

Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej

*Mirosław Księżopolski,
Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013, stron 188*

Recenzja SYLWIA DANIŁOWSKA

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Recenzowana książka stanowi syntezę najważniejszych aspektów funkcjonowania polityki społecznej, różnic występujących pomiędzy poszczególnymi modelami polityki społecznej, jej aktualnych wyzwań oraz możliwych sposobów rozwiązania dylematów nurtujących politykę społeczną.

Autor, prof. Mirosław Księżopolski, podkreśla, iż *celem książki jest przybliżenie problematyki polityki społecznej wszystkim tym, dla których nie kojarzy się ona z niczym konkretnym ani szczególnie ważnym*. Tak szerokie zaadresowanie pracy wydaje się mieć znaczenie dla przyjętego przez autora zakresu przedmiotowego rozważań. Ujęcie w początkowych rozdziałach pracy (I, II, III) rysu historycznego rozwoju polityki społecznej oraz przedstawienie podmiotowego i przedmiotowego zakresu polityki społecznej umożliwia czytelnikowi, dla którego polityka społeczna jest słabo znana, zrozumienie kwestii podejmowanych w dalszej części pracy, a związanych z implementacją różnych modeli polityki społecznej (rozdział IV), problemów i wyzwań, z jakimi państwa się współcześnie borykają (rozdział V) oraz zaprezentowanej przez autora oceny skuteczności i trafności podejmowanych przez nie działań (rozdział VI).

W pierwszym rozdziale pt. *Co to jest polityka społeczna?* przedstawione zostały różne definicje polityki społecznej z perspektywy jej znaczenia dla sprawności funkcjonowania społeczeństwa. „Społeczny” charakter działań, tj. działań dla obywateli, społeczeństwa podejmowanych w ramach polityki społecznej powinien być przesłanką do chęci przyswojenia sobie wiedzy na jej temat, przekraczającej bagaż subiektywnych doświadczeń. Autor słusz-

nie zauważa, że zazwyczaj polityka społeczna utożsamiana jest jedynie z jej pasywnym wymiarem realizowanym przez system zabezpieczenia społecznego, o wiele rzadziej natomiast z jej rzeczywistym wpływem na sposób funkcjonowania społeczeństwa.

Rozdział drugi pt. *Krótką historia polityki społecznej* przedstawia historię polityki społecznej w pigułce. Prof. Księżopolski rozpoczął swoje historyczne rozważania od opisu czasów Herodota, gdy ludzi potrzebujących pozostawiano bez pomocy, poprzez średniowieczną ideę pomocy chrześcijańskiej, reformację i rozwój idei obowiązkowej pracy stanowiącej jedyny sposób na uniknięcie biedy, bismarckowski, pionierski system ubezpieczeń społecznych, kończąc na opisie procesów zachodzących w XX wieku w zakresie systematycznej rozbudowy polityki społecznej zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Rozdział jako całość przedstawia klarowny obraz ścieżki rozwoju polityki społecznej na świecie, zwracając uwagę na najważniejsze wydarzenia determinujące dalsze działania w tym obszarze.

W rozdziale trzecim *Przedmiotowy i podmiotowy zakres polityki społecznej* autor stawia pytania o to, kto odpowiada za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli, jakimi osobami interesuje się polityka społeczna oraz jak wysoka może być pomoc państwa.

Według autora odpowiedzi na pierwsze pytanie jest kilka. Pierwsza, bardzo popularna w większości krajów rozwiniętych, brzmi: państwo. Jest ono odpowiedzialne za pomoc obywatelom w razie wystąpienia takich ryzyk so-

cyjnych, jak starość, choroba, niepełnosprawność, brak pracy, wypadek przy pracy czy choroba zawodowa, śmierć żywiciela rodziny, urodzenie i wychowywanie dziecka. Wywiązywanie się z tego obowiązku może przyjmować formę bezpośrednią lub pośrednią. W pierwszej formule państwo zapewnia środki na wypłatę świadczeń socjalnych oraz na wytworzenie określonych dóbr lub zapewnienie usług, za implementację tych zadań redystrybucyjnych odpowiedzialne są natomiast wyspecjalizowane instytucje państwowe. W drugiej formule państwo pośrednio wpływa na obywateli lub pozapaństwowe podmioty zajmujące się dostarczaniem określonych dóbr i usług.

W niektórych krajach za zaspokajanie podstawowych potrzeb odpowiedzialna jest jednostka. W takim modelu rola państwa ogranicza się do wspierania osób, które nie są w stanie same zaspokoić swych potrzeb na minimalnym poziomie. W ramach odpowiedzi na pytanie o katalog beneficjentów polityki społecznej prof. Księżopolski wyjaśnia, jak zmieniło się na przestrzeni lat podejście do zakresu oferowanej pomocy z „minimalistycznego” – zgodnie z którym wsparciem obejmowano jedynie najuboższych, do „rozbudowanego”, w którym do systemu wsparcia włączano coraz to nowe grupy obywateli.

W rozważaniach nad kwestią wysokości pomocy państwa autor słusznie podkreśla nie tylko wielką wagę, ale również dużą problematyczność określenia minimalnego standardu życia. O ile w przypadku świadczeń pieniężnych ustalenie jego poziomu wydaje się stosunkowo proste, o tyle w przypadku usług świadczonych przez władze publiczne, takich jak ochrona zdrowia, edukacja czy usługi opiekuńcze, jest to zdecydowanie trudniejsze zadanie.

Rozdział czwarty *Sposoby rozwiązywania problemów i kwestii społecznych* daje jasny przegląd modeli polityki społecznej, a mianowicie:

- **modelu marginalnego/liberalnego** preferowanego przez skrajnych liberalów i neokonserwatystów; zgodnie z jego założeniami najsprawniej zaspokajają potrzeby obywateli rodzina i rynek prywatny;
- **modelu motywacyjnego/konserwatywno-korporacyjnego** preferowanego przez socjalliberalów; zgodnie z jego założeniami funkcjonujące programy socjalne powin-

ny w jak najmniejszym stopniu zakłócać działanie mechanizmów rynkowych i w jak największym stopniu przyczynić się do rozwoju gospodarczego;

- **modelu instytucjonalno-redystrybucyjnego** preferowanego przez socjaldemokratów; zgodnie z jego założeniami społeczeństwo jest odpowiedzialne za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli, a planowe działania państwa odgrywają większą rolę w zaspokajaniu potrzeb, niż mechanizmy rynkowe.

Należy zauważyć, że autor nie ogranicza się jedynie do opisu założeń teoretycznych modeli polityki społecznej. W drugiej części rozdziału przypisuje poszczególne modele konkretnym państwom, wskazując jednocześnie na odchylenia stosowanych praktyk od ideowych założeń poszczególnych modeli.

Autor podejmuje również niezwykle ciekawe zagadnienia ukształtowanego w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej europejskiego modelu społecznego (*European social model* – EMS) oraz specyfiki rozwiązań funkcjonujących w polityce społecznej, realizowanej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz Azji Południowo-Wschodniej, Australii i Nowej Zelandii.

W rozdziale piątym pt. *Główne wyzwania stojące przed polityką społeczną na progu XXI wieku* prof. Księżopolski przeanalizował trzy grupy wyzwań – związanych z sytuacją demograficzną, z pracą oraz wyzwań wynikających z potrzeby zapewnienia wszystkim obywatelom środków na zaspokajanie podstawowych potrzeb i zagwarantowania każdemu możliwości uczestniczenia w życiu społeczeństwa.

W pierwszej grupie wyzwań związanych ze zmieniającą się sytuacją demograficzną prof. Księżopolski zwrócił uwagę na ryzyko depopulacji oraz niekorzystnie kształtujące się proporcje między ludnością w wieku aktywności zawodowej a osobami w wieku emerytalnym, które warunkują konieczność podjęcia szeregu działań w zakresie polityki rodzinnej (zwiększenie dostępu do opieki zewnętrznej), polityki rynku pracy (promocja elastycznych form zatrudnienia pozwalających na godzenie życia zawodowego z rodzinnym), czy polityki edukacyjnej (mającej na celu podniesienie poziomu wykształcenia kobiet). Autor nie tylko

przedstawił pojawiające się w dyskursie publicznym propozycje rozwiązań, czy załagodzenia wyżej wymienionych problemów, ale również poddał je krytycznej analizie, wskazując ich dobre i złe strony oraz ograniczenia w możliwości zaimplementowania w określonych warunkach społeczno-gospodarczych. Przedstawił też kilka alternatywnych rozwiązań, mogących łagodzić negatywne skutki wystąpienia opisywanych zjawisk demograficznych, przywołując konkretne doświadczenia niektórych państw.

Druga grupa wyzwań jest związana z funkcjonowaniem rynku pracy. Autor podkreśla pozytywny wpływ wysokiego poziomu zatrudnienia na poziom dobrobytu obywateli. Podaje analizie sytuację zatrudnieniową w państwach realizujących różne modele polityki społecznej oraz zaznacza, że poziom wykształcenia ma bezpośredni wpływ na sytuację zawodową obywateli. Podkreśla, że obecnie praktycznie żaden kraj wysoko rozwinięty nie radzi sobie z problemem zatrudnienia osób nisko wykwalifikowanych i ta sytuacja prawdopodobnie będzie się pogarszać wraz z intensyfikacją procesów globalizacji. Aspekt edukacji jest również niezwykle istotny z perspektywy wsparcia kobiet na rynku pracy.

W kolejnej części rozdziału autor ocenia skuteczność kilku strategii ograniczania rozmiarów bezrobocia, tj. deregulacji rynku pracy, działań państwa na rzecz wzrostu podaży miejsc pracy i zwiększenia popytu na pracę, a także dążenie do wzrostu zatrudnialności oraz strategii postępowania z bezrobotnymi.

W swoich rozważaniach przytacza dane, które przeczą powszechnie głoszonym poglądom o dużym wpływie deregulacji rynku pracy na tempo tworzenia nowych miejsc prac. W analizie strategii postępowania z bezrobotnymi autor pokazuje dobre praktyki w zakresie wspierania bezrobotnych w powrocie na rynek pracy, wskazując m.in. na Danię, Niemcy i USA. Do najczęściej podejmowanych działań w Unii Europejskiej zalicza indywidualne programy mające na celu ułatwienie znalezienia zatrudnienia przez bezrobotnego, wykorzystywanie zasiłków z tytułu bezrobocia jako instrumentu służącego do wsparcia bezrobotnego oraz nakładanie obowiązku aktywizacji w formie

uczestnictwa w szkoleniu lub podjęcia określonej pracy przez osoby pobierające ww. świadczenie.

Ostatnia grupa wyzwań ma również związek z pracą. W obliczu zmian zachodzących w gospodarce mamy do czynienia nie tylko z problemem złej sytuacji społeczno-materiałnej osób pozostających poza rynkiem pracy, ale również dużej części osób aktywnych zawodowo, otrzymujących za swą pracę dochody na poziomie niewystarczającym do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Autor zwrócił uwagę na zagadnienie negocjacji płacowych warunkujących poziom rozpiętości dochodowych i uzupełniania dochodów uzyskanych z tytułu pracy przez system świadczeń socjalnych oraz równych wynagrodzeń za pracę dla kobiet i mężczyzn. Jako ewentualną konsekwencję spełnienia prognoz dotyczących drastycznego wzrostu liczby osób niemających możliwości zdobycia pracy zarobkowej autor wskazał wprowadzenie powszechnego dochodu obywatelskiego.

Przedstawione przez autora pozytywne efekty i ograniczenia wskazanego rozwiązania, a także naświetlenie tematu w tle dyskursu o polityce społecznej daje czytelnikowi holistyczny obraz zagadnienia oraz stanowi zachętę do podjęcia własnych rozważań na ten temat.

Ostatni rozdział *Które kraje prowadzą najlepszą politykę społeczną?* to próba odpowiedzi na jedno z najczęściej zadawanych i najtrudniejszych pytań kierowanych do polityków społecznych. Autor, podobnie jak w poprzednich rozdziałach, przedstawia różne stanowiska pojawiające się w dyskursie na temat najlepiej funkcjonujących strategii polityki społecznej, zarówno te opowiadające się za rozbudowanym instrumentarium i aktywnością państwa, jak i przeciwstawiające się nim. Co ważne, prof. Książopolski zajmuje również stanowisko wobec zarzutu stawianego polityce społecznej, zgodnie z którym osłabia ona funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Jego zdaniem, trudno negować brak jakiegokolwiek wpływu polityki społecznej na rynek, a co więcej, zależności te stają się bardziej widoczne w miarę postępującego procesu globalizacji.

Kolejne ciekawe ujęcie zagadnienia skuteczności podejmowanych przez państwa strategii

społecznych to spojrzenie na nie z perspektywy takich wartości, jak solidarność, równość, bezpieczeństwo socjalne czy spójność społeczna. To one bowiem determinują sposób funkcjonowania poszczególnych podmiotów polityki społecznej.

W ostatniej części rozdziału autor odwołuje się do opisywanych w poprzednich rozdziałach modeli polityki społecznej, wskazując, iż na najwyższą ocenę z tej perspektywy zasługują państwa realizujące model instytucjonalny, nieco gorszą państwa realizujące model motywacyjny, a najslabszą państwa implementujące założenia modelu marginalnego.

Odpowiedź na pytanie postawione w tytule książki – „razem czy osobno?” autor zawarł w zakończeniu książki *Jaka polityka społeczna w XXI wieku? Wspólnie i osobno*. Stwierdził, że jedynie model marginalny zakłada zdecydowany priorytet indywidualnych sposobów zaspokajania potrzeb. W modelu motywacyjnym cel ten realizowany jest przez systemy wspólnotowe, a w modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym przez instytucje oparte na wspólnocie wszystkich obywateli.

W sposób podsumowujący i niezwykle przekonujący autor przedstawił najprawdopodobniejszy scenariusz rozwoju polityki społecznej przez najbliższe kilkadziesiąt lat, wskazując na współistnienie dwóch sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb, tj. indywidualnego oraz solidarystycznego. Relacje między nimi mają zależeć od jakości rozwiązań wspólnotowych. Brak poprawy poziomu ich jakości będzie warunkował powrót do „starej wersji”

polityki społecznej, wspierającej jedynie osoby najslabiej funkcjonujące w gospodarce rynkowej.

Podsumowując, dużą zaletą książki prof. Mirosława Księżopolskiego *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej* jest bez wątpienia aktualność poruszonych kwestii społecznych i przeanalizowanych programów społecznych, a także pomysłów na ich modernizację czy rozwój. Rozpoczęcie pracy od wątków teoretycznych wyjaśniających przedmiotowy i podmiotowy zakres polityki społecznej, w recenzowanej pracy wydaje się mieć szczególne znaczenie dla lepszego zrozumienia rozważań autora dotyczących praktycznych aspektów funkcjonowania różnych strategii przez czytelników nieznających lub słabo znających zagadnienia i pojęcia stosowane w polityce społecznej.

Z perspektywy polityka społecznego szczególnie ciekawe wydają mi się rozdziały V i VI, poświęcone wyzwaniom oraz skuteczności podejmowanych działań w ramach polityki społecznej. Można tam znaleźć wiele interesujących wątków przedstawionych z różnych punktów widzenia. Co ważne, przy opisie żadnego z omawianych zagadnień nie brakuje komentarzy autora. Tym samym należy stwierdzić, iż książka prof. Mirosława Księżopolskiego to ciekawa propozycja nie tylko dla tych, którym polityka społeczna nie kojarzy się z niczym konkretnym, ale również dla tych, którzy zaznajomieni w tematyce chcą zapoznać się z ciekawymi rozważaniami nad możliwymi kierunkami rozwoju polityki społecznej.

Together or separately? Considerations of social policy

Mirosław Księżopolski,

Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013, stron 188

Reviewed by SYLWIA DANIŁOWSKA

SUMMARY: *This year was published the book by Professor Mirosław Księżopolski “Together or separately? Thoughts on social policy”. The reviewed book is a synthesis of the most important aspects of social policy, differences between various models of social policy, current challenges and ways to solve different dilemmas concern the social policy.*