

Rola państwa w realizacji bezpieczeństwa socjalnego

1. Uwagi ogólne

Pytanie o rolę państwa w realizacji bezpieczeństwa socjalnego to pytanie o spójny wewnętrznie zespół norm i oczekiwań dotyczących pożądaných skutków społecznych (takich jak: prawo do zabezpieczenia społecznego, do ochrony zdrowia, do nauki, do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do wypoczynku). To, jakie zadania przypisujemy państwu, ma decydujący wpływ na wytyczenie zakresu jego odpowiedzialności, zwłaszcza w sferze socjalnej.

Założeniem podstawowym niniejszych rozważań jest twierdzenie, iż nowoczesne państwo, rozumiane jako zawiadująca środkami publicznymi struktura organizacyjna¹, jest powołane do reprezentowania najszerszej pojętych interesów ogólnospołecznych. Wynika stąd, że państwo oprócz działalności policyjnej i reglamentacyjnej zobowiązane jest także do działalności świadczącej, która zapewni członkom danej społeczności (jednostkom) warunki egzystencji godnej człowieka². Można zauważyć,

¹ L. Dziewięcka-Bokun, *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, http://www.problemy polityki społecznej.pl/images/czasopisma/2/2000_2_str025.pdf [dostęp: 05.05.2020].

² Zob. K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, R. LXIX, z. 4, s. 17.

że w tym przypadku rola państwa obejmuje nie tylko zaopatrywanie ludności w dobra i usługi o istotnym znaczeniu dla egzystencji³, ale także minimalizowanie poczucia zagrożenia i stanów niepewności ekonomiczno-społecznej w sytuacji trudnego położenia jednostek.

Niewątpliwie do głównych celów socjalnych działań państwa należą m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego przez ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, ochrona pracy, w tym zapewnienie godziwego wynagrodzenia i minimum egzystencji⁴. Realizacja tych celów dała asumpt do rozwoju sektora tzw. administracji świadczącej, w centrum której znajduje się człowiek i jego potrzeby. Konieczność ich zaspokojenia wiąże się, po pierwsze, z ingerencją w sferę praw i wolności jednostki, po drugie, wymaga zapewnienia jej bezpieczeństwa socjalnego⁵.

2. Bezpieczeństwo socjalne a zasada sprawiedliwości społecznej

Na gruncie literatury polskiej zdaje się dominować pogląd o niedookreśloności pojęcia „bezpieczeństwo socjalne”, co daje możliwość jego uznania jako kategorii polityki społecznej. Pomimo wieloznaczności interpretacyjnej należałoby przyjąć sposób rozumienia terminu bezpieczeństwo socjalne jako zagwarantowanie obywatelom poczucia pewności, że w zaspokajaniu potrzeb niezbędnych do życia nie zostaną pozostawieni własnemu losowi, lecz otrzymają od państwa, gminy lub instytucji społecznych środki na zachowanie egzystencji w trudnych okresach życia⁶.

³ *Ibidem*, s. 17

⁴ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 18.

⁵ *Ibidem*, s. 15.

⁶ T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, R. LVII, z. 2, s. 86.

Zrozumienie roli współczesnego bezpieczeństwa socjalnego jako stanu wolności od zagrożeń (nazywanych ryzykami socjalnymi), których skutkiem jest brak lub niedostatek środków zaspokojenia potrzeb⁷, jest na tyle istotne, że zainicjowanie globalnych przekształceń w naszym kraju wiąże szereg nierozstrzygniętych dotąd problemów związanych z wolnością od biedy, bezrobociem, bezdomnością, stałością zarobków czy nadzieją na spokojną starość. I coraz mniej można liczyć, że ktoś nas przed tym uchroni. A zwłaszcza że pomoże nam państwo. Ryzyko życiowe jest prywatyzowane i indywidualizowane.

Wskazując na pojęcie państwa sprawiedliwości społecznej, mamy na myśli takie państwo, które ma obowiązek kształtowania porządku społecznego w duchu sprawiedliwości społecznej, a w szczególności tworzenia warunków społecznej pewności oraz egzystencji godnej człowieka⁸.

Dla potwierdzenia tej tezy wystarczy odwołać się do treści artykułu 1 Konstytucji RP z 1997 r., który brzmi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” oraz artykułu 30, który mówi, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”, a jej „poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”, z których wynika, że „ani rząd, ani parlament bez zgody swoich mocodawców nie mogą z nieinterwencji w sferze socjalnej czynić zasady ustrojowej”⁹.

Warto też zwrócić uwagę na treść zasady sprawiedliwości, która znalazła swoje wyraźne potwierdzenie w normach Konstytucji, przede wszystkim w art. 2, który stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że podniesienie zasady sprawiedliwości na poziom konstytucyjny prowadzi do uznania,

⁷ M. Księżpolski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, s. 8.

⁸ Por. K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 17

⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*

że jest ona bezpośrednio obowiązującym prawem i z tego powodu jest czymś więcej niż dyrektywą programową albo rekomendacją¹⁰. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej, w tym np. minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, a także zasada równości¹¹.

Wprawdzie konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej należy do standardowego zestawu podstawowych zasad demokratycznych, niemniej jednak nie daje wprost i bezpośrednio odpowiedzi na pytania nurtujące nasze społeczeństwo.

Pewne jest natomiast, że spór o równy i sprawiedliwy rozdział zasobów materialnych, który pozwala na kształcenie i samokształcenie, umożliwia pracę przynajmniej w przybliżeniu zgodną z umiejętnościami i zainteresowaniami, zapewnia godziwą płacę, możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym¹², nie należy do przeszłości. Nie spieramy się dzisiaj o to, czy zasada sprawiedliwości społecznej ma być uznana za naczelną, ale o to, jak zbalansować gwarancję sprawiedliwości zgodnie z treścią nadaną jej przez art. 2 konstytucji, wtedy kiedy pozostaje w wyraźnej sprzeczności wobec rażących nierówności dochodowych i majątkowych i nie da się w pełni urzeczywistnić. Dlatego twierdzenie J. Stiglitz, że „Zasady sprawiedliwości społecznej są stałe i stare, zmienia się natomiast to, czy są przedmiotem większego, czy mniejszego zainteresowania, i to, jakimi instrumentami chce się te sprawiedliwość osiągnąć”¹³, wydaje się być bardziej postulatem niż zabezpieczeniem przed „cywilizacją nierówności”.

¹⁰ Por. K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 15.

¹¹ Por. wyrok TK z dnia 5 lipca 2010 r., P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57.

¹² Por. T. Kowalik, *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 3.

¹³ J. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Warszawa 2006, s. 256.

Nie ulega też wątpliwości, że sprawiedliwość społeczna jest czymś więcej niż tylko wypełnianiem socjalnej funkcji państwa. Zdaniem W. Sokolewicza ma ona wyrażać „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”¹⁴. Jednocześnie wskazanie na sprawiedliwość jako powinność „określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości”¹⁵ wynika z tego, iż poprzez urzeczywistnianie jej zasad realizuje się moralny imperatyw solidarności z osobami gorzej sytuowanymi, zwłaszcza z powodów przez nie niezawinionych. Z tego wynika zarazem wniosek, że zasada równości wobec prawa nie tylko koryguje, ale i konkretyzuje ogólniejszą zasadę sprawiedliwości społecznej¹⁶.

Rekapitulując, można stwierdzić, iż zasada państwa sprawiedliwości społecznej zawiera w sobie obowiązek państwa wyrównania różnic społecznych oraz obowiązek troski o socjalną pewność. Państwo jako regulator procesów integracji społecznej, realizacji zasady sprawiedliwości społecznej jest odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekonomiczne swoich obywateli.

Dość wskazać, że prawa socjalne gwarantują jednostce minimum bezpieczeństwa ekonomicznego, bez którego nie mogłyby ona dochodzić swych praw w sposób godny. Prawa te różnią się zasadniczo od innych praw tym, iż upoważniają jednostkę do tego, by domagała się od państwa pewnych dóbr i usług¹⁷. Na państwie ciąży zatem obowiązek polegający na zabezpieczeniu możliwości realizacji owych praw poprzez np. tworzenie odpowiednich struktur systemowych, w ramach których jednostki

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 61,

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Zob. W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatyńskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 06.05.2020].

mogą je realizować (np. publicznego systemu szkolnictwa, systemu opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej), czy też procedur umożliwiających skuteczne dochodzenie prawa do świadczenia, w tym procedur o charakterze odwoławczym¹⁸.

3. Bezpieczeństwo socjalne a efektywność ekonomiczna

Zrozumienie większości powiązań przyczynowo-skutkowych, przybierających z reguły postać sprzężeń zwrotnych, które leżą u podstaw intensywnie przebiegających zmian, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku, związanych z procesami globalizmu, prywatyzacji, rozwojem post-industrializmu i społeczeństwa informacyjnego, stworzyły konieczność ponownego zbadania zależności między bezpieczeństwem socjalnym a efektywnością ekonomiczną.

Poniekąd są to kwestie nienowe, ale jakże aktualne. W aktualnej sytuacji społecznej naszego kraju, na jakże wrażliwym etapie przekształceń ekonomicznych, wyjątkowo trudna wydaje się sytuacja zmierzająca do pogodzenia efektywności ekonomicznej z możliwymi do zaakceptowania nierównościami społecznymi. W warunkach szerzącego się ubóstwa społecznego poszukiwanie odpowiednich mechanizmów spójności społeczno-ekonomicznej staje się fundamentalnym problemem w dobie kapitalizmu globalnego. Pomimo teoretycznych refleksji na temat sprawiedliwego

¹⁸ A. Kalisz, *Prawa socjalne ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1, s. 94. Jak pisze B. Adamiak, wypracowanie koncepcji właściwości instancyjnej organów administracji publicznej ma duże znaczenie dla samodzielności wykonywania przez administrację publiczną zadań, ale też dla skuteczności środków zaskarżenia przysługujących jednostce na drodze administracyjnej – B. Adamiak, *Uwagi o wpływie koncepcji ustrojowych na właściwość instancyjną w postępowaniu administracyjnym*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka, *Państwo, administracja i prawo Administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jezewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 44.

porządku społecznego w demokratycznym państwie, w praktyce życia codziennego niestety stale mamy do czynienia z redukcjonizmem natury ludzkiej, opartym na paradygmacie ekonomii neoliberalnej. Nieskuteczność neoliberalnych recept przewycięzania braku spójności społeczno-ekonomicznej wiąże się z ignorowaniem strefy egzystencji ludzkiej w kontekście jej sprzężeń z uwarunkowaniami kulturowymi, społecznymi, etycznymi oraz przecenianiem mechanizmów rynkowych.

Nowa koncepcja, która dotyczy funkcjonowania administracji publicznej w dzisiejszych czasach, nazywana jest zarządzaniem etycznym. Chodzi o to, że proces „menedżeryzacji” sektora publicznego w różnych państwach powinien być związany ze sposobem wcielania jego w życie, z etyką życia publicznego. Państwo powinno stwarzać pole szans na godne i spełnione życie dla wszystkich obywateli (szczególnie w sferze edukacji, ochrony zdrowia, sprawiedliwego wynagrodzenia, poczucia codziennego bezpieczeństwa), a także budować barierę ochronną przed agresją zglobalizowanego i eksploatorskiego rynku czy konsumpcyjnego etosu¹⁹. Rzecz bowiem w tym, że potrzeba nam czegoś więcej, co nie może być tylko ubocznym produktem instytucjonalnych i technologicznych ulepszeń: „potrzeba nam reorientacji zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego podejścia do wartości”²⁰.

Pytanie o to, czy może istnieć państwo narodowe bez klasycznych zabezpieczeń socjalnych, nie jest czysto retoryczne, ale wręcz przeciwnie, domaga się pilnej odpowiedzi.

Obecny rozwój sektora publicznego jest stymulowany w głównej mierze dokonywanymi transformacjami oraz nowymi formami i metodami zarządzania, występującymi w krajach zachodnioeuropejskich lub amerykańskich. Takie pojęcia, jak prywatyzacja, NPM (*New Public Management*), *e-government*, wyraźnie odzwierciedlają podstawowe trendy zmian w środowisku publicznym oraz konieczność stosownego reagowania na nowo

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 7.

powstające zadania. W kształtowaniu strategii rozwoju administracji publicznej w Polsce są to zmiany o charakterze rewolucyjnym, odwracające dotychczasowy sposób rządzenia; następuje podział ról w sprawach, które stanowiły domenę państwa.

Przemiany te rodzą pewne kontrowersje w odniesieniu do transformacji podporządkowanej wolnemu rynkowi i przede wszystkim, a nawet wyłącznie – efektywności ekonomicznej, której nadrzędnym celem jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Konsekwencją słabych stron zmian w porządku społeczno-ekonomicznym w wielu krajach jest poszerzanie się sfery ubóstwa, wykluczenia, marginalizacji i zróżnicowań majątkowo-dochodowych.

Współcześnie każdy z europejskich systemów zмага się z tymi dylematami, o czym świadczą np. spory o powszechny dostęp do taniej, równej i opartej na najwyższych usługach opieki medycznej czy o powszechny dostęp do wykształcenia (nie tylko na poziomie podstawowym i średnim, ale też wyższym).

Nie bez powodu kwestionuje się obecnie thatcherowski model urynkowania usług publicznych²¹, jeśli chodzi o komercyjną praktykę realizacji usług publicznych, opartą na konkurencyjnym środowisku. To zaledwie kilka przykładów sporów występujących w większości współczesnych demokracji europejskich, dotyczących adaptowalności do sektora publicznego narzędzi charakterystycznych dla zarządzania, znanych sektorowi prywatnemu.

Konieczność rozwiązywania problemów socjalnych wynikających z funkcjonowania rynku pozostanie swoistym paradygmatem współczesnego państwa prawa, ale też nieosiągalnym ideałem, od którego to

²¹ Znamiennym tego przykładem jest – zdaniem niektórych autorów – upadek rządów konserwatystów w Wielkiej Brytanii. Zwraca się uwagę, że jedną z konsekwencji stosowania instrumentów „nowego zarządzania publicznego” jest rozmijanie się wizji elit politycznych ze społecznymi oczekiwaniami i odczuciami – zob. A.E. Lindquist, *Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform in Governmental of the Future*, OECD, 2000, s. 60.

państwo coraz bardziej się oddala. Mówi się więc powszechnie, że silne państwo paraliżuje przedsiębiorczość i rozwój wolnego rynku. Tymczasem wcale się to nie wyklucza, więcej nawet, silne państwo może przyczynić się do rozwoju gospodarki wolnorynkowej. Często zapomina się, że wolny rynek nie może funkcjonować poza suwerennym państwem prawa, że równie ważne jak prywatyzacja są stabilne instytucje i ochrona własności, które może zapewnić tylko silne państwo. Jasno wyraża to M. Friedman, stwierdzając, że „[...] rządy prawa są ważniejsze od prywatyzacji”²². Z uwagi na to, że państwo jest powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych, słabe państwo ułatwia podejmowanie decyzji takich, gdzie interesy partykularne przeważają nad interesem publicznym. Przy małej aktywności państwa i braku z jego strony zainteresowania stosunkami społecznymi, utrwała się przekonanie, że stanowi ono jedynie formę jakiegoś „socjalnego gorsetu” dla niezaradnych.

Co jednak uczynić, aby bezpieczeństwo socjalne oznaczało pewność egzystencji? Trudno o wyczerpującą odpowiedź. Okazuje się bowiem, że nie wystarczy normatywna petryfikacja zasad i wartości, ponieważ dopiero ich urzeczywistnienie na poziomie realnych działań państwa, funkcjonowania jego struktur może prowadzić do przekształcenia rzeczywistości. Pomimo wielu zasadniczych gwarancji prawnych ochrony praw socjalnych jak np. odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia zapewniającego jednostce i jej rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, pomocy socjalnej (w warunkach, gdy znajdzie się w sytuacji uniemożliwiającej godne życie), prawa do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt²³ – rozziew pomiędzy

²² F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, tłum. J. Serwański, Poznań 2005, s. 34.

²³ Ochrony tej sfery dotyczy m.in. art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, gwarantujący każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego. Wart odnotowania jest jednak fakt, że już w następnych artykułach Deklaracja potwierdza prawo do pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 23); prawo do

oczekiwaniami i odczuciami społecznymi a formalnym kształtem państwa prawa jest duży i zdaje się ulegać zwiększeniu.

W koncepcję nowoczesnego państwa jest wpisany określony model relacji praw jednostki i władzy publicznej. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na uznaniu godności człowieka za wartość nadrzędną i nienaruszalną, zaś roli państwa za służebną i ochronną (gwarancyjną) w stosunku do wolności i praw jednostki, zwłaszcza w sferze socjalnej. Adresem obowiązków wynikających z powyższych socjalnych praw i wolności człowieka jest państwo rozumiane w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu, obejmującym wszelką władzę publiczną, a więc podmioty, organy i instytucje o państwowym i samorządowym charakterze, które sprawują kompetencje władcze bądź w sprawowaniu tych kompetencji uczestniczą²⁴.

Nie bez powodu na czoło najważniejszych problemów brzemiennych w społeczne skutki wysuwa się obecnie utratę statusu dóbr publicznych przez takie dobra jak edukacja, zdrowie, kultura i ich żywiolową komercjalizację i prywatyzację²⁵. Chodzi tu wszak o proces „oczyszczania” parametrów ekonomicznych z „treści socjalnych”²⁶.

Można jednak oczekiwać, że wraz z podnoszeniem się poziomu kultury prawnej z coraz lepszym rozumieniem będzie spotykała się teza, że równowaga między konkurencyjnymi wartościami, tj. efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną, rozumianą jako równość

odpoczynku (art. 24); prawo do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt (art. 25). Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie znaczenia Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w którym w art. 9 uznano prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, zaś w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, jak również prawo do wolności od głodu.

²⁴ E. Morawska, *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, t. 6, z. 2, s. 241.

²⁵ L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*

²⁶ *Ibidem*.

dostępu do usług leczniczych, edukacyjnych itp., będzie ostatecznie zależała od tego, jakie znaczenie przyznamy każdej z tych wartości.

Państwo jako pełnoprawny podmiot polityki społecznej ze wszystkimi strukturami trójwładzy może być postrzegane jako najwyższe w życiu narodu dobro wspólne jedynie wtedy, gdy istnieje dla dobra osoby ludzkiej (jednostki) i ma obowiązek jej obrony nawet wbrew woli ogółu²⁷.

4. Zamiast konkluzji

Na zakończenie powtórzmy niektóre tezy tego wyводу. Po pierwsze, państwo powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych zobowiązane jest także do działalności świadczącej, która zapewni członkom danej społeczności (jednostkom) warunki egzystencji godnej człowieka. Po drugie, efekty realizacji zasady sprawiedliwości społecznej oraz odpowiedzialność za bezpieczeństwo *ekonomiczne* swoich obywateli – w obliczu procesów prywatyzacyjnych, które uznaje się za podstawowy kierunek przebudowy sektora publicznego – stanowią znaczącą płaszczyznę legitymizacji władzy każdej formacji politycznej.

²⁷ Por. *ibidem*.

