w tej branży wiązała się w rzeczywistości z polityczną siłą klasy robotniczej i jej związkowej – rewindykacyjnej – reprezentacji. Nie bez znaczenia był także demograficzny, a w kategoriach politycznych – wyborczy, potencjał mieszkających tutaj ludzi, skupionych na niewielkim skrawku Polski, łatwych zatem do mobilizacji.

W ciągu transformacyjnych lat Górny Śląsk był, i pozostaje nadal, niepowtarzalnym laboratorium prowadzonej bądź zaniechanej polityki regionalnej i polityki społecznej. Ich przebieg, kształt i charakter determinowały, z jednej strony, względnie obiektywizowane reguły rynku światowego, procesy globalizacyjne, dynamika polskich aspiracji unijnych, z drugiej zaś – wynikające z *woli wyboru*: polityka rodzimej modernizacji, polska odmiana liberalizmu ekonomicznego czy realizowane programy restrukturyzacyjne. W sferze swobodnego wyboru leżała zapewne polityka *pielegnowania ciszy* na Górnym Śląsku, w reliktowych zacofanych sektorach gospodarki. Wiązała się ona z potrzebą spokojnego i komfortowego sprawowania władzy przez kolejne rządy III RP. Cisza na Śląsku to cenne – choć bardzo kosztowne i drogo opłacone – polityczne dobro w Urzędzie Rady Ministrów. Dzisiaj jednak aspiracje unijne, jednoznaczne oczekiwania *piętnastki* i presja rynku światowego sprawiają, iż cisza ta została poważnie zakłócona, m.in. przez *plan Steinhoffa*, ministra gospodarki w rządzie Jerzego Buzka.

Realizacja planu Steinhoffa, w wyniku której do końca 2002 roku z górnictwa i odejść ma około 118 tys. ludzi (30 października 1998 r. pracowało 220,8 tys.), przebiegać zapewne będzie w trudnych i konfliktowych warunkach. Dotyczy bowiem ponad miliona ludzi bezpośrednio lub pośrednio związanych z branżą. Górnictwo wciąż pozostaje – jak pokazały to liczne badania demoskopijne – w świadomości społecznej szczególnie ważnym działem gospodarki, a górniczy Śląsk – *przemysłowym sercem Polski*. Ponieważ program ten zrodzi generację *ludzi zbędnych* w gospodarce regionalnej, warto już teraz myśleć o ich przyszłych losach, aby nie tworzyć załączków *nowej biedy*, grup zrewoltowanych, podatnych na populistyczną retorykę partii czy radykalnych związków zawodowych. Konieczne jest tworzenie nowej, elastycznej regionalnej polityki społecznej, zorientowanej przede wszystkim na:

- stworzenie instytucjonalnych możliwości przekwalifikowania siły roboczej i pomoc w powtórnej stabilizacji i readaptacji zawodowej;
- zagwarantowanie elementarnej opieki socjalnej nad bezrobotnymi i ich rodzinami, dotkniętymi nieodzownymi redukcjami związanymi z restrukturyzacją tradycyjnych branż przemysłowych.

Koszty transformacji ponoszą – jak zawsze – ludzie, zwłaszcza słabiej wykształceni, mniej mobilni i nieprzygotowani do obecności na – pozbawionym protekcji socjalnych – rynku. Dźwigają je także górnicy i hutnicy zabiegający w minionych latach o zmianę ustroju. Najpoważniejszych i wielowymiarowych zmian transformacyjnych doświadcza jednak tradycyjna rodzina robotnicza. W pierwszej kolejności to właśnie jej członkowie odczuli wyraźny ubytek miejsc pracy, głównie w przemyśle ciężkim. W rezultacie recesji gospodarczej, likwidacji zakładów pracy, ich bankructwa lub prywatyzacji – liczba miejsc pracy w przemyśle województwa zmniejszyła się o blisko 300 tys. i tylko częściowo została zrekompensowana przez nowe stanowiska pracy. W dalszym ciągu jednak utrzymywane są – głównie w kopalniach i hutach tzw. *etaty socjalne* (górnictwo: 80–100 tys. osób; hutnictwo: 20–40 tys.). Zajmujących je ludzi można zwolnić bez żadnego uszczerbku dla funkcjonowania zakładu pracy, ale ze względów społecznych i politycznych działania takie wciąż nie są podejmowane (brak alternatywnych miejsc pracy, obawa przed skumulowanym lokalnie bezrobociem i jego konsekwencjami, dbałość o spokój polityczny).

Przeobrażeniom gospodarczym województwa towarzyszy dwojakiego typu degradacja dotycząca rodziny robotnicze, głównie górnicze. Pierwsza jej forma to degradacja ekonomiczna. Warto podkreślić, iż w okresie realnego socjalizmu górnicy stanowili uprzywilejowaną zarobkowo kategorię zawodową, a średnia ich poborów dwukrotnie przekraczała średnią krajową. W latach 1995–1998 relacje te zmieniły się znacznie i średnia uposażeń górniczych kształtowała się na poziomie 1,5–1,7 średnich zarobków w innych branżach województwa. Pojawiła się także grupa bardzo młodych emerytów górniczych, korzystających – najczęściej z przymusu – ze specjalnych uprawnień emerytalnych w wieku 40–45 lat. Ich uposażenie emerytalne jest zazwyczaj dwukrotnie niższe niżli podczas zatrudnienia w kopalni. W tych przypadkach warto wziąć pod uwagę, iż tak młodzi emeryci mają zazwyczaj na utrzymaniu niepracującą żonę i dzieci w wieku szkolnym, a zatem emerytury nie gwarantują źródeł godziwej egzystencji. Nic więc dziwnego, iż w jednym z reportaży z Górnego Śląska, publikowanym w tygodniku „Polityka” Jan Dziadul pisał o *smutku hajerów* (górników), zwłaszcza najmłodszej generacji emerytów, odchodzących nie z własnej woli z kopalni. To właśnie wielu z nich, w wyniku poszukiwania nowych źródeł dochodów i zarobków, czy tylko zajęć uwalniających od bezczynności i nudy, angażuje się w szarą strefę ekonomiczną i rozmaite aktywności gospodarcze w sektorze nieformalnym, lokowanym na granicy prawa lub wręcz nielegalnym. To poszukiwanie dodatkowych zarobków prowadzi najczęściej do zaniedbania procesów socjalizacyjnych i niedopełniania ról społecznych, zwłaszcza rodzicielskich, w rodzinie.

Degradacji ekonomicznej towarzyszy wcale nie mniej ważna i wyraźna degradacja prestiżowo-symboliczna. W okresie realnego socjalizmu, w wyniku prowadzonej manipulacyjnej pedagogiki utrwaliło się wśród wielkoprzemysłowej klasy robotniczej przekonanie o jej cywilizacyjnej misji i roli. Rozbudowany był także system przywilejów zawodowych, zwłaszcza górniczych, obejmujący zarówno uczniów szkół górniczych wszystkich typów, jak i pełnoprawnych pracowników resortu. Transformacja przynosiła częściową ich likwidację, a brak wyjaśnienia lub zrozumienia istoty przemian zrodził głębokie poczucie niezawinionego upośledzenia, postawy roszczeniowe, przekonanie o międzynarodowych spiskach ekonomicznych (np. Banku Światowego), zorientowanych na ruinę polskiego przemysłu wydobywczego.

Wysiłkom transformacyjnym w regionie towarzyszyć winno odrzucenie mitologicznych wyobrażeń i projekcji obecnych w myśleniu poważnej części regionalnej klasy politycznej i warstw społecznych – na temat funkcjonowania Unii Europejskiej. „My Polacy, słusznie napisał Antoni Kukliński, żywimy złudzenie, że Unia Europejska jest wielkim Stowarzyszeniem św. Franciszka, które myśli przez cały czas, jak pomóc biednym regionom i biednym warstwom (...). Tymczasem trzeba pamiętać, że Unia Europejska jest przede wszystkim Towarzystwem im. Karola Darwina. To jest towarzystwo, które popiera interesy silnych partnerów Unii. Jest maszyną ukonstytuowaną po to, aby stworzyć korzystne mechanizmy konkurencji, choć oczywiście musi dysponować także tzw. funduszami kohezyjnymi”. Można zatem powiedzieć, że Unia w takim właśnie, a nie innym, kształcie jest przyszłością Polski i Górnego Śląska. Z przyszłością zaś – jak powiedział William E. Gladstone, polityk brytyjski z XIX w. – nie należy walczyć. Trzeba się tylko dobrze, indywidualnie, społecznie, politycznie, gospodarczo, technologicznie i kulturowo do niej przygotować. I w tym kontekście wiedza o akcesie oraz jego skutkach, zwłaszcza społecznych, jest zupełnie niewystarczająca. Nieprzygotowane są także skuteczne instrumenty regionalnej polityki społecznej prowadzonej w bardzo trudnych, wręcz katastroficznych warunkach. Jednorazowe odprawy bezwarunkowe dla górników, oznaczające wystawienie za bramę kolejnych hajerów, to instrumenty może przydatne, ale nie wystarczające.

Janusz Sztumski

*Instytut Socjologii,
Uniwersytet Śląski*

Refleksje na podjęty temat mają filozoficzny charakter i trudno się temu dziwić zważywszy, że u podstaw naszych działań tkwią zawsze wyraźnie sformułowane lub ukryte, mniej albo bardziej świadomie przyjęte założenia filozoficzne.

Polityka społeczna – jak wszelka zorganizowana działalność ludzka – jest określona przez różnorodne *konieczności*, np. społeczne, ekonomiczne, polityczne i demograficzne,

oddziałujące w zróżnicowanym stopniu i nasileniu ze względu na uwarunkowania wynikające z aktualnej sytuacji konkretnego środowiska społecznego, społeczności lokalnej lub danego społeczeństwa.

Możliwości, np. przewyciężenia bezrobocia – które stało się jedną z plag współczesnego świata i dlatego stanowi pierwszoplanowe zadanie wielu obecnych rządów – są określone wspomnianymi wyżej koniecznościami, ale stopień nasilenia tych konieczności jest inny w społeczeństwach krajów doświadczonych kryzysem gospodarczym i tych, które żyją w dobrobycie. Ale nawet w tych krajach, w których gospodarka kształtuje się pomyślnie, mogą występować w skali regionalnej istotne różnice w stopniu nasilenia oddziaływań owych konieczności, jak to ma miejsce np. w Niemczech pomiędzy „starymi” a „nowymi” landami. O podobnym zróżnicowaniu możemy mówić i u nas biorąc pod uwagę województwa o wysokim i niskim wskaźniku bezrobocia lub nawet porównując poszczególne środowiska danego województwa ze względu na ich specyficzną sytuację gospodarczą.

Wskazując na różnorodne konieczności, jakie kształtują politykę społeczną, nie należy bynajmniej postrzegać jej w *fatalistyczny* sposób. Otóż z koniecznościami istniejącymi w jakiejś sferze działania trzeba się liczyć, ale nie znaczy to wcale, że nie można ich przewycięzać, a tym samym i ograniczać przynajmniej w jakimś stopniu ich skutków, zwłaszcza wtedy, gdy działa się w sposób zbiorowy, jak to ma miejsce w polityce społecznej.

Zdawanie sobie sprawy z istnienia określonych konieczności powinno skłaniać do refleksji nad tym, w jaki sposób można je przewycięzać. A im bardziej wnikliwa i krytyczna będzie ocena danych konieczności – tym też lepszy, tzn. bardziej skuteczny może być sposób ich przewycięzania.

Swobodny wybór działań w sferze polityki społecznej to nie wybór *woluntarystyczny*, tzn. taki, który nie liczy się z niczym, lecz taki, w którym uwzględnia się właśnie istniejące konieczności, czyli *realia*, w jakich można działać w danym miejscu i czasie.

Nie liczące się z niczym próby przenoszenia tzw. „sprawdzonych sposobów działań” w jakimś społeczeństwie wymagają więc relatywizacji do istniejących aktualnie warunków w społeczeństwie, w którym chcemy je zastosować. Jeśli zastanowimy się np. nad możliwością przeniesienia na nasz grunt sprawdzonej w Anglii instytucji „lekarza rodzinnego”, to powinniśmy uwzględnić nasze realia w zakresie funkcjonowania opieki zdrowotnej, m.in. również pewną demoralizację jakiejś części służby zdrowia itp. czynniki.

Im więcej znamy konieczności rządzących daną sferą rzeczywistości społecznej i im wnikliwiej poznamy mechanizmy ich uwarunkowań – tym większą będziemy mieć swobodę w wyborze działań w tej sferze i szansę na lepszy wybór sposobów działań.

Zauważmy również, że poszczególne konieczności mają swoisty „ciężar gatunkowy”, który nie jest wcale taki sam w każdym miejscu i czasie. Swobodny wybór działań w polityce społecznej polega na tym, aby na podstawie znajomości racji przemawiają-

cych „za” i „przeciw” danemu działaniu wybrać działanie możliwie optymalne, tzn. takie, które uwzględnia najistotniejsze konieczności w konkretnym miejscu i czasie.

Istotne jest, aby przy wyborze działań w polityce społecznej unikać schematyzmu w myśleniu, odnoszącym się do konkretnych sytuacji.

Jak wiadomo, problemów społecznych wynikających np. z ubóstwa danych ludzi nie przewycięży się ani jałmużną, ani okresowym zasiłkiem – doraźne wsparcie utrwała ubóstwo tych, którzy są nim doświadczeni. Bardziej skuteczne jest tworzenie takich warunków, które umożliwią im samodzielne wyjście z ubóstwa.

Ten niewątpliwie trafny sposób myślenia o tym, jak przewyciężyć wspomniany problem przejawia się w schemacie: „nie dawać ryby, lecz wędkę”. Jest to oczywiście alegoryczny sposób wyrażenia pewnej *ogólnie* słusznej myśli. Ale bezkrytyczne odwoływanie się do tego schematu może nie dawać wcale spodziewanych efektów.

Poprzestając na wspomnianej alegorii: czy można ludzić się, że zdołamy komuś pomóc dając mu wędkę na bezrybiu? Ponadto, czy każdy, kto dostanie wędkę, będzie mógł z niej skorzystać, biorąc pod uwagę ewentualne upośledzenia fizyczne lub mentalne danego człowieka itp. uwarunkowania?

Tego rodzaju schemat myślenia trzeba więc urealnić, tzn. dostosować do konkretnych ludzi i warunków ich istnienia.

Cezary Włodarczyk

*Instytut Zdrowia Publicznego,
Uniwersytet Jagielloński*

Postawiony problem można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: zakresu swobody w formułowaniu celów polityki społecznej oraz swobody ich realizacji. W tych uwagach skupię się na płaszczyźnie pierwszej.

Wydaje się, a przynajmniej przez długi czas tak się mogło wydawać, że kreowanie celów polityki społecznej jest sferą (wolności) wolną od silnych determinacji. Myśli ludzkiej, pobudzanej marzeniem o szczęściu osiągalnym już w doczesnym świecie, przypisywano nieograniczoną niemal siłę tworzenia celów, które nawet wtedy, gdy nie mogą być osiągnięte dzięki skutecznej praktyce, dostarczają normatywnej wizji jako punktu odniesienia i przedmiotu marzeń. Ta odległa wizja pozwala lepiej znosić ograniczenia i trudy teraźniejszości.

Jednak kiedy dzisiaj spogląda się na repertuar tych celów, zaskakuje ich monotonia – i jakby przyziemne postrzeganie tego, co ludziom do szczęścia może być potrzebne. Bo cele to – niemal wyłącznie – obfitość dóbr materialnych, zapewniająca pożądany poziom konsumpcji. Coraz częściej opuszcza się nawet zastrzeżenie, by konsumpcja dotyczyła wszystkich. Szeroko bowiem akceptuje się tezę, że doświadczenia ostatnich lat zaprzeczyły możliwościom osiągnięcia powszechnego dobrobytu. Z jednej strony – jako

stracone dla szans rozwojowych traktuje się kraje afrykańskie, a z drugiej – nawet w krajach rozwiniętych margines biednych i wykluczonych traktuje się jako zło konieczne. Zatem – w imię realizmu – powodzenie nie jest dla wszystkich.

Jednocześnie jako bezpowrotnie skompromitowane przez dzieje traktuje się najbardziej ambitne wersje tworzonych utopii – zniesienie różnych postaci alienacji. I tak twierdzi się, że efektem osiągnięcia tych celów musiałoby być zatrzymanie historycznego czasu i unieruchomienie procesów dziejowych. W ten sposób ludzie pozbyliby się cechy najbardziej charakterystycznej dla ich kondycji jako ludzi. Że taki sposób postrzegania zdarzeń, w którym są one zatrzymywane w punkcie uznawanym za docelowy, wcale nie jest typowy tylko dla starych utopii, świadczą niedawno głoszone tezy Fukuyamy, które już kilka lat od ich przedstawienia budzą politowanie. Nie wracam już tutaj do nadużywanego argumentu, że praktyka wcielania w życie haseł wyzwolenia człowieka doprowadziła do jego masowego zniewolenia. Na tym gruncie postmodernistyczna niechęć do wielkich projektów zdaje się mieć pewne – przynajmniej emocjonalne – uzasadnienie.

Ale nie podejmując nawet tak wysokiego szczebla abstrakcji, teza o bardzo ograniczonych możliwościach swobodnego definiowania celów polityki społecznej jest potwierdzana ostatnimi doświadczeniami historycznymi. Kiedy następował niewiarygodny przełom polityczny roku 1989 wydawało się, że można budować najbardziej ambitne programy prowadzące do spełnienia najbardziej szczytnych aspiracji. Jednak rzeczywistość okazała się pod tym względem dramatycznie rozczarowująca. Ani powszechna wyobraźnia, ani twórczość intelektualnych i moralnych przywódców, nie wyszła poza zakres prymitywnego banału. Najczęściej powtarzano postulat zrywania z przeszłością realnego socjalizmu, bez troski o jaki element przeszłości chodzi. Jak zakłęcia brzmiały nawoływania do powrotu do normalności i stosowania norm akceptowanych w świecie. Dla polityki społecznej miało to skutki druzgocące, bo przecież wiele mechanizmów tworzonych i stosowanych w przeszłości było opartych na szeroko akceptowanych przesłankach „cywilizacyjnych”, niewiele mających wspólnego z opresyjnymi praktykami krajów Europy Środkowej. Być może najbardziej rzucało się to w oczy w polityce zdrowotnej, dla której kategoria potrzeby nigdy nie daje się zredukować do popytu na usługi zdrowotne i musi wyłączać takie kryterium dostępności, które opiera się na zdolności pacjenta do płacenia. Być może to kompletne nieporozumienie koncepcyjne przyczyniło się do tak złego prowadzenia reformy opieki zdrowotnej, jak tego byliśmy świadkami w czasie całego procesu transformacji.

Jako jedyne twórcze hasło traktuję ideę budowania demokratycznego ładu dla otwartego (w popperowskim sensie) społeczeństwa. Jednak kompromitująca nieumiejętność naszego establishmentu tłumaczenia ogólnych zasad na konkret decyzji i działań – doprowadziła do sytuacji, w której program rozwoju takiego modelu przestał być popularny. W żadnym przypadku nie można powiedzieć, że to on pobudza powszechną wyobraźnię i mobilizuje ludzi do działania.

Biorąc natomiast pod uwagę, że w praktyce politycznej cele wiążą się zawsze z pewnymi typowymi dla danej orientacji politycznej praktykami, obejmującymi swoisty słownik, symbole, przeszłe wydarzenia traktowane jako elementy własnej tradycji – to

transformacja dostarczyła nie tyle twórczych idei odzwierciedlających stan społeczny naszych czasów, ile otworzyła piwnice muzeów politycznych staroci. Głęboko lewicowa orientacja gospodarcza połączona ze skrajnie endecką retoryką polityczną, nawiązująca wprost do dokonań z lat 30., wcale nie wydaje się mało znaczącym marginesem. Co więcej, wykazuje raczej tendencje rozwojowe, jej wpływy wzrastają, co sprawia, że cele polityki społecznej budowane pod jej wpływem i naciskiem stają się zaprzeczeniem otwartego społeczeństwa, którego tworzenie – jak niektórzy marzyli – miała otwierać transformacja. To dziedzictwo zamrożonych na kilkadziesiąt lat tradycji stanowi dodatkowy czynnik ograniczający swobodę poszukiwania celów polityki społecznej. Narzuca język, świat pojęć i obrazów, przy którego pomocy niczego ważnego i wartościowego nie da się dla współczesności stworzyć.