

Stefan Poździoch

AKTYWNA POLITYKA SPOŁECZNA PAŃSTWA JAKO WYRAZ REALIZACJI SOCJALNYCH PRAW OBYWATELSKICH

Wprowadzenie

Początki działań w sferze polityki społecznej państwa przypadają na wiek XIX. Najwcześniejsze rozwiązania prawne w tym zakresie przyjmowane w państwach europejskich miały charakter ustawodawstwa fabrycznego (określanego również jako ustawodawstwo przemysłowe albo prawo robotnicze lub prawo socjalne). Pierwsze ustawy dotyczyły czasu pracy, kontroli warunków pracy, zwłaszcza nadzoru nad pracą dzieci i młodocianych, kobiet, spraw higieniczno-sanitarnych i inspekcji pracy (Anglia, Francja) oraz ubezpieczeń społecznych (Niemcy, Austria). Zasadnicze przyspieszenie w jej rozwoju zaznaczyło się jednak dopiero w okresie międzywojennym. Wówczas to w konstytucjach niektórych państw przyjęto odpowiednie zapisy prawne, dotyczące praw społecznych (w tym także w Polsce, w Konstytucji marcowej z 1921 r.). W tym samym czasie rozpoczęła działalność Międzynarodowa Organizacja Pracy, która przez swoje dokumenty prawne, w dużym stopniu wywierała wpływ na ówczesne ustawodawstwa krajowe. Jednak zasadniczy przełom nastąpił dopiero w 2 połowie XX w. W tym czasie nastąpiło uznanie podstawowych praw społecznych na gruncie prawa krajowego w większości państw i przede wszystkim w prawie międzynarodowym.

Koncepcje doktrynalne polityki społecznej w ciągu ostatnich stu lat wyraźnie ewoluowały. Pomimo wciąż trwających sporów wokół socjalnych funkcji państwa i różnych programów politycznych, na ogół panuje zgoda co do tego, że współczesne państwo jest odpowiedzialne za prowadzenie działań mających na celu dobrobyt wszystkich obywateli i tym samym, wysoki poziom zaspokajania ich potrzeb. W krajach europejskich ukształtowały się różne modele socjalne i podejścia do polityki społecznej państwa: skandynawski, krajów anglosaskich (Wielka Brytania i Irlandia), kontynentalny (Niemcy, Francja, Włochy, Belgia), a po roku 1990 w krajach Europy Wschodniej – model społecznej gospodarki rynkowej¹. Modele te kształtowały się pod wpływem głośniejszych na przełomie lat 50. i 60. teorii państwa dobrobytu (*welfare state*) albo państwa opiekuńczego. Wraz z nowym podejściem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do przyspieszonej integracji gospodarczej i politycznej, co wyraźnie nastąpiło po roku 1972 i przyjęciu w 1986 r. Aktu Europejskiego oraz Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r., upowszechniła się koncepcja europejskiego modelu socjalnego, jako strategii działania ówczesnych Wspólnot i Unii. Od lat 80. XX w. w dyskusjach na temat polityki społecznej pojawiła się jej nowa wersja, określana mianem „aktywnej polityki społecznej państwa”, a programy realizowane w jej ramach zwano „aktywne” lub „aktywizujące”². Najprościej ujmując, istota nowego podejścia sprowadza się do tego, że państwo nie ma zastępować działań obywateli, ani ich wyłączać, gdy chodzi o własny ich los i zaspokajanie potrzeb, lecz ma ich w tym jedynie przy pomocy różnych instrumentów prawnych i ekonomicznych wspierać i wkraczać tylko wówczas, gdy nie mogą rozwiązać problemów we własnym zakresie³.

Uwarunkowania prawne i priorytety aktywnej polityki społecznej państwa

Rola regulacji prawnych w dziedzinie polityki społecznej jest niewątpliwie znacząca. To one określają i wyznaczają cele, formy, metody i zakresy działania państwa w tej materii. W ciągu XX w. regulacje prawne odnoszące się do polityki społecznej państwa były przyjmowane zarówno w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Standardy międzynarodowe w znaczącym stopniu wpływały na rozwiązania prawne przyjmowane w wielu krajach Europy i świata. W odniesieniu do państw członkowskich, w tym i Polski, mają zastosowanie normy i przyjęte w nich standardy ochronne, zawarte w międzynarodowych

¹ *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 425 i nast.; *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 2006, s. 31 i nast.

² *Ibidem*, s. 401 i nast.

³ Obszerniej na ten temat zob. *ibidem*, s. 405. W tym zakresie można rozpatrywać co najmniej dwa, różne podejścia do aktywnej polityki społecznej państwa: Stanów Zjednoczonych i Europy.

regulacjach prawnych o zasięgu uniwersalnym, następnie w europejskich oraz w przepisach krajowych. Państwa te przynależą do wielu organizacji międzynarodowych, które kształtują i rozwijają międzynarodową politykę społeczną i z reguły były one członkami założycielami. Kluczowe regulacje w omawianej materii przyjęła przede wszystkim Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz jej agendy specjalistyczne. Państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały zdecydowaną większość międzynarodowych, wielostronnych konwencji i wobec tego są obowiązane do ich stosowania. Obecnie niemal wszystkie państwa europejskie należą do Rady Europy i wobec tego, realizując krajową politykę społeczną, powinny mieć również na uwadze przyjęte konwencje europejskie. Większość z nich jest też członkami Unii Europejskiej i z tego tytułu są zobowiązane dostosowywać przepisy krajowe do standardów unijnych. Poniżej, w takiej też kolejności, zostaną zwięźle omówione regulacje prawne, z których wynikają priorytetowe cele z zakresu aktywnej polityki społecznej państwa.

1) Regulacje prawne i priorytety aktywnej polityki społecznej państwa w wymiarze uniwersalnym

Fundamentalne akty prawne w zakresie polityki społecznej zostały przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Ogólne zapisy zostały zawarte w dokumencie określającym zasady jej działania, w Karcie podpisanej 26 czerwca 1945 r. w San Francisco. W uroczystym wstępie stwierdzono, że Narody Zjednoczone będą przyczyniać się do postępu społecznego i podniesienia stopy życiowej. Natomiast w tekście zasadniczym, pośród celów, do których będą dążyć, wymieniono popieranie i rozwijanie międzynarodowej współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, zdrowotnej i w innych pokrewnych (art. 1 ust. 3)⁴.

Niewątpliwie pierwszym, przełomowym dokumentem ONZ, w którym został proklamowany rozległy katalog praw człowieka, a w tym także 8 praw społeczno-ekonomicznych, była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (artykuły 22–27). Kluczowe postanowienia zawiera artykuł 25, w którym stwierdza się:

1. Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny.
2. Matka i dziecko mają prawo do specjalnej opieki i pomocy.

⁴ W dalszych artykułach Karty stwierdza się, że zadania w tej materii realizować będzie Zgromadzenie Ogólne (art. 1 i 7) oraz Rada Gospodarcza i Społeczna (art. 62).

Ścisłe z nim są powiązane postanowienia artykułu 23, z których wynika, że:

Każdy pracujący ma prawo do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej i uzupełnianego w razie potrzeby innymi środkami pomocy społecznej.

Rozwinięcie i usankcjonowanie postanowień Deklaracji stanowią zapisy Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r., a w szczególności zapisy jego części III, w artykułach od 6 do 15. Analiza zapisów w nich zamieszczonych potwierdza, że państwa – strony paktu uznają przynajmniej 12 fundamentalnych praw społecznych i gospodarczych. We wskazanych artykułach sprecyzowano i wymieniono wiele środków i instrumentów prawnych, koniecznych dla zapewnienia i coraz lepszego urzeczywistniania każdego z tych praw. Trzecim kluczowym dokumentem ONZ jest deklaracja ONZ z 11 grudnia 1969 r. o społecznym postępie i rozwoju. W jej uroczystym wstępie przypomniano, że Organizacja i jej państwa członkowskie zostały zobowiązane do podejmowania działań mających na celu podnoszenie poziomu życia, pełnego zatrudnienia i stworzenia warunków ekonomicznego i społecznego postępu i rozwoju. Przywołuje się w niej także zasady i normy postępu społecznego, wyrażone w kilkunastu deklaracjach i konwencjach ONZ oraz zawarte w konstytucjach, konwencjach, zaleceniach i rezolucjach jej wielu agend specjalistycznych, a zwłaszcza Międzynarodowej Organizacji Pracy, Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Organizacji ds. Oświaty, Nauki i Kultury, Światowej Organizacji Zdrowia i Funduszu Pomocy Dzieciom. Należy podkreślić, że w przywołanym wstępie po raz pierwszy, gdy chodzi o dokumenty międzynarodowe, jednoznacznie wskazano ścisłą współzależność postępu i rozwoju ekonomicznego i społecznego.

W części I deklaracji zapisano, że zasady, którymi powinna rządzić się polityka społeczna poszczególnych członków, to społeczny postęp i rozwój, oparty na poszanowaniu i rozwoju praw człowieka oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2), szczególnej trosce i ochronie podlega rodzina, dzieci i młodzież (art. 4), należy też zapewnić grupom ludności znajdującym się w niekorzystnym położeniu, względnie marginesowym, równe szanse w zakresie społecznego i ekonomicznego postępu (art. 5).

Z kolei na początku części II („Cele”) stwierdzono, że „Postęp społeczny i rozwój powinny zmierzać do ciągłego podwyższania materialnego i duchowego poziomu życia wszystkich członków społeczeństwa”. W artykułach od 10 do 13 zawartych w tej części wymienia się kilkadziesiąt szczegółowych celów, do których państwa powinny zmierzać, prowadząc politykę społeczną i gospodarczą. Wśród nich wskazuje się następujące: rozwijanie pełnego produktywnego zatrudnienia, eliminowanie bezrobocia i niepełnego zatrudnienia, polepszanie warunków zdrowotności i bezpieczeństwa, zapewnienie sprawiedliwego wyna-

groźnego i dostatecznie wysokiej płacy minimalnej, zapewnienie przyzwoitego poziomu życia, zlikwidowanie głodu i niedożywienia oraz zagwarantowanie prawa do właściwego odżywiania, osiąganie najwyższego poziomu zdrowotności i ochrony zdrowia, zapewnienie wszystkim, a zwłaszcza osobom o niskich dochodach obarczonych dużymi rodzinami, należytych świadczeń mieszkaniowych i socjalnych (art. 10), realizowanie szerokich programów zabezpieczenia społecznego i świadczeń opieki społecznej, systemów ubezpieczeń społecznych dla wszystkich osób, które z powodu choroby, inwalidztwa lub podeszłego wieku są czasowo, względnie trwale niezdolne do zarabiania na życie – w celu zapewnienia tym osobom oraz ich rodzinom i osobom znajdującym się na ich utrzymaniu, odpowiedniego poziomu życia, ochronę praw kobiet, zwłaszcza w czasie ciąży i niemowlęctwa ich dzieci, zapewnienie opieki społecznej dla dzieci, ludzi w wieku podeszłym oraz osób fizycznie lub umysłowo upośledzonych (art. 11).

W najobszerniejszej części III („Środki i metody”), w artykułach od 14 do 27, wyszczególniono kilkadziesiąt instrumentów prawnych i ekonomicznych służących realizacji wskazanych celów. W szczególności zwraca się uwagę na konieczność planowania społecznego postępu i rozwoju, ukształtowanie i prowadzenie polityki społecznej i programów społecznych, popieranie rozwoju regionalnego (art. 14), rozwój narodowych i regionalnych planów społecznego i ekonomicznego postępu i rozwoju wspólnoty, wspieranie organizacji pozarządowych i zwiększanie ich roli i wpływu na działania w dziedzinie polityki społecznej, przyspieszenie procesu społecznej przedsiębiorczości (art. 15), rozwijanie inwestycji produktywnych w dziedzinie społecznej, ekonomicznej i zatrudnienia (art. 16), wszechstronne programy rozwoju wsi i regionów zaniedbanych (art. 17), popieranie reform społecznych, rozwój programów taniego budownictwa mieszkaniowego (art. 18), zapewnienie bezpłatnej służby zdrowia dla całej ludności, rozwój rehabilitacji osób upośledzonych, zwłaszcza dzieci i młodzieży (art. 19) oraz rozwój i koordynacja polityki w zakresie ochrony rodziny (art. 22).

Scharakteryzowane pokrótce trzy dokumenty ONZ nakreśliły generalną strategię w dziedzinie polityki społecznej współczesnego państwa. Ich rozwinięcie i uszczegółowienie znalazło wyraz w wielu innych konwencjach, deklaracjach i rezolucjach przyjętych w ciągu ostatnich 65 lat działalności tej organizacji⁵. W wymiarze uniwersalnym ONZ przyjęła także kilkanaście dokumentów prawnych dotyczących grup szczególnej troski. Spośród kluczowych wskazać należy:

- konwencję o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r. (poprzedzoną deklaracją z 20 listopada 1959 r.),

⁵ W latach 1946–2010 ONZ przyjęła blisko 200 dokumentów, w tym 74 konwencje, 70 deklaracji, 19 zbiorów zasad i dyrektyw oraz 23 inne (programy, strategie), z których kilkadziesiąt dotyczy polityki społecznej. Szczególne nasilenie aktywności ONZ w zakresie międzynarodowej polityki społecznej jest widoczne od 1990 r. Od tego momentu przyjęto ponad 80 dokumentów (www.un.org).

- konwencję o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1981 r. (poprzedzoną deklaracją z 7 listopada 1967 r.),
- konwencję o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (poprzedzoną kilkoma wcześniejszymi deklaracjami o prawach osób niepełnosprawnych).

Światowa konwencja praw dziecka określiła kilkanaście fundamentalnych praw dziecka i wyraźnie poszerzyła i wzmocniła jego ochronę prawną i socjalną, wobec zwięzłych postanowień wcześniejszej deklaracji z 1959 r. Szczegółowo prawa te zostały określone w jej artykułach od 23 do 39. Deklaracja i późniejsza konwencja o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet zobowiązuje państwa do pełnego zrównania kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej, dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, zapewnienia im należytych świadczeń medycznych w razie macierzyństwa, w czasie ciąży i porodu oraz po porodzie. Międzynarodowa konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, licząca aż 30 stron, uregulowała niezwykle szczegółowo standardy ochronne dotyczące tej grupy społecznej we wszystkich aspektach życia społecznego i gospodarczego: edukacja, ochrona zdrowia, zatrudnienie i praca, zabezpieczenie społeczne, uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym, sport i rekreacja. Szczegółowe reguły i obligacje dla państw zostały określone w artykułach 3 i 4 konwencji, istotny jest zwłaszcza obowiązek promowania praw osób niepełnosprawnych we wszystkich programach społecznych. Wiele uwagi poświęcono także grupom szczególnej troski – niepełnosprawnym dzieciom i kobietom.

Szczególny wkład, być może największy, jeśli chodzi o regulacje prawne wytyczające kierunki, cele i metody działania w dziedzinie polityki społecznej, zwłaszcza w takich jej działach, jak polityka zabezpieczenia społecznego, polityka ochrony rodziny, polityka zatrudnienia i polityka ochrony zdrowia, wniosła Międzynarodowa Organizacja Pracy. Programowe tezy w tej materii zostały określone i przyjęte już w jej konstytucji z 1919 r., a następnie rozwinięte i uszczegółowione w deklaracji z 10 maja 1944 r., przyjętej na 26. sesji w Filadelfii. W tym ostatnim dokumencie podkreślono, że narody świata powinny, między innymi, realizować, a organizacja wspierać programy podejmowane dla urzeczywistnienia pełnego zatrudnienia i podniesienia poziomu życia, upowszechnienia zabezpieczenia społecznego w celu zapewnienia każdemu należytego dochodu i pełnej opieki lekarskiej oraz urzeczywistnienia opieki nad matką i dzieckiem.

Fundamentalne tezy zawarte w obydwu dokumentach najbardziej uszczegółowiła konwencja nr 117 z 1962 r. w sprawie polityki społecznej (cele i podstawowe normy). W jej preambule stwierdza się, że rozwój ekonomiczny powinien stanowić podstawę dla postępu i rozwoju społecznego⁶. W częściach II–VI tej konwencji została zawarta i szczegółowo rozwinięta teza, że podniesienie po-

⁶ Teza tego rodzaju wyprzedzała podejście i sformułowania zawarte w deklaracji ONZ z 1969 r. o społecznym postępie i rozwoju, jak i stanowisko Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wyrażone na szczycie paryskim w 1972 r. w sprawie spójnego rozwoju społecznego i gospodarczego.

ziomu życia powinno stanowić główny cel rozwoju ekonomicznego, a jednym z najważniejszych celów polityki społecznej powinno być zapewnienie wszystkim zabezpieczenia społecznego i dobrobytu⁷.

Ważne dopełnienie tego dokumentu stanowiła konwencja nr 122 z 1964 r. w sprawie polityki zatrudnienia. MOP wskazała w niej konieczność spójnych działań w dziedzinie ekonomicznej i społecznej. Z postanowień tej konwencji wynika, że każde państwo członkowskie w celu pobudzania wzrostu i rozwoju gospodarczego, podnoszenia poziomu życia powinno stosować aktywną politykę zmierzającą do popierania pełnego i aktywnego zatrudnienia i rozwiązywania problemu bezrobocia oraz niepełnego zatrudnienia. W dopełniającej konwencję obszernej rekomendacji zalecono, aby państwa, mając na uwadze normy międzynarodowe w zakresie zabezpieczenia społecznego, określiły formy pomocy dla bezrobotnych i niepełnozatrudnionych, a zwłaszcza pracowników w wieku podeszłym i niepełnosprawnych. W rekomendacji nr 169 z 1984 r. w sprawie polityki zatrudnienia, MOP ponownie podkreśliła konieczność pokonania przez państwa problemów ubóstwa, bezrobocia i nierówności szans – jako wyrazu niesprawiedliwości społecznej, promowanie dobrobytu rodziny, podejmowanie programów dla poprawy sytuacji kobiet, pracowników młodocianych, osób niepełnosprawnych, osób w wieku podeszłym, osób pozostających długi okres czasu bez pracy i pracowników migrujących⁸.

Szczególne znaczenie w dziedzinie polityki społecznej działań zmierzających do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, wyeliminowania ubóstwa, promowania osób niepełnosprawnych, pracowników w wieku podeszłym, osób o niedostatecznych kwalifikacjach, grup społecznie wykluczonych i walkę z nielegalnym zatrudnianiem, MOP podkreśliła w jednej z najnowszych rekomendacji nr 195 z 2004 r. w sprawie uznania walorów zasobów ludzkich.

Na przestrzeni 90 lat działalności MOP przyjęła kilkaset⁹ dokumentów, w których koncepcja i wizja polityki społecznej była stale doskonalona, a standardy ochronne i normy stopniowo podwyższane. Podstawowe normy zostały określone w następujących dokumentach:

- konwencja nr 102 z 1952 r. o zabezpieczeniu społecznym – normy minimalne,
- konwencje nr 3 (z 1919 r.), nr 103 (z 1952 r.) i nr 183 (z 2000 r.) o ochronie macierzyństwa,

⁷ Przyjęcie tej konwencji można uznać za etap przełomowy w rozwoju 43-letniej działalności MOP i ważną inspirację do uchwalenia w późniejszych latach wielu innych dokumentów prawnych.

⁸ Spośród wielu dokumentów MOP wytyczających kierunki i cele polityki społecznej, wskazać także należy rekomendację nr 150 z 1975 r. w sprawie wartości zasobów, konwencję nr 156 w sprawie pracowników mających na utrzymaniu dzieci lub innych członków rodziny i uzupełniającą ją rekomendację nr 165 z 1981 r. (samotne matki i samotni ojcowie) oraz deklarację dotyczącą fundamentalnych zasad i praw pracowniczych z 1998 r.

⁹ W tym okresie MOP przyjęła blisko 200 konwencji i tyle samo rekomendacji oraz po kilkadziesiąt deklaracji, zbiorów dyrektyw praktycznych i raportów (www.ilo.org).

- konwencja nr 130 z 1969 r. o opiece medycznej i zasiłkach chorobowych,
- konwencja nr 159 z 1983 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- konwencja nr 168 z 1988 r. o promocji zatrudnienia i ochronie przeciw bezrobociu,
- konwencja nr 182 z 1999 r. o najgorszych formach zatrudnienia dzieci,
- konwencja nr 187 z 2006 r. o promocji bezpieczeństwa i zdrowia.

2) Uwarunkowania prawne i priorytety w dziedzinie polityki społecznej wymiarze europejskim

W wymiarze europejskim regulacje prawne wyznaczające cele, kierunki, zakresy działania i priorytety w dziedzinie polityki społecznej, określiły Rada Europy i Unia Europejska. Rada Europy przyjęła dotychczas ponad 200 konwencji oraz kilkaset rekomendacji i rezolucji. Spośród nich pokaźną liczbę poświęciła ochronie praw socjalnych, w których określiła normy, standardy i instrumenty prawne dla ich osiągnięcia.

Kluczowy dokument Rady Europy, ukierunkowujący działania państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej stanowi konwencja nr 35 z 1961 r., zwana Europejską Kartą Społeczną. W pierwotnej wersji gwarantowała 19 praw socjalnych. Należy podkreślić, że Karta była przyjęta 5 lat wcześniej niż uchwalenie przez ONZ Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Na mocy pierwszej rewizji Karty (konwencja nr 128 z 1988 r.) wprowadzono do niej dalszych 8 praw socjalnych, a na mocy drugiej rewizji (konwencja nr 163 z 1996 r.) dodano 4 prawa socjalne. Karta w obecnym brzmieniu gwarantuje 31 praw socjalnych, a więc znacznie więcej niż konwencja ONZ. Poziom standardów ochronnych w niej zawartych jest również wyższy. Normy i standardy ochronne w zakresie 9 podstawowych rodzajów ryzyka losowego, takich jak: choroba, wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, niezdolność do pracy z powodu inwalidztwa, macierzyństwo, utrata pracy, utrata żywiciela, starość, świadczenia rodzinne, został określony przez Radę Europy w konwencji nr 48 z 1964 r., zwanej Europejskim Kodeksem Zabezpieczenia Społecznego, zrewidowanym konwencją nr 139 w 1990 r. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony są wyższe, niż zawarte w dokumentach ONZ i MOP (a zwłaszcza w konwencji nr 102 z 1950 r.). Dopełnienie obydwu wskazanych dokumentów stanowią: konwencja nr 78 z 1972 r. o zabezpieczeniu społecznym wraz z protokołem dodatkowym z 1994 r., konwencja nr 93 z 1977 r. o statusie prawnym pracowników migrujących oraz konwencja nr 160 z 1996 r. o wykonywaniu praw dzieci.

Najbardziej szczegółowe regulacje prawne dotyczące polityki społecznej są zawarte w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe postanowienia w tej materii

wynikają z zapisów zawartych w traktatach (prawo pierwotne), a rozwinięte zostały w postaci kilkuset rozporządzeń Parlamentu i Rady oraz w podobnej liczbie dyrektyw Parlamentu i Rady lub Komisji Europejskiej (prawo pochodne), jak również w kilkunastu deklaracjach, z których na szczególną uwagę zasługuje Deklaracja o podstawowych prawach socjalnych pracowników z 1989 r., proklamująca 12 fundamentalnych praw społecznych oraz Karta Praw Podstawowych z 2000 r. zawierająca szczegółowe postanowienia w kwestii co najmniej 20 praw socjalnych. Polityka społeczna została podniesiona do rangi polityki wspólnotowej Traktatem o Wspólnocie Europejskiej z 1992 r., przyjętym w Maastricht. Obecnie fundamentalne zapisy w omawianej kwestii są zawarte przede wszystkim w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W uroczystym wstępie do pierwszego z nich potwierdza się przywiązanie do podstawowych praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. i we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r. Niemal na samym początku tekstu zasadniczego Traktatu, w artykule 3, stwierdza się, że celem Unii jest wspieranie dobrobytu jej narodów, pełne zatrudnienie, postęp społeczny, zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji, wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej, ochrona praw dziecka oraz spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Z kolei w artykule 6 zapisano postanowienie, że Unia uznaje prawa i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych z 2000 r., która ma taką samą wartość prawną, jak traktaty.

W drugim z traktatów stwierdza się, że Unia prowadzi z państwami członkowskimi działania w dziedzinie polityki społecznej oraz w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ochrony konsumenta i wspólnych problemów zdrowia publicznego (art. 4 – polityki dzielone). Unia ma także kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnienie działań o wymiarze europejskim w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, kultury, edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i ochrony ludności (art. 6). Szczególnie istotne postanowienia zawarte są w artykule 7, z którego wynika, że Unia przy określaniu i realizowaniu wszystkich swoich polityk i działań bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego. Dalsze szczegółowe postanowienia zawarte są w części III tego traktatu („Polityka i działania wewnętrzne Unii”) w następujących tytułach:

- Tytuł IX: Zatrudnienie (art. 145–150),
- Tytuł X: Polityka społeczna (art. 151–161),
- Tytuł XI: Europejski Fundusz Społeczny (art. 162–164),
- Tytuł XII: Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport (art. 165–166),
- Tytuł XIII: Kultura (art. 167),
- Tytuł XIV: Zdrowie publiczne (art. 168).

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły na siebie zobowiązanie realizacji Europejskiego Modelu Socjalnego¹⁰. Jego istotę, w tym fundamentalnych zapisów odnośnie do działań w sferze polityki społecznej, daje się wprost i jednoznacznie wyprowadzić z zapisów zawartych w postanowieniach obydwu ze wskazanych wyżej traktatów. Model ten tworzy 7 następujących elementów składowych:

- silne instytucje demokratyczne (zasada państwa prawnego),
- wysoce produktywna i konkurencyjna gospodarka,
- rozwinięte instytucje dialogu społecznego i budowa społeczeństwa obywatelskiego,
- równe szanse dla wszystkich i walka z dyskryminacją, bez względu na kryteria różnicujące,
- solidarność,
- wysoki poziom ochrony socjalnej,
- zapewnienie wszystkim dostępu do kształcenia i ochrony zdrowia¹¹.

Model ten wytycza docelową, długofalową wizję i strategię działań oraz priorytety w dziedzinie polityki społecznej, zarówno dla działań Unii, jak i państw członkowskich.

3) Uwarunkowania prawne i priorytety aktywnej polityki społecznej w polskim prawie

Generalne zapisy w zakresie polityki społecznej państwa zostały zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. W rozdziale 1, określającym naczelne zasady ustrojowe, stwierdza się, że państwo urzeczywistnia zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 1), chroni rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18), realizuje społeczną gospodarkę rynkową uwzględniającą solidarność, dialog społeczny i współpracę partnerów społecznych (art. 20) oraz sprawuje nadzór i chroni warunki pracy (art. 22). Rozdział 2 określa katalog praw społecznych i następujące kluczowe zasady polityki społecznej państwa:

- wszyscy są równi wobec prawa w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 32), kobieta i mężczyzna mają równe prawo do kształcenia, zatrudnienia, jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości oraz do zabezpieczenia społecznego (art. 33);
- władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia, realizując programy zwalczania bezrobocia, robót publicznych i interwencyjnych (art. 65 ust. 5);

¹⁰ Określenie *European social model* lub alternatywne *The European model of society* w sensie doktrynalnym i politycznym ukształtowało się na przełomie lat 80. i 90. i wkrótce jego istota prawna znalazła wyraz w zapisach traktatów z 1992 r.

¹¹ Por. *Polityka społeczna...*, s. 417 i nast.

- obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego lub pozostając bez pracy z własnej woli (art. 67);
- każdy ma prawo do ochrony zdrowia i równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych; władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w wieku podeszłym (art. 68);
- władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczeniu egzystencji i przysposobieniu do pracy osobom niepełnosprawnym (art. 69);
- władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz wspierają systemy pomocy finansowej dla uczniów i studentów (art. 70 ust. 4);
- państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny; rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych; matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71);
- dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (art. 72 ust. 2).

Postanowienia, zasady i wytyczne dla polityki społecznej państwa zawarte w Konstytucji RP są rozwinięte w ustawodawstwie zwykłym. Wyrazem poszukiwania nowych instrumentów prawnych, form i środków działania, zmierzających w kierunku aktywnej polityki społecznej, jest przyjęcie wielu nowych dokumentów, z których należy przywołać przede wszystkim ustawy:

- o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (1991, 1997),
- o pomocy społecznej (1990 i 2004),
- o świadczeniach rodzinnych (2003),
- o rencie socjalnej (2003),
- o zatrudnieniu socjalnym (2003),
- o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003),
- o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (2004),
- o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004),
- o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (2005),
- o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (2005),
- o spółdzielniach socjalnych (2006),
- o finansowym wsparciu w nabywaniu własności mieszkania (2006),
- o pomocy osobom uprawnionym dla alimentów (2007).

Wskazane tu przykładowo ustawy, wprowadziły szereg nowych, nieistniejących uprzednio rozwiązań prawnych i instrumentów prawnych, mających na

celu doskonalenie działań i rozwiązywanie problemów w sferze polityki społecznej. Zapisy zawarte w tych ustawach ukierunkowane są na większą aktywizację osób lub rodzin oraz ich usamodzielnienie. Tytułem przykładu przywołać można programy wychodzenia z bezdomności, przewidziane ustawą o pomocy społecznej albo wiele nowych form i instrumentów prawnych w celu przeciwdziałaniu zjawisku bezrobocia i rozwiązywaniu problemów rynku pracy, rozbudowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nowe regulacje wprowadziły szereg bardziej racjonalnych zapisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jak np. uzależnienie prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z pomocy społecznej od progów dochodowych (a nie od samego faktu posiadania dzieci lub zdarzenia losowego).

Cele, priorytety i wyzwania dla aktywnej polityki społecznej państwa

Współczesna polityka społeczna państwa obejmuje bardzo szeroki krąg działań ukierunkowanych na coraz lepszą i skuteczniejszą realizację gwarantowanych przez międzynarodowe i krajowe akty prawne praw społecznych. Wśród tych fundamentalnych praw wskazać należy, co najmniej, następujące:

- prawo do zabezpieczenia społecznego i do godziwej egzystencji,
- prawo do ochrony zdrowia,
- prawo rodziny do ochrony i pomocy socjalnej,
- prawo do pracy i godziwego wynagrodzenia,
- prawo do mieszkania,
- prawo do nauki,
- prawo do równego traktowania (walka z dyskryminacją bez względu na kryteria),
- prawo do korzystania z wartości kultury.

Realizacja tych praw powinna znajdować wyraz w coraz lepszym zaspokajaniu potrzeb obywateli i rozwoju działań w poszczególnych działach polityki społecznej, z których najważniejsze i priorytetowe, to:

- polityka ochrony rodziny,
- polityka zabezpieczenia społecznego – ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej,
- polityka ochrony zdrowia (zdrowotna),
- polityka zatrudnienia i rynku pracy,
- polityka oświatowa i w zakresie szkolnictwa wyższego,
- polityka mieszkaniowa,
- polityka walki z dyskryminacją,
- polityka walki z przestępczością (kryminalną),
- polityka kulturalna.

Celem wspólnym działań we wszystkich wskazanych zakresach jest wysoki poziom zaspokojenia potrzeb obywateli. Powinny one być szczególnie ukie-

runkowane na walkę z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i występującymi skrajnymi nierównościami w dochodach. Działania państwa, jego organów i podporządkowanych mu instytucji, powinny być przede wszystkim ukierunkowane na grupy społeczne i kategorie osób, które nie są w stanie we własnym zakresie rozwiązać problemów, z którymi się borykają. Do takich grup z całą pewnością zaliczyć należy rodziny niepełne i wielodzietne, rodziny i osoby osiągające skrajnie niskie lub niewystarczające dochody, osoby niepełnosprawne, znajdujące się w trudnej sytuacji w wieku podeszłym, osoby, które utraciły pracę lub żywiciela, dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych. Dla aktywnej polityki społecznej państwa priorytetowymi powinny być działania ukierunkowane na realizację praw osób niepełnosprawnych, praw dzieci i młodocianych, praw osób starszych, kobiet, bezrobotnych, praw pacjentów i chorych.

Realizując aktywną politykę społeczną państwo stosuje lub może stosować różnorodne instrumenty prawne i ekonomiczne. Do ważniejszych z nich zaliczyć można, między innymi, następujące – już przyjęte w polskim ustawodawstwie:

- subsydiowanie zatrudnienia w celu rozwiązywania problemów bezrobocia przez dopłaty, ulgi, zwolnienia dla pracodawców lub osób uruchamiających własną działalność gospodarczą albo dopłaty lub dotacje w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych;
- dostarczanie pewnych dóbr ze środków publicznych, jak np. bezpłatne dożywianie dzieci z biednych rodzin, świadczenia w naturze dla bezdomnych (nocleg, wyżywienie), świadczenia z pomocy społecznej w naturze, bezpłatna pomoc środowiskowa i wiele innych;
- świadczenia pieniężne przysługujące z rozmaitych przyczyn losowych, uregulowane głównie ustawą o świadczeniach rodzinnych i ustawą o pomocy społecznej, ale nie tylko;
- stosowanie różnorodnych instrumentów z zakresu prawa pracy (minimalna płaca), prawa ubezpieczeń społecznych (minimalna emerytura, minimalne renty), różnorodne zasiłki z tytułu ubezpieczenia, w tym przedemerytalne, także dla osób bezrobotnych czy rozwiązania umożliwiające godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym.

Dla celów polityki społecznej mogą i powinny być w większym stopniu wykorzystywane rozmaite instrumenty i działania także z zakresu polityki gospodarczej lub z pogranicza obu rodzajów polityki, w szczególności takie, jak w zakresie polityki dochodów, polityki płacowej, polityki cen, polityki podatkowej, polityki kredytowej (np. niskie kredyty mieszkaniowe lub kredyty dla studentów) i wiele innych. Wydaje się, że w Polsce tego rodzaju instrumenty nie są dotychczas w zadowalającym stopniu stosowane.

Do najważniejszych wyzwań dla współczesnej polityki społecznej w Polsce zaliczyć należy:

- narastające rozwarstwienie społeczne i wyraźne ubożenie znacznej części społeczeństwa i narastanie zjawiska ubóstwa,

- wzrastająca liczba rodzin niepełnych, samotnych matek i ojców oraz dzieci przebywających w rodzinach zastępczych,
- utrzymujące się wysokie bezrobocie jako zjawisko strukturalne,
- słaby dialog społeczny i niski poziom społeczeństwa obywatelskiego,
- poważne problemy związane z reformą emerytalną – aż 34% społeczeństwa utrzymuje się ze świadczeń społecznych (emerytury, rent, zasiłków),
- problemy osób niepełnosprawnych – tylko 20% z nich odnajduje się na rynku pracy,
- nierozwiązane problemy w dziedzinie polityki mieszkaniowej.

Najważniejsze wyzwania dla polityki społecznej w Polsce obecnie związane są z takimi jej obszarami, jak zabezpieczenie społeczne, ochrona rodziny i zatrudnienie i rynek pracy, które są ściśle ze sobą powiązane. Bezrobocie i niskie dochody lub ich brak wprost prowadzą do skrajnego ubóstwa. W celu zilustrowania tych problemów można przywołać kilka danych, które ukazują rozmiar zjawiska. W świetle danych statystycznych w 2005 r., 20% osób osiągających najwyższe dochody dysponowało 42,1% całego polskiego dochodu, podczas gdy 20% osób pozostających w najgorszej sytuacji dochodowej miało do dyspozycji 6,4% całego dochodu. Różnica pomiędzy przeciętnym miesięcznym dochodem na osobę pomiędzy tymi grupami była 6,6-krotna. W 2003 r. 11,7% Polaków żyło poniżej minimum egzystencji, odczuwając brak środków finansowych na elementarne wydatki: wyżywienie, odzież i obuwie, ochronę zdrowia, higienę osobistą i mieszkania, oraz wydatki na oświatę i mieszkanie. W ciągu kilku poprzednich lat liczba takich osób potroiła się, wynosząc w 1996 r. 4,3% populacji. Znacznie większa grupa żyła poniżej minimum socjalnego odczuwając brak środków na transport i komunikację, wypoczynek, sport i rekreację, kulturę i inne potrzeby¹². Według danych GUS w 2002 r. było 2 miliony 30 tysięcy niepełnych rodzin, w tym prawie 1 milion 800 tysięcy samotnych matek i 231 tysięcy samotnych ojców. Na każde 4 rodziny w Polsce przypada 1 niepełna. W 2002 r. w rodzinach, w których wydatki na osobę były poniżej egzystencji, żyło 16,1% dzieci do lat 14 i 15,8% młodzieży od 15 do 19 lat. W 2005 r. liczba rodzin korzystających z rozmaitych świadczeń pomocy społecznej wynosiła 1 milion 573 tysiące, w tym blisko 970 tysięcy rodzin z dziećmi. Łącznie liczba dzieci wychowujących się w rodzinach korzystających z pomocy społecznej wynosiła 2 miliony 290 tysięcy¹³. W 2004 r. wydatki socjalne państwa wynosiły już 30,4% budżetu państwa, a z pomocy społecznej skorzystało wówczas 2 miliony 410 tysięcy osób na łączną kwotę 4 miliardów 915 milionów zł¹⁴. Należy podkreślić, że wydatki samorządu terytorialnego na pomoc społeczną stanowią drugą pozycję, po oświacie (średnio 19% budżetu)¹⁵. Poważnym problemem, wymagającym zintensyfikowa-

¹² www.stat.gov.pl; *Polityka społeczna...*, s. 239.

¹³ *Ibidem*, s. 194.

¹⁴ *Ibidem*, s. 245.

¹⁵ *Ibidem*, s. 355.

nych działań, jest wysokie bezrobocie, wynoszące wciąż 10% z ogólnej liczby aktywnych zawodowo, ale w grupie młodzieży od 15 do 24 lat, sięga aż 41%. Wiele poważnych problemów wymagających rozwiązania występuje we wszystkich pozostałych obszarach polityki społecznej.

Podsumowanie

Od początku lat 90. podjęto w Polsce wiele inicjatyw ustawodawczych i uchwalono aktów prawnych, w których określono priorytety i nowe instrumenty prawne i ekonomiczne, ukierunkowane na wspieranie osób i rodzin o niskich dochodach i znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Określone zostały również nowe rodzaje świadczeń społecznych i zasady ich przydzielania. Przepisy prawne dotyczące socjalnej ochrony rodziny, rozwiązania i zasady działania w dziedzinie polityki rodzinnej są obecnie zawarte w co najmniej kilkunastu aktach prawnych i wydają się racjonalne. Do dotychczasowych, pozytywnych rezultatów zaliczyć należy przede wszystkim wprowadzenie systematycznych analiz i ewaluacji w dziedzinie polityki społecznej. To one bowiem ukazują skalę problemów i pozwalają wyznaczać priorytety oraz cele do realizacji. Niewątpliwie ważnym osiągnięciem jest udana reforma samorządu terytorialnego i systematyczny, coraz bardziej widoczny rozwój lokalnej polityki społecznej na poziomie gminy i powiatu. Coraz efektywniejsza jest również regionalna polityka społeczna. Szczególne znaczenie ma rozwój sektora trzeciego i podejmowanie w jego ramach, przez wiele organizacji pozarządowych, fundacji i stowarzyszeń, licznych działań we wszystkich sektorowych rodzajach tej polityki (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, ochrona konsumenta itd.). Za udane należy uznać reformy systemu oświaty i szkolnictwa wyższego i w zakresie ubezpieczeń emerytalnych (wprowadzenie II i III filaru). Pomimo wadliwie albo wręcz nieudolnie prowadzonej przez dwie dekady reformy opieki zdrowotnej, pozytywnie jednak należy ocenić realizację I Narodowego Programu Ochrony Zdrowia w latach 1996–2005 i obecnego II Programu 2006–2015, a także I Narodowego Programu Ekologicznego 1991–2000 i II Programu 2001–2010.

Osiągnięciem jest także coraz lepsze poszerzanie dialogu społecznego, wprowadzenie wojewódzkich komisji i trójstronnych komisji branżowych. Widoczna poprawa nastąpiła także w walce z przestępczością. Po przyjęciu do Rady Europy i Unii Europejskiej Polska wdrożyła standardy europejskie, dostosowując regulacje krajowe do prawa europejskiego (unijnego i Rady Europy). Każdego roku lepsze jest wykorzystywanie środków unijnych przeznaczanych na rozwiązywanie ważnych problemów w dziedzinie polityki społecznej, zwłaszcza jeśli chodzi o problemy rynku pracy i walkę z bezrobociem oraz rozwój małej i średniej przedsiębiorczości.

Bibliografia

- Anioł W., *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2003.
- Idem, *Narody Zjednoczone wobec problemów społecznych*, Warszawa 1988.
- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005.
- Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2005.
- Dziewięcka-Bohun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000.
- Państwo socjalne w Europie. Historia, rozwój, perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, Toruń 2005.
- Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 2006.