

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 20

pod redakcją

Jana Iwanka, Pawła Grzywny i Roberta Radka

Kolegium Redakcyjne / Editorial Board

Jan Iwanek (przewodniczący / Editor in-chief), Marek Barański, Marian Gierula, Mariusz Kolczyński, Mieczysław Stolarczyk, Sylwester Wróbel (członkowie Kolegium / Members of Editorial Board)
Paweł Grzywna (sekretarz / Editorial Assistant), Robert Radek (sekretarz / Editorial Assistant)

Redaktorzy tematyczni / Editorial Body

Tomasz Kubin — międzynarodowe stosunki polityczne / International Political Relations; Małgorzata Domagała — systemy polityczne / Political Systems; Tomasz Iwanek — bezpieczeństwo międzynarodowe i narodowe / National and International Security; Zbigniew Kantyka — teoria polityki, myśl polityczna / Theory of Politics, Political Thought
Sebastian Kubas — partie i systemy partyjne / Political Parties and Party Systems; Magdalena Ślawska — język w mediach i w komunikacji / Language in Media and Communication; Mirosława Wielopolska-Szymura — komunikowanie masowe, media i systemy medialne / Mass Media; Communication and Media Systems;
Natalia Stepień-Lampa — polityka społeczna / Social Policy; Matylda Sęk-Iwanek — nauki o kulturze, komunikowanie międzykulturowe / Cultural Studies, Intercultural Communication

Rada Programowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” / Scientific Advisory Board of “Studia Politicae Universitatis Silesiensis”

Luis Aguiar de Luque (University Carlos III, Madrid, Spain); Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski); Roman Bäcker (Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu); Ladislav Cabada (Metropolitan University Prague, Czech Republic); Roman Chytilék (Masaryk University in Brno, Czech Republic); Bogusława Dobek-Ostrowska (Uniwersytet Wrocławski); Guillermo Escobar Roca (University Alcalá, Spain); Ján Koper (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia); Aleksandr Koroczenskij (Belgorod State University, Russia); Branislav Kováčik (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia); Barbara Krauz-Mozer (Uniwersytet Jagielloński); Fulco Lanchester (University La Sapienza, Rome, Italy); Maria Marczevska-Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); Tomasz Mielczarek (Uniwersytet w Kielcach); Andrzej Podraza (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II); Viktor Sidorov (Saint Petersburg State University, School of Journalism and Mass Communication, Russia); Ildelfonso Soriano López (University Complutense de Madrid, Spain); Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski); Alicja Stepień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki); Jaroslav Ušiak (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia); Milan Vošta (University of Economics Prague, Czech Republic); Tadeusz Wallas (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu); Klaus Ziemer (Fachbereich III, Politikwissenschaft, Universität Trier, Germany); Ryszard Zięba (Uniwersytet Warszawski)

Kwartalnik recenzowany, wydawany przez Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach / Peer-reviewed quarterly, published by the Institute of Political Sciences and Journalism of the University of Silesia in Katowice

Adres redakcji / Address for Correspondence

„Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, e-mail: studiapoliticae@us.edu.pl; Internet: www.studiapoliticae.us.edu.pl

Dla Autorów / For Authors

Każdy tekst nadesłany do redakcji powinien spełniać wymogi formalne określone na stronie www.studiapoliticae.us.edu.pl. Teksty należy wysłać na adres e-mail: studiapoliticae@us.edu.pl w formacie (.doc, .docx, .rtf, .odt). / Each text sent to the Editorial Office should be in accordance with current technical requirements available on webpage: www.studiapoliticae.us.edu.pl. Papers should be sent to studiapoliticae@us.edu.pl by e-mail attachment in the following format (.doc, .docx, .rtf, .odt).

Publikacja jest dostępna w wersji internetowej / The publication is available in the Internet version:

Central and Eastern European Online Library

www.cceol.com

University of Silesia Press – Open Journal System

www.journals.us.edu.pl

Spis treści

Polityki publiczne

Leszek Kwieciński: Strategiczne programy badawczo-rozwojowe (B+R) jako instrumenty publicznej polityki proinnowacyjnej	9
Magdalena Molendowska: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jako przykład polityki publicznej Unii Europejskiej	33
Andrzej Marian Świątkowski: Unijne strategie zatrudnienia a suwerenność państw członkowskich	47
Eugeniusz Januła: Założenia polityki społecznej w pierwszej połowie XXI wieku w świetle metodologii szkoły chicagowskiej oraz w doktrynie „społeczeństwa trzeciej fali”	67
Krzysztof Chaczkowski: „Przeszłość niedokończona”. O imitacji i zaniechaniach w reformowaniu systemu pomocy społecznej	79

Partie polityczne i systemy partyjne

Rafał Miernik: Reformy Prawa i Sprawiedliwości — nowy kierunek rozwoju państwa czy skuteczna strategia wyborcza?	99
---	----

Table of Contents

Public Policies

Leszek Kwieciński: Research and Development (R&D) Strategic Programs as instruments of the public proinnovation policy	9
Magdalena Molendowska: Common Foreign and Security Policy as an example of public policy of the European Union	33
Andrzej Marian Świątkowski: EU manpower policy strategies and the Member State sovereignty	47
Eugeniusz Januła: The assumptions of social policy in the first half of the 21st century in the light of the Chicago school methodology and the doctrine of “third wave society”	67
Krzysztof Chaczko: “Past Unfinished”. Of the imitation and non-action in reforming the social welfare system	79

Political Parties and Parties Systems

Rafał Miernik: The Law and Justice party’s reforms — new direction of development of the state or effective electoral strategy?	99
--	----

Polityki publiczne



Strategiczne programy badawczo-rozwojowe (B+R) jako instrumenty publicznej polityki proinnowacyjnej

Research and Development (R&D) Strategic Programs as instruments of the public proinnovation policy

Leszek Kwieciński*

Abstrakt

W artykule przedstawiono jedno z głównych narzędzi publicznej polityki proinnowacyjnej w Polsce, jakim są programy strategiczne w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego (B+R). Wskazano także na relacje zachodzące między państwem a rynkiem w obszarze innowacyjności. W tym kontekście opisano rolę jednego z głównych aktorów narodowego systemu innowacji w Polsce, jakim jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). Instytucja ta wdraża obecnie pięć strategicznych programów badawczo-rozwojowych: BIOSTRATEG, STRATEGMED, TECHMATSTRATEG, GOSPOSTRATEG oraz INFOSTRATEG. W konkluzjach przedstawiono dylematy dotyczące efektywności i skuteczności programów strategicznych państwa.

Słowa kluczowe: program strategiczny, badania i rozwój, polityka proinnowacyjna

Abstract

In this article presents one of the main tools of public proinnovation policy in Poland, which are research and technological development strategic programs (R&D). Relationship between the state and the market are one of the most important aspect in the area of this kind of public policy. The key actor of the national innovation system in Poland is the National Centre for Research and Development (NCRD). In this context author has been described the role and aims of this institution in the Polish NIS. The NCRD is currently implementing five strategic R&D programs: BIOSTRATEG, STRATEGMED, TECHMATSTRATEG, GOSPOSTRATEG and INFOSTRATEG. The conclusions show the dilemmas regarding the efficiency and effectiveness of the state strategic programs.

Key words: strategic program, research and development, proinnovation policy

* Instytut Studiów Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski (leszek.kwiecinski2@uwr.edu.pl).

Wprowadzenie

Po okresie dominacji neoliberalnego podejścia, w którym państwo traktowano jak problem, stało się ono dziś znów wiodącym tematem publicznej debaty i sporu na całym świecie. Wiodąca rola państwa wiąże się z jego zasobami i możliwościami, a uwidacznia się szczególnie albo w czasach kryzysu (np. finansowego, migracyjnego, tożsamościowego), albo w obszarach kluczowych dla budowania jego podmiotowości w stosunkach międzynarodowych. Takim obszarem kluczowego zaangażowania państwa była i ciągle jest międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, której główny atrybut stanowią innowacyjność oraz realizowana przez państwo i kluczowych interesariuszy polityka proinnowacyjna¹.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione te aspekty polityki proinnowacyjnej, które czynią z niej politykę publiczną. Pozwoli to następnie na określenie jej głównych aktorów, celów tej polityki oraz narzędzi zarządzania tym obszarem działalności państwa, z podkreśleniem znaczenia programów strategicznych w obszarze badań i rozwoju technologicznego. Podstawę metodologiczną dla tych rozważań stanowią metoda systemowa, metoda decyzyjna oraz neoinstytucjonalizm, w szczególności teorie racjonalnego wyboru². Z wykorzystaniem metody systemowej średniego zasięgu opisane zostanie miejsce polityki proinnowacyjnej, a także systemu innowacyjnego jako jednego z podsystemów funkcjonalnych, co pozwoli na określenie podmiotów tej polityki oraz ich wzajemnych relacji³. Dzięki wykorzystaniu metody decyzyjnej możliwe będzie opisanie procedury tworzenia i realizacji jednego z głównych narzędzi tej polityki, jakim są programy strategiczne państwa w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego. Podejście neoinstytucjonalne z kolei (w tym także nowa ekonomia instytucjonalna) pozwala na rozważenie dylematu, w jakim stopniu programy strategiczne, jako jeden z kluczowych instrumentów tej polityki publicznej, wpisują się w logikę instytucji zmiennych modyfikujących, a zatem prowadzą do utrwalenia zmiany socjotechnologicznej poprzez redukcję niepewności, a w konsekwencji do realizacji założeń paradygmatu polityki rozwoju. Ponadto w obecnych czasach problemy badań nad systemami i polityką są zawiązane z ich koordynacją oraz planowaną zmianą (ewolucją). W niniejszym tekście taką właśnie rolę koordynatora zmian przypisano kluczowej agencji rządowej w obszarze polityki proinnowacyjnej państwa, jaką jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) oraz zarządzanym przez tę instytucję programom strategicz-

¹ Por. *Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Red. J. HAUSNER, S. MAZUR. Kraków 2015, s. 8; M. MAZZUCATO: *The Entrepreneurial State*. London 2011.

² D. MARSH, G. STOKER: *Teorie i metody w naukach politycznych*. Przeł. J. TEGNEROWICZ. Kraków 2006, s. 87—106.

³ A. CHODUBSKI: *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk 2005, s. 114—130.

nym państwa w obszarze badań i rozwoju technologicznego, tj. TECHMAT-STRATEG, GOSPOSTRATEG, BIOSTRATEG, STRATEGMED, INFOSTRATEG. Z wykorzystaniem metody neoinstytucjonalnej wskazane zostaną główne dylematy związane z realizacją polityki proinnowacyjnej i programów strategicznych.

Technikami badawczymi wykorzystanymi do przygotowania opracowania są techniki ilościowe (badania zastane, *desk research*) oraz jakościowe (obserwacja uczestnicząca, bezpośrednia, wynikająca z członkostwa autora w Radzie NCBR oraz Komisji ds. strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych).

Wziąwszy pod uwagę wskazane założenia, celem przyjętym w artykule określono przedstawienie polityki proinnowacyjnej jako polityki publicznej i wskazanie jej głównych aktorów oraz instrumentów, które mają decydować o zakresie skuteczności i efektywności w tym obszarze działań publicznych, zwłaszcza kluczowego instrumentu tej polityki, jakim są programy strategiczne.

Uwarunkowania działań publicznych w obszarze innowacyjności — paradygmat polityki rozwoju

Współczesne zagadnienia dotyczące innowacyjności, a w szczególności odnoszące się do państw podlegających procesowi doganiania technologicznego (np. Polski) (*catching up countries* wg Komisji Europejskiej czy OECD), nadrobienia zaległości rozwojowych (Bank Światowy) czy przechodzących proces transformacji⁴ winny być analizowane w szerokim aspekcie wymagającym:

- odniesienia się do zagadnienia **ewolucjonizmu pozytywnego** rozumianego jako proces optymalizacji podejmowanych działań publicznych i rynkowych, które to bazując na dostępnych zasobach, będą prowadziły do wykształcenia się systemu i nadania mu tożsamości (inkluzja) z zachowaniem otwartości na działania zewnętrzne (eksternalizacja)⁵;
- przyjęcia **strategii** opartej na działaniach wpisanych w kontekst historyczny i kulturowy, co pozwoli na skuteczne jej wdrażanie; **skuteczność** rozumiana tu będzie jako realizacja celów strategicznych i w takim ujęciu będzie zbieżna z **efektywnością**, co w następstwie ma przyczynić się do **racjonalizacji** podejmowanych decyzji⁶.

⁴ R.A. DAHL, B. STINEBRICKER: *Współczesna analiza polityczna*. Przeł. P.M. KAZIMIERCZAK. Warszawa 2007.

⁵ N. LUHMANN: *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*. Przeł. M. KACZMARCZYK. Warszawa 2007, s. 50.

⁶ Ibidem, s. 90—91.

Efektom przedsięwziętych działań będzie określenie **zakresu i tempa procesów modernizacyjnych**, na przykład w formie programów strategicznych państwa⁷.

Mając za podstawę przesłanie ewolucjonizmu pozytywnego, czyli pytanie o ilość i jakość inkluzji oraz ilość i jakość eksternalizacji, dochodzimy do problemu oparcia procesów modernizacyjnych na głębokości zmian i zakresie działań naśladowczych (kopiowania rozwiązań zastosowanych w państwach będących na wyższym poziomie rozwoju). Proces modernizacji w państwach przechodzących proces transformacji powinien składać się z trzech następujących po sobie faz⁸:

- 1) dyferencjacja strukturalna — wyłanianie się zmiany ról w systemie, a zatem w wyniku ewolucji role, instytucje, działania krystalizują się na pożądanym poziomie funkcjonalności, dzięki czemu możliwe jest przejście do następnej fazy; według Roberta A. Dahla i Bruce'a Stinebrickera jedynie społeczeństwa znajdujące się w stadium zaawansowanej dyferencjacji strukturalnej mogą skutecznie osiągnąć drogę postępu technologicznego; jak zauważają obaj uczeni, społeczeństwa nowoczesne (wysoki poziom PKB *per capita*, wysoki poziom konsumpcji, wykształcenia, urbanizacji), dynamiczne (wysokie stopy wzrostu gospodarczego), pluralistyczne (działanie niezależnych grup, stowarzyszeń, organizacji, niski poziom korupcji), które nazywają siebie *new dynamic pluralistic society* (NDPS), mają cechy sprzyjające dywersyfikowaniu się, specjalizacji systemów funkcjonalnych, a więc skutecznej i efektywnej modernizacji⁹;
- 2) reintegracja — z czasem wymagane są nowe mechanizmy regulacji i koordynacji napięć, wynikających z postępującego mnożenia się nowych ról i pozycji społecznych; wyłaniają się wówczas agencje/podmioty zdolne do mobilizacji zasobów w celu zaspokajania nowych potrzeb, na przykład agencje wykonawcze (NCBR);
- 3) adaptacja — w efekcie przywołanych procesów różnicowania się i reintegracji następować winno przystosowanie się do nowej sytuacji; oznacza to narastającą zdolność uzgodnienia nowych, ale właściwych danemu systemowi celów, zasad i wymagań służących pobudzeniu bardziej złożonych procesów modernizacyjnych, niezbędnych do rozwoju danego społeczeństwa i uniknięciu pułapki średniego rozwoju, na przykład w formie programów strategicznych.

Wychodząc zatem od zasad ewolucjonizmu pozytywnego i teorii modernizacji, założyć można, że dzisiejsze działania dotyczące systemów i polityki pro-

⁷ W. MORAWSKI: *Wprowadzenie: o pojęciu i teorii modernizacji, a także o zawartości książki*. W: *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*. Red. W. MORAWSKI. Warszawa 2010, s. 19, 21.

⁸ S. NUREK: *Teorie zmian społecznych. Wybrane zagadnienia. Cz. 2: Idea ewolucji społecznej*. Katowice 1987, s. 55—56.

⁹ R.A. DAHL, B. STINEBRICKER: *Współczesna analiza...*, s. 145—153.

innowacyjnej, a co za tym idzie — celów, narzędzi, metod i efektów, powinny wpisywać się w szeroko pojęty paradygmat polityki rozwoju, na który składają się konteksty¹⁰:

1) ekonomiczne:

- konkurencyjność gospodarczo-przestrzenna,
- koncentracja po stronie popytu rozumiana jako właściwe rozpoznanie potrzeb, efektywna alokacja zasobów finansowych i technologicznych, a w efekcie zaspokajanie potrzeb;

2) społeczne:

- innowacyjność — rozszerzona o wiedzę, edukację i informację,
- mobilizowanie i wykorzystanie długofalowych zasobów i czynników rozwoju: kapitał ludzki, społeczny, relacyjny, finansowy.

3) instytucjonalno-organizacyjne:

- stosowanie nowoczesnych metod zarządzania publicznego,
- wspieranie sieci koordynacji ze szczególnym uwzględnieniem instytucji promujących innowacyjność.

Frank W. Geels przedstawił optykę działań wiąże z pojęciem socjotechnologicznej transformacji. Warunkiem jej zaistnienia jest sytuacja, w której zmiany technologiczne, innowacyjne są akceptowalne i dotyczą możliwie szerokiego grona podmiotów i obywateli. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji zamknięcia społeczeństwa na zmiany i braku działań modernizacyjnych (*lock-in situation*)¹¹.

Aby owa socjotechnologiczna zmiana nastąpiła możliwie szeroko, kluczową rolę gra zdefiniowanie i przełamanie niepewności. Według badaczy związanych z teoriami organizacji i zarządzania oraz podejmowania decyzji to właśnie przewidywanie niepewności jest kluczową zmienną w skutecznym zarządzaniu strategicznym. W odniesieniu do działań związanych z innowacyjnością można zdefiniować kilka rodzajów niepewności¹²:

1) niepewność technologiczna przejawiająca się w niepewności w odniesieniu do:

- technologii,
- relacji między technologią a infrastrukturą,
- alternatywnych rozwiązań technologicznych;

2) niepewność zasobów dotycząca:

- ilości i jakości zasobów instytucjonalnych,

¹⁰ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. T. 2. Red. J. HAUSNER. Kraków 2014, s. 75.

¹¹ F.W. GEELS: *Technological Transitions as Evolutionary Reconfiguration Processes: a Multi-level Perspective and a Case-study*. "Research Policy" 2002, Vol. 31, Issue 8—9.

¹² I. MEIER ET AL.: *Perceived Uncertainties Regarding Socio-technological Transformation: Towards a Framework*. "The International Journal of Foresight and Innovation Policy" 2006, Vol. 2, No 2, s. 11—20.

- ilości i jakości zasobów ludzkich,
- ilości i dostępności zasobów finansowych;
- 3) niepewność dotycząca konkurencji odnosząca się do:
 - skali działań konkurencji (aktualnej i potencjalnej),
 - efektów działań konkurencji.
- 4) niepewność podażowa dotycząca:
 - miejsca w łańcuchu wartości,
 - czasu, jakości i ceny dostawy;
- 5) niepewność popytowa dotycząca:
 - preferencji konsumentów,
 - charakterystyki (wymagań) klientów,
 - rozwoju popytu;
- 6) niepewność polityczna, czyli:
 - niejasne lub wykluczające się regulacje,
 - brak regulacji,
 - zachowanie polityków,
 - niestabilność polityczna,
 - niestabilność lub brak ciągłości działań strategicznych.

Zidentyfikowane powyżej rodzaje niepewności można z kolei odnieść do faz procesu modernizacji. Wyróżnić można cztery zasadnicze fazy:

- 1) przedrozwojowa,
- 2) realizacji (wdrażania),
- 3) akceleracji (wzrostu),
- 4) stabilizacji i rozwoju.

W odniesieniu do tych faz przyporządkować można rodzaje niepewności. I tak w fazie przedrozwojowej dominują niepewności: zasobów, polityczne i technologiczne. W fazie realizacji dominują niepewności: finansowe, konkurencji, popytowe i podażowe, w fazie akceleracji dominuje niepewność podażowa, a w fazie stabilizacji — niepewność popytowa i konsumencka.

Socjotechnologiczna transformacja, aby była skuteczna, musi być kompleksowa, co utrudnia zarządzanie nią. Pierwszym wyzwaniem w projektowaniu społeczno-technologicznej transformacji jest przyjęcie i uzgodnienie strategii między zdywersyfikowanymi podmiotami polityki proinnowacyjnej. Drugim wyzwaniem i jednocześnie zagrożeniem jest ograniczona redukcja przywołanych niepewności w ramach każdej z faz procesu transformacji. Trzecim wyzwaniem jest wybór narzędzi, które są skupione na poziomie systemu i stanowią swego rodzaju koordynatory zmian¹³. W zależności od tego, ile i jakie niepewności oraz w jakiej fazie procesu modernizacji zostaną zminimalizowane lub z niej wyeliminowane, będzie można mówić o zakresie zmiany

¹³ R. SMITS, S. KUHLMANN: *The Rise of Systemic Instruments in Innovation Policy*. "The International Journal of Foresight and Innovation Policy" 2004, Vol. 4, No 4, s. 4—32.

społeczno-technologicznej, a zatem realnym postępie społeczno-technologicznym.

Opierając się na przedstawionych założeniach teoretycznych, należy syntetycznie przedstawić te aspekty polityki proinnowacyjnej, które czynią z niej politykę publiczną. Pozwoli to następnie na określenie jej głównych aktorów, celów tej polityki oraz narzędzi zarządzania tym obszarem działalności państwa, z podkreśleniem znaczenia programów strategicznych w obszarze badań i rozwoju technologicznego. Podstawą metodologiczną dla tych rozważań są podejścia systemowe oraz neoinstytucjonalne, które rozwijały się głównie właśnie w odniesieniu do teorii modernizacji¹⁴. Jak pisze bowiem Klaus von Beyme, w rozważaniu działań systemowych odnoszących się do procesów modernizacji chodzi o to, aby znaleźć integrujące klamry regulacyjne, które pozwoliłyby koordynować działania danego systemu i zmniejszałyby jego dryf. Według tego badacza ówczesne problemy badań nad systemami i polityką były związane z ich koordynacją oraz planowaną zmianą (ewolucją). W niniejszym tekście taką właśnie rolę przypisano kluczowej agencji rządowej w obszarze polityki proinnowacyjnej państwa, jaką jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) oraz zarządzanym przez tę instytucję programom strategicznym państwa w obszarze badań i rozwoju technologicznego, tj. TECHMATSTRATEG, GOSPOSTRATEG, BIOSTRATEG, STRATEGMED, INFOSTRATEG.

Polityka proinnowacyjna jako polityka publiczna — paradygmat roli państwa w gospodarce

Kształtowanie polityki publicznej, w tym także polityki proinnowacyjnej zawsze dokonuje się w warunkach niepewności i jest obarczone ryzykiem, co wynika nie tylko z wspomnianych czynników, ale jest również następstwem postępowania i oddziaływania wielu aktorów o zróżnicowanych interesach, którzy to mają zróżnicowaną wiedzę, odmienne preferencje, często także prowadzą działalność o zróżnicowanej skali przestrzennej i czasowej¹⁵.

Rola państwa i jego instytucji polegać musi zatem na wytwarzaniu bodźców blokujących powstające negatywne efekty zewnętrzne, jak na przykład wykluczenie części społeczeństwa z udziału w efektach polityki proinnowacyjnej,

¹⁴ K. VON BEYME: *Współczesne teorie polityczne*. Przeł. J. ŁOZIŃSKI. Warszawa 2007, s. 123.

¹⁵ L. KWIECIŃSKI: *Proinnovative Policy and the National Innovation System a Case Study from Poland*. "Central and Eastern European Review" 2014, Vol. 8, Issue 1 — <http://www.degruyter.com/view/j/caeer.2014.8.issue-1/caeer-2014-0006/caeer-2014-0006.xml> (dostęp: 8.11.2017).

redystrybucja środków finansowych w obrębie wąskich grup innowatorów, nieracjonalne wydatkowanie środków publicznych na innowacje. Rynek sam w sobie nie jest w stanie ani zredukować przeciwstawnych interesów, ani ograniczać efektów zewnętrznych. Wymaga więc innych instytucji i tylko wówczas, gdy jest przez nie ograniczany i regulowany, staje się napędem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Opierając się tych ustaleniach, należy odwołać się do opracowań Freda Blocka, który to zdefiniował nowy paradygmat roli państwa w gospodarce. Założenia tego podejścia są następujące¹⁶:

- państwo nie znajduje się na zewnątrz działalności gospodarczej, ale jego aktywność to dużo mniej niż interwencjonizm,
- działanie państwa ma konstytuować gospodarke (wskazywać kierunki rozwoju, nadawać impulsy, monitorować i nieustannie weryfikować i racjonalizować swoje działania),
- gospodarowanie jest zawsze jakąś formą kombinacji aktywności państwa i rynku,
- odrzuca się oba rodzaje uprzedzeń — nieufności wobec państwa i rynku,
- kluczową rolę przypisuje się instytucjom skonstruowanym, pośredniczącym między państwem a rynkiem i łączącym obie logiki,
- państwo i rynek są traktowane, podobnie jak w ekonomii instytucjonalnej, jako dwie komplementarne, a nie przeciwstawne, formy służące zaspokajaniu złożonych potrzeb społecznych¹⁷.

Uogólniając zatem, można postawić tezę, iż w odniesieniu do polityki proinnowacyjnej ujawniają się dwa rodzaje niesprawności: rynkowa i systemowa. W przypadku niesprawności rynkowej wskazuje się na dwa główne konteksty związane z działalnością innowacyjną, tj. wspomniane negatywne efekty zewnętrzne oraz asymetrię informacji. Z kolei zawodność systemowa odnosi się do strukturalnych i regulacyjnych niesprawności, które prowadzą do nieefektywnego czy nieskutecznego poziomu inwestycji w tworzenie wiedzy¹⁸. Mogą one być związane z brakiem współpracy aktorów systemu, w tym sektorów: badawczo-rozwojowego, przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu (patrz schem. 1).

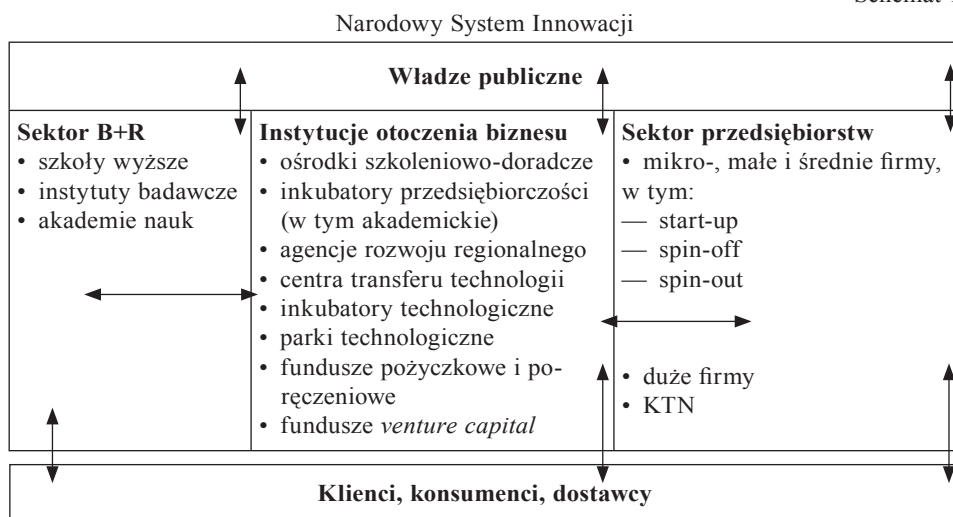
Jeśli system innowacji nie stanowi sieci wzajemnych powiązań, łączących się z realizacją wspólnych przedsięwzięć, wymianą zasobów, a zatem efektami skali, wówczas sprawność tego systemu jest niska, co wpływa na brak realizacji potrzeb społecznych, związanych z tzw. ekonomią zakresu zmian.

¹⁶ F. BLOCK: *The Roles of the State in the Economy*. In: *Handbook of Economic Sociology*. Eds. N.J. SMELSER, R. SWEDBERG. Princeton 1994, s. 691—711.

¹⁷ J. WILKIN: *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa 2016, s. 224—227.

¹⁸ T. TYLEC: *Rola sektora publicznego we wspieraniu i koordynowaniu procesu powstawania innowacji*. W: *Uwarunkowania innowacyjności polskich przedsiębiorstw*. Red. K. PRZYBYLSKA. Warszawa 2014, s. 200—204.

Schemat 1



Źródło: Opracowanie własne

Przedstawiony schemat systemu innowacji jest strukturalnym elementem publicznym działań proinnowacyjnych, wskazujących głównych aktorów tego systemu oraz rodzaje relacji między nimi zachodzących. Funkcjonalnym elementem publicznych działań proinnowacyjnych jest właśnie polityka proinnowacyjna. Jest to ta sfera działań państwa, której początki datuje się na lata osiemdziesiąte XX wieku, kiedy to rządy zaczęły stosować narzędzia bezpośrednio wpływające na działalność innowacyjną (granty, subwencje, ulgi podatkowe, zamówienia rządowe). Wsparcie to miało oczywiście różne formy i zakres. Obecnie w literaturze przedmiotu stosuje się podział instrumentów publicznej polityki proinnowacyjnej na trzy rodzaje¹⁹:

1. Instrumenty regulacyjne (ustawodawstwo), w tym: prawa własności intelektualnej, uregulowania dotyczące finansowania badań i wdrożeń ze środków publicznych i prywatnych, regulacje odnoszące się do funkcjonowania sfery badawczo-rozwojowej (szkół wyższych, instytutów badawczych), regulacje ułatwiające transfer wiedzy i technologii, prawa związane z polityką konkurencji, w tym różne formy zamówień państwowych, jak na przykład zwykłe zamówienia publiczne, zamówienia przedkomercyjne, zamówienia publiczne na innowacje, partnerstwa innowacyjne²⁰.

¹⁹ Por. M.A. WERESA: *Polityka innowacyjna*. Warszawa 2014, s. 118; THE WORLD BANK: *Innovation Policy. A Guide for Developing Countries*. Washington D.C. 2010, s. 226.

²⁰ V. LEMBER, R. KATTEL, T. KALVET: *Public Procurement and Innovation: Theory and Practice*. In: *Public Procurement, Innovation and Policy*. Eds. V. LEMBER, R. KATTEL, T. KALVET. Berlin—Heidelberg 2014, s. 13—34.

2. Narzędzia finansowe, w tym: granty, subwencje, pożyczki, poręczenia, fundusze wczesnego finansowania, fundusze *venture capital* (VC), fundusze *corporate venture capital* (CVC).
3. Instrumenty mieszane, które są połączeniem i uzupełnieniem dwóch uprzednio opisanych narzędzi, jak na przykład: agencje publiczne zarządzające sferą badawczo-rozwojową oraz realizowane przez nie programy operacyjne, programy strategiczne, akcje informacyjno-promocyjne, programy internacjonalizacji i akceleracji przedsiębiorstw, współpraca międzynarodowa.

Współczesne polityki publiczne są ukierunkowane na ułatwianie i upowszechnianie dostępu do dóbr publicznych oraz dóbr mieszanych, na przykład związanych z ochroną środowiska, ochroną zdrowia, bezpieczeństwem publicznym czy jakością życia. W takim przypadku interwencja publiczna wspierająca innowacje jest nie tylko usprawiedliwiona, ale tworzy przesłanki do realizacji innych polityk publicznych (sektorowych), jak polityka: ochrony zdrowia, zrównoważonego rozwoju, naukowa, edukacyjna, energetyczna itd. Co ważne, tak rozumiana polityka staje się polityką horyzontalną, wspólnym mianownikiem dla innych dziedzin życia publicznego. Nie jest ograniczona do bezpośredniej pomocy państwa lub wsparcia finansowego, ale może wykorzystywać instrumenty popytowe, takie jak: zamówienia publiczne, w tym przedkonkurencyjne, ustawodawstwo, regulację w tworzeniu standardów i rynków. Takie instrumenty są ukierunkowane bardziej na transformację warunków rynkowych (aktywna rola państwa) niż subsydiowanie wybranych projektów lub rodzajów działalności (pasywna rola państwa)²¹. Do aktywnych instrumentów polityki proinnowacyjnej zaliczyć należy strategiczne programy w dziedzinie B+R.

Programy strategiczne jako narzędzia publicznej polityki proinnowacyjnej

Każda polityka publiczna, w tym również polityka proinnowacyjna, zostaje poddawana rozstrzygnięciom i decyzjom politycznym. Oznacza to, iż określana jest tzw. agenda polityczna dla działań w danym obszarze aktywności państwa. Jednym z głównych elementów agendy politycznej mogą być programy strategiczne. Jest to ta sfera działań państwa, której zadaniem jest identyfikowanie najważniejszych wyzwań i problemów, które do rozwiązania wymagają dłuż-

²¹ L. KWIECIŃSKI: *Polityka proinnowacyjna jako przykład polityki publicznej — ujęcie modelowe*. W: *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. T. 1. Red. J. JUCHNOWSKI, R. WISZNIOWSKI. Toruń 2013, s. 223—233.

szezo horyzontu czasu i zaangażowania aktorów o zdywersyfikowanych zasobach. Na tym etapie dokonywać się winno rozstrzygnięć między wykluczającymi się celami i działaniami. W programie strategicznym powinno się zakładać koncentrację na priorytetach²².

Wybory w ramach programów strategicznych powinny być dokonywane na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów, do których należy zaliczyć²³:

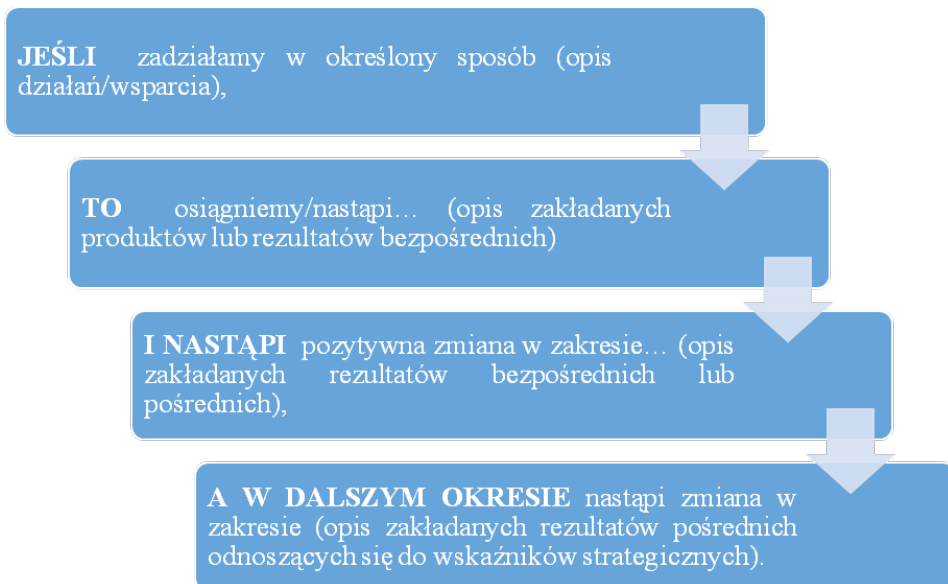
- skuteczność — przewidywany stopień osiągnięcia zakładanych celów polityki publicznej,
- efektywność — porównanie wielkości szacowanych nakładów koniecznych do wdrożenia polityki publicznej z planowanymi korzyściami (relacja kosztów do korzyści),
- trafność — ocena, w jakim stopniu przyjęte cele polityki publicznej odpowiadają zidentyfikowanym, oczekiwanym i (lub) rzeczywistym potrzebom beneficjentów (interesariuszy),
- użyteczność — ocena stopnia, w jakim oddziaływanie polityki publicznej służy potrzebom beneficjentów i celom interesariuszy oraz rozwiązuje zidentyfikowane problemy,
- ważność — ocena stopnia, w jakim polityka publiczna dotyczy zagadnień społecznie ważnych (kryterium to odnosi się do szeroko pojmowanego interesu publicznego),
- wykonalność polityczną — ocena stopnia, w jakim politycy akceptują i popierają określoną politykę publiczną oraz podejmują decyzje, w tym legislacyjne i finansowe, służące do jej realizacji,
- wykonalność administracyjną — badanie i ocena potencjału implementacyjnego podmiotu, który ma odpowiadać za wdrożenie polityki publicznej, w tym koordynacja działań i zaangażowanie w realizację przedsięwzięć przez podmioty publiczne,
- wykonalność technologiczną — ocena potencjału technologicznego dla implementacji polityki publicznej.

Powszechnie przyjętym sposobem funkcjonowania w ramach działań związanych z realizacją programów strategicznych jest wykorzystanie matryc logicznych (ang. *logframe*). Jako podstawę będącą wyjściem dla opracowania programów stosuje się model logiczny interwencji (schem. 2).

²² A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012, s. 251.

²³ J. GÓRNIAK, S. MAZUR: *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*. W: *Strategicznie dla rozwoju. Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. GÓRNIAK, S. MAZUR. Warszawa 2012, s. 203—204.

Model logiczny programu strategicznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Jak wzmocnić organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Red. B. LEDZION, K. OLEJNICZAK, J. ROK. Warszawa 2014.

W praktyce działań publicznych występują jednak problemy, które negatywnie wpływają na realizację działań zapisanych w programach strategicznych. Do najczęściej występujących uchybień podczas realizacji publicznych programów strategicznych należy zaliczyć²⁴:

- brak myślenia i działania w odniesieniu do polityk publicznych i programów strategicznych w dłuższej perspektywie,
- brak ciągłości prac programowych, w tym częste zmiany koncepcji i dokumentów programowych,
- nadmierną liczbę słabo z sobą powiązanych strategii i dokumentów planistycznych,
- niedostateczny zakres i tempo uaktualniania strategii dla polityk publicznych,
- słabość koordynacji między głównymi podmiotami administracji publicznej, co utrudnia osiągnięcie efektów skali,
- brak lub niewystarczające zainteresowanie zarówno decydentów politycznych, jak i interesariuszy, do których program (lub działanie) jest kierowany.

²⁴ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu...*, s. 259.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz strategiczne programy badawczo-rozwojowe jako kluczowe instytucje polityki proinnowacyjnej w Polsce

W efekcie prezentowanych rozważań nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w opracowaniu *Kurs na innowacje*, w którym postuluje się budowę proinnowacyjnego modelu rozwojowego, któremu muszą towarzyszyć adekwatne przemiany społeczne i instytucjonalne w takich obszarach, jak nauka, szkolnictwo wyższe oraz badania²⁵. W konsekwencji należy także przywołać jedno z zaleceń opracowania *Osiem grzechów Rzeczypospolitej*, w którym postuluje się konieczność wdrażania „działań prorozwojowych powierzonych wyspecjalizowanym, profesjonalnym, autonomicznym, elastycznym i innowacyjnym agencjom publicznym z kadrami na najwyższym poziomie”²⁶. Jedną z głównych agencji w obszarze kreowania, zarządzania i wdrażania publicznej polityki proinnowacyjnej w Polsce jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jest agencją wykonawczą w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), działającą na podstawie Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2016 r. poz. 900, z późn. zm.).

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju powołane zostało zgodnie z art. 1 ust. 2 wskazanej ustawy, do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Szczegółowo zakres zadań Centrum określają art. 27—30 ustawy:

- 1) zarządzanie strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowanie lub współfinansowanie tych programów (art. 27);
- 2) zarządzanie realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz ich finansowanie lub współfinansowanie (art. 28);
- 3) pobudzanie inwestowania przez przedsiębiorców w działalność badawczo-rozwojową (art. 29);
- 4) wspieranie komercjalizacji wyników badań naukowych lub prac rozwojowych oraz innych form ich transferu do gospodarki (art. 30);
- 5) inicjowanie i realizacja programów obejmujących finansowanie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz działań przygotowujących do wdrożenia wyników badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 30);

²⁵ T. GEODECKI ET AL.: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków 2012, s. 13.

²⁶ *Państwo i my. Osiem grzechów głównych...*, s. 59.

- 6) inicjowanie i realizacja programów obejmujących finansowanie badań stosowanych, o których mowa w art. 23 pkt 3 lit. b Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2014 r. poz. 1620, z późn. zm.) (art. 30);
- 7) udział w realizacji międzynarodowych programów badań naukowych lub prac rozwojowych, w tym programów współfinansowanych ze środków zagranicznych (art. 30);
- 8) finansowanie badań stosowanych realizowanych w formie niepodlegających współfinansowaniu z zagranicznych środków finansowych projektów badawczych, realizowanych w ramach programów lub inicjatyw międzynarodowych, ogłaszanych we współpracy dwu- lub wielostronnej oraz projektów badawczych realizowanych z wykorzystaniem przez polskie zespoły badawcze wielkich międzynarodowych urządzeń badawczych (art. 30);
- 9) upowszechnianie w środowisku naukowym i gospodarczym informacji o planowanych i ogłaszanych konkursach na wykonanie projektów finansowanych przez Centrum;
- 10) popularyzowanie efektów zrealizowanych zadań (art. 30);
- 11) realizacja innych zadań zleczanych przez Ministra, przy zapewnieniu środków finansowych na te cele (art. 30);
- 12) wspieranie rozwoju kadry naukowej, w szczególności przez finansowanie programów adresowanych do osób rozpoczynających karierę naukową w rozumieniu art. 2 pkt 3 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2015 r. poz. 839, z późn. zm.) (art. 30).

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy powierzone mu zadania realizuje poprzez:

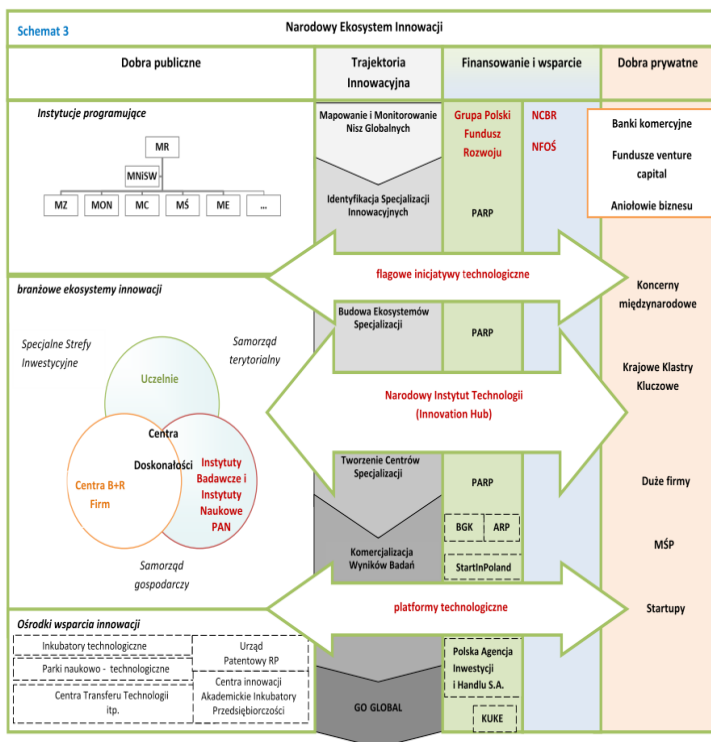
- określanie zakresów tematycznych programów, terminów i warunków ich realizacji;
- ogłaszanie konkursów na wykonanie projektów w ramach realizowanych programów;
- ocenę i wybór wniosków dotyczących wykonania projektów;
- zawieranie umów o wykonanie projektów i ich finansowanie;
- nadzór nad wykonaniem projektów, ich odbiór, ocenę i rozliczenie finansowe.

Miejsce NCBR w narodowym systemie innowacji w Polsce przedstawia schemat 3. Wynika z niego wyraźnie, iż NCBR ma być instytucją najbliższą rynkowi, a więc powinien generować rozwiązania, które są przygotowane do bezpośredniego wdrożenia do praktyki życia społeczno-gospodarczego.

NCBR zarządza środkami zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi, pochodzącymi głównie z działań strukturalnych Unii Europejskiej. Roczny budżet tej instytucji waha się od 4 do 5 mld PLN.

Schemat 3

Miejsce NCBR w narodowym systemie innowacji



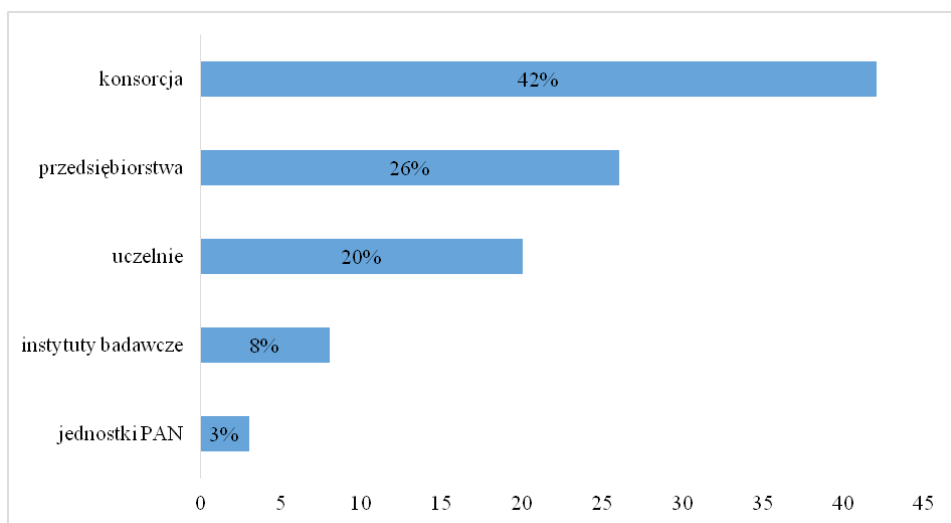
Źródło: Narodowy Ekosystem Innowacji zawarty w dokumencie MINISTERSTWA ROZWOJU: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Warszawa 2016, s. 66.

Biorąc pod uwagę podmiotowe wsparcie, jakiego udziela NCBR, wskazać należy, iż dominują konsorcja naukowo-wdrożeniowe, następnie przedsiębiorstwa, uczelnie, instytuty naukowo-badawcze oraz PAN (patrz wykr. 1). Średnia wartość dofinansowanego projektu w latach 2010—2016 wynosiła 16,9 mln PLN.

Biorąc z kolei pod uwagę przedmiotowe ujęcie wsparcia, wyraźnie dominują branże i dziedziny naukowe związane z inżynierią i produkcją, badaniami (w tym wdrożeniowymi), ochroną zdrowia czy obronnością (wykr. 2).

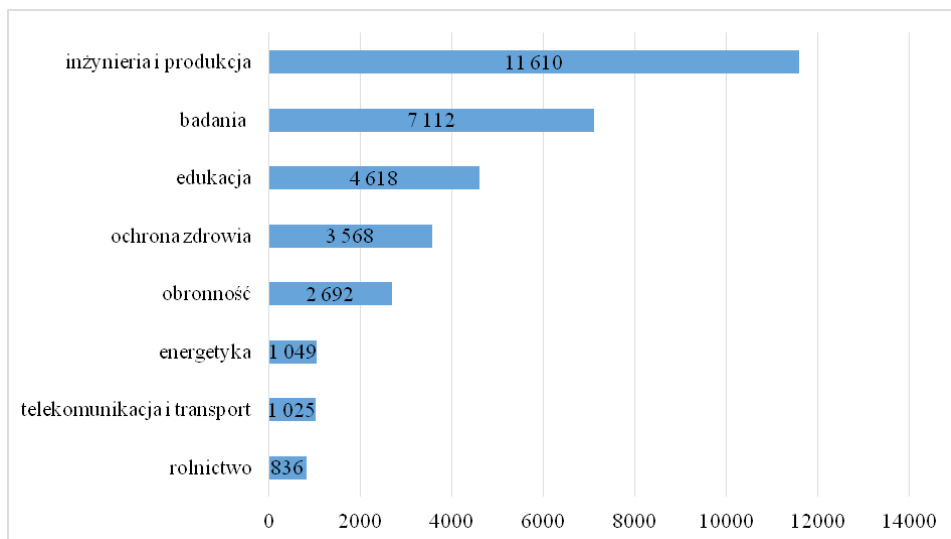
Jednym z głównych instrumentów, jaki przyjmuje, a następnie wdraża NCBR, jest strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych (program strategiczny), zdefiniowany w ustawie jako program realizowany w ramach jednego ze strategicznych kierunków badań określonych w Krajowym Programie Badań.

Krajowy Program Badań (KPB), ustanowiony przez Radę Ministrów w formie uchwały (art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki — Dz.U. z 2014 r. poz. 1620 oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 249), określa cel rozwoju polskiej nauki oraz wskazuje strategiczne dla państwa kierunki



Wykres 1. Podmiotowe wsparcie w ramach działalności NCBR w latach 2010—2016

Źródło: Opracowanie własne



Wykres 2. Przedmiotowe wsparcie w ramach działalności NCBR w latach 2010—2016 (w mln PLN)

Źródło: Opracowanie własne

badania i prac rozwojowych. Fakt koncentracji na dziedzinach naukowych jest jedną z problematycznych kwestii podczas tworzenia programu strategicznego, co skutkuje na przykład tym, iż NCBR (jako instytucja) koncentrować się powinien na rozwiązaniach mających największą wartość wdrożeniową i społeczną,

a nie jedynie nauką, co znajduje swoje uzasadnienie w kolejnych częściach KPB. Problem ten zostanie rozwinięty w dalszej partii artykułu.

Strategicznym celem rozwoju polskiej nauki ma być bowiem podniesienie poziomu cywilizacyjnego Polski, między innymi poprzez pełniejsze wdrożenie jej wyników w edukacji, gospodarce i kulturze. Szczególnie ważnym zadaniem polskiej nauki jest udział w zmniejszaniu luki cywilizacyjnej między Polską a krajami wysoko rozwiniętymi gospodarczo oraz w poprawie jakości życia polskiego społeczeństwa, a także w realizacji aspiracji rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Osiągnięcie tego celu wymaga koncentracji prac w wybranych, strategicznie ważnych, kierunkach badań naukowych i prac rozwojowych. W KPB zdefiniowano siedem strategicznych, interdyscyplinarnych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych:

1. Nowe technologie w zakresie energetyki;
2. Choroby cywilizacyjne, nowe leki oraz medycyna regeneracyjna;
3. Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne;
4. Nowoczesne technologie materiałowe;
5. Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo;
6. Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków;
7. Bezpieczeństwo i obronność państwa.

Zgodnie z art. 15 pkt. 1 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju Rada NCBR przygotowuje i przedstawia Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego do zatwierdzenia projekty strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych wpisujących się w pierwsze sześć kierunków. Należy zaznaczyć, iż finansowanie programów strategicznych realizowane jest wyłącznie ze środków budżetowych Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem w zakresie ich formuły i celów nie muszą wpisywać się one w strategię czy wytyczne europejskie.

Obecnie NCBR realizuje kilka strategicznych programów badawczo-rozwojowych. Wszystkie aktualnie funkcjonujące programy zostały przedstawione w tabeli 1.

W trakcie dotychczas realizowanych projektów w ramach programów strategicznych można zdefiniować kilka problemów (dylematów), które wpływają na proces przygotowania, wdrażania i ewaluacji programów strategicznych. Wszystkie te kwestie zostały przedstawione w ostatniej części artykułu, stanowiąc jednocześnie jego podsumowanie.

Tabela 1

Strategiczne programy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego

Nazwa programu strategicznego	Obszary wsparcia	Beneficjenci	Budżet
1	2	3	4
„Nowoczesne technologie materiałowe” TECH-MATSTRATEG	<ul style="list-style-type: none"> • technologie materiałów konstrukcyjnych, • technologie materiałów fotonicznych i nanoelektronicznych, • bezodpadowe technologie • materiałowe i technologie biodegradowalne, • technologie materiałów dla magazynowania i przesyłu energii. 	konsorcja naukowe, w skład których wchodzi co najmniej trzy jednostki organizacyjne, z których co najmniej jedna jest jednostką naukową i co najmniej jedna jest przedsiębiorcą	500 mln PLN
„Środowisko, naturalne, rolnictwo i leśnictwo” BIO-STRATEG	<ul style="list-style-type: none"> • bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności • racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej • przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa • ochrona bioróżnorodności oraz zrównoważony rozwój rolniczej przestrzeni produkcyjnej • leśnictwo i przemysł drzewny 	konsorcja naukowe, w skład których wchodzi co najmniej trzy jednostki organizacyjne, z których co najmniej jedna jest jednostką naukową i co najmniej jedna jest przedsiębiorcą	500 mln PLN
„Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych” STRATEGMED	<ul style="list-style-type: none"> • zwalczanie chorób cywilizacyjnych oraz medycyny regeneracyjnej w czterech obszarach: kardiologii i kardiochirurgii, onkologii, neurologii i zmysłach, medycynie regeneracyjnej; wynikiem realizowanych projektów będzie opracowanie i wdrożenie nowych metod profilaktycznych, diagnostycznych, leczniczych oraz rehabilitacyjnych. 	konsorcja naukowe, w skład których wchodzi co najmniej pięć jednostek organizacyjnych, z których co najmniej jedna jest jednostką naukową i co najmniej jedna jest przedsiębiorcą	800 mln PLN
„Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost jakości i efektywności krajowych polityk rozwojowych w celu podniesienia poziomu cywilizacyjnego Polski, poprawy jakości życia polskiego społeczeństwa, a także realizacji aspiracji rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń, zgodnie 	konsorcja naukowe, w skład których wchodzi co najmniej trzy jednostki organizacyjne, w tym co najmniej dwie jednostki naukowe oraz inny podmiot posia-	500 mln PLN

cd. tab. 1

1	2	3	4
	z zasadą zrównoważonego rozwoju; program operuje w czterech obszarach tematycznych: — pułapka średniego dochodu i przeciętnego produktu — pułapka braku równowagi — pułapka demograficzna — pułapka słabości instytucji	dający zdolność do wdrożenia rozwiązania będącego wynikiem realizacji Projektu. NOWOŚĆ: projekty zamawiane przez podmioty publiczne	
„Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne” INFOSTRATEG	w przygotowaniu		500 mln PLN

Źródło: Opracowanie własne

Zakończenie — główne dylematy dla realizacji strategicznych programów w obszarze publicznej polityki proinnowacyjnej

Podczas projektowania i wdrażania programów strategicznych publicznej polityki proinnowacyjnej należy rozważyć dwa główne obszary aktywności państwa w tym zakresie:

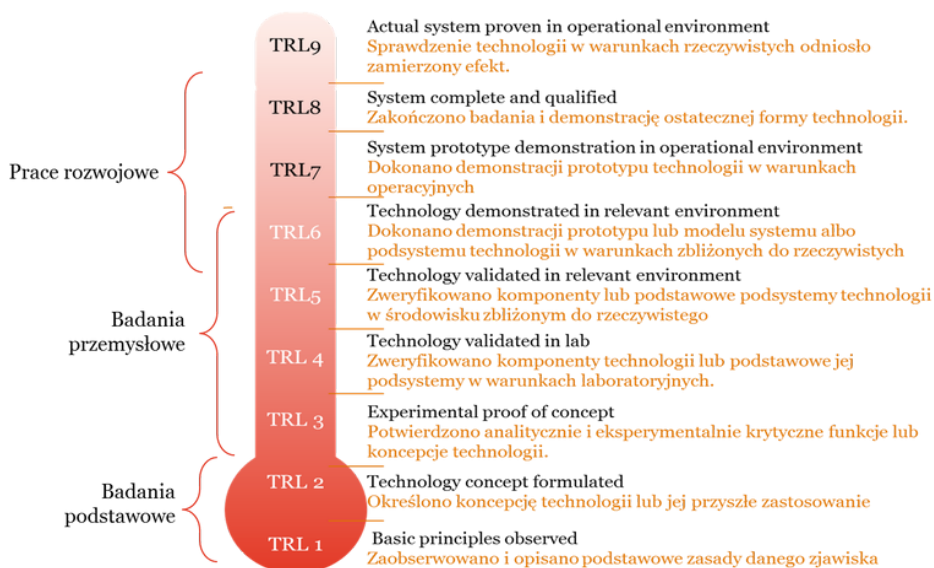
1. Wspieranie technologii, których rozwój jest zbyt ryzykowny (wczesny etap, słabo zdefiniowany rynek, luka kapitałowa) dla istniejącego przemysłu.
2. Wspieranie nowo kreowanych, nieistniejących technologii wśród tworzących się, nowych przedsiębiorstw typu start-up.

Oba dylematy wiążą się w dużej mierze z odpowiedzią na pytanie: Na jakim poziomie gotowości produktu, procesu, usługi (technologii) państwo powinno aktywnie (finansowo, organizacyjnie) udzielać swojego wsparcia, a kiedy odpowiedzialność powinien przejąć rynek? Jest to w gruncie rzeczy odniesienie się do roli państwa w procesie badawczo-rozwojowym, który dzieli się na trzy zasadnicze fazy: badania podstawowe — badania stosowane — wdrożenie.

Proces ten został dokładnie przedstawiony w nomenklaturze zaproponowanej po raz pierwszy przez pracownika NASA Stana Sadina w 1974 roku, a rozwinięty przez tę samą organizację w 1989 roku i nosi nazwę Technology Readiness Level (TRL)²⁷, czyli poziom gotowości technologicznej. W ramach tego podejścia przedstawione są poszczególne elementy procesu B+R od po-

²⁷ J. BANKE: *Technology Readiness Levels Demystified* — https://www.nasa.gov/topics/aeronautics/features/trl_demystified.html (dostęp: 8.11.2017).

myślu do zastosowania rynkowego (patrz wykr. 3). Również NCBR w ramach wspieranych przez siebie działań, w tym głównie w odniesieniu do strategicznych programów B+R stosuje tę nomenklaturę²⁸.



Wykres 3. Poziomy gotowości technologicznej (TRL)

Źródło: Strona internetowa portalu INNPOLAND — <http://beatatylman.innpoland.pl/117781,badania-przemyslowne-a-prace-rozwojowe-praktyczny-przewodnik-o-tym-jak-je-rozroznic> (dostęp: 8.11.2017).

Oporając się na uprzednio zdefiniowanych alternatywnych określeniach dotyczących roli państwa w zakresie polityki proinnowacyjnej, można sformułować kilka dylematów, które odnoszą się bezpośrednio do sposobu przygotowania, wdrażania i oceny efektywności strategicznych programów badawczo-rozwojowych.

Pierwszym dylematem, który wyłania się w tym miejscu, jest zdefiniowanie poziomu gotowości technologicznej produktu (Technology Readiness Level — TRL), do którego oraz od którego NCBR powinien wspierać jego finansowanie. Na bazie dostępnych doświadczeń i obserwacji przyjąć można, że w wyniku programów strategicznych produkt, który ma otrzymać wsparcie finansowe NCBR, powinien być doprowadzony do poziomu TRL 7 (tj. dokonanie demonstracji prototypu systemu w otoczeniu operacyjnym). W kolejnej fazie zarówno partner przemysłowy, jak i inne instytucje publiczne (np. Polska Agencja

²⁸ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 roku w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 18, poz. 91).

Rozwoju Przedsiębiorczości, Polski Fundusz Rozwoju) powinny doprowadzić produkt do komercjalizacji, czyli odpowiednio TRL 8 (tj. zakończenie badań oraz demonstracja ostatecznej formy technologii) oraz TRL 9 (tj. potwierdzenie działania produktu/systemu w środowisku operacyjnym i uruchomienie produkcji na skalę przemysłową).

Drugim dylematem jest dokładne zdefiniowanie odbiorcy efektów programów strategicznych, czyli strony popytowej tego procesu, i tym samym odpowiedzialności za wdrożenie, efekty. Pytaniem otwartym jest: Czy odbiorca końcowy powinien być partnerem przemysłowym? Jeśli tak, to jak go obligować do konieczności wdrażania efektów projektów współfinansowanych ze środków programów strategicznych NCBR? W tym kontekście pojawiła się też kwestia roli NCBR jako podmiotu, który powinien partycypować w przyszłych dochodach z wdrożenia. Ta kwestia będzie zresztą przedmiotem regulacji nowelizacji ustawy o NCBR, w której przewidziano możliwość obejmowania udziału przez NCBR (VC) i inne podmioty publiczne (CVC) w przedsięwzięciach związanych z komercjalizacją produktów, technologii powstałych w wyniku wsparcia ze środków budżetowych.

Innym rozwiązaniem służącym zapewnieniu popytu jest, zastosowana po raz pierwszy w ramach Programu GOSPOSTRATEG, instytucja projektów zamawianych przez podmioty państwowe i publiczne. W tym kontekście pojawia się kwestia wykorzystania tzw. zamówień przedkomercyjnych jako mechanizmu, który jest stosowany w przypadku trzech priorytetowo wspieranych obszarów, tj. elektromobilności (bezpieczny transport miejski), „wodoryzacji” gospodarki oraz efektywności energetycznej (bloki energetyczne 200+).

Trzeci dylemat to zdefiniowanie strony podażowej, a zatem uaktualnienie Krajowego Programu Badań. Podkreślić należy, iż dotychczasowe podejście do tworzenia programów strategicznych powinno być zmienione i powinien być położony nacisk na dostarczenie konkretnego rozwiązania, produktu czy technologii, a nie — jak dotychczas — definiowanie pól badawczych (niemal dyscyplin naukowych), które mogą otrzymać wsparcie w ramach danego programu strategicznego. Wiąże się to z potrzebą koncentracji środków, szczególnie jeśli dotyczy to programów strategicznych państwa. Koncentracja ta winna odnosić się zarówno do strony formalnej (nowa strategia wspierania badań i/lub technologii, ale oparta na potrzebie produktu i rynku), jak i do strony finansowej (budżet, wspieranie mniejszej liczby dużych projektów czy większej liczby małych, ale dobrze rokujących). W tym miejscu znów pojawia się pytanie o poziom TRL.

Prezentowane zagadnienia stanowią mogą **czwarty dylemat**, którym jest odpowiedź na pytanie: Czy wspierać niszowe projekty, ale dobrze rokujące, czy raczej koncentrować się na dominujących branżach? Wiąże się to również z odpowiedzią na pytanie: Jakie ryzyko/ryzyka chce/powinien na siebie przejmować NCBR?

W tym kontekście wyłania się kolejny — **piąty dylemat**, problem tzw. osieroconych projektów, tzn. tych formalnie zrealizowanych i rozliczonych ze środków NCBR, ale bez efektu rynkowego. Wskazano w tym wypadku na kilka przyczyn tego zjawiska:

1. Brak zainteresowania autorów — zespół badawczy i partner przemysłowy już na etapie aplikacji nie zakładali komercjalizacji wyników projektu.
2. Brak partnera przemysłowego zainteresowanego — mimo zakończenia projektu — rozwijaniem i komercjalizacją technologii, co może wynikać z niskiej dojrzałości technologii lub z braku przemysłu hi-tech w tym obszarze.
3. Brak ciągłości wsparcia finansowego na przestrzeni wszystkich etapów rozwoju technologii, czyli typowo w okresie 6—10 lat.

Ostatnim, **szóstym**, ale nie mniej ważnym, **dylematem** jest sprawa kompleksowości wsparcia projektów realizowanych w ramach programów strategicznych NCBR. Według dotychczasowych doświadczeń założenia programu strategicznego nie powinny być skoncentrowane wyłącznie na wspieraniu produktu czy technologii, ale równolegle powinny kreować, budować rynek dla tego produktu, tzw. rynek beta. Tylko taka komplementarność rozwoju technologii na potrzeby istniejącego rynku lub rynku, który można wykreować (patrz np. elektromobilność) w procesie rozwoju i wdrażania technologii spowoduje większą wdrażalność projektów i przyczyni się do osiągnięcia efektu skali.

Na zakończenie należy dodać, iż kwestia efektywności, trwałości, wykonalności programów strategicznych to dopiero początek dyskusji o zakresie, roli i sposobie finansowania oraz wdrażania krajowych programów strategicznych w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego. Bez wątplenia istnieje potrzeba bardziej systemowego podejścia do realizacji programów strategicznych, angażowania potencjalnych odbiorców technologii, jak na przykład instytucje publiczne, a także wzmacniania komunikacji między kluczowymi interesariuszami zaangażowanymi w całościowo rozumiany proces strategicznych badań krajowych.

Bibliografia

- BANKE J.: *Technology Readiness Levels Demystified* — https://www.nasa.gov/topics/aeronautics/features/trl_demystified.html (dostęp: 8.11.2017).
- BEYME VON K.: *Współczesne teorie polityczne*. Przeł. J. ŁOZIŃSKI. Warszawa 2007.
- BLOCK F.: *The Roles of the State in the Economy*. In: *Handbook of Economic Sociology*. Eds. N.J. SMELSER, R. SWEDBERG. Princeton 1994.
- CHODUBSKI A.: *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk 2005.
- DAHL R.A., STINEBRICKER B.: *Współczesna analiza polityczna*. Przeł. P.M. KAZIMIERCZAK. Warszawa 2007.

- GEELS F.W.: *Technological Transitions as Evolutionary Reconfiguration Processes. A Multi-level Perspective and a Case-study*. "Research Policy" 2002, Vol. 31, Issue 8—9.
- GEODECKI T., ET AL.: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków 2012.
- GÓRNIAK J., MAZUR S.: *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*. W: *Strategicznie dla rozwoju. Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. GÓRNIAK, S. MAZUR. Warszawa 2012.
- INNPOLAND — <http://beatatylman.innpoland.pl/117781,badania-przemyslowe-a-prace-rozwojowe-praktyczny-przewodnik-o-tym-jak-je-rozroznic> (dostęp: 8.11.2017).
- Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Red. B. LEDZION, K. OLEJNICZAK, J. ROK. Warszawa 2014.
- KWIECIŃSKI L.: *Polityka proinnowacyjna jako przykład polityki publicznej — ujęcie modelowe*. W: *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. T. 1. Red. J. JUCHNOWSKI, R. WISZNIOWSKI. Toruń 2013.
- KWIECIŃSKI L.: *Proinnovative Policy and the National Innovation System a Case Study from Poland*. "Central and Eastern European Review" 2014, Vol. 8, Issue 1 — <http://www.degruyter.com/view/j/caer.2014.8.issue-1/caer-2014-0006/caer-2014-0006.xml> (dostęp: 8.11.2017).
- LEMBER V., KATTEL R., KALVET T.: *Public Procurement and Innovation: Theory and Practice*. In: *Public Procurement, Innovation and Policy*. Eds. V. LEMBER, R. KATTEL, T. KALVET. Berlin–Heidelberg 2014.
- LUHMANN N.: *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*. Przeł. M. KACZMARCZYK. Warszawa 2007.
- MARSH D., STOKER G.: *Teorie i metody w naukach politycznych*. Przeł. J. TEGNEROWICZ. Kraków 2006.
- MAZZUCATO M.: *The Entrepreneurial State*. London 2011.
- MEIER I., ET AL.: *Perceived Uncertainties Regarding Socio-technological Transformation. Towards a Framework*. "The International Journal of Foresight and Innovation Policy" 2006, Vol. 2, No 2.
- MINISTERSTWO ROZWOJU: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*. Warszawa 2016.
- MORAWSKI W.: *Wprowadzenie. O pojęciu i teorii modernizacji, a także o zawartości książki*. W: *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*. Red. W. MORAWSKI. Warszawa 2010.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. T. 2. Red. J. HAUSNER. Kraków 2014.
- NUREK S.: *Teorie zmian społecznych. Wybrane zagadnienia*. Cz. 2: *Idea ewolucji społecznej*. Katowice 1987.
- Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Red. J. HAUSNER, S. MAZUR. Kraków 2015.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 roku w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa*. Dz.U. Nr 18, poz. 91.

- SMITS R., KUHLMANN S.: *The Rise of Systemic Instruments in Innovation Policy*. "The International Journal of Foresight and Innovation Policy" 2004, Vol. 4, No 4.
- TYLEC T.: *Rola sektora publicznego we wspieraniu i koordynowaniu procesu powstawania innowacji*. W: *Uwarunkowania innowacyjności polskich przedsiębiorstw*. Red. K. PRZYBYLSKA. Warszawa 2014.
- WERESA M.A.: *Polityka innowacyjna*. Warszawa 2014.
- WILKIN J.: *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa 2016.
- THE WORLD BANK: *Innovation Policy. A Guide for Developing Countries*. Washington D.C. 2010.
- ZYBAŁA A.: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012.

Leszek Kwieciński, dr hab., profesor nadzwyczajny w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, zastępca dyrektora ds. nauki, kierownik Zakładu Studiów Strategicznych i Europejskich. Sprawuje także funkcje pełnomocnika Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego ds. innowacyjności i przedsiębiorczości akademickiej oraz opiekuna naukowego Studenckiego Koła Naukowego Integracji europejskiej KItE. Członek Rady NCBR oraz Centrum Technologii Audiowizualnych. Zainteresowania naukowe skupiają się wokół polityki innowacyjnej, procesów europeizacji, zarządzania publicznego oraz przedsiębiorczości akademickiej.



Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jako przykład polityki publicznej Unii Europejskiej

Common Foreign and Security Policy as an example of public policy of the European Union

Magdalena Molendowska*

Abstrakt

W tym artykule wykorzystano teoretyczne ramy analizy polityki publicznej w celu zbadania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W ramach artykułu polityka publiczna prezentowana jest na podstawie ugruntowanej typologii instrumentów. W polityce publicznej wyróżnia się pewne typy elementów, które muszą wystąpić razem: po pierwsze — brak możliwości rozwiązania danego problemu na poziomie krajowym bądź większa efektywność rozwiązania tego problemu na szczeblu wspólnotowym; po drugie — i to krok następny — ustalenie zasad, celów oraz instrumentów niezbędnych do realizacji danej polityki publicznej. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa spełnia wszystkie wymienione kryteria polityki publicznej. Ponadto w polityce publicznej

Abstract

In this article, theoretical framework provided by the public policy analysis was used in order to examine Common Foreign and Security Policy. Within this article, public policies are presented following a well-established typology of instruments. The Public policy consists of a few distinguished features. These elements must appear together. Firstly, the inability to solve the problem at the national level or the greater effectiveness of solving this problem at the Community level; secondly, the next step is to establish the principles, objectives and instruments necessary to implement a given public policy. Common Foreign and Security Policy definitely has all of the elements of public policy mentioned above. In addition, public policy considers government-launched public initiatives only, both on the national and international level.

* Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (magdalena.molendowska@ujk.edu.pl).

bierze się pod uwagę tylko publiczne inicjatywy podjęte przez rząd, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Niemniej jednak instrumenty partnerskie często obejmują podmioty pozarządowe, a niekiedy mają postać wyraźnych partnerstw publiczno-prywatnych.

Słowa kluczowe: polityki publiczne, Unia Europejska, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa.

Nonetheless, partnering instruments often include non-governmental actors and sometimes take the form of explicit public-private partnerships.

Key words: public policies, European Union, Common Foreign and Security Policy.

Wprowadzenie

Termin „polityki publiczne” w kontekście działań Unii Europejskiej występuje stosunkowo rzadko. Przyjmuje się za oczywiste, że polityki realizowane przez Wspólnotę są publicznymi. Wyjątek stanowi Wielka Brytania, gdzie termin „*public policy*” łączy w sobie wieloaspektową analizę zrjonalizowanych i systemowych działań państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych¹. Z naukowego punktu widzenia „polityka publiczna rozumiana jako interwencja w bieg spraw zakłada, że jeśli w określonych warunkach podjęte zostaną takie, a nie inne działania, to można się spodziewać zaplanowanego rezultatu”². Polityki publiczne powstają dlatego, że współczesne społeczeństwa dotyka wiele zbiorowych problemów. Są to często uboczne skutki rozwoju cywilizacyjnego, ale nie tylko. Zaliczenie danego obszaru aktywności Unii Europejskiej do kategorii *public policy* wymaga wystąpienia powiązanych z sobą elementów: brak możliwości rozwiązania danego problemu na poziomie krajowym bądź większa efektywność rozwiązania tego problemu na szczeblu wspólnotowym; ustalenie zasad, celów oraz instrumentów niezbędnych do realizacji danej polityki publicznej.

Istotną cechą podejścia do polityk publicznych opartych na modelu stadialnym jest sekwencyjność. Cechy charakterystyczne polityki publicznej to: wielodyscyplinarność, ukierunkowanie na rozwiązywanie problemów oraz kompleksowy proces działań publicznych³. Wszystkie wymienione elementy znajdują

¹ J.W. TKACZYŃSKI, M. ŚWISTAK: *Polityki publiczne — zagadnienia teoretyczne*. W: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Red. M. ŚWISTAK, J.W. TKACZYŃSKI. Kraków 2015, s. 11.

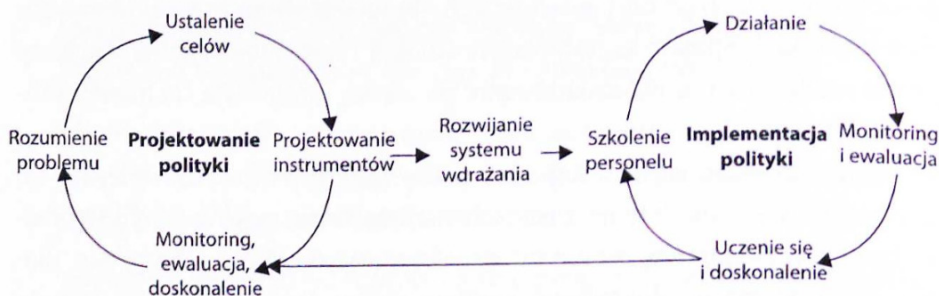
² Ibidem, s. 16.

³ M. SAKOWICZ: *Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016, s. 41.

zastosowanie w różnych sektorach działalności Unii Europejskiej, między innymi w takich, jak: polityka społeczna, polityka regionalna, polityka budżetowa, polityka rolna, polityka energetyczna czy Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa.

Schemat 1

Model stadialny: fazy procesu polityki publicznej



Źródło: R. SZARFENBERG: *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*. Warszawa 2013, s. 13 — http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf (dostęp: 5.11.2017).

Polityki publiczne Unii Europejskiej są opracowane przez organ decyzyjny jako zestaw działań i instrumentów, którym przypisano określony w dokumentach oraz prawie unijnym cel wraz z przewidzianymi środkami finansowymi⁴. Ponadto warto zwrócić uwagę na to, że obok pojęcia *public policy* występuje często *public governance* — publiczne współzrządzenie⁵. Ma to szczególne zastosowanie w kontekście zasady podziału kompetencji w UE. Normy prawne określające zakres podziału kompetencji zostały sprecyzowane dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht), którego artykuł 3b stanowi: „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym traktatem oraz celów w nim wyznaczonych. W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”. Polityki publiczne stanowią zatem całość działań prowadzonych przez centralną administrację publiczną, wyspecjalizowaną w rozwią-

⁴ J.W. TKACZYŃSKI, M. ŚWISTAK: *Polityki publiczne...*, s. 27—28.

⁵ J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA: *Wprowadzenie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki...*, s. 9.

zywaniu zidentyfikowanych problemów związanych z polityką publiczną oraz w celu zapewnienia koniecznego rozwoju w określonej dziedzinie. Ponadto proces polityki publicznej angażuje wiele podmiotów i instrumentów zapewniających realizację priorytetów politycznych. Od jednego sektora do drugiego, w niektórych obszarach, Unia Europejska zwiększyła uprawnienia, ale istnieją obszary, w których jej kompetencje są ograniczone. Ponadto w przypadku bezpieczeństwa politycznego lub polityki odwołującej się do wymiaru sprawiedliwości najodpowiedniejszy jest model międzyrządowy⁶.

WPZiB jako polityka publiczna

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa spełnia wszystkie wymienione kryteria polityki publicznej. W następstwie II wojny światowej przywódcy polityczni państw europejskich postrzegali potrzebę uregulowania pokojowych relacji z sąsiadami w celu stworzenia podstaw trwałego bezpieczeństwa i dobrobytu. Jednocześnie zdawali sobie sprawę z tego, że żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie bezpieczeństwa. Warto podkreślić, że tworzenie systemu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie było zadaniem niezwykle trudnym, ponieważ po zakończeniu II wojny światowej część państw nie była zainteresowana wzajemną współpracą. Impulsem do wspólnych działań był między innymi plan Marshalla oraz obawa przed zagrożeniem ze strony Związku Radzieckiego. Wraz z zacieśnianiem współpracy w dziedzinie gospodarczej Europa Zachodnia prowadziła równoległe działania w obszarze bezpieczeństwa. Po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podjęto próbę powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Projekt EWO przedłożył w dniu 24 października 1950 roku francuski premier i były minister obrony — René Pleven. Europejska Wspólnota Obronna miała się opierać na powołaniu europejskiej armii i w tym kontekście przede wszystkim do rozwiązania pozostawała kwestia remilitaryzacji Niemiec. Pleven zakładał, że utworzenie armii niemieckiej powinno być podejmowane w ramach europejskiej struktury. W planie Plevena przewidywano skonstruowanie europejskiej armii liczącej 100 tys. mężczyzn. Istota planu Plevena polegała na połączeniu batalionów z różnych krajów europejskich, w tym Niemiec⁷. Armia europejska miała dysponować wspólnym budżetem, jej

⁶ M. BUDA: *European Public Policies through Instruments, Models and Compartments in the Public Space*. "Eurolimes" 2014, Issue 17, s. 255.

⁷ *Statement by René Pleven on the Establishment of a European Army (24 October 1950)*, Journal officiel de la République française. Débats Parlementaires. Assemblée nationale. 10.1950. Paris: Imprimerie nationale. "Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950", s. 7118—7119 — <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c->

kierownictwo zaś planowano oprzeć na najwyższym dowództwie Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Projekt Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) nie powiódł się jednak, mimo że członkowie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) podpisali Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obroną w dniu 27 maja 1952 roku w Paryżu⁸. Utworzenie EWO nie powiodło się, gdyż francuski parlament w 1954 roku odrzucił tę propozycję⁹.

Po upadku Europejskiej Wspólnoty Obronnej idea utworzenia europejskiej inicjatywy w dziedzinie bezpieczeństwa nadal była żywa. W październiku 1961 roku Francuzi zgłosili projekt nazwany później I planem Foucheta. W niniejszym planie padła propozycja utworzenia unii państw opartej na współpracy międzyrządowej. Państwa te prowadziłyby wspólną politykę zagraniczną i z czasem również obronną. Wobec planu Foucheta zastrzeżenia miały głównie Belgia i Holandia, które obawiały się, że powstała unia państw mogłaby negatywnie wpłynąć na pozycję NATO. Pod wpływem krytycznych uwag Christian Fouchet został zobligowany do wprowadzenia poprawek w pierwotny projekt. W efekcie 18 stycznia 1962 roku ogłoszono II plan Foucheta. Plan zawierał propozycje integracji w sferach polityki zagranicznej, obronności, kultury i nauki, a także w kwestiach gospodarczych, których nie zawierał I plan. Pomimo starań Francuzów plan ponownie został negatywnie przyjęty przez pozostałych członków Wspólnot. Następnym projektem był Raport Etienne'a Davignona, przedstawiony 27 października 1970 roku. W dokumencie znalazły się propozycje dotyczące współpracy politycznej, której celem było, aby Europa wypowiedała się jednym głosem o wszystkich zasadniczych problemach międzynarodowych, w tym w szczególności w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przedstawiona geneza inicjatyw podejmowanych w celu ustanowienia wspólnych działań w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pokazuje pewną konsekwencję działań, zgodną z założeniami polityki publicznej, a przede wszystkim uświadomienie sobie konieczności czy też celowości współpracy na szczeblu wspólnotowym.

W konsekwencji podejmowanych prób Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) została ustanowiona dopiero po utworzeniu Unii Europejskiej w 1992 roku i od tamtego czasu jej znaczenie stale rośnie wraz z kolejnymi traktatami. Podpisany w 1997 roku traktat amsterdamski (Traktat z Amsterdamu

4e7b-9101-47415702fc8e/29a4e81c-c7b6-4622-915e-3b09649747b8/Resources#4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878_en&overlay (dostęp: 4.11.2015).

⁸ P. FONTAINE: *Podróż do serca Europy 1953—2009. Historia Grupy Chrześcijańskich Demokratów i Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim*. Przeł. U. HREHOROWICZ, A. MACHOWSKA. Bruksela 2010, s. 52.

⁹ D. MILCZAREK: *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*. W: *Europeistyka w zarysie*. Red. A.Z. NOWAK, D. MILCZAREK. Warszawa 2006, s. 31. Por.: D.W. URWIN: *Wspólnota europejska — lata 1945—1985*. W: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Red. M. CINI. Warszawa 2007, s. 41.

zmieniający Traktat o Unii Europejskiej — TUE, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty) przyniósł uzupełnienie w kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Warto jednak podkreślić, że wyjście poza ramy krajowe, aby nadać wspólny charakter polityce bezpieczeństwa, która miała polegać na obronie terytorium całej Unii Europejskiej, ludności i interesów poszczególnych narodów, nie było jednak rzeczą łatwą. Zastrzeżenia zgłaszane przez Wielką Brytanię w sposób nieunikniony hamowały tworzenie sektora obrony w ramach UE. Sytuacja poprawiła się dopiero podczas szczytu francusko-brytyjskiego w Saint-Malo 4 grudnia 1998 roku. Podczas spotkania podpisana została wspólna deklaracja wyznaczająca rzeczywisty początek tworzenia europejskiej polityki obronnej. Przede wszystkim misje petersburskie (zadania humanitarne, w tym ratownicze; misje pokojowe oraz misje zarządzania sytuacjami kryzysowymi) stały się głównym polem działania w ramach europejskiej polityki obronnej.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3—4 czerwca 1999 roku podjęto decyzję o wzmocnieniu WPZiB poprzez stworzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Ponadto Radzie powierzono uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie zarządzania kryzysowego oraz powołano Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, którym został Javier Solana. Podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach w dniach 10—11 grudnia 1999 roku określono tzw. cel podstawowy (*headline goal*), którym było wyposażenie UE w siły zdolne do skutecznego realizowania misji petersburskich (60 tys. ludzi w ciągu 60 dni). W tym kontekście na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira w dniach 19—20 czerwca 2000 roku podjęto decyzje dotyczące rozwinięcia cywilnych i wojskowych zdolności zarządzania kryzysowego. Prace te zostały zakończone wraz z posiedzeniem Rady Europejskiej w Nicei (7—9 grudnia 2000 r.), kiedy przyjęto teksty, w których określono ostateczne struktury polityczno-wojskowe: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB), Komitet Wojskowy UE (EUMC) i Sztab Wojskowy UE (EUMS).

Następnie w traktacie nicejskim (Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne) wprowadzono do TUE możliwość nawiązywania wzmocnionej współpracy. Kolejna decyzja podjęta podczas szczytu Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 roku polegała na zadeklarowaniu zdolności operacyjnej Unii. Europejska polityka obronna została w pełni uruchomiona po utworzeniu Europejskiej Agencji Obrony (EAO), decyzją Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 roku.

Natomiast w ramach traktatu lizbońskiego (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) zwiększona została widoczność zarówno WPZiB, jak i działań Unii Europejskiej dzięki utworzeniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw

Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wskutek połączenia stanowisk Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych. Ponadto warto podkreślić, że traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, znosi podział Unii Europejskiej na filary. Europejska polityka obronna nie stanowi już „drugiego filaru”. Pozostawiono natomiast ten sam sposób podejmowania decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, oparty na konsensie i jednogłośnie. W traktacie nadano jednak EPBiO nową nazwę: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Wprowadzono również klauzulę wzajemnej pomocy w przypadku napaści zbrojnej na państwo członkowskie oraz klauzulę solidarności w przypadku ataku terrorystycznego lub katastrofy.

Schemat 2

Struktura wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony



Źródło: *Europejska Polityka Obronna. Mały przewodnik po WPBiO 2010*. Osoba odpow. P. FONTAINE. Oprac. M.C. CÉLÉRIER. Bruksela 2010, s. 18.

Ponadto na mocy traktatu lizbońskiego utworzono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), której celem, jako służby dyplomatycznej Unii Europejskiej, jest pomoc w bardziej zdecydowanym wyrażaniu stanowiska UE w świecie poprzez prowadzenie spójnej europejskiej polityki zagranicznej. Warto podkreślić, że po wejściu w życie traktatu z Lizbony Parlament Europejski (PE) nie został wyposażony w bezpośrednie uprawnienia w zakresie WPBiO,

ponieważ jest to dziedzina międzyrządowa, podejmowanie decyzji należy zatem do państw członkowskich. W Parlamencie Europejskim komisją właściwą do rozpatrywania kwestii dotyczących WPZiB i WPBiO jest Komisja Spraw Zagranicznych (AFET). Ponadto komisję AFET wspomaga Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony. Obecnie Parlament sprawuje kontrolę nad WPZiB i uczestniczy w jej kształtowaniu, w szczególności wspierając Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), Specjalnych Przedstawicieli Unii Europejskiej (SPUE) oraz delegatury UE za granicą. Dzięki swoim uprawnieniom budżetowym Parlament kształtuje skalę i zakres WPZiB, a także instrumenty finansowe, z których finansowane są działania zagraniczne UE.

Cele, zasady, instrumenty

Analizując Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) jako przykład polityki publicznej UE, można w niej wskazać kolejne typowe elementy dla polityk publicznych, które zostały wcześniej scharakteryzowane: cele, zasady i instrumenty. W traktacie z Maastricht w Tytule V art. J. 1 wskazano następujące cele:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

W traktacie lizbońskim w Tytule V, art. 21 określono zasady wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: „[...] działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Ponadto w tym samym artykule

traktatu lizbońskiego ustalono również cele WPZiB, które w większości zostały zachowane w takim samym brzmieniu, jak zapisano je w traktacie z Maastricht, dokonano jedynie ich uzupełnienia:

- ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;
- zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;
- niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka;
- wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym.

Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Instytucje odpowiedzialne za zapewnienie tej spójności to: Rada i Komisja, które są wspomagane przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Instrumenty WPZiB zapisane w traktacie z Maastricht, czyli wspólne strategie, wspólne decyzje i wspólne działania, zostały zastąpione w traktacie lizbońskim przez decyzje służące określaniu: ogólnych wytycznych; działań, które powinny być podejmowane przez UE, zgodnie z zachowaniem zasady podziału kompetencji; stanowisk, na których powinna stać UE; zasad wdrożenia działań i stanowisk¹⁰.

Najważniejszym organem decyzyjnym w Unii Europejskiej jest Rada Europejska złożona z szefów państw i rządów 28 krajów członkowskich. Rada zbiera się cztery razy do roku, aby określić zasady i ogólne wytyczne polityki. Rolą

¹⁰ M. CHRUŚCIEL: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*. W: *Wybrane polityki publiczne...*, s. 212.

Wysokiego Przedstawiciela jest dbanie o to, aby unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa była bardziej spójna. Co miesiąc przewodniczy on spotkaniu Rady do spraw Zagranicznych, w którym uczestniczą ministrowie spraw zagranicznych 28 państw UE. Wysoki Przedstawiciel uczestniczy także w posiedzeniach Rady Europejskiej i składa sprawozdania dotyczące spraw zagranicznych. Większość decyzji dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowana jest jednomyślnie – decyzję muszą popierać wszystkie kraje UE. Zadaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest wspieranie działań Wysokiego Przedstawiciela. ESDZ pełni funkcję unijnego korpusu dyplomatycznego. Sieć ponad 139 delegatur i przedstawicielstw na całym świecie promuje i chroni europejskie wartości i interesy.

Unia nie posiada stałej armii. Natomiast w ramach WPBiO państwa członkowskie udostępniają doraźnie wojska do realizacji następujących celów: wspólne operacje rozbrojeniowe; misje humanitarne i ratunkowe; doradztwo wojskowe i pomoc wojskowa; zapobieganie konfliktom i operacje pokojowe; zarządzanie kryzysowe, na przykład zaprowadzanie pokoju oraz stabilizacja sytuacji po konflikcie.

Dnia 28 czerwca 2016 roku Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini przedstawiła globalną strategię UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Radzie Europejskiej. Skupiająca się na bezpieczeństwie, aspirująca do strategicznej niezależności i charakteryzująca się pryncypialnym, choć pragmatycznym podejściem do sąsiedztwa Europy globalna strategia UE oznacza istotną zmianę sposobu myślenia w porównaniu z europejską strategią bezpieczeństwa z 2003 roku. W globalnej strategii UE określono pięć priorytetów w dziedzinie polityki zagranicznej UE¹¹:

- bezpieczeństwo Unii,
- odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE,
- zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych,
- łądy regionalne oparte na współpracy,
- globalne rządzenie w XXI wieku.

Skuteczność

Europa po II wojnie światowej przez długie lata nie była gotowa na przyjęcie wspólnego stanowiska w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa. Nawet po

¹¹ W. TROSCZYŃSKA-VAN GENDEREN: *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia* — http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html (dostęp: 10.10.2017).

latach coraz ściślejszej współpracy Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa budziła wiele wątpliwości zarówno co do skuteczności, jak i instytucjonalnych podstaw jej działalności. Państwa w obawie o swoją niezależność w procesie negocjacyjnym do traktatu lizbońskiego dawały wyraz swoim dążeniom do ograniczania kompetencji organów unijnych. Przejawia się to między innymi w jednomyślności, z jaką muszą podejmować decyzje Rada Europejska i Rada UE. Mimo zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim oraz rozwoju i zacieśniania więzi WPZiB wciąż istnieje wiele wątpliwości co do sprawnego funkcjonowania struktur unijnych w tych dziedzinach, jak choćby brak wyraźnego rozdziału kompetencji między Wysokim Przedstawicielem a Przewodniczącym Rady Europejskiej, co może być zarzewiem konfliktów. Ponadto WPZiB zachowała swój międzyrządowy charakter¹².

Warto również zwrócić uwagę na to, że pomimo przyjętych licznych instrumentów realizacji polityki bezpieczeństwa na poziomie wspólnotowym bardzo często są one nieskuteczne. Znalezienie ogólnounijnego rozwiązania problemu związanego z szeroko rozumianym bezpieczeństwem bywa utrudnione przez same państwa członkowskie UE. Przykładem może być aktualny problem zagrożenia bezpieczeństwa przez nielegalną migrację z Syrii i Afryki. Od czasu podjęcia decyzji przez Wielką Brytanię o wyjściu z Unii Europejskiej coraz częściej w poszczególnych krajach członkowskich narastają tendencje nacjonalistyczne. Wręcz pojawiają się stwierdzenia, że „Unia Europejska się nie udaje, nie jest w stanie poradzić sobie z uchodźcami i zaniedbuje obecną polityką wobec imigracji i azylu”¹³. Codzienne doniesienia o liczbie wypadków na morzu i lądzie, o bitwach między strażą graniczną a ludźmi szukającymi bezpieczeństwa lub lepszego życia, o obozach, ogrodzeniach i desperacji były na to wystarczającym dowodem. Pojawiły się wówczas zalecenia dotyczące podejścia opartego na zaangażowaniu w kwestie uchodźców i współpracy w Europie z krajami ich pochodzenia. Wezwano także do powstrzymania przemytu ludzi oraz potępiono niedoskonałości i nadużycia obecnego systemu azylowego.

Choć wskazane sposoby walki z nielegalną migracją wynikają z prawdziwych potrzeb, jednak niektóre z nich powinny podlegać dyskusji w związku z pytaniami o to, czy nielegalna migracja to problem europejski, który można rozwiązać tylko dzięki ogólnounijnym odpowiedziom. Przede wszystkim nie możemy traktować tego problemu jako efektu braku porozumień w sprawie jednolitej polityki migracji i wdrażania zalecanych postanowień, które powinny być zadowalające dla wszystkich 28 państw członkowskich lub odpowiadać rzeczywistym potrzebom ochrony uchodźców, powinny pozwalać także na zapew-

¹² M. BONIECKA: *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie lizbońskim*. „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015, nr 5, s. 54, 41–56.

¹³ J. VAN SELM: *Are Asylum and Immigration Really a European Union Issue?*. “Forced Migration Review” 2016, Vol. 1, Issue 51, s. 60.

nienie legalnej migracji w celu zaspokojenia europejskich potrzeb pracy. Warto podkreślić, że od pierwszych dni współpracy europejskiej podstawową przesłanką było to, że w obszarze swobodnego przemieszczania się bez granic cały obszar polityki azylowej i imigracyjnej można najlepiej obsługiwać na szczeblu europejskim. W istocie państwa członkowskie UE uznały, że stworzenie przestrzeni bez kontroli granicznych dla europejskich towarów, usług i obywateli przyczyni się do rozwoju Europy.

Strefa Schengen zapewniła postulowane możliwości, jednak brak kontroli granic zrekomensowano stworzeniem unijnego podejścia do azylu i imigracji, zwłaszcza w formie wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), który jest dobrze rozwinięty „na papierze”, ale słabo wdrożony¹⁴. Ponadto w przypadku polityki migracyjnej zastosowano również zasadę subsydiarności, która zdecydowała o tym, że obszar polityki azylowej i imigracyjnej można najlepiej obsłużyć na szczeblu unijnym. Jednakże uzgodnienia na szczeblu UE, które zostały osiągnięte w tym obszarze, były zawsze trudne. W ciągu ostatnich dwudziestu lat te same zasadnicze kwestie dotyczące: definiowania uchodźcy, przypisania odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków o azyl, warunków przyjęcia, tymczasowej ochrony, statusu pobytu długoterminowego, jedności rodzinnej, pracy sezonowej i innych były przedmiotem wielokrotnych starań na rzecz zintensyfikowania współpracy, a porozumienia zostały przeanalizowane i ponownie wynegocjowane w ramach każdego kolejnego programu lub traktatu.

Przywódcy poszczególnych państw nadal wyrażają pogląd, że projekt bezgranicznej Europy oznacza, że imigracja i azyl są z definicji kwestią europejską, jednak rzeczywistością polityką i praktyką są nadal rozwiązania krajowe, w tym decyzje o migracji osób przybywających do UE legalnie, nielegalnie lub jako osoby ubiegające się o azyl czy przesiedleni uchodźcy. Realistycznie brakuje jasno określonych warunków do podjęcia działań w zakresie azylu na szczeblu UE. Przede wszystkim musiałaby zaistnieć wola polityczna, by polityką migracyjną zarządzać na poziomie unijnym. Wymagałoby to pewnie dokonania ponownej oceny „ograniczenia suwerenności”, co oznacza mniejsze przywiązanie do zasady decydowania w swoim kraju o tym, kto przekroczy granicę lub kto będzie mógł pozostać, a przekazanie tych uprawnień na poziom UE. Jednakże naleganie na potrzebę europejskiego rozwiązania mogłoby stanowić najbardziej znaczącą przeszkodę w bezpośrednich dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach między państwami członkowskimi a ich sąsiadami w zakresie kontroli granic. Byłaby to również jedna z barier w bardziej humanitarnej polityce ochrony, do której wzywa się tych polityków, którzy konsekwentnie uchwalają bardziej obojętne reguły. Porozumienie w sprawie osiągnięcia wspólnego europejskiego systemu azylowego stanowi część traktatu lizbońskiego, wszystkie państwa członkowskie mają własną politykę azylową i systemy, w ramach mi-

¹⁴ Ibidem, s. 62.

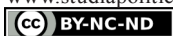
nimalnych standardów. Porozumienie na szczepku UE mające na celu zarządzanie nieregularnymi przepływami azylantów i obecną skalą liczby osób ubiegających się o azyl wydaje się mało prawdopodobne, częściowo dlatego nie ma mechanizmu umożliwiającego przeniesienie statusu azylu i migracji na poziom europejski pod względem rzeczywistej, pełnej realizacji. Nie ma również przywództwa, aby kierować państwami członkowskimi w czasie obecnego kryzysu w sytuacji braku ogólnoeuropejskiego etosu ochrony. Ponadto kraje mają różne potrzeby i politykę imigracyjną w odniesieniu do ich sytuacji demograficznej i społeczno-gospodarczej.

Bibliografia

- BONIECKA M.: *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie Lizbońskim*. „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015, nr 5.
- BUDA M.: *European Public Policies through Instruments, Models and Compartments in the Public Space*. “Eurolimes” 2014, Issue 17.
- CHRUŚCIEL M.: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*. W: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Red. M. ŚWISTAK, J.W. TKACZYŃSKI. Kraków 2015.
- Europejska Polityka Obronna. Mały przewodnik po WPBiO 2010*. Osoba odpow. P. FONTAINE. Oprac. M.C. CÉLÉRIER. Bruksela 2010.
- FONTAINE P.: *Podróż do serca Europy 1953—2009. Historia Grupy Chrześcijańskich Demokratów i Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim*. [Przeł. U. HREHOROWICZ, A. MACHOWSKA]. Bruxelles 2010.
- MILCZAREK D.: *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*. W: *Europeistyka w zarysie*. Red. A.Z. NOWAK, D. MILCZAREK. Warszawa 2006.
- OSIŃSKI J., ZAWIŚLIŃSKA I.: *Wprowadzenie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016.
- SAKOWICZ M.: *Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016.
- SELM VAN J.: *Are Asylum and Immigration Really a European Union Issue?* “Forced Migration Review” 2016, Vol. 1, Issue 51.
- Statement by René Pleven on the Establishment of a European Army (24 October 1950)*. „Journal officiel de la République française. Débats Parlementaires. Assemblée nationale”, 10.1950. Paris: Imprimerie nationale. “Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950” — <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/29a4e81c-c7b6-4622->

- 915e-3b09649747b8/Resources#4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878_en&overlay (dostęp: 4.11.2015).
- SZARFENBERG R.: *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*. Warszawa 2013 — http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf (dostęp: 5.11.2017).
- TKACZYŃSKI J.W., ŚWISTAK M.: *Polityki publiczne — zagadnienia teoretyczne*. W: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Red. M. ŚWISTAK, J.W. TKACZYŃSKI. Kraków 2015.
- TROSZCZYŃSKA-VAN GENDEREN W.: *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia* — http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html (dostęp: 10.10.2017).
- URWIN D.W.: *Wspólnota europejska — lata 1945—1985*. W: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Red. M. CINI. Warszawa 2007.

Magdalena Molendowska, dr, adiunkt w Instytucie Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa, Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zajmuje się problematyką Unii Europejskiej — wszelkie aspekty jej funkcjonowania, chadecją europejską — w szczególności Grupą Europejskiej Partii Ludowej oraz Kościołem katolickim.



Unijne strategie zatrudnienia a suwerenność państw członkowskich

EU manpower policy strategies and the Member State sovereignty

Andrzej Marian Świątkowski*

Abstrakt

Autor argumentuje, że unijne strategie zatrudnienia nie stanowią zagrożenia dla suwerenności państw członkowskich, ponieważ mają podstawę w Europejskim Modelu Społecznym, strategiach — lizbońskiej i Europa 2020 opartych na zasadach dobrowolności, międzyrządowych formach zarządzania oraz otwartej metodzie koordynacji i elastycznych instrumentach, za których pomocą są realizowane przez państwa członkowskie.

Słowa kluczowe: aktywne państwo dobrobytu, bezpieczeństwo i elastyczność, dyrektywy polityki zatrudnienia, Europejski Model Socjalny, polityka zatrudnienia, strategia lizbońska, suwerenność

Abstract

The Author argues that focus on EU employment strategies does not impose any threat to the Member States sovereignty due to the fact that European Social Model, Lisbon and UE2000 strategies are based on the principal of voluntarist, intergovernmental form of management, open method government as well as non-binding, flexible instruments.

Key words: active welfare policy, employment guidelines, European Social Model, flexibility and security, Lisbon strategy, manpower policy, sovereignty

* Katedra Polityk Publicznych i Administracji, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Pedagogiczny, Akademia Ignatianum w Krakowie (andrzej.swiatkowski@uj.edu.pl).

Europejski Model Społeczny

Nowoczesną wizję Europejskiego Modelu Społecznego zaczęto budować w 2000 roku. Podczas szczytu w Lizbonie 24 marca 2000 roku sformułowano ambitny cel strategiczny. Unia miała stać najbardziej w świecie konkurencyjną gospodarką gwarantującą więcej niż dotychczas lepszych miejsc pracy (*more and better jobs*) swoim obywatelom. Nowa strategia zatrudnienia była zorientowana na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia (*full employment*). Różniła się znacznie *in plus* od zapisanej w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — TFUE formuły „wysokiego poziomu zatrudnienia” (*high level of employment*). Osiągnięcie pożądanego stanu rzeczy miała zapewnić nowa, otwarta metoda koordynacji programów zatrudnienia (Open Method of Coordination — OMC) oraz większa rola Rady Europejskiej jako ponadnarodowego centrum koordynacji nowoczesnej strategii zatrudnienia.

Nowa strategia została oparta na: a) wzroście poziomu fachowej wiedzy na temat rynków pracy, b) gromadzeniu i wymianie informacji, doświadczeń, opinii ekspertów oraz praktycznych doświadczeń zebranych przez poszczególne państwa członkowskie, c) promocji innowacyjnych rozwiązań, które miały być wykorzystywane i przekształcane w przewodniki, wytyczne i zalecenia opracowywane przez kompletne instytucje unijne¹. OMC została zdefiniowana jako nowa forma polityki zatrudnienia państw członkowskich UE, zmierzająca do konwergencji krajowych polityk zatrudnienia w poszczególnych regionach Unii albo nawet w ramach wspólnego rynku². Nowa strategia zatrudnienia była w pierwszej dekadzie oparta na osiągnięciu założonych wskaźników zatrudnienia, takich na przykład, jak: osiągnięcie ogólnego współczynnika 70% zatrudnienia wśród osób zdolnych i chętnych do pracy w przedziale wieku aktywności zawodowej do końca 2010 roku, 60% zatrudnienia mężczyzn i 50% zatrudnienia kobiet w przedziale wieku od 55 do 64 lat³.

Ze względu na poważne opóźnienia, stwierdzone już w połowie dekady, w osiągnięciu powyższego, ambitnego celu, lizbońska strategia zatrudnienia została zastąpiona w 2010 roku nową strategią UE, zaplanowaną na kolejne dziesięć lat — Europa 2020. W strategii lizbońskiej sformułowano trzy cele: przyspieszony i jednocześnie inteligentny (*smart*), trwały (*sustainable*), szeroki i różnorodny (*inclusive*) rozwój/wzrost gospodarki społecznej zarządzanej nie

¹ Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, § 37 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).

² OMC, Final Report of Working Group XI on “Social Europe” — https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_xi_social_europe_4_february_2003-en-aa6d0fb4-d7a7-4e7a-b73d-34bc2142f72b.html (dostęp: 11.12.2017).

³ Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001, § 7 — <http://aei.pitt.edu/43341/> (dostęp: 11.12.2017).

jak dotychczas za pomocą poleceń i bezpośredniego nadzoru, ale na podstawie idei koordynacji przez ponadnarodowe instytucje unijne, najbardziej nowoczesne przedsięwzięcia wypracowane oraz sprawdzone na lokalnych (krajowych) rynkach pracy państw członkowskich. Charakterystyczną cechą nowej strategii zarządzania rynkami pracy w Unii Europejskiej było wykorzystanie nie tylko tradycyjnych partnerów społecznych, organizacji przedstawicielskich pracowników i przedsiębiorców, ale również organizacji pozarządowych (Non-Governmental Organisations — NGO's), aktywnie partycypujących w funkcjonowaniu nowoczesnych społeczeństw obywatelskich w państwach członkowskich UE. Zasadniczej zmianie uległa również hierarchia ważności celów unijnej polityki zatrudnienia.

Nowa strategia zatrudnienia jest adresowana do osób poszukujących pracy, a nie — jak to miało miejsce dotychczas — już zatrudnionych. Istotnym *novum* było uznanie zatrudnienia (na równi z pracą) za podstawowy czynnik, gwarantujący równe szanse wszystkim obywatelom Unii, w szerokim zakresie przyczyniający się do ich pełnego udziału w życiu gospodarczym, kulturalnym i społecznym UE oraz do ich pełniejszego rozwoju. Nastawienie na zwiększenie szans uzyskania zatrudnienia dzięki własnej przedsiębiorczości, a w znacznie mniejszym niż dotychczas stopniu pomocy władz państwowych i instytucji publicznych uwidocznilo się w jeszcze w okresie zmiany strategii zatrudnienia, czyli przed upływem pierwszej dekady nowego stulecia.

W latach 2007 i 2008 opublikowane zostały przez Commission of the European Communities (COM) dwa dokumenty unijne: pierwszy dotyczący szans, dostępu i solidarności na rynku pracy⁴, drugi prezentujący odnowioną koncepcję polityki zatrudnienia⁵. W obydwu zwracano uwagę na ograniczone możliwości współczesnych społeczeństw zagwarantowania obywatelom równego dostępu do partycypacji w rozdzielanych dobrach, takich jak dostęp do rynku pracy. Podkreślano istotę nowoczesnie pojmowanej roli polityki zatrudnienia. Akcentowano, że jest ona w stanie umożliwić wszystkim zainteresowanym, spełniającym określone wymagania, członkom społeczeństwa porównywalne szanse w dostępie do wspólnego dobra, jakim jest praca. Zmiana w polityce zatrudnienia polegała na zastąpieniu wcześniejszego, trudnego, a nawet niemożliwego do zrealizowania, postulatu „równy dla wszystkich dostęp do rynku pracy” określeniem „równa szansa dostępu do rynku pracy — dla wszystkich”. W ten właśnie sposób zasygnalizowano na poziomie ponadnarodowym już w 2007

⁴ Opportunities, Access and Solidarity. COM(2007) 726 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2007%3A0726%3AFIN%3AEN%3APDF> (dostęp: 11.12.2017); P. TAYLOR-GOOPY: *Opportunity and Solidarity*. “Journal of Social Policy” 2010, Vol. 40, Issue 3, s. 453 i n.

⁵ Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity. COM(2008) 412 final — <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.12.2017).

roku zrealizowaną trzy lata później obiektywną konieczność zmiany strategii zatrudnienia⁶.

W 2010 roku nie odstępiono od przyjętej w Lizbonie koncepcji zmierzającej do zagwarantowania obywatelom UE większej liczby „lepszyc” miejsc pracy⁷. Urzeczywistnieniu wskazanego postulatu miała służyć koncepcja *flexicurity*. Przywołany termin powstał z połączenie dwóch fachowych określeń charakteryzujących współczesną unijną strategię zatrudnienia: „elastyczność” (*flexibility*) i „bezpieczeństwo” socjalne (*security*). Istota *flexicurity* polega na stworzeniu warunków umożliwiających każdemu zainteresowanemu wkroczeniem na wspólny rynek pracy uzyskania atrakcyjnego zatrudnienia umożliwiającego każdemu obywatelowi rozwinięcie posiadanych talentów⁸. Według Komisji Europejskiej, przytoczone charakterystyczne dla współczesnej unijnej strategii zatrudnienia połączenie dwóch pozornie przeciwstawnych cech polityki gospodarczej (elastyczność) i społecznej (bezpieczeństwo socjalne) stanowi cechę wyróżniającą Europejski Model Społeczny oparty na bezpieczeństwie socjalnym (*social protection*), spójności społecznej (*social cohesion*) i solidarności (*solidarity*). Należy rozważyć, czy trzy fundamentalne podstawy tego modelu zostały dostatecznie wyraźnie sformułowane w pierwotnych przepisach prawa europejskiego.

Nowatorskie podejście Unii do spraw zatrudnienia wyraża się w odstąpieniu od jednostronnej zależności polityki zatrudnienia od polityki gospodarczej. Polityka pełnego zatrudnienia, miejsca pracy i uprawnień pracownicze wynikające z unijnej, aktywnej strategii zatrudnienia nie są postrzegane przez instytucje unijne jako następstwa wzrostu gospodarczego. Są uważane przez instytucje unijne za integralną część procesu tego wzrostu⁹. Instytucje unijne są żywo

⁶ Opportunities, Access and Solidarity. COM(2007) 726,6 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2007%3A0726%3AFIN%3AEN%3APDF> (dostęp: 11.12.2017).

⁷ Lisbon European Council Presidency Conclusions, § 28—30 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).

⁸ Na temat tej koncepcji zob. A.M. ŚWIĄTKOWSKI, M. WUZYK: *Między elastycznością zatrudnienia a stabilnością socjalną. Idea flexsecurity na początku XXI wieku*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5; A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Flex-security. Interaction between Policies of Flexible Employment and Stable Social Security*. In: *The Right to Social Security*. Ed. J. VAN LANGENDONCK. Antwerpen—Oxford 2007, s. 271 i n.; A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Aspekty prawne polityki społecznej w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2000—2005*. „Polityka Społeczna” 2002, nr 11—12, s. 15 i n.

⁹ Commission Communication, Modernising and Improving Social Protection in the UE. COM(97) 102 final — <http://aei.pitt.edu/4734/1/4734.pdf> (dostęp: 11.12.2017); A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. COM(1999) 347 final — <http://aei.pitt.edu/3562/1/3562.pdf> (dostęp: 11.12.2017). Zob. J. ALSASUA, J. BILLBAO-UBILLOS, J. OLASKOAGA: *The UE Integration Process and the Convergence of Social Protection Level*. “International Journal of Social Welfare” 2007, Vol. 16, Issue 4.

zainteresowane w promowaniu idei większej aktywności zawodowej obywateli zdobywających nowe kwalifikacje zawodowe, dzięki którym innowacyjne, elastyczne społeczeństwo europejskie oparte na wiedzy może skutecznie konkurować z tańszą, ale znacznie mniej wykwalifikowaną siłą roboczą, jaką stanowią osoby mieszkające na pozostałych kontynentach, wykorzystywane obecnie również przez przedsiębiorców europejskich, starających się odnieść korzyści ze zjawiska gospodarczej globalizacji. Zatem w interesie UE jest wdrażanie OMC poprzez zachęcanie, wspieranie i koordynowanie za pomocą „miękkich” instrumentów oddziaływania na państwa członkowskie, zdolne do samodzielnego wypracowania wspólnej, jednolitej polityki zatrudnienia, umożliwiającej osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia w ramach wspólnego rynku.

Nowa unijna strategia realizowana w ramach Europejskiego Modelu Społecznego jest oparta na koncepcji zarządzania wspólnym rynkiem pracy w większym stopniu za pomocą jednolitych aktywnych programów zatrudnienia, w mniejszym natomiast skoncentrowanej na ochronie praw pracowniczych, z których mogą uczynić użytek wyłącznie osoby pracujące, a nie poszukujące pracy. Cechami charakterystycznymi polityki zatrudnienia, pozostającymi w centrum zainteresowania instytucji unijnych, mających do czynienia z podatnymi na innowacyjne idee, opartymi na wiedzy nowoczesnymi społeczeństwami obywatelskimi w państwach członkowskich, są: wspólny cel — pełne zatrudnienie, stosowanie jednolitej, lecz nie identycznej metody — OMC, umożliwiającej osiągnięcie optymalnych efektów oraz koncentracja nie na zwiększaniu poziomu obowiązujących standardów ochrony praw pracowniczych, lecz na ograniczaniu i likwidowaniu barier w dostępie do wspólnego rynku pracy.

Cele unijnej polityki zatrudnienia

Charakterystycznym celem prowadzenia unijnej polityki zatrudnienia są działania podejmowane po to, by dostosować siłę roboczą do wewnętrznego, wspólnego rynku pracy oraz po to, by dostosować ten rynek do kadry: specyficznej, innowacyjnej, wykształconej, przygotowanej na zmiany i akceptującej konieczność ich dokonywania w ramach zmieniających się strategii zatrudnienia. Istotną nowością w unijnej polityce zatrudnienia, wynikającą z Europejskiego Modelu Społecznego, jest aprobowany przez państwa członkowskie UE dobrowolny i jednocześnie wspólny, oparty na konsensie instytucji unijnych i państw członkowskich, międzyrządowy oraz zarazem ponadrządowy system zarządzania sprawami zatrudnienia. Przepisy tytułu IX „Zatrudnienie” TFUE stwarzają szansę prowadzenia polityki zatrudnienia z wykorzystaniem „miękkich” (*soft*) źródeł prawa, elastycznych instrumentów (*flexicurity*, OMC) i tech-

nik opartych na założeniach wiążących się z osiągnięciem zamierzonych rezultatów (*benchmarking*). Przewodniki, wskazówki i zalecenia instytucji unijnych wykorzystywane przez instytucje unijne do regulowania zasad funkcjonowania wewnętrznego unijnego rynku pracy są zaliczane w doktrynie¹⁰ do kategorii norm „miękkiego” prawa pracy.

Wskazówki unijnej polityki zatrudnienia

Pierwszy przewodnik po unijnej polityce zatrudnienia opublikowany w “Official Journal of the European Communities” (OJ) przybrał prawną formę 19 wytycznych opartych na następujących filarach: 1) poprawa „zatrudnialności” (*improving employability*); 2) rozwój przedsiębiorczości (*developing entrepreneurship*); 3) promowanie wzajemnego dostosowania się partnerów społecznych, przedsiębiorców i pracowników (*encouraging adaptability in business and their employees*); 4) wzmocnienie polityki sprzyjającej równemu traktowaniu rozmaitych grup osób w wieku aktywności zawodowej (*strengthening policies for equal opportunities*)¹¹. Filary zostały dobrane w taki sposób, aby wypełnić luki w zatrudnieniu, kwalifikacjach, partycypacji oraz płci wśród pracowników, funkcjonujących na wspólnym rynku pracy. Zadaniem odnoszącym się do poszczególnych filarów było przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu w grupie młodych ludzi, wkraczających na rynek pracy. Zakładano, że w okresie następnego pięciu lat każdemu młodemu bezrobotnemu zostanie przedstawiona oferta przekwalifikowania zawodowego przed upływem pierwszych sześciu miesięcy okresu bezrobocia. Innym, starszym bezrobotnym tego rodzaju propozycja zostanie zaproponowana przed upływem dwunastu miesięcy po utracie dotychczasowego zatrudnienia.

Państwa członkowskie dołożą starań, aby zwiększyć co najmniej o 20% liczbę osób bezrobotnych, zakwalifikowanych do przeszkolenia zawodowego. Punktem odniesienia wzrostu efektywności aktywnych instrumentów zatrudnienia jest przeciętna stopa bezrobocia, jaką osiągnęły trzy najbardziej skuteczne w dziedzinie zwalczania bezrobocia państwa członkowskie UE. Państwa członkowskie inspirują partnerów społecznych do zawierania porozumień o szkoleniu zawodowym oraz organizowaniu praktyk zawodowych, jak również do organizowania stałego procesu doskonalenia zawodowego w okresie zatrud-

¹⁰ F. PENNING: *Between Soft and Hard Law: The Impact of International Social Standards on National Social Security Law*. The Hague 2006, s. 165 i n.

¹¹ Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. OJ(1998)C30/1.

nienia. Równolegle do przedsięwzięć podejmowanych w polityce zatrudnienia państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia stosownych działań, których celem byłoby przeciwdziałanie porzucaniu szkoły przez młodych ludzi oraz ułatwianie adaptacji w zakładzie pracy absolwentom. W filarze sprzyjającym pobudzaniu przedsiębiorczości należało dokonać przeglądu obowiązujących przepisów i uchylić albo zmienić rozwiązania prawne i administracyjne utrudniające zakładanie małych zakładów pracy. Prace w ramach filara dotyczącego równego traktowania były nastawione na zredukowanie luk w zatrudnieniu kobiet w niektórych gałęziach gospodarki, rozpropagowanie idei urlopów opiekuńczych wśród mężczyzn, promowanie możliwości wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu, usuwanie barier w ponownym podejmowaniu zatrudnienia przez rodziców lub opiekunów (kobiet i mężczyzn) po upływie urlopu wychowawczego, ułatwianie podejmowania oraz wykonywania pracy osobom niepełnosprawnym.

Co roku instytucje unijne opracowywały przewodniki, wytyczne i wskazówki. Ich zadaniem było przekonanie państw członkowskich UE o potrzebie tworzenia nowych miejsc pracy. Pod koniec ubiegłego wieku oraz na początku obecnego stulecia zachęcano władze państw członkowskich do propagowania idei rozwoju sektora usług telekomunikacyjnych. Akcentowano potrzebę kontynuowania partnerstwa społecznego i działania organizacji pracodawców oraz związków zawodowych na wszystkich możliwych szczeblach: ponadnarodowym, krajowym, branżowym, lokalnym oraz zakładowym. Mocno podkreślano konieczność wprowadzenia na otwarty rynek pracy wszystkich osób, włącznie z kobietami, niepełnosprawnymi, członkami mniejszości etnicznych — w wieku aktywności zawodowej. Cztery filary polityki zatrudnienia zostały uzupełnione o dodatkowy „horyzontalny” cel strategii zatrudnienia. Jego zadaniem było zainteresowanie osób w wieku aktywności zawodowej kontynuowaniem systematycznego kształcenia, zdobywaniem nowych, wyższych uprawnień i kwalifikacji zawodowych, rozbudzaniem ambicji do wprowadzania zmian w dotychczasowych, rutynowych czynnościach zawodowych.

W 2003 roku cztery filary strategii zatrudnienia zostały zastąpione trzema głównymi celami, jakie miały być osiągnięte dzięki zrewidowanej unijnej polityce zatrudnienia. Przekształcona strategia zatrudnienia została nastawiona na realizację koncepcji pełnego zatrudnienia, podniesienie jakości i wydajności pracy oraz realizację postulatów spójności i włączenia do kategorii osób zawodowo aktywnych osób dotychczas dyskryminowanych. W wytycznych z 2003 roku zwiększono liczbę konkretnych efektów, jakie władze państw członkowskich UE powinny uzyskać w wyniku dostosowania polityki zatrudnienia do nowych wymagań¹². Zwrócono również uwagę państwom członkowskim na

¹² Należało: 1) zwiększyć o 25% udział osób kwalifikowanych jako długoterminowo bezrobotne w korzystaniu z aktywnych środków walki z bezrobociem, kursach, szkoleniach,

konieczność przestrzegania w polityce zatrudnienia zasad dobrego zarządzania, przejrzystości, partnerstwa społecznego i właściwych proporcji między kosztami a oczekiwaną skutecznością podejmowanych i prowadzonych działań. W połowie pierwszej dekady obecnego stulecia wzmocniono nadzór instytucji unijnych nad tempem realizacji przez państwa członkowskie przyjętej strategii zatrudnienia. Władze tych państw zostały zobowiązane do przedstawienia informacji na temat: 1) stopnia przystosowania pracowników i przedsiębiorców do wymagań rynku pracy; 2) poziomu zainteresowania osób w wieku aktywności zawodowej do znalezienia się w kręgu oddziaływania rynku pracy; 3) zakresu podnoszenia wartości pracy, jaką rynek pracy mógłby im oferować oraz 4) skali inwestycji w kapitał ludzki na rynku. Pozyskane dane zasygnalizowały porażkę unijnej dotychczasowej strategii zatrudnienia. Instytucje unijne obarczyły za wykazane niepowodzenie realizatorów, czyli państwa członkowskie dotychczasowej „wspólnej” polityki zatrudnienia¹³. Nie dostrzegły, że pierwszy większy projekt unijny dotyczący polityki zatrudnienia ugiął się pod ciężarem biurokratycznych wymagań¹⁴.

Lizbońska strategia zatrudnienia

Komisja UE przygotowała nowy program zatytułowany *Working Together for Growth and Jobs — a New Start for the Lisbon Strategy*¹⁵. W przyjętej przez Radę UE unowocześnionej strategii zatrudnienia wskazano dwa cele. Pierwszy — powiązanie wzrostu gospodarczego i społecznego z polityką zatrudnienia; drugi — zwiększenie efektywności zarządzania pracą. Nowy, oparty na trzech letnich cyklach program został wdrożony w 2005 roku¹⁶. Opierał się na „zintegrowanych przewodnikach” zawierających wytyczne polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines* — BEPGs) i polityki zatrudnienia (*Employ-*

praktykach zawodowych; 2) doprowadzić do ukończenia szkoły ponadpodstawowej przez 85% osób w wieku do 22 lat; 3) znacznie zredukować stopy bezrobocia między pełnosprawnymi a niepełnosprawnymi osobami, obywatelami UE oraz osobami z państw trzecich.

¹³ „Cele słuszne, lecz realizacja wadliwa” („the goales were right but the implementation was poor”). Commission Communication, *Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon*. COM(2005) 24 final — http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/COM2005_024_en.pdf (dostęp: 11.12.2017).

¹⁴ Obliczono, że 25 ówczesnych państw członkowskich wyprodukowało niemal 300 sprawozdań — <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=6507> (dostęp: 11.12.2017).

¹⁵ Communication to the Spring European Council. COM(2005) 24 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=EN> (dostęp: 11.12.2017.)

¹⁶ Brussels European Council Presidency Conclusions, 22—23 March 2005 § 39. SEC(2005) 193.

ment Guidelines — EGs), grupujących w jednym dokumencie wytyczne z zakresu makro- i mikroekonomii oraz zatrudnienia¹⁷. Na podstawie narodowych programów reformy przedstawionych przez państwa członkowskie Komisja opracowała dokument zatytułowany *Community Lisbon Programme*. Zawierał on niemal sto propozycji, jakie powinny być przyjęte na poziomie ponadnarodowym w celu doprowadzenia do synergii obydwu polityk publicznych: gospodarczej i zatrudnienia¹⁸. Na tej podstawie Komisja opracowała nowy, zintegrowany, przewodnik wzrostu oraz zatrudnienia na pierwsze trzy lata — 2005—2008 — zainicjowanego cyklu zrewidowanej strategii zatrudnienia. Wśród 24 wytycznych wymieniono 8 (17—24) odnoszących się do zatrudnienia¹⁹. Pierwszy trzyletni program strategii zatrudnienia został przedłużony w 2008 roku. Uzupełniono go skonkretyzowanymi celami, jakie powinny być osiągnięte w 2010 roku. W niektórych przypadkach oznaczono terminy, w jakich zaplanowane zamierzenia powinny być zrealizowane. Cele i terminy przedstawiają się następująco: 1) każdy bezrobotny, który zaprzestał nauki w szkole w okresie ostatnich czterech (młodociany) lub dwunastu (osoba dorosła) miesięcy przypadających przed 2010 rokiem powinien uzyskać ofertę pracy, odbycia przygotowania zawodowego, szkolenia lub zostać beneficjentem innych, aktywnych środków przeciwko bezrobociu; 2) 25% osób bezrobotnych długoterminowo miało w 2010 roku skorzystać z aktywnych instrumentów przeciwko bezrobociu; 3) bezrobotni mają prawo do korzystania z usług instytucji pośrednictwa pracy w każdym państwie członkowskim UE; 4) przeciętny wiek osób opuszczających rynek pracy miał w 2010 roku zostać wydłużony o pięć lat w porównaniu z wiekiem, w którym pracownicy przechodzili na emeryturę w 2001 roku; 5) w 2010 roku miała nastąpić rozbudowa infrastruktury socjalnej umożliwiającej zwiększenie o 1/3 opieki nad dziećmi poniżej 3 lat oraz nad 90% dzieci w wieku od 3 do 6 albo 7 lat; 6) przeciętny unijny wskaźnik przerywania nauki w szkole nie po-

¹⁷ Commission, Delivering on Growth and Jobs: A New Integrated Economic and Employment Coordination Cycle in the EU. SEC(2005) 193.

¹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2005) 330 final — <http://www.europass-ro.ro/fisiere/lisbon.pdf> (dostęp: 11.12.2017).

¹⁹ Są to: wdrożenie polityk zatrudnienia skierowanych na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia, podniesienia jakości i wydajności pracy, wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej (nr 17); promocja podejścia do programu nieustającego szkolenia (nr 18); zmiana charakteru rynku pracy, nadanie mu charakteru rynku dostępnego dla wszystkich, również osób niepełnosprawnych, uczynienie pracy bardziej atrakcyjną, wypłacanie świadczeń majątkowych — *quasi*-wynagrodzenia osobom poszukującym pracy (nr 19); zrównoważenie podaży i popytu na rynku pracy (nr 20); promocja elastyczności zatrudnienia i ochrony socjalnej pracowników, redukcja podziału rynku pracy na segmenty, przestrzeganie uprawnień partnerów społecznych (nr 21); zagwarantowanie „przyjaznych” kosztów zatrudnienia oraz opracowanie mechanizmów wzrostu wynagrodzenia (nr 22); rozszerzenie i wzbogacenie inwestycji w kapitał ludzki (nr 23); dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do aktualnych wymagań zawodowych (nr 24).

winien przekraczać 10%; 7) co najmniej 85% kształcących się w wieku 22 lat powinien ukończyć w 2010 roku naukę na poziomie szkoły drugiego stopnia; 8) przeciętna liczba uczestniczących w programach ustawicznego kształcenia w przedziale wiekowym od 25. do 64. roku życia nie powinna być mniejsza od 12,5%²⁰.

Z uwagi na nieosiągnięcie zamierzonych celów przedstawiona strategia zatrudnienia została zastąpiona przez zintegrowaną — UE 2020 — strategię, która w części dotyczącej polityki zatrudnienia zawierała następujące cele: 1) zredukowanie strukturalnego bezrobocia, promocja rodzajów prac wymagających kwalifikacji; 2) rozbudowa warstwy wykształconej siły roboczej, dostosowanej do zwiększonych wymagań rynku pracy, skłonnej do uczestniczenia w programach ustawicznego kształcenia; 3) polepszenie jakości kształcenia i szkolenia zawodowego na wszystkich poziomach nauczania, ze szczególnym uwzględnieniem nauczania i szkolenia na poziomie trzeciego stopnia — studiów wyższych; 4) promowanie programów i polityki społecznego włączenia oraz zwalczanie ubóstwa²¹.

Unijne strategie zatrudnienia były oparte na koncepcji wymagającej zwiększenia stosowania aktywnych środków w unijnej polityce zatrudnienia, modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, większej elastyczności w sferze stosunków pracy²². W doktrynie prawa pracy zostały one zaliczone do instrumentów deregulujących uprzednio prowadzoną politykę zatrudnienia²³. Konkurowały więc z tradycyjną, ochronną funkcją tej dziedziny prawa, opartą na ustabilizowanym postrzeganiu prawa pracy jako gałęzi prawa chroniącej „słabszą” stronę indywidualnych stosunków pracy. Deregulacja zakładała uelastycznienie ochronnych przepisów, a to z kolei było równoznaczne z obniżeniem stopnia ochrony prawnie zagwarantowanych, a więc „nabytych”, uprawnień pracowniczych. W założeniach strategii lizbońskiej starano się wypośrodkować między skrajnymi modelami rynku i prawa pracy: kontynentalnym i anglosaskim. Model kontynentalny opiera się na koncepcji ochrony prawa do pracy, gwarantowanej przepisami kodeksów pracy, charakteryzującej się wysokim wskaźnikiem stopy bezrobocia oraz szczerobliwymi świadczeniami socjalnymi dla bezrobotnych. Według tego modelu pracę trudno dostać, lecz jeżeli już się ją uzyska, trudno ją stracić. W okresie wymuszonej pasywności zawodowej bezrobotni korzystają ze stosunkowo wysokich

²⁰ The Mutual Learning Programme — <http://www.mutual-learning-employment.net> (dostęp: 11.12.2017).

²¹ Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States 2010/707/UE (O) 2010 L 308/46 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).

²² C. BARNARD: *UE Employment Law*. Cambridge 2012, s. 105.

²³ S. SCIARRA: *The „Making” of EU Labour Law ad the „Future” of Labour Lawyers*. In: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*. Eds. C. BARNARD, G.S. MORRIS, S.F. DEAKIN. Oxford 2004, s. 201 i n.

świadczeń socjalnych. To zaś z kolei nie oddziałuje na zwiększenie aktywności w działaniach mających na celu ponowne wkroczenie na rynek pracy. Kontynentalny model zatrudnienia pracowniczego ma charakter statyczny. Natomiast model anglosaski charakteryzuje minimalna ochrona trwałości stosunku pracy (*high flexibility but low security*), niski poziom bezrobocia oraz ograniczone świadczenia socjalne dla osób poszukujących zatrudnienia²⁴. Według tego modelu łatwiej na rynek pracy trafić i łatwiej jest z tego rynku wypaść. Ograniczony charakter świadczeń socjalnych wymusza na bezrobotnych podejmowanie wszelkich możliwych działań sprzyjających ponownemu podjęciu jakiegokolwiek zatrudnienia o charakterze pracowniczym lub niepracowniczym. Unia Europejska zamierzała wypracować „trzecią drogę” strategii zatrudnienia²⁵, opartą na równowadze następujących czynników: elastyczności zatrudnienia, podstawowej ochrony trwałości stosunku pracy, konkurencyjności oraz ekonomicznie uzasadnionej osłony socjalnej. Strategia Europa 2020 jest przykładem takich usiłowań.

Inteligentna strategia zatrudnienia — Europa 2020

Zmienione priorytety polityki zatrudnienia zostały ukierunkowane na osiągnięcie pięciu następujących celów: 1) zatrudnienie 75% osób zdolnych do pracy w wieku od 20 do 64 lat; 2) przeznaczenie 3% unijnego GDP na innowacje; 3) osiągnięcie wskaźników 20/20/20 klimatyczno-energetycznych²⁶; 4) redukcja poniżej 10% uczniów porzucających naukę na poziomie pierwszego i drugiego stopnia oraz osiągnięcie poziomu stałego — 40% absolwentów w wieku 30—34 lat na trzecim stopniu wykształcenia; 5) zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby ludzi żyjących w ubóstwie. Jedną z głównych inicjatyw mieszczących się w ramach wymienionych celów jest program tworzenia i rozwoju nowych miejsc pracy. Według Komisji nie jest to wyłącznie program oparty na tworzeniu, zmianie lub dostosowaniu stanowisk pracy do umiejętności i kwalifikacji pracowników oraz kandydatów do pracy, ale również działalność polegająca na wyrabianiu u osób w wieku aktywności zawodowej umiejętności dostosowania się do wymagań, jakie stawia unijny rynek

²⁴ M.I. ACELEANU: *The Anglo-Saxon Model of Employment in the Current Economic Context. The Case of United Kingdom*. “Teoretical and Applied Economics” 2012, Vol. 19, No 11(576), s. 45 i n.

²⁵ J. KENNER: *The EC Employment Title and the “Third Way”: Making Soft Law Work*. “International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 1999, Vol. 15, s. 33 i n.; C. BARNARD: *UE Employment Law...*, s. 106.

²⁶ Ograniczenie emisji gazu poniżej poziomu z 1990 r., odzyskanie 20% energii, wzrost skuteczności energii.

pracy²⁷. Inteligentny rozwój jako cel strategii zatrudnienia polega na tworzeniu ludziom w wieku aktywności zawodowej warunków i możliwości, za pośrednictwem wysokiego poziomu zatrudnienia: a) podejmowania pracy na nowych, znacznie przekraczających przeciętny, dotychczasowy poziom zatrudnienia, stanowiskach, w nowych rodzajach prac i zajęć, b) zdobywania wyższych kwalifikacji zawodowych, c) swobodnej zmiany zawodu i specjalności; polega także na: d) zwalczaniu ubóstwa, e) działaniach na rzecz włączania (*inclusion*) osób wykluczonych w główny nurt życia zawodowego, f) modernizowaniu rynku pracy, g) opracowywaniu nowoczesnych programów nauki i szkolenia zawodowego. Najogólniej rzecz ujmując, inteligentny wzrost zatrudnienia pozostaje w ścisłym związku ze spójnością społeczeństw tworzących Unię Europejską oraz zdolnościami, umiejętnościami, chęciami i gotowością członków tych społeczeństw do korzystania z możliwości i szans kontynuowania systematycznej nieustającej nauki i szkolenia zawodowego oraz czynienia z nowych umiejętności użytku w ciągu pełnego cyklu życia zawodowego²⁸.

Inteligentny wzrost oznacza konieczność modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, inwestowania w wiedzę i ludzi oraz rozbudzenia we władzach państw członkowskich potrzeby budowy aktywnego państwa dobrobytu (*active welfare state*). Nie jest to wzorzec abstrakcyjny. Instytucje unijne wzywając państwa członkowskie do modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, stawiają za wzór państwom członkowskim rozwiązania praktykowane w państwach nordyckich. Otwarte rynki pracy, elastyczność w zarządzaniu siłą roboczą przez pracodawców, zdolności osób aktywnych zawodowo do zmiany rodzaju i/lub miejsca pracy oraz fachowe umiejętności instytucji publicznych do sprawnego zarządzania siłą roboczą i rynkami pracy wraz z jednocześnie wysoko rozwiniętym poziomem osłony socjalnej osób chcących pracować umożliwiają prowadzenie racjonalnej, gwarantującej inteligentny rozwój gospodarczy i społeczny, polityki zatrudnienia²⁹. Należy zaznaczyć, że nordycki model państw dobrobytu ma mocne wsparcie partnerów społecznych, ściśle współdziałających z instytucjami publicznymi oraz dobrze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Ponadto polityka pełnego zatrudnienia jest wspierana przez inną ważną politykę publiczną, jaką jest polityka edukacyjna.

W modelu nordyckim wzrost nie stanowi celu samego w sobie. Jest wykorzystywany instrumentalnie jako środek do osiągnięcia wyższego poziomu życia wszystkich obywateli. Jakość życia i pracy uzależnioną od wzrostu gospodarczego i społecznego gwarantuje polityka społeczna, której częścią jest

²⁷ Renewed Social Agenda. Opportunities, Access and Solidarity. COM(2008) 412 — <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.12.2017).

²⁸ Ibidem.

²⁹ B. HVINDEN, M. HEIKKILÄ, I. KANKORE: *Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe*. In: *Nordic Welfare States in the European Context*. Eds. J. FRITZELL ET AL. London—New York 2010, s. 168 i n.

polityka zatrudnienia. Instytucje unijne promując inteligentną strategię zatrudnienia Europa 2020, promują jakość pracy, stosunków pracy i jakość polityki społecznej³⁰. Jakość pracy oznacza dla nich lepszy rodzaj pracy i więcej możliwości harmonijnego łączenia pracy z życiem rodzinnym. Praca „wyższej jakości” (*quality of work*) to zatrudnienie wymagające wyższych kwalifikacji fachowych, zapewniające godziwe warunki pracy i wynagrodzenia oraz wysoki poziom higieny i bezpieczeństwa pracy. Jakość polityki społecznej (*quality of social policy*) oznacza wyższy poziom ochrony socjalnej, usług i świadczeń rodzajowych (*in kind*), realne możliwości dla wszystkich uprawnionych do korzystania z infrastruktury społecznej oraz zagwarantowanie jednakowych szans wykorzystania przysługujących uprawnień³¹. Jakość stosunków pracy (*quality of industrial relations*) jest uzależniona od pokoju społecznego oraz gotowości partnerów społecznych i innych organizacji pozarządowych działających w społeczeństwie obywatelskim do porozumienia się i wypracowania kompromisu w sprawach dotyczących korzystania z wspomnianych elementów składowych zmodernizowanego Europejskiego Modelu Społecznego³².

Podczas szczytu państw członkowskich UE w Nicei w grudniu 2000 roku zgodnie stwierdzono, że jakość edukacji i szkolenia, jakość pracy, jakość stosunków pracy i jakość polityki społecznej jako pewnej ogólnej całości są istotnymi czynnikami umożliwiającymi Unii osiągnięcie zamierzonych celów — konkurencyjności gospodarki i pełnego zatrudnienia³³. Jakość jako podstawa cecha, decydująca o poziomie pracy i życia obywateli Unii Europejskiej, jest najważniejszym składnikiem (*key element*) wiążącym konkurencyjność ze spójnością społeczną, stymulującym procesy wzajemnie oddziałujące między politykami publicznymi: gospodarczą, zatrudnienia i socjalną³⁴.

W strategii inteligentnego wzrostu — Europa 2020 mocno akcentuje się związku między polityką kształcenia i szkolenia a wzrostem szans uzyskania zatrudnienia i szybszym tempem likwidowania patologii społecznych, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zwiększenie wydatków na badania naukowe, promowanie i wspieranie innowacyjności połączone z większą efektywnością korzystania w praktyce z osiągniętych efektów badań i pomysłów racjonalizator-

³⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Agenda polityki społecznej [wersja ostateczna — nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym]. COM(2000) 379, s. 13 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10115&from=EN> (dostęp: 11.12.2017)

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, s. 14.

³³ European Council's Social Policy Agenda, Annex I to the Nice Presidency Conclusions, § 26.

³⁴ Communication, „Employment and Social Policies: a Framework for investing in quality”. COM(2001) 313 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0313&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).

skich przekłada się na wzrost konkurencyjności gospodarki unijnej w świecie oraz wywiera wpływ na przyspieszenie tempa tworzenia nowych, w wyższym stopniu zaawansowanych, bardziej wyrafinowanych, a więc „lepszych” (*better*) rodzajów, miejsc i stanowisk pracy (*jobs*)³⁵.

W powołanych dokumentach unijnych wyraźnie zaznaczono kompetencje instytucji unijnych oraz państw członkowskich na drodze do osiągnięcia zamierzonego celu — realizacji w 2020 roku inteligentnej strategii zatrudniania. Zgodnie z art. 26 § 1 TFUE Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatowymi. Realizowana przez instytucje unijne modernizacja wspólnego unijnego rynku pracy, polegająca na opracowaniu i promowaniu — wspólnie z europejskimi partnerami społecznymi — inteligentnej strategii zatrudnienia, przygotowywaniu przewodników zawierających wytyczne i wskazówki działania, uchwalaniu wytycznych, propagowaniu nowych inicjatyw oraz wykorzystaniu doświadczeń zdobytych przez najbardziej dynamiczne i innowacyjne państwa członkowskie, a także koordynowanie i nadzorowanie działań podejmowanych przez te państwa wchodzi w zakres kompetencji instytucji unijnych. Państwa członkowskie natomiast mają obowiązek realizować unijne przedsięwzięcia zgodnie z podstawowym celem inteligentnej strategii zatrudnienia, nieprzerwanie monitorować postępy i następstwa zmodernizowanej elastycznej strategii zatrudnienia, informować właściwe instytucje unijne o wszystkich, pozytywnych i negatywnych faktach, zjawiskach i procesach polityki zatrudnienia tak, aby Unia Europejska jako główny koordynator polityki pełnego zatrudnienia mogła na bieżąco monitorować postęp i — w razie potrzeby — ponownie korygować i modernizować Europejski Model Społeczny.

Unijna polityka zatrudnienia a suwerenność państw członkowskich

Unia Europejska w kształcie prawnoustrojowym nadanym skonsolidowanym traktatem z Maastricht ratyfikowanym przez państwa członkowskie wkroczyła w nowy etap procesu integracji europejskiej³⁶. Zadaniem tego procesu jest umacnianie demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać — w jednolitych ramach prawnoustrojowych — powierzone im zadania. Z perspektyw niniejszego opracowania

³⁵ C. BARNARD: *UE Employment Law...*, s. 116.

³⁶ J. CIAPALA: *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej — kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?* „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. 31, s. 83 i n.

poświęconego polityce zatrudnienia w Unii Europejskiej wskazane zadania dotyczą następujących kategorii spraw wymienionych w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej — TUE: 1) wzmocnienie gospodarki, doprowadzenie do jej konwergencji, ustanowienie unii gospodarczej i walutowej; 2) popieranie postępu gospodarczego i społecznego poprzez urzeczywistnienie idei wspólnego rynku; 3) umacnianie spójności i ochrony środowiska naturalnego; 4) prowadzenie polityk gwarantujących integrację gospodarczą oraz równoczesny postęp w innych dziedzinach życia; 5) kontynuacja procesu tworzenia i umacniania ściślejszego związku między narodami Europy w ramach zorganizowanej wspólnoty unijnej, w której decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ta zasada, jak również ściśle z nią związana zasada subsydiarności działania instytucji unijnych oraz sformułowany w TFUE podział kompetencji na „wyłączne” i „wspólne, dzielone” przez Unię z państwami członkowskimi są gwarancją zachowania suwerenności w sprawach wewnętrznych państw członkowskich.

Przynależność unijna jest oparta na zasadzie dobrowolności. Brexit dowiódł, iż art. 50 § 1 TUE nie jest normą pustą. Z tego względu przedstawionych w niniejszym opracowaniu działań inicjowanych i koordynowanych przez instytucje unijne w sprawach dotyczących zatrudnienia oraz prowadzonej przez Unię jednolitej polityki zatrudnienia nie można postrzegać jako zagrożenia suwerenności państw członkowskich. Ewentualne wątpliwości wobec trafności przywołanego stwierdzenia można wyjaśnić, wskazując na powszechnie stosowaną w Unii OMC — wykorzystywaną przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie do konwergencji krajowych polityk zatrudnienia i tworzenia wspólnej, skonsolidowanej strategii zatrudnienia, wzajemnie powiązanej z polityką gospodarczą i społeczną. Według instytucji unijnych OMC jest podstawowym środkiem stosowanym przez zainteresowanych, UE i władze państw członkowskich, do rozpowszechniania w obrębie tej ponadnarodowej organizacji najlepszych, najsukcesywniejszych doświadczeń praktycznych w celu uzyskania większej spójności polityk publicznych, umożliwiających osiągnięcie najważniejszego celu³⁷, jakim jest stan pełnego zatrudnienia na wspólnym rynku, a więc również na rynkach pracy państw członkowskich.

OMC jest oparta na wyraźnym podziale zadań między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Podział jest zgodny z podstawowymi zasadami funkcjonowania UE, pomocniczości i subsydiarności. OMC umożliwia władzom państw członkowskich porównywanie doświadczeń wynikających z prowadzonych przez nie polityk zatrudnienia. Umożliwia wreszcie koordynowanie, a następnie prowadzenie jednolitej polityki zatrudnienia na unijnym ryn-

³⁷ The European Governance White Paper COM(2001) 428,21 — http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (dostęp: 11.12.2017); K.A. AMSTRONG: *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*. “European Law Journal” 2002, Vol. 8, Issue 1, s. 102 i n.

ku pracy. Nie mając charakteru jednego, narzuconego z zewnątrz, powszechnie stosowanego w relacjach między państwami członkowskimi a Unią Europejską, wzorca postępowania w sprawach zatrudnienia, OMC jest procesem opartym na dobrowolnej akceptacji przez państwa członkowskie wspólnych celów Unii w dziedzinie zatrudnienia. Instytucje unijne i państwa członkowskie wspólnie ustanawiają wskaźniki stosowane do pomiaru skuteczności stanu zatrudnienia oraz prowadzonych przez państwa członkowskie polityk zatrudnienia. Ustalone wskaźniki umożliwiają dokonywanie porównań i wybór najbardziej skutecznej strategii, stosowanych w jej ramach programów zatrudnienia oraz prowadzonych na krajowych rynkach pracy polityk zatrudnienia.

Instytucje unijne oceniają strategie i programy polityki zatrudnienia pod kątem ich szerszej przydatności, wykraczającej poza ramy krajowych rynków pracy. Wybierają najlepsze, najbardziej skuteczne, najłatwiej poddające się adaptacji w innych państwach członkowskich. Przetwarzają je w unijne lub regionalne, funkcjonujące w ramach unijnego rynku pracy, jednolite polityki zatrudnienia dla wszystkich państw członkowskich albo części pokrewnych państw. Ten ostatni wybór ma zastosowanie przejściowe. Celem instytucji unijnych i państw członkowskich jest bowiem dążenie do osiągnięcia stanu spójności w obrębie Unii we wszystkich rodzajach spraw, do których ma zastosowania OMC. W tym przypadku celem jest dążenie do uzyskania stanu pełnego zatrudnienia. Uzasadnione zatem jest pytanie: Czy OMC może mieć zastosowanie do zarządzania polityką publiczną?³⁸ W tej fazie OMC oparta jest na ścisłej współpracy instytucji unijnych z państwami członkowskimi. Jej celem jest rozpoznanie sytuacji, wybór wspólnych, umożliwiających obiektywne porównanie sytuacji na rynkach pracy, wskaźników oraz podjęcie decyzji o ich wykorzystaniu w drugim stadium postępowania zmierzającego do wypracowania unijnej polityki zatrudnienia.

OMC to metoda zarządzania oparta na współpracy, współdziałaniu zainteresowanych podmiotów, działających w przestrzeni europejskiej, wzajemnie na siebie oddziałujących. Nikt z uczestników tego szczególnego związku, opartego na wspólnej potrzebie realizacji nadrzędnej idei stworzenia obywatelom państw członkowskich Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie jest wyposażony w kompetencje władcze. Realizacja wspólnego celu jest możliwa tylko dlatego, że współdziałające podmioty są przekonane lub dają się przekonać o potrzebie wspólnego działania. Charakterystyczną techniką stosowaną w ramach Unii Europejskiej jest perswazja, a nie przymus³⁹. Z perspektywy nauk o zarządzaniu organizacjami międzynarodowymi wykorzystywana przez UE metoda realizacji wspólnych przedsięwzięć o charakterze politycz-

³⁸ C. DE LA PORTE: *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level In Sensitive Policy Areas*. "European Law Journal" 2002, Vol. 8, Issue 1, s. 38 i n.

³⁹ S. BORRÁS, K. JACOBSSON: *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the UE*. "Journal of European Public Policy" 2004, No 11, s. 193 i n.

nym, gospodarczym i społecznym została przedstawiona jako eksperyment⁴⁰, a samą Unię i wchodzące w jej skład państwa członkowskie uznano za heterarchiczne stowarzyszenie suwerennych państw działających za pomocą rozważań opartych na wiedzy (*policy learning*) i powiązanej z nią chęci osiągnięcia innowacyjnych efektów na rzecz osiągnięcia wspólnego, najważniejszego dla nich celu⁴¹. W tym właśnie wyraża się specyficzna metoda, różna od dotychczas wykorzystywanych przez Unię: regulacyjnej konkurencji (*regulatory competition*) oraz harmonizacji (*harmonization*). Pierwsza bowiem nie wyklucza „wysięgu” — konkurencji „aż do samego końca”. W związku z tym zamiast przyspieszenia procesu integracji może wywoływać efekt całkiem odmienny od zamierzonego („market driver change vs. fear a race to the bottom”⁴²). Druga natomiast nie chroni przed realizacją jednej, wspólnej, ale błędnej koncepcji zestrojenia poszczególnych elementów w estetyczną całość.

Zrewidowanie polityki zatrudnienia oraz korekty Europejskiego Modelu Społecznego dowodzą, że Unia próbująca prowadzić jednolitą politykę zatrudnienia może stać się ofiarą błędnej koncepcji harmonizacji⁴³. Z tej przyczyny instytucje unijne w aktualnej strategii zatrudnienia Europa 2020 zaproponowały „trzecią drogę”. Według założeń unijnych, OMC gwarantuje większą przejrzystość i widoczność na drodze do wspólnego celu, jakim jest stan pełnego zatrudnienia. OMC stanowi zachętę dla wszystkich podmiotów uczestniczących we wspólnym przedsięwzięciu, instytucji unijnych i państw członkowskich do uwzględnienia odrębnych interesów w dochodzeniu do wspomnianego celu, co ma istotne znaczenie w procesie tworzenia podstawowej, mającej największe poparcie, frakcji wypowiadającej się na rzecz realizacji określonej strategii postępowania. Przyciągnięcie do głównego zespołu protagonistów określonej koncepcji polityki zatrudnienia głównych „aktorów” — najważniejszych państw członkowskich stwarza poważną szansę powodzenia realizacji zamierzonego celu. Ostatnia, aczkolwiek nie mniej ważna od już wymienionych cech, zaleca OMC przejawia się w konieczności nieustannej współpracy państw członkowskich i instytucji unijnych, będących uczestnikami promowanego przez UE przedsięwzięcia, jakim jest wspólne uczenie się (*mutual learning*). Instytucje unijne współpracują z państwami członkowskimi w dziedzinie popierania wzajemnego uczenia się i dzielenia dobrymi praktykami. W dziedzinie zatrudnienia

⁴⁰ *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Eds. C. SABEL, J. ZEITLIN. Oxford 2010.

⁴¹ M. RHODES: *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*. In: *Policy Making in the European Union*. Eds. H. WALLACE, W. WALLACE, M. POLLACK. Oxford 2005, s. 292.

⁴² S. DEAKIN: *Is Regulatory Competition the Future for European Integration?* “Swedish Economic Policy Review” 2006, No 13, s. 71 i n.

⁴³ J. SCOTT, D.M. TRUBEK: *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the EU*. “European Law Journal” 2002, Issue 1.

instytucje unijne wymienione w art. 149 TFUE zachęcają, wspierają i promują inicjatywy, mające na celu rozwijanie wymiany informacji i najlepszych praktyk. Państwa członkowskie udostępniają sobie nawzajem analizy porównawcze oraz porady praktyczne, porównują i oceniają nagromadzone doświadczenia, zwłaszcza pochodzące z organizowanych w poszczególnych państwach projektów pilotażowych oraz wspierają nowatorskie podejścia. Współpracując z sobą i z instytucjami unijnymi oraz z innymi podmiotami działającymi w przestrzeni unijnej, takimi jak europejscy partnerzy społeczni oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe, partycypują w działaniach zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu, jakim stan pełnego zatrudnienia na wewnętrznym, wspólnym, unijnym rynku pracy. Dzięki zastosowaniu OMC oraz dzięki rekonstrukcji Europejskiego Modelu Społecznego jest szansa, aby udzielić pozytywnej odpowiedzi na niedawno postawione pytanie o sens wspierania unijnej polityki społecznej, której integralną częścią jest polityka zatrudnienia⁴⁴.

Bibliografia

- ACELEANU M.I.: *The Anglo-Saxon Model of Employment in the Current Economic Context. The Case of United Kingdom*. "Teoretical and Applied Economics" 2012, Vol. 19, No 11(576).
- ALSASUA J., BILLBAO-UBILLOS, J. OLASKOAGA J.: *The UE Integration Process and the Convergence of Social Protection Level*. "International Journal of Social Welfare" 2007, Vol. 16, Issue 4.
- AMSTRONG K.A.: *Rediscovering Civil Society. The European Union and the White Paper on Governance*. "European Law Journal" 2002, Vol. 8, Issue 1.
- BALL S.: *The European Employment Strategy: The Will but Not the Way?* "International Law Journal" 2001, Vol. 30.
- BARNARD C.: *UE Employment Law*. Cambridge 2012.
- BORRÁS S., JACOBSSON K.: *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the UE*. "Journal of European Public Policy" 2004, No 11.
- Brussels European Council Presidency Conclusions, 22—23 March 2005, § 39. SEC(2005) 193.
- CIAPAŁA J.: *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej — kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?* „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. 31.
- Commission Communication, Modernising and Improving Social Protection in the UE. (COM)97 102 final — <http://aei.pitt.edu/4734/1/4734.pdf> (dostęp: 11.12.2017).

⁴⁴ J. BILBAO-UBILOS: *Is there Still such a Thing as the „European Social Model”?* "International Journal of Social Welfare" 2016, Vol. 25, Issue 2, s. 110 i n.

- Commission Communication, Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon. COM(2005) 24 final — http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/COM2005_024_en.pdf (dostęp: 11.12.2017).
- Commission, Delivering on Growth and Jobs: A New Integrated Economic and Employment Coordination Cycle in the EU. SEC(2005) 193.
- Communication, „Employment and Social Policies: A Framework for investing in quality”. COM(2001) 313 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0313&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2005) 330 final — <http://www.europass-ro.ro/fisiere/lisbon.pdf> (dostęp: 11.12.2017).
- Communication to the Spring European Council. COM(2005) 24 final — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. COM(1999) 347 — <http://aei.pitt.edu/3562/1/3562.pdf> (dostęp: 11.12.2017).
- Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States 2010/707/UE (O) 2010 L 308/46 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. OJ(1998)C30/1.
- European Council’s Social Policy Agenda, Annex I to the Nice Presidency Conclusions, § 26 — www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm (dostęp: 11.12.2017)
- The European Governance White Paper. COM(2001) 428,21 — http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (dostęp: 11.12.2017).
- Experimentalist Governance In the European Union: Towards a New Architecture*. Eds. C. SABEL, J. ZEITLIN. Oxford 2010.
- DEAKIN S.: *Is Regulatory Competition the Future for European Integration?* “Swedish Economic Policy Review” 2006, No 13.
- HVINDEN B., HEIKKILÄ M., KANKORE I.: *Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe*. In: *Nordic Welfare States in the European Context*. Eds. J. FRITZELL ET AL. London—New York 2010.
- KENNER J.: *The EC Employment Title and the “Third Way”: Making Soft Law Work*. “International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 1999, Vol. 15.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Agenda polityki społecznej [wersja ostateczna — nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym]. COM(2000) 379 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10115&from=EN> (dostęp: 11.12.2017).
- Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, § 37 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).

- Lisbon European Council Presidency Conclusions, § 28—30 — http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (dostęp: 11.12.2017).
- The Mutual Learning Programme — <http://www.mutual-learning-employment.net> (dostęp: 11.12.2017).
- OMC, Final Report of Working Group XI on “Social Europe” — https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_xi_social_europe_4_february_2003-en-aa6d0fb4-d7a7-4e7a-b73d-34bc2142f72b.html (dostęp: 11.12.2017).
- Opportunities, Access and Solidarity. COM(2007) 726 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2007%3A0726%3AFIN%3AEN%3APDF> (dostęp: 11.12.2017).
- PENNINGS F.: *Between Soft and Hard Law: The Impact of International Social Standards on National Social Security Law*. The Hague 2006.
- PORTE C., DE LA: *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas*. “European Law Journal” 2002, Vol. 8, Issue 1.
- Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity. COM(2008) 412 final — <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-412-EN-F1-1.Pdf> (dostęp: 11.12.2017).
- RHODES M.: *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*. In: *Policy Making in the European Union*. Eds. H. WALLACE, W. WALLACE, M. POLLACK. Oxford 2005.
- SCIARRA S.: *The „Making” of EU Labour Law and the „Future” of Labour Lawyers*. In: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*. Eds. C. BARNARD, G.S. MORRIS, S.F. DEAKIN. Oxford 2004.
- SCOTT J., TRUBEK D.M.: *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the EU*. “European Law Journal” 2002, Issue 1.
- Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001, § 7 — <http://aei.pitt.edu/43341/> (dostęp: 11.12.2017).
- ŚWIĄTKOWSKI A.M.: *Aspekty prawne polityki społecznej w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2000—2005*. „Polityka Społeczna” 2002, nr 11—12.
- ŚWIĄTKOWSKI A.M.: *Flex-security. Interaction between Policies of Flexible Employment and Stable Social Security*. In: *The Right to Social Security*. Ed. J. VAN LANGENDONCK. Antwerpen—Oxford 2007.
- ŚWIĄTKOWSKI A.M., WUJCZYK M.: *Między elastycznością zatrudnienia a stabilnością socjalną. Idea flexsecurity na początku XXI wieku*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5.
- TAYLOR-GOOPY P.: *Opportunity and Solidarity*. “Journal of Social Policy” 2010, Vol. 40, Issue 3.

Andrzej Marian Świątkowski, prof. zw. dr hab., emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zatrudniony w Katedrze Polityk Publicznych i Administracji, Instytut Nauk o Polityce i Administracji Akademia Ignatianum w Krakowie.



Założenia polityki społecznej w pierwszej połowie XXI wieku w świetle metodologii szkoły chicagowskiej oraz w doktrynie „społeczeństwa trzeciej fali”

The assumptions of social policy
in the first half of the 21st century
in the light of the Chicago School methodology
and the doctrine of „third wave society”

Eugeniusz Januła*

Abstrakt

Alvin Toffler niezmiennie uważany jest za wizjonera i futurologa o najwyższym światowym autorytecie. Jego *Szok przyszłości* ku zaskoczeniu niektórych zwerifikował się pozytywnie. Zarysowane w kolejnej wielkiej pracy *Trzecia fala* koncepcje i przewidywania również zaczynają się sprawdzać. Jednocześnie narasta wielki ogólnoswiatowy problem ludzi starszych, ponieważ w państwach demokratycznych średnia długość życia wyraźnie wzrasta. Potencjał intelektualny i doświadczenie tej zbiorowości trzeba po prostu wykorzystać. Właśnie połączenie Tofflerowskiej wizji społeczeństwa z metodologią szkoły chi-

Abstract

Alvin Toffler is currently a visionary and futurologist of the world's highest authority. His *Future Shock* to the surprise of some verified positively. Also outlined in the next great work of *Third Wave* concepts and prediction, start also verified. Parallel builds big global problem for older people. Because in democratic countries, life expectancy rises significantly. This community you have to just use it. Perhaps because there is hidden in the great intellectual potential and experience. That connection Toffler's vision of society with the methodology of the Chicago School can be a positive response to the test and deter-

* Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu (dalbo-gen@wp.pl).

cagowskiej może być pozytywną odpowiedzią na badania i określenie trendów obecnego i przyszłego społeczeństwa.

Słowa kluczowe: Alvin Toffler, „trzecia fala”, szkoła chicagowska, zbiorowość „srebrnych włosów”.

mine the trends of the current and prospective public.

Key words: Alvin Toffler, “the third wave”, Chicago School, collectivity of “silver hair”

Tofflerowska koncepcja „społeczeństwa trzeciej fali” jest obecnie pilnie weryfikowana przez wielu działaczy społecznych, jak również przez wielu bardziej przewidujących polityków. To, co prognozuje i jednocześnie proponuje Toffler, już w licznych sytuacjach i procesach społecznych znalazło potwierdzenie. Zatem ci wszyscy, którzy z góry odrzucali tę koncepcję, znaleźli się w pewnej bardzo nielicznej personalnie i merytorycznie niszy, zwłaszcza że już wcześniej urzeczywistniły się przeświadczenia Tofflera zawarte jako tezy w jego poprzedniej książce *Szok przyszłości*.

Co prawda, liczne Tofflerowskie koncepcje są bardzo niewygodne dla tzw. klasy politycznej. W tym bowiem zakresie znakomity socjolog przewiduje po prostu ewolucyjny brak zapotrzebowania na tzw. zawodowych polityków. Demokracja bezpośrednia, czyli referenda zarówno na szczeblach centralnych, jak i lokalnych, może nie zastąpi w całości rządów czy administracji¹, ale wprowadzenie tego systemu na pewno odbierze politykom funkcję decydowania, ograniczając ich rolę do administrowania, czyli wykonywania.

Jest też kolejny aspekt, mianowicie gwałtowne starzenie się społeczeństw. W państwach Europy, Ameryki Północnej, Australii, Azji oraz wielu innych krajach demokratycznych ludzie starzy jako zbiorowość stają się bardzo poważną i widoczną grupą społeczną. To już około 35% ludności współczesnych społeczeństw demokratycznych.

Patrząc analitycznie na tę społeczność, trzeba zadać sobie pytanie zasadnicze: Czy ludzie starsi mają nadal być tylko stereotypowymi emerytami pozostającymi na socjalnym utrzymaniu państw i społeczeństw, czy też można ich potencjał efektywnie dla reszty społeczności i ich satysfakcji pozytywnie wykorzystać. Odpowiedź teoretycznie jest bardzo prosta. Rzecz jasna, ten potencjał trzeba wykorzystać jako potencjał bardzo ważnej grupy społecznej. Kwestią znacznie trudniejszą jest to, jak to zrobić z pożytkiem dla ogółu.

Wśród ludzi starszego pokolenia wzrasta przekonanie, że niekoniecznie trzeba w ustawowym wieku odejść na emeryturę. Wiele spośród osób starszych chce i jest w stanie dalej w pełni efektywnie pracować z korzyścią dla siebie i społeczeństwa². Również, co pokazują wyraźnie statystyki medyczne, właśnie

¹ D. BELL: *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Warszawa 1994, s. 178 i n.

² L. FRĄCKIEWICZ: *Starzy robotnicy na Śląsku*. Katowice 1974, s. 12 i n.

wśród ludzi starszych, ale generalnie tych pracujących, wzrosła długość życia, spadła też zachorowalność na określone jednostki chorobowe. Zatem formuła ta jest poważnym krokiem w stronę realizacji postępu społecznego i ekonomicznego³.

Pozostaje natomiast problem konkretnego zagospodarowania tego wielkiego kapitału społecznego, jakim jest niewątpliwie zbiorowość aktywnych ludzi starszych. W socjologii i politologii zachodniej ten problem jest określany jako potrzeby zbiorowości „srebrnych włosów”. Ta zbiorowość posiada swój ogromny kapitał społeczny, jakim są przede wszystkim wiedza i doświadczenie. Równoległe ta bardzo złożona zbiorowość posiada swoje wyartykułowane potrzeby.

Tak się składa, że do określenia tych potrzeb, potrzeb zbiorowości „srebrnych włosów”, najbardziej optymalne są realia nisz ekologicznych, czyli po prostu najczęściej osiedla czy nawet małe obszary zabudowy zwartej. Tu najlepiej sprawdzającą się metodologią określenia wskazanych potrzeb jest metodologia szkoły chicagowskiej⁴ wyodrębniająca właśnie osiedla i zamieszkujące w nich społeczności jako swego rodzaju wspomniane już wcześniej nisze ekologiczne.

Połączenie wielkiej Tofflerowskiej koncepcji, a nawet wizji „społeczeństwa trzeciej fali” z metodologią szkoły chicagowskiej, której pierwsze opracowania powstały już w połowie lat dwudziestych XX wieku, jest dość trudne i niewolne od pewnych problemów. Jednocześnie jednak otwiera możliwości zastosowania nowoczesnych narzędzi badawczych służących sformułowaniu i wyartykułowaniu potrzeb oraz dążeń określonych zbiorowości.

Niewątpliwie istotną cechą rozwoju współczesnych społeczeństw stały się świadczenia społeczne, tzn. zobowiązania wzajemne członków należących do tego samego społeczeństwa. Wywiązywanie się państwa oraz innych podmiotów z przyjętych funkcji w zakresie zabezpieczenia bytu obywateli określa się mianem polityki społecznej. Zapewnienie społeczeństwu pomyślnej ciągłości rozwoju stanowi podstawowe zadanie polityki społecznej⁵.

Same definicje polityki społecznej są bardzo różnorodne. W doktrynie polityki społecznej podkreślana jest wieloznaczność tego pojęcia — z wyróżnieniem kategorii polityki społecznej jako działalności podmiotowej i wyodrębnieniem rzecz jasna „polityki społecznej” jako dyscypliny naukowej. Jednocześnie próba dookreślenia pojęcia polityki społecznej w kontekście działalności na przykład państwa znajduje odzwierciedlenie w różnie sformułowanych definicjach.

Brak jednolitości w zdefiniowaniu pojęcia podstawowego tłumaczony jest wieloaspektowością widzenia spraw, które kryją się w tym określeniu. Wskazuje się, i to trafnie, że jedni z polityką społeczną kojarzą zagadnienia ładu

³ Szerzej: B. MISZEWSKI: *Postęp społeczny*. Warszawa 1977, s. 34—47.

⁴ T. KOTARBIŃSKI: *Traktat o dobrej robocie*. W: IDEM: *Dziela*. T. 3. Warszawa 1976, s. 341 i n.

⁵ J. ORCZYK: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań 2008, s. 8.

prawnego, które regulują relacje pracodawca — pracownik, inni zaś dostrzegają tu socjalną interwencję państwa na rzecz wyrównywania istniejących różnic pomiędzy poszczególnymi grupami ludności⁶.

Celami Strategii Polityki Społecznej rządu RP w latach 2007—2013 było zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa prowadzącej do 1) ułatwienia wszystkim obywatelom równego dostępu do praw społecznych, 2) poprawy warunków powstawania i funkcjonowania rodzin, 3) wspierania osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym z jednoczesnym zapewnieniem demokratycznego współuczestnictwa obywateli⁷. Cele przyjmowane w Strategii Polityki Społecznej najczęściej jednak pozostają jedynie spełnieniem formalnych wymogów kończących się na samym przygotowaniu dokumentów.

Zastanawiać się można, jakie znaczenie dla planowania działalności samorządu lokalnego i regionalnego oraz zarządzania nimi ma analiza problemów społecznych. Otóż można by odpowiedzieć, że podstawowe. Jeśli nie przeprowadzimy elementarnej i zarazem całościowej analizy sytuacji i faktów w odniesieniu do problemów społecznych, to będziemy mieli do czynienia ze swoistego rodzaju poszukiwaniem drogi we mgle. Można i trzeba oczywiście interweniować, można też pomagać doraźnie za pośrednictwem instytucji pomocy społecznej, można próbować zapobiegać itd. Można także przeznaczać coraz większe kwoty na te doraźne działania oraz akcje do momentu, aż nie wytrzyma tego na przykład budżet samorządu lokalnego.

Można i należy jednak opracować diagnozę i na jej podstawie profesjonalną, odpowiadającą jej prognozę, czyli właśnie strategię rozwiązywania problemów, lub szerzej — strategię polityki społecznej. Trzeba pamiętać, iż wiele współczesnych zjawisk społecznych wcale nie stanowi wielkiego problemu. Niestety, to właśnie media, a przynajmniej ich część, kreują czasami w sposób sztuczny problemy — opierając się nie na diagnozach, lecz na aktualnym, czasem drastycznym, ale tylko pojedynczym wydarzeniu, niemającym charakteru zjawiska. Jednakże problem zasadniczy polega na tym, że aby przygotować program rozwoju danej społeczności lub określić jej stan, jej kondycję, trzeba sprecyzować diagnozę społeczną, a potem odpowiednio zaplanować racjonalne działania.

Coraz częściej w przypadku projektów UE warunkiem rozpatrzenia konkretnego projektu jest właśnie diagnoza. Samorządy polskie sięgają coraz częściej po dobre unijne praktyki, jak na przykład tzw. obywatelskie budżety, gdzie to sami mieszkańcy wskazują potrzeby ekonomiczne i społeczne w swoich osiedlach i dzielnicach — ale jest to dopiero skromny początek drogi. Jeżeli jednak ci mieszkańcy tak naprawdę nie znają całościowej sytuacji konkretnych

⁶ J. AULEYTNER: *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*. Warszawa 1997, s. 25.

⁷ *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007—2013*. Oprac. MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 roku. Warszawa 2005.

środowisk, to i ich doraźne działania, chociażby podjęte w dobrej wierze, nie zawsze mogą trafnie realizować lokalne czy regionalne potrzeby. A największy problem, choć czasem nie do końca uświadamiany jako zjawisko czy kwestia społeczna, to obraz demograficzny społeczeństwa miejskiego czy gminnego.

W nowym, „globalnym”, podręczniku socjologii prof. Anthony’ego Giddensa, autor wyraźnie wskazuje za Richardem L. Petersonem na zjawisko „siwieńia” globalnej populacji. Zjawisko to wynika z dwóch bardzo już widocznych trendów długofalowych obecnych w społeczeństwach przemysłowych:

- zmniejszającej się dzietności;
- wzrastającej średniej długości życia.

A przecież, jak na to wskazują bardzo realistyczne prognozy demograficzne, około 2050 roku praktycznie już ponad 30% mieszkańców współczesnych państw rozwiniętych będzie miało już więcej niż 65 lat.

Większość polskich prognoz społeczno-gospodarczych, także większość strategii polityki społecznej czy rozwiązywania problemów społecznych zawiera też ważny punkt dotyczący obrazu demograficznego. I zostało to odnotowane, ale na tym odnotowaniu niejednokrotnie działanie się kończy. Natomiast prawda jest taka, iż w ogóle nie wyciąga się z tego wniosków, które w przypadku stanu demograficznego społeczności lokalnej powinny stanowić naturalną dyrektywę do opracowania planu, bo przecież wszystkie kraje UE planują, chociaż to nie zawsze odpowiada politykom w Polsce myślącym stereotypami minionej epoki. A przecież pierwsze plany społeczne pochodzą ze Stanów Zjednoczonych, z Nowego Jorku czy Chicago już z lat dwudziestych XX wieku. I one, czyli te ówczesne prognozy, też budowały swoje stratyfikacje na demograficznym obrazie społeczności lokalnych. To właśnie w Nowym Jorku powstały obywatelskie stowarzyszenia wspierające “The Regional Plan Association of New York”, które to stowarzyszenia istnieją i dobrze funkcjonują do dzisiaj⁸. Najlepszym dowodem na to jest fakt, iż prawie wszystkie demograficzne programy zawierają stwierdzenie: starzejemy się. Natomiast to, co jest najgorsze — nie potrafimy obiektywnie pogodzić się z tym procesem także w lokalnych społecznościach. Próbuje się tworzyć nowe miejsca pracy tam, gdzie wkrótce, jak na przykład w przypadku Górnego Śląska, należy planować i organizować istotne realne wsparcie, nie tylko zresztą ekonomiczne, dla środowiska seniorów. Z pewnością można podjąć próby wdrożenia programu reindustrializacji na miarę XXI wieku oczywiście, jednakże przede wszystkim i konsekwentnie należy zbudować szeroką platformę możliwości rozwoju tzw. srebrnej ekonomii i życia społecznego.

My w warunkach polskich musimy należycie zadbać o zbiorowość ludzi starszych, by mieli, po pierwsze — odpowiadające im miejsca osobistego rozwoju, w tym — pracy. Należy ponadto zauważyć, że ponowne ustawowe

⁸ A. TOFFLER: *Szok przyszłości*. Przeł. W. OSIATYŃSKI, E. RYSZKA, E. WOYDYŁŁO-OSIATYŃSKA. Poznań 1998, s. 134—138.

przywrócenie niższego wieku emerytalnego jest decyzją zdecydowanie negatywną i podjętą z przesłanek czysto politycznych. Zapewne ze względów demograficznych i ekonomicznych w nieodległym już czasie będzie trzeba znów dźwigać ustawowy wiek emerytalny i to w okolice 70. roku życia. Ponadto, musimy dążyć do tego, by część tych ludzi, którzy już odeszli na emeryturę, przyjąć z powrotem na rynek pracy, i to nie może być z oczywistych względów odległa przyszłość, również z tej prostej przyczyny, że wkrótce nie będzie miał kto wykonywać pewnych określonych i bardzo ważnych zawodów. Trzeba będzie zatem ponownie przyjąć znaczną część emerytów na choćby dorywcze dorabianie sobie do bardzo skromnych emerytur, które mają lub mieć będą. Pamiętać również należy, iż roczniki wyżu demograficznego z lat pięćdziesiątych, a była to prawie cała dekada, właśnie wkraczają w wiek emerytalny. I to dla nich należy przygotowywać istotne elementy, czy raczej segmenty, polityki społecznej.

Na całym rozwiniętym świecie, w szczególności w krajach dawnej UE, i za oceanem „srebrna ekonomika” jest istotnym modulem poszczególnych gospodarek krajowych. Tymczasem w naszym kraju tak zintegrowane moduły jeszcze nie istnieją, chociaż już pojawiły się pierwsze przedsięwzięcia tego typu. Im szybciej zrozumiemy, także w regionalnej skali, potrzebę rozwoju tej strefy, tym mniejsze będą opóźnienia, straty oraz szkody — także te najbardziej istotne społecznie.

Problemy społeczne, jakie dominują dzisiaj w lokalnych i regionalnych wspólnotach, w społecznej perspektywie ogólnopolskiej wiążą się niewątpliwie z lukami, i to poważnymi, w wiedzy na temat ich faktycznego stanu. Nie wiemy więc na dobrą sprawę, jaką mamy faktycznie strukturę demograficzną⁹.

Jest ewidentne, iż jeżeli nie spojrzymy i nie określimy trzech podstawowych kategorii ludności w stratyfikacji zgodnie z kategoriami urzędu statystycznego: czyli pierwsza to zbiorowość do 16. roku życia, druga, czyli makrogrupa, to ludność w przedziale wiekowym od 16. do 67. roku życia, oraz trzecia to osoby powyżej 67. roku życia, to nie będziemy wiedzieli praktycznie nic na temat problemów społecznych, jakie istnieją w gminach i powiatach. Pierwszym podstawowym zadaniem dla przedstawienia diagnozy jest właśnie określenie aktualnej struktury demograficznej nie tylko całych jednostek administracyjnych, takich jak miasto czy gmina wiejska. Konieczne jest zejście w tychże analizach do poziomu poszczególnych dzielnic lub osiedli w zależności od przyjętego podziału.

Struktura demograficzna społeczeństwa, w tym i społeczności lokalnych, czyli praktycznie społeczności w dzielnicach, jest określana jak model polityki lokalnej. Już niedługo może się na przykład okazać, że o wiele większym problemem jest brak miejsc na oddziałach intensywnej opieki medycznej dla osób starszych lub też miejsc dla osób terminalnie chorych albo też z innymi

⁹ J.K. GALBRAITH: *The New Industrial State*. New York 1960, s. 233—246.

stwierdzonymi jednostkami chorobowymi, takimi jak gruźlica, która teoretycznie odeszła już do historii na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, ale obecnie jako choroba cywilizacyjna powróciła. Na nowo więc mamy do czynienia z tym negatywnym zjawiskiem. Jest to wielki i narastający problem, ponieważ zmagamy się z chorobą, która wynika właśnie ze złych, patologicznych warunków życia, niewłaściwego odżywiania się itp. Ta choroba nie jest jedynie potencjalnym zagrożeniem, ale realnym „tu i teraz”¹⁰. Analityczne spojrzenie na politykę społeczną rodzi potrzebę wymiany lub reorganizacji niemal wszystkich dziesięciu szczegółowych obszarów życia należących do niej.

Pierwszy z nich to właśnie polityka ludnościowa i rodzinna. Planując i realizując politykę społeczną, musimy wiedzieć, dla kogo oraz z kim ją tworzymy i realizujemy. Musimy się zastanowić, czy tworzymy ją dla populacji ludzi młodych czy dla pracujących, czy też, alternatywnie, dla zbiorowości emerytów. Dopiero wtedy, kiedy już dobrze wiemy, jaką mamy strukturę demograficzną, możemy przystąpić do przygotowywania priorytetów w praktycznej realizacji polityki społecznej i skupić się na rozwiązywaniu problemów i kwestii społecznych.

Kolejny obszar to polityka mieszkaniowa. Stanowi ona ogromne wyzwanie, bo — po pierwsze — mieszkanie jest jednym z trzech dóbr podstawowych, a ponadto konieczna jest wiedza na temat tego, jakie są aktualne zasoby gminy i jak wyglądają na przykład jej możliwości w zakresie przydziału mieszkań socjalnych, które zawsze są w najgorszym stanie technicznym, najbardziej zużyte moralnie itp. Wkrótce nastąpi moment, kiedy ludzie, którzy nie potrafią płacić czynszu za mieszkanie socjalne, nie potrafią go utrzymać, będą musieli je opuścić. Gdy uwolniony zostanie rynek mieszkań, cen, czynszów, do czego się już parokrotnie przymierzano — może dojść do tego typu sytuacji, chociaż to oczywiście czarny scenariusz, jaki się ziścił w kryzysie lat trzydziestych ubiegłego wieku w USA, gdy wystawiano ludzi za drzwi i zamykano mieszkania¹¹. Zatem potrzeba diagnozy dotyczącej tego, jakie mamy w mieście czy w gminie zasoby mieszkaniowe i którą ich część można przeznaczyć na mieszkania socjalne, a którą nie, co na przykład praktykuje się aktualnie w Siemianowicach Śląskich, gdzie budowane są nowe mieszkania socjalne.

Trzeba wreszcie skończyć z takim myśleniem, że mieszkanie socjalne to jest coś najgorszego, co może się przytrafić osobie starszej czy będącej w potrzebie. Wszędzie w Unii Europejskiej mieszkania socjalne stanowią istotny element dochodów gminy, choć mają one najniższy standard i są dostosowane do zarobków osoby — to jest istotne. Polska jeszcze cywilizacyjnie do tego nie doszła, by mieszkanie socjalne było dostosowane do zarobków/dochodów osoby, która ma w nim zamieszkać czy to przejściowo, czy też na stałe. W Wielkiej Brytanii

¹⁰ L. FRĄCKIEWICZ: *Sfery niedostatku*. Katowice 1979, s. 89 i n.

¹¹ D. BELL: *Kulturowe sprzeczności...*, s. 294 i n.

ludzie zajmujący mieszkania socjalne mogą nawet je wykupić, jeżeli zdobędą pieniądze lub kredyt pozwalający na wykup. Wtedy to mieszkanie staje się normalnym towarem. W polskiej rzeczywistości to jeszcze niestety bardzo odległa przyszłość.

Kolejny obszar szczegółowy to polityka społeczna w zakresie ochrony zdrowia. Najłatwiej oczywiście byłoby szpitale jak również szkoły po prostu sprzedać. Tyle że już niedługo, wydaje się, że nawet w perspektywie do 2025 roku, będziemy musieli inwestować w nowe budynki opieki zdrowotnej i medycznej dla właśnie potężniejącej zbiorowości emerytów i osób chorych oraz niepełnosprawnych. Ewentualnie będziemy też musieli przygotowywać się na określone działania dotyczące koniecznego rozwoju oświaty w rozumieniu infrastrukturalnym.

Następnym obszarem należącym do polityki społecznej jest wspomniana już polityka oświatowa. Toffler pisał: „Naiwnością i uproszczeniem trąci powszechna obawa, że komputery i telekomunikacja pozbawią nas bezpośrednich kontaktów osobistych, a naszym stosunkom z innymi ludźmi odbiorą autentyzm. W rzeczywistości może być akurat na odwrót. Wprawdzie mogą rozluźnić się stosunki w biurze czy w fabryce, ale dzięki usprawnieniom technicznym zacieśnić się mogą więzy rodzinne i stosunki sąsiedzkie. Komputery i środki komunikacji mogą nam pomóc w tworzeniu wspólnoty”¹². Jakkolwiek kontakty takie nadal nie będą osobiste, mogą one jednak stanowić o wiele lepsze remedium na samotność niż ta jednostronna komunikacja, czyli telewizja, gdzie wszystkie wiadomości i przesłania płyną w jedną tylko stronę, a bierny odbiorca tych treści nie ma żadnych możliwości nawiązania obustronnego kontaktu z migającym na ekranie obrazem. Narzędzia telekomunikacji, które stosowane są z rozwagą i umiarem, mogą przyczynić się do stworzenia — jak to nazywa Toffler — „telewizi”¹³.

Nie jest odkryciem, że ludzie starsi na nowo zaczynają uczestniczyć w życiu poprzez korzystanie z sieci, zgodnie z tym, o czym pisał Manuel Castells, wybitny socjolog makroregionalny. Następuje usieciowienie relacji społecznych, czego przykładem może być nie tylko Nasza Klasa, ale wszelkie portale społecznościowe. Jest ich, jak wiemy, bardzo dużo i można powiedzieć, iż stanowią naturalną przyszłość rozwoju komunikowania. Jeżeli zdrowie nie pozwoli osobom, zwłaszcza starszym, na to, aby mogły się spotykać ze swoimi znajomymi, przyjaciółmi, lekarzami w tzw. realu, to właśnie Internet im to w dużym stopniu umożliwi. Co ważne w przypadku polityki z zakresie ochrony zdrowia to to, że im starszy człowiek dłużej będzie aktywny, tym dłużej nie będzie generował wzrostu kosztów na jego opiekę medyczną i wszelkiego rodzaju usługi medyczne, ponieważ będzie on w stanie sam zadbać o swoje zdrowie i życie. To z kolei

¹² A. TOFFLER: *Szok przyszłości...*, s. 211.

¹³ A. TOFFLER: *Trzecia fala*. Przeł. E. WOYDYŁŁO. Warszawa 1986, s. 329—330.

oznacza, że będzie on dłużej świadomy, dłużej aktywny i będzie mógł czuć się bardziej wartościowym obywatelem kraju oraz Europy.

Wystarczy zatem inwentaryzować dotychczas istniejącą bazę lokalową, którą zazwyczaj dysponuje samorząd, a posiadając wiedzę w zakresie stanu i perspektyw demografii swojej społeczności, przekształcać istniejące zasoby w potrzebne placówki podmiotowe, takie jak: dzienne domy pobytu, dzienne domy aktywności seniora, a nawet cieszące się coraz większym zainteresowaniem uniwersytety trzeciego wieku. Być może właśnie takie sąsiedztwo umożliwi osobom nawet długotrwale leżącym, unieruchomionym, powrót do świata aktywnych seniorów. Ten cel polityki społecznej jest osiągalny, a jego realizacja pozwoli, by ludzie starsi jak najdłużej byli aktywni i mieli równe szanse.

W alternatywnym wypadku dojdzie do sytuacji, w której będziemy mieli sieć oddziałów geriatrycznych, gdzie będą przebywali ludzie, którym nie dano szansy na aktywność. Jednocześnie utworzy się ogromna kolejka oczekujących na miejsce. Uniknięcie zagrożenia taką perspektywą stanowi ważny cel obszaru polityki społecznej — polityki w zakresie oświaty. Nie należy — w sytuacjach ekstremalnych — sprzedawać budynków szkół, tylko przeorganizować je w placówki dla osób starszych. Aby było to możliwe, konieczne jest oczywiście posiadanie wiedzy o strukturze demograficznej danej społeczności.

W nowej ustawie o instrumentach rynku pracy wprowadzono kategorię pracowników, którzy są asystentami osób bezrobotnych, co będzie odpowiedzią na potrzeby osób starszych powracających na rynek pracy. W dalszym ciągu rozwiązania wymaga kwestia ubezpieczenia, czyli kolejny obszar polityki społecznej w zakresie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

Wszystkie oddziały MOPS to instytucje pomocy, a nie opieki. Pojęcia te bardzo często są mylone. Opieka to jest swego rodzaju pomoc medyczna. O pomocy w społeczeństwie demokratycznym mówimy w odniesieniu do takiej działalności pomocowej, która umożliwi konkretnemu człowiekowi przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej. Tego typu pomoc powinna oddziaływać w tym kierunku, aby objęci nią seniorzy czuli się w jej efekcie pełnoprawnymi członkami społeczeństwa.

Kolejnym działem polityki społecznej jest obszar bezpieczeństwa wewnętrznego i przeciwdziałania patologiom społecznym. Podmiotem działalności samorządów w tym zakresie są rodziny dysfunkcyjne i problemowe, których w Polsce — wśród podopiecznych wyspecjalizowanych jednostek — jest najwięcej. Na dalekim krańcu plasują się dopiero rodziny patologiczne. W mediach zaś prawie zawsze stosuje się pojęcie uogólniające: rodziny patologiczne. Jeśli mamy tylko naznaczać i piętnować ludzi, to zostawmy ich lepiej w tym samym miejscu, w którym są.

Przywołane tu spostrzeżenia powinny być odnotowane na naszych mapach diagnostycznych i w ogóle w opracowaniach socjograficznych. Problem stanowi jednak to, że nie zawsze władze samorządowe chcą i potrafią korzystać

z tych badań. Badania te jako ważne — powinny mieć charakter komplementarny.

Ostatnim z obszarów polityki społecznej jest stopień zorganizowania społeczeństwa obywatelskiego¹⁴. Na początku należy postawić pytanie: Czy seniorzy, ludzie młodzi czy ludzie w wieku produkcyjnym funkcjonują w różnego rodzaju grupach samoorganizacji i nacisku obywatelskiego, w fundacjach, w organizacjach pozarządowych? W planach Unii Europejskiej bowiem odnotowano, iż do mniej więcej 2016 roku każdy z obywateli powinien należeć do przynajmniej dwóch stowarzyszeń i, co ważne, powinna to być przynależność aktywna. Stawowi to jeden z ważnych aspektów społeczeństwa „trzeciej fali”.

Hasło polityczne Johna F. Kennedy’ego wypowiedziane do młodych Amerykanów: „Nie pytaj, co Ameryka może zrobić dla ciebie, ale co ty możesz zrobić dla Ameryki” jest paradoksalnie pewnym wyznacznikiem metodologicznym. Ważne jest, żebyśmy najpierw dawali coś społeczności seniorów, bo ta społeczność dała z siebie już wystarczająco wiele. To ludzie niejednokrotnie zmęczeni życiem, chorzy, wyczerpani. Nie powinno się więc mnożyć oczekiwań wobec nich, lecz umożliwić im aktywność, do której są zdolni.

Można wskazać pewne trendy demograficzne i społeczne kształtujące i przeobrażające, na przykład subregiony Górnego Śląska, Zagłębia Dąbrowskiego czy Rybnickiego Okręgu Węglowego w latach 2004—2013. Ale niestety trzeba też wyraźnie stwierdzić, że te dziesięć lat w wielu miastach zostały po prostu zmarnowane. Będziemy w dalszym ciągu regionem emigracji młodych ludzi, będziemy regionem niszowym dla emerytów i rencistów, którzy wskutek chorób będą wymagali permanentnej opieki. To jest to samo negatywne zjawisko społeczne, które dzisiaj obserwujemy na granicy Polski i Niemiec. Tyle tylko, że wzdłuż granicy po stronie niemieckiej stoją ładne domy i funkcjonalne mieszkania, które czekają na polskich opiekunów dla seniorów niemieckich.

W Niemczech politykę opiekuńczą zaczęto przygotowywać już pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy my dopiero przygotowaliśmy się do wejścia do Unii Europejskiej. Nie są to niestety dobre perspektywy dla Polski, a dla Górnego Śląska w szczególności. Dlatego trzeba się metodycznie zorganizować, ponad dziesięciolecie bowiem funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej doprowadza nas do sytuacji, że musimy na nowo diagnozować naszą sytuację w wszystkich dziesięciu obszarach polityki społecznej i wskazać naturalne dyrektywy dla naszej lokalnej polityki społecznej.

Rozpoznając perspektywy demograficzne, musimy pracować na rzecz starzejących się ludzi, jednocześnie dbając o przyszłość ludzi młodych¹⁵. To bez wątpienia powinien być główny nurt polityki społecznej.

¹⁴ G. FRIEDMAN: *Praca w okrucinach*. Przeł. I. TARŁOWSKA. Warszawa 1967, s. 187—192.

¹⁵ J. DANECKI: *Jedność podzielonego czasu. Czas wolny i czas pracy w społeczeństwach uprzemysłowionych*. Warszawa 1974, s. 367 i n.

A zatem bądźmy, jako Górny Śląsk, centrum edukacji dla seniorów i dla tych, którzy seniorami się opiekują lub im pomagają. Uruchamiamy centra szkoleniowe i szkoły pielęgnacyjne, kształcimy w Katowicach, Sosnowcu, Gliwicach oraz innych miastach asystentów osób starszych i osób niepełnosprawnych. W przeciwnym wypadku będziemy mieli do czynienia z przenoszeniem się ludzi starszych do innych miejsc i miast, których władarze szybciej zrozumieją, że starość, starzenie się to może być perspektywa dla funkcjonowania nie tylko społecznego, ale też gospodarczego.

W gminach i miastach naszego regionu nie wykreowano jak dotąd swoistych modeli lokalnych polityk społecznych. Jest to pewnego rodzaju naśladowanie wzoru centralnego. Wynika ono w pewnym sensie z niewiedzy, niewykorzystywania doświadczeń i dorobku wyższych uczelni w tym województwie. Prawie w każdym mieście w województwie działa coś na kształt filii czy też siedziby wyższej uczelni. Praktyką powszechną jest sprowadzanie specjalistów z Krakowa, Wrocławia, Warszawy, Łodzi, a nie korzystanie z ogromnej bazy lokalnej. To stanowi niemały problem, chociaż trzeba powiedzieć pozytywnie jeszcze o jednej rzeczy — o nowej perspektywie współpracy górnośląsko-małopolskiej oraz górnośląsko-opolskiej. Aczkolwiek Opolszczyzna to też przecież część Śląska. Mamy tworzyć wspólne dokumenty rozwoju i rozwiązywania różnych problemów społecznych, co wymaga wspólnej diagnozy zainteresowanych województw, w tym również poszczególnych subregionów. Tu też należy upatrywać specyficznej roli właśnie tych poszczególnych mikroregionów, które nie powinny po raz kolejny stracić swojej szansy politycznej.

Nikt obecnie nie jest w stanie przewidzieć, co przyniesie przyszłość ani co najlepiej będzie pasowało do szybko rozwijającego się „społeczeństwa trzeciej fali”. I to nie w doktrynie, a w praktyce społecznej, która jest najlepszym weryfikatorem założeń i prognoz.

Dlatego właśnie powinniśmy tym razem myśleć nie o jakiejś jednorazowej, masowej reorganizacji lub narzuconej z góry dramatycznej zmianie rewolucyjnej, ale o tysiącach świadomie podejmowanych, zdecentralizowanych eksperymentów, które dadzą nam szansę na wypróbowanie nowych modeli oraz sposobów i zostaną zastosowane do całych państw lub na skalę ponadnarodową.

Toffler pisze o tym, że odpowiedzialność za zmiany spoczywa przede wszystkim na nas samych. Musimy w pierwszej kolejności zacząć od siebie, ucząc się nie zamykać z góry naszych umysłów i serc na to, co nowe, nieoczekiwane i pozornie radykalne¹⁶. Powinniśmy jego zdaniem być innowatorami i reżyserami postępu społecznego.

¹⁶ A. TOFFLER: *Trzecia fala ...*, s. 338—339.

Bibliografia:

- AULEYTNER J.: *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*. Warszawa 1997.
- BELL D.: *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Warszawa 1994.
- DANECKI J.: *Jedność podzielonego czasu. Czas wolny i czas pracy w społeczeństwach uprzemysłowionych*. Warszawa 1974.
- FRĄCKIEWICZ L.: *Sfery niedostatku*. Katowice 1979.
- FRĄCKIEWICZ L.: *Starzy robotnicy na Śląsku*. Katowice 1974.
- FRIEDMAN G.: *Praca w okrucinach*. Przeł. I. TARŁOWSKA. Warszawa 1967.
- GALBRAITH J.K.: *The New Industrial State*. New York 1960.
- KOTARBIŃSKI T.: *Traktat o dobrej robocie*. W: T. KOTARBIŃSKI: *Dzieła*. T. 3. Warszawa 1976.
- MISZEWSKI B.: *Postęp społeczny*. Warszawa 1977.
- ORCZYK J.: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań 2008.
- Społeczny rozwój Polski w pracach prognostycznych*. Red. J. DANIECKI. Warszawa 1974.
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007—2013*. Oprac. MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 roku. Warszawa 2005.
- TOFFLER A.: *Szok przyszłości*. Przeł. W. OSIATYŃSKI, E. RYSZKA, E. WOYDYŁŁO-OZIATYŃSKA. Poznań 1998.
- TOFFLER A.: *Trzecia fala*. Przeł. E. WOYDYŁŁO. Warszawa 1986.

Eugeniusz Januła, dr, płk rez., wykładowca akademicki, publicysta. Autor i współautor 17 książek i ok. 700 artykułów. Poseł na Sejm RP II kadencji.



„Przeszłość niedokończona” O imitacji i zaniechaniach w reformowaniu systemu pomocy społecznej

“Past Unfinished”
Of the imitation and non-action in reforming
the social welfare system

Krzysztof Chaczko*

Abstrakt

Po rozpoczęciu transformacji systemowej, zmiany w pomocy (opiece) społecznej nastąpiły bardzo szybko, gdyż już w 1990 roku uchwalono ustawę o pomocy społecznej. W wyniku tych zmian pomoc społeczna przyjęła rolę instytucji łagodzącej społeczne skutki transformacji. Niestety, od tamtego momentu minęły niemal trzy dekady, a pomoc społeczna wciąż tkwi w realiach przemian społeczno-ekonomicznych lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Faktu tego nie zmieniła kolejna ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku. Zaniechania w reformowaniu pomocy społecznej są nad wyraz widoczne, dlatego niezbędna jest gruntowna reforma tego obszaru polityki społecznej, a szczególnie reorientacja celów, zadań

Abstract

After the transformation of the political system began, changes in social welfare system were introduced very quickly, as already in 1990 the Act on Social Welfare was passed. As a result of these changes, social welfare system played a role in mitigating the social consequences of transformation. Nearly thirty years have passed and social welfare system still functions in the realities of socio-economic changes. This situation was not changed by another Act on Social Welfare (2004). A fundamental reform of social welfare system is necessary, in particular a reorientation of objectives, tasks and instruments to free this institution from a disastrous past.

* Instytut Pracy Socjalnej, Wydział Pedagogiczny, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie (krzysztof.chaczko@up.krakow.pl).

i instrumentów, by odmienić praktykę pomocy społecznej, a wskutek tego uwolnić tę instytucję od zgubnej przeszłości.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, system pomocy społecznej, transformacja systemowa

Key words: social policy, social welfare system, transformation of the political system

Jeśli istnieje jakakolwiek wartość w zwrocie o grzechu zaniechania, to instytucja pomocy społecznej z pewnością temu podlega. Mimo że po rozpoczęciu transformacji systemowej zmiany w pomocy społecznej znacznie wyprzedziły reformy pozostałych elementów systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, bo nastąpiły już w 1990 roku, to miały one — co zupełnie naturalne — charakter dostosowawczy do warunków przemian społecznych. Tyle że minęły już niemal trzy dekady od ewolucji systemowej, a pomoc społeczna — przecież niezwykle istotna część polityk publicznych — wciąż tkwi w realiach transformacji ustrojowej.

Pierwszy etap reformy — pomoc społeczna jako osłona socjalna przed skutkami transformacji systemowej

Zmiany w systemie opieki społecznej rozważano jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W 1986 roku Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej opracowało „Założenia ustawy o pomocy społecznej”, które rok później zostały przesłane do Marszałka Sejmu jako „zamiar inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów”¹. Projekt ten rzecz jasna nie został zrealizowany, a kolejne ustalenia w tym obszarze polityki społecznej zapadły w przeddzień transformacji systemowej, tj. w czasie obrad okrągłego stołu. Podejmując decyzję o gruntownej zmianie systemu gospodarczego z mechanizmu centralnie planowanego na wolnorynkowy, należało spodziewać się społecznych kosztów tej reformy. Dlatego też, w warunkach tak znaczących zmian, pomoc społeczna z konieczności musiała przejąć wiele zadań, które w ustabilizowanych *welfare state* stanowią przedmiot działania innych instytucji polityki społecznej². „Stało

¹ H. SZURGACZ: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław 1992, s. 56. Uwagi na temat tego projektu ustawy przedstawiał A.M. ŚWIĄTKOWSKI: *Pomoc społeczna*. „Polityka Społeczna” 1987, nr 10, s. 5—8.

² J. HRYNKIEWICZ: *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*. W: *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Red. M. RYMSZA. Warszawa 2004, s. 83.

się zatem oczywiste, że pomoc społeczna wymaga gruntownej reformy, aby mogła sprostać zadaniom, które przypadły jej w związku z transformacją ustroju społeczno-politycznego oraz gospodarczego”³.

W marcu 1989 roku Podzespół ds. zdrowia porozumień okrągłego stołu ustalił ogólne kierunki reformy pomocy społecznej, które miały polegać między innymi na opracowaniu nowych form i typów świadczeń; połączeniu funkcji diagnostycznych, planistycznych oraz realizacyjnych tak, by jasna była kwestia odpowiedzialności za stopień zaspokojenia potrzeb osób objętych działaniami pomocy społecznej; uproszczeniu struktury organizacyjnej pomocy społecznej; nadaniu odpowiednich uprawnień pracownikowi socjalnemu, które pozwolą mu być rzecznikiem podopiecznego wobec różnego typu instytucji⁴. W opracowanym przy okrągłym stole harmonogramie przygotowania i wprowadzania w życie reformy przewidywano powołanie Podzespołu ds. reformy pomocy społecznej (w ramach Zespołu ds. reformy opieki zdrowotnej i społecznej), który miał opracować szczegółowy projekt zmian.

Zgodnie z zaleceniami, w październiku 1989 roku, wspomniany Podzespół ds. reformy pomocy społecznej przedstawił projekt założeń reformy pomocy społecznej. Ten 30-stronicowy dokument stanowiący „mapę drogową” rekonstrukcji systemu pomocy społecznej, zawierał założenia, iż do końca 1990 roku przeprowadzona zostanie reforma struktur pomocy społecznej oraz przyjęta zostanie nowa ustawa w tej materii. W myśl wspomnianego projektu nowa pomoc społeczna miała niwelować przewidywane negatywne skutki transformacji — pauperyzację szerokich warstw społecznych, bezrobocie oraz rozszerzanie się zjawisk tzw. patologii społecznej⁵. W projekcie reform zakładano między innymi:

- a) zmianę struktur organizacyjnych pomocy społecznej, tj. powołanie miejskich, miejsko-gminnych i gminnych ośrodków pomocy społecznej, na szczeblu wojewódzkim zaś — wojewódzkich zespołów pomocy społecznej;
- b) zastosowanie nowych sposobów finansowania w postaci środków budżetowych i pozabudżetowych, z nastawieniem na środki budżetowe jako główne źródło finansowania;
- c) rozwój kadr pomocy społecznej przez stworzenie następujących stanowisk pracy socjalnej: pracownik socjalny (dyplom pracownika socjalnego); starszy pracownik socjalny (dyplom pracownika socjalnego oraz co najmniej pięcioletni staż na stanowisku pracownika socjalnego); specjalista pracy socjalnej

³ A. WIŚNIEWSKA: *Pomoc społeczna państwa. W: Polityka społeczna w latach 1994—1996*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1996, s. 285.

⁴ *Porozumienia Okrągłego Stołu*. Oprac. W. SALMONOWICZ. Olsztyn 1989, s. 223—224.

⁵ *Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku*. Oprac. MINISTERSTWO ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35(4), s. 175.

(wyższe wykształcenie, uprawnienia starszego pracownika socjalnego oraz przygotowanie do pełnienia funkcji kierowniczych);
d) opracowanie i przyjęcie nowej regulacji ustawowej⁶.

Kolejnym krokiem w reformowaniu pomocy społecznej było przeniesienie tego obszaru działalności państwa z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej — do którego pomoc społeczna trafiła w 1960 roku — do resortu pracy. Nastąpiło to już 6 kwietnia 1990 roku mocą Ustawy o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej działań z zakresu pomocy społecznej⁷. Wiosną 1990 roku miejskie i gminne rady narodowe zaczęły powoływać zupełnie nowe instytucje — gminne (miejskie) jednostki organizacyjne w postaci ośrodków pomocy społecznej, które przejmowały wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej⁸. W styczniu 1990 roku powstał projekt ustawy o pomocy społecznej, który — po krytycznym przyjęciu — został, w kwietniu 1990 roku, zastąpiony kolejną wersją projektu ustawy o pomocy społecznej (autorstwa Herberta Szurgacza). Projekt ten, choć w toku dalszej legislacji uległ wielu zmianom, stał się dokumentem, na którym oparta została nowa ustawa o pomocy społecznej⁹.

Pierwszą od czasów Drugiej Rzeczypospolitej ustawę z obszaru pomocy społecznej przyjęto 29 listopada 1990 roku. Stanisław Nitecki twierdzi, iż jej wejście w życie (16 stycznia 1991 r.) spowodowało „zamknięcie w polskim prawodawstwie dotyczącym pomocy społecznej okresu, w którym — pomimo formalnego obowiązywania ustawy o opiece społecznej — stosowane były akty o niższym charakterze prawnym”¹⁰. Joanna Staręga-Piasek, Stanisława Golinowska oraz Zofia Morecka wskazują, iż koncepcja pomocy społecznej przyjęta wraz z ustawą z 1990 roku, oparta była na następujących filarach czy metazasadach: konstytucyjnym prawie do pomocy społecznej, rozwoju profesjonalnych służb socjalnych, zdecentralizowanych działaniach, pracy socjalnej, współdziałaniu organizacji pozarządowych w realizacji zadań oraz skupieniu na rodzinie jako adresacie działań pomocowych¹¹.

Wraz z nową ustawą o pomocy społecznej, do polskiego ustawodawstwa wprowadzono termin „pomoc społeczna” (zamiast terminu „opieka społeczna”).

⁶ Ibidem, s. 179—189.

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 29, poz. 172).

⁸ S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008, s. 23.

⁹ M. BRENK, K. CHACZKO, R. PŁASEK: *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918—2018. Podręcznik akademicki*. Warszawa [w druku].

¹⁰ Ibidem, s. 23—24.

¹¹ J. STARĘGA-PIASEK, S. GOLINOWSKA, Z. MORECKA: *Pomoc społeczna. Ocena działania instytucji*. W: *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*. Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA, S. GOLINOWSKA. Warszawa 2009, s. 202.

Termin ten, w myśl wspomnianego przepisu prawnego, oznacza instytucję polityki społecznej państwa umożliwiającą obywatelom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie mogą pokonać z użyciem własnych zasobów i możliwości. W literaturze przedmiotu odnaleźć możemy sugestię, iż sformułowana w ustawie definicja zawiera w obie następujące elementy pomocy społecznej:

- pomoc społeczna jest zadaniem organów administracji publicznej;
- adresatem tych zadań są osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej im samodzielne jej przezwyciężenie;
- przyznawane świadczenia w ramach zadań pomocy społecznej wspomnianym osobom i rodzinom nie mają charakteru ekwiwalentnego¹².

Oprócz faktu, iż ustawa o pomocy społecznej usankcjonowała zmiany organizacyjne, które następowały już od kilku miesięcy — tj. istnienie wojewódzkich zespołów pomocy społecznej oraz ośrodków pomocy społecznej, należy stwierdzić, iż symptomatyczną cechą tego przepisu było dążenie do wzmocnienia pozycji świadczeniobiorcy między innymi przez przyznanie prawa do współdecydowania o formach udzielanej pomocy¹³. To po pierwsze. Po drugie, zgodnie z wskazanymi cechami definicyjnymi w ustawie sprecyzowano uprawnienia do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, określając dwa kryteria: braku lub niewystarczającego dochodu i wystąpienia określonej trudności życiowej (np. ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, długotrwałej choroby czy bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego). I po trzecie, przepisem tym wprowadzono wachlarz świadczeń na wypadek wystąpienia wspomnianych trudności życiowych: pieniężne zasiłki stałe, okresowe i celowe; usługi opiekuńcze; pobyt w domu pomocy społecznej i ośrodkach opiekuńczych; udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania; pokrywanie wydatków na świadczenia lecznicze na zasadach przewidzianych dla emerytów i rencistów; pomoc rzeczową; pracę socjalną; pomoc w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie¹⁴.

W opinii Jerzego Krzyszkowskiego okres rozwoju pomocy społecznej w latach 1990—1999, tj. po wprowadzeniu pierwszej reformy administracyjnej, nazwać należy „niedokończoną decentralizację pomocy społecznej”¹⁵. Prowadzone przez samorządy ośrodki pomocy społecznej stały się lokalnym partnerem

¹² S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 32.

¹³ P. BŁĘDOWSKI: *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej*. W: *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1997, s. 348.

¹⁴ Art. 10—11 Ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, Nr 87, poz. 506).

¹⁵ J. KRZYSZKOWSKI: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź 2010, s. 146.

instytucji rządowych w tym obszarze (wojewódzkie zespoły pomocy społecznej oraz ministerstwo ds. zabezpieczenia społecznego). Główny problem w funkcjonowaniu takiego systemu sprowadzał się do dualizmu celów stawianych pomocy społecznej — z jednej strony, samorządowa pomoc społeczna była instrumentem wsparcia socjalnego dla ofiar transformacji systemowej, a z drugiej strony — miała prowadzić do aktywizacji klientów. Ostatecznie, rola pomocy społecznej sprowadziła się do dystrybucji środków finansowych i administracyjnej kontroli zasadności ich przyznawania, co odbyło się kosztem pracy socjalnej czy usług niematerialnych¹⁶.

Nadzieję na istotne zmiany w pomocy społecznej nadeszły wraz z reformami rządu Jerzego Buzka. Realizowana przez gabinet rządowy Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku koncepcja „czterech reform” (systemu edukacji, administracji publicznej, ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych) dotyczyła także pomocy społecznej, gdyż bezpośrednim efektem reformy administracji publicznej były zmiany instytucjonalne w tym obszarze działalności państwa¹⁷. Powstały nowe instytucje — w powiatach centra pomocy rodzinie, na szczeblu wojewódzkim zaś — regionalne ośrodki polityki społecznej (przy zarządach województw) oraz wydziały spraw społecznych (przy urzędach wojewódzkich). Jednak mimo faktu, że ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku była — jak zauważa Nitecki — jednym z częściej nowelizowanych aktów prawnych w polskim prawodawstwie¹⁸, to zmiany, które wprowadzały wspomniane nowelizacje — w tym i sygnalizowana zmiana po reformie samorządowej — nie zrewolucjonizowały systemu pomocy społecznej. Potwierdza to tabela 1, zawierająca ważniejsze nowelizacje ustawy z 1990 roku, które, choć w wymiarze ilościowym robią „wrażenie”, to pod względem jakościowym stanowiły faktycznie jedynie korektę systemu.

Wyszczególnionym w tabeli zmianom instytucjonalnym towarzyszyła ewolucja struktury klienteli pomocy społecznej. Do końca lat osiemdziesiątych XX wieku klientami opieki społecznej byli przede wszystkim ludzie starzy, osoby niepełnosprawne, rodziny wielodzietne, rodziny alkoholików czy sieroty z domów małego dziecka. Po przemianach społecznych wśród beneficjentów pomocy społecznej zaczęły przeważać osoby w wieku produkcyjnym, z reguły cieszące się dobrym zdrowiem, lecz — głównie z powodu bezrobocia — niedysponujące

¹⁶ Ibidem, s. 146—147.

¹⁷ B. SZATUR-JAWORSKA: *Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym*. W: *Regionalne aspekty reform społecznych*. Red. G. FIRLIT-FESNAK. Warszawa 2001, s. 104.

¹⁸ S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 24. Karolina Stopka twierdzi, iż okresie 13-letniego funkcjonowania ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., przepis ten nowelizowany był aż 28 razy. K. STOPKA: *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*. Warszawa 2009, s. 99.

Tabela 1

Ważniejsze nowelizacje ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. dokonywane w latach 1992—2003

Rok	Podstawa prawna	Zakres zmian
1	2	3
1992	Ustawa z 1 sierpnia 1992 r. w sprawie zmiany ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 3210)	<ul style="list-style-type: none"> — rozszerzenie zakresu zadań własnych gminy (pomoc przeznaczona na ekonomiczne usamodzielnienie się; usługi opiekuńcze świadczone osobom w rodzinie; przyznawanie zasiłków celowych z tytułu zdarzenia losowego); — zmiana zasad przyznawania i wysokości zasiłku stałego i okresowego (wysokość miała być ustalona w relacji nie do minimalnej emerytury, lecz do przeciętnej płacy z kwartału ostatniej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych — 28% płacy); — podniesienie progu dochodowego z 90% minimalnej emerytury do 100%;
1996	Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 100, poz. 459) oraz ustawa z 6 grudnia 1996 r. w sprawie zmiany ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 147, poz. 687)	<ul style="list-style-type: none"> — zmiana zasad ustalania kryterium dochodowego (wprowadzenie kwotowego progu dochodowego, mającego podlegać waloryzacji w zależności od tempa wzrosty cen); — wprowadzenie nowych świadczeń (renta socjalna, zasiłek okresowy gwarantowany, specjalny zasiłek okresowy, specjalny zasiłek celowy); — zmiana zasad ustalania odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej; — doprecyzowanie obowiązków ciężących na pracownikach socjalnych;
1998	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578) oraz ustawa z 5 czerwca o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576)	<ul style="list-style-type: none"> — wprowadzenie nowych struktur organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie powiatowym (powiatowe centra pomocy rodzinie); — wprowadzenie nowych struktur organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie samorządu wojewódzkiego (regionalne ośrodki polityki społecznej); — przeniesienie z resortu oświaty zadań dotyczących pomocy rodzinie (rodziny zastępcze, pomoc w usamodzielnieniu osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, instytucjonalna pomoc rodzinie); — włączenie do systemu pomocy społecznej placówek opiekuńczo-wychowawczych;

cd. tab. 1

1	2	3
2001	Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 72, poz. 748) oraz ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie zabezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 154, poz. 1792)	— wprowadzenie nowych świadczeń (macierzyński zasiłek okresowy oraz macierzyński zasiłek jednorazowy); — zmiany w regulacjach dotyczących rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych; — zmiany w regulacjach dotyczących specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego;
2003	Ustawa z 23 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268)	— przeniesienie świadczenia w postaci renty socjalnej z systemu pomocy społecznej do systemu ubezpieczeń społecznych.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie wyróżnionych aktów prawnych oraz S. GOLINOWSKA, I. TOPIŃSKA: *Pomoc społeczna — zmiany i warunki skutecznego działania*. Warszawa 2002, s. 19—23; S. NITECKI: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008, s. 25—29; A. WIŚNIEWSKA: *Pomoc społeczna państwa*. W: *Polityka społeczna w latach 1994—1996*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1996 s. 290—301.

wystarczającymi środkami na utrzymanie¹⁹. O ile w okresie „szoku transformacyjnego” ta cecha pomocy społecznej w postaci osłon socjalnych dla osób pozbawionych pracy nie budziła zastrzeżeń, a wręcz była pożądana, o tyle w kolejnych latach zaczęto coraz częściej stawiać pytania o istotę, cele, a w konsekwencji o dalszy rozwój pomocy społecznej. Józefina Hrynkiewicz twierdziła na przykład, iż pomoc społeczna wpadła w „pułapkę filantropii”, która wynika z faktu zastosowania na szeroką skalę osłon socjalnych, co prowadzi do błyskawicznego wzrostu liczby podopiecznych (uzależnienia ich od osłon socjalnych), a w konsekwencji — do niewydolności systemu²⁰. Wspomniane pytania dotyczyły zatem strukturalnych elementów funkcjonowania systemu pomocy społecznej: permanentnej nieefektywności, dominacji zasiłków pieniężnych, braku działań aktywizujących, wieloletniego przywiązania klientów do instytucji pomocowych czy w ogóle niedofinansowania systemu.

¹⁹ *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*. Red. M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 1993, s. 15.

²⁰ J. HRYNKIEWICZ: *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989—1991*. Warszawa 1992, s. 24

W debacie na temat pomocy społecznej, prowadzonej do przyjęcia nowej ustawy w tej materii w 2004 roku, można było wyodrębnić dwie fazy dyskursu²¹:

- pierwsza faza debaty, zamykająca się w latach 1994—1996, zakończona została przyjęciem nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z 1996 roku; w jej ramach można było wyróżnić dwa nurty badawcze: pierwszy miał związek z badaniami nad zjawiskiem ubóstwa w Polsce prowadzonymi głównie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych²²; wyniki wspomnianych badań stały się podstawą do sformułowania wniosków na temat zmian w systemie pomocy społecznej, między innymi wprowadzenia odmiennych form pomocy dla różnych grup ubogich, instytucjonalnej dywersyfikacji źródeł pomocy czy dofinansowania przedszkoli i szkół w pełnieniu przez te instytucje funkcji wychowawczych i socjalnych; z kolei drugi nurt badawczy związany był z koncepcją minimalnego dochodu gwarantowanego; dążenie do wprowadzenia takiego dochodu podyktowane było nie tylko przesłankami ideologicznymi, ale także próbą likwidacji problemów ekonomicznych pomocy społecznej, głównie niedofinansowania ośrodków pomocy społecznej; debata nad minimalnym dochodem gwarantowanym w pomocy społecznej została rozwiązana w sposób połowiczny — w 1996 roku wprowadzono rentę socjalną, ograniczając jednocześnie wysokość dochodu uprawniającego do korzystania ze świadczeń pieniężnych w pomocy społecznej;
- druga faza debaty, rozpoczęta wspomnianym już dojściem do władzy Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności, a także koncepcjami reformy przyjętych rozwiązań w pomocy społecznej, między innymi określeniem progów dochodów i wysokości świadczeń pieniężnych w pomocy społecznej oraz (ponownie) kwestią ustalenia minimalnego dochodu gwarantowanego powiązanego z kategorią minimum socjalnego; w trakcie tej fazy dyskusji nad funkcjonowaniem pomocy społecznej ujawniły się także kwestie współpracy instytucji pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi czy kwestia samej idei pomocy społecznej, która w coraz większym stopniu zaczęła wychodzić poza tradycyjne ramy związane z problemem ubóstwa²³; ta faza także zakończyła się zmianami w omawianym obszarze polityki społecznej w postaci kolejnych nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w latach 1999—2001 (por. tab. 1), a ostatecznie przyjęciem zupełnie nowej ustawy o pomocy społecznej w 2004 roku.

²¹ S. GOLINOWSKA ET AL.: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*. Warszawa 2000, s. 135—137.

²² Zob. na ten temat: *Polityka społeczna w latach 1993—1994 na tle przemian okresu transformacji*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1995.

²³ S. GOLINOWSKA ET AL.: *Dekada polskiej polityki społecznej...*, s. 137.

Drugi etap reformy — imitowane zmiany w pomocy społecznej

Drugi etap zmian w pomocy społecznej miał się rozpocząć wraz z reformą samorządową i nową ustawą w tej materii. Przyjęcie ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku było z jednej strony wyrazem działań dostosowawczych polskich unormowań prawnych w tym zakresie do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej, a z drugiej strony stanowiło reakcję na koncepcje zmian, jakie pojawiły się w tym obszarze polityki społecznej około 2002 roku. Uwaga ta dotyczy szczególnie konceptu podsystemu świadczeń rodzinnych, który miał dopełniać system bezpieczeństwa socjalnego państwa oraz zintegrować dotychczasowe, rozproszone działania w tym obszarze²⁴. Przyjęcie w 2003 roku ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym wydzielenie tych świadczeń z pomocy społecznej, spowodowało korektę systemu. Idąc śladem tych zmian, projektodawca nowego przepisu z obszaru pomocy społecznej zaplanował ukierunkowanie priorytetów pomocy społecznej na wspieranie beneficjentów w przewyżnianiu trudności życiowych: „Zmiany w pomocy społecznej koncentrują się na walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Cele te mają być osiągnięte przez tworzenie warunków materialnego bytu, wspieranie dochodu rodzin ubogich, integrowanie ze środowiskiem osób zagrożonych wykluczeniem”²⁵.

Nowa ustawa o pomocy społecznej zawierała między innymi następujące zmiany:

- nowe kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń pieniężnych (niepodlegające waloryzacji);
- uproszczony katalog świadczeń z podziałem na świadczenia pieniężne i niepieniężne (przy zachowaniu obowiązujących wcześniej form pomocy pieniężnej);
- nowe formy pracy z klientem pomocy społecznej, między innymi dzięki wykorzystaniu kontraktu socjalnego;
- nowe zasady odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej (w pierwszej kolejności opłaty ponosił pensjonariusz, następnie jego rodzina, a na końcu gmina);
- nowe formy rodzinnej opieki zastępczej w postaci wielodzietnych rodzin zastępczych i specjalistycznych rodzin zastępczych;
- przepisy w kwestii pomocy uchodźcom;
- nowe zasady uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodu pracownika socjalnego w postaci dopuszczania do tego zawodu tylko absolwentów studiów o kierunku „praca socjalna”;

²⁴ J. HRYNKIEWICZ: *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej...*, s. 105.

²⁵ *Ibidem*, s. 106.

— nowe regulacje w sprawie finansowania świadczeń, między innymi najczęściej udzielane świadczenie pieniężne w pomocy społecznej — zasiłek okresowy stał się zadaniem własnym gminy (w gestii budżetu centralnego pozostały tylko zasiłki stałe, świadczenia dla uchodźców, zasiłki celowe przyznawane w razie klęski żywiołowej, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz środowiskowe domy samopomocy)²⁶.

Nowa ustawa potwierdziła także ukształtowany po reformie samorządowej z 1999 roku podział zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego:

- gminy (ośrodki pomocy społecznej) zobowiązane zostały między innymi do przyznawania zasiłków pieniężnych (celowych, okresowych i stałych), organizowania świadczeń opiekuńczych, udzielania schronienia, pracy socjalnej, poradnictwa czy prowadzenia domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym;
- powiatom (powiatowe centra pomocy rodzinie) przypadła rola ponoszenia odpowiedzialności za prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, za pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, za pomoc cudzoziemcom, za prowadzenie domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia o zasięgu ponadgminnym, a przede wszystkim rola instytucji pieczy zastępczej;
- województwa (regionalne ośrodki polityki społecznej) zobowiązano do opracowania strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, organizowania kształcenia kadr pomocy społecznej oraz diagnozowania i monitorowania wybranych problemów społecznych w regionie²⁷.

Elementy kontroli i koordynacji działań pomocy społecznej pozostały zaś domeną administracji rządowej: wojewodów (wydziałów spraw społecznych) oraz ministra odpowiedzialnego za zabezpieczenie społeczne²⁸. Strukturę systemu pomocy społecznej (przedstawioną na schem. 1) można określić jako rozbudowaną o charakterze horyzontalnym, co jednak nie zmieniło faktu niskiej efektywności systemu.

Ponadto, w literaturze przedmiotu spotkać można opinię, iż trudno dostrzec racjonalne powody przyjęcia zupełnie nowej ustawy o pomocy społecznej w 2004 roku, i raczej należałoby mówić o imitacji niż postępie, gdyż „różnice między zapisami »starej« i »nowej« ustawy, to dla funkcjonowania systemu pomocy społecznej [...] nic istotnie nowego. Zakres proponowanych innowacji jest w istocie ograniczony [...]. Za hasłem »nowej ustawy« nie kryje się nic

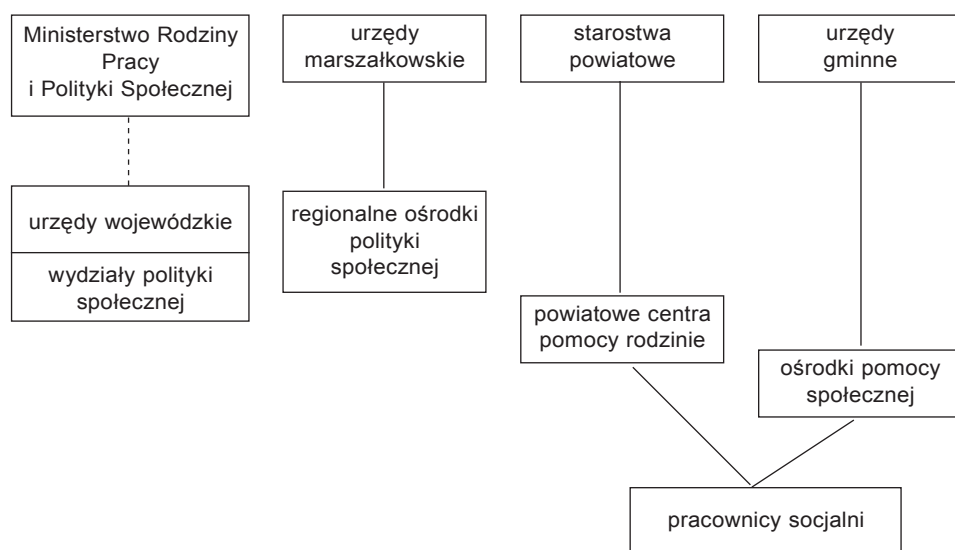
²⁶ Ibidem, s. 107—109; T. KAŻMIERCZAK: *Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej*. „Analizy i Opinie” 2003, nr 17, s. 4.

²⁷ Zob. art. 17—21 Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593 ze zm.). Por. też: B. KOŁACZKOWSKI, M. RATAJCZAK: *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*. Warszawa 2013, s. 80—115.

²⁸ Zob. I. SIERPOWSKA: *Zadania, organizacja i kadry pomocy społecznej*. W: *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*. Red. I. SIERPOWSKA. Warszawa 2016, s. 244—285.

poza nowelizacją starej. Co więcej, część wnoszonych zmian stanowi kontynuację wcześniejszych nowelizacji. Dotyczy to w szczególności zmiany być może najbardziej doniosłej — uczynienia z zasiłków okresowych zadania własnego gmin. Przesuwanie zadań z grupy zadań zleconych (tj. finansowanych z budżetu państwa) do grupy zadań własnych samorządów (tj. finansowanych z budżetów gmin lub powiatów) oddaje podstawowy kierunek ewolucji obecnego systemu pomocy społecznej od chwili jego powstania w 1990 roku²⁹.

Schemat 1



Źródło: Opracowanie własne

W istocie, wydaje się, iż najistotniejszymi konsekwencjami przyjęcia nowej regulacji w obszarze pomocy społecznej było wzmocnienie pozycji samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie zadań własnych oraz uporządkowanie katalogu świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Kluczowy problem systemu pomocy społecznej — bardzo niska efektywność powiązana z dominacją zasiłków pieniężnych i marginalizacją działań usamodzielniających — praktycznie w ogóle nie został dotknięty.

Patrząc z tej perspektywy, ustawa z 2004 roku była jedynie atrapą reformy, imitacją zmian. Wyraźnie pokazują to dane Głównego Urzędu Statystycznego. Od wielu lat grupą szczególnie często korzystającą z pomocy społecznej są niepracujące osoby w wieku produkcyjnym. W 2014 roku 45,9% ogółu beneficjentów pomocy społecznej znajdowało się w tak określonym wieku — 24,4% z tej

²⁹ T. KAŻMIERCZAK: *Ocena rządowego projektu ustawy...*, s. 4.

grupy to były osoby bezrobotne, a 21,5% to osoby bierne zawodowo (z powodu choroby, niepełnosprawności, rozpoczynania bądź kontynuowania nauki czy obowiązków rodzinnych związanych z opieką nad dziećmi)³⁰. Wśród zdefiniowanej grupy zaledwie 19,3% osób po raz pierwszy skorzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Pozostałe osoby, czyli około 80%, korzystały z pomocy społecznej regularnie od kilku lat³¹. Jeśli chodzi o świadczenia pieniężne, to w omawianym 2014 roku wśród 1146 tys. ogółu gospodarstw korzystających z pomocy społecznej (tj. 8,4% wszystkich gospodarstw jedno- i wieloosobowych w Polsce) z pomocy pieniężnej korzystało aż 92% tych beneficjentów³². I to wszystko w warunkach ustawowego zadania pomocy społecznej w postaci podejmowania działań zmierzających do „życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”³³.

Podobne ustalenia odnaleźć można także w opracowaniach naukowych. Według obliczeń, w 2010 roku pomoc społeczna udzieliła 15 mln jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym (tj. takich, które nie zakładają usamodzielnienia beneficjenta, np. pobyt w domu pomocy społecznej czy usługi opiekuńcze), przy niecałych 3 mln świadczeń o charakterze działań pomocowych (zakładających cel w postaci usamodzielnienia beneficjenta, np. poradnictwo, praca socjalna czy pomoc przeznaczona na ekonomiczne usamodzielnienie); wartość świadczeń o charakterze opiekuńczym zaś oszacowano na ponad 2 mld zł, przy zaledwie nieco ponad 632 mln zł na działania pomocowe³⁴. Mówiąc inaczej — w zasygnalizowanym roku aż o 400% większy był udział pomocy społecznej w realizacji jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym niż pomocowym; z kolei wartość jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym była o ponad 200% wyższa niż wartość świadczeń o charakterze pomocowym³⁵.

Już w 2000 roku, czyli dziesięć lat po transformacji systemowej, Tomasz Kaźmierczak sugerował, iż w polskiej pomocy społecznej spotykają się rozwiązania charakterystyczne dla różnych koncepcji organizacji tego obszaru polityki społecznej. Badacz wymienia koncepcje: rezydualną (np. zasiłki pieniężne), instytucjonalną (np. usługi) oraz badania stopy życiowej (właściwą dla techniki opiekuńczej zabezpieczenia społecznego), co oznacza, iż wciąż mamy do czynienia z modelem pomocy społecznej charakterystycznym dla okresu transfor-

³⁰ *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2014 roku*. Oprac. GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY. Kraków 2015, s. 45.

³¹ *Ibidem*, s. 47.

³² *Ibidem*, s. 65.

³³ Art. 3.2 Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593 ze zm.).

³⁴ K. CHACZKO: *Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających*. „Teraźniejszość — Człowiek — Edukacja” 2017, T. 20, nr 1(77), s. 117—118.

³⁵ *Ibidem*, s. 118—119.

cji³⁶. Dopiero ponad dekadę później do podobnych wniosków doszło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, twierdząc, iż dotychczasowy model pomocy społecznej wymaga reform, gdyż „pierwotnie łagodził społeczne koszty reform gospodarczych lat 90-tych, koncentrując się na wspieraniu najuboższych, którzy nie potrafili odnaleźć się w nowej rzeczywistości społecznej”³⁷. W związku z tym w 2013 roku strona rządowa zaproponowała zmiany w systemie pomocy społecznej, które miały przyczynić się do tego, że „przyznawane świadczenia, oferowane usługi socjalne, w tym praca socjalna, odpowiadały rzeczywistym potrzebom i możliwościom osób i rodzin, a zastosowane mechanizmy bardziej mobilizująco i aktywizująco wpływały na ich postawy oraz poprawę gotowości aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym współdziałania z lokalnym środowiskiem społecznym”³⁸.

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku — gdyż w tej formie planowano wprowadzić zmiany — zawierała między innymi następujące elementy:

- a) zmianę celów pomocy społecznej (poprzez nakierunkowanie na działania profilaktyczne i aktywizujące) oraz przeformułowanie katalogu świadczeń pieniężnych;
- b) modyfikację struktury organizacyjnej na szczeblu gmin i powiatów oraz wdrożenie do systemu pomocy społecznej podmiotów niepublicznych;
- c) utworzenie nowych specjalności zawodowych pracowników socjalnych oraz wprowadzenie nowych form kontraktu socjalnego;
- d) wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej³⁹.

Co ciekawe, wspomniana planowana nowelizacja paradoksalnie mogła wprowadzić w systemie pomocy społecznej poważniejsze zmiany niż omawiana uprzednio zupełnie nowa ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku. Przeobrażenie wewnętrznej struktury organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie między innymi w celu oddzielenia pracy socjalnej od działalności administracyjnej związanej z wypłacaniem zasiłków pieniężnych oraz wprowadzenie nowych niepublicznych podmiotów (Agencji Usług Socjalnych), mających wykonywać zadania zlecone (np. usługi) przez gminy — mogły znacznie zmienić funkcjonowanie tego obszaru polityki społecznej⁴⁰. Jednak pomimo przejścia wielu etapów uzgodnień społecznych

³⁶ T. KAŹMIERCZAK: *Pomoc społeczna*. W: *Encyklopedia socjologii*. T. 3. Red. Z. Bok-szański. Warszawa 2000, s. 149.

³⁷ *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*. Oprac. MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Warszawa 2014, s. 3.

³⁸ *Ibidem*, s. 6.

³⁹ *Projekt założeń projektu ustawy ...*, s. 5—6.

⁴⁰ Sceptycznie na efekty nowelizacji ustawy o pomocy społecznej zapatrywał się z kolei T. Kaźmierczak, twierdząc, iż „coś będzie działać lepiej, coś gorzej, ale transformacja systemu nie nastąpi; pomoc społeczna trochę może zmieni oblicze, ale w istocie pozostanie taką,

i międzyresortowych, w których konsekwencji powstały aż dwie wersje projektu zmiany ustawy o pomocy społecznej, w 2014 roku zaniechano wprowadzania nowelizacji, a projekt zatrzymał się w Komitecie Stałym Rady Ministrów. Nie wydaje się także, by nowo powołane w 2015 roku władze były zainteresowane projektem reformy opracowanym przez poprzedników. Krótko mówiąc, transformacyjna przeszłość pomocy społecznej znów wygrała z przyszłością.

Podsumowanie

System pomocy społecznej tworzony w okresie transformacji systemowej stanowił faktycznie rekonstrukcję systemu obowiązującego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Rekonstrukcja ta polegała na tym, iż pewne elementy PRL-owskiego systemu opieki społecznej uległy całkowitej zmianie, a niektóre tylko w niewielkim stopniu zostały zmodyfikowane. W stosunku do poprzedniego systemu zmieniono po pierwsze, usytuowanie systemu (przeniesienie z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy); po drugie, utworzono gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie; po trzecie, rozdzielono zadania pomocy społecznej na przynależne administracji rządowej i samorządowej. Natomiast — jak zaznacza Piotr Broda-Wysocki — „niewielkim zmianom uległ katalog i formy świadczeń (typy zasiłków i formy pomocy)”⁴¹. Jest to istotna uwaga, gdyż powtarzając za Herbertem Szurgaczem — to właśnie świadczenia decydują o roli i zadaniach pomocy społecznej⁴².

Nie należy także zapominać, że głównym celem tego systemu było „zapewnienie ochrony socjalnej — minimalizowanie społecznych kosztów transformacji, których rozmiary były wówczas trudne do przewidzenia. Z misji tej pomoc społeczna niewątpliwie się wywiązała. Obecnie wyzwaniem nie jest ochrona najsłabszych, ale stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, tak, by dla najsłabszych znalazło się miejsce w społeczeństwie, a nie na jego margine-

jaką znamy. I nie może być inaczej, bowiem zmiany wprowadzane jedynie w trybie nowelizacji już istniejących regulacji prawnych mają z góry określone ramy, co zasadniczo ogranicza charakter i zakres tego, co zmienione być może. Tymczasem w moim przekonaniu [...] skala i rodzaj potrzebnych pomocy społecznej przekształceń wymaga znacznie więcej — transgresyjnej odwagi i determinacji, koncepcyjnej i politycznej, bo bez nich realna przebudowa ważnego przecież obszaru polityki społecznej nie nastąpi”. T. KAZMIERCZAK: *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27(4), s. 105.

⁴¹ P. BRODA-WYSOCKI: *Stare i nowe funkcje pomocy społecznej*. W: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*. Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA. Warszawa 2003, s. 310.

⁴² H. SZURGACZ: *Wstęp do prawa pomocy...*, s. 34.

sie [...]. Konieczna jest przede wszystkim redefinicja zadań i sięgnięcie po nowe instrumenty⁴³. Niestety, komentarz ten pisany w 2003 roku wciąż zachowuje aktualność.

Nieimitacyjne zmiany w pomocy społecznej, polegające choćby na oddzieleniu funkcji opiekuńczych od pomocowych czy odłączeniu świadczeń pieniężnych od usług społecznych⁴⁴ muszą bezwzględnie nastąpić. „Przeszłość niedokończona”, która ciąży na pomocy społecznej, musi zostać dokończona w postaci zamknięcia etapu związanego z realizacją funkcji osłonowej podczas transformacji systemowej. Zamknąć ten etap mogą tylko śmiało strukturalne zmiany w pomocy społecznej. Tyle, że tak radykalne reformy — które przecież dotkną sporą część kadr pomocy społecznej — wymagają najwięcej odwagi i determinacji, zarówno politycznej, jak i społecznej.

Bibliografia

- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2014 r.* Oprac. GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY. Kraków 2015.
- BLĘDOWSKI P.: *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej.* W: *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie.* Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1997.
- BRENK M.: *Ośrodki Pomocy Społecznej w systemie polityki społecznej państwa.* „Praca Socjalna” 2015, nr 5.
- BRENK M., CHACZKO K., PŁASEK R.: *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918—2018. Podręcznik akademicki.* Warszawa 2018 [w druku].
- BRODA-WYSOCKI P.: *Stare i nowe funkcje pomocy społecznej.* W: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji.* Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA. Warszawa 2003.
- CHACZKO K.: *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu „Rodzina 500 Plus”.* „Praca Socjalna” 2016, nr 3.
- CHACZKO K.: *Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających.* „Teraźniejszość — Człowiek — Edukacja” 2017, T. 20, nr 1(77).
- GOLINOWSKA S. ET AL.: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku.* Warszawa 2000.
- GOLINOWSKA S., TOPIŃSKA I.: *Pomoc społeczna — zmiany i warunki skutecznego działania.* Warszawa 2002.

⁴³ T. KAŻMIERCZAK: *Ocena rządowego projektu ustawy...*, s. 6.

⁴⁴ Zob. np. projekt zmian w tej materii: K. CHACZKO: *(R)ewolucja wyobrażona. O propozycji zmian w systemie pomocy społecznej przy wykorzystaniu programu „Rodzina 500 Plus”.* „Praca Socjalna” 2016, nr 3.

- HRYNKIEWICZ J.: *Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989—1991*. Warszawa 1992.
- HRYNKIEWICZ J.: *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej*. W: *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Red. M. RYMSZA. Warszawa 2004.
- KAŹMIERCZAK T.: *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27(4).
- KAŹMIERCZAK T.: *Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej*. „Analizy i Opinie” 2003, nr 17.
- KAŹMIERCZAK T.: *Pomoc społeczna*. W: *Encyklopedia socjologii*. T. 3. Red. Z. BOKSZAŃSKI. Warszawa 2000.
- KOŁACZKOWSKI B., RATAJCZAK M.: *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*. Warszawa 2013.
- KRZYSZKOWSKI J.: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź 2010.
- NITECKI S.: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa 2008.
- Polityka społeczna w latach 1993—1994 na tle przemian okresu transformacji*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1995.
- Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*. Red. M. SZYLKO-SKOCZNY. Warszawa 1993.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*. Oprac. W. SALOMONOWICZ. Olsztyn 1989.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*. Oprac. MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Warszawa 2014.
- SIERPOWSKA I.: *Zadania, organizacja i kadry pomocy społecznej*. W: *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*. Red. I. SIERPOWSKA. Warszawa 2016.
- STARĘGA-PIASEK J., GOLINOWSKA S., MORECKA Z.: *Pomoc społeczna. Ocena działania instytucji*. W: *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*. Red. B. BALCERZAK-PARADOWSKA, S. GOLINOWSKA. Warszawa 2009.
- SZATUR-JAWORSKA B.: *Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym*. W: *Regionalne aspekty reform społecznych*. Red. G. FIRLIT-FESNAK. Warszawa 2001.
- SZURGAC H.: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław 1992.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 29, poz. 172).
- WIŚNIEWSKA A.: *Pomoc społeczna państwa*. W: *Polityka społeczna w latach 1994—1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*. Red. S. GOLINOWSKA. Warszawa 1996.
- ZALEWSKI D.: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa 2005.

Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku. Oprac. MINISTERSTWO ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35(4).

Krzysztof Chaczko, dr nauk o polityce, adiunkt oraz zastępca dyrektora Instytutu Pracy Socjalnej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Zajmuje się ewolucją struktury pomocy społecznej w Polsce oraz funkcjonowaniem państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*) w Izraelu i Polsce.

Partie polityczne i systemy partyjne



Reformy Prawa i Sprawiedliwości — nowy kierunek rozwoju państwa czy skuteczna strategia wyborcza?

The Law and Justice party's reforms
— new direction of development of the state
or effective electoral strategy?

Rafał Miernik*

Abstrakt

Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie o to, czy reformy proponowane przez Prawo i Sprawiedliwość stanowią nowy kierunek rozwoju państwa, czy też może są elementem strategii, dzięki której partia polityczna zdobywa bardzo wysokie, jak na polskie warunki, poparcie społeczne, tworząc kapitał przed przyszłymi wyborami samorządowymi i parlamentarnymi. Zwrócono uwagę na programy polityczne i wyborcze PiS oraz na reformy, które partia ta zaproponowała w ciągu dwóch lat sprawowania rządów. Wskazano również na poparcie społeczne dla reform przeprowadzanych przez Prawo i Sprawiedliwość. Ponadto scharakteryzowano strategię wchłaniania, która polega na przejmowaniu założeń pro-

Abstract

The article is an attempt to answer the question whether the reforms proposed by Law and Justice party (PiS) are a new direction of the state development or whether they are an element of the strategy, thanks to which the political party acquires very high (for Polish conditions) social support, creating capital before future local and parliamentary elections. The author paid attention to PiS' political and electoral programs and to the reforms proposed by the party within 2 years of governance. The article also points to public support for reforms carried out by the Law and Justice party. In addition, the strategy of absorption, which consists in taking over frameworks of other parties' programs in order to take over their

* Instytut Zarządzania, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (rmiernik@yahoo.ca).

gramowych innych partii w celu przejęcia ich elektoratu. Strategia ta związana jest z dążeniem partii do poszerzania rynku i skierowaniem swojej oferty do nowych, atrakcyjnych segmentów wyborców.

Słowa kluczowe: reforma, strategia wyborcza, strategia wchłaniania

electorate, is characterised. This strategy is related to the party's pursuit of expanding the market and directing its offer at new and attractive voter segments.

Key words: reform, election strategy, strategy of absorbing

Wprowadzenie

W trakcie kampanii wyborczych partie polityczne prezentują swoje programy wyborcze, przyjmujące często formę recept na zastaną rzeczywistość, ocenianą negatywnie przez partie opozycyjne i pozytywnie przez partie sprawujące władzę. Przyjęcie określonego programu wyborczego jest wypadkową wielu czynników, takich jak: programy konkurencji, ocena sytuacji podmiotu na rynku wyborczym, oczekiwania wyborców, a w mniejszym stopniu możliwości realizacji, zarówno finansowe (budżet państwa), jak i organizacyjne (możliwości techniczne realizacji). Należy zadać pytania: Czy strategia jest tylko narzędziem mającym doprowadzić do zwycięstwa i realizacji nowej wizji państwa, czy też przedstawiona wizja państwa odpowiada nastrojom społecznym, a partia właściwie odczytała kierunki zmian, których oczekuje społeczeństwo, na tyle trafnie, że pozwala to wygrać wybory i utrzymywać wysokie poparcie społeczne w dłuższym okresie?

Działania partii politycznych i ich programy można oceniać przez pryzmat strategii partii i jej pozycji na rynku wyborczym. Oczekiwania wyborców wydają się siłą napędową partii politycznych (program jako odpowiedź na potrzeby obywateli), jednak to konkurencja na rynku wyborczym determinuje w dużym stopniu zachowania partii i wymusza pozycjonowanie oferty na rynku na tyle skuteczne, by partia mogła realizować własną wizję funkcjonowania państwa. Znalezienie „złotego środka” pomiędzy programem partii i jej celami a oczekiwaniami wyborców nie jest jeszcze gwarancją zwycięstwa. W programie wyborczym należy wziąć pod uwagę działania partii konkurencyjnych. Pozycjonowanie oferty to jedno z istotnych działań przy komponowaniu strategii wyborczej. Jeżeli celem partii politycznej jest zwycięstwo w wyborach (uzyskanie jak najwyższego poparcia), to musi ona być „wrażliwa” na sygnały płynące z otoczenia, a propozycje ujęte w programach politycznych muszą być osadzone w strategii wyborczej. Warto też zwrócić uwagę na możliwości generowania potrzeb i oczekiwań społecznych, co związane jest z podejmowaniem przez partie polityczne działań socjotechnicznych, często opartych na lęku, strachu, wskazywaniu na często fikcyjne zagrożenia.

Biorąc pod uwagę wynik wyborczy oraz poparcie po dwóch latach rządów wydaje się, że Prawo i Sprawiedliwość odpowiada nie tylko na potrzeby (rzeczywiste lub wygenerowane) wybranych w trakcie kampanii wyborczej segmentów wyborców, ale także poszerzyło grono odbiorców, sprowadzając jednocześnie inne partie polityczne do roli mało znaczących oponentów. W artykule przytoczono liczne badania Centrum Badania Opinii Społecznej dotyczące reform Prawa i Sprawiedliwości i odniesiono je do programu tej partii.

Jak zauważają Wojciech Cwalina i Andrzej Falkowski, w ostatnich latach doszło do przesunięcia akcentu w działaniach polityków z ideologii określonej światopoglądem w kierunku pragmatycznym, wrażliwym na nastroje i potrzeby obywateli¹. Analizując kampanie z lat dziewięćdziesiątych i z początku XXI wieku w Polsce, należy zgodzić się z powyższym, gdyż większość partii uszczegóławiała programy, zwracając uwagę nie na kwestie ideologiczne, a na konkretne problemy (tzw. kiełbasa wyborcza) oraz (choć w mniejszym stopniu) działania mające je rozwiązywać. Kwestie ideologiczne dla większości partii politycznych, jeżeli się pojawiały, były jedynie tłem, uzupełnieniem wizerunku, były przekształcane w konkretne punkty programów wyborczych. Prawo i Sprawiedliwość, funkcjonujące przez osiem lat na polskiej scenie politycznej w roli opozycji wypracowało i skutecznie zastosowało strategię połączenia przyjętego światopoglądu, silnie go akcentując (czy też skutecznie wykorzystując, dzięki sprzyjającym warunkom), z konkretnymi propozycjami, z determinacją realizowanymi w ciągu dwóch lat sprawowania rządów.

W niniejszym artykule zwrócono uwagę na propozycje wyborcze PiS, decyzje podejmowane przez tę partię w ciągu dwóch lat sprawowania rządów oraz na narzędzia, z których użyciem realizuje polityki publiczne² zgodnie z własną wizją: zmian w edukacji, działań z zakresu polityki społecznej, takich jak zmiany w systemie emerytalnym, wsparcie dla rodzin i poprawę sytuacji demograficznej oraz zmiany w sądownictwie. Prawo i Sprawiedliwość traktuje politykę społeczną jako narzędzie przynoszące poparcie społeczne, a zmiany ustrojowe, choć niezwykle istotne, przeprowadzane są niejako „przy okazji”. Zmiany w sądownictwie oparte mają być na odgórnej regulacji, która powinna doprowadzić do podnoszenia standardów wśród określonej grupy zawodowej poprzez wymianę kadr. Warto zauważyć, że PiS prezentuje swoje propozycje nie tylko jako zgodne z oczekiwaniami społecznymi, ale też podkreśla, że reformy przeprowadzane są we współpracy i w konsultacji z zainteresowanymi środowiskami.

¹ Zob. W. Cwalina, A. Falkowski: *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*. Gdańsk 2006, s. 15.

² Polityka publiczna obejmuje wszystkie obszary problemowe z kategorii spraw publicznych, których rozwiązania oczekuje się od rządu, zob. M. Sakowicz: *Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. Osinski, I. Zawiślińska. Warszawa 2016, s. 40.

Partia w swoich programach politycznych i wyborczych diagnozuje problemy³, proponuje rozwiązania i je wdraża. Analizując działania podejmowane przy realizacji reformy edukacji oraz informacje prezentowane na stronach internetowych Ministerstwa Edukacji Narodowej, należy domniemywać, że Ministerstwo przygotowało diagnozę problemu, zaproponowało rozwiązania, wybrało najlepsze (zdaniem minister Anny Zalewskiej – prowadząc szerokie konsultacje społeczne), na bieżąco reaguje na pojawiające się problemy, na przykład bezrobocie wśród nauczycieli, i monitoruje rezultaty. Ponadto przygotowano agendę reformy (opublikowana na stronach MEN), sformułowało cele, podjęto decyzję, przeprowadzono implementację. Etapy rozwiązywania problemów są więc zgodne z tymi, jakie zaprezentował Michael Howlett: diagnozą problemu, propozycjami rozwiązań, wyborem rozwiązania, wdrażaniem rozwiązania, monitorowaniem rezultatów, oraz z etapami kształtowania polityki publicznej: ustaleniem agendy, formułowaniem polityki, podejmowaniem decyzji, implementacją polityki, ewaluacją polityki⁴.

Strategia wchłaniania założeń programowych

Prawo i Sprawiedliwość, jako silny podmiot na polskiej scenie politycznej, wykorzystywało swoją pozycję do przejmowania elektoratów mniejszych, bliższych ideowo lub widzących możliwości współpracy partii politycznych. Ligę Polskich Rodzin i Samoobronę powszechnie traktowano jako „przystawki” Prawa i Sprawiedliwości. Wyniki wyborcze tych trzech ugrupowań w 2007 roku świadczą o skuteczności strategii PiS⁵. Rozłam w Prawie i Sprawiedliwości, wykluczenie między innymi Zbigniewa Ziobry z tej partii w 2011 roku oraz

³ W programie Prawa i Sprawiedliwości czytamy: „Naprawa państwa musi być realizowana równocześnie z działaniami w sferze gospodarczej i społecznej. W celu zespolenia tych działań w zwarty plan, należy wykonać diagnozę sytuacji. Poprzedzić ją musi najogólniejsze sformułowanie potrzeb związanych z dążeniem do naprawy rodziny i wyjściem z pułapki średniego rozwoju” w: *Zdrowie — Praca — Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*. Warszawa 2014, s. 13 — <http://old.pis.org.pl/dokumenty.php> (dostęp: 18.11.2017).

⁴ M. HEWLETT: *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. London 2010, s. 19.

⁵ Wybory parlamentarne w 2007 roku, dane PKW opublikowane na stronie www.wybory2007.pkw.gov.pl: Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej — 1,53%; Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin — 1,3%; Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość — 32,11% (dostęp: 20.11.2017). Wybory parlamentarne 2005 roku, dane PKW opublikowane na stronie [wybory2005.pkw.gov.pl](http://www.wybory2005.pkw.gov.pl): Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej — 11,41%; Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin — 7,97%; Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość — 26,99% (dostęp: 20.11.2017).

utworzenie przez niego Solidarnej Polski na krótko zachwiało pozycją PiS po prawej stronie sceny politycznej. Wspólne działania oraz utworzenie obozu prawicy w wyborach parlamentarnych 2015 roku przyniosły temu obozowi sukces (strategia budowania organizacji). Jednak istotniejsze z punktu widzenia funkcjonowania Prawa i Sprawiedliwości na rynku wyborczym było „wchłonięcie” elementów programowych konkurujących z PiS partii politycznych.

Strategia wchłaniania polega na przejmowaniu założeń programowych innych partii w celu przejęcia ich elektoratu. Jest ona związana z dążeniem partii do poszerzania rynku i skierowaniem swojej oferty do nowych, atrakcyjnych segmentów wyborców. Strategia wchłaniania jako strategia wyborcza, w przeciwieństwie do strategii odwracania, nie jest adresowana do zwolenników konkurentów bezpośrednio, lecz ma stanowić podstawę do dalszych działań penetrujących rynek wyborczy. Podstawą do wyróżnienia tego typu strategii wyborczej jest analiza programów wyborczych Prawa i Sprawiedliwości oraz programów partii konkurencyjnych: Samoobrony (elektorat wiejski i socjalny), Ligi Polskich Rodzin (elektorat prawicowy), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (elektorat socjalny) i w większej mierze Polskiego Stronnictwa Ludowego (elektorat wiejski).

Elementy programów wyborczych SLD, odnoszące się jedynie do kwestii socjalnych, takie jak podniesienie płacy minimalnej, walka z umowami śmieciowymi, wyrównywanie szans życiowych, sprzeciw wobec podwyższania wieku emerytalnego, objęcie pomocą rodzin najgorzej sytuowanych, były silnie akcentowane w kampanii Prawa i Sprawiedliwości w 2015 roku oraz znalazły swoje odzwierciedlenie w programie 500+ i w ustawie obniżającej wiek emerytalny. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez CBOS obecna prawica często odżegnuje się od liberalizmu czy tradycyjnie rozumianego konserwatyizmu, a popiera pomysły gospodarcze niegdysiejszej lewicy, takie jak na przykład rozbudowana polityka socjalna czy szeroki zakres interwencjonizmu państwa. Inne badania prowadzone przez CBOS w sierpniu 2017 roku wskazują, że tylko 8% elektoratu lewicowego popiera PiS, przy czym jest to poparcie znacznie mniejsze niż wśród ogółu ankietowanych (40%), również 8% popiera Nowoczesną (wśród ogółu — 4%), natomiast 7% zwolenników lewicy preferuje ruch Kukiz'15 (niewiele mniejszy odsetek niż wśród ogółu — 9%).

Z kolei na „Kongresie dla Wsi” Jarosław Kaczyński oświadczył, że to Prawo i Sprawiedliwość jest kontynuatorem polskiego ruchu ludowego oraz wyznaje wartości, które głosili twórcy ruchu ludowego Wincenty Witos i Stanisław Miłkołajczyk. „Drenowanie” Polskiego Stronnictwa Ludowego odbywa się poprzez głoszone hasła, skierowane do elektoratu tej partii — ochrona polskiej ziemi i polskich lasów, obrona interesu narodowego i religii, pielęgnowanie tradycji i stylu życia, w którym dominują ojczyzna, rodzina, wiara, tradycja, ale i nowoczesność. Na Kongresie minister Krzysztof Jurgiel wymienił program rozwoju rynków rolnych, którego twórcy koncentrowali się na dziewięciu głównych ryn-

kach, w tym między innymi zbóż, wieprzowiny i wołowiny, oraz zapowiedział wprowadzenie w życie „Paktu dla obszarów wiejskich” — całościowego dokumentu o charakterze porozumienia społecznego.

W swoim programie PiS podkreśla szczególne przywiązanie do niepodległości państwa, jego silnej niezależności, oraz optuje za Unią Europejską złożoną z silnych państw narodowych. Konflikty związane z uruchomieniem przez Komisję Europejską procedury ochrony praworządności oraz debaty w Parlamencie Europejskim na temat sytuacji w Polsce są podstawą do przekazu wskazującego na „zmowę” państw Unii przeciwko zmianom (ale również zmowę „środowisk lewackich”, zagranicznych mediów, „polskojęzycznych mediów”⁶), które zaproponował rząd Polski. Wprawdzie premier Beata Szydło wielokrotnie podkreślała, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej i chce w niej pozostać, ale również zwracała uwagę na słabość Unii Europejskiej, akcentowała niezależność Polski i krytykowała „wtrącanie się” Unii w sprawy polskie. Niechęć do Unii, widoczna w wypowiedziach wielu polityków PiS, wrogość wobec uchodźców, osób o poglądach liberalnych, lewicowych, prezentujących inne niż PiS postawy i wartości, posługiwanie się stereotypami (zagrożenie generowane przez Niemcy) przypomina program i hasła głoszone przez Ligę Polskich Rodzin w 2005 roku. Przekaz PiS skierowany jest do osób o poglądach prawicowych. Roman Giertych, podobnie jak dziś politycy PiS, w kampanii 2005 roku mówił: „Czas, by naród pokazał, że jest w Polsce suwerenem”⁷.

Skierowanie programu Prawa i Sprawiedliwości do elektoratu socjalnego, kojarzonego głównie z Sojuszem Lewicy Demokratycznej, oraz do mieszkańców wsi, stanowiących głównie elektorat Polskiego Stronnictwa Ludowego (a wcześniej również Samoobrony), okazuje się skuteczne. Z sondażu przeprowadzonego dla „Gazety Wyborczej” przez firmę Martin&Jacob, badającą rynek rolniczy w lipcu 2017 roku, wynika, że 23,5% rolników zagłosowałoby na PiS, a aż 51% dobrze ocenia swoją sytuację materialną. Tymczasem na Polskie Stronnictwo Ludowe głos oddałoby 11,3% rolników. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez CBOS jeszcze w 2005 roku PiS nie był przez nich szczególnie często popierany — odsetek mieszkańców wsi wśród chcących głosować na tę partię (34%) był niższy niż w całej populacji (37%), natomiast w 2007 roku już ponad 1/3 zdeklarowanych wyborców PiS stanowiły osoby mieszkające na wsi (36%), w 2011 roku — 43%, a w ostatnich wyborach w 2015 roku połowa głosujących na PiS to osoby mieszkające na wsi (50%).

⁶ Elżbieta Kruk: *dekonzcentracja mediów na razie odłożona, polskojęzyczne gazety niemieckie nie bronią naszego interesu* — <http://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/dekoncentracja-mediow-przez-pis-odlozona-na-pozniej-elzbieta-kruk-polskojezyczne-gazety-niemieckie-nie-bronia-naszego-interesu> (dostęp: 18.11.2017).

⁷ Zob. R. MIERNIK: *Z nadzieją w przyszłość. Liga Polskich Rodzin w wyborach parlamentarnych 2005 roku*. W: *Wybory parlamentarne 2005. Analiza marketingowa*. Red. M. JEZIŃSKI. Toruń 2006, s. 169—184.

„Zmienimy Polskę — bądźcie tego pewni” Reformy Prawa i Sprawiedliwości

Prawo i Sprawiedliwość w kampanii wyborczej 2015 roku zaproponowało hasło wyborcze „dobra zmiana”. Zmiana według PiS miała dotyczyć wielu sfer życia, od gospodarki, przez obronę narodową, szkolnictwo, po funkcjonowanie sądownictwa. Kierunek rozwoju państwa obrany przez tę partię w połączeniu z „odnową moralną” wywołał swoiste trzęsienie ziemi na polskiej scenie politycznej. Jednocześnie słabość opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej pozwala na swobodne przeprowadzanie reform w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Protesty społeczne w obronie praw kobiet (propozycja zaostreżenia ustawy antyaborcyjnej), w obronie sądów czy przeciw wprowadzaniu reformy edukacji nie powstrzymują Prawa i Sprawiedliwości przed realizacją założeń programowych. Jednocześnie poparcie sondażowe dla PiS (wraz z Solidarną Polską i Polską Razem) utrzymuje się na wysokim poziomie (wg CBOS we wrześniu 2017 r. 43%, a w październiku — 47% poparcia⁸), dzięki czemu możliwe jest uzasadnianie zmian poparciem społecznym, wyrażonym nie tylko w wyniku wyborczym, ale również w bieżących badaniach opinii publicznej.

Podstawą zmian przeprowadzanych przez Prawo i Sprawiedliwość jest diagnoza funkcjonowania kraju od 1989 roku. Jak powiedział Jarosław Kaczyński w Dniu Niepodległości: „Dziś mamy czas dobrej zmiany, czas wielkiej szansy i czas odbudowy wartości, które były przez wiele lat — także po 1989 roku — traktowane, jako zbędne, niekiedy wręcz pomiatane. Odrzucamy tę politykę, odrzucamy politykę pedagogiki wstydu, odrzucamy podporządkowanie”⁹. W programie PiS zwrócono uwagę na wiele nieprawidłowości i uchybień w każdej dziedzinie życia, od gospodarki po kwestie społeczne, i zaprezentowano nową politykę, odmienną od — jak to określono w programie PiS — „systemu Tuska”¹⁰: „Naprawa państwa musi być realizowana równocześnie z działaniami

⁸ Zob. *Tak wysokiego poparcia PiS jeszcze nigdy nie miało. Sondaż* — <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/sondaz-partyjny-cbos-poparcie-dla-pis-rosnie,781140.html> (dostęp: 9.11.2017).

⁹ *Kaczyński: Mamy czas dobrej zmiany, wielkiej szansy i odbudowy wartości* „Dziennik Gazeta Prawna”, dodatek Gazeta Prawna.pl — <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1084320,kaczynski-mamy-czas-dobrej-zmiany.html> (dostęp: 11.11.2017).

¹⁰ „System Tuska” to zdaniem przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości masowy system manipulacji służący promocji osoby premiera i jego otoczenia, przekonujący o bezalternatywności obecnej ekipy rządzącej, nieprzebiegającej w środkach w dyskredytowaniu głównej siły opozycyjnej i alternatywy programowej. Manipulacja o podobnie wielkim zasięgu jest możliwa tylko przy poparciu udzielanym przez grupy interesu, które bezpośrednio lub pośrednio dysponują mediami. Charakterystyczny dla owego systemu — wg PiS — jest lekceważący i wręcz niechętny stosunek do państwa jako zorganizowanej wspólnoty, ale także bytu historycznego i wartości moralnej oraz dążenie do wyprzedaży majątku narodowego,

w sferze gospodarczej i społecznej. W celu zespolenia tych działań w zwarty plan, należy wykonać diagnozę sytuacji [...] Ponadto »system Tuska« ujawnił już swój antyrozwojowy charakter, blokujący możliwości osiągnięcia pozytywnych zmian gospodarczych i społecznych. Z tych powodów program Prawa i Sprawiedliwości na najbliższe lata nie jest wyrazem ani kontynuacji, ani reformowania dotychczasowego systemu. Jesteśmy zwolennikami głębokich i konsekwentnych zmian. Od swojego powstania stronnictwo Prawo i Sprawiedliwość uważa, że Polakom i Polsce jest potrzebna nowa polityka, która będzie zbudowana na klarownych wartościach wywiedzionych z naszej tradycji i służebna wobec dobra wspólnego¹¹. Zaprezentowana diagnoza jest przyczynkiem do przeprowadzenia reform zaproponowanych przez tę partię, między innymi reformy edukacji, reformy emerytalnej (obniżenie wieku emerytalnego), zmian w sądownictwie oraz programu „Rodzina 500+” i „Mieszkanie+”.

Reforma edukacji

Podstawą do przeprowadzenia zmian w edukacji jest przekonanie, że w oświacie dekonstrukcja następuje w dużej mierze przez zaniechanie i nieuporządkowanie. Przejawem dysfunkcjonalności państwa było likwidowanie szkół i bibliotek oraz rezygnacja z jednolitych programów nauczania. Zdaniem Prawa i Sprawiedliwości polityka w sferze oświaty, kultury, a nawet nauki i mediów publicznych może być zaliczona do szeroko rozumianej sfery społecznej. Ma jednak aspekt odmienny od innych sfer tej polityki, wpływa bowiem bezpośrednio na świadomość społeczną¹². W zaprezentowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej broszurze informacyjnej podkreślono, że dotychczasowa struktura szkół nie zdała egzaminu. „Gimnazja się nie sprawdziły, nie wyrównały szans edukacyjnych. Szkoły tego typu miały być programowo związane ze szkołami ponadgimnazjalnymi jako pierwszy stopień kształcenia średniego. Tak się nie stało. Gimnazjum pozostało w silnych związkach ze szkołą podstawową i zaczęło się do niej upodabniać. Obecnie prawie 60 proc. gimnazjów nie osiąga początkowo zakładanej liczby uczniów. Wprowadzenie gimnazjów spotkało się z negatywną oceną znacznej części społeczeństwa. W dotychczasowym modelu

która stała się niemal manią prywatyzacyjną. Celem „systemu Tuska” jest podtrzymanie kształtu III RP, czyli polskiej formy postkomunizmu, który zachwiał się w latach 2004—2007. Chodzi konkretnie o interesy establishmentu wyłonionego w procesie tzw. transformacji. Zob. *Zdrowie — Praca — Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014...*, s. 19 i 29.

¹¹ Ibidem, s. 13 i 44.

¹² Ibidem, s. 20.

licea straciły swoją ogólnokształcącą funkcję. W praktyce stały się niejako kursem przygotowującym do egzaminu maturalnego¹³. Jednak Polacy odmiennie oceniali system edukacji.

Badania CBOS wskazują, że polskie społeczeństwo dobrze oceniało istniejący system edukacji. Najwięcej pozytywnych ocen otrzymały szkoły podstawowe (66%) oraz licea (59%), a stosunkowo najmniej — zasadnicze szkoły zawodowe (47%). Tylko 29% respondentów źle oceniało działanie zlikwidowanych gimnazjów. Najwyższy odsetek pozytywnych opinii dotyczących poszczególnych typów szkół można zaobserwować wśród osób, których dzieci właśnie do nich uczęszczają — 81% rodziców uczniów szkół podstawowych i 73% rodziców uczniów szkół gimnazjalnych ocenia je dobrze¹⁴. W badaniu CBOS zwrócono także uwagę na oceny szkół prezentowane przez poszczególne elektoraty partyjne, co jest istotne z punktu widzenia podejmowanego tematu. Gimnazja dobrze oceniało 60% sympatyków lewicy i 44% osób identyfikujących się z prawicą. Szkoły podstawowe jako dobrze funkcjonujące określało 68% utożsamiających się z lewicą i 59% osób o poglądach prawicowych. Osoby, które w hipotetycznych wyborach zagłosowałyby na Prawo i Sprawiedliwość, były bardziej krytyczne niż pozostałe, natomiast potencjalni wyborcy Platformy Obywatelskiej i Nowoczesnej mieli o gimnazjach i szkołach podstawowych zdecydowanie lepsze zdanie niż zwolennicy PiS. Wyniki przeprowadzonego przez CBOS badania wskazują również, że zróżnicowanie to nie przekłada się na ocenę poziomu szkół ponadgimnazjalnych – w tym przypadku podobne zróżnicowanie nie występuje¹⁵. Natomiast jeżeli chodzi o opinie na temat wieku, w którym powinna rozpoczynać się edukacja szkolna, to większość respondentów (58%) popiera propozycję PiS, czyli optymalny jest wiek 7 lat¹⁶.

Na stronach Ministerstwa Edukacji Narodowej czytamy, że reforma edukacji jest zgodna z oczekiwaniami Polaków, „którzy chcą szkoły nowoczesnej, a jednocześnie silnie zakorzenionej w naszej tradycji. Zmiany są przemyślane i zaplanowane na wiele lat. Zależy nam na tym, aby każdy uczeń, bez względu na to skąd pochodzi oraz jaki jest status materialny jego rodziców miał dobrą szkołę i dobrą edukację. Reforma edukacji to nie tylko zmiana ustroju szkolnego. To także propozycja nowych rozwiązań w rozwoju szkolnictwa zawodowego silnie powiązanego z rynkiem pracy oraz zmiany w organizacji i funkcjonowaniu szkół i placówek oświatowych”¹⁷. Ministerstwo podkreśla, że podczas

¹³ *Dobra Szkoła. Reforma edukacji. Najważniejsze zmiany. Pytania i odpowiedzi.* (Broszura informacyjna). Oprac. MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ. Warszawa 2017, s. 3 — <http://reformaedukacji.men.gov.pl/> (dostęp: 9.11.2017).

¹⁴ *Polacy o reformie systemu edukacji. Komunikat z badań nr 16.* Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017, s. 2.

¹⁵ *Ibidem*, s. 4.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ *Dobra Szkoła. Reforma edukacji...*

wypracowywania kierunków zmian zaprosiło do współpracy wszystkich zainteresowanych przyszłością oświaty w Polsce, organizowało spotkania z całym środowiskiem oświatowym, a jednocześnie MEN prowadziło prace zespołów eksperckich w kilkunastu grupach tematycznych – w sumie około 2 tys. Ekspertów Dobrej Zmiany w Edukacji. W przypadku reformy edukacji można powiedzieć, że zgodnie z informacjami przedstawionymi na stronach MEN została ona wdrożona w porozumieniu ze środowiskami zainteresowanymi reformą, po przeprowadzeniu analiz oraz opisanie ewentualnych skutków reformy. Wziąwszy pod uwagę badania opinii społecznej, nie jest ona jednak odpowiedzią na niezadowolenie większości obywateli, jak sugeruje w wielu wypowiedziach minister Zalewska, z funkcjonowania systemu edukacji. Reforma ta była jedną z podstawowych prezentowanych w trakcie kampanii wyborczej PiS. Oparta na sprzeciwie wobec przymusu rozpoczęcia edukacji przez sześciolatków, zmieniła w Polsce cały system edukacji. Warto podkreślić, że zwolennicy PiS negatywnie odnosili się do funkcjonowania gimnazjów, w związku z tym Prawo i Sprawiedliwość wpasowało się swoją propozycją w oczekiwania własnych wyborców.

Reforma systemu emerytalnego

Propozycja Prawa i Sprawiedliwości obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn spotykała się przychylnym odbiorem społecznym, głównie wśród osób popierających tę partię polityczną, ale nie tylko. Poparcie dla planów powrotu do poprzednio ustalonego wieku emerytalnego deklarowało ogółem 84% badanych, natomiast sprzeciw wyraża łącznie 12%. Pozytywny stosunek do obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn dominuje we wszystkich analizowanych grupach społeczno-demograficznych. Rozwiązanie przyjęte przez Prawo i Sprawiedliwość zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez CBOS popiera 82% mężczyzn i 87% kobiet. Do grup najpowszechniej je popierających należą mieszkańcy wsi (91%) i badani z wykształceniem zasadniczym zawodowym (94%), a spośród grup zawodowych — rolnicy (98%) oraz robotnicy wykwalifikowani (90%) i niewykwalifikowani (92%).

Na łamach „Rzeczpospolitej” premier Beata Szydło podkreśliła, że „polski rząd daje Polakom prawo wyboru. Jeżeli ktoś będzie chciał pracować dłużej, będzie mógł to robić. Przywracając wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, przywracamy naszym rodakom godny wybór”¹⁸. Przywrócenie

¹⁸ Beata Szydło o obniżeniu wieku emerytalnego — <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/171009836-Beata-Szydlo-o-obnizeniu-wieku-emerytalnego.html> (dostęp: 12.11.2017).

wieku emerytalnego jest reformą według Beaty Szydło „przemyślaną, skonsultowaną z Polakami, zgodną z oczekiwaniami i bezpieczną dla budżetu państwa”. Działania rządu są według pani premier dowodem na to, że PiS ostatecznie wywiązuje się ze złożonej Polakom obietnicy, dotrzymuje słowa, a rząd jest wiarygodny i konsekwentny, działając zgodnie z przedstawionym w kampanii planem¹⁹. Szefowa rządu zwróciła uwagę na to, że oczekiwanie obniżenia wieku emerytalnego zgłaszali wyborcy na spotkaniach w czasie kampanii.

Zgodnie z badaniami zaprezentowanymi przez CBOS w czerwcu 2017 roku Polacy w ogromnej większości (78%) popierają powrót do poprzednio obowiązującego wieku emerytalnego, mimo że zdają sobie sprawę z tego, iż ich świadczenia mogą być niższe. Obniżenie wieku emerytalnego, na co zwrócono uwagę w przytaczanych badaniach, popierają przede wszystkim osoby słabiej wykształcone i gorzej sytuowane oraz mieszkańcy wsi i małych miast, a także badani uczestniczący przynajmniej raz w tygodniu w praktykach religijnych oraz ankietowani deklarujący prawicowe poglądy polityczne lub politycznie indyferentni. Najwięcej zwolenników obniżenia wieku emerytalnego jest w elektoracie PiS, który niemal w całości popiera takie rozwiązanie. Posunięcie to z aprobatą przyjmuje także wyraźna większość zdeklarowanych wyborców Kukiz'15, PSL i SLD. W elektoratach PO i Nowoczesnej zwolennicy obniżenia wieku emerytalnego mają niewielką przewagę nad przeciwnikami tego posunięcia²⁰.

Podsumowując, można wyciągnąć wniosek, że Prawo i Sprawiedliwość również w przypadku obniżenia wieku emerytalnego odpowiada na oczekiwania swoich wyborców, choć pomysł ten spodobał się również osobom niegłosującym na PiS. Oczywiście nie oznacza to, że poparcie dla zmian w systemie emerytalnym będzie oznaczało wprost zwiększenie poparcia dla tej partii, jednak skoro pomysł popierają wyborcy SLD i PSL, może to być jeden z elementów mających na celu przejęcie elektoratów tych partii przez Prawo i Sprawiedliwość za pośrednictwem proponowania oferty zgodnej z ich oczekiwaniami.

Zmiany w sądownictwie — diagnoza i działania

Kwestie zmian w sądownictwie zajmują znaczną część programu Prawa i Sprawiedliwości – rozdział: *Wymiar Sprawiedliwości*. Zdaniem przedstawicieli tej partii wbrew swojej nazwie wymiar sprawiedliwości coraz częściej postrzegany jest jako miejsce, w którym ludzi spotyka krzywda i niesprawiedliwość,

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy. Komunikat z badań nr 67*. Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017, s. 1—2.

gdzie ustawy stosuje się wybiórczo, gdzie są równi i równiejsi wobec prawa. Jest to — zgodnie z tym, co zawarto w przytaczanym programie — po części skutek zaniechania niezbędnych reform wymiaru sprawiedliwości na początku okresu transformacji, ale w znacznej mierze także następstwo nieodpowiedzialnych pseudoreform, przeprowadzonych w ostatnich kilku latach przez koalicję PO-PSL przy wsparciu SLD. Sądownictwo i prokuratura w kraju wymagają zasadniczej naprawy. Muszą istnieć skuteczne mechanizmy kontroli przeciwdziałające odrywaniu się ogniw wymiaru sprawiedliwości od jego służebnej wobec społeczeństwa roli oraz korygowania błędów. Zmiany postulowane przez PiS są niezbędne, by wymiar sprawiedliwości był sferą działalności państwa całkowicie wolną od korupcji, nepotyzmu czy układów towarzysko-biznesowych, i dotyczą również Krajowej Rady Sądownictwa²¹.

Według badań przeprowadzonych przez CBOS w niemal wszystkich grupach społeczno-demograficznych podstawowym źródłem wiedzy o polskim sądownictwie są media. Połowa badanych (51%) negatywnie ocenia funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w tym co ósmy (12%) twierdzi, że działa on zdecydowanie źle. Ocenę pozytywną wystawia mu nieco ponad 1/3 respondentów (łącznie 36%), w tym jedynie nieliczni (2%) uważają, że wymiar sprawiedliwości działa zdecydowanie dobrze²², przy czym wymiar sprawiedliwości jest oceniany gorzej niż w 2007 roku. Zgodnie z przytaczanymi badaniami niezadowolenie z działalności wymiaru sprawiedliwości przeważa w elektoratach ruchu Kukiz'15 (56% opinii negatywnych), PiS (55%) oraz wśród osób niezainteresowanych udziałem w ewentualnych wyborach do Sejmu (54%)²³. Również w przypadku reform sądownictwa zaproponowanych przez Prawo i Sprawiedliwość można wyciągnąć wniosek, że partia ta wsłuchuje się w swoich głosy wyborców.

Programy „Rodzina 500+” i „Mieszkanie+”

Zgodnie z diagnozą zaprezentowaną w programie Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku rodzina przeżywa w Polsce kryzys i coraz gorzej spełnia swoje podstawowe funkcje. Polska rodzina — czytamy w programie PiS — pozostawiona sama sobie nie może liczyć na pomoc państwa w utrzymaniu i wychowaniu dzieci. Wysokie bezrobocie wśród młodych, brak poczucia bezpieczeństwa pra-

²¹ *Zdrowie — Praca — Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014...*, s. 63—69.

²² *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31*. Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017, s. 10—11.

²³ *Ibidem*, s. 11.

cy, ograniczenia w zakupie mieszkań, słaby dostęp do placówek ochrony zdrowia, do przedszkoli i żłobków – wszystko to hamuje pożądaną rozwój rodziny. Rośnie w Polsce obszar biedy. Ponad 2 mln ludzi żyje w skrajnym ubóstwie, a blisko 6,5 mln doświadcza niedostatku. Szczególnie niepokojące, czytamy w programie Prawa i Sprawiedliwości, jest to, że w głównej mierze zagrożenia te dotyczą dzieci i młodzieży. Podobnie jest w rodzinach wielodzietnych, wśród małżeństw z co najmniej czworgiem dzieci na utrzymaniu²⁴. W materiale wyborczym informującym o Programie „Rodzina 500+” podkreślano, że 900 tys. polskich dzieci żyje w skrajnym ubóstwie, 11% rodzin z trojgiem dzieci żyje poniżej minimum egzystencji, a w 2014 roku zasięg skrajnego ubóstwa na wsi był ponad dwukrotnie wyższy niż w miastach²⁵. Receptą na pogarszającą się sytuację demograficzną w Polsce jest dodatek rodzinny w kwocie 500 złotych na drugie i każde kolejne dziecko, a dla rodzin gorzej sytuowanych – również na pierwsze dziecko²⁶. Program ten stał się sztandarowym hasłem kampanii parlamentarnej Prawa i Sprawiedliwości w 2015 roku, choć w przeszłości sama Beata Szydło taki pomysł krytykowała, jak na łamach „Business Insider” twierdzi Paweł Kowal, były polityk PiS²⁷. Jak ustalili dziennikarze tej gazety, autorem wtedy jeszcze nienazwanego konceptu był prof. Julian Auleytner, były prezes Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i rektor Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie.

Programem wspierającym polskie rodziny ma być również Program „Mieszkanie+”. Zgodnie z diagnozą zaprezentowaną w programie PiS mieszkania w Polsce są wciąż zbyt drogie. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nie wystarcza na nabycie 1 m² mieszkania, a w największych miastach nie wystarcza na nabycie 0,5 m². W związku z tym PiS zaproponowało program budowy mieszkań dla osób średnio i nieco mniej niż średnio zarabiających²⁸. W pierwszej kolejności adresatami programu będą Polacy, których dochody uniemożliwiają zakup własnego mieszkania. Według informacji, które można odnaleźć na stronie programu, w takiej sytuacji jest aż 40% Polaków. Program „Mieszkanie+” będzie adresowany do wszystkich obywateli

²⁴ Ibidem, s. 107.

²⁵ *Dzieci to nie koszt — to najlepsza inwestycja. Program Rodzina 500+*. Materiał wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2015.

²⁶ Więcej na temat programu 500+ w programie Prawa i Sprawiedliwości w: R. MIERNIK: *Bezpieczeństwo socjalne w programach wyborczych partii politycznych w kampanii parlamentarnej 2015 roku*. W: *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju*. T. 1: *Aktywna polityka społeczna, ekonomia, bezpieczeństwo społeczne w przestrzeni europejskiej*. Red. E. TRAFIALEK. Kielce 2016, s. 247.

²⁷ *500 plus rodziło się bólach. „Pomysł krytykowała nawet Beata Szydło”* — <https://businessinsider.com.pl/polityka/kowal-program-500-plus-krytykowała-sama-beata-szydło/rfwrhbk> (dostęp: 13.11.2017).

²⁸ *Zdrowie — Praca — Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014...*, s. 95.

naszego kraju²⁹. Narodowy Program Mieszkaniowy to kompleksowy zestaw rozwiązań, które mają usunąć strukturalne przyczyny braku dostępnych cenowo dobrych mieszkań. Jako jego cel wskazano zwiększenie podaży dostępnych cenowo mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności na bezprecedensową skalę 3 mln mieszkań w ciągu dziesięciu lat³⁰. W 2015 roku średnie zasoby mieszkaniowe w Unii Europejskiej wyniosły 486,5 mieszkania na 1 tys. obywateli. Największe zasoby miały Portugalia, Hiszpania, Francja i Austria. Spośród wszystkich analizowanych krajów, także poza Wspólnotą, najmniej mieszkań na 1 tys. mieszkańców przypadło w Izraelu (niespełna 300). Na drugim miejscu od końca znalazła się Polska, gdzie wskaźnik ten wyniósł 363 mieszkania na 1 tys. mieszkańców. Jest to o blisko 1/4 poniżej średniej europejskiej³¹.

Badania prowadzone przez CBOS w lutym 2016 roku wskazują, że zdecydowana większość ankietowanych (80%) popiera wprowadzenie świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł na drugie i każde kolejne dziecko do 18. roku życia lub na każde dziecko w przypadku rodzin o niskich dochodach. Warto zauważyć, że w przytaczanych badaniach ponad połowa badanych (51%) obawia się, że ten lub kolejny rząd nie znajdzie pieniędzy na kontynuowanie tego programu³². Obawy przed likwidacją programu przez inną ekipę mogą mieć znaczący wpływ na wynik wyborczy w kolejnych wyborach parlamentarnych. Prawo i Sprawiedliwość nie tylko odpowiedziało na oczekiwania społeczne, ale i przywiązuje do siebie grupę wyborców (dodatkowe środki finansowe przydają się każdemu i trudno z nich zrezygnować), która korzysta na Programie „Rodzina 500+”, zwłaszcza tych niezdecydowanych bądź niebiorących udziału w wyborach, niezwiązanych ideowo z inną partią polityczną.

Wrażliwość na otoczenie – strategia „słuchamy i działamy”

Można postawić tezę, że Prawo i Sprawiedliwość odpowiada na oczekiwania dużej grupy wyborców, realizując swój program wyborczy. Rząd Beaty Szydło

²⁹ Program M+ — Mieszkanie Plus — <https://mieszkanieplus.org.pl/> (dostęp: 13.11.2017).

³⁰ *Narodowy Program Mieszkaniowy. Serwis Informacyjny programu Mieszkanie+* — <https://narodowyprogram.pl/narodowy-program-mieszkaniowy/npm/> (dostęp: 13.11.2017).

³¹ Raport analityczny: *Mieszkanie Plus. Jak państwo wspólnie z prywatnymi inwestorami może poszerzać granice wolności na rynku mieszkaniowym*. Warszawa 2017, s. 4, cyt za: DELOITTE: *Property Index. Overview of European Residential Markets*. 5th edition. 2016.

³² *Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzieciństwa. Komunikat z badań nr 25*. Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2016, s. 3.

cieszy się największym poparciem wśród osób z wykształceniem podstawowym (58%), stosunkowo słabo sytuowanych — o miesięcznych dochodach *per capita* poniżej 1 tys. zł (51%), mieszkańców wsi (52%) oraz wśród badanych w wieku 55+ (52%). Częściej identyfikują się z nim mężczyźni (46%) niż kobiety (39%). Efekty pracy rządu we wrześniu 2017 roku dobrze oceniali 55% badanych (od sierpnia wzrost o 3 punkty procentowe). Niezadowoleni z dokonań rządu stanowili 35% ogółu (spadek o 3 punkty procentowe)³³. Badani przez CBOS wskazują na takie dokonania rządu, jak: prospołeczna polityka, troska o sprawiedliwość, podmiotowe traktowanie społeczeństwa, dbanie o zwykłych ludzi, Program „Rodzina 500+”, polityka prorodzinna, obniżenie wieku emerytalnego, rozwój gospodarczy, polityka gospodarcza, wspieranie przedsiębiorstw, uszczelnienie systemu podatkowego, lepsza ściągalność podatku VAT, zmniejszenie dziury budżetowej, zmniejszenie bezrobocia, Program „Mieszkanie 500 +”, mieszkania dla biednych, młodych, podwyżki emerytur, troska o emerytów, darmowe leki dla seniorów, podniesienie płacy minimalnej, wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej³⁴. O ile polityka społeczna prowadzona przez PiS spotyka się z pozytywnym odbiorem, choć część ankietowanych zauważa negatywne strony programów socjalnych, o tyle sporo krytycznych uwag odnosi się do takich działań, jak łamanie Konstytucji, naruszanie prawa, słabość polskiej dyplomacji, konflikt z Unią Europejską, arogancja, brak konsultacji społecznych, zniszczenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzanie autorytarnych rządów³⁵.

Przed wyborami parlamentarnymi 2015 roku osoby rozczarowane sytuacją na krajowej scenie politycznej niezmiennie przeważały nad tymi, które oceniały ją pozytywnie (45% wobec 10%). Sytuacja na polskiej scenie politycznej postrzegana była najczęściej jako zła lub przeciętna (ani dobra, ani zła), przy czym najgorzej wypowiadały się o niej osoby niezadowolone ze swoich warunków materialnych (58% opinii negatywnych) oraz politycznie utożsamiające się z prawicą (54%), co stanowiło dobre „podłoże” pod prowadzoną przez PiS kampanię wyborczą pod szyldem „dobrej zmiany”.

Zakończenie

Zgodnie z badaniami zaprezentowanymi w *Diagnozie Społecznej 2015* mimo systematycznej poprawy indywidualnego bytu (niemal czterokrotny spadek lic-

³³ *Wzrost notowań rządu. Komunikat z badań nr 121*. Oprac. CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017, s. 2.

³⁴ *Bilans dokonań rządu po dwóch latach jego działalności. Komunikat z badań nr 145*. Oprac. CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017, s. 2—10.

³⁵ *Ibidem*, s. 4 i 8.

by ubogich gospodarstw od 1992 r.) Polacy nadal byli niezadowoleni ze swojej sytuacji materialnej³⁶. Zdaniem autorów *Diagnozy* w 1997 roku zadowolonych z sytuacji w kraju było tyle samo, co w 2011 roku, mimo że w tym czasie odsetek gospodarstw, których dochody pozwalały zaspokoić potrzeby, wzrósł ponad dwukrotnie.

Ujęcie sytuacji gospodarczej i społecznej w sformułowanie „polityka ciepłej wody w kranie” wyzwoliło energię dążenia do zmiany, a receptę na zmianę w kampanii wyborczej przedstawiło Prawo i Sprawiedliwość, docierając do wyborców z hasłem wyrównywania szans i korzystania z dobrodziejstw rozwoju gospodarczego przez wszystkich Polaków³⁷. Przytoczone przykłady reform oraz ich ocena, zaprezentowana w wynikach badań prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej, sugerują, że Prawo i Sprawiedliwość bardzo dobrze rozpoznało rynek wyborczy i oczekiwania społeczne przełożyło na program wyborczy. Programy społeczne stanowią zachętę do głosowania, ponieważ przynoszą realne korzyści wyborcom. Program „Rodzina 500+” obejmuje 3,79 mln dzieci, czyli 55% wszystkich dzieci do 18. roku życia³⁸. Strategia wyborcza Prawa i Sprawiedliwości pozwoliła na skuteczne dotarcie do wyborców. W kampanii przedstawiano diagnozę sytuacji i podano gotowe, konkretne rozwiązania. Jednym z czynników wspomagających PiS była niemoc w kampanii Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i innych partii, które nie zaproponowały lepszej oferty. Bez względu na ocenę i stosunek do poszczególnych reform zaproponowanych przez PiS należy podkreślić, że partia ta słucha własnych wyborców i wyciąga wnioski. To właśnie właściwe wnioskowanie pozwoliło tej partii wygrać wybory i utrzymywać duże poparcie dla prezentowanej wizji państwa po dwóch latach rządów, strategia zaś jest skutecznym działaniem wspierającym te dążenia.

Bibliografia

500 plus rodziło się bólach. „Pomysł krytykowała nawet Beata Szydło” — <https://businessinsider.com.pl/polityka/kowal-program-500-plus-krytykowala-sama-beata-szydlo/rfwrhbk> (dostęp: 13.11.2017).

³⁶ *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Red. J. CZAPIŃSKI, T. PANEK. Warszawa 2015, s. 434.

³⁷ Zob. więcej: R. MIERNIK: *Bezpieczeństwo socjalne w programach...*, s. 242—256.

³⁸ *Rodzina 500 plus: kiedy koordynacja świadczeń?* — <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,9376,rodzina-500-plus-kiedy-koordynacja-swiaadczen.html> (dostęp: 14.11.2017).

- Beata Szydło o obniżeniu wieku emerytalnego* — <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/171009836-Beata-Szydlo-o-obnizeniu-wieku-emerytalnego.html> (dostęp: 12.11.2017).
- Bilans dokonau rząd u po dwóch latach jego działalności. Komunikat z badań nr 145.* Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ Warszawa 2017.
- CWALINA W., FALKOWSKI A.: *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna.* Gdańsk 2006.
- DELOITTE: *Property Index. Overview of European Residential Markets.* 5th edition. 2016.
- Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków.* Red. J. CZAPIŃSKI, T. PANEK. Warszawa 2015.
- Dobra Szkoła. Reforma edukacji. Najważniejsze zmiany. Pytania i odpowiedzi* (Brozura informacyjna). Oprac. MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ. Warszawa 2017 — <http://reformaedukacji.men.gov.pl/> (dostęp: 9.11.2017).
- Dzieci to nie koszt — to najlepsza inwestycja. Program Rodzina 500+.* Materiał wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2015.
- Elżbieta Kruk: dekoncentracja mediów na razie odłożona, polskojęzyczne gazety niemieckie nie bronią naszego interesu* — <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/dekoncentracja-mediow-przez-pis-odlozona-na-pozniej-elzbieta-kruk-polskojezyczne-gazety-niemieckie-nie-bronia-naszego-interesu> (dostęp: 18.11.2017).
- HEWLETT M.: *Designing Public Policies. Principles and Instruments.* London 2010.
- Kaczyński: Mamy czas dobrej zmiany, wielkiej szansy i odbudowy wartości.* „Dziennik Gazeta Prawna”, dodatek Gazeta Prawna.pl — <http://www.gazeta-prawna.pl/artykuly/1084320,kaczynski-mamy-czas-dobrej-zmiany.html> (dostęp: 11.11.2017).
- MIERNIK R.: *Bezpieczeństwo socjalne w programach wyborczych partii politycznych w kampanii parlamentarnej 2015 roku.* W: *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju.* T. 1: *Aktywna polityka społeczna, ekonomia, bezpieczeństwo społeczne w przestrzeni europejskiej.* Red. E. TRAFIAŁEK. Kielce 2016.
- MIERNIK R.: *Z nadzieją w przyszłość. Liga Polskich Rodzin w wyborach parlamentarnych 2005 roku.* W: *Wybory parlamentarne 2005. Analiza marketingowa.* Red. M. JEZIŃSKI. Toruń 2006.
- Narodowy Program Mieszkania. Serwis Informacyjny programu Mieszkanie+* — <https://narodowyprogram.pl/narodowy-program-mieszkania/npm/> (dostęp: 13.11.2017).
- Polacy o reformie systemu edukacji. Komunikat z badań nr 16.* Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017.
- Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzieciności.* Komunikat z badań nr 25. Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2016.
- Program M+ — Mieszkanie Plus* — <https://mieszkanieplus.org.pl/> (dostęp: 13.11.2017).
- Przed obniżeniem wieku emerytalnego: jak zatrzymać Polaków na rynku pracy.* Komunikat z badań nr 67. Oprac. CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017.

- Rodzina 500 plus: kiedy koordynacja świadczeń?* — <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,9376,rodzina-500-plus-kiedy-koordynacja-swiadczen.html> (dostęp: 14.11.2017).
- SAKOWICZ M.: *Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia działań we współczesnym państwie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016.
- Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwosci. Komunikat z badañ nr 31*. Oprac. CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017.
- Tak wysokiego poparcia PiS jeszcze nigdy nie miało. Sondaż* — <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/sondaz-partyjny-cbos-poparcie-dla-pis-rosnie,781140.html> (dostęp: 9.11.2017).
- Wybory parlamentarne 2005 roku* — wybory2005.pkw.gov.pl (dostęp: 20.11.2017).
- Wybory parlamentarne w 2007 roku* — www.wybory2007.pkw.gov.pl (dostęp: 20.11.2017).
- Wzrost notowań rządu. Komunikat z badañ nr 121*. Oprac. CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ. Warszawa 2017.
- Zdrowie — Praca — Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwosci 2014*. Warszawa 2014 — <http://old.pis.org.pl/dokumenty.php> (dostęp: 18.11.2017).

Rafał Miernik, dr w zakresie nauk o polityce, członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, sekretarz Polskiego Towarzystwa Marketingu Politycznego. W pracy naukowej zajmuje się marketingiem politycznym i *public relations*.

Redaktor językowy / Text Editor
Barbara Konopka

Redaktor statystyczny / Statistical Editor
Przemysław Grzonka

Korektor / Proofreader
Zbigniew Kantyka

Projektant okładki i stron działowych / Cover and Partition Pages Designer
Beata Klyta

Redaktor techniczny / Technical Editor
Małgorzata Pleśniar

Łamanie / Typeset
Bogusław Chruściński

Wersją pierwotną czasopisma, począwszy od 2018 roku, jest wersja elektroniczna / Electronic version since 2018 is an original version

Copyright © 2018 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone / All rights reserved
ISSN 2353-9747
(wersja elektroniczna) / (electronic version)

Creative Commons
Uznanie autorstwa — Użycie niekomercyjne — Bez utworów zależnych
4.0 Międzynarodowe
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International



Wydawca / Publishing Office
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail:wydawus@us.edu.pl

Ark. druk. 7,5. Ark. wyd. 8,5.