

Wprowadzenie

Kształtowanie się polityki społecznej w Polsce od 1989 roku jest procesem obfitującym w liczne niekonsekwencje, zarówno jeśli chodzi o dokonywane regulacje prawne, jak i w zakresie tworzenia pewnej całościowej wizji systemu bezpieczeństwa socjalnego. Transformacja ustrojowa wymagała dostosowania tego systemu z jednej strony do wyłaniającej się nowej rzeczywistości polityczno-ekonomicznej, a z drugiej do wyzwań samego okresu transformowania państwa, który od początku nie pozostawiał najmniejszych wątpliwości co do tego, że pociągnięcie za sobą ogromne koszty społeczne. Szybko okazało się, że to drugie zadanie jest o wiele łatwiejsze, co znalazło wyraz w szybkim stworzeniu legislacyjnych podstaw podejmowania działań osłonowych wobec tych, którzy koszty te ponosić mieli w pierwszej kolejności: w grudniu 1989 roku uchwalono nową ustawę o zatrudnieniu, regulującą system osłon dla bezrobotnych, a w listopadzie 1990 roku – nową ustawę o pomocy społecznej¹.

Znacznie więcej kłopotów sprawiło określenie docelowego kształtu nowego systemu polityki społecznej, co w zasadzie nie zostało uczynione do dzisiaj, pomimo znaczących przełomów w postaci reform z 1999 roku czy kryzysu z lat 2008–2010. W gruncie rzeczy po 1989 roku nie odbyła się w Polsce zasadnicza, całościowa debata na ten temat. Przede wszystkim nie dokonano jednoznacznego wyboru wartości, które stanowiłyby podstawę nowego ładu polityki społecznej (szerzej na ten temat zob. Rymsza, 1998), nie zdefiniowano celów ani nie określono ich hierarchii, nie rozstrzygnięto – nawet w kategoriach relatywnych – jaki poziom (i jakiej) wolności, równości i solidarności chcemy osiągnąć jako społeczeństwo. Nie zdefiniowano do dziś jednoznacznie zakresu odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo socjalne obywateli, a tym samym zakresu od-

¹ Żywiłowy przebieg procesu transformacji spowodował jednak, że oba te akty prawne miały charakter cokolwiek doraźny, o czym świadczy częstotliwość wprowadzanych zmian i nowelizacji w następnych latach: już w 1990 roku nowelizowano Ustawę o zatrudnieniu, w październiku 1991 roku przyjęta została nowa Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu, a kolejnych zmian dokonywano niemal co roku; równie często nowelizowana była Ustawa o pomocy społecznej – po raz pierwszy w sierpniu 1992 roku.

powiedzialności grupowej oraz indywidualnej. Przeważają rozwiązania doraźne, fragmentaryczne, przyjmowane pod presją krótkiego horyzontu finansowania budżetowego, interesów polityczno-partyjnych nastawionych na kolejne wybory bądź nacisków ze strony silnych grup interesu (Golinowska et al., 2002). Niestety, upływ czasu nie działa na korzyść wypracowywania rozwiązań systemowych, co szczególnie wyraźnie widać w ostatnich latach, począwszy od 2015 roku. Wykorzystywanie polityki społecznej w realizacji doraźnych interesów politycznych zaowocowało wprawdzie pewnymi – do pewnego stopnia korzystnymi z socjalnego punktu widzenia – rozwiązaniami, jak choćby program „500+” czy tzw. trzynasta emerytura, ale odbyło się to generalnie kosztem spójności i skuteczności całego systemu zabezpieczenia społecznego.

Pewne dziedziny (na przykład stosunków pracy) zostały systemowo skodyfikowane, wpisując się w tzw. kontynentalną tradycję prawa stanowionego jako gwaranta przyjętego porządku normatywnego, w innych postawiono na elastyczną adaptację regulacji prawnych do pojawiających się problemów – wzorem tradycji anglosaskiej (na przykład w zakresie zabezpieczenia społecznego) (Rymsza, 1998). W oficjalnych deklaracjach przywołuje się zasadę dialogu społecznego jako funkcjonalnego instrumentu osiągania konsensusu w ważnych kwestiach społecznych, w praktyce kończy się na przetargach politycznych podszytych interesami partyjnymi i pomimo istnienia instytucjonalnych podstaw aktualna pozostaje konstatacja, że „dialog społeczny pomiędzy związkami zawodowymi, pracodawcami a rządem i jego agendami nie odgrywa znaczącej roli w kształtowaniu polityki społecznej w Polsce” (Wódz, 2005, s. 429).

Ważnym źródłem trudności w budowaniu nowego systemu polityki społecznej stał się również brak sprawdzonych wzorców i rozwiązań przyjętych w innych państwach, które mogłyby stanowić racjonalny punkt odniesienia dla regulacji przyjmowanych w Polsce po 1989 roku. To z kolei wyniknęło z ogólnego kryzysu państwa opiekuńczego, jaki dotknął kraje Europy Zachodniej już w latach osiemdziesiątych XX wieku i zasadniczo zbiegł się w czasie z upadkiem systemu socjalistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej. Niezależnie od przyjętych w różnych krajach zachodnich modeli polityki społecznej stosowane rozwiązania, stanowiące gwarancję bezpieczeństwa socjalnego państwa opiekuńczego, od połowy lat siedemdziesiątych zaczęły być kwestionowane jako dysfunkcyjne w zmieniających się realiach społeczno-gospodarczych², stały się też obiektem krytyki w wyniku umacniania się idei neoliberalnych. Polska, szukając nowego kształtu swojej polityki społecznej, nie mogła zatem wprost odwoływać się do sprawdzonych w innych krajach wzorów, bo i tam w owym czasie traciły one swą aktualność.

² Głównym czynnikiem tych zmian stał się kryzys energetyczny z połowy lat siedemdziesiątych i załamanie się znakomitej, stabilnej koniunktury gospodarczej całego powojennego trzdziestolecia, w latach osiemdziesiątych doszły do tego nasilające się procesy globalizacyjne.

Znaczący wpływ na kształtowanie się polityki społecznej w Polsce miał wreszcie proces dostosowywania polskiego systemu bezpieczeństwa socjalnego do wymogów unijnych, w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Polski prawodawca stanął wobec problemu sprostania tym wymogom, w sytuacji o wiele niższego niż w zachodnioeuropejskich państwach członkowskich poziomu dobrobytu społecznego i znacznie mniejszych możliwości finansowych państwa, a jednocześnie gwałtownie narastających problemów społecznych i bardzo wysokich oczekiwań (roszczeń) społecznych. Wprawdzie w procesie integracji socjalnej Unii Europejskiej nie planuje się (przynajmniej w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej) ujednolicania systemów polityki społecznej, zakładając jedynie harmonizację polegającą na wyznaczaniu minimalnych standardów unijnych i umożliwiającą swobodny przepływ osób, to jednak nacisk na osiągnięcie owych standardów jest bardzo wyraźny (por. Anioł, 2003; *Czwartek...*). Ze względu na brak własnych tradycji w tym zakresie nowe kraje członkowskie – między innymi Polska – z czasem zapewne będą musiały zacząć sięgać do wzorców wypracowanych w innych krajach.

Przy całej różnorodności zmian zachodzących w różnych państwach w obszarze polityki społecznej można wskazać kilka wspólnych dla tych zmian tendencji, które pojawiły się również w procesie reformowania polskiej polityki społecznej po 1989 roku (Golinowska, 1994). Niewątpliwie jedną z najważniejszych wśród nich jest powrót do idei ubezpieczeniowej w sferze zabezpieczenia społecznego, czego wyrazem w Polsce była reforma systemu ubezpieczeń społecznych z 1998 roku³, która dość mocno zrewolucjonizowała system emerytalny i sposób funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Druga ważna zmiana to dopuszczenie do finansowania z funduszy publicznych świadczeń i usług społecznych oferowanych przez podmioty niepubliczne (przede wszystkim organizacje pozarządowe i instytucje prywatne), co przyczyniło się do wzrostu znaczenia konkurencji i wzmocniło rolę trzeciego sektora w sferze usług społecznych, a tym samym zwiększyło ich efektywność. Być może jednak najważniejszą zmianą była daleko idąca decentralizacja funkcji społecznych państwa, która w założeniu miała przyczynić się do podniesienia skuteczności działań państwa dotyczących zaspokajania potrzeb społecznych na poziomie mniej lub bardziej lokalnym, a więc wówczas, gdy efekty oparte są przede wszystkim na szczegółowej diagnozie i prognozie potrzeb oraz na możliwości szybkiego uruchamiania działań interwencyjnych (Hryniewicz, 2001). W Polsce związane to było z powstaniem jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonych w szeroki zakres autonomii i podmiotowości – na pierwszym etapie samorządu gminnego, w 1990 roku, a potem samorządu powiatowego i wojewódzkiego, w 1999 roku.

³ Chodzi przede wszystkim o ubezpieczenia emerytalne – z nowymi regulacjami w postaci II filaru kapitałowego i III filaru dobrowolnego – oraz ubezpieczenie zdrowotne, wyraźniej powiązane z opłacaniem składki.

Na pierwszym etapie procesu decentralizacji administracji państwowej bardzo dużo zadań z obszaru polityki społecznej przypadło w udziale samorządowi terytorialnemu na poziomie gminy. Reforma administracji państwowej z 1999 roku nałożyła takie zadania również na nowo powstałe samorządy na poziomie powiatu i województwa, chociaż oczywiście w różnym zakresie i w różnych obszarach. Niewątpliwie jednak główny ciężar spoczywa do dziś na gminach, które odpowiadają za najszerszy zakres zadań w tej dziedzinie. Obejmuje on między innymi kwestie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury, budownictwa mieszkaniowego, polityki prorodzinnej i współpracy z organizacjami pozarządowymi – wszystkie one zostały wymienione w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako zadania własne gminy (art. 7). Powiat jest dziś w praktyce przede wszystkim realizatorem zadań, które mają charakter wyrównawczy i uzupełniający w stosunku do zadań samorządu gminy (Strus, 2009).

Niestety brakuje konsekwencji w decentralizowaniu polityki społecznej, a od 2015 roku dodatkowo dochodzą do głosu skłonności centralistyczne decydentów politycznych, co utrudnia urzeczywistnianie konstytucyjnej zasady subsydiarności, zakładającej stymulowanie i uruchamianie zasobów tkwiących w środowisku lokalnym, między innymi poprzez wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej oraz sektora obywatelskiego.

W poszukiwaniu odpowiedzi na najważniejsze pytania i dylematy polityki społecznej w Polsce ścierały i ścierają się nadal dwa stanowiska. Z jednej strony wyraźny jest nurt dążenia do ograniczenia odpowiedzialności państwa, do wycofywania się z rozbudowanych zobowiązań, owej „nadopiekuńczości” rodem z PRL-u, co znajduje wyraz w postulatach prywatyzacji lub urynkowienia polityki społecznej (Ratyński, 2003). Nurt ten stymulowany jest ideologią neoliberalną, ale wspomagał go znacząco przez długi czas utylitarny взгляд na stan finansów państwa, nadmiernie obciążonych wydatkami socjalnymi, z których nie wszystkie są całkiem racjonalne i uzasadnione. Z drugiej strony równie mocno zaznacza się stanowisko zwolenników podtrzymywania, a nawet poszerzania omnipotencji państwa w kwestiach socjalnych, bliskie skandynawskiemu modelowi polityki społecznej, opartemu na szerokim zakresie redystrybucji. W Polsce – jak się wydaje – w mniejszym stopniu wynika to z podzielenia idei socjaldemokratycznych, częściej jest wyrazem dążenia do umocnienia państwa autokratycznego, które rości sobie pretensje, by decydować za obywateli, co jest dla nich dobre, a co złe. Próba wyjścia poza ten dylemat wydaje się postulat uspołecznienia polityki społecznej, czyli przyjęcia przez państwo funkcji „stymulatora aktywności społecznej obywateli, grup samopomocowych czy organizacji społecznych” (Ratyński, 2003, s. 33), co wszakże wydaje się mało realne wobec niewystarczającej zdolności i chęci społeczeństwa polskiego do samozaradności i samoorganizacji (Gliński, 2005).

Odmiernym, ale bardzo charakterystycznym rysem polityki społecznej po 1989 roku jest także to, że przez długie lata, często wbrew oficjalnym deklara-

cją, nastawiona była ona przede wszystkim na działania pasywne – ratunkowe, osłonowe, interwencyjne – skoncentrowane na grupach i kategoriach ludzi już dotkniętych problemami społecznymi (Pawlas-Czyż, Evertsson, Perlinski, 2017). Dopiero po wejściu do Unii Europejskiej, między innymi dzięki dostępowi do unijnych funduszy, widać wyraźny wzrost obecności działań nakierowanych na aktywizację i reintegrację społeczną grup i osób defaworyzowanych. Odnajdziemy tę prawidłowość zarówno w działaniach skierowanych do bezrobotnych czy niepełnosprawnych, jak i w całym systemie pomocy społecznej, a także w odniesieniu do opieki zdrowotnej⁴ i systemu emerytalnego⁵. Powoli zyskuje w Polsce uznanie nowy model polityki społecznej, określanej mianem aktywnej lub aktywizującej, w której preferuje się „pomoc dla pracy”, czyli przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez (re)integrację na rynku pracy, oraz „pomoc dla samopomocy”, czyli upodmiotowienie i rewitalizację wspólnot lokalnych na podstawie realizacji zasady subsydiarności (Rymsza, 2003).

Na cały proces reformowania (a właściwie w dużej mierze kształtowania na nowo) polskiej polityki społecznej nakładały się nieustannie perturbacje polityczne, uniemożliwiające uzgodnienie jakiegokolwiek kompromisu „ponad podziałami”, zdolnego przetrwać dłuższy czas⁶. Ponadto nie ma wcale pewności, czy polscy decydenci są świadomi tego, że nie można już dziś traktować finansowania szeroko rozumianej sfery socjalnej jako obciążenia, jako wydatków ograniczających możliwości wspierania działań na rzecz rozwoju danej społeczności. Wydatki na cele socjalne są dziś elementem inwestowania w ten rozwój – i tak są traktowane w państwach zachodnich. Bez nich najróżniejsze kwestie i problemy społeczne z czasem urastają nieuchronnie do rangi barier rozwojowych.

Punktem wyjścia podjętych rozważań jest koncepcja samorządu terytorialnego jako takiego sposobu zorganizowania społeczności lokalnej, który daje jej zdolność do samostanowienia i zapewnia względną autonomię – w granicach istniejącego porządku prawnego – wobec centralnej władzy państwowej, dzięki czemu może on stać się najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za zaspokajanie wszystkich istotnych potrzeb społeczności. Najbliższa takiemu ujęciu jest perspektywa lokalizmu, zgodnie z którą to właśnie samorząd w najszerszym zakresie pozwala na realizację zasady partycypacji społecznej oraz na uwzględnienie całej gamy zróżnicowanych potrzeb, problemów i interesów występujących w społecznościach lokalnych (Sowa, 1988, 1989; Stoker, 1997; Starosta, 2002). Zwolennicy lokalizmu podkreślają, że związek samorządu z konkretną zbiorowością terytorialną stanowi podstawę skuteczności jego działania,

⁴ *Vide* kontrowersja: renta czy rehabilitacja.

⁵ Szeroki zakres uprawnień do rent i wcześniejszych emerytur miał być początkowo buforem dla gwałtownego wzrostu bezrobocia w okresie przemian transformacyjnych, ale szybko stał się na długie lata źródłem masowej dezaktywacji zawodowej Polaków.

⁶ Perturbacje te, związane z przygotowywaniem w latach dziewięćdziesiątych XX wieku reformy ubezpieczeń społecznych, szczegółowo opisuje Marek Rymsza (1998).

ponieważ, po pierwsze, zapewnia dopasowanie pomiędzy lokalnymi potrzebami a dostępnymi lokalnie środkami ich zaspokajania, a po drugie, umożliwiając lepszą kontrolę społeczności nad działalnością samorządu, stwarza warunki do budowy zaufania społecznego, bez którego sprawowanie władzy byłoby o wiele trudniejsze. Takie stanowisko wymaga przyjęcia założenia o immanentnej zdolności mechanizmów władzy samorządowej do skutecznego i sprawnego działania oraz do zmiany sposobu tego działania, gdy okazuje się ono nieefektywne lub nieadekwatne do zmieniających się realiów – a to budzi zasadnicze wątpliwości krytyków lokalizmu. Niemniej jednak przyjęcie tej perspektywy w pracy badawczej wydaje się użyteczne, ponieważ pozwala przyjrzeć się bliżej tym uwarunkowaniom skutecznego działania w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, które tkwią wewnątrz społeczności, wynikają z jej właściwości.

Analiza przedstawiona w publikacji ma przede wszystkim cel opisowo-poznawczy. Chodzi o przyjrzenie się, jakie jest miejsce samorządu gminy, jako wspólnoty i sposobu organizacji społeczności lokalnej, w procesie kształtowania i realizacji polityki społecznej w Polsce. Czy samorząd ten posiada potencjał i zasoby, by być najważniejszym podmiotem, jeśli chodzi o zaspokajanie potrzeb członków lokalnej wspólnoty, a jeśli tak, to jaki jest ten potencjał i jakie zasoby są do dyspozycji, a także jak są wykorzystywane.

Ważne jest też pytanie o to, czy kształt lokalnej polityki społecznej w większym stopniu zależy od uwarunkowań zewnętrznych, czy też jest przede wszystkim wynikiem oddziaływania czynników endogennych. Bez żadnych wątpliwości, można uznać, że oba rodzaje czynników mają swoje znaczenie, ale warto byłoby się przyjrzeć, jak układają się konstelacje różnorodnych uwarunkowań, wpływających na to, jaki ostatecznie kształt przybiera polityka społeczna w konkretnej gminie.

Zamiarem autorki było również zwrócenie uwagi na specyfikę gmin górniczych w województwie śląskim i pokazanie na ich przykładzie, jak w praktyce są i jak mogłyby być wykorzystywane możliwości samorządu gminnego w obszarze realizacji celów i zadań polityki społecznej.