

Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej

Data opublikowania: 07.09.2015

Zrecenzował(a) mgr Katarzyna Adamczyk Redakcja naukowa mgr Andrzej Klimczuk

Autorem publikacji pt. *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej* jest profesor doktor habilitowany Mirosław Książopolski, który pracuje w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego w Zakładzie Zabezpieczenia Społecznego. W Instytucie pełni także funkcję przewodniczącego Rady Naukowej. Jego głównym obszarem zainteresowań jest porównawcza polityka społeczna oraz system zabezpieczenia społecznego. Książopolski jest autorem licznych publikacji z zakresu typologii polityk społecznych, genezy, rozwoju oraz uwarunkowań rozwoju polityki społecznej oraz strategii i modeli współczesnych systemów polityki społecznej. Publikacja Książopolskiego została wydana w roku 2013 w Warszawie przez Dom Wydawniczy Elipsa oraz dofinansowana ze środków Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Publikacja zawiera 188 stron i jest podzielona na trzy główne części. Warto podkreślić ich nazwy, gdyż od razu wskazują one na zawartą w nich treść, a są to tytuły: *Skąd przychodzimy*, *Gdzie jesteśmy* oraz *Dokąd mierzamy*. Autor zaczerpnął pomysł na powyższe tytuły z nazwy obrazu francuskiego malarza Paula Gauguina.

Główną część publikacji poprzedza kilkunastostronicowe wprowadzenie czytelnika do tematu książki. Autor objaśnia czytelnikowi czym są podstawy współczesnej polityki społecznej. Czyni to w sposób bardzo obrazowy, posługując się dużą ilością przykładów działalności państwa w zakresie polityki społecznej. Autor uświadamia czytelnikowi jak ważny jest ten obszar dla całego społeczeństwa i w jaki sposób determinuje on życie każdego obywatela. Książopolski wypunktował także problem z jakim w obecnych czasach zmagają się polityka społeczna, a którym jest zagadnienie jej finansowania i podejście do niego poszczególnych grup społecznych. Autor podkreśla także postawy roszczeniowe pojawiające się wśród obywateli, a odnoszące się do wysokości zasiłków, rent czy emerytur wskazując przy tym na tendencję wielu obywateli do celowego zaniżania swoich dochodów, aby maksymalnie zmniejszyć wysokość odprowadzanych podatków. We wprowadzeniu autor wyjaśnia także istotę pytania postawionego w tytule książki: *wspólnie czy osobno?* Tak postawione pytanie odnosi się do dylematu indywidualnego lub zbiorowego systemu zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa zarówno z perspektywy grup, które stać na finansowanie prywatnych usług spełniających ich wymagania oraz grup, które z różnych przyczyn samodzielnie sobie nie radzą.

Rozdział pierwszy książki Książopolskiego traktuje o istocie samej polityki społecznej. Posługując się definicjami naukowymi, autor przybliży czytelnikowi teorie związane z tą dziedziną, które funkcjonują nie tylko w Polsce, ale także porównuje systemy polityki w innych krajach świata. Książopolski wskazuje, iż mianem polityki społecznej określa się wszelkie działania instytucji państwowych oraz innych podmiotów publicznych na rzecz zaspokajania

potrzeb obywateli, a także że są to działania mające na celu łagodzenie lub rozwiązywanie różnego typu kwestii społecznych (s. 26). W związku z dość szerokim zakresem działalności polityki społecznej i jej głęboką ingerencją w życie niemalże każdego obywatela, autor wskazuje iż znacząca część obywateli – odbiorców polityki społecznej – nie jest w stanie obiektywnie ocenić działalności tejże polityki, gdyż patrzy jedynie przez pryzmat własnych doświadczeń. Pierwsza część pracy zawiera także krótką historię polityki społecznej i podkreśla, że świat miał z nią do czynienia już od czasów starożytnych. Autor przytacza kilka dość kontrowersyjnych przykładów zaspokajania potrzeb obywateli danych państw. Książopolski uznał wiek XVI za początek działalności socjalnej na szerszą skalę. Od tego momentu zaczęły rozwijać się nowe koncepcje polityki społecznej - od tych faktycznie wspierających potrzebujących, co pozwalało im na życie na poziomie zbliżonym do przeciętnego w ówczesnym okresie do dość kontrowersyjnych, gdzie stosowano represje względem najuboższych, co częstokroć potęgowało zjawisko ubóstwa. Historia polityki społecznej jest także historią państwowych systemów ubezpieczeń, gdyż można zauważyć tendencję w dążeniu państw do rozszerzania grup społecznych włączonych do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Historię tą można zobrazować sinusoidą, która w pewnym okresie dawała coraz większe gwarancje zabezpieczenia finansowego ubogim, aby już po pewnym czasie ograniczyć dostęp do opieki poprzez wprowadzanie kolejnych restrykcji, które utrudniały lub całkowicie uniemożliwiały otrzymanie zasiłków. Jak zauważył Książopolski, w ostatnich latach zmiany zachodzące w polityce społecznej prowadzonej przez państwo polegają na zaostrzeniu kryteriów dostępu do pomocy, także na obniżeniu poziomu świadczeń w stosunku do wysokości uprzednich dochodów czy pogorszeniu stopnia dostosowywania wysokości świadczeń socjalnych do zmian poziomu cen i płac (s. 39).

Część druga książki dotyczy obecnej sytuacji w polityce społecznej najbogatszych państw świata. Autor określa je jako kraje rozwinięte, jednak w swojej publikacji dokładnie ich nie definiuje. Książopolski podkreśla, iż standard życia obywateli uzależniony jest w głównej mierze od nich samych. Pozostałe czynniki kształtujące dobrobyt człowieka stanowi działalność innych podmiotów na rzecz zaspokajania potrzeb społeczeństwa, takich jak: państwo, rodzina, zakład pracy, niektóre organizacje pozarządowe czy wspólnoty religijne i sąsiedzkie. W większości tzw. państw rozwiniętych to właśnie administracja rządowa zapewnia zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli. Ma to miejsce jedynie w określonych sytuacjach życiowych, m.in. w razie niezdolności obywatela do podjęcia pracy w sytuacji wystąpienia choroby, niepełnosprawności, przekroczenia progu starości, urodzenia i wychowania dziecka. Pomoc państwa w powyższych sytuacjach życiowych człowieka ogranicza się przede wszystkim do zagwarantowania środków pieniężnych osobom obecnie się w nich znajdującym. Innym rodzajem pomocy jest zapewnienie bezpłatnej opieki medycznej wszystkim ubezpieczonym obywatelom, czy zapewnienie opieki osobom niepełnosprawnym, czy niepełnoletnim. Autor książki wskazuje także na źródła pozyskiwania funduszy na świadczenia socjalne. Są to składki na ubezpieczenie społeczne jakie każdy pracodawca wpłaca do kasy państwowej instytucji ubezpieczeniowej (w Polsce jest to głównie Zakład Ubezpieczeń Społecznych) czyli określoną sumę składek za każdego ze swoich pracowników. Autor nie odnosi się jednak do składek Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Polsce przez co pomija informacje o znacznej części obywateli [1]. Składki ubezpieczeniowe mogą być także opłacane przez pracownika. Kolejnym instrumentem finansowania polityki społecznej są opłaty za korzystanie z określonych usług świadczonych przez instytucje państwowe. Poza instytucjami państwowymi, świadczeń socjalnych udzielają także instytucje prywatne. Ich działanie jest jednak ściśle regulowane przez prawo wewnętrzne danego państwa. W publikacji autor także pokrótce wyjaśnia na jakie grupy społeczne w głównej mierze jest nakierowana pomoc społeczna

oraz jak wysoka może być jej wartość pieniężna.

Książopolski w swojej książce poświęcił stosunkowo dużo miejsca na objaśnienie modeli polityki społecznej. Wskazuje tutaj na trzy typy aktywności państwa w zakresie pomocy swoim obywatelom. Pierwszym z nich jest model marginalny, który w największej mierze realizowany jest w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Model ów zakłada, iż najlepszymi kanałami zaspokajania potrzeb obywateli jest rynek prywatny i rodzina, natomiast państwo powinno ingerować jedynie w ostateczności. W modelu marginalnym, zwanym także liberalnym, przyjmuje się, iż rozwijanie państwowej polityki społecznej jest szkodliwe dla interesu państwa i samych obywateli, gdyż skutkuje ograniczeniem wolności indywidualnej, a także powoduje spadek motywacji wśród obywateli, którzy stają się mniej aktywni i wolą oczekiwać na pomoc ze strony państwa. W tym modelu państwo zachęca obywateli do tego, aby sami inwestowali w swoją przyszłość wykupując prywatne polisy ubezpieczeniowe oraz odkładając pieniądze na przyszłą emeryturę. W modelu marginalnym dominuje solidarność jednostek oparta na zasadach wzajemności, czyli unaocznienie, iż we wzajemnej pomocy obywatele posiadają indywidualny interes. Drugim modelem omówionym przez Książopolskiego jest model motywacyjny, inaczej konserwatywno-korporacyjny, czasami zwany także socjalną gospodarką rynkową, który zakłada iż wszelkie państwowe programy socjalne powinny w jak najmniejszym stopniu zakłócać funkcjonowanie gospodarki rynkowej, natomiast z pewnością powinny służyć rozwojowi gospodarcemu państwa. W przypadku krajów realizujących swoją politykę społeczną w oparciu o powyższy model, obywatelom nie pozostawia się dużego wyboru w zakresie sposobów zaspokajania własnych potrzeb, gdyż państwo przejmuje na siebie ten obowiązek, m.in. poprzez jeden ogólnokrajowy system ubezpieczeń, na który składa się całe społeczeństwo. Ostatnim omówionym przez autora modelem polityki społecznej, jest model instytucjonalno-redystrybucyjny. Jego głównym założeniem jest przekonanie, iż odpowiedzialność za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli w głównej mierze ponosi społeczeństwo, gdyż system rynkowy, a tym bardziej rodzina nie są w stanie zagwarantować odpowiedniego poziomu życia. W tym wypadku mechanizmy rynkowe zostają zastąpione planowymi działaniami państwa, natomiast dobra powinny być redystrybuowane według kryterium potrzeb. W powyższym modelu solidarność społeczna ma charakter braterski i opiera się głównie na więziach społecznych i kolektywnym charakterze systemu socjalnego.

Wspomniany powyżej, podział polityki socjalnej, który został zdefiniowany przez G. Esping-Andersena jest wśród ekspertów szeroko krytykowanym podziałem, jednak autor nie polemizuje z jego założeniami, co więcej przyjmuje ów podział za wzorcowy. Książopolski uzupełnia podział Esping-Andersena o współczesne strategie polityki społecznej, jakie funkcjonują we współczesnym świecie, a które nawiązują do typologii duńskiego socjologa. Niezależnie od preferowanego modelu prowadzenia polityki społecznej, w każdym współczesnym państwie pojawiają się zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy wprowadzonych rozwiązań. Podobnie jest z subiektywną opinią obywateli co do wyboru oferty zaspokajania swoich potrzeb przez instytucje państwowe oraz podmioty prywatne. W publikacji Książopolski wymienia główne argumenty jakie przytaczane są przez obywateli, a nakierowane są na poszczególne sektory i instytucje gospodarki mające za zadanie zaspokajanie potrzeb społeczeństwa.

Trzecia, ostatnia część publikacji dotyczy głównych wyzwań stojących przed polityką społeczną krajów rozwiniętych na progu XXI wieku. Autor przedstawia trzy główne grupy wyzwań. Są to: wyzwania związane z

sytuacją demograficzną, wyzwania związane z rynkiem pracy oraz wyzwania wynikające z potrzeby zapewnienia wszystkim obywatelom środków na zaspokojenie ich najważniejszych potrzeb. Pierwsza grupa wyzwań dla polityki społecznej kształtowana jest przez bardzo niski poziom dzietności kobiet, natomiast współczynniki dzietności z reguły kształtują się na poziomie niezapewniającym prostej zastępowalności pokoleń. W zakresie demografii, Książopolski bardzo precyzyjnie opisał najważniejsze modele polityk rodzinnych, jakie poszczególne państwa stosują aby stworzyć rodzinom pomyślną egzystencję, co w konsekwencji miałyby zapobiec groźbie depopulacji. Kolejnym ważnym aspektem jest proces starzenia się społeczeństw dotyczący wszystkich krajów wysoko rozwiniętych. Autor przytacza wiele danych statystycznych, które obrazują niniejsze wyzwanie, które ma bezpośredni wpływ na sytuację ekonomiczną państwa. Duży odsetek ludzi w wieku emerytalnym, którzy nie są już aktywni zawodowo, oznacza znaczny wzrost środków niezbędnych na sfinansowanie ich emerytur i rent oraz zwiększone nakłady na służbę zdrowia i usługi opiekuńcze. W zakresie wyzwań związanych z rynkiem pracy, autor wskazuje najważniejsze ich aspekty, takie jak: zbyt niska stopa zatrudnienia ludności, bezrobocie, nierówny status osób, które wykonują prace zarobkowe oraz prace nieodpłatne. Kolejnym problemem z tym związanym jest niewystarczający stopień zabezpieczenia socjalnego osób zatrudnionych na zasadach innych niż najbardziej pożądana umowa o pracę (np. niepełny etat, zastępstwo, samozatrudnienie czy telepraca). Książopolski opisuje także strategie i działania poszczególnych państw rozwiniętych w zakresie reagowania na wyzwania związane z rynkiem pracy. Ostatnią grupą wyzwań dla polityki społecznej jest zapewnienie odpowiedniej ilości środków utrzymania każdego obywatela. Autor opisuje w jaki sposób państwo może wpływać na jej utrzymanie na akceptowalnym poziomie, a dzieje się tak za pomocą kształtowania określonej wysokości wynagrodzeń (płaca minimalna) i odpowiednich warunków pracy zarobkowej. Państwo może także wpływać na możliwość uzyskania jak największych dochodów z pracy brutto w poszczególnych gospodarstwach domowych. Ostatecznie instrumenty państwowe mogą gromadzić składki wpłacane przez obywateli, następnie finansować z nich świadczenia i usługi socjalne.

W refleksjach końcowych Książopolski opisuje zjawisko tzw. dumpingu socjalnego, który ma miejsce w zglobalizowanym świecie, a który oznacza celowe zaniżanie kosztów pracy i co za tym idzie standardów socjalnych przez niektóre kraje w celu wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej. Autor jednak nie wymienia żadnych konkretnych państw stosujących niniejszą praktykę, pozostawiając to ocenie czytelnika. W dalszej części podsumowania, autor przedstawia swoją wizję rozwoju polityk społecznych we współczesnym świecie, które jak przypuszcza nie zmienią się radykalnie w najbliższej przyszłości. Autor podkreśla, iż daleko idące reformy istniejących obecnie systemów społecznych naruszyłyby interesy poszczególnych grup społecznych. Autor unaocznia czytelnikowi, iż we współczesnych państwach demokratycznych przeprowadzenie radykalnych zmian w polityce społecznej wymaga dużej determinacji rządzących, stabilnej większości parlamentarnej oraz zgody ze strony głównych grup społecznych, co w obecnych czasach staje się barierą trudną do zniwelowania. Książopolski uważa, że polityka społeczna będzie nabierała bardziej opiekuńczego charakteru w stosunku do obywateli, a jej najważniejszym celem stanie się zagwarantowanie każdemu minimalnego poziomu zaspokojenia ważnych potrzeb (s. 173). Autor książki twierdzi, iż w najbliższym czasie będą współistniały ze sobą dwa główne sposoby zaspokajania najważniejszych potrzeb obywateli: indywidualny i solidarystyczny. W związku z rosnącymi oczekiwaniami obywateli w odniesieniu do oferty polityki społecznej oraz trudnościami państwa w ich zaspokajaniu, przewagę będzie uzyskiwał sektor prywatny. Badacz doszedł do wniosku, iż gdy nie uda się znacząco poprawić jakości oraz dostępności do świadczeń i usług publicznych, nieunikniona będzie

dalsza żywiłowa prywatyzacja sposobów zaspokajania ważnych potrzeb społeczeństwa.

Podsumowując publikację Mirosława Księżopolskiego warto podkreślić szeroki wachlarz przykładów oraz danych statystycznych, które umacniały i obrazowały opinie, a także argumentację autora. Dość rozbudowana bibliografia świadczy o horyzontalnym podejściu autora do omawianego zagadnienia. Z jednej strony autorowi można zarzucić zawarcie dość ogólnych i podstawowych informacji z zakresu polityki społecznej. Z drugiej jednak strony, omawiana publikacja stanowi pewnego rodzaju kompendium fundamentalnej wiedzy z zakresu polityki społecznej, z którym powinien zapoznać się każdy obywatel, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, iż polityka społeczna obejmuje swym zakresem całe społeczeństwo.

Przypisy:

[1] W roku 2014 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ubezpieczała 1 432 725 obywateli Polski. Dane zamieszczone na oficjalnej witrynie Internetowej KRUS. Zob. <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/zestawienie-liczby-swadczeniobiorcow-krus-i-osob-objetych-ubezpieczeniem-spolecznym-rolnikow-w-latach-1991-2014/> (dostęp: 6.09.2015).



Sposób cytowania:

Katarzyna Adamczyk: Recenzja: Mirosław Księżopolski: Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej, 2015, w: <https://www.pol-int.org/pl/publikacje/wspolnie-czy-osobno-rozwazania-o-polityce-spolecznej#r3113>.

<https://www.pol-int.org/pl/publikacje/wspolnie-czy-osobno-rozwazania-o-polityce-spolecznej?j5Q6rewycZ5HtUDXTWpx7UZE=1&r=3113>