

MAREK TKACZUK

POLSKA POLITYKA SPOŁECZNA NA PROGU CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Polityka społeczna to pojęcie mające wymiar teoretyczny i praktyczny. Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa oznacza wykształconą teorię oraz służącą jej metodologię i metody badawcze, zajmujące się zagadnieniem potrzeb materialnych i duchowych człowieka oraz grup społecznych [...]¹. Praktyka polityki społecznej to działalność państwa, organizacji społecznych i samego społeczeństwa (solidarność) w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy, zmierzających do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb².

W poszczególnych krajach, ale także i w czasie, praktyka ta w istotny sposób różni się, na co wpływają (oprócz odmiennego wkładu teoretycznego) istotne uwarunkowania. Zaliczyć do nich należy:

- położenie geograficzne,
- dorobek kulturowy społeczeństwa,
- względy historyczne (postęp społeczny, zaniedbania poprzednich okresów),
- efekty demonstracji,
- oczekiwania społeczne,
- zorganizowanie społeczeństwa, skłonność do wyrzeczeń,

Dr MAREK TKACZUK – adiunkt Zakładu Polityki Społecznej, Gospodarczej i Przestrzennej na Wydziale Ekonomicznym UMCS; adres do korespondencji: ul. Roślinna 37, 20-491 Lublin.

¹ K. P o d o s k i, W. T u r n o w i e c k i, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2003, s. 7.

² Tamże, s. 8.

- założenia doktryny polityczno-ekonomicznej,
- poziom rozwoju gospodarczego,
- zakres problemów społecznych,
- uwarunkowania międzynarodowe i presja otoczenia itd.

Zarówno teoria, jak i praktyka polityki społecznej nie mają charakteru statycznego – zmieniają się, ewoluują, a także degenerują. W poszukiwaniu nowych obszarów zainteresowania i rozwiązań bardzo często (i z obawy przed nieudanymi eksperymentami na społeczeństwie) sięga się do wzorów już sprawdzonych, do zdobyczy i dokonań innych państw. Możliwości adaptacyjne tylko na pozór wydają się szerokie – rozwiązania przejmowane od innych muszą brać pod uwagę podobieństwa i różnice w uwarunkowaniach narodowej polityki społecznej. Kraje wysoko rozwinięte, które wydawałyby się najbardziej pożądanymi wzorami do naśladowania, zwykle dysponują znacznie bogatszymi rezerwami finansowymi, wykazują także odmienną sytuację społeczną czy polityczną. Ponadto same reformują rozwiązania poszczególnych dziedzin polityki społecznej pod presją różnego rodzaju problemów: demograficznych, ekonomicznych, politycznych, społecznych itp.

Główne kierunki tych poszukiwań dotyczą³:

- Przesuwania administrowania socjalnym sektorem publicznym ze szczebli centralnych na regionalne i lokalne;
- Dopuszczania do źródeł środków publicznych niezależnych i prywatnych instytucji socjalnych oraz rozwijania konkurencji między instytucjami świadczącymi usługi socjalne;
- Odchodzenia od dyskrecjonalnych metod przyznawania świadczeń w kierunku metod opartych na precyzyjnych regulacjach prawnych dotyczących uprawnień do świadczeń;
- W finansowaniu popierania systemów ubezpieczeniowych, tj. opartych na składkach pracowników i pracodawców, oraz ograniczania systemów finansowanych z podatków i opłat ogólnych.

Poszukując pewnych podobieństw systemów wspierania społecznego poszczególnych krajów, mówi się zwykle o modelach polityki społecznej. Przykładowa ich klasyfikacja uwzględnia trzy modele: redystrybucyjny, socliberalny i liberalny⁴.

³ S. G o l i n o w s k a, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 196-107.

⁴ Tamże, s. 202-205.

W modelu redystrybucyjnym główną rolę odgrywają instytucje publiczne, oferujące świadczenia socjalne finansowane w oparciu o redystrybucję dochodów w społeczeństwie. Skala tych działań jest na tyle poważna, że prowadzi do tworzenia społeczeństwa egalitarnego.

Model socliberalny czerpie z dorobku społecznej gospodarki rynkowej. Ma za zadanie wdrażać rozwiązania wyrównywania społecznego w taki sposób, by gospodarce rynkowej nie szkodzić, a kiedy to możliwe – wspomagać ją.

W modelu liberalnym (zwanym także rezydualnym) funkcjonują dwa podstawowe podmioty: rodzina i rynkowe instytucje socjalne. Całość wspomaga uwarunkowana podatkowo dobroczynność i niewielkiej skali programy socjalne państwa.

1. ROZWÓJ WSPÓLNYCH ROZWIĄZAŃ SOCJALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Dążenia zjednoczeniowe w Europie mają swą dość długą powojenną tradycję. Jej dzisiejszym efektem jest rozrastająca się terytorialnie Unia Europejska. Ów wzrost dotyczy również coraz szerszego zakresu działań unifikujących, zakreślając coraz większy obszar dziedzin gospodarki, objętych wspólnotowymi rozwiązaniami.

Znacznie bardziej opornie poddaje się tym tendencjom sfera społeczna, mimo iż Europejski Fundusz Socjalny liczy już 44 lata⁵, a polityka rynku pracy może pochwalić się bardzo rozbudowanymi przedsięwzięciami, zarówno prawnymi (dyrektywy), jak i finansowymi⁶.

Myślenie o kompleksowej polityce społecznej jako obszarze integracji europejskiej ma znacznie krótszą historię, a praktyka poszczególnych państw ukazuje olbrzymie zróżnicowanie rozwiązań w poszczególnych dziedzinach.

Termin „unia socjalna”, wprowadzony przez W. Brandta w 1972 r., mimo iż przybrał ogólne ramy koncepcyjne, nie oznaczał jednak faktycznych działań w tym kierunku. Zastąpiony został w połowie lat osiemdziesiątych XX w. przez kategorię „przestrzeń socjalna” i kojarzony od tego czasu z J. Delorsem. W sposób naturalny wyparło ją z czasem określenie „wymiar socjalny”, który oznacza każdy krok w kierunku pełnej integracji socjalnej

⁵ Zob. M. G r e w i ń s k i, *Monitoring i ewaluacja w zastosowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego*, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 7, s. 7-12.

⁶ Zob. S. G o l i n o w s k a, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 1999, nr 10, s. 20 i n.

wybranych obszarów gospodarczych, tzn. stanu, w którym dla państw socjalnych wypracowuje się wspólnotowy model socjalny, a system świadczeń jest podzielony interregionalnie⁷.

Jedną z barier, dość istotnie hamujących społeczny wymiar procesu integracji europejskiej, tworzy zjawisko dumpingu socjalnego⁸. W ramach niego kraje członkowskie, słabsze ekonomicznie, mogą podołać unijnej konkurencji, a nawet ją wygrywać, dzięki obniżce szeroko pojętych kosztów wytwarzania kosztem między innymi standardów socjalnych. Równanie w górę pod względem jednolitych rozwiązań socjalnych ograniczy szanse konkurencyjności w tych krajach, równanie w dół stanie się nie do przyjęcia dla bogatszych społeczeństw, korzystających z przywilejów osiągniętego postępu społecznego.

Współcześnie podnoszony jest coraz mocniej (na przykład przez Niemcy) problem dumpingu socjalno-podatkowego, stosowanego przez nowe państwa członkowskie z negatywnymi konsekwencjami dla inwestycji i miejsc pracy „wypływających” z krajów „starej” Unii. Te ostatnie coraz zazdrośniej strzegą przywilejów socjalnych dla swoich obywateli.

Rozwiązanie tych problemów może dotyczyć różnych rozwiązań:

- Tworzenia ponadnarodowej polityki społecznej,
- Harmonizacji i ujednolicenia narodowych przepisów,
- Ustalania standardów minimalnych.

Aktualnie praktyczną popularność zdobywa koncepcja europejskiego modelu socjalnego i otwarta koordynacja dziedzin prospołecznych działalności państw, wsparta rozwiązaniami benchmarkingu⁹. Dla celów diagnostycznych i porównawczych przyjęto zestaw (10 podstawowych i 8 pomocniczych) wskaźników społecznych¹⁰.

⁷ M. G r e w i ń s k i, *Polityka społeczna jako obszar integracji wspólnot europejskich*, „Polityka Społeczna”, 2000, nr 8, s. 18-19.

⁸ Tamże, s. 21.

⁹ Zob. S. G o l i n o w s k a, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12, s. 3-14.

¹⁰ J. C i e c h a ń s k i, *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12, s. 37-38.

2. PRZEOBRAŻENIA POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Analiza funkcjonowania polskiej polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej wymaga uwzględnienia uwarunkowań historycznych. Społeczeństwo bardzo łatwo przyzwyczaja się do swobód obywatelskich i bezpieczeństwa socjalnego, trudno mu zrozumieć i zaaprobować ograniczenia w tym względzie.

Taka sytuacja wystąpiła w Polsce lat dziewięćdziesiątych, gdy ludności pozbawiano kolejnych zdobyczy społecznych, stworzonych bądź tylko obiecanych w poprzednim ustroju (nawet jeśli wiele z nich uległo swoistej erozji przed końcem tej epoki).

Przyczynami tego typu przeobrażeń w praktyce polskiej polityki społecznej były:

- względy ideologiczno-doktrynalne,
- sytuacja finansów publicznych,
- decentralizacja państwa.

Nakładały się one na ówczesne tendencje w gospodarce (recesja, bezrobocie, prywatyzacja) i procesy społeczno-demograficzne (wyże i niżej demograficzne, ubożenie społeczeństwa, polaryzacja dochodów, starzenie się populacji, pogarszanie stanu zdrowia czy faktycznego poziomu wykształcenia). W przypadku tych ostatnich można było zaobserwować zwrotne oddziaływanie zarówno na wskazane przyczyny, jak i tendencje gospodarcze.

W stosunku do poszczególnych dziedzin polityki społecznej wyzwoliło to odmienne metody działań i skutki:

- Komerccjalizację (np. kultury),
- Przekazywanie kompetencji samorządom terytorialnym często bez należytego wsparcia finansowego (np. oświata, pomoc społeczna),
- Marginalizację znaczenia (w odniesieniu do patologii społecznych),
- Częste zmiany przepisów prawnych komplikujące praktykę, ograniczające uprawnienia czy wręcz prowokujące do obchodzenia prawa (fikcyjne rozwody),
 - Zachęcanie bądź przymuszanie do ubezpieczania,
 - Odwoływanie się do „zasłony niewiedzy” (edukacja),
 - Tworzenie nowych państwowych podmiotów (NFZ) lub wspomaganie finansowe istniejących (ZUS),

- Mnożenie szczegółowych instrumentów w warunkach ograniczonej skuteczności czy możliwości wykorzystywania (pomoc społeczna, mieszkalnictwo),

- Reformowanie (często nieudolne i wielokrotne) w odniesieniu do ochrony zdrowia, pomocy społecznej, rehabilitacji niepełnosprawnych, ubezpieczeń społecznych czy edukacji.

W przypadku każdej z tych metod coraz powszechniej postrzegana staje się tendencja do ograniczania roli centrum, zawężania zakresu zabezpieczenia społecznego i odwoływania do wzorów zapobiegliwości społecznej (ubezpieczenia, oszczędzanie, inwestowanie w siebie).

Niewydolny system wymaga coraz silniejszego wsparcia ze strony instytucji *non-profit*, a także zachowań solidarnościowych i samopomocowych społeczeństwa. Niekiedy również sam staje się źródłem nowych zjawisk i problemów społecznych, takich jak:

- Utrudniony dostęp do usług społecznych,
- Niska jakość usług i różnicowanie terytorialne tej jakości,
- Ułatwianie korupcji i poszerzanie jej skali,
- Tworzenie warunków do nadużyć,
- Bezdušność, egoizm, demoralizacja pracowników,
- Pogarszanie stanu zdrowia społeczeństwa,
- Poszerzanie skali i głębokości dotychczasowych kwestii społecznych (ubóstwo, bezrobocie),
- Zadłużanie i zagrożenie bankructwem placówek polityki społecznej,
- Ograniczanie zatrudnienia (szkolnictwo),
- Ucieczka za granicę pracowników (ochrona zdrowia).

Istotnym impulsem współczesnych przeobrażeń polskiej polityki społecznej miało się stać członkostwo w Unii Europejskiej i konieczność dostosowania niektórych rozwiązań prawnych do norm unijnych. Weryfikacja dotyczyła następujących działań:

- Prawa pracy
- Dialogu społecznego
- Równego traktowania kobiet i mężczyzn
- Walki z rasizmem i ksenofobią
- Zatrudnienia
- Europejskiego Funduszu Socjalnego
- Zabezpieczenia społecznego
- Osób w zaawansowanym wieku i marginalizacji społecznej
- Osób niepełnosprawnych

- Zdrowia publicznego
- Bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹.

W odniesieniu do niektórych dyrektyw unijnych, akceptując zasadę minimalnych wymagań, Polska uzyskała okresy przejściowe. Sama również została objęta tego typu rozwiązaniami, przede wszystkim w dostępie do rynków pracy dotychczasowych państw członkowskich (w różnym zakresie terytorialnym).

3. WPŁYW CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ NA POLSKĄ POLITYKĘ SPOŁECZNA

Oprócz konieczności dostosowań do rozwiązań unijnych (co wcale nie musi oznaczać ich przestrzegania) konsekwencje członkostwa można dziś jedynie przewidywać, postrzegając możliwość ich wystąpienia przede wszystkim w dwóch obszarach:

- Korzystania ze środków finansowego wsparcia ze strony Unii i rozwiązywaniu dzięki temu (lub też nie) istniejących kwestii społecznych,
- Rodzenia się nowych problemów i zjawisk społecznych, generowanych bezpośrednio czy pośrednio tym członkostwem.

Wśród tych pierwszych należałoby wymienić:

- Fundusze Strukturalne (np. EFS)¹²,
- Inicjatywy wspólnotowe (np. EQUAL),
- Programy operacyjne (np. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich).

Możliwości ich wykorzystania są funkcją umiejętności (władz, społeczeństwa) sięgania po nie, jak i wielkości środków, jakimi dysponują i jakimi będą dysponować w przyszłości, szczególnie gdy będą następować zmiany w celach unijnych (np. ze wspierania słabych regionów na rzecz pobudzenia informatyzacji społeczeństwa).

Zestaw tych drugich może przykładowo obejmować:

- Zmianę geografii problemów społeczno-ekonomicznych (np. w układzie wieś–miasto),

¹¹ Zob. S. G o l i n o w s k a, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000, s. 135-164.

¹² Zob. M. S z c z e p a ń s k i, *Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Socjalnego po przystąpieniu Polski do UE*, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12, s. 50-53.

- Migracje i wyludnianie (np. w wyniku ucieczki z obszarów problemowych),
- Upadek gospodarczy terenów w wyniku niskiej konkurencyjności,
- Eliminacja podmiotów gospodarczych w wyniku zbyt niskich limitów produkcji,
- Podział na gminy, powiaty i województwa umiejące korzystać ze środków unijnych i bierne pod tym względem,
- Pogłębianie zróżnicowań w warunkach życia ludności,
- Narzucanie norm społecznych kontrowersyjnie ocenianych przez ludność (np. prawa mniejszości seksualnych),
- Wzrost kosztów utrzymania w wyniku wzrostu cen towarów i usług.

Prawdopodobnie jednak członkostwo w Unii Europejskiej pozostanie tylko jednym z wielu uwarunkowań polskiej polityki społecznej, a znacznie większy wpływ na jej kształt (cele) mogą mieć: coraz bardziej komplikująca się rzeczywistość czy problemy polaryzacyjne w społeczeństwie. Państwo coraz intensywniej będzie starało się uczyć społeczeństwa samodzielności i zapobiegliwości.

PODSUMOWANIE

Rozważania podjęte w artykule koncentrują się na czynnikach i tendencjach determinujących polską politykę społeczną w okresie transformacji ustrojowej oraz na progu członkostwa w Unii Europejskiej.

Polityka ta przeżywa istotny kryzys, spowodowany zmniejszeniem skali działań państwa bądź ich oszczędnościową decentralizacją, częstymi zmianami norm prawnych, ograniczającymi krąg odbiorców i generującymi chaos organizacyjny, patologiami dotykającymi niektóre jej dziedziny, nieudolnym reformowaniem.

Zbiega się to w czasie z niepokojącymi zjawiskami społecznymi, implikowanymi przez procesy ekonomiczne, nieprofesjonalność i skorumpowanie instytucji państwowych oraz destrukcję samej polityki społecznej. Dodatkowo budzi to opór społeczeństwa, którego znaczna część pamięta rozwiązania socjalne i pewność jutra z poprzedniego ustroju.

Mimo istnienia możliwości wsparcia wielu działań społeczno-gospodarczych ze strony Unii Europejskiej perspektywy rozwiązywania problemów nękających ludność czy też ograniczania ich uciążliwości nie wydają się optymistyczne, tym bardziej iż sama Unia nie wykształciła spójnego systemu

zabezpieczenia społecznego, a poszczególne, głównie zamożne kraje członkowskie zdają się wręcz zazdrośnie strzec osiągniętego dobrobytu swoich społeczeństw.

LITERATURA

- C i e c h a ń s k i J., Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej. „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12, s. 36-39.
- G o l i n o w s k a S., Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej. „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12, s. 3-14.
- G o l i n o w s k a S., Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy. „Polityka Społeczna”, 1999, nr 10, s. 20 i n.
- G o l i n o w s k a S., Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty. Warszawa 2000, s. 135-164.
- G o l i n o w s k a S., Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 196-107.
- G r e w i ń s k i M., Monitoring i ewaluacja w zastosowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 7, s. 7-12.
- G r e w i ń s k i M., Polityka społeczna jako obszar integracji wspólnot europejskich, „Polityka Społeczna”, 2000, nr 8, s. 18-21.
- P o d o s k i K., T u r n o w i e c k i W., Polityka społeczna, Gdańsk 2003, s. 7-8.
- S z c z e p a ń s k i M., Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego po przystąpieniu Polski do UE, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12, s. 50-53.

POLAND'S SOCIAL POLICY AT THE THRESHOLD OF ITS MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The article concentrates on factors and tendencies which have determined Polish social policy during the systemic transformation and on the verge of entering the European Union.

Due to a number of factors, social policy in Poland undergoes a serious crisis. These factors include: limiting the scale of the state's actions and its savings measures, frequent law changes which restrict the number of recipients and create organizational disorder, pathologies present in some areas of the policy and inefficient reforms.

This coincides with disturbing social phenomena which are enhanced by economic processes, inability of often corrupted state institutions and destruction of social policy itself. This situation meets with the disapproval on the part of the society which remembers the benefits offered by social policy in the previous system.

Despite the support of the European Union, the perspectives of solving or reducing the problems in the contemporary society seem daunting. What is more, the EU itself has not created a coherent social security system as its particular members, especially the wealthy countries, firmly protect the welfare of its own citizens.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, członkostwo, Unia Europejska.

Key words: social policy, membership, the European Union.