

**Olga Kowalczyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

**RECENZJA KSIĄŻKI KATARZYNY ZAMORSKIEJ  
PT. *PRAWA SPOŁECZNE JAKO PROGRAM  
PRZEBUDOWY POLITYKI SPOŁECZNEJ\****

---

Książka, która trafiła do rąk czytelników, dotyczy zagadnień, do których zbyt rzadko, jak się wydaje, nawiązuje się w dyskusji nad reformą polityki społecznej w Polsce. Być może jest tak dlatego, iż uznaje się za oczywiste, że w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w XXI wieku, prawa społeczne jako prawa człowieka są respektowane i ich przestrzeganie jest nadrzędnym celem polityki społecznej. Być może jest to spuścizna po PRL-owskim sposobie traktowania polityki społecznej. Polegał on, najogólniej rzecz biorąc, na uznaniu, iż sam ustrój socjalistyczny jest najlepszą metodą rozwiązywania wszelkich problemów społecznych, nie ma więc potrzeby poświęcania im zbyt wiele uwagi. Teraz ustrój się zmienił, a do problemów starych dołączyły nowe. Świadczą o tym liczne doniesienia o niezaspokajaniu w sposób społecznie oczekiwany wielu potrzeb uznanych za ważne, np. w sferze zabezpieczenia społecznego, zdrowia, edukacji, transportu publicznego, i co za tym idzie, rozszerzanie się zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego na nowe grupy społeczne, np. osób pracujących i ich rodzin, zwłaszcza dzieci.

Chociażby tylko z tego powodu lektura recenzowanej publikacji może być interesująca. Istnieje bowiem potrzeba szukania odpowiedzi na podstawowe pytania: na ile istnienie praw społecznych ma wpływ na interwencję państwa w życie społeczno-gospodarcze? Na ile współczesne państwo ma stać się bezpośrednio odpowiedzialne za wypełnienie roszczeń obywatelskich z nich wynikających. Jak treść i znaczenie owych praw zmienia się wraz z rozwojem cywilizacyjnym? Nie ma jednoznacznych odpowiedzi. Bardzo często też prawa społeczne utożsamia się z prawami socjalnymi, tak jakby były one identyczne. Problematyce praw socjalnych czy społecznych poświęcono jeden z podrozdziałów pierwszego rozdziału. Autorka próbuje ukazać trudności z uporządkowaniem zasad posługiwania się tymi przymiotnikami. Mają one charakter semantyczny, ale przede wszystkim kulturowy. W książce zaproponowano zastosowanie opisu w sytuacjach niejednoznacznych oraz przyjęto regułę w odniesieniu do praw w szerokim, czyli społecznym, kontekście (z zaznaczonymi na początku wyjątkami).

---

\* K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.

Za główne cele książki przyjęto przedstawienie problematyki praw społecznych, ich genezy i ewolucji, podkreślenie związków istniejących między prawami społecznymi a polityką społeczną. Drugim celem jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy „język praw społecznych rodem z poprzedniego wieku odpowiada wyzwaniom współczesności? Czy wpływa na zrozumienie istoty takich zagadnień jak ochrona prawna przed dyskryminacją, nierównościami społecznymi oraz nierównym dostępem do rynku pracy w dzisiejszym znaczeniu?”.

Teza główna pracy brzmi: „znaczenie praw społecznych polegało przede wszystkim na tym, że stały się one załącznikiem przebudowy polityki społecznej, a w każdym razie w sposób istotny wpływały na ich kształt”. Tytuł książki zobowiązuje do poszukiwania w niej odpowiedzi na pytanie o warunki, na jakich prawa społeczne zostały użyte do wypracowania tej polityki.

W konsekwencji Autorka, prowokując do naukowej debaty na podjęty temat, zajmuje stanowisko w kwestii, na ile prawa społeczne mogą stanowić integralny instrument kształtujący społeczeństwo XXI wieku. Pisze m.in., że geneza rozwoju praw społecznych jest podobna do rozwoju polityki społecznej w wielu krajach zachodniej Europy, można zatem wnioskować, iż świadome odnoszenie się do praw społecznych może być właściwym sposobem określania kierunku rozwoju polityki społecznej w Polsce. Jak wiadomo, kierunek ten, czyli model traktowania spraw społecznych, wciąż w naszym kraju pozostaje nierozstrzygnięty. Od początku transformacji ustrojowej toczy się swoisty spór w tym względzie. Pisano wielokrotnie, np. w opracowaniach prof. M. Księżopolskiego, że polska polityka społeczna pozostaje wciąż hybrydą, o cechach wszystkich trzech modeli – typów idealnych wyróżnianych w literaturze<sup>1</sup>. W każdym z nich, najmniej w modelu marginalnym, jedną z głównych zasad tworzących podstawy współczesnych strategii polityki społecznej w krajach wysoko rozwiniętych jest zasada społecznej odpowiedzialności za zaspokajanie społecznych potrzeb.

Polityka społeczna, różnie definiowana w literaturze przedmiotu, jako teoria i praktyka życia społeczno-gospodarczego, potrzebuje od lat nowego paradygmatu. Dotyczy to szczególnie Polski, gdzie bardzo trudno o zgodę wśród badaczy i praktyków co do jej celów nadrzędnych, zakresu przedmiotowego i podmiotów, które w praktyce mają ją realizować. Omawiana książka wpisuje się w dyskurs na ten temat. Jej lektura skłania do refleksji nad podstawowym pytaniem: Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Ile państwa, ile rynku? Ile indywidualizmu, ile solidaryzmu?

Próbując zachęcać czytelnika do odwoływania się m.in. w tej sprawie do praw społecznych, Autorka niczego nie podpowiada wprost, raczej zachowuje duży stopień ogólności i dyskutuje z poglądami liberałów zapisanymi w literaturze. Wczytu-

---

<sup>1</sup> M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Warszawa 1999; M. Księżopolski, *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa 2009, s. 33.

jąc się w tę dyskusję, można się zorientować, jakie zajmuje stanowisko, które – jak sama twierdzi – może wywoływać polemiki. Na przykład dyskusyjne są – jak sędzę – jej argumenty, że wiele krajów nie ma środków pozwalających zapewnić swoim obywatelom choćby minimalne ekonomiczne bezpieczeństwo. Autorka stwierdza bowiem, że „wszystko zależy nie tyle od zamożności, co od filozofii społecznej, jaką się przyjmuje”. Wynika z tego, że nie przyznaje należytej roli innym uwarunkowaniom rozwoju polityki społecznej, np. ekonomicznym i dotyczącym ogólnego rozwoju kulturowego danego społeczeństwa (kapitału ludzkiego, wcześniejszych doświadczeń czy wpływów zewnętrznych). Trudno w związku z tym nie zadać pytania, jak niezamożne państwo ma zrealizować postulat Autorki mówiący, „że powinno ono podejmować takie działania, które prowadzą do ograniczania rozwarstwienia społecznego”? Sama zresztą zauważa, że w rzeczywistości prawa społeczne są realizowane na podstawie ustaw, a te z kolei pozwalają na tyle, na ile zezwala sytuacja ekonomiczna.

Podobnie dyskusyjne jest także jedno z końcowych stwierdzeń: „Ograniczanie praw społecznych odbywa się dziś pod hasłem porządkowania finansów publicznych. To proste uwarunkowanie ma tłumaczyć, dlaczego nie trzeba ubolewać nad rosnącą liczbą ludzi ubogich i wykluczonych”. Czy owo uwarunkowanie jest proste? Czy o efektywności wydatkowanych pieniędzy publicznych nie decyduje w podobnym stopniu struktura tych wydatków, co ich poziom? Wydaje się, że Autorka mówiąc o podstawowych paradygmatach polityki społecznej, nie zawsze bierze pod uwagę konieczność owej efektywności, racjonalności podejmowanych działań. Podobnie jak ze sprawiedliwością społeczną, tak i z efektywnością – istnieje wielość interpretacji. Można wspomnieć o najbardziej znanych optymach: Pareto i Rawlsa.

Pracę liczącą 231 stron tekstu podzielono na pięć rozdziałów, opatrzone wstępem i zakończeniem. W pierwszym rozdziale, przedstawiającym prawa społeczne na tle innych praw człowieka i obywatela, ukazano wielość zagadnień wynikających z ich istnienia. Można choćby zwrócić uwagę na polemiczne wątki dotyczące praw grup zawodowych jako praw obywatelskich. Wydaje się, że są to, przynajmniej w części, raczej przywileje pracownicze niż prawa społeczne. Nie do końca można też zgodzić się z Autorką, że „prawa społeczne są to pewne dobra, które są zapewniane przez państwo”. Rola państwa w tym względzie może być jak wiadomo różna: od bezpośredniego dostarczyciela dóbr – w ujęciu socjalistycznym, do jedynie twórcy regulacji porządkujących ich produkcję i rynkowe zasady dostępu – w ujęciu neoliberalnym, z pośrednimi sposobami interwencji w postaci współfinansowania czy redystrybucji.

W rozdziale drugim, poświęconym przesłankom kształtowania się praw społecznych, zaprezentowano m.in. wpływ Bismarckowskich ustaw ubezpieczeniowych na legitymizację działań państwa w sferze społecznej. Zbyt niemu uproszczeniu, według mnie, poddano ocenę obecnych rozwiązań ubezpieczeniowych stosowanych w Niemczech. Zjawisko zwane „moral hazard” ma różnorakie oblicza, a problem finansowania świadczeń emerytalnych wynika nie tylko z niego; warto w tym miej-

scu pamiętać choćby o już istniejącym kryzysie demograficznym czy niskiej – w porównaniu z USA – stopie zatrudnienia w większości państw UE.

Obecnie w Polsce toczy się dyskusja nad wpływem rozwiązań stosowanych w systemie emerytalnym na poziom bieżącego i przyszłego deficytu finansowego państwa. Proponuje się bardzo kontrowersyjne regulacje, zasadniczo zmieniające istniejące od 10 lat rozwiązania w zabezpieczeniu emerytalnym. Jak je oceniać w kontekście gwarancji nabytych praw społecznych, wynikających z zawartych przed laty umów między ubezpieczonym a państwem reprezentowanym przez różne instytucje ubezpieczeniowe?

Ciekawe rozważania zawarto w części poświęconej charakterystyce reżimów polityki społecznej, dokonanej za Esping-Andersenem w kontekście koncepcji obywatelstwa Marshalla. Koncepcja ta, w opinii Autorki, „konstruuje rdzeń podstawowego projektu *welfare state*”. Trzeba jednak pamiętać, że od około dwóch dekad w Europie próbuje się (raczej z miernym skutkiem) demontować wiele rozwiązań wprowadzonych w „złotym” okresie panowania tej doktryny dobrobytu społecznego.

Kolejne dwa rozdziały pracy dotyczą ogólnych zagadnień związanych z prawami społecznymi, ich uwarunkowań aksjologicznych, a następnie prawnych. Do refleksji skłania zwłaszcza ten dotyczący aksjologii. W sposób przekonujący Autorka pisze o godności, sprawiedliwości, równości i bezpieczeństwie socjalnym (choć ze względu na sposób przyjętej interpretacji chyba wołałabym w tym miejscu przymiotnik „społeczny”).

W rozdziale na temat prawa Autorka zastanawia się nad sensem mnożenia kolejnych regulacji odwołujących się do praw społecznych. Omawia interesujące ją zagadnienie na kilku poziomach: w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy, Unii Europejskiej i w konstytucjach. W konsekwencji dochodzi do wniosku, że należy tak czynić, co może u czytelnika wywołać wątpliwości. Na obronę swojej tezy podaje kilka argumentów. Po pierwsze, wynika to z europejskiego doświadczenia: zapisywania gwarancji ochrony socjalnej; po drugie, istnienie praw pracowniczych skłania do namysłu w kontekście istniejącego bezrobocia i innych kwestii socjalnych; po trzecie, nie wystarczy polegać na dobrej woli i niezobowiązujących regułach – zapisy konstytucyjne mogą stać się impulsem dla grupy rządzącej do pracy w określonym, pozytywnym dla obywateli kierunku; wreszcie po czwarte, prawa społeczne są w rezultacie chronione dzięki temu, że zostały osadzone właśnie w konstytucji, oznacza to bowiem formalne zobowiązanie państwa do troski o materialny byt obywateli.

Rozdział piąty, najbardziej rozbudowany, zatytułowany „Prawa społeczne jako uprawnienia i obowiązki w dziedzinie polityki społecznej”, dotyczy czterech praw: prawa do pracy, edukacji, ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Są one analizowane w konwencji dyskursu o tożsamym traktowaniu praw społecznych i polityki społecznej. Autorka prezentuje się jako elokwentny polityk społeczny, doskonale rozeznany w literaturze przedmiotu, umiejący przekonująco argumentować za znaczeniem rozwoju praw społecznych dla rozwoju polityki społecznej. Jeśli za jeden

z celów rozwoju polityki społecznej przyjmujemy kształtowanie obywatelskiej świadomości społecznej w konkretnych aspektach, to pewne jest, że cel ten jest zgodny z tezą, iż prawa społeczne wymagają, by ci, których one dotyczą, mieli świadomość ich istnienia i wiedzę, jak z nich korzystać.

Rozdział ten zawiera dokładne analizy rozwiązań prawnych o charakterze głównie międzynarodowym, tworzące podstawowe standardy, może w nim jednak brakować ilustracji liczbowych, za pomocą wskaźników społecznych prezentujących efekty istnienia tych regulacji. W rozważaniach pominięto też dyskusję pojawiającą się w polskiej literaturze przedmiotu i praktyce życia społecznego, dotyczącą możliwości dochodzenia prawa do pracy niektórych grup słabszych, np. osób niepełnosprawnych czy kobiet. Uznaje się bowiem, że zapisy istniejące w Kodeksie Pracy nie są wystarczającymi instrumentami antydyskryminacyjnymi.

W 2010 r. polski rząd przyjął projekt ustawy zakazującej dyskryminacji. Został on poddany dyskusji społecznej, w której wskazano konieczność dopracowania wielu proponowanych rozwiązań, zwłaszcza odnoszących się do osób o odmiennej orientacji seksualnej. Pod koniec tego roku sejm uchwalił ustawę dotyczącą niektórych kwestii równego traktowania w zatrudnieniu<sup>2</sup>. Na etapie projektu pozostaje wciąż ustawa o wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych, której przygotowanie jest obowiązkiem Polski wynikającym z Decyzji Rady Europejskiej z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie ratyfikowania przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o ochronie i promowaniu praw osób niepełnosprawnych z 2008 r.

Interesujące w tym rozdziale są również rozważania na temat egzystencji naznaczonej ryzykiem kryzysu pracy, dylematu związanego z istnieniem prawa do pracy czy prawa do dochodu, pracy jako wartości samej w sobie.

W części poświęconej edukacji, zdrowiu i pomocy społecznej analizy dokonywane są w podobnym układzie, co ułatwia odbiór. Zachętą do lektury jest obrazowe nazywanie przez Autorkę kolejnych przyjętych do rozważań tematów: edukacja jako program społecznego przetrwania, „inflacja” dyplomów, ubóstwo jako bariera edukacyjna. W tym miejscu ma się jednak ochotę zapytać o liczby, jako argumenty sformułowanych tez. Dla ekonomisty szczególnie interesujące wydają się refleksje Autorki na temat kosztów edukacji. Dyskusyjne natomiast są zdania dotyczące cech dóbr publicznych: „Cechy przypisane do dobra o charakterze publicznym przemawiają zapewne do przeciwników pełnej odpłatności w edukacji”. W tym kontekście rodzi się pytanie: jakie właściwie przyjmuje ona stanowisko w kwestii: czy edukacja jest dobrem publicznym, czy prywatnym? Chciałoby się przeczytać więcej na ten temat, tym bardziej, że coraz częściej pojawiają się głosy na temat planowanej w najbliższym czasie w Polsce reformy szkolnictwa wyższego. Rozważane są m.in. propozycje ograniczenia możliwości bezpłatnego studiowania na więcej niż jednym kierunku.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (DzU nr 254).

W podrozdziale dotyczącym zdrowia w kontekście kryzysu demograficznego analizie historycznej poddano rolę ubezpieczeń społecznych (w tym chorobowych) w utrzymaniu ładu społecznego i politycznego – przenoszenia (coraz częściej w praktyce) na pracodawców kosztów zapewnienia pomocy medycznej. Następnie Autorka zastanawia się nad zdrowiem jako kwestią polityczną. Wart odnotowania jest fakt, że zwraca uwagę na problemy z reformowaniem ochrony zdrowia w Polsce, dowodzi, że bez przyjęcia określonej koncepcji zdrowia jako specyficznego dobra nie będzie można zakończyć prac reformatorskich rozpoczętych przed ponad dziesięcioma laty. Trzeba podjąć trudne decyzje polityczne o skutkach w dłuższym horyzoncie czasu wychodzącym poza jedną kadencję rządu.

Gdy mówi o kosztach w ochronie zdrowia, traktuje je tak, jakby istniał tylko jeden sposób ich finansowania – ze składek ubezpieczeniowych. Tymczasem można to robić również z podatków (i portfeli prywatnych osób, oczywiście); rozstrzygnięcie sposobu finansowania jest zresztą podstawową kwestią nie tylko w Polsce. Wówczas podejmuje się decyzję o sposobie realizacji dostępu do zdrowia jako dobra opłacanego z budżetu centralnego, gwarantowanego przez państwo wszystkim obywatelom bądź tylko pracownikom (ze składek opłacanych przez pracodawców), albo wszystkim mieszkańcom danego kraju (współfinansowanego przez lokalne samorządy i środki z darowizn).

W podrozdziale o ochronie zdrowia jako prawie i obowiązku, Autorka wydaje się stać w sprzeczności z wcześniej wysnutymi wnioskami, płynącymi z przytaczanych badań innych uczonych, o braku związku między kosztami ponoszonymi na ochronę zdrowia a efektami (rozważania za Marshalllem o pomnażaniu dobrobytu a obowiązkami troski o zdrowie). Jak to właściwie jest, chciałoby się zapytać? Szczególnie w dobie rosnących cen za nowoczesne procedury medyczne, jaki jest związek między dostępem do nich a prognozowanym wydłużaniem się przeciętnego trwania życia? Kto ma szansę żyć dłużej?

W części poświęconej pomocy społecznej natrafiamy na twierdzenie, że cechą państwa opiekuńczego jest inkluzja w miarę możliwości wszystkich obywateli. Wydaje się ona nie do końca prawdziwa, ponieważ liczne dane statystyczne ukazują porażki działań podejmowanych w tym względzie przez większość wysoko rozwiniętych krajów UE.

Szkoda, że w tym miejscu nie zajęto się rolą trzeciego sektora w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, znaczeniem usług reintegracji świadczonej przez podmioty społeczne. Zagadnienia te są ostatnio bardzo popularne i często podejmowane przez badaczy, zwłaszcza w roku 2010 ogłoszonym rokiem walki z wykluczeniem społecznym były wielokrotnie podnoszone w literaturze i aktywności konferencyjnej. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o rolę gospodarki społecznej w świadczeniu usług i włączanie poprzez nie osób z problemami w uczestnictwo społeczne, nie jest zadaniem łatwym. Czy przy prawdopodobnym w przyszłości ograniczeniu finansowania tych działań ze środków Unii Europejskiej, w polskich środowiskach lokalnych będzie wola rozwijania przedsięwzięć społecznych? Rozważań zagadnień tego typu w recenzowanej książce brak.

Wydaje się, że Autorka nie włącza się również w dyskusję toczoną w literaturze przedmiotu<sup>3</sup> na temat odejścia od tradycyjnego pojmowania polityki społecznej i nadania jej nowego, aktywizującego charakteru. Podczas lektury odnosi się wrażenie, że utożsamia politykę społeczną ze zobowiązaniami państwa i postrzega je jako główny podmiot. Tymczasem autorzy propagujący nowe podejście wręcz synonimicznie traktują politykę społeczną jako politykę aktywizacji. Wielką w niej rolę wielosektorowych aktorów realizujących zadania społeczne, próbujących włączyć w główny nurt życia społecznego także tych członków naszego społeczeństwa, którym najtrudniej odnaleźć się po transformacji ustrojowej.

W zakończeniu zaproponowano pójść za Marshalllem w interpretacji zadań współczesnego państwa wobec obywateli. Jeśli przyjmiemy, że rolą państwa jest tworzenie sprzyjających warunków, a nie obowiązku aktywności całkowicie lub częściowo wypełniającej roszczenia, będące treścią uprawnień obywatela, to wynika z tego, że współczesne społeczeństwa muszą podjąć wysiłek, na początku przede wszystkim intelektualny, w zrozumieniu sensu istnienia praw społecznych jako praw człowieka i obywatela.

Śledzenie toku rozumowania Autorki ułatwiają podsumowania kończące każdy rozdział. Język wywodu jest przejrzysty i komunikatywny, często sprawiający wrażenie mówionego, co ułatwia lekturę i zachęca do podejmowania pewnego rodzaju dialogu z Autorką.

---

<sup>3</sup> Np. M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.