

Krzysztof Rejman

**POLITYKA SPOŁECZNA
I PRACA SOCJALNA
WOBEC PROBLEMÓW
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Jarosław 2015

Recenzja:

prof. zw. dr hab. Jurij Paczkowski (KUL)

Skład i redakcja techniczna:

mgr Ewa Lasek

ISBN

978-83-63909-72-7

Druk i oprawa:

Neiko Print&Publishing
Ul. Piłsudskiego 20
39-400 Tarnobrzeg

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	5
------------	---

Rozdział I

GENEZA POLITYKI SPOŁECZNEJ	7
----------------------------------	---

Rozdział II

PODSTAWOWE KATEGORIE POLITYKI SPOŁECZNEJ	45
--	----

Rozdział III

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	83
--	----

Rozdział IV

WYBRANE DZIAŁANIA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ NA RZECZ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	115
--	-----

Rozdział V

KONWENCJA PRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	127
BIBLIOGRAFIA.....	159

WSTĘP

Polityka społeczna jest nauką, która posiada swój własny przedmiot badań i wypracowaną metodę badawczą. Chociaż obiekt badań zmienia się tak, jak przekształca się rzeczywistość społeczna, stale utrzymuje się zainteresowanie problemami warunków bytu społeczeństwa, zagadnieniami zaspokajania jego potrzeb oraz kwestiami społecznymi, które powstają w wyniku szeroko rozumianych procesów przekształceń społecznych. Jednym z tych problemów jest niepełnosprawność, jako zjawisko społeczne.

Polityka społeczna, jako nauka w odniesieniu do zjawiska niepełnosprawności, jest zobowiązana do badania zarówno elementów systemu realnego (np. warunki życia osób niepełnosprawnych, kwestia bezrobocia w tej grupie społecznej itp.), jak i systemu regulacyjnego (np. regulacje prawne dotyczące tej grupy społecznej) oraz systemów inspirujących (np. doktryny polityczne, społeczna nauka Kościoła itp.).

Problemy analizowane przez politykę społeczną, a nade wszystko problem niepełnosprawności, mogą być ujmowane z różnych punktów widzenia i uwzględniać wybrane aspekty, zarówno w sferze określania celów polityki społecznej, jak i analizy środków i narzędzi realizacji zadań. Cechą swoistą w badaniu celów polityki społecznej jest równorzędność przesłanek aksjologicznych, ważnych uwarunkowań kulturowych i społecznych oraz przesłanek ekonomicznych. Stąd też częste nawiązywanie przez politykę społeczną do takich nauk, jak socjologia, ekonomia czy aksjologia, które również w swoich badaniach zajmują się problemami osób niepełnosprawnych.

Założeniem niniejszej monografii jest pomoc w zrozumieniu, czym jest polityka społeczna, jakie kwestie społeczne są źródłem wyzwań dla tej dziedziny wiedzy a przede wszystkim jak różnorodne podmioty polityki społecznej starają się sprostać wyzwaniom, jakie niesie ze sobą zjawisko niepełnosprawności we współczesnych społeczeństwach.

Autor

Rozdział I

GENEZA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Geneza polityki społecznej sięga z pewnością czasów antycznych, lecz również stwierdzenie, iż polityka społeczna powstała wraz z pierwszymi zorganizowanymi formami życia społecznego, nie jest pozbawione racji. Istnieje tu niewątpliwie analogia pomiędzy dociekaniem nad genezą socjologii i polityki społecznej.

Człowiek, co zauważył już Arystoteles¹, jest istotą społeczną (*zoonpolitikon*). Jego egzystencja nierozzerwalnie związana jest ze środowiskiem społecznym. Środowisko to, stawia możliwość rozwoju dla pojedynczej jednostki, a także wyznacza podstawowe ramy funkcjonowania. Środowisko społeczne określa w dużym stopniu to, jak człowiek przeżyje swoje życie, a przede wszystkim, w jakich warunkach, czy będzie to egzystencja na granicy minimum socjalnego, czy też godne, wolne od różnorodnych zagrożeń – życie.

L. Dziewięcka-Bokun pisze, że „Prapoczątki polityki społecznej sięgają historycznie odległych czasów pierwszych form samopomocy ludzi zagrożonych utratą zdrowia lub życia. Troska o zapewnienie środków do życia rodzinom, przyświecała niektórym członkom wypraw karawanowych Hammurabiego czy licznych i długich wojen czasów późniejszych”².

Rozważając zagadnienia związane ze społecznym charakterem życia jednostki, nie sposób pominąć kwestii związanych z polityką społeczną, a w szczególności z kwestią ubóstwa, tak dającego się we znaki społeczeństwom w przeszłości, jak i obecnie. Przeciwdziałanie ubóstwu stało się jedną z głównych przesłanek do powstania pierwszych instytucji pomocy społecznej, które w późniejszych czasach stanowią będą podstawę funkcjonowania nowoczesnych form polityki społecznej.

W wielkich religiach, tj. chrześcijaństwo czy islam przez wiele wieków ubóstwo traktowane było jako wartość uświęcającą, zaś bogactwo nie należało do wartości promowanych. W toku ewolucji historycznej następowało stopniowe dostosowywanie programów ideologicznych do rzeczywistości społecznej. W społeczeństwie europejskim polityka

¹ Arystoteles ze Stagiry (384 – 322 p.n.e.) – wielki filozof klasycznej Grecji. Wśród najważniejszych jego dzieł należy wymienić: *Fizyka*, *Historia naturalna zwierząt*, *Metafizyka*, *Etyka nikomachejska*, *Etyka eudemejska*, *Polityka*.

² L. Dziewięcka-Bokun, „Ewolucja polityki społecznej” [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki (red.), *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1997, s. 26.

społeczna władców i instytucji poczynając od XIV wieku, staje wobec konieczności podjęcia konkretnych środków zaradczych w odpowiedzi na procesy pauperyzacji i dezorganizacji społecznej. Od XVI wieku następuje wyraźna przemiana doktryn religijnych oraz postaw zbiorowych wobec kwestii ubóstwa. Nowym elementem była centralizacja opieki nad ubogimi oraz wprowadzenie wielu krajach europejskich zakazu żebrania. Już w XIV wieku rozporządzenie miejskie dla Norymbergii ustala, że nikt nie może żebrąć jeśli nie ma specjalnego metalowego znaczka. Obcy żebracy mają prawo zatrzymywania się w mieście tylko przez trzy dni. W stosunku do tych, którzy żyją w nędzy, elity społeczne zachowują obojętność. Nędza fizyczna traktowana jest, jako część składowa kondycji społecznej. Dopiero w 1530 roku cesarz Karol V wydał zarządzenie określające zasady polityki wobec ubogich. Zaleca się w nim, aby władze lokalne miały baczenie na żebraków i włóczęgów, tylko chorym pozwalając żebrąć. Dzieci żebraków powinny być oddawane na naukę lub na służbę, aby nie przyzwyczajały się do żebrania. Jednocześnie zarządzenie zaleca wszystkim miastom zapewnić wyżywienie i utrzymanie swoim żebrakom, bo nie wolno było na terenie Rzeszy żebrąć w innych miastach. W Anglii instytucja nadzorców ubogich została wprowadzona w 1536 roku. Statut z 1601 roku precyzował zasadę administracji instytucjami opieki społecznej i systemów finansowania, czyli sposób nakładania i ściągania taksy na rzecz ubogich. Te zasady przetrwały w Anglii aż do 1834 roku. We Francji najstarszymi organizacjami charytatywnymi były parafie i zakony, które wspierały najuboższych, otaczały opieką chorych i niedołączonych oraz prowadziły szkoły. Wtedy obowiązkiem parafii było przekazanie jednej trzeciej dochodów z pobieranych przez kościół podatków na najuboższych parafian. Od czasów króla Ludwika IX zgodnie z nakazem *noblesse oblige* (szlachectwo zobowiązuje), los najuboższych stał się również przedmiotem zainteresowania arystokracji francuskiej.

W okresie renesansu znacznie wzrosła rola gildii i bractw. Gildie spełniały przed rewolucją przemysłową ważne funkcje w ekonomicznej egzystencji miast. Były one stanowymi zrzeszeniami kupców, zróżnicowanymi ze względu na kategorie majątkowe i kontrolowały jakość produkcji rzemieślniczej, a dla Kościoła stanowiły instytucję, przekazu wartości moralnych w społecznościach miejskich. Okres renesansu cechuje też sekularyzacja działalności dobroczynnej. Król Franciszek I założył organizację na rzecz ubogich, która zapoczątkowała we Francji instytucję pomocy publicznej i świeckiej.

W XVII wieku nastąpiło też rozszerzenie dotychczasowej działalności organizacji społecznych o nowe, różnorakie świadczenia pomocy medycznej dla najuboższych. Powstały wówczas dobroczynne lekarskie punkty konsultacyjne oraz bezpłatne izby chirurgiczne, które poziomem usług niejednokrotnie przewyższały ówczesne szpitale publiczne dla

ubogich i stanowiły pierwowzór współczesnych instytucji niedziałających dla zysku (non-profit) w dziedzinie opieki medycznej.

Innym przykładem potwierdzającym istotność problemów polityki społecznej w społeczeństwach historycznych jest tzw. „prawo ubogich”. Prawo to zostało wprowadzone w XVII wieku wraz z pojawieniem się narodowych gospodarek i miało na celu walkę z ubóstwem i pomoc najbardziej poszkodowanym przez los. Pomimo jednak tego, iż prawo ubogich zawierało elementy zobowiązujące wspólnoty ludzkie do pomocy najbardziej potrzebującym, to prawo to polegało bardziej na piętnowaniu i karaniu biednych, niż na niesieniu im pomocy.

W Anglii w 1601 roku wprowadzono Ustawę o Ubogich, która przez całe stulecie była egzekwowana i interpretowana przez lokalne elity, wrażliwe na ich lokalne realia gospodarcze i społeczne. W tym okresie powstały różne lokalne tradycje, odzwierciedlające tę lokalną rzeczywistość, a pewne sposoby przyznawania zapomóg sięgają początków XVII wieku. Beneficjentami tych zapomóg byli głównie robotnicy rolni. To właśnie ta grupa społeczna na skutek przemian związanych z rozwojem kapitalizmu rolnego i przemysłowego (m.in. gromadzenie wspólnych pastwisk, utrata prawa do wypasu i upadek drobnego rzemiosła), była najbardziej narażona na ubóstwo. W 1794 r. zbiory pszenicy były o 20% niższe od średniej dla całej dekady i niewystarczające do zaspokojenia potrzeb ludności wiejskiej, której skład diety zależał od ceny i dostępności mąki pszennej i chleba. Na domiar złego, wojna i zła pogoda utrudniała handel zbożem, którego ceny gwałtownie wzrosły.

Sytuacja była na tyle poważna, że w dniu 6 maja 1795 r. w gminie Speenhamland doszło do spotkania urzędników zaniepokojonych tym stanem rzeczy. Poddano dyskusji propozycje rozwiązań kryzysu i po rozważeniu wielu ewentualności (łącznie z płacą minimalną) zdecydowano się na opracowanie szczegółowej „taryfy chlebowej”, określającej wysokość każdego subsydium wypłacanego gotówką w ich gminie. Chodziło o dopłatę do zarobku, której wysokość zależała od bieżącej ceny chleba, a całkowity poziom zasiłku uzależniony był od ilości osób będących na utrzymaniu beneficjenta³.

Od początku XVII aż do końca XIX wieku organizacje dobroczynne w Anglii odgrywały pierwszoplanową rolę w świadczeniu opieki i pomocy, podczas gdy państwo pełniło rolę jedynie pomocniczą. Filantropia w Anglii cieszyła się szczególnie silnym wsparciem państwa w pierwszej połowie XVII wieku, czyli bezpośrednio po wprowadzeniu ustawodawstwa w zakresie działalności dobroczynnej i prawa ubogich

W końcu XVIII wieku angielskie organizacje społeczne prowadziły tanie kuchnie, szpitale zakaźne, bezpłatne punkty medyczne i zakłady

³ M. Lavalette, A. Pratt, *Polityka społeczna. Teorie pojęcia problemy*, Warszawa 2010, s. 327.

nauki zawodu dla inwalidów. Równolegle z działalnością charytatywną w końcu XVIII wieku i w pierwszej Polowie XIX stulecia rozwijały się także inicjatywy edukacyjne na rzecz najuboższych. Z inspiracji organizacji chrześcijańskich na początku XIX wieku w slumsach Glasgow powstały pierwsze misje miejskie, mające na celu pomoc materialną oraz szerzenie oświaty zdrowotnej i opieki nad dzieckiem wśród najuboższych mieszkańców. Powstało Towarzystwo na rzecz wizyt środowiskowych, mające na celu przeciwdziałanie niedostatkowi oraz promowanie wartości życia rodzinnego⁴.

Na uwagę zasługuje powstała w Niemczech zasada samorządności. Była historycznie pierwszym mechanizmem instytucjonalnym, regulującym kontakty państwa z instytucjami społecznymi w Niemczech. Służyła ona utrzymywaniu politycznej kontroli przez system quasi-publicznej administracji w dziedzinie usług oraz integracji tych odłamów społeczeństwa, które inaczej stanowiłoby zagrożenie dla stabilności i wiarygodności politycznej. Ta zasada stanowiła podstawę tworzonych w Niemczech w ostatnich dekadach XIX wieku towarzystw ubezpieczeniowych, będących instytucjami w dużej mierze niezależnymi od państwa.

W okresie intensywnej rewolucji przemysłowej, w wielu państwach europejskich zauważono, że tradycyjne formy wsparcia, jak rodzina, parafia i organizacje dobroczynne, same okazały się niewystarczające dla zapewnienia właściwych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Interwencja państwa w postaci wprowadzenia ubezpieczeń chorobowych, wypadkowych i emerytalno – rentowych stała się niezbędna, jednak monopolizacja polityki społecznej przez państwo i traktowanie jej jako narzędzia kontroli politycznej i społecznej, wywoływało niejednokrotnie sprzeciw wielu instytucji społecznych i zadanie podziału wpływów oraz odpowiedzialności za problemy socjalne.

Także rozwijający się w tym okresie liberalizm generował różnorakie sprzeczności, które ograniczyć można było poprzez działanie administracji państwowej. Przykładem takiego postępowania może być XIX-wieczna Anglia. Właśnie w tym kraju poprzez powiaty w 1802 roku uchwalono ustawę fabryczną, która chroniła kobiety i dzieci ograniczając godziny i normując warunki pracy. Kolejna ustawa z 1833 roku ustanowiła czterech inspektorów do egzekwowania swoich postanowień. Oznaczało to, zdaniem N. Berra „uznanie praw państwa do regulowania pewnych stanów społecznych”⁵. Istotne zmiany nastąpiły również w ustawodawstwie oświatowym.

Ustawa z 1870 roku upoważniała wtedy szkołę do zapewnienia każdemu dziecku kształcenia na poziomie elementarnym. Niedługo

⁴ Por. Z. Krajewski, *Unia europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 23 – 43.

⁵ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1994, s. 29.

później wprowadzono obowiązek szkolny, który obowiązywał dzieci w wieku od pięciu do dziesięciu lat.

Kwestie socjalne stawały się problemem nie tylko dla brytyjskiego rządu, lecz także dla pozostałych wysoko uprzemysłowionych państw europejskich. Inaczej mówiąc kwestie socjalne stawały się czymś, czego nie można było lekceważyć w realiach polityki liberalnej i gospodarki kapitalistycznej.

POWSTANIE NOWOCZESNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Zagadnienia, którymi dziś zajmują się socjologia i polityka społeczna nurtowały ludzkość od jej zarania, jednakże w sposób naukowy zajęto się nimi dopiero pod koniec XIX wieku.

Za twórcę nazwy i wyraźnego wyodrębnienia polityki społecznej, jako przedmiotu badań uważany jest Francois Marie Charles Fourier (1772 – 1837), filozof, socjolog i ekonomista francuski. W Niemczech najbardziej upowszechnił się termin „Sozialpolitik”, gdzie myślom o potrzebie dalej idących przemian w życiu publicznym towarzyszyły wielostronne działania praktyczne. Tam też najmocniej rozwijała się wiedza o narastających kwestiach społecznych, która towarzyszyła rewolucji przemysłowej i ekspansji kapitalizmu.

W XIX wieku miało miejsce szczególne zainteresowanie następstwami, jakie niosła industrializacja i urbanizacja. Procesy te oprócz postępu technologicznego i wzrostu gospodarczego, przyniosły również zmiany w samej strukturze społecznej. Coraz większą rolę zaczęli odgrywać robotnicy. Jednakże położenie klasy robotniczej pozostawało wiele do życzenia. Nadmiernie wydłużony czas pracy, niskie wynagrodzenie, brak opieki lekarskiej, zła sytuacja mieszkaniowa – wszystko to złożyło się na powstanie coraz większych nacisków na aparat państwowy. Skupiska nędzy, chorób coraz częściej występujące patologie społeczne, stawały się częstym tematem opisów i analiz naukowych. Nasilająca się degradacja klasy robotniczej, a także ludności wiejskiej stała się bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zagadnień socjalnych do ówczesnych programów politycznych. Warto tu także nadmienić, iż w okresie tym dominowała doktryna liberalna, której podstawowym założeniem jest ograniczenie ingerencji państwa w stosunki społeczno – gospodarcze.

Za twórcę nowoczesnej polityki społecznej uważa się Otto von Bismarcka⁶. Jako pierwszy wprowadził on w Niemczech ubezpieczenia

⁶ Otto von Bismarck (1815 – 1898) – pierwszy kanclerz zjednoczonego cesarstwa niemieckiego. Dyplomata i inicjator 3 wojen zaborczych, zyskał silną pozycję na arenie międzynarodowej. Uzyskał dla Niemiec pierwsze kolonie w Afryce. Sprzymierzając się ze stronnictwem narodowych liberałów, podjął

chorobowe, wypadkowe oraz renty i emerytury, co stało się podstawą do systematycznej ochrony zwłaszcza tych, którzy do tej pory zdani byli tylko na własne siły lub pomoc charytatywną. Mając tu na myśli ludzi w podeszłym wieku, osoby kalekie oraz chorych. Doprowadził też do skrócenia dnia pracy. Bismarck wnosząc do parlamentu Rzeszy niemieckiej projekty ustaw o ubezpieczeniu społecznym, stał się niejako ojcem współczesnej idei „*welfarestate*”. Jego głównym celem było, aby i klasy nie posiadające zrozumiały, że państwo jest nie tylko koniecznym, lecz także dobrotliwym urządzeniem”⁷.

W okresie rządów Bismarcka w Niemczech wprowadzono również zasadę subsydiarności. Istotą zasady subsydiarności jest założenie, że szczebel lub forma organizacyjna wyższa ma obowiązek chronić, promować i udzielać pomocy podmiotom niższym w tej hierarchii, przy poszanowaniu ich niezależności, tylko pod warunkiem, gdy ich własne środki okazują się niewystarczające dla prawidłowego wypełniania przypisanych funkcji. Wprowadzenie zasady subsydiarności, jako zasady regulującej stosunki między państwem a Kościołem katolickim i jego instytucjami, miało na celu złagodzenie dwóch tendencji uznanych za niekorzystne dla Kościoła katolickiego w Niemczech w drugiej połowie XIX wieku, tzn. złagodzenie skutków postępującego indywidualizmu i towarzyszącego mu wzrastającego zapotrzebowania na tworzenie form solidaryzmu społecznego, wykraczających poza pomoc rodziny i parafii, a po drugie, zasada ta miała też za zadanie złagodzić narastającą nierównowagę sił między powstającym zjednoczonym scentralizowanym państwem świeckim a Kościołem katolickim.

Rewolucji przemysłowej zawdzięczamy to, że polityka społeczna szybko przybrała aspekt międzynarodowy. Według L. Dziewięckiej-Bokun proces ten wyrażały dwie tendencje.

Pierwszą z nich była tendencja do międzynarodowej ochrony pracy, którą uzasadniano przesłankami ekonomicznymi lub humanistycznymi. Druga tendencja wyrażała dążenie do ochrony pracy emigrantów. Ochronę tą miały zapewniać zawierane przez zainteresowane państwa układy w dziedzinie pracy.

Oto główne siły społeczne popierające wyżej wymienione tendencje:

a) Przemysłowcy o nastawieniu humanistyczno – reformistycznym,

walkę z Kościołem katolickim, równocześnie w celu pozyskania robotników zainicjował wprowadzanie nowoczesnego ustawodawstwa społecznego. Prowadził antypolską politykę w zaborze pruskim- w 1885 wydano ok. 30 tysięcy Polaków nie mających obywatelstwa pruskiego, 1886 utworzył Komisję Kolonizacyjną do wykupu ziemi od Polaków. Został obdarzony tytułem księcia Lauenburga i stopniem generała-pułkownika. Autor: *Gedanken und Erinnerungen* (tomy 1–3, 1898–1921), *Gesammelte Werke* (tomy 1–15, 1924–35).

⁷ Cyt za J. Kida, *Polityka społeczna. Wybór tekstów*, Radom 1999, s. 102.

- b) którzy prowadzą kampanię na rzecz przyjęcia międzynarodowych aktów zapewniających podstawowe elementy opieki nad robotnikami. Szmowano także argumentami ekonomicznymi i politycznymi. Argument ekonomiczny mówił o ograniczeniu nieuczciwej konkurencji, opartej na wyzysku robotników. Natomiast argument polityczny odwoływał się do potrzeby zapobiegania powstawaniu ruchów rewolucyjnych, co miało zostać osiągnięte poprzez tworzenie ustawodawstwa socjalnego.
- c) Grupę drugą stanowili działacze polityczni i społeczni, a także intelektualiści o nastawieniu humanitarno- reformistycznym lub katolickim. Do głównych postulatów wysuwanych przez tę grupę należały między innymi:
- uregulowanie czasu pracy dorosłych,
 - ograniczenie czasu pracy dzieci,
 - zmniejszenie czasu pracy w warunkach szczególnie szkodliwych dla zdrowia.

Postulaty te zrealizować miano dzięki przyjęciu międzynarodowych konwencji regulujących te zagadnienia. W grupie tej na szczególną uwagę zasługuje Ch. Hahn.

Ch. Hahn proponował wręcz rewolucyjny program ustawodawstwa pracy, w którym wymienił między innymi:

- potrzebę uregulowania maksymalnego tygodniowego czasu pracy,
- pracy w godzinach nocnych,
- zatrudniania dzieci,
- bezpieczeństwa i higieny pracy,
- okresowych badań lekarskich,
- inspekcji pracy.

Działacze należący do tej grupy, gwarancję dla swych postulatów upatrywali w międzynarodowych sojuszach przedsiębiorstw lub międzynarodowych stowarzyszeniach reformatorów społecznych.

- d) Trzecią poważną siłą były rządy niektórych państw Europy Zachodniej, a przede wszystkim Niemcy i Szwajcaria. Rząd szwajcarski zabiegał o wprowadzenie międzynarodowego ustawodawstwa, które dotyczyć miało w szczególności pracy kobiet i dzieci. Ta inicjatywa rządu szwajcarskiego spotkała się z zainteresowaniem rządu niemieckiego, wynikiem czego w 1880 roku w Berlinie odbyła się pierwsza międzynarodowa konferencja w sprawie warunków pracy.
- e) Czwartą siłą społeczną był ruch robotniczy. Ruch ten od czasów I Kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia Robotników postulował szereg rozwiązań o charakterze socjalnym. Do podstawowych postulatów należało m. in.:
- ograniczenie czasu pracy do ośmiu godzin dziennie,
 - ograniczenie pracy dzieci i zapewnienie im podstawowego wykształcenia.

I Międzynarodowy Kongres w Sprawie Ochrony Pracy, który został zwołany przez Szwajcarską Federację Robotniczą sformułował następujące uchwały:

- wprowadzenie ośmiogodzinnego dnia pracy,
- odpoczynku niedzielnego,
- zakazu pracy dzieci do 15-go roku życia,
- zakazu pracy nocnej zwłaszcza dla kobiet i dzieci,
- zakazu używania substancji szkodliwych,
- ośmioletniego urlopu macierzyńskiego,
- czterdziestoczworgodzinnego tygodnia pracy dla kobiet,
- równej płacy za równą pracę oraz powołania inspekcji pracy⁸.

W 1900 roku w Paryżu powstało Międzynarodowe Stowarzyszenie Ochrony Prawnej Pracowników, a w rok później – Międzynarodowe Biuro Pracy z siedzibą w Bazylei. W 1919 roku powstała Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization).

Industrializacja, jak zauważa L. Dziewięcka-Bokun doprowadziła z jednej strony do postępu technicznego i gospodarczego, a z drugiej strony wywołała niepokoje społeczne.

W przeciwieństwie do tzw. prawa ubogich twórcy nowej polityki społecznej szukali rozwiązań, które pozwalały na standaryzację świadczeń i planowanie działań, a także na zabezpieczenie środków na pokrycie skutków negatywnych zdarzeń losowych. Potrzebujący mieli zyskać prawo do pomocy niezależnie od każdorazowej oceny sytuacji.

ETAPY ROZWOJU POLITYKI SPOŁECZNEJ

L. Dziewięcka-Bokun, biorąc pod uwagę relacje pomiędzy zyskami politycznymi i gospodarczymi, wyróżnia cztery etapy rozwoju polityki społecznej:

- 1) etap wielkiego eksperymentu,
- 2) etap konsolidacji,
- 3) etap ekspansji,
- 4) etap eksperymentu socjalistycznego.

Etap wielkiego eksperymentu

Etap pierwszy został zapoczątkowany w latach osiemdziesiątych XIX stulecia i trwał około pięćdziesiąt lat. Ów wielki eksperyment polegał na stopniowym wprowadzaniu ubezpieczeń społecznych i dynamicznym rozwoju ustawodawstwa socjalnego w takich dziedzinach jak:

⁸ L. Dziewięcka-Bokun, *Ewolucja polityki*, wyd. cyt. s. 28.

- edukacja,
- ochrona zdrowia,
- rynek pracy, a w nim świadczenia dla bezrobotnych.

Okres ten charakteryzuje się również szczególnym rozwojem twórczości intelektualnej oraz krystalizowaniem się podstawowych idei polityki społecznej. Nie obyło się bez sporów pomiędzy samymi reformatorami, które dotyczyły między innymi granic socjalnej odpowiedzialności państwa, czy kryteriów uprzywilejowania niektórych grup społecznych. Na tym etapie nastąpiła istotna zmiana w sposobie myślenia o gospodarce, sprawach społecznych i porządku politycznym. Zaczęto dostrzegać coraz wyraźniej rozpad społeczności tradycyjnych, opartych na silnych więzach społecznych, podziale ról i zasadzie wzajemnej pomocy. Industrializacja, która była przyczyną tego rozpadu, nie dawała oprócz wzrostu gospodarczego, nowych zasad moralnych. Jak zauważa L. Dziewięcka-Bokun „ekonomiczna racjonalizacja działań, jako nowe >>prawo<< polityki gospodarczej konkurowała z humanitarną potrzebą niesienia pomocy słabszym, a także z poszukiwaniem skutecznych form jej realizacji oraz prewencyjnych urządzeń społecznych”⁹. Działacze społeczni i reformatorzy wywodzący się z różnych środowisk, poczynawszy od socjalistów, poprzez niektórych przemysłowców, a skończywszy na działaczach związanych z organizacjami religijnymi, wszyscy starali się rozwiązać dylemat enklaw biedy i niedostatku pośród bogacącego się społeczeństwa Zachodu. Pod koniec XIX wieku wyraźnie zarysowała się przepaść pomiędzy liberalną zasadą *laissez – faire*, a bezpieczeństwem socjalnym. Wspólną cechą działań mających na celu zniesienie tej przepaści, a co za tym idzie - napięć społecznych, było współdziałanie z państwem. Ów polityczny sposób rozwiązywania problemów socjalnych był decydujący dla upowszechnienia się podejścia, w którym działanie państwa było traktowane jako niesprzeczne z podstawowymi wartościami systemu ekonomiczno – politycznego tzn. z wolnością, równością i braterstwem. Podejście to dawało przesłanki do przyszłej szerokiej i zróżnicowanej aktywności państwa¹⁰. Państwo musiało przyjąć na siebie część odpowiedzialności za rozwiązywanie konfliktów powstających w warunkach gospodarki liberalnej. Liberalowie musieli znaleźć sposób na zmniejszenie dystansu pomiędzy gospodarczą wolnością a możliwościami najuboższych warstw społeczeństwa. Należy tu pamiętać, iż wszystkie zabiegi państwa, mające na celu realizację postulatów socjalnych, postrzegane były jako działanie wymuszające ekonomiczne straty, inaczej rzecz biorąc jako niepotrzebne „marnowanie” pieniędzy.

⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999, s. 56 –57.

¹⁰ Por. tamże, s. 57.

J. E. Cairnes jako jeden z nielicznych twierdził, że interwencje socjalne są wyrazem dobrej polityki gospodarczej, a nie jedynie uszczuplaniu zysków właściciela.

O jednej z fundamentalnych zasad liberalizmu J. E. Cairnes pisze: „pamiętajmy, że jest to (*laissez-faire*) zasada praktyczna, a nie doktryna naukowa; zasada, ogólnie biorąc, rozsądna, ale jak większość innych rozsądnych zasad podlegająca licznym wyjątkom; przede wszystkim nigdy nie wolno pozwolić na to, aby zasada ta stanęła na przeszkodzie jakiejś obiecującej propozycji reformy społecznej lub przemysłowej”¹¹.

Na to, iż państwo zaczęło realizować pewne postulaty polityki społecznej wbrew dominującej ideologii liberalnej, wpłynęło kilka czynników.

Po pierwsze była to ciągle przybierająca na sile presja klasy pracujących. O tym pisali utopiści: Sismondi, Fourier i Owen, a później twórcy Manifestu Komunistycznego: K. Marks i F. Engels. Ideologia międzynarodowego ruchu robotniczego zburzyła spokój rządów ówczesnych państw europejskich. To przede wszystkim dla uspokojenia rewolucyjnych nastrojów w Niemczech rząd tego państwa pod przewodnictwem Bismarcka wprowadził stosunkowo szeroki system ubezpieczeń społecznych, w którym obowiązkowe składki tworzyły podstawę uprawnień do gwarantowanych świadczeń.

Drugim czynnikiem było zmieniające się nastawienie do świadczeń socjalnych elit rządzących. Rodził się „nowy liberalizm”, w którym uwagę zwracano nie tylko na zapewnienie wolności gospodarczej, lecz także na kwestię podstawowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Rola państwa nie miała się ograniczać tylko do wspierania wolności indywidualnej, lecz także odnosiła się do zadań aktywnego reformatora społecznego.

Trzecim czynnikiem było pojawienie się pewnych zmian instytucjonalnych (powstanie i rozwój biurokracji państwowej). Rzeczą niezwykle ciekawą jest to, „że nie można znaleźć przykładu państwa, w którym ruch robotniczy zainicjował, czy popierał pierwsze propozycje zabezpieczeń społecznych. Przeciwnie, ubezpieczenia społeczne były programem stworzonym przez ekspertów i polityków średniego szczebla, którzy uważali, że wiedzą, co jest dobre dla przeciętnego robotnika i jego rodziny.

Niewielu z pośród eksperymentatorów dopuszczało myśl, że ten sam środek byłby dobry dla średniej albo, wyższej klasy”¹². Wprowadzana przez państwo reforma społeczna dotyczyła w pierwszej kolejności:

- rent starczych,
- ubezpieczenia na wypadek bezrobocia,
- płac minimalnych,
- zasiłków chorobowych,

¹¹ Cyt. za N. Barr, *Ekonomika polityki*, wyd. cyt., s. 15.

¹² L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty...*, wyd. cyt., s. 60.

- oświaty,
- pomocy dzieciom z biednych rodzin,
- polityki mieszkaniowej,
- progresywnego podatku dochodowego.

Kwestie socjalne ery eksperymentu, takie jak bezrobocie, ochrona zdrowia, oświata czy kwestia mieszkaniowa uzasadniały z coraz większą mocą potrzebę działań interwencyjnych mających na celu poprawę położenia ludzi najbardziej potrzebujących wsparcia państwa. Elity polityczne musiały zrozumieć, że rozwój gospodarczy musi iść w parze z rozwojem społecznym. Dlatego działania polityków coraz częściej określane były jako swoista polityka socjalna.

Polityka społeczna stała się odpowiedzią państwa na rosnące żądania społeczno-ekonomicznego bezpieczeństwa i równości. Wszystko to prowadziło do stopniowej instytucjonalizacji praw socjalnych na równi z prawami politycznymi i cywilnymi. Polityka społeczna szybko przyniosła efekty. Znacznie wzrosły zdolności rozwojowe społeczeństwa. Lepiej wykształceni robotnicy zaspokajali potrzeby coraz szybciej rozwijającego się przemysłu, można tutaj postawić tezę, iż oba procesy: rozwój oświaty i industrializacja są ściśle powiązane ze sobą. Zwiększające się możliwości organizacyjne społeczeństwa, wpływały na rozwój urbanizacji. Zarówno presja oddolna np. akcje strajkowe robotników, jak i odgórne działania rządów i elit politycznych spowodowały wzrost interwencjonalizmu państwowego w obszarach socjalnych. Początkowo doraźne nieskoordynowane działania przybierały formy dążeń przemysłanych kształtując wzory ustaw i instytucji przenoszonych z kraju do kraju. Rozwiązania jakie przyjęto w okresie tzw. wielkiego eksperymentu stały się fundamentem dla kolejnego etapu jakim był etap konsolidacji.

Etap konsolidacji

Pomimo tego, iż nie można dokładnie określić momentu, w którym kończy się okres wielkiego eksperymentu a zaczyna kolejny okres, nazywany przez A. Aeclo „erą konsolidacji”, to w przybliżeniu można powiedzieć, iż rozpoczyna się on w latach trzydziestych, a kończy na początku lat pięćdziesiątych XX stulecia. Zarówno czas kryzysu gospodarczego, jak i druga wojna światowa przyczyniły się do powstania nowych problemów społecznych, z którymi borykać się miała polityka społeczna. Do tych problemów zaliczyć można: coraz bardziej stanowczo żądana poprawa bytu społecznego w postaci zatrudnienia, wykształcenia i ochrony zdrowia. W wyniku wielkiego kryzysu gospodarczego, bezrobocie w niektórych krajach przekroczyło 20% ogółu zatrudnionych. Zjawisko masowego bezrobocia nie pozostało bez wpływu na pozostałe dziedziny polityki społecznej. Pogorszył się stan ubezpieczeń społecz-

nych, pogorszeniu uległa kondycja zdrowotna społeczeństwa, a także wzrósł znacząco odsetek ludzi żyjącej w skrajnej biedzie. Czas kryzysu gospodarczego, a później druga wojna światowa przygotowały grunt dla struktur socjalnej aktywności państwa.

Skutki kryzysu gospodarczego, a w szczególności II wojny światowej dotknęły niemal wszystkie cywilizowane kraje. Polityka społeczna stanęła przed niezwykle trudnym zadaniem. Niezbędnym zadaniem stać się musiała rewizja podstawowych założeń socjalnych, a także poszukiwanie nowych metod i środków, które by kompleksowo ujmowały kwestie rozwoju społecznego i gospodarczego, ponadto należało utrwalić doświadczenia etapu wielkiego eksperymentu. W erze konsolidacji zdecydowanie mniej było debat, sporów, mniej różnorodności w proponowanych rozwiązaniach, więcej zaś akceptacji dla istniejących już rozwiązań socjalnych. Oczywiście stało się wymagane od państwa, aby zapewniło ono podstawowe gwarancje bezpieczeństwa ekonomicznego, równość i adekwatność świadczeń. Państwo miało także powołać do życia odpowiednie struktury organizacyjne, których jedynym zadaniem miało być realizowanie programów i zadań polityki społecznej.

Etap konsolidacji miał trzy wymiary:

- ekonomiczny,
- polityczny,
- społeczny.

Aspekt ekonomiczny charakteryzował się tym, iż większość państw zaakceptowało zasady keynesowskiej ekonomii i pełnego zatrudnienia jako celów powojennych rządów. Pełne zatrudnienie miało stanowić nową zasadę rozwoju ekonomicznego. Także wydatki na cele społeczne przestały być uznawane za przejaw swoistej niegospodarności, lecz jako służące gospodarce, wzrostowi produkcji i stabilnej polityce finansowej państwa. Sfery ekonomiczne i socjalne zaczęto traktować jako wzajemnie zależne. Kryzys gospodarczy podważył zaufanie do tych programów partyjnych, które za priorytet uważały powierzenie zadań socjalnych sektorowi prywatnemu. Jak zauważa L. Dziewięcka-Bokun: „pytanie doby eksperymentu – czy system szerokiego i stałego działania państwa jest konieczny – zastąpiono pytaniem – co zrobić, aby taki system był możliwy?”¹³. Nowe narodowe polityki społeczne określone były przez mieszaninę różnorodnych idei i doktryn polityczno-ekonomicznych. Do podstawowych doktryn należał liberalizm, wyznający wiarę w postęp społeczny i indywidualizm, obok którego tradycyjny konserwatyzm oddziaływał w kierunku utrzymania i niedopuszczenia do zmian w instytucjach społecznych i istniejącym porządku społecznym. Także nowo powstała doktryna socjalistyczna, roztaczała wizję państwa opiekuńczego.

¹³ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty...*, wyd. cyt., s. 64.

Inaczej niż w Europie polityka społeczna rozwijała się w Stanach Zjednoczonych. Tam też zaangażowanie państwa w programy wyrównujące dochody i rozkład zasobów miało miejsce znacznie później, niż w Europie. Niemal do połowy lat trzydziestych nie było tam odpowiednika brytyjskich liberałów ani programów analogicznych do któregoś z europejskich systemów opieki społecznej. Do 1935 roku powszechnie przyjmowano, iż praca jest podstawą dobrobytu jednostek i ich rodzin.

Opieka społeczna pozostała w gestii organizacji charytatywnych najczęściej związanych z instytucjami religijnymi. Jedynie w sytuacjach klęsk żywiołowych rząd federalny przeznaczył limitowane środki na pomoc potrzebującym. Podobnie jak w Europie kryzys gospodarczy stał się przyczyną radykalnych zmian w polityce socjalnej Stanów Zjednoczonych. W 1929 roku bezrobocie wzrosło tak, że wydatki lokalne na pomoc bezrobotnym kilkakrotnie przewyższały równocześnie malejące wpływy z podatków, rząd federalny musiał podjąć wyzwanie. W latach 1933 – 1935 nie tylko finansował wydatki na pomoc bezrobotnym, ale również organizował roboty publiczne.

W 1935 roku uchwalona została ustawa o zabezpieczeniu społecznym, która wprowadziła dwa duże systemy ubezpieczeniowe: federalne renty starcze i federalną pomoc dla poszczególnych stanów na rzecz bezrobotnych oraz trzy główne formy na rzecz pomocy społecznej:

- pomoc na starość,
- pomoc dla niewidomych,
- pomoc dla dzieci pozbawionych utrzymania i dla dzieci z innych powodów kwalifikujących się do otrzymania wsparcia.

Ustawę tą znowelizowano w 1939 roku poszerzając m. in. jej zakres (przyznano świadczenia wdowom i osobom utrzymywanym przez starszych świadczeniobiorców)¹⁴.

Skutkiem II wojny światowej było swoiste przewartościowanie w polityce społecznej. Wojna zmniejszyła różnice społeczne i wyzwoliła wśród obywateli większe poczucie braterstwa i solidarności. Spotęgowana została odwieczna tęsknota ludzkości do lepszego, sprawiedliwszego niż dotąd świata. We wszystkich krajach dotkniętych skutkami II wojny światowej zaczęto dyskutować nad programami pełnego zatrudnienia, poruszano również kwestie ustroju pracy, polityki płac oraz systemu ubezpieczeń społecznych. Wszystko to wyznaczało pewien wspólny obszar problemów powojennej polityki społecznej. Nie bez znaczenia dla rozwoju tej dyscypliny wiedzy było powstanie w środkowo-wschodniej części Europy państw socjalistycznych.

Socjalistyczny program polityki społecznej stał się wyzwaniem dla reszty świata. Z chwilą powstania obozu państw socjalistycznych

¹⁴ Por. N Barr, *Ekonomika polityki*, wyd. cyt., s. 66.

poszukiwanie nowych, skutecznych metod i form rozwiązywania kwestii socjalnych potoczyło się dwoma torami. W krajach socjalistycznych państwo przyjęło na siebie obowiązki pracodawcy i z tej pozycji uprawiało politykę społeczną. Natomiast w krajach kapitalistycznych polityka społeczna stała się metodą gwarantowanego przez państwo bezpieczeństwa socjalnego.

Zarówno w socjalizmie, jak i kapitalizmie rynek pracy został objęty kontrolą państwa, a jedynie zakres tej kontroli wyznaczały różnice ustrojowe. Poszerzał się zakres ubezpieczeń społecznych, szczególne znaczenie przypisywano bezpieczeństwu pracy oraz problematyce ustroju pracy z rolą związków zawodowych na czele. W krajach skandynawskich i Wielkiej Brytanii szczególny nacisk położono na tworzenie programów, gwarantujących powszechny dochód oraz rozwój usług socjalnych.

W zakresie koncepcji teoretycznych na szczególną uwagę zasługuje Raport Beveridge'a, który oferował nową, konsekwentną strategię zabezpieczenia społecznego z ubezpieczeniem społecznym, pomocą społeczną finansowaną z dochodów rządu centralnego, państwową służbą zdrowia i pełnym zatrudnieniem. Raport proponował stworzenie systemu zabezpieczeń, które byłyby wszechstronne pod względem objętych w nim osób i potrzeb. Ubezpieczenie miało być przymusowe i powszechne pod względem osobowym i rodzaju ryzyka. Składki w jednolitej wysokości miały dawać uprawnienia do jednolitych świadczeń na poziomie minimum egzystencji, co oznaczało odejście od kryteriów środków utrzymania. Raport ten zalecał również stworzenie systemów zasiłków rodzinnych, uruchomienie świadczeń związanych z macierzyństwem oraz zasiłków dla wdów i sierot. Całym systemem miało zarządzać państwo.

Jednym z podstawowych założeń planu Beveridge'a była powszechność ubezpieczeń społecznych i to udało się zrealizować. Świadczenia te ponadto były jednolite. Zarówno pracownicy najemni, jak i pracodawcy uzyskali prawo do świadczeń chorobowych od czwartego dnia choroby. Wprowadzono zasiłki na dzieci i bezpłatną ochronę zdrowia. Decyzja ta była m.in. wyrazem uznania doniosłości ochrony zdrowia dla prawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych; po pierwsze – przez możliwość rozszerzenia działań profilaktycznych, po drugie – przez szybkie przywracanie pacjentowi zdolności do pracy, aby czas korzystania ze świadczeń był jak najkrótszy. Z tych też powodów, przy utrzymaniu administracyjnej odrębności zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, część kosztów tej ostatniej miała być pokrywana z funduszu ubezpieczeń społecznych.

Większość tych postulatów została uwzględniona w powstałych w 1944 roku, tzw. Białych Księgach. Biała Księga – „Ubezpieczenia społeczne” – stała się podstawą ustawy o ubezpieczeniu społecznym z 1946 roku, która uzupełniała ustawę o ubezpieczeniu w razie wypadku przy pracy.

Księga „Państwowa służba zdrowia” przewidywała ogólną służbę zdrowia obejmującą każdą dziedzinę działalności medycznej i pokrewnej, zapewniającą bezpłatne leczenie na zasadach uniwersalnych i finansowaną z ogólnych podatków.

Księga „Polityka zatrudnienia” zobowiązywała rząd do utrzymania wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia¹⁵.

W 1943 ukazała się Biała Księga Butlera dotycząca systemu edukacji w Wielkiej Brytanii. Podsumowując podstawowe założenia polityki społecznej można powiedzieć, że:

- prawie wszystkie polityczne ugrupowania odrzuciły tezę o nieproduktywnym charakterze polityki społecznej;
- uznano, że polityka społeczna powinna objąć swym działaniem całą społeczność, a nie tylko robotników czy grupy najuboższych obywateli;
- większość państw przyjęła zobowiązania do gwarantowania podstawowych usług socjalnych i minimalnych dochodów wszystkim znajdującym się w sytuacji uzasadniającej pomoc;
- w wymiarze politycznym uznano, że rząd demokratyczny jest skutecznym podmiotem polityki społecznej, czemu na płaszczyźnie intelektualno-propagandowej odpowiadała koncepcja państwa pomocy socjalnej czyli *welfarestate*.

Brytyjskie „państwo dobrobytu” jako metoda rozwiązywania społecznej kwestii ubóstwa było krytykowane już u swych narodzin w 1942 roku. W kolejnych latach, przy istnieniu poetycznej zgody, co do konieczności funkcjonowania powojennego systemu zabezpieczenia społecznego, różne, nurty tej krytyki stawały się podstawą reform. Kryzys ekonomiczny lat siedemdziesiątych XX wieku nasilił krytykę zarówno koncepcji, jak i praktyki „państwa dobrobytu”. W jego krytyce wyróżniły się dwa nurty: odrzucający całość doktryny jako sprzecznej z ideami wyznawanymi przez jego krytyków; akceptujący zasadność funkcjonowania „państwa dobrobytu”, ale podważający sposób realizacji doktryny.

W sferze ekonomicznej doktrynę krytykowano za to, że jest sprzeczna z gospodarką wolnorynkową. Tłumi inicjatywę ekonomiczną ludności, zniechęca do pracy, oszczędzania i inwestowania, rozwinięte świadczenia socjalne wymuszają wysokie podatki. Brak rynku świadczeń socjalnych utrudnia proces integracji europejskiej. Świadczenia socjalne organizowane przez państwo są niepotrzebne wobec wzrostu dobrobytu, który umożliwia coraz większej liczbie osób zakup świadczeń, dając im zarazem możliwość wyboru. W sferze etycznej krytyka doktryny opierała się na następujących przesłankach: funkcjonowanie doktryny ogranicza wolność jednostki, jej prawo wyboru rozwiązań; wywołuje bierność,

¹⁵ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty...*, wyd. cyt., 68.

zmniejsza aktywność społeczną; ogranicza chęć wpływania na politykę, zmniejsza zakres partycypacji społecznej; dzieli społeczeństwo na płacących podatki i pobierających świadczenia; • osłabia więzi polityczne między partiami a elektoratem; powoduje nadmierną ingerencję państwa w życie osobiste jednostek; • oparty na doktrynie sposób ingerencji państwa w politykę preferuje interesy części społeczeństwa, odrzucając interes społeczeństwa jako całości. W sferze społecznej krytyka zarzuca, że realizacja doktryny: hamuje inicjatywy lokalne, ogranicza samopomoc w środowisku lokalnym, sąsiedzkim i rodzinnym; osłabia więzi rodzinne, zdejmując z członków rodziny odpowiedzialność za jednostki słabe; osłabia ruchliwość społeczną, zwłaszcza pionową – podatki pauperyzują społeczeństwo, zwłaszcza jego klasy średnie, najsilniej dążące do awansu społecznego; ogranicza motywacje społeczne, narusza tradycyjny system wartości, gdyż zmusza pracowitych i zaradnych, aby łożyli na „nierobów” i „nieudaczników”; obniża rangę kobiety w rodzinie, w której tradycyjnie ona dbała o dobre warunki funkcjonowania całej rodziny. W sferze socjalnej krytyka opierała się na przekonaniu, że powszechne świadczenia socjalne zubożają całe społeczeństwo, zapewniając świadczenia także w sytuacjach, które tego nie wymagają; świadczenia ubezpieczeniowe wypłacane są także w sytuacjach, w których nie mają wpływu na byt rodzin, zaś rozproszenie środków uniemożliwia bardziej skuteczną pomoc tam, gdzie jest ona najbardziej potrzebna”:

- powszechne zasiłki rodzinne także są marnotrawieniem środków, co ogranicza możliwość wspomagania dzieci żyjących w ubóstwie;
- powszechne zasiłki porodowe i pogrzebowe pochłaniają duże środki, co ogranicza możliwość wspomagania osób, którym taka pomoc jest absolutnie niezbędna.

Drugi nurt krytyki nie neguje samego systemu „państwa dobrobytu”, jako sposobu rozwiązywania problemów społecznych, zaś zastrzeżenia dotyczą sposobu funkcjonowania¹⁶.

L. Dziewięcka-Bokun pisze, że: „o ile >>eksperymentatorzy<< przemyśleli nad sposobami pogodzenia ze sobą wolności, równości i bezpieczeństwa, o tyle >>konsolidatorzy<< działali z wiarą, że te trzy powszechnie akceptowane wartości są wzajemnie zależne, stąd też żaden ostateczny wybór nie jest potrzebny tym bardziej, że rezultaty ich działań były powszechnie akceptowane. Zasady i metody polityki społecznej w nowym, powojennym wydaniu dawały poczucie trwałej i pozytywnej jej roli w systemie wewnętrznej polityki państwa”¹⁷.

¹⁶ Z. Krajewski, op.cit., s.51-51

¹⁷ Tamże, s. 70.

Etap ekspansji

Trzecim okresem był tzw. etap ekspansji, czyli okres, w którym polityka społeczna poszerzała swój zakres zarówno w sferze podmiotowej, jak i przedmiotowej. Świadczenia i przywileje socjalne obejmowały sukcesywnie coraz to nowe grupy społeczne, co nieuchronnie prowadziło do powiększania ekonomicznych źródeł finansowania socjalnych przedsięwzięć. Polityka socjalna zaczynała pochłaniać coraz większą część dochodu narodowego. Powstawały sytuacje, w których rządy podwyższały podatki, aby w ten sposób znaleźć fundusze na politykę społeczną, stąd też rosło zadłużenie państwa u obywateli. Ze wszystkich socjalnych wydatków rządowe transfery rosły najszybciej, co czyniło rząd głównym dystrybutorem dochodów obywateli.

Ubezpieczenia społeczne i usługi socjalne miały stanowić antidotum na istniejące po II wojnie światowej w społeczeństwach europejskich poczucie zagrożenia ekonomicznego bezpieczeństwa oraz odpowiedź na socjalne wyzwania państw obozu socjalistycznego. Paradoksalnie wzrost gospodarczy, jaki miał miejsce w większości państw europejskich po II wojnie światowej przyczynił się do powstawania coraz to poważniejszych problemów w zakresie polityki socjalnej.

Polityka ta, coraz częściej postrzegana była jako środek do uzyskiwania różnorodnych korzyści, a nie jako narzędzia rozwiązywania wspólnych problemów. Jeżeli podwyższano świadczenia dla jednej grupy społecznej, automatycznie wywoływało to roszczenia innych grup społecznych, co w rezultacie wywoływało niekończącą się spiralę roszczeń. Gospodarczy rozwój państw był przyczyną nie tylko bogacenia się obywateli, lecz uwidaczniał coraz bardziej nowo powstałe podziały społeczne. Nierówności społeczne wywoływały z kolei działania mające na celu ekspansję polityki socjalnej. Państwo, będąc głównym podmiotem polityki społecznej, musiało konkurować z gospodarką, która to „produkowała” różnego rodzaju nierówności społeczne. Państwo swą kompensacyjną aktywnością w sferze socjalnej niszczyło w pewien sposób naturalną solidarność społeczną, gdyż coraz częściej zamiast społeczeństwa działały państwowe agendy. Ponadto, polityka społeczna państwa coraz rzadziej była postrzegana jako wyraz szeroko rozumianego interesu społecznego, częściej natomiast, jako pozbawiona urządzenia do prowadzenia i kontrolowania wtórnego podziału dochodów. Wypaczone też było rozumienie wolności, którą identyfikowano z zaspokajaniem wciąż rosnących żądań, a nie potrzeb. W okresie umacniania podstaw polityki społecznej państwowa aktywność socjalna wymagała silnego poparcia politycznego. Proces ten uległ przyspieszeniu jedynie dzięki wielkiemu kryzysowi gospodarczemu i II wojnie światowej.

W erze dobrobytu wystarczało bierne przyzwolenie. Państwowa aktywność socjalna rozwijała się na zasadzie „więcej dla wszystkich”,

co było akceptowane przez większość ugrupowań politycznych. Wyższe świadczenia społeczne były możliwe dzięki wzrostowi gospodarczemu. Budżety państw rosły, co miało swoje przełożenie także na wzrost dochodów obywateli. Spadek politycznej oceny polityki społecznej wywołał sytuację, w której nie trzeba już było utrzymywać silnych koalicji na rzecz rosnących wydatków socjalnych.

Historia nowoczesnej polityki społecznej wykazuje, iż programy socjalne niejednokrotnie służyły politykom do rozwiązywania problemów politycznych¹⁸. W latach 60-tych i 70-tych, zwłaszcza w rozwiniętych państwach kapitalistycznych, zaobserwować można szczególną ekspansję polityki społecznej przejawiającą się między innymi:

- w poszerzaniu kręgu jej adresatów,
- w prowadzeniu nowych rodzajów świadczeń, kompensujących rosnące koszty utrzymania,
- przyjmowanie rozwiązań uznanych za postępowe, np. publiczna służba zdrowia, usługi i świadczenia na rzecz rodziny, a także rozwijanie społecznego potencjału edukacyjnego.

W tym też okresie powstała doktryna państwa dobrobytu, uzasadniająca potrzebę państwowej koordynacji działań w dziedzinie gospodarczej i społecznej. W miarę jak legitymizowanie ustroju kapitalistycznego obejmowało coraz to nowsze problemy socjalne rosło polityczne znaczenie tych rozwiązań i samej polityki społecznej.

W latach 70-tych i 80-tych rozpoczyna się dyskusja nad wytyczaniem nowych granic polityki społecznej. Towarzyszy temu stopniowe ograniczanie ekspansji programowej i zmniejszanie wydatków na cele socjalne z funduszy państwowych i poszukiwanie nowych, tańszych sposobów realizacji polityki społecznej. Wtedy też, postawione zostało pytanie o proporcje pomiędzy odpowiedzialnością wywodzącą się z potrzeb systemu politycznego, a czynnikami kształtującymi te proporcje. Pytanie to pozostaje ciągle otwarte.

Etap eksperymentu socjalistycznego

L. Dziewięcka-Bokun jako czwarty etap wymienia okres tzw. eksperymentu socjalistycznego. Podstawowym założeniem socjalizmu była poprawa warunków życia i pracy całego społeczeństwa, a w szczególności pracowników i ich rodzin założenie to zdeterminowało kształt polityki społecznej w krajach socjalistycznych. Stało się przyczyną licznych deklaracji dotyczących celów i wartości społecznych socjalizmu takich jak:

¹⁸ Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty...*, wyd. cyt., s. 72.

- pełne zatrudnienie,
- likwidacja nędzy i analfabetyzmu,
- bezpłatna ochrona zdrowia,
- bezpłatna edukacja,
- wyrównywanie warunków życia oraz podnoszenie jego poziomu.

Za narzędzie służące wszystkim tym postulatom uważano uspołecznienie środków produkcji, czego rezultatem miało być usunięcie podstawowych sprzeczności pomiędzy kapitałem, a pracą. Tym samym miało to zapobiegać konfliktom społecznym. Struktury państwa musiały odgrywać rolę podstawowego gwaranta całego systemu zabezpieczenia społecznego.

Państwo było nie tylko prawodawcą, ale również pracodawcą oraz dysponentem funduszy współżycia społecznego. Innymi słowy zaspokajało większość ważnych potrzeb społecznych. Za sprawę priorytetową uznawano politykę zatrudnienia pewność zatrudnienia miała stanowić podstawę bezpieczeństwa socjalnego obywateli, a każdy obywatel powinien móc utrzymywać siebie i swoją rodzinę z własnej pracy. Każdy obywatel miał prawo do pracy. Zjawisko takie można określić jako zatrudnienie socjalne, które uważano za mniejsze zło niż jawne bezrobocie. Wszyscy pracujący posiadali prawo do podstawowych świadczeń i usług na wypadek niemożności świadczenia pracy. Kontrola państwa obejmowała ceny na towary żywnościowe, artykuły szkolne, książki, mieszkania, transport publiczny itp. We wszystkich krajach socjalizmu realnego polityka socjalna podporządkowana była założeniom gospodarczym, decyzje szczegółowe podejmowano pod wpływem doraźnych presji gospodarczych i społecznych. Spośród spraw socjalnych rozwiązywano głównie te, które:

- „pozostawały w bezpośrednim związku z procesem uprzemysłowienia (np. szkolenie młodocianych pracowników) czy w związku z aktywnością zawodową kobiet (budowa żłobków i przedszkoli);
- były miernikiem nastrojów społecznych (np. płace, zaopatrzenie rynku);
- nie pociągały za sobą zbyt wysokich nakładów, ponieważ większość nakładów na cele socjalne traktowano przez długie lata jako obciążenia hamujące wzrost gospodarki”¹⁹.

Przyjmowano założenia, że im większe środki przeznaczy się na inwestycje przemysłowe, tym szybciej zostaną zbudowane podstawy gospodarki kraju, a co za tym idzie szybciej będzie można rozwiązywać problemy szeroko rozumianego dobrobytu społecznego. Dlatego też, realizowanie pozostałych założonych celów socjalnych było możliwe jedynie w niewielkim zakresie. O przyczynach tego stanu rzeczy L. Dziewięcka-Bokun pisze: „Centralny program całego ruchu robotni-

¹⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty...*, wyd. cyt., s. 75.

czego – sprawa organicznego połączenia bieżących interesów pracujących z ich celami ostatecznymi była w praktyce zadaniem niełatwym. Rozstrzygnięcie dylematu: jak pogodzić walkę o doraźne interesy robotników z walką o ich cele perspektywiczne wobec niemożności ich równoczesnego rozwiązania wymagało decyzji, co do kolejności zadań.

Kwestie socjalne, utożsamiano z tzw. doraźnymi interesami klasy robotniczej, od początku stanowiły dla komunistów drugi plan. Ten, którego realizacja nastąpi:

- po rewolucji,
- który w nowych warunkach zostanie rozwiązany automatycznie.

Wśród działaczy komunistycznych panowało bowiem przekonanie, iż rewolucja przyniesie klasie robotniczej nie tylko władzę, ale zaraz po jej objęciu także efektywne polepszenie warunków życia. Najważniejszą, więc kwestią stała się sprawa rewolucji – drogi do zrealizowania nowego ustroju. Wszystko, co odrywało od tej kwestii, co rozpraszało uwagę i siły, opóźniało jej urzeczywistnienie. W tym sensie – sensie akcentów w taktyce – do spraw socjalnych u zarania ruchu komunistycznego przywiązywano małą wagę. Można przypuszczać, że także przez >>awersję<< ideologiczną do socjaldemokratów, których cały wysiłek koncentrował się na kwestiach socjalnych, komuniści, szczególnie w pierwszym okresie, skłonni byli traktować te sprawy jako drugorzędne²⁰.

Wszystko wskazuje na to, że komuniści nie posiadali własnej koncepcji polityki społecznej, co więcej nie mieli nawet świadomości, co do potrzeby jej posiadania. Dla rządów komunistycznych głównym źródłem rozeznania, co do załóg bądź nieprawidłowości społecznych, były powtarzające się wybuchy niezadowolenia społecznego.

Do takich wybuchów społecznego niezadowolenia dochodziło w Polsce w latach: 1956, 1970, 1976, 1980. Jednakże elity komunistyczne przyczyn wystąpień społecznych, szukały raczej w działaniach tzw. wrogów ludu, a później w ruchach opozycyjnych, niż kwestiach socjalnych. Socjalizm jako ustrój społeczny nie tylko nie zbudował lepszego świata, lecz także doprowadził do krachu gospodarczego.

ISTOTA NOWOCZESNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Gdy przyjmiemy, że politykę społeczną określić możemy jako działanie państwa określające stan socjalny i warunki życia grup, rodzin i jednostek, to stwierdzić będziemy mogli, że państwo od samego początku prowadziło politykę społeczną²¹. To właśnie państwo poprzez

²⁰ Tamże, s. 75 – 76.

²¹ Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s.42.

działania ekonomiczne, jak i militarne wyznaczało status i szanse życiowe jednostek. Jako polityka społeczna mogą być traktowane próby kontrolowania cen i zaopatrzenia w żywność w czasach głodu, które to podejmowane były przez cesarskich urzędników w Chinach, czy władców monarchii europejskich²². Należy jednak podkreślić, że działania te nie wchodziły w zakres stałych obowiązków państwa. Można tu raczej powiedzieć, że zasadą przewodnią ówczesnej polityki społecznej była dobroczynność.

O pojawieniu się nowoczesnej polityki społecznej możemy mówić dopiero w chwili, gdy rządy poczęły przyjmować na siebie zobowiązania socjalne, a miało to miejsce dopiero w XIX w.

Istotę nowoczesnej polityki społecznej, według L. Dziewięckiej-Bokun, stanowią państwowe gwarancje minimalnego poziomu życia wszystkich obywateli²³. Obywatelskie prawa socjalne najpełniej charakteryzuje nowoczesna polityka społeczna.

Zasadą podstawową nowoczesnej polityki społecznej stało się przyjęcie przez państwo do programu swojej działalności zapisów, dotyczących zapewnienia minimalnych świadczeń dla osób znajdujących się w trudnym położeniu życiowym. Zobowiązania socjalne państwa stworzyły nową sytuację, w której uprawnienia jednych rodzą obowiązek innych, co pozwoliło również na rozwój tzw. administracji świadczącej.

Istota polityki społecznej zawarta jest również w podmiotowej zdolności do zarządzania konfliktami społecznymi. We współczesnym świecie rola ta przypada państwom. Im jednak państwo więcej interweniuje w sytuacjach konfliktogennych lub podczas trwania samych konfliktów społecznych, tym bardziej rosną oczekiwania społeczne i tym więcej przybywa rozczarowań. Rozwój potrzeb społecznych wymusza postępujące upolitycznienie życia społecznego, co nieodłącznie związane jest z rozwojem państwowej interwencji w sferę socjalną²⁴. Zespoleń potrzeb społecznych jest procesem skomplikowanym, dlatego wymaga włączenia w ten proces podmiotów politycznych. Polityka społeczna jest metodą umożliwiającą adaptację systemu społecznego do jego otoczenia polityczno-gospodarczego. Polityka społeczna musi się rozwijać i umacniać swą pozycję, gdyż wolny rynek nie jest gwarantem ani demokracji, ani sprawiedliwości społecznej. Dlatego też konieczne jest stworzenie warunków dodatkowych, a więc m.in. politykę społeczną.

²² Zob. tamże, s.42.

²³ Zob. tamże, s.43.

²⁴ Zob. tamże, s.48.

POLITYKA SPOŁECZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Rozwój unijnej polityki społecznej, w tym europejskiego modelu społecznego, był procesem długotrwałym, w którym polityczne zobowiązania zależały w głównej mierze od panujących warunków ekonomicznych i przychodziły z czasem kryzysu gospodarczego.

W Traktatach ustanawiających Wspólnoty były zawarte odniesienia tylko do nielicznych aspektów polityki społecznej. Wspólnota zachęcała państwa członkowskie do współpracy w obszarze zagadnień społecznych bez tworzenia kompetencji wspólnotowych w tej dziedzinie. Do początku lat 70. XX w. główne wysiłki wspólnotowe koncentrowały się na wprowadzeniu swobody przepływu pracowników, co wiązało się z potrzebą harmonizacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Potrzeba zniwelowania różnic między poziomem rozwoju i jakości życia w państwach członkowskich, przyczyniła się do przyjęcia przez Radę w 1974 r. Pierwszego Programu Działań Społecznych. W Jednolitym Akcie Europejskim (wszedł w życie w 1987 r.) wprowadzono postanowienia dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa w pracy na poziomie wspólnotowym, co pozwoliło na wydanie wielu dyrektyw w tym zakresie.

W 1989 r. Rada Europejska obradująca w Strasburgu przyjęła Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Mimo że Karta miała charakter deklaracji politycznej i nie była wiążąca prawnie, to jednak stanowiła ona rodzaj katalogu fundamentalnych zasad i uprawnień pracowników we Wspólnocie. Kolejnym krokiem w tworzeniu unijnej polityki społecznej było Porozumienie w sprawie Polityki Społecznej, podpisane w 1991 r. i dołączone jako protokół do Traktatu z Maastricht. Promowało ono w szczególności dialog społeczny i układy zbiorowe pracy.

Dopiero jednak w Traktacie z Amsterdamu nadano wspólnotowej polityce społecznej i zatrudnieniom istotne znaczenie. Do preambuły wprowadzono odwołanie do podstawowych praw socjalnych, zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej oraz we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Rozszerzono również kompetencje Wspólnoty, m.in. poprzez włączenie postanowień Porozumienia w sprawie Polityki Społecznej. W Traktacie z Nicei natomiast zwiększono kompetencje Wspólnoty w dziedzinie zwalczania wykluczenia społecznego oraz modernizacji systemów zabezpieczeń społecznych. Został także utworzony Komitet do spraw ochrony socjalnej.

Istotnym krokiem w stronę promocji europejskiego modelu społecznego było włączenie fundamentalnych praw społecznych do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która została uroczystie proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r.

Wraz ze Strategią Lizbońską ogłoszono Agendę Socjalną 2000. Był to pierwszy jednoznacznie wyartykułowany program polityki społecznej. Za punkt wyjścia przyjęto cel związany ze zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego, ale następnie program rozszerzono o zabezpieczenie dochodowe starzejącej się populacji oraz zdrowie i opiekę długoterminową. W zakresie walki z ubóstwem Unia Europejska wypracowała koncepcję podejścia aktywnego. Na ogół bierną dotychczas pomoc w zwalczaniu wykluczenia, zastępuje się podejściem opartym na motywowaniu do aktywności i wspieraniu jej. To oznacza, że ludziom biednym i podatnym na społeczne wykluczenie należy tak pomagać, aby mogli żyć razem z innymi w głównym nurcie życia społecznego. W większym zakresie potrzebne jest więc podejmowanie działań prewencyjnych i inwestowanie w ludzi. W pierwszym rządzie akcentuje się uczestnictwo w rynku pracy. Tym samym program walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest de facto jednocześnie częścią Europejskiej Strategii Zatrudnienia²⁵.

Unia Europejska postanowiła posłużyć się duńską koncepcją *flexicurity*. Na drodze do pogodzenia celów ekonomicznych (ze Strategii Lizbońskiej), idei pełnego zatrudnienia i wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego. Uznała ją za koncepcję modelową dla wszystkich krajów członkowskich. Ich koncepcja ta jest wynikiem historycznych doświadczeń Duńczyków, które zostały utrwalone w wyniku uzyskiwania dobrych rezultatów na rynku pracy oraz pełnej akceptacji społecznej.

Składniki europejskiej koncepcji *flexicurity* (*European Commission 2007*)

1. Elastyczne, a jednocześnie budzące zaufanie umowy o pracę (zarówno z perspektywy pracodawcy jak i pracownika) w wyniku zastosowania nowoczesnego prawa pracy, układów zbiorowych oraz nowoczesnej organizacji pracy.
2. Kompleksowa strategia kształcenia przez całe życie w celu wyposażania pracowników w odpowiednie kwalifikacje na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy oraz zapewnienia zdolności do zmian, ze szczególnym uwzględnieniem osób podatnych na bezrobocie i trudno zatrudnianych.
3. Efektywne metody aktywnej polityki rynku pracy, pozwalające osobom tracącym pracę na szybkie i skuteczne przejście do nowej pracy.
4. Zmodernizowany system zabezpieczenia społecznego tak, aby zapewniając adekwatny poziom świadczeń, jednocześnie zawsze motywował do pracy i mobilizował do mobilności w sytuacji zmiany. Taki system obejmuje odpowiednie świadczenia na wypadek bezrobocia,

²⁵ S. Golinowska, „Wykuwanie Europejskiego Modelu Społecznego” [w:] B. Balcerak-Patałowska, A. Rączaszek (red.) *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, Warszawa-Katowice 2010, s.19-20, 22;

zabezpieczenie emerytalne i opiekę zdrowotną. Ponadto zawiera skuteczne rozwiązania pozwalające godzić pracę zawodową z życiem prywatnym, odpowiedzialnością za rodzinę i opiekę nad dzieckiem.

Ocena europejskiej polityki społecznej była surowa (Scharpf 2002, s. 645670). Główne twierdzenia tej oceny to:

- Między polityką ekonomiczną a polityką społeczną UE istnieje konstytucyjna asymetria, co sprzyja ograniczaniu wspólnie podejmowanych działań, a jeśli są podejmowane, to ich efekty są słabe.
- Polityka społeczna UE ma bardziej charakter regulacyjny, niż materialny.
- Stosuje głównie narzędzia miękkie (*soft law*) wprowadzone przez metodę otwartej koordynacji.

Podstawowym instrumentem finansowym jest Europejski Fundusz Socjalny, który nie obejmuje całego zakresu podejmowanych działań.

- Następuje koordynacja harmonizowanych rozwiązań, konieczna ze względu na mobilność obywateli jako pracowników studentów, turystów czy pacjentów. Wola do ogólnej harmonizacji jest ograniczona z powodu niechęci czy obaw oddawania spraw społecznych na szczebel ponadnarodowy.
- Dominują tradycyjne dziedziny polityki społecznej: zwalczanie ubóstwa, zabezpieczanie adekwatnych i dostępnych świadczeń emerytalnych, opieki długoterminowej, gdy jednocześnie wspólne strategie w zakresie poprawy kapitału ludzkiego oraz utrzymania czystości naturalnego środowiska są w krajach europejskich słabo rozwijane.
- Respektowanie swobody przemieszczania się nie jest pełne. W polityce migracyjnej dominują wąsko pojęte interesy polityczne wspierane przez niektóre grupy zawodowe krajów członkowskich²⁶.

Debate nad osiągnięciami i deficytami Strategii Lizbońskiej w nowej już wersji (z 2005 r.) towarzyszyła też refleksja nad społecznym jej wymiarem. W połowie dekady pojawiły się opracowania zarówno o charakterze eksperckim (Policy Network 2006), jak i politycznym (Partia Europejskich Socjalistów 2006) podejmujące się oceny dotychczasowej polityki społecznej EU i nawołujące do rewizji bądź intensyfikacji podjętych działań. Wiele rekomendacji wynika z uświadomienia konieczności brania pod uwagę wyzwań przyszłości i potrzeby dostosowania wymiaru społecznego do ekonomicznych koncepcji rozwojowych UE, ale podjęta debata nie jest wolna od elementów obrony tradycyjnych wartości EMS. Mimo różnych akcentów w dyskusji o socjalnej przyszłości UE i różnemu rankingowaniu proponowanych działań, kilka postulatów jest wspólnych. Przedstawiamy je z pewną modyfikacją sformułowań i kolejności:

²⁶ Scharpf W., (2002), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity., *Journal of Common Market Studies* 40(4): 645-670.

- Integrowanie trzech wymiarów rozwoju: ekologicznego, społecznego i gospodarczego z akcentem na ochronę planety i środowiska naturalnego. Ochrona środowiska naturalnego i zatrzymanie zmian klimatycznych stanowi jedno z lżejszych zadań społecznych, politycznych i ekonomicznych. Kryterium ochrony środowiska stanowić powinno kryterium oceny każdego innego projektu działania, niezależnie od pewnych akcji ukierunkowanych na ograniczanie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Ochrona środowiska powinna wejść na czołowe miejsce działań obywatelskich oraz społecznej odpowiedzialności biznesu. Inwestycja w wysokiej jakości edukację wszystkich i w ciągu całego życia. W stosunku do dotychczasowych programów UE nastawionych na edukację na poziomie wyższym i edukację zawodową zorientowaną na potrzeby współczesnego rynku pracy, potrzebna jest większa uwaga przykładana do wczesnej edukacji i do systemów pozaszkolnych, a także do edukacji gmp mających trudności w powszechnej edukacji, podatnych na bezrobocie i wykluczenie społeczne.
- Utrzymywanie polityki wysokiego zatrudnienia z zabezpieczeniem przyzwoitych (godnych) warunków pracy (*decentwork*).
- Wspieranie aspiracji rozwojowych regionów zapóźnionych i biedniejszych w celu tworzenia podstaw inwestycyjnych ich aktywizacji, sprzyjając uzyskiwaniu większej spójności społecznej.
- Zmiana podejścia do polityki migracyjnej w kierunku traktowania jej jako wyraz mobilności; nie drenaż mózgów (*brain drain*) i selekcja zawodów, lecz ich cyrkulacja (*braincirculation*) i swobodny przepływ siły roboczej ze zrównoważonymi proporcjami kosztów i korzyści między krajami wysyłającymi i przyjmującymi. Ponadto, potrzebny jest wzrost inwestycji w integrację obywatelską imigrantów.
- Nowa aranżacja skoordynowanego w UE systemu zabezpieczenia społecznego dostosowanego do większej mobilności pracowników oraz bardziej (elastycznego rynku pracy (*flexicurity*)).
- Wspieranie rodziny i pomoc w wychowywaniu dzieci poprzez rozwój usług społecznych (*socialsemcesfor generał interest*) w nowych warunkach przemian społecznych: zmian w formowaniu się rodziny, wysokiej aktywności zawodowej kobiet oraz wysokiej mobilności pracowniczej rodziców.
- Promocja zdrowego stylu życia dla wszystkich i zdrowego starzenia się. Jednocześnie kontrolowanie efektów i kosztów opieki zdrowotnej i wprowadzania nowych technologii medycznych.
- Utrzymanie zabezpieczenia emerytalnego osób starszych na dobrym poziomie, a jednocześnie wprowadzenie polityki opóźniania przechodzenia na emeryturę w wyniku akceptowanej i skutecznej aktywizacji osób starszych.

- Prowadzenie aktywnej i pozytywnej polityki wspierania osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, poprzez ich aktywizację i włączanie do lokalnych projektów rynku pracy.
- Nadanie większej rangi (w sensie politycznym i ekonomicznym) sprawom publicznym i z dłuższą perspektywą wraz z poprawą zarządzania w sektorze publicznym, tak na szczeblach rządowych, jak i samorządu terytorialnego.
- Wzrost zaangażowania UE w działania globalnych organizacji (dotychczasowych i udział w tworzenie nowych).

Wymienione postulaty powinny prowadzić do zmiany kierunku rozwoju na bardziej ekologiczny, bardziej zrównoważony pod względem społeczno-ekonomicznym i przyjazny rodzinie w jej nowych formach i z nowymi problemami. Europie potrzebna jest więc nowa, nie tylko aktywna, ale i 'pozytywna' polityka społeczna, która poradzi sobie z nowymi problemami socjalnymi, przede wszystkim inwestując w ludzi w ich twórczość, w poznawanie i rozumienie świata, w zdolność do radzenia sobie z nowymi ryzykami, a przede wszystkim w umiejętność przekształcania tych ryzyk w wyzwania prowadzące do rozwoju nowych możliwości²⁷.

GENEZA POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Początki zainteresowań polityką społeczną są w polskiej myśli społecznej bardzo odległe. Sięgają one czasów działalności naukowej Fryderyka Skarbka (1792–1866), profesora Uniwersytetu Warszawskiego w latach 1818 – 1831. W swej podstawowej pracy zatytułowanej „Ogólne zasady nauki gospodarstwa narodowego” przedstawił obok koncepcji gospodarczych, również wiele problemów mieszczących się w obszarze zainteresowań polityki społecznej. Pisał też o roli pracy w tworzeniu własnego dobrostanu i bogactwa kraju, o potrzebie wydzielania funduszu zaspokajania potrzeb zbiorowych, nazywając go „zużyciem publicznym”, pisał o ubóstwie ukazując ponadczasową trafność ujęcia kwestii, która w naszym kraju zajmuje nadal ważną pozycję. Wyróżnił dwa rodzaje przyczyn ubóstwa: krajowe i osobiste.

Do pierwszych zaliczył:

- nierówny podział bogactwa krajowego,
- niewolę robotniczej klasy,
- okoliczności miejscowe utrudniające robotnikom polepszenie losu,
- przewagę jednej klasy mieszkańców nad drugą,
- nieprzyjazne stosunki handlowe i polityczne.

²⁷ S. Golinowska, *Wykuwanie Europejskiego Modelu Społecznego*, s. 35-37.

Wśród osobistych przyczyn ubóstwa wyróżnił:

- próżniactwo,
- rozrzutność i rozpustę,
- brak oszczędności i domowego rządu,
- namiętność do gry.
- choroby i niedołężność,
- przypadkowe zniszczenie posiadanego majątku²⁸.

Fryderyk Skarbek był też autorem, m. in. dwóch rozpraw poświęconych problemom najbiedniejszych grup ludności i możliwościom poprawy ich sytuacji²⁹.

Innym ważnym prekursorem polskiej polityki społecznej był August Cieszkowski, gospodarka królestwa bożego przedstawiona w dziele pt. „Ojciec nasz” pomyślana jest jako harmonijne połączenie własności prywatnej, ograniczonego liberalizmu ekonomicznego i interwencjonizmu państwowego, co w efekcie miało zapewnić dobrobyt społeczny. Zdaniem Cieszkowskiego nastąpi to dzięki wprowadzeniu trzech typów instytucji społecznych:

1. Systemu społecznej asekuracji, zapewniającemu każdemu nienaruszalność tego, co już posiada, a przede wszystkim chroniącego przed stratami,
2. Systemu powszechnej gwarancji, który stworzy warunki do zdobycia przez wszystkich niezbędnego minimum, np. dochodów i uchroni tym samym jednostki przed całkowitą degradacją,
3. Systemu powszechnej asocjacji, ułatwiającego każdej jednostce osiągnięcie leżącego w granicach jej zdolności minimum.

Wśród najwybitniejszych przedstawicieli polskiej polityki społecznej należy wymienić również Ludwika Krzywickiego³⁰ (1859 – 1941), socjologa, ekonomistę, antropologa, działacza społecznego, profesora Uniwersytetu Warszawskiego i Szkoły Głównej Handlowej oraz Wolnej Wszechnicy Polskiej (1918 – 1919 jej rektor). Był też współorganizatorem Uniwersytetu Ludowego (1915) Ludwik Krzywicki był także

²⁸ F. Skarbek, *Ogólne zasady nauki gospodarstwa domowego*, Warszawa 1959, s. XXI-XXII.

²⁹ *Rozprawa o kasach, zasiłku i oszczędności*, Warszawa 1955, O ubóstwie i ubogich, Warszawa 1954 r.

³⁰ Autor m.in.: *Idea a życie* (1888), *Ludy* (1893), *Ustroje społeczno-gospodarcze w okresie dzikości i barbarzyństwa* (1914); *Studia socjologiczne* (1923); *Wspomnienia* (t. 1-3, 1957 – 1959); Część jego dorobku została zebrana w *Dziłach* (t. 1-9, 1957 – 1974). W latach 1882 – 1884 przetłumaczył I tom *Kapitału* K. Marksa, od 1894 r. współpracował z pismami proletariatu „*Walka Klas*” i „*Przedświt*” (red.). Od 1905 r. pracował w redakcji „*Kuriera Codziennego*”, następnie współpracował z „*Poradnikiem dla Samouków*” i „*Przeglądem Pedagogicznym*”; w 1902-1914 uczestniczył w pracach nad *Wielką Encyklopedią ilustrowaną*.

organizatorem Głównego Urzędu Statystycznego (od 1925 – wicedyrektor) i założycielem (w 1920 roku) Instytutu Gospodarstwa Społecznego (1921 – 1941 dyrektor IGS). W twórczości naukowej L. Krzywickiego jako prekursora polityki społecznej na gruncie polskim dadzą się wyraźnie zauważyć dwa zasadnicze etapy: koniec XIX wieku i pierwsze dwudziestolecie XX wieku, kiedy to formułował swe poglądy na temat różnych kwestii społecznych oraz sposobów ich rozwiązywania. Drugi etap to okres pełnienia funkcji Dyrektora Instytutu Gospodarstwa Społecznego, instytucji, której celem było prowadzenie badań empirycznych i formułowanie koncepcji polityki społecznej. Prowadząc rozważania nad przyczynami kwestii społecznych i próbami ich rozwiązania, L. Krzywicki stanął na stanowisku, że rozwiązanie tego problemu przez tworzenie niewielkich kooperatyw robotniczych, w których każdy z pracujących w nich osiadałby na własność część środków pracy jest w istocie utopią. Udowadniał, że kapitalizm jako system nie jest w stanie zlikwidować konfliktów klasowych. Postulował wprowadzenie gospodarki planowanej oraz samorządu ekonomicznego i kolegialnego w zarządzaniu i produkowaniu. Uważał równocześnie, że państwo kapitalistyczne musi zapewnić pracującym bezpieczeństwo socjalne, poprzez powszechne i sprawiedliwy system ubezpieczeń społecznych. Krytykował przy tym różnego rodzaju akcje charytatywne ponieważ, jego zdaniem, zamazują one rzeczywisty obraz sytuacji. Prowadząc rozważania nad współczesnymi jemu systemami ubezpieczeniowymi poddawał krytyce system bismarckowski oraz inne systemy funkcjonujące w innych krajach³¹. W momencie uzyskania przez Polskę niepodległości ludzi pracy uwzględniono w ustawodawstwie, które w dużej części wzięło pod uwagę postulaty L. Krzywickiego. Demokratyczne prawa zawarte w konstytucji z 1921 roku, dotyczące także sfery polityki społecznej rozwiązywały wiele nabrzmiałych problemów. Niemniej jednak Polska ciągle pozostawała państwem zacofanym ekonomicznie, co uniemożliwiało zastosowanie wielu rozwiązań w dziedzinie polityki społecznej.

Instytut gospodarstwa społecznego, z którym związał swe losy L. Krzywicki stanowił pierwszą w Polsce placówkę naukową, która zajmowała się badaniem wpływu procesów i zjawisk gospodarczych na sytuację najuboższych warstw społecznych. Wiele badań podejmowanych przez IGS miało charakter nowatorski nie tylko w skali kraju, ale również i Europy. Instytut nie prowadził działalności politycznej, lecz jego głównym celem był naukowy opis sytuacji najuboższych warstw społeczeństwa.

Krzywicki wraca uwagę na historyczny charakter kwestii społecznych. Uważa, iż niedomagania systemu społecznego są organicz-

³¹ L. Krzywicki, *Wstęp do historii ruchów społecznych*, Warszawa 1936, s. 82-97.

nie związane z jego rozwojem oraz są jego obiektywną koniecznością i występują w każdym okresie historycznym. Tak więc każdy okres dziejowy miał swoją kwestię społeczną, natomiast różnica między dawniejszymi, a współczesnymi kwestiami społecznymi leży w zakresie i tempie narastania niedomagań i rozdzźwięków związanych z rozwojem społeczeństwa w danym okresie historycznym. Nowożytną kwestię społeczną cechuje rozległy zasięg i przyspieszone tempo prowadzące do niespotykanej we wcześniejszych okresach historycznych kumulacji i zaostżenia niekorzystnych zjawisk społecznych. W poprzednich okresach istniała równowaga lub swego rodzaju harmonia między różnego rodzaju potrzebami ludzkimi, a drogami ich zaspokajania i instytucjami, w obrębie których to zaspokojenie następowało. Dynamiczny rozwój sił wytwórczych, mający miejsce od końca XVIII wieku naruszył tę względną równowagę i spowodował trwałe zakłócenia w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych szerokich warstw społecznych. Brak samoczynnych mechanizmów przywracających harmonię w sposobach realizacji potrzeb ludzkich przyniósł bardzo poważne konsekwencje. L. Krzywicki zastanawiając się nad tym problemem pisze: „rzecz dotyczy ludzi: wyrasta z ich cierpień i niedomagań, nie ci w nich poczucie krzywdy, krzesa w sercach ludzkich uczucie zemsty, a potęgując namiętności pcha w fazie swej początkowej do odruchów żywiołowych, w późniejszej do świadomie wygłaszanych celów i do czynów, które są w zgodzie z tymi celami”.³² Krzywicki posiłkując się dorobkiem Marksa i Engelsa oraz stosując w badaniach metodę materializmu historycznego upatrywał źródła nowożytnej kwestii społecznej w pojawieniu się i narastaniu sprzeczności między rozwojem sił wytwórczych a sposobem produkcji, którego najwyższą sublimacją był istniejący system prawny. Podkreślał dysfunkcjonalność ustroju polityczno-prawnego w stosunku do potrzeb społecznych kształtujący się głównie pod wpływem przemian ekonomicznych. Udowadnia, że ustroj prawny będący dawniej gwarantem ustroju społecznego, a zarazem ochraniający ten rozwój staje się na pewnym etapie jego hamulcem. Stąd też pojawiają się liczne niedomagania i rozdzźwięki w systemie społecznym, o których wcześniej była mowa.

W ogromnym dorobku naukowym IGS-u istotne znaczenie miał nurt prac badawczych związanych z teorią polityki społecznej.

Uczniem Ludwika Krzywickiego, a zarazem czołowym rzecznikiem działań socjalnych państwa, był Konstanty Krzeczkowski³³ (1879 –

³² L. Krzywicki, *Wstęp do historii ruchów społecznych*, Warszawa 1936, s. 119.

³³ Autor prac: m. .in.: *Byt i warunki pracy robotników w przemyśle cukrowniczym Królestwa Polskiego* *Walka ekonomiczna robotników Królestwa Polskiego* (1912); *Rezultaty spisu nieruchomości i mieszkań Wielkiej Warszawy* (t. 1-2, 1919-1922); *Prawo ubezpieczeń społecznych w Polsce* (t. 1-2, 1931 – 1935); *Rozwój ubezpieczeń publicznych w Polsce* (t.1 1931, t.2. 1935); *Polityka społeczna. Wybór pism* (1947).

1939), ekonomista i statystyk, profesor SGH, działacz społeczno-oświatowy oraz współtwórca IGS - od 1926 r. zastępca dyrektora. Zaproponował on następującą definicję polityki społecznej jako nauki: „(...) bada ona zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian”³⁴.

Konstrukcja tej definicji opiera się na dynamicznym ujęciu zjawiska kwestii społecznej. Punktem wyjścia jest tu założenie zakładające, iż w społeczeństwie nie ma nigdy stanu idealnej równowagi, co więcej w układach społecznych obserwuje się ciągły ruch spowodowany dążnością do zmiany istniejących stosunków. Krzeczkowski próbując ustalić przyczynę tej sytuacji oraz jej następstwa pisze: „najczęstszym i najsilniejszym źródłem dysproporcji jest zwykle niewspółmierność produkcji do organizacji (struktury społeczeństwa). Zmiany zachodzące w jednej, sprawiają odpowiednie zmiany w drugiej, w następstwie ich wynika zwykle nowy układ sił, nowe ugrupowanie warstw społecznych, która jest źródłem zjawiania się tzw. kwestii społecznych. Formułując ogólnie, można uważać, że punktem ciężkości przekształceń społecznych w każdym układzie stosunków jest zjawianie się kwestii społecznych, wskazujących na otwarte czy ukryte konflikty społeczne. Proces zjawiania się kwestii społecznych jest procesem zachodzącym zazwyczaj bezwiednie. Dochodzenie ich do świadomości zainteresowanych, moment świadomości jest zwykle punktem wyjścia dla akcji celowej, która chce zmienić istniejące stosunki”³⁵.

Można wywnioskować, że problem kwestii społecznej w twórczości naukowej Krzeczkowskiego powstaje w wyniku wyraźnej dysharmonii pomiędzy rozwojem sił wytwórczych a układem stosunków społecznych. Kwestie społeczne przejawiają się jako konflikty społeczne, prowadzące do akcji grup społecznych bądź państw, mających na celu zmianę istniejących stosunków. Dlatego też, propozycja uznania za przedmiot badań polityki społecznej struktury społecznej i jej zmian wywołanej celową działalnością to w istocie propozycja wszechstronnej analizy przyczyn, istoty i skutków kwestii społecznych. Zdaniem Krzeczkowskiego należy je badać w możliwie jak najszerszym kontekście dynamicznych uwarunkowań strukturalnych. Każdą kwestię społeczną należy rozpatrywać pod względem jej miejsca w systemie stosunków społecznych. Krzeczkowski jako jeden z pierwszych wiąże rozwiązanie kwestii społecznych z przekształceniami struktury społecznej, a zatem również i struktury ekonomiczno-ustrojowej. Myśl ta wynika z dostrzeżenia ograniczeń ochronnego charakteru działań polityki społecznej, które co najwyżej mogą złago-

³⁴ K. Krzeczkowski, *Problematyka polityki społecznej* [w:] K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź 1947, s. 20.

³⁵ Tamże, s. 20.

dzić przejawy społecznych niedostatków wynikających z kapitalistycznego ustroju pracy, lecz nie są w stanie definitywnie ich usunąć.

W okresie międzywojennym można zauważyć daleko idącą zbieżność poglądów w pojmowaniu istoty polityki społecznej, uwidacznia się to przede wszystkim w uznaniu kwestii społecznej lub kwestii społecznych za podstawowy wyróżnik działalności praktycznej oraz dyscypliny naukowej określanych tym samym mianem – polityka społeczna. Przez to pojęcie rozumie się wszelką celową działalność podmiotów publicznych zmierzającą do usuwania bądź łagodzenia zatarłów, napięć i konfliktów wynikających z różnic społeczno-ekonomicznych (działalność praktyczna) oraz zbiór naukowych ustaleń, wskazówek służących też do najskuteczniejszego osiągania powyższych celów (nauka). W związku z tym powszechnie akcentuje się nadrzędność w polityce społecznej interesów warstw słabszych ekonomicznie i w różny sposób upośledzonych. Bardzo dosadnie wyraził ten pogląd Stanisław Rychliński stwierdzając, iż polityka społeczna powinna być służebną wobec krzywdy ludzkiej, a nie wobec panującego systemu³⁶.

Stanisław Rychliński (1903 – 1944) socjolog i ekonomista, badacz struktur społecznych Polski międzywojennej. S. Rychliński najdalej stosunkowo posunął swe badania nad problemami teorii definicji polityki społecznej, dając jej definicję w latach trzydziestych szeroką, podbudowaną badaniami empirycznymi oraz metodologią stwierdzając, że polityka społeczna jest sumą działań na rzecz postępu społecznego. Pojmował politykę społeczną jako wiedzę dostarczającą naukowych podstaw działalności, zmierzającej do celowego przekształcania układu stosunków społecznych. Akcentował problematykę szerokorozumianych kwestii społecznych jako podstawowego przedmiotu badań polityki społecznej, a zarazem jako główny cel badań tej dyscypliny wiedzy. Napisał on „badania społeczne idą przeto w kierunku dociekań nad spletanym zespołem czynników, wywołującym niepożądany stan rzeczy, który polityk społeczny kwalifikuje jako zagadnienie do rozwiązania. Dąży się do zbadania całokształtu sytuacji spornej, w której łonie jeśli nie rodzą się, to w każdym razie przebiegają w zależności od wielu na raz czynników procesy ujemne dla rozwoju jednostki grupy czy szerszej społeczności”³⁷. W latach 1937 – 1938 Rychliński opowiedział się za węższym ujęciem polityki społecznej zbliżonym do tradycyjnego, tzn. uznającego zagadnienia związane z pracą najemną za niemal wyłączną sferę jej działania. Nie oznaczało to jednak całkowitego przekreślenia poprzednich poglądów. Przed polityką społeczną nadal widział perspektywy, a w przyszłości uważał, iż stanie się ona jednym z podstawowych czynników kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Wtedy też, powstała nowa

³⁶ J. Kida, „Polityka społeczna” [w:] *Wybór pism*, s. 180-181.

³⁷ S. Rychliński, *Badania środowiska społecznego. Podstawowe zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 1932, s. 7.

definicja polityki społecznej widzianej jako „usystematyzowany zbiór wskazówek jak usuwać, a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód”³⁸. W definicji tej kwestia społeczna znajduje pełne odzwierciedlenie, natomiast sposoby jej rozwiązywania sprowadzają się raczej do programów doraźnej poprawy warunków życia najbardziej upośledzonych warstw ludności i usuwania najjaskrawszych przejawów niesprawiedliwości społecznej.

W dorobku IGS-u na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza te dokonania, które wniosły znaczący wkład do polskiej szkoły polityki społecznej. Są to:

1. Wyjaśnienie rodowodu kwestii społecznych w systemie gospodarki kapitalistycznej,
2. Sformułowanie definicji polityki społecznej jako dyscypliny naukowej i działalności politycznej,
3. Zaakcentowanie konieczności planowania społecznego opartego na naukowych zasadach i realizującego ideę sprawiedliwości społecznej,
4. Opracowanie metod badawczych służących do porównania warunków życia poszczególnych warstw społecznych,
5. Zebranie bogatego materiału empirycznego i dokumentacyjnego dotyczącego sytuacji społeczeństwa polskiego, a w szczególności kwestii dotyczących problemów pracy i życia robotników, problemów wsi oraz emigracji.

Najwszechstronniej zbadano społeczno-ekonomiczną sytuację klasy robotniczej. Przeprowadzono wnikliwe badania, dotyczące m.in. ruchu strajkowego, wpływu dewaluacji na zarobki robotnicze, budżetów domowych rodzin robotniczych. W wyniku tych prac IGS został uznany przez funkcjonujące wówczas związki zawodowe za organizację bliską ideowo niemal za własne biuro porad naukowych³⁹. W badaniach wiele uwag poświęcono również kwestiom warunków mieszkaniowych, czasu pracy w przemyśle oraz szeroko pojętej problematyce bezrobocia.

Wspólnym czynnikiem łączącym różnorodne badania Instytutu był człowiek postrzegany w bardzo szerokim kontekście swych uwarunkowań. Niewątpliwą zaletą przedwojennej szkoły IGS była również różnorodność propozycji wynikająca z humanistycznego widzenia gospodarstwa społecznego.

Głównym celem prowadzonych badań było dążenie do odślonięcia obszarów nędzy i niedostatku, niesprawiedliwości społecznych oraz rażących dysproporcji w położeniu poszczególnych warstw i klas społeczeństwa.

³⁸ S. Rychliński, „Polityka społeczna” [w:] *Wybór Pism*, Warszawa 1976, s. 249.

³⁹ T. Szturm de Sztrem, *Instytut Gospodarstwa Społecznego 1920 – 1944*, Warszawa 1959, s. 18.

Warto nadmienić, że w instytucie pracował też m.in. Oskar Lange oraz Edward Strzelecki (1894 –1967), socjolog, ekonomista i działacz społeczny, profesor oraz dyrektor IGS. Na przełomie 1934/35 roku przeprowadzono pod kierunkiem Edwarda Strzeleckiego tzw. ankietę rolną, dzięki której zebrano obszerny materiał empiryczny, dotyczący całokształtu zagadnień społeczno-gospodarczych wsi, w tym m. in. problem społecznego zróżnicowania wsi oraz jej przeludnienia. Badaniami tymi objęto 714 gospodarstw wiejskich.

Duże znaczenie dla procesów kształtowania się koncepcji polityki społecznej miały prace Zofii Daszyńskiej-Golińskiej (1866 – 1934), związanej również z IGS oraz badania Haliny Krahelskiej. Zofia Daszyńska-Golińska⁴⁰ ekonomistka, socjolog, historyk gospodarczy, działaczka społeczna. Prowadziła wykłady na Uniwersytecie Latającym i w Wolnej Wszechnicy Polskiej oraz w Uniwersytecie Ludowym w Krakowie i w Szkole Gospodarstwa Domowego we Lwowie. Kierowała też Biurem Prac Ekonomicznych w Naczelnym Komitecie Narodowym. Pracowała też w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej oraz była senatorem z ramienia Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem.

W kwestii zdefiniowania istoty polityki społecznej ograniczyła się do podania kilku podstawowych tez. Stwierdziła m.in., że naczelnym zadaniem polityki społecznej, podobnie jak wszelkiej polityki, jest postęp ogólnego dobrobytu. Służyć chce ona temu celowi podnosząc dobrobyt szerokich warstw pracujących, przede wszystkim pracowników zależnych⁴¹. W definicji tej autorka podkreśliła wagę interesu warstw najemnych, ale jednocześnie umieszcza go w szerokim kontekście stawiając na pierwszym planie postęp ogólnego dobrobytu. Tym samym podkreśliła opiekuńczy charakter polityki społecznej a nie jej oddziaływanie na łagodzenie problemów życia społecznego wynikających z funkcjonowania ustroju pracy najemnej.

Do grona twórców nowoczesnej polityki społecznej należy zaliczyć także:

⁴⁰ Autorka m .in.: Współczesny ruch kobiecy wobec kwestii robotniczej (1897); Zarys ekonomii społecznej (1898); Przełom w socjalizmie (1900); Alkoholizm jako objaw choroby społecznej (1905) Ekonomia społeczna (t. 1-2 1906 – 1907); Myśl o przyszłym ustroju rodziny (1910); Praca, zarys socjologii polityki i ustawodawstwa pracy (1924); Ustawodawstwo eugeniczne wobec małżeństwa (1925); Kwestia kobieca a małżeństwo (1925); Zagadnienia polityki populacyjnej (1927); Podstawy teoretyczne polityki społecznej w zarysie (1932); Polityka społeczna (1933).

⁴¹ Z. Daszyńska -Golińska, *Polityka społeczna*, Warszawa 1933, s. 5.

1. Helenę Radlińską⁴² (1879 – 1959), pedagoga społecznego, historyka oświaty, organizatorkę i teoretyka bibliotekarstwa, działaczkę społeczną i polityczną.
1. Florianą Znanieckiego (1882 – 1958), socjologa i filozofa kultury, czołowego przedstawiciela socjologii humanistycznej,

Równoległe badania nad polityką społeczną prowadziło środowisko naukowców katolickich, których przedstawicielem był Antoni Szymański (1881-) ksiądz, etyk. Jego interpretacja przyczyn kwestii społecznej wydaje się być zbliżoną do marksistowskiej. Twierdził on, że w ustroju kapitalistycznym mimo jego zmian, tkwią stałe źródła sprawy robotniczej, a są to: rozdział kapitału i pracy, wynikiem czego jest m.in. stan trwałego najemnictwa i zależności w pracy, niepewność egzystencji płynąca z niepewności znalezienia i utrzymania pracy czy gorsza pozycja robotnika w chwili zawierania umowy. Drugim źródłem spawy robotniczej jest produkcja maszynowa, a w szczególności łączące się z nią szkodliwe i antyosanitarne warunki pracy. Ponadto, produkcja maszynowa na skutek swojego bezmyślnego i mechanicznego charakteru w znacznym stopniu dehumanizuje się. Negatywnym zjawiskiem związanym z ową produkcją jest również nadmierna koncentracja ludności w miastach wokół centrów przemysłowych, powodująca trudności mieszkaniowe oraz stająca się przyczyną różnych patologii społecznych.

Należy jednak zauważyć, iż czynniki wymieniane przez Szymańskiego, jako źródła kwestii społecznej są z punktu widzenia analizy marksistowskiej raczej jej przejawami.

Szymański jako reprezentant katolickiego nurtu polityki społecznej wskazywał na zmiany natury etyczno-moralnej, jakie zaszły w społeczeństwach pod wpływem postępujących procesów industrializacji. Przejawem tych procesów był upadek obyczajowości chrześcijańskiej rozluźnienie więzi społecznych, narastanie egoistycznych postaw, co znalazło swój wyraz zarówno w polityce, jak i liberalnej ekonomii.

W okresie PRL próbowano realizować – z różnym nasileniem w różnych okresach – model socjalistycznego państwa opiekuńczego, w którym polityka społeczna – obok polityki płac – była głównym instrumentem wyrównywania (egalitaryzacji) dochodów i warunków życia. Po przełomie politycznym w 1989 roku wielu zwolenników zyskał w Polsce model socjalnej gospodarki rynkowej, ale w praktyce nie jest on

⁴² Autorka m.in.: *Rozwój społeczny Polski* (1911); *Szkoły pracy społecznej w Polsce* (1928); *Książka wśród ludzi* (1929); *Stosunek wychowawcy do środowiska społecznego* (1935); *Sieroctwo. Zasięg i wyrównywanie* (1946); *Oświata dorosłych. Zagadnienia – dzieje – formy – pracownicy – organizacja* (1947); *Pisma pedagogiczne*: t. 1 *Pedagogika społeczna* (1961), t. 2 *Zagadnienia bibliotekarstwa i czytelnictwa* (1961), t. 3 *Z dziejów pracy społecznej i oświatowej* (1964), *Wybór pism. Oświata i kultura wsi polskiej* (1979).

realizowany z powodu braku środków finansowych i braku stabilnej linii politycznej władz, będącego konsekwencją częstych zmian rządu.

W okresie powojennym w dziejach nauki o polityce społecznej wyodrębnia się dwa etapy. Pierwszy to okres do 1956 roku, kiedy pod wpływem ideologii komunistycznej uznano naukę o polityce społecznej za dyscyplinę niepotrzebną, gdyż zajmującą się problemami społecznymi, które miały być wyeliminowane dzięki rewolucyjnym przemianom stosunków społecznych. Drugi etap rozpoczął się w 1957 roku, kiedy to dzięki zmianom doktryny i metod rządzenia, stało się możliwe odbudowanie Instytutu Gospodarstwa Społecznego jako placówki badawczej działającej przy Szkole Głównej Planowania i Statystyki. Obok tej uczelni (obecnie nosi przedwojenną nazwę – Szkoła Główna Handlowa) głównymi ośrodkami badań i kształcenia stały się Uniwersytet Warszawski oraz Instytut Pracy i Polityki Socjalnej.

Od końca lat 80-tych ważnym podmiotem polityki społecznej były w Polsce zakłady pracy, które prowadziły szeroko zakrojoną działalność na rzecz zaspokojenia potrzeb socjalnych i kulturalnych pracowników i ich rodzin. Obowiązkowe było tworzenie zakładowych funduszy socjalnych i mieszkaniowych. Bardzo wiele przedsiębiorstw dysponowało bogatą infrastrukturą socjalną (np. przedszkola, stołówki, zakładowe przychodnie zdrowia), sportowo-wypoczynkową (np. domy wczasowe, kluby sportowe) i mieszkaniową (tzw. mieszkania zakładowe, przydzielane niezależnie od ogólnie obowiązującego systemu przydzielania mieszkań kwaterunkowych lub spółdzielczych). Koszty socjalnej działalności zakładów obciążały bardzo znacznie koszty wytwarzanych przez nie towarów. W efekcie zmian prorynkowych w polskiej gospodarce obciążenie finansowe dla zakładów pracy, została niemal całkowicie zlikwidowana.

W wyniku przemian ekonomicznych i politycznych, jakie dokonały się w Polsce na początku lat 90-tych, szczególnie wzrosła rola samorządów lokalnych w polityce społecznej. Zakres potrzeb społeczności lokalnych, które powinny być przedmiotem zainteresowania samorządów terytorialnych stale rośnie. Znacznie spadła natomiast ranga samorządów pracowniczych. Podmioty społeczne w polityce społecznej to: stowarzyszenia społeczne, związki zawodowe, grupy samopomocowe. Lata 90-te przyniosły bardzo szybki rozwój różnych form społecznej zaradności i samopomocy, które uzupełniają, a niekiedy nawet zastępują system państwowych instytucji polityki społecznej.

KOŚCIÓŁ A POLITYKA SPOŁECZNA

Kościół katolicki, jako wspólnota wiernych, wypracował w okresie ostatnich stu lat naukę społeczną, którą powinni się kierować katolicy

w życiu społeczno-politycznym. Jej początki przypadają na pontyfikat Leona XIII i wydaną przezeń w 1891 roku encyklikę *Rerum Novarum*. rozwinięcie wartych w tej encyklice idei nastąpiło w XX wieku, zwłaszcza w okresie tzw. *aggiornamento* (z jęz. Włoskiego uwspółcześnienie) począwszy od pontyfikatu Jana XXIII.

Naukę społeczną Kościoła można streścić w kilku najważniejszych punktach: katolicy mają obowiązek przyczynić się do budowy sprawiedliwego ładu społecznego i współpracować w tym zakresie także z niewierzącymi pod warunkiem, że celem tej współpracy będzie dobro i godność osoby ludzkiej (personalizm chrześcijański); sprawiedliwy ład społeczny nie jest równoznaczny z egalitaryzmem, Kościół potępia idee komunizmu; dostrzega jednak konieczność złagodzenia najbardziej rażących nierówności tak między jednostkami, jak i między narodami bogatymi i biednymi. Kościół uznaje, że każdy człowiek winien otrzymać środki niezbędne do życia, ma prawo do wyboru zawodu, stanu, oświaty, informacji, do udziału w życiu politycznym, do poszanowania jego osoby, także do wolności sumienia i wyznania; Kościół głosi zasadę solidaryzmu społecznego w duchu miłości bliźniego. Dlatego też uważa, że pracodawcy mają obowiązek godziwie wynagradzać pracowników, a pracowników obowiązuje uczciwa praca; Kościół naucza, że własność prywatna jest najlepszym, bo skutecznym zagwarantowaniem wolności i niezależności człowieka, ale dopuszcza też inne, uspołecznione formy własności, jak spółdzielczą czy nawet państwową, jeżeli tylko będą służyły człowiekowi. Jednakże zgodnie z nauką Kościoła inne formy własności, jak i w ogóle działanie państwa w gospodarce powinno występować jedynie tam, gdzie jednostki i rodziny nie mogłyby same rozwiązać jakichś problemów (zasada subsydia, tj. pomocniczej roli państwa). Preferowanym jednak modelem własności jest własność drobna i rodzinna, przy czym pamiętać trzeba, że zgodnie z nauką Kościoła własność prywatna posiada z natury swojej charakter społeczny, oparty na prawie powszechnego przeznaczenia dóbr i nie może być rozumiana jako prawo do egoistycznego jej wykorzystywania; Szczególną rolę przypisuje Kościół pracy ludzkiej, traktując ją jako powołanie człowieka na Ziemi, a przeciwstawiając się traktowaniu pracy ludzkiej wyłącznie jako towaru; zgodnie z nauką Kościoła, zawartą m.in. w wydanej w 1983 roku Watykańskiej Karcie Praw Rodziny, rodzina jest najważniejszym elementem społeczeństwa, które jest rodziną rodzin, a państwo powinno zagwarantować płacę rodzinną dla ojca z możliwością wynagradzania pracy domowej matki; za jedno z najważniejszych zadań katolików uważa Kościół obowiązek troski o pokój na Ziemi, ochronę naturalnego

środowiska i zasobów Ziemi tak, aby jej bogactwa w równej i sprawiedliwej mierze służyły wszystkim ludziom⁴³.

TEORIA PAŃSTWA DOBROBYTU

Teorię państwa dobrobytu można wyprowadzić z doktryny ekonomii dobrobytu, opracowanej przez uczonych francuskich i angielskich na początku XX wieku. W 1912 roku opublikowana została praca Arthura Cecii Pigou, w której uzasadniał on potrzebę rozszerzenia obowiązków państwa w celu umocnienia i uzdrowienia systemu kapitalistycznego. Jedną z naczelných zasad ekonomii dobrobytu, będącej reakcją na niedostatki doktryny liberalnej, jest zwiększenie roli państwa. Zasada ta zakładała trzy aspekty interwencjonizmu państwowego:

- 1) walkę z cyklicznością rozwoju gospodarki kapitalistycznej,
- 2) działalność stymulującą wzrost gospodarczy,
- 3) realizację reform socjalnych,

Ten ostatni aspekt interwencjonizmu państwa został rozwinięty w samodzielną doktrynę. Zakładała ona, że działalność socjalna państwa jest wyrazem uznania konieczności rekompensowania pewnym grupom społecznym i jednostkom strat społecznych powstających m.in. z różnicy zysków producenta i społeczeństwa. A zatem istotą państwa dobrobytu jest to, że ingeruje ono w wolną grę sił rynkowych bezpośrednio, stając się uczestnikiem tej gry, albo pośrednio. Wprowadzając odpowiednie przepisy prawne. Prywatna wytwórczość podejmowana dla zysku jest legalna i wskazana, ale pracownikom muszą być zapewnione warunki odpowiadające normom regulującym dziedzinę spraw socjalnych. Normy te, określające np. czas pracy, miejsce pracy, uprawnienia do części wytworzonego produktu czy też wpływ na to, co się dzieje w zakładzie pracy, służą realizacji celów państwa dobrobytu. Za pomocą stosownych przepisów prawnych państwo może korygować podział dochodu narodowego. Zgodnie z kryteriami politycznymi ustanawia odpowiednie podatki przeznaczone na realizację ustalonych w trybie demokratycznym celów.

Punktem wyjścia w działalności państwa dobrobytu jest ochrona obywateli przed zagrożeniami w państwie uprzemysłowionym, przede wszystkim przed bezrobociem oraz pogorszeniem sytuacji życiowej na skutek choroby lub starości. Obecny system ubezpieczeń społecznych czerpie z tradycji trzech różnych systemów: „liberalnego” (amerykańskiego), zorientowanego na potrzeby rynkowe, zachodnioeuropejskiego

⁴³ zob. S. Markiewicz, „O społecznej nauce Kościoła” [w:] *Ewolucja społecznej doktryny Kościoła*, Warszawa 1983.

(niemieckiego), który ubezpieczenie wiąże z pracą zawodową oraz skandynawskiego o charakterze powszechnym, ogólnonarodowym.

Doktryna państwa dobrobytu była próbą wyboru trzeciej drogi między kapitalizmem a socjalizmem. W sferze życia gospodarczego zakładała ona istnienie gospodarki mieszanej, łączącej zalety prywatnej inicjatywy z walorami planowania, wyrównywania dochodów, utrzymywania pełnego zatrudnienia czy zapewnienia minimum środków utrzymania dla najuboższych warstw społeczeństwa. W sferze życia społecznego miało to oznaczać podniesienie ogólnego dobrobytu, stabilność cen i rozbudowę świadczeń społecznych. Z punktu widzenia interesów społecznych działalność socjalna państw oznaczała eliminację ubóstwa, a z punktu widzenia gospodarki – utrzymanie siły nabywczej społeczeństwa. Z punktu widzenia interesów jednostki oznaczała pewność środków utrzymania w obliczu występowania ryzyk socjalnych. W sferze życia politycznego doktryna państwa dobrobytu przynieść miała utrzymanie społeczeństwa i systemu kapitalistycznego przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu swobód obywatelskich i praw politycznych.

Cele doktryny państwa dobrobytu można pogrupować w sposób następujący: łagodzenie konfliktów klasowych w celu zachowania systemu kapitalistycznego czy przetrwania społeczeństwa w niezmiennym układzie socjalnym; troskę o podtrzymanie siły nabywczej społeczeństwa; uznanie wyższości wartości zbiorowych nad współzawodnictwem jednostek; przekonanie o niezdolności gospodarki wolnorynkowej do zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb jednostek; uznanie tezy o jedności narodu, realizacja zasady solidaryzmu społecznego i narodowego⁴⁴.

⁴⁴ Z. Krajewski, *Unia europejska*, s. 46-47.

Rozdział II

PODSTAWOWE KATEGORIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

POJĘCIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Polityka społeczna jest nauką praktyczną, stosowaną, dostarczającą naukowych przesłanek podejmowania określonych decyzji przez uprawnione do tego podmioty, które realizują jej cele i zadania.

Polityka społeczna rozumiana jako dyscyplina naukowa jest to naukowa teoria, oraz określenie metodologii i metod badawczych zajmujących się zagadnieniem potrzeb materialnych i duchowych człowieka oraz grup społecznych na określonym etapie rozwojowym państw, z uwzględnieniem także geograficznych i kulturowych uwarunkowań⁴⁵. „Definicja polityki społecznej jako nauki polega na ustaleniu, że bada ona zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzania tych zmian (...). Badacz ze swego stanowiska nie może (stawiać), i nie stawia żadnych celów dla społecznego stawania się. Określa on tylko możliwości, z jednej strony celowej działalności, z drugiej, spontanicznego rozwoju. Określa prawdopodobieństwo zachodzenia pewnych faktów. To wszystko, co nie wychodząc z roli badacza, wolno mu czynić”⁴⁶.

Podstawowym zagadnieniem dla tak rozumianej polityki społecznej jako dyscypliny naukowej, jest jej zakres przedmiotowy. O jego znaczeniu dobitnie świadczy powszechne definiowanie polityki społecznej w oparciu o jej zakres przedmiotowy. Dla J. Szczepańskiego polityka społeczna to „(...) wszechstronna teoria wszystkich zakresów działalności człowieka w społeczeństwie (...)”, która pozwala „(...) ustalić zasady kierujące cało kształtem działań społeczeństwa i człowieka w społeczeństwie”⁴⁷. Z kolei M. Olędzki definiuje postulatywnie: „(...) polityka społeczna głównie koncentruje się na praktycznym, optymalizacyjnym aspekcie wywoływania pożądanych zmian struktury społecznej, czerpiąc przesłanki z dorobku naukowego wszystkich dyscyplin zajmujących się

⁴⁵ Zob. S. Czajka (red.), *Zarys polityki społecznej*, Warszawa 1986, s. 11 – 12.

⁴⁶ K. Krzeczowski, *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź 1947.

⁴⁷ J. Szczepański, *Rozważania o konsumpcji i polityce społecznej*, Warszawa 1978, s. 25 i następne.

diagnozą, jak i prognozą w zakresie socjalistycznej struktury społecznej (...)”⁴⁸.

Z kolei E. Rosset demograf uważa, że polityka społeczna jako teoria stanowi „(...) system idei oraz działań zmierzających do polepszenia całokształtu warunków życiowych ludności”⁴⁹.

Spośród definicji określających politykę społeczną, wymienić należy, zaproponowaną przez J. Auleytnera, według którego polityka społeczna występuje jako pojęcie określające działalność określonych podmiotów państwa, organizacji, których celem jest rozwiązywanie kwestii socjalnych. Polityka społeczna występuje również jako kategoria naukowa, system wiedzy o procesach, których celem jest wyrównanie położenia życiowego ludzi najbiedniejszych socjalnie, ogólnie rzecz biorąc chodzi o kształtowanie humanistycznego rozwoju⁵⁰.

Polityka społeczna jest nauką społeczną oraz zaliczana jest do nauk politycznych. O praktycznym charakterze polityki społecznej mogą świadczyć następujące definicje:

„(...) Postawić należy sprawiedliwy i celowy rozkład praw, obowiązków i dochodu społecznego jako cel, do którego dążyć powinna. Tak pojęta polityka społeczna będzie działem socjologii, a mianowicie jej normatywnym dopełnieniem”⁵¹.

„Polityka społeczna jest to więc naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać, a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód”⁵². Z interesującego nas punktu widzenia, oryginalną koncepcją ujęcia zakresu przedmiotowego polityki społecznej są propozycje A. Sicińskiego. Za jej podstawowe działy uważa autor: - zaspokajanie szeroko rozumianych podstawowych potrzeb społecznych (wyżywienie, ubranie, mieszkalnictwo), - kształtowanie środowiska naturalnego, - zabezpieczenie społeczne, - kształcenie, rozwijanie uzdolnień, - strukturę społeczną w szerokim rozumieniu, - aktywność społeczną, - twórczość, - stosunki międzyludzkie, - świadomość społeczną, dewiacje społeczne.

A. Siciński zwraca więc uwagę przede wszystkim na zagadnienia społeczne, kształcenie, wyodrębniając przy tym aktywność i problemy

⁴⁸ M. Olędzki, *Instrumenty polityki społecznej socjalizmu*, Warszawa 1978, s. 19.

⁴⁹ E. Rosset, *Polityka społeczna a demografia w Polsce*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1976, s. 155.

⁵⁰ Zob. J. Auleytner, *Nauka o polityce społecznej*, Warszawa 1990, s. 9.

⁵¹ Z. Daszyńska-Golińska, „Czym jest polityka społeczna” [w:] *Polityka społeczna (economiesociale)*, Warszawa 1933.

⁵² S. Rychliński, *Polityka społeczna*, „Wiedza i Życie” z. 4, 1938.

struktur społecznych oraz kształtowanie środowiska naturalnego człowieka⁵³.

Przedmiotem zainteresowań polityki społecznej są zarówno cele materialne, jak i wartości niematerialne. Z kompleksowego określania przedmiotu zainteresowań badawczych polityki społecznej wynika komplementarny względem siebie charakter poszczególnych obszarów polityki społecznej, w tym także jej sfery materialnej i pozamaterialnej. Poszczególne części składowe obszaru teoretycznych zainteresowań polityki społecznej nie są względem siebie substytucyjne, a jeśli, to w ograniczonym tylko zakresie i pod pewnymi warunkami. Specyfika polityki społecznej jako dyscypliny naukowej polega także na tym, że składa się ona z wielu subdyscyplin lub dyscyplin szczegółowych, takich jak:

- polityka ludnościowa i rodzinna,
- polityka w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy,
- polityka mieszkaniowa,
- polityka ochrony zdrowia,
- polityka oświatowa,
- polityka kulturalna,
- polityka zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej,
- polityka ochrony środowiska,
- polityka prewencji i zwalczanie zjawisk patologii społecznej.

Nurt administracyjny

Polityka społeczna rodzajowo należy do administracji publicznej, dlatego mieści się w definicji polityki publicznej, którą proponuje W.I. Jenkins.

Uczony ten o polityce publicznej pisze, iż jest to „zbiór wzajemnie powiązanych decyzji podejmowanych przez polityka czy grupę polityków, dotyczących wyboru celów i środków ich realizacji adekwatnie do możliwości osiągnięcia ich celów w ramach władzy posiadanej przez aktorów politycznych”⁵⁴.

Z definicji tej wynika, że elementami konstytuującymi politykę społeczną są decyzje dotyczące celów i środków działań, które podejmują politycy. Elity rządzące posiadają, lub raczej powinny posiadać odpowiedni autorytet władzy, który jest niezbędny dla rozwiązywania problemów, wynikających z określonej sytuacji społecznej.

⁵³ A. Siciński, *Formułowanie prognoz a planowanie społeczne. Kultura i Społeczeństwo*, 1968, nr 4.

⁵⁴ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s. 24.

Również T. H. Marshall uważał, że „ogólna odpowiedzialność za dobrostan obywateli spoczywa na państwie”⁵⁵.

Zdaniem Marshall’a polityka społeczna odnosi się do środków i skutków działania rządu, które mają bezpośredni wpływ na poziom życia obywateli, na co składa się gwarantowanie im określonego dochodu i usług.

B. Rodgers kładzie nacisk na działania zbiorowe i utożsamia politykę społeczną z działaniem rządu wspólnie z innymi podmiotami na rzecz będących w potrzebie.

Natomiast dla C. Jones’a poprawa istniejącego porządku społecznego zgodnie z kryteriami przyjętymi przez rząd wyznacza zakres polityki społecznej.

M. Kleinman i D. Piachand definiują politykę społeczną jako interwencję rządu, mającą na celu wpływanie na zachowanie jednostek, zarządzanie środkami i kształtowanie systemu ekonomicznego z punktu widzenia zakładanych i oczekiwanych rezultatów⁵⁶.

W Stanach Zjednoczonych polityka społeczna jest instrumentem zarówno państwowej kontroli nad społeczeństwem, jak i polepszenia warunków jego życia. Wynika to z odmiennego niż w Europie poczucia państwowości.

Tworzący w nurcie liberalnym A. Weale proponuje, by politykę społeczną definiować w kategoriach wielowymiarowego zabezpieczenia podstawowych potrzeb życia jednostki. Koncepcje polityki społecznej łączy z ideą państwa społecznego, którego działania dotyczą:

- podziału posiadanych przez państwo środków, zwłaszcza zaś zapewnienia jednostce dostępu do nich w przypadku zdarzeń losowych, jak np. choroba, inwalidztwo, starość;
- udostępnienia konsumpcji dóbr i usług w dziedzinach uznawanych za szczególnie ważne społecznie jak np. zdrowie, edukacja, mieszkanie;
- indywidualność zdolności jednostek uczestniczenia w życiu lokalnej społeczności⁵⁷.

Inny liberał D. Watson za najbardziej istotną cechę polityki społecznej przyjął jednostronny transfer zarówno pieniędzy, jak i czasu, energii czy usług dotyczących samego życia, w przeciwieństwie do wymiany dwustronnej, właściwej stosunkom ekonomicznym i stosunkom gospodarczym. Jednostronny transfer wynika z wypełnienia zobowiązań, które pomagają budować moralne stosunki między jednostkami.

Według R. Titmussa „wszystkie usługi socjalne są skierowane na zbiorowe zaspokajanie społecznie uznanych potrzeb; stanowią wyraz

⁵⁵ Tamże, s. 24.

⁵⁶ Tamże, s. 25.

⁵⁷ Tamże, s. 25.

woli społeczeństwa przeżycia jako całość organiczna i niesienia pomocy innym ludziom w sytuacji zagrożenia ich przeżycia”⁵⁸.

L.Dziewięcka-Bokun podkreśla istotne cechy tego ujęcia, do których należą:

- „zbiorowy charakter usług;
- silnie kolektywistyczne podstawy filozoficzne: społeczeństwo posiada wolę, może rozpoznawać potrzeby i powinno przeżyć jako organiczna całość;
- domniemanie na temat ugody społecznej; wola niesienia pomocy innym zakłada selektywność pomocy, co z kolei wymaga pewnego konsensusu”⁵⁹.

W ostatniej fazie swojej twórczości Titmuss podkreślał pozytywny wpływ polityki społecznej na umocnienie społecznych wartości i stosunków społecznych. Polityka społeczna miała być nie tylko swoistą terapią przeciwko uzależnieniu, lecz również metodą współdziałania ludzi. Powinna zatem nade wszystko koncentrować się na procesach i instytucjach, które promują tożsamość jednostki, uczestnictwo we współdziałaniu społecznym oraz tworzą warunki swobodnego wyboru do wyrażania altruizmu, co ma przeciwdziałać alienacji jednostki. Niezwykle ważna w teorii Titmussa była kwestia solidarności społecznej.

Doszukać się tu można inspiracji teorią socjologiczną E. Durkheima⁶⁰. W ten sposób wartości i stosunki wyznaczające zakres polityki społecznej stanowią wyraźny kontrast z wartościami i stosunkami charakteryzującymi rynek ekonomiczny.

Podsumowując za L. Dziewięcką-Bokun „nurt administracji socjalnej wskazuje na następujące aspekty przy definiowaniu i wyróżnianiu polityki społecznej:

- pozytywne działania promujące dostatek jednostek i społeczeństwa, kompensujące braki systemu ekonomicznego;
- różnorodność form promowania i finansowania pomocy dla jednostek i grup w szczególnie trudnych sytuacjach życiowych;
- podział środków zgodnie z kryteriami moralnymi;
- promowanie altruizmu przez oferowanie większych możliwości jego wyrażania;
- promowanie roli samego społeczeństwa, a zwłaszcza społeczności lokalnej”⁶¹.

⁵⁸ R. Titmuss, *Essays on 'The Welfare State'*, 2nd ed., London 1963, s. 39, cyt. za L. Dziewięcką-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s. 26.

⁵⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s. 26.

⁶⁰ Durkheim Emil (1858 – 1917) – socjolog i filozof; twórca tzw. francuskiej szkoły socjologicznej i jeden z twórców socjologii religii.

⁶¹ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s. 26.

Według powyższych kryteriów politykę społeczną można opisać jako działania skierowane na szczególne sytuacje uzasadniane respektowaniem zasad społecznej sprawiedliwości lub równości. Głównym zainteresowaniem polityki społecznej cieszą się zagadnienia redystrybucji i uzależnienia.

Nurt administracyjny nie jest pozbawiony swoich słabych stron. Za jedną z podstawowych wad uznaje się nadmierne, zdaniem niektórych, eksponowanie wartości społecznych w definiowaniu polityki społecznej. Założenie, że altruizm leży u podstaw polityki administracyjnej nowoczesnego państwa nie pomaga w precyzyjniejszym określeniu przedmiotu polityki społecznej ani też nie jest przydatny w klasyfikowaniu rzeczywistych jej rodzajów⁶².

Nurt ekonomiczny

Drugim wymienianym przez L. Dziewięcką-Bokun nurtem, w którym podejmowane są próby definiowania polityki społecznej, są nauki ekonomiczne, a w szczególności ekonomika dobrobytu (*welfare economics ekonomia politycs*).

Powszechnie przyjmuje się, że w mieszanej gospodarce rynkowej, na skutek niedoskonałości funkcjonowania rynku, państwo wykonuje trzy funkcje:

1. alokacji,
2. dystrybucji,
3. stabilizacji.

Pomimo tego, że za najlepszy mechanizm alokacji uznaje się rynek, to jednak coraz liczniejsze przypadki anomalii w funkcjonowaniu rynku powodują to, iż interwencja państwa staje się konieczna. Wszystko, co nie jest czystym rynkiem, określa się jako społeczne, dlatego też całość działań państwa poza rynkiem jest polityką społeczną. Definicja ta ma zbyt szeroki zakres, chociażby dlatego, że subwencje państwa na rzecz pewnych usług socjalnych (np. na edukację), są spowodowane postępem społecznym i politycznym, a nie tylko potrzebami rozwoju ekonomicznego.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę funkcję dystrybucyjną państwa, to według ekonomistów „państwo jest odpowiedzialne za końcowy efekt podziału dochodu, w związku z czym może interweniować już w toku podziału pierwotnego, na przykład przez zmianę praw własnościowych czy systemu edukacji, albo dzielić środki, uruchamiając takie mechanizmy, jak podatki, zwłaszcza progresywne, pieniężne świadczenia socjal-

⁶² Zob. tamże, s. 27.

ne w naturze lub w formie usług”⁶³. Powstaje tutaj pytanie: co zatem stanowi podstawę redystrybucji państwa? Politycy społeczni, zwłaszcza ci o proweniencji ekonomicznej, posługują się dwoma rodzajami argumentacji.

Pierwsza z nich to traktowanie podziału, jako integracji części problematyki efektywnościowej przyjmując jednocześnie, że dobrostan społeczny wywodzi się nie tylko z indywidualnej konsumpcji dóbr i usług, lecz i ze świadomości, że inni ludzie, zwłaszcza biedni, niepełnosprawni, mają zapewniony właściwy dostęp do dóbr i usług. Podejście to, podobnie, jak ma to miejsce w nurcie administracyjnym, szczególną wagę kładzie na społeczny altruizm, dlatego w stosunku do tego podejścia można wyśtosować szereg zarzutów.

Drugi sposób argumentacji przyjmuje za punkt wyjścia ogólne zasady sprawiedliwości oraz równości, żądając przy tym ich respektowania bez względu na konsekwencje dla efektywności gospodarczej czy indywidualnych preferencji. Państwo przejęło odpowiedzialność za stan równowagi gospodarczej po drugiej wojnie światowej. Jednakże do dziś jest kwestią sporną czy państwowe działania stabilizują gospodarkę, wchodzą w zakres polityki społecznej. Niewątpliwie istnieją silne zależności pomiędzy wynikami gospodarczymi, a stanem polityki społecznej państwa. Przykładem może być zjawisko bezrobocia, które uważane jest za najważniejszy obecnie problem społeczny i ściśle uzależnione jest od stanu gospodarki. Jeśli bezrobocie rośnie – potrzeba większych nakładów na politykę socjalną, ta zaś finansowana jest w znacznie większym stopniu z wpływów z podatków, które nakładane są nie tylko na społeczeństwo, ale również na potrzeby gospodarcze. Także inflacja nie pozostaje bez znaczenia dla polityki społecznej, gdyż wpływając na aktywa finansowe oraz na wydatki na cele publiczne, determinują programy polityki społecznej. W kręgach ekonomistów istnieje tendencja do postrzegania polityki społecznej jako części polityki gospodarczej. Zakładano, że również gospodarka stanowi naturalne środowisko polityki społecznej, co znajdowało podstawę w praktyce polegającej na traktowaniu polityki gospodarczej jako ważniejszej od polityki społecznej. W nurcie ekonomicznym „polityka społeczna jest uznawana przede wszystkim za dziedzinę związaną z problemami podziału środków i dóbr ekonomicznych w formie pieniężnej, rzeczowej i usług, z uwzględnieniem skutków alokacji dla stabilizacji gospodarki”⁶⁴.

W obrębie nurtu ekonomicznego silną pozycję zdobyła ekonomia polityczna. Podejmowała ona liczne próby wyjaśniania i interpretacji polityki społecznej postrzeganej jako element procesu politycznego silnie

⁶³ Tamże, s. 28.

⁶⁴ Tamże, s. 30.

uwarunkowanego zarówno przez procesy i interesy ekonomiczne, jak i procesy i interesy ekonomiczne⁶⁵.

Do najwybitniejszych przedstawicieli tego nurtu zaliczyć można takich uczonych jak: N. Barr i G. Becker, a także reprezentujący szkołę krytycznej analizy marksistowskiej ekonomii politycznej: J. O'Connor i I. Gough.

W ujęciu tych ostatnich polityka społeczna jest sposobem sprawowania władzy. Państwo, które wykazuje aktywność w obszarze społecznym działa pozytywnie na akumulację kapitału i funkcję legitymizacji systemu politycznego.

O'Connor uważa, że polityka społeczna reprezentując siłę roboczą i stymulując poziom konsumpcji, sprzyja wzrostowi gospodarczemu, a przez kontrolę społeczną – utrzymywanie porządku społecznego i zmniejszanie konfliktów oraz napięć społecznych i wzmacnia zgodę społeczną⁶⁶.

Według Gougha polityka społeczna zbudowana jest wokół idei reprodukcji i obejmuje następujące rodzaje działań państwa kapitalistycznego:

1. „inwestycje społeczne bezpośrednio wspierające proces kapitalistycznej akumulacji,
2. konsumpcję społeczną czyli działania na rzecz reprodukcji siły roboczej, pośrednio wspomagające kapitalistyczną akumulację w długim przedziale czasu,
3. działania zabezpieczające trwanie systemu jako całości, obejmujące legitymizację i kontrolę, czyli koszty społeczne”⁶⁷. W ujęciu tym obszar polityki społecznej wyznaczają następujące elementy:
 - „szczegółowe polityki społeczne, dotyczące usług i świadczeń, zabezpieczające ciągłość reprodukcji siły roboczej;
 - szeroko rozumiane usługi społeczne, które służą procesowi reprodukcji ekonomicznej i kontroli procesów rozwoju społecznego;
 - działania i świadczenia na rzecz niepracującej części społeczeństwa”⁶⁸.

Nurt socjologiczny

Kolejnym sposobem ujmowania polityki społecznej, wyróżnianym przez L. Dziewięcką-Bokun, jest ujęcie socjologiczne.

⁶⁵ Por. tamże, s. 31.

⁶⁶ Zob. tamże, s. 31.

⁶⁷ I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London 1979, s. 49-51, cyt. za L. Dziewięcką-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s. 31.

⁶⁸ L. Dziewięcką-Bokun, *Systemowe...*, wyd. cyt., s. 31 – 32.

Podejście socjologiczne do polityki społecznej charakteryzuje sytuowanie jej przedmiotu w polu zainteresowań socjologii. Wśród polityków społecznych istnieją dwa obozy.

Przedstawiciele pierwszego z nich koncentrują się na procesach zmian wynikających z celowego działania na rzecz przebudowy struktury społecznej. Celem zaś drugich jest usuwanie skutków procesów, które niszczą strukturę społeczną, a przez to starają się zapobiegać nadmiernym asymetriom społecznym.

Dla przedstawicieli pierwszego obozu przedmiotem polityki społecznej są działania celowe kreujące rzeczywistość. Natomiast reprezentanci drugiego obozu nie chcą kreować, lecz korygować rzeczywistość. Przedstawiciele pierwszego obozu za reprezentatywne dla siebie uważają poglądy takich polskich socjologów jak: Z. Daszyńska-Golińska, K. Krzeczkowski, T. Zieliński, J. Rosner, A. Rajkiewicz, J. Daniecki, J. Auleytner.

Natomiast przedstawiciele drugiego obozu skłonni są do nawiązywania do: G. Schmollera, Van der Borghta, A. Wagnera, S. Rychlińskiego, W. Zawadzkiego, S. Głabińskiego, K. Secomskiego.

POJĘCIE JAKOŚCI ŻYCIA

Jakość życia wiąże się z zaspokajaniem potrzeb:

- osobowościowych (stosunek do pracy, aktywność zawodowa, polityczna, społeczna, wiedza i umiejętność jej zastosowania, uczestnictwo w kulturze),
- społecznych (więzi społeczne, rodzinne, przyjacielskie, środowiskowe, narodowościowe),
- innych potrzeb wyższego rzędu.

Zakres tego pojęcia obejmuje m. in.:

- poziom i zadowolenie z konsumpcji dóbr i usług (a więc z ich wystarczającej ilości, jakości),
- stan i jakość infrastruktury bytowej, komunalnej i społecznej,
- satysfakcja z korzystania z dóbr przyrody (czystego, nie zatrutego powietrza, dobrej wody, dobrych warunków wypoczynku na łonie przyrody),
- dobry stan zdrowia,
- osiągnięcie dostępnych danej jednostce celów w życiu społecznym, zawodowym, rodzinnym⁶⁹.

Według B. Cazes'a jakość życia jest to „całokształt rzeczy pożądaných, dających się z trudem wyrazić za pomocą koncepcji dochodu

⁶⁹ Tamże, s. 85.

narodowego (lub w ogóle mierzalnych) wymagających jednak określonych zasobów produkcyjnych”⁷⁰.

Z punktu widzenia polityki społecznej jest to definicja nietrafna, gdyż jakość życia zależy także od „rzeczy pożądaných”, ale wymagających określonych zasobów nie tylko produkcyjnych, lecz także zasobów przyrody, szeroko rozumianej infrastruktury i płynących z współżycia społecznego społeczeństwa. Jakość życia, to odpowiednie powiązanie dążenia do „mieć” z dążeniem do „być”⁷¹.

Pojęcie jakości życia ulega ewolucji i jest zróżnicowane w zależności od potrzeb różnych grup społecznych, zawodowych, w zależności od wieku, poziomu wykształcenia czy zainteresowań ludzkich.

MINIMUM SOCJALNE

Minimum socjalne określa się jako sumę pieniężnych środków, umożliwiających zaspokajanie w minimalnej mierze potrzeb określonego typu gospodarstw domowych, na poziomie uznanym za niezbędny na danym etapie rozwoju kraju⁷².

Ustalenie minimum socjalnego jest głównym źródłem informacji na temat sytuacji grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i staje się podstawą ustalenia wysokości minimalnej renty, emerytury, średniej płacy, itp.

Metoda badań minimum socjalnego polega na:

- określeniu stałego zestawu dóbr i usług służących zaspokajaniu ustalonych grup potrzeb (żywność, odzież i obuwie, utrzymanie i wyposażenie mieszkania, higiena i ochrona zdrowia, kultura, oświata i wypoczynek, transport i łączność),
- przyjęciu stałych norm spożycia tych dóbr i usług, stosownie do założeń minimum,
- pieniężnej wycenie koszyka na podstawie cen (niskie) wyspecyfikowanych dóbr i usług, aktualnych w chwili prowadzenia obliczeń⁷³.

Źródłem danych dotyczących cen są raporty GUS, pochodzące z badania budżetów rodzinnych i notowania cen detalicznych. Minimum socjalne jest kategorią odzwierciedlającą myślenie w kategoriach państwa opiekuńczego, a nawet zasady solidarności. Aby w praktyce zapewnić minimum państwo musiałoby dokonać głębokiej redystrybucji dochodów, co nie należy do łatwych zadań, zwłaszcza w ramach gospo-

⁷⁰ B. Cazes, *Qualite de la viechoixcollectifs*, „Consommation” 1972, nr 2, cyt. za J. Kroszel, *Podstawy polityki...*, wyd. cyt., s. 85.

⁷¹ J. Kroszel, *Podstawy polityki...*, wyd. cyt., s. 86.

⁷² A. Tymowski, „Warunki bytu rodzin” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.) *Polityka społeczna...*, wyd. cyt., s. 304.

⁷³ J. Kroszel, *Podstawy polityki...*, wyd. cyt., s. 89.

darki rynkowej, gdyż oznacza zwiększenie interwencjonizmu państwa w życie gospodarcze. W praktyce kategoria minimum socjalnego jest kategorią informacyjną, sygnalizującą relację między rzeczywistymi potrzebami a faktycznymi dochodami pieniężnymi ludności⁷⁴.

PŁACA MINIMALNA

Kategoria ta jest stosowana w „odniesieniu do wynagrodzenia ustalonego urzędowo, jednolicie dla całego kraju, oznaczającego kwotę, poniżej której nie można opłacać pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze pracy”⁷⁵. Ze społecznego punktu widzenia płaca taka powinna zaspokajać podstawowe potrzeby pracownika. Stosowanie tej kategorii w gospodarce rynkowej wzbudza liczne spory i kontrowersje. Dotyczą one w głównej mierze takich zagadnień jak:

- na jakiej podstawie powinna być ustalana płaca minimalna,
- jakie powinna zawierać elementy,
- jaki jest jej stosunek do płacy godziwej.

Jak widać jest to spór pomiędzy kryteriami społecznymi i ekonomicznymi w ustalaniu wysokości takiej płacy. J. K. Galbraith uważa, że ustawowa płaca minimalna stanowi zabezpieczenie przed utrzymywaniem wynagrodzenia na zaniżonym poziomie. Uczony ten postuluje bardziej zdecydowane posługiwanie się tą kategorią przez upoważnione do tego instytucje. Celem płacy minimalnej powinno być wyeliminowanie różnic płac pomiędzy sektorami i eliminacja korzyści wynikającej ze słabości przetargowej robotników zatrudnionych w sektorze rynkowym oraz ich skłonności do samoeksploatacji, a więc podejmowania pracy zbyt nisko wynagradzanej⁷⁶. Ustalenie płacy minimalnej i jej przestrzeganie jest potrzebne zwłaszcza w okresie powstawania systemu kapitalistycznego, w okresie transformacji. Przestrzeganie płacy minimalnej zapobiegać ma nadużyciom tzw. dzikiego kapitalizmu.

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

Pojęcie zabezpieczenia społecznego upowszechniło się po drugiej wojnie światowej. Wiązało się to z perspektywą patrzenia na rolę państwa w sferze socjalnej oraz ze zmianą poglądów w kwestii uprawnień obywateli do otrzymywania pomocy w trudnych sytuacjach życiowych. M. Książkowski zauważa, że do tego czasu tytułem do uzyskania

⁷⁴ Tamże, s. 89.

⁷⁵ Tamże, s. 90.

⁷⁶ J.K. Galbraith, *Ekonomia* ..., wyd. cyt. s. 391.

pomocy była przede wszystkim przynależność (przymusowa lub dobrowolna) do jednej z wielu „wspólnot ubezpieczeniowych”, jakimi były początkowo kasy chorych, czy też kasy ubezpieczeń od bezrobocia. Stopniowo zaczęło kształtować się przekonanie o potrzebie całościowego systemu pomocy, który gwarantowałby wszystkim obywatelom wolność od niedostatku⁷⁷.

Mimo iż termin zabezpieczenie społeczne jest obecnie powszechnie używany, nie istnieje jedna, przez wszystkich akceptowana, definicja tego pojęcia. Spotykane w literaturze naukowej i aktach międzynarodowych definicje można, podzielić na dwie grupy. W pierwszej grupie definicji kładzie się nacisk na wyodrębnienie przedsięwzięć, podejmowanych do zagwarantowania odpowiedniego poziomu życia członków danego społeczeństwa. Przykładowo J. Piotrowski definiuje zabezpieczenie społeczne jako „całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwa stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb”⁷⁸. A. Rajkiewicz rozumie pod tym pojęciem „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”⁷⁹. Do tej grupy można również zaliczyć definicje K. Modlińskiego, który proponuje określać tym terminem wszystkie rodzaje działalności socjalnej i świadczeń wymienianych w konwencji nr 102 MOP⁸⁰. Zgodnie z Kartą Zabezpieczenia Społecznego, uchwaloną w 1961 r. przez V Światowy Kongres Związków Zawodowych, zabezpieczenie społeczne „polega na zagwarantowaniu ludziom pracy pełnej opieki we wszystkich przypadkach zmniejszenia, czasowej lub stałej utraty zdolności do pracy, chronieniu ich przed wszelkimi zrządzieniami losowymi oraz na akcji zabezpieczeniowej”⁸¹. Zabezpieczenie społeczne w powyższym rozumieniu jest więc pojęciem zbiorczym, którym obejmowane są przede wszystkim różne rodzaje ubezpieczenia społecznego, świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym, pomoc społeczna, ochrona zdrowia, rehabilitacja inwalidów oraz niekiedy ubezpieczenia osobowe i majątkowe ludności i niektóre inne rodzaje świadczeń socjalnych (np. pomoc stypendialną czy zasiłki statutowe związków zawodowych).

Druga grupa definicji wychodzi od traktowania zabezpieczenia społecznego jako pewnego stanu pożądanego, jako wartości, której realizacji podporządkowane byłyby określone działania. I tak np. w opraco-

⁷⁷ J. Kroszel, *Podstawy polityki...*, wyd. cyt., s. 91.

⁷⁸ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, 1966, s. 278.

⁷⁹ A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna*, 1979, s. 432.

⁸⁰ K. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, 1968, s. 50 i 248.

⁸¹ A. Rajkiewicz, op. cit., s. 432.

wanym przez MOP „Wstępie do zabezpieczenia społecznego” pod tą nazwą proponuje się rozumieć „rezultat osiągnięty za pomocą całego szeregu kompleksowych, uwieńczonych powodzeniem przedsięwzięć publicznych, mających na celu ochronę ludności (lub jej dużych: grup) przed niedostatkiem środków materialnych, który, w razie braku takich przedsięwzięć, mógłby być spowodowany utratą dochodów w razie choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starości lub zgonu, oraz przedsięwzięć zapewniających dostęp do opieki zdrowotnej w razie potrzeby i pomagających rodzinom wychowującym małe dzieci”⁸².

Wydaje się, że w tym kontekście bardziej uprawnione byłoby posługiwanie się określeniem bezpieczeństwo socjalne, na co pozwala zresztą pewna nieokreśloność angielskiego terminu *socialsecurity*, który można tłumaczyć zarówno jako zabezpieczenie społeczne, jak i bezpieczeństwo socjalne. Tym też terminem, posługuje się w polskiej literaturze naukowej A. Rajkiewicz, pisząc o „sferze bezpieczeństwa socjalnego”, czy też o wspólnym zadaniu, łączącym poszczególne części systemu zabezpieczenia społecznego, jakim jest „udzielanie różnego rodzaju świadczeń, zapewniających obywatelowi poczucie bezpieczeństwa socjalnego w takich wypadkach, jak: urodzenie i wychowanie dziecka, zagrożenie czy utrata zdrowia, zdarzenia losowe (wraz z działaniami profilaktycznymi i łagodzeniem jego skutków), niezawinione pogorszenie sytuacji materialnej czy utrata możliwości zarobkowania, wygasanie dochodów z pracy, bezradność itp.”⁸³.

Techniki zabezpieczenia społecznego

Poziom życiowy członków społeczeństwa może być chroniony za pomocą działań o różnym charakterze. Mówi się w tym kontekście o trzech technikach zabezpieczenia społecznego – ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej – wyodrębniając je przede wszystkim w oparciu o metody finansowania oraz prawa i obowiązki podmiotów uprawnionych zobowiązanych do świadczeń.

Technika ubezpieczeniowa – świadczenia udzielane na jej podstawie mają charakter roszczeniowy (obligatoryjny). Do nabycia uprawnień wymagane jest opłacanie składek dostosowanych do rozmiarów ryzyka i wysokości dochodów; powstały w ten sposób fundusz jest źródłem pokrycia wydatków na świadczenia. Wysokość i warunki przyznawania świadczeń są określone ustawowo przy użyciu zobiektywizowanych kryteriów, a same świadczenia są zróżnicowane zależnie od wysokości opłacanych składek (osiąganych dochodów). Nabycie prawa do

⁸² *Introduction to social security*, ILO, Geneva 1970, s. 15.

⁸³ A. Rajkiewicz, op. cit., s. 433.

świadczenia następuje w momencie spełnienia się warunków przewidzianych w ustawie, niezależnie od rzeczywistej potrzeby. Instytucja dysponująca funduszem ubezpieczeniowym stwierdza jedynie zaistnienie przesłanek ustawowych i określa wynikające z nich skutki w sferze uprawnień. Od jej decyzji zainteresowanemu przysługuje odwołanie do niezależnych organów.

Technika zaopatrzeniowa ma również charakter roszczeniowy, przy czym prawo do świadczeń wynika wyłącznie z woli ustawodawcy, nie jest natomiast związane z uprzednim opłacaniem składek. Świadczenia finansowane są z funduszy publicznych (podatków). Wysokość i warunki przyznawania świadczeń są określone ustawowo przy użyciu zobiektywizowanych kryteriów. Z reguły świadczenia przysługują wszystkim obywatelom danego kraju należącym do określonej grupy (ludzie starzy, inwalidzi, rodziny z dziećmi itp.). Wymiar świadczeń jest najczęściej jednolity w ramach danej grupy i jest on ustalany na poziomie zapewniającym wszystkim członkom tej grupy zaspokojenie potrzeb, na co najmniej minimalnym poziomie. Podobnie jak w technice ubezpieczeniowej nabycie prawa do świadczeń, następuje w razie spełnienia się warunków ustawowych, niezależnie od rzeczywistej potrzeby.

Technika opiekuńcza – świadczenia udzielane przy użyciu tej techniki mają charakter uznaniowy/fakultatywny. Są one przyznawane indywidualnie, po uprzednim zbadaniu warunków życiowych danej osoby i stosownie potrzeb zarówno lokalne, jak centralne⁸⁴.

Systemy zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach zawierają elementy charakterystyczne dla wszystkich trzech wyżej wymienionych technik, przy czym wzajemne proporcje między nimi są w każdym przypadku inne. W takich krajach jak USA, Australia czy Nowa Zelandia dużą rolę odgrywa nadal technika opiekuńcza, wiele świadczeń socjalnych ma charakter fakultatywny, a bezpieczeństwo socjalne większość ludności zapewnia sobie poprzez korzystanie z prywatnych ubezpieczeń i usług.

W Europie wiele krajów, w tym także Polska, oparło swe systemy zabezpieczenia społecznego na zasadach „ubezpieczeń pracowniczych” wprowadzonych w Niemczech w latach osiemdziesiątych XIX w. Prawo do świadczeń socjalnych i ich wysokość uzależniono, zgodnie z klasycznymi regułami ubezpieczeń, od uprzednich składek i od samego faktu zatrudnienia. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne zorganizowane były branżowo, zgodnie z rodzajem i częściowo zgodnie z rozmiarami danego ryzyka socjalnego; finansowano je za pomocą składek osób ubezpieczonych i pracodawców oraz w pewnym stopniu poprzez dotacje państwowe. Najważniejszą cechą tego systemu jest silne uzależnienie prawa do świadczeń od statusu danej osoby na rynku pracy, co powoduje

⁸⁴ J. Kida, *Polityka społeczna*, s. 123-124.

wylączenie dużych grup ludności poza zakres ochrony ubezpieczeniowej, uzależniając stopień zaspokojenia ich potrzeb od pomocy rodziny, opieki społecznej lub działalności dobroczynnej.

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE

W polityce społecznej zakres tego pojęcia ogranicza się do pieniężnych i nie pieniężnych świadczeń dla ludności. Świadczenia społeczne składają się z dwóch elementów:

1. pieniężnych świadczeń społecznych obejmujących wypłaty dla ludności, nie stanowiących ekwiwalentu za prace (np. stypendiów, zasiłków ze środków pomocy społecznej itp.)
2. określonej części strumienia dóbr i usług, którą nabywa konsument bezpłatnie lub za częściową odpłatnością tę część konsumpcji, za którą konsument nie uiszcza ekwiwalentu nazywa się też często świadczeniem społecznym⁸⁵.

KWESTIE SPOŁECZNE

Termin „kwestia społeczna” stosowany bywa w teorii i praktyce polityki społecznej w dwojakim – szerszym i węższym – sensie. W pierwszym – używa się go dla oznaczenia ogółu skutków niedostosowania organizacji życia społecznego do indywidualnych i zbiorowych potrzeb; lub też dla oznaczenia sytuacji, w której podstawowe procesy społeczne nabierają cech patologicznych (w skrajnym przypadku patologia staje się „normą społeczną”). Takie ujęcie łączy się na ogół z przyjęciem założenia, że w określonej społeczności, cywilizacji, formacji ustrojowej da się stwierdzić jedno generalne źródło zakłóceń życia zbiorowego, wszystkie zaś konkretne dolegliwości społeczne traktowane być mogą jako jego różno aspektowe przejawy. W drugim, węższym znaczeniu – kwestia społeczna to konkretny problem społeczny o najwyższym stopniu dotkliwości, generujący sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całych zbiorowości, a zarazem powodujący trwałe zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa.

Poglądy na istotę, źródła i sposoby rozwiązywania kwestii społecznych cli zależą przede wszystkim od przyjętej orientacji aksjologicznej. W europejskiej tradycji intelektualnej stosunek do kwestii społecznych kształtował się głównie pod wpływem trzech wielkich prądów ideologicznych. Myśl konserwatywna upatruje źródła kwestii społecznych w naruszaniu zasad prawa naturalnego, co prowadzi do burzenia podstaw

⁸⁵ Tamże, s. 95.

ładu społecznego i podcina stabilność filarów więzi społecznej, to jest religii, rodziny, solidarności społecznej i narodowej. Myśl liberalna widzi źródła kwestii społecznych przede wszystkim w nadmiernej ingerencji czynników politycznych i społecznych, które kępą przedsiębiorczość i zaradność jednostek i utrudniają samoregulację systemu. Wspólne dla myśli socjalistycznej – pomimo zasadniczych różnic między orientacją kolektywistyczno-etatystyczną a orientacją socjaldemokratyczną – jest ujmowanie kwestii społecznych jako konsekwencji takich stosunków i struktur, które generują głęboki podział na zbiorowości wielostronnie uprzywilejowane i zbiorowości wielostronnie upośledzone⁸⁶.

Przez kwestię społeczną rozumie się najczęściej występujące w skali kraju świata próby nękać różne grupy ludności, które zagrażają szerszym zbiorowości i powodują deformację w społecznym i biologicznym rozwoju społeczeństw i w rezultacie rodzą oczekiwania na złagodzenie lub likwidację⁸⁷.

Zdaniem M. Księżopolskiego w Polsce i na świecie występują następujące kwestie społeczne:

- „ubóstwa,
- bezrobocia,
- mieszkaniowa,
- edukacyjna,
- nierówności społecznej,
- mniejszości narodowych”⁸⁸.

Z kolei W. Anioł do kwestii występujących w skali światowej zalicza:

- „przeludnienia,
- rodziny,
- kobiet, dzieci i młodzieży,
- pozyskania pracy i zatrudnienia,
- ubóstwa,
- głodu,
- ochrony środowiska człowieka,
- narastające dysproporcje rozwojowe”⁸⁹.

⁸⁶ J. Kida, *Polityka społeczna. Wybór tekstów*, Radom 1999, s. 160 -161.

⁸⁷ Tamże, s. 96.

⁸⁸ M. Księżopolski, *Polityka społeczna w Polsce. Synteza badań*, Warszawa 1990, s.17.

⁸⁹ W. Anioł, *Narody zjednoczone wobec problemów społecznych*, Warszawa 1988, s. 10.

PODZIAŁ

W ekonomii przez podział rozumie się „przyporządkowanie poszczególnych nakładów i efektów procesu gospodarowania różnym celom i podmiotom”⁹⁰. Cele mogą być różne. Wymienia się m. in. cele:

- produkcyjne
- konsumpcyjne.

Przedmiotem podziału mogą być zarówno zasoby np. bogactwa naturalne, jak i produkty czy usługi. Z punktu widzenia polityki społecznej ważne jest badanie strumieni środków, docierających do gospodarstw domowych oraz zasad ich podziału w różnych fazach i na różnych szczeblach, a w okresie transformacji także podział majątku, który w przyszłości przesądzi o podziale dochodów⁹¹. W polityce społecznej podział realizowany jest nie z punktu widzenia podmiotów gospodarczych (w aspekcie osiągania zysków), instytucji, mechanizmów, narzędzi podziału, lecz z punktu widzenia podmiotu polityki społecznej czyli:

- jednostki,
- gospodarstwa domowego,
- rodziny.

Polityka społeczna za podstawowy cel stawia sobie m. in. badanie tego jak kształtuje się w ramach istniejącego systemu podziału sytuacja tych podmiotów. Dlatego też, analizuje się m.in. proporcje podziału dochodu narodowego w ujęciach makroekonomicznych, społeczne konsekwencje mechanizmów redystrybucji dochodów przez ceny, podatki, a także wielkość niezbędnych środków kierowanych w postaci subwencji pieniężnych dla rodzin, wspomagania realizacji funkcji rodziny poprzez dotowanie placówek wspomagających rodziny w realizacji ich funkcji opiekuńczych wychowawczych itp.⁹². Rozważania z zakresu polityki społecznej obejmować muszą kwestie stosunku poszczególnych nurtów politycznych do podziału produktu społecznego (z jednej strony poglądy wyrażające różne odmiany egalitaryzmu, a z drugiej ugrupowania uważające, że żywioł rynkowy jest najbardziej sprawiedliwym mechanizmem podziału, gdyż przyznaje każdemu tyle, na ile zasługuje.

Polityka społeczna, jak zauważa J. Kroszel, reprezentuje pogląd, że optymalnym rozwiązaniem jest kompromis. Nie ma natomiast odpowiedzi na pytanie, jakie jest to optymalne rozwiązanie kompromisowe. Wyznaczają je konkretne warunki danego kraju, stopień rozbudzenia potrzeb i preferencje społeczeństwa.

⁹⁰ J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej w gospodarce rynkowej*, Opole 1994, s. 80.

⁹¹ Tamże, s. 81.

⁹² Tamże, s. 81.

KONSUMPCJA

Pojęcie to występuje w następujących znaczeniach:⁹³

- jako bezpośredni akt spożycia czyli bezpośrednie zaspokajanie potrzeby,
- jako proces złożony z działań i zachowań człowieka zmierzających do pośredniego i bezpośredniego zaspokajania potrzeb,
- jako określenie fazy reprodukcji społecznej.

Do zadań polityki społecznej należy przestrzeganie przed tworzeniem takich nawyków konsumpcyjnych, mechanizmów ich realizacji, by jednostka czy rodzina nie uzależniły się od instrumentów rynkowych w stopniu zagrażającym podstawom bytu np. poprzez zaciąganie zbyt drogiego kredytu. Gospodarkę rynkową charakteryzuje silne oddziaływanie rynku na strukturę konsumpcji, która rzutuje na cechy społeczeństwa. Powstaje tzw. społeczeństwo konsumpcyjne. Społeczeństwo to charakteryzuje pogoń za coraz to nowszymi dobrami materialnymi. J. K. Galbraith pisze: „dosłownie cały współczesny świat zagrożeń zdrowotnych jest wynikiem zwiększania konsumpcji. Otyłość i związane z nią zaburzenia wynikają ze wzrostu konsumpcji żywności. Marskość wątroby, czy wypadki są rezultatem spożycia alkoholu. Rak płuc, choroby serca, oraz liczne inne schorzenia to wynik zwiększonej konsumpcji tytoniu. Wypadki drogowe, wzrost śmiertelności i kalectwa z ich powodu to skutek coraz powszechniejszego korzystania z samochodów”⁹⁴.

Zaborczość rynku, jego globalny charakter i inne zjawiska związane z globalizacją światowego handlu wyznaczają elementy społeczeństwa konsumpcyjnego. O deformacjach tych pisze Jan Paweł II stwierdzając m. in.: „w samym systemie gospodarczym nie ma kryteriów pozwalających na poprawne odróżnienie nowych i doskonalszych form zaspokajania ludzkich potrzeb od potrzeb sztucznie stwarzanych, przeszkadzających w kształtowaniu się dojrzałej osobowości. Dlatego pilnie potrzebna jest tu wielka praca na polu wychowania i kultury obejmująca przygotowania konsumentów do odpowiedzialnego korzystania z prawa wyboru, kształtowania głębokiego poczucia odpowiedzialności u producentów i przede wszystkim u specjalistów w dziedzinie społecznego przekazu, konieczna jest także interwencja władz publicznych”⁹⁵.

J. Kroszel wymienia dwa sposoby wzbogacania i racjonalizacji modelu konsumpcji: „Jeden model polega na przyjęciu reguł narzuconych przez rynek i ukształtowane przez niego społeczeństwo i wzbogacenie instrumentów oddziaływania poszczególnych systemów wartości o instrumenty rynkowe, by w ten sposób docierać do społeczeństwa

⁹³ J. Kroszel, *Podstawy polityki...*, wyd. cyt., s. 81-82.

⁹⁴ J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1979, s. 421.

⁹⁵ Jan Paweł II Encyklika, *Centesimus Annus*, s. 20.

sposobami właściwymi dla rynku, a więc rozwijanie aktywnych form promocji. Stąd m. in. w krajach uprzemysłowionych określeniem „marketing” opatruje się aktywne działanie we wszystkich sferach życia społecznego występuje więc marketing społeczny, marketing usług zdrowotnych, marketing kulturalny. Możliwe, że byłoby celowe nazwać niektóre dziedziny polityki społecznej właśnie marketingiem społecznym, czy np. marketingiem zdrowotnym.

Drugi sposób polega na rozwijaniu nowych form aktywności państwa, grup społecznych i samorządów i ochronę przez te instytucje takich wartości w modelu konsumpcji, które posiadają wysoką rangę w hierarchii wartości danego narodu czy społeczności”⁹⁶.

Polityka społeczna powinna zatem za główny cel postawić sobie stworzenie podstaw naukowych takiej działalności socjalnej, która przeciwdziałałaby wszelkim zagrożeniom, jakie niesie ze sobą nadmierny konsumpcjonizm.

POJECIE DOBROBYTU

Z perspektywy polityki socjalnej, istotnym elementem oceny dobrobytu jest subiektywna ocena własnej sytuacji, kulturowe podstawy sposobu życia, poziom dobrego samopoczucia w danych warunkach społeczno - gospodarczych. Z tej subiektywnej perspektywy dobrobyt jest pojęciem względnym i w zasadzie nie mierzalnym. Wyróżnić możemy dwa pojęcia dobrobytu:

- dobrobyt gospodarczy,
- dobrobyt społeczny.

Dobrobyt gospodarczy określa stopień zaspokojenia potrzeb ludności, które rozpatrywane są przez pryzmat ekonomicznych form ich realizacji. Chodzi tu o dobrobyt materialny.

Dobrobyt społeczny określa stopień zaspokojenia całości potrzeb ludności, a więc także potrzeb w zakresie kultury oświaty, opieki lekarskiej itp.⁹⁷.

Na wielkość dobrobytu składają się:

- dobra i usługi podstawowe, niezbędne do życia,
- dobra i usługi określające jakość życia,
- dobra i usługi wysokiego poziomu konsumpcji.

Struktura tych elementów w każdym kraju jest inna, dlatego każde z nich należy mierzyć osobno.

⁹⁶ J. Kroszel, op.cit., s. 83-84.

⁹⁷ Tamże, s. 84.

PODMIOTY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Pojęcie podmiotu występuje w Polsce i na świecie w dwóch znaczeniach:

1. Dla oznaczenia głównego aspektu (podstawowego obiektu, do którego odnoszą się działania), czyli człowieka i rodziny
2. Dla określenia instytucji (w szerokim tego słowa rozumieniu), których podstawowym zadaniem jest ustalenie celów polityki społecznej i tworzenie warunków ich realizacji oraz sama realizacja⁹⁸.

Zależnie od przyjętego kryterium występuje możliwość różnej klasyfikacji tego typu podmiotów.

1. Według kryterium znaczenia podmiotu:

- społeczeństwo (w państwie demokratycznym społeczeństwo wybiera naczelne organa władzy państwowej oraz samorządu terytorialnego, dlatego też jest podstawowym podmiotem polityki społecznej),
- partie i inne organizacje uczestniczące w procesie wyborczym,
- rząd (wyłoniony przez parlament jest naczelnym podmiotem operacyjnym polityki społecznej),
- organy państwowe, samorządowe, instytucje kościelne, organizacje społeczne i gospodarcze (uczestniczą w procesie uzgadniania i realizacji oddzielnych problemów polityki społecznej).

2. Według kryterium zasięgu terytorialnego wyróżnia się:

- podmioty centralne
- regionalne
- lokalne.

3. Według kryterium zakresu problemów polityki społecznej w działalności i sposobu uczestnictwa tworzeniu i realizacji tej polityki wyróżnia się:

- „podmioty inspirujące (np. instytucje naukowe, władzę kościołów, partie),
- podmioty będące swoistymi gospodarzami całego systemu i poszczególnych segmentów polityki społecznej (np. parlament, samorządy terytorialne, ministerstwa),
- podmioty realizujące zadania polityki społecznej w ramach poszczególnych jej systemów (np. system opieki nad osobami niepełnosprawnymi, system opieki zdrowotnej),
- podmioty współdziałające w realizacji polityki społecznej (np. związki zawodowe, związki wyznaniowe, ruchy społeczne np. w formie stowarzyszeń ochrony konsumenta, środowiska naturalnego),
- podmioty tworzące wzorce konsumpcji dóbr i usług z uwzględnieniem zasad polityki społecznej, np. zachowań prozdrowotnych, stowarzyszenia AA, elity w danej grupie społecznej”⁹⁹.

⁹⁸ J. Kroszel, *Podstawy polityki...*, wyd. cyt., s. 96.

Polityka społeczna jest nierozzerwalnie związana z działalnością państwa i określonych organizacji, których celem jest podniesienie poziomu życia ludności i rozbudowy urządzeń socjalnych, stałego polepszania i korzystnych przemian w zakresie wszechstronnego zaspokojenia potrzeb indywidualnych i społecznych. Wskazuje to na ścisłe powiązanie polityki społecznej z polityką ekonomiczną państwa, które wzajemnie ze sobą się dopełniają. Jednak rozwiązywanie problemów społecznych nie jest automatycznym następstwem osiągnięć gospodarczych, lecz wymaga odrębnych starań.

L. Dziewięcka-Bokun pisze: „państwo składa się z wielu instytucji, których wspólną cechą jest autorytet i kolektywność. Podkreślanie, że państwo stanowi zbiorową publiczną całość, jest szczególnie ważne, w kontekście polityki społecznej, wskazuje bowiem na konieczność uwzględniania możliwości dzielenia się odpowiedzialnością za stan i stopień zaspokojenia potrzeb społecznych z innymi niepaństwowymi podmiotami. Oznacza to w polityce tworzenie warunków do rozwijania paralelnych systemów zaspokajania potrzeb społecznych oraz możliwość ucieczki od nadmiernego upolitycznienia kwestii społecznych”¹⁰⁰.

Podmioty polskiej polityki społecznej

W polskim modelu polityki społecznej głównym podmiotem polityki społecznej w makroskali jest państwo, które poprzez swoje organy realizuje politykę społeczną w pełnym zakresie. Działalność tych organów często na siebie wzajemnie się nakłada. Państwo jest tym podmiotem polityki społecznej, który ustala jej kierunki w ramach ogólnego planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, za pośrednictwem swych organów realizuje przedsięwzięcia socjalne oraz sprawuje kontrolę nad wykonywaniem planów społeczno-politycznych. Głównymi podmiotami ustawodawczymi polityki społecznej nadającymi jej kształt prawny są Sejm i Senat. Inicjatywę ustawodawczą posiadają: posłowie, senatorowie, Prezydent i Rada Ministrów. Sprawami polityki społecznej w Sejmie Senacie zajmują się specjalnie do tego celu powołane komisje. Państwo realizuje funkcje socjalne poprzez organy władzy wykonawczej.

Międzynarodowe podmioty polityki społecznej

Rozwój polityki społecznej w skali międzynarodowej związany jest z działalnością międzynarodowych organizacji realizujących cele socjalne, dążących do podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia

⁹⁹ J. Kroszel, op.cit., s. 97.

¹⁰⁰ Tamże.

ludności państw członkowskich. Dominującym w tym zakresie podmiotem jest Organizacja Narodów Zjednoczonych wraz ze swymi wyspecjalizowanymi agencjami, do których należą: Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). Podmiotami międzynarodowej polityki społecznej są także organizacje pozarządowe, których członkami nie są poszczególne państwa, ale podmioty polityki społecznej, działające w ramach państw. Należą do nich: Światowa Federacja Związków Zawodowych, Światowa Demokratyczna Federacja Kobiet, Światowa Federacja Młodzieży Demokratycznej.

PRZEDMIOT I ZAKRES POLITYKI SPOŁECZNEJ

Przedmiot polityki społecznej

Przedmiotem badań polityki społecznej jest kwestia socjalna. Najczęściej kwestia społeczna definiowana jest jako coś, co wyraża stany i sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całej zbiorowości. Cechą charakterystyczną stanów i sytuacji krytycznych jest to, że dotknięte nimi jednostki i grupy społeczne nie są w stanie własnymi staraniami przezwyciężyć ich skutków.

Zarówno politycy społeczni o orientacji ekonomicznej, jak i ci od orientacji socjologicznej poszukują takiej zasady nadrzędnej, która uzasadniała by założenia o konieczności socjalnej aktywności państwa. Najczęściej punktem wyjścia stają się ogólne zasady sprawiedliwości i równości. Konieczność respektowania tych zasad jedni uzasadniają względami efektywności gospodarczej, inni potrzebują legitymizacji systemu politycznego lub presji indywidualnych i grupowych preferencji rozwojowych.

Teoria asymetrii

Istnieje wiele sposobów teoretycznego opisu kwestii społecznej. Jednym z nich jest teoria asymetrii. W krajach o dobrze rozwiniętej polityce socjalnej zauważono zjawiska asymetrii pomiędzy organizacjami społecznymi, które wyrażają interesy swoich członków. Asymetria ta dotyczy zarówno spraw, które chcą rozwiązać poszczególne organizacje, jak i siły działań poszczególnych z nich.

Jak zauważa J. Auleytner „kwestia społeczna wyraża się więc poprzez asymetrię stosunków społecznych, asymetrię interesów i sił,

które chcą je realizować”¹⁰¹. Teoria asymetrii zaprzecza tym koncepcjom społeczeństwa pluralistycznego, które głoszą, że ludzie tworzą takie organizacje, które najlepiej wyrażają interesy swych założycieli. Nie można w tym wypadku mówić o istnieniu naturalnej równowagi pomiędzy poszczególnymi organizacjami. W społeczeństwie istnieje raczej tendencja do tworzenia takich organizacji, które za jedyny cel stawiać sobie będą realizację własnych interesów bez względu na możliwość zaistnienia konfliktów z innymi organizacjami. Działanie takie stwarza nowe problemy społeczne, powstają nowe podziały, które odeszły już daleko od tradycyjnego układu konfliktu pracodawca – pracownik. Wspólnota interesów jednej grupy poparta oczywiście odpowiednią strukturą organizacyjną, utrudnia lub wręcz uniemożliwia realizację interesów innej grupy¹⁰².

Teoria asymetrii ukazuje w nowym świetle podział sił w społeczeństwie, dlatego zasługuje na szczególne zainteresowanie badaczy.

Teoria nierówności

Inną, pokrewną do teorii asymetrii jest teoria nierówności. Podstawowym założeniem tej teorii jest przekonanie, że „zorganizowane potrzeby grup społecznych oraz konflikty stwarzane przez grupy interesów, mają większą szansę uwzględnienia w systemie politycznym od interesów jednostek”¹⁰³, zaś organizowane są tylko takie działania, które dadzą się interpretować jako sposób realizacji najważniejszych potrzeb grup społecznych. To, jakie szanse na osiągnięcie sukcesu w ewentualnym konflikcie posiada grupa, zależy od jej siły.

Na uwagę zasługuje stwierdzenie, iż granice konfliktów nie przebiegają dziś pionowo – pomiędzy poszczególnymi klasami, lecz poziomo – pomiędzy sferami potrzeb i obszarami problemów. Wynikiem tego jest powstanie horyzontalnego systemu nierówności w warunkach życia. Jednostka może równocześnie należeć do różnych obszarów nierówności, osiągać w jednych obszarach satysfakcję, a w innych niepowodzenie. Może to doprowadzić do sytuacji, w której prywatne bogactwo występować będzie łącznie z publicznym ubóstwem. W rozwoju społecznym istnieją grupy, niezorganizowanych interesów, a co za tym idzie, pozbawione możliwości realizacji własnych celów. Wywnioskować również można, że „potrzeby zorganizowane artykułowane są przez określone grupy społeczne podczas, gdy interesy nie zorganizowane ilustrują istnienie nierówności i stwarzają granice w społeczeństwie i pluralistycznym.

¹⁰¹ J. Auleytner, op.cit., s. 5.

¹⁰² Tamże, s. 6.

¹⁰³ Tamże.

Obie teorie: asymetrii oraz nierówności, jak zauważył J. Auleytner wykazują związek z tezą, że w okresie ostatnich stu lat nastąpiło przesunięcie społecznych stosunków siły. Przesunięcie to wynikało z dwóch równoległych procesów – demokratyzacji państwa oraz demokratyzacji gospodarki”¹⁰⁴.

Demokratyzacja łączy się z takimi procesami jak:

- demonopolizacja władzy politycznej,
- ukształtowanie procesów kontroli nad działaniem elit politycznych (środki masowego przekazu, opinia wyborców, a także konstytucja).

Wszystko to złożyło się na sytuację, w której linie podziału pomiędzy posiadającymi władzę, a nie mającymi na nią wpływu, przebieganie nie tylko według tradycyjnego układu kapitał – praca, lecz pomiędzy organizacjami artykułującymi swoje interesy a reszta społeczeństwa. Powstały potężne grupy interesów, które wzajemnie na siebie oddziałują. Dlatego w dzisiejszych realiach kwestia socjalna dotyczy przede wszystkim nieorganizowanych interesów określonych grup społecznych np. bezrobotnych. Do rozwiązywania kwestii społecznych powstają obecnie, często spontanicznie, tzw. nowe ruchy socjalne. Dzięki takim ruchom jak np. ruchy konsumenckie, charytatywne, samopomocowe czy ekologiczne zostają ujęte w formę organizacyjną określone potrzeby społeczne.

Z kwestią społeczną powiązane są również takie kategorie jak:

- sprzeczności społeczne,
- ideologiczność,
- instytucyjność.

Sprzeczności społeczne

Sprzeczności społeczne dadzą się zasadniczo sprowadzić do następujących problemów¹⁰⁵:

- sprzeczności pomiędzy wzrastającym dobrobytem społeczeństwa i zmniejszającym się zadowoleniem ludzi. Pomiedzy zwiększającymi się socjalnymi wydatkami państwa, a subiektywnym odbiorem rzeczywistości przez ludzi istnieje zależność przypominająca rozwijające się nożyce,
- sprzeczności pomiędzy likwidacją starego i powstawaniu nowego ubóstwa, którego cechą charakterystyczną nie jest status, proletariusza, lecz istnienie ubóstwa doświadczającego zarówno jednostki, jak i rodziny,

¹⁰⁴ Tamże, s. 7.

¹⁰⁵ Tamże, s. 8.

- sprzeczności pomiędzy zamierzeniami i działaniami polityki społecznej, a rezultatem, wyrażającym się tym, że systemy bezpieczeństwa socjalnego same z siebie stają się źródłem niepewności,
- sprzeczności pomiędzy wkładem, a uzyskanym efektem, co wyraża się w stwierdzeniu, iż za coraz większą sumę pieniędzy kupuje się coraz mniej społecznej pewności i sprawiedliwości. Socjalne korzyści stają się często udziałem nie tych, którzy szczególnie potrzebują, ale tych, którzy są szczególnie wyrafinowani i nadużywają swoich uprawnień.

Nierozwiązane sprzeczności adresowane są zazwyczaj poprzez grupy interesów w kierunku państwa. Polityka społeczna wykorzystuje konflikty polityczne po to, aby wprowadzać do programów politycznych elementy działalności socjalnej, a tym samym wprowadzić je w życie. Zjawisko to można zaobserwować zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych, podczas których dochodzi często do swoistej licytacji obietnic socjalnych, o których po wygranych wyborach często się zapomina. Nie zmienia to jednak faktu, że grupy interesu stają się niejako automatycznie podmiotem wysuwającym różnego rodzaju roszczenia, pretensje i oczekiwania pod adresem rządu, który nie spełnia, jak to często bywa swoich obietnic.

Ideologiczność i instytucyjność są zasadniczymi przyczynami istnienia kwestii społecznych. Twierdzenie takie wysuwał jeden z czołowych przedstawicieli katolicyzmu społecznego w Niemczech działający po drugiej wojnie światowej J. Messner.

Uczony ten stał na stanowisku, że każde historycznie opisywane społeczeństwo posiada swoją kwestię społeczną. Nowożytna kwestia społeczna wynika zdaniem Messnera z zawodności ładu społecznego tworzonego przez dane społeczeństwo.

Ideologiczność

Ideologiczność Messner definiuje jako: „zbiór idei i wartości, a wraz z nimi i celu, które wywierają kształtujący wpływ na funkcjonowanie ładu społecznego. Ideologiczność obejmuje czołowe idee zakorzenione w świadomości społecznej oraz te idee, które tkwią w obyczajach, w życiu publicznym. Idee te jednak zderzają się ze sobą ponieważ pochodzą od różnych sił kształtujących rzeczywistość”¹⁰⁶. Ideologiczność jest zatem kategorią pluralistyczną, gdyż żaden system społeczny nie jest formowany przez jedną ideologię, a ideologiczność działa jako rezultat różnych ideologicznych kierunków. Ideologiczność charakteryzuje się poprzez społeczne hierarchizowanie celów. Zderzające się ideologie

¹⁰⁶ Tamże, s 9.

posiadają własne hierarchie wartości oraz cele, poprzez które wartości mogą być realizowane¹⁰⁷. W praktyce społecznej konfrontacji prowadzą do powstawania kwestii socjalnych. Dzieje się tak, ponieważ kwestia socjalna wyłania się jako efekt realizacji różnych systemów wartości. Takie systemy wartości związane mogą być np. z liberalizmem, socjalizmem czy chrześcijaństwem. Doktryny te wywierają wpływ na praktycznie wszystkie społeczeństwa kręgu cywilizacji europejskiej, co w efekcie daje dążenie do realizacji różnych wartości. Ład społeczny jest zawodny, ponieważ oddziałują na niego różne kierunki ideowe różniące się hierarchiami wartości, rodzi to problemy społeczne, a co za tym idzie kwestie socjalne.

Instytucyjność

Drugą zasadniczą przyczyną wymienioną przez Messnera powstawania kwestii socjalnych jest instytucyjność. Uczony ten określa ją jako: „całość urządzeń prawnych, politycznych, wychowawczych, gospodarczych, społecznych i technicznych, które zostały pomyślane i stworzone w służbie celów zbiorowości”¹⁰⁸.

Instytucje charakteryzują się następującymi cechami¹⁰⁹:

- bezwładnością,
- komplikowaniem spraw,
- panowaniem (zamiast służenia),
- nadużyciami,
- hipertrofią (tendencją do powiększania się).

Cechy te przyczyniają się – według tego niemieckiego myśliciela – do powstawania kwestii społecznych. Kwestie społeczne można analizować w kilku wymiarach. Istnieją one w wymiarze lokalnym, narodowym i globalnym.

Wymiar lokalny sprowadza się zazwyczaj do ograniczonej przestrzeni społecznej, w której występują nie rozwiązane problemy zamieszkującej ją grupy ludności¹¹⁰.

Wymiar narodowy można opisać przy pomocy kategorii asymetrii. Asymetria ta, może dotyczyć np. nierównych praw obywateli do wykorzystania możliwości, jakie daje rozwój. Jeżeli ludzie w wielu krajach mają ograniczone prawa do korzystania z urządzeń socjalnych, a też nie mogą wpływać w znacznym stopniu na zmianę swego losu, to jest to przejawem asymetrii, a więc istnieje kwestia społeczna.

¹⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁸ Tamże.

¹⁰⁹ Tamże, s. 10.

¹¹⁰ Tamże, s. 12.

W wymiarze narodowym kwestią społeczną może być np. totalitaryzm albo dyskryminacja rasowa czy bezrobocie. Przykładem kwestii społecznej w wymiarze narodowym może być również problem bezdomności czy problem budownictwa mieszkaniowego dla młodych ludzi.

Kwestię społeczną można rozpatrywać również z perspektywy wymiaru globalnego. Jest to ujęcie całościowe inaczej mówiąc spojrzenie z perspektywy ludzkości. Spojrzenie takie stało się możliwe dzięki rozwojowi telekomunikacji, sieci informatycznej oraz innych wynalazków techniki. Jako przykłady kwestii społecznych w ujęciu globalnym można przedstawić podział świata na bogatą Północ i biedne Południe, zanieczyszczenia atmosfery itp.

Podsumowując niniejszy rozdział przytoczę definicję J. Auleytnera, który kwestię społeczną określa jako: „wyraz asymetrycznych przekształceń w rozwoju gospodarczym, które rodzą zagrożenia społeczne”¹¹¹.

Z definicji tej można wywnioskować, że¹¹²:

- „nie rozwój gospodarczy, lecz asymetryczne przekształcenia działalności gospodarczej tworzyć mogą kwestię społeczną,
- te asymetryczne przekształcenia w rozwoju gospodarczym, które rodzą zagrożenia społeczne, przyczyniają się jednocześnie do powstawania kwestii społecznej,
- nie każda asymetria w gospodarce wywołuje kwestię społeczną.

Widać tu jak wielki wpływ na powstawania kwestii społecznych, wywiera działalność gospodarcza.

Definicja kwestii społecznej zawiera w sobie także bogatą problematykę humanizacji. Zagrożenia społeczne mogą oznaczać degradację społeczeństwa. Dlatego, jak stwierdza J. Auleytner: „rozwiązanie kwestii społecznej dotyczy człowieka i działalności nie tylko ograniczającej zagrożenia, lecz i humanizującej sferę gospodarczej aktywności. W ten sposób od definicji naukowej przechodzimy do praktyki, do akceptacji kwestii społecznej jako zadania zapewnienia równowagi i humanistycznego rozwoju”¹¹³.

Kategoria ta ma charakter diagnostyczny, umożliwiający analizę nie tylko stanów patologicznych, rozwoju społecznego – gospodarczego, ale i stanów, które najogólniej można określić jako wzbudzające społeczny sprzeciw. Takie podejście do tej kategorii wykazuje, że stanowi ona również kategorię wartościującą odnoszącą się zarówno do społecznej świadomości, jak i do określonej rzeczywistości.

¹¹¹ Tamże, s 18.

¹¹² Tamże.

¹¹³ Tamże.

ZAKRES POLITYKI SPOŁECZNEJ

Określony przedmiot i cel polityki społecznej pozwalają na sprecyzowanie jej zakresu. Zakres osobowy stanowią ludzie, zakres przedmiotowy stanowi odpowiednik katalogu potrzeb ludności, do których należą:

- praca zgodna z kwalifikacjami i odpowiedni dochód z pracy,
- bezpieczna i higieniczne warunki pracy,
- zabezpieczenie na wypadek niemożności zarobkowania lub niewystarczalność dochodu z pracy,
- ochrona zdrowia i pomoc w chorobie,
- odpowiednie warunki mieszkaniowe,
- możliwość wypoczynku i kulturalnego rozwoju w czasie wolnym.

Antoni Rajkiewicz politykę społeczną traktuje jako część polityki społeczno-gospodarczej: „O ile celem polityki gospodarczej jest wzrost gospodarczy, mierzony wysokością dochodu narodowego przypadającego na jednego mieszkańca, o tyle efekty polityki społecznej mierzy się postępem społecznym, który wyraża się w coraz lepszym i różnorodniejszym zaspokajaniu naturalnych potrzeb ludzkich”. Podobnie, omawiając perspektywę badawczą polityki społecznej, Jan Danecki stwierdza: z tradycyjnej wiedzy o systemie administrowania sprawami socjalnymi oraz racjonalnym społecznie gospodarowaniu czynnikiem ludzkim przeobraża się ona w coraz większym stopniu w naukę o celowym organizowaniu postępu społecznego.”

Na problemy zaspokojenia ludzkich potrzeb można również spojrzeć pod kątem zapewnienia optymalnych warunków w miejscu pracy i zamieszkania, bądź też pełni zdrowia, rozumianego jako całokształt dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego, w skład którego wchodzi następujące elementy:

- stan zdrowia (łącznie z danymi demograficznymi),
- żywność i żywienie,
- wykształcenie,
- warunki pracy,
- zatrudnienie (rynek pracy),
- warunki mieszkaniowe,
- odzież,
- wypoczynek,
- ubezpieczenie społeczne,
- swobody obywatelskie.

Z jeszcze innym podziałem problemowym spotykamy się u Mieczysława Nieduszyńskiego, który zajmuje się niematerialnymi czynnikami rozwoju, określając je mianem kapitału ludzkiego, rozgranicza następujące grupy wpływające na jego kształtowanie:

- kształcenie lub oświata,

- nauka i postęp techniczny,
- ochrona zdrowia (lecznictwo, higiena, sport, turystyka),
- kultura i sztuka.

Potrzeby można dzielić na potrzeby chleba (związane z materialnym aspektem życia ludzkiego) i potrzeby godności (psychospołeczny wymiar istnienia człowieka). Autorem tego podziału jest S. Rychliński.

Potrzeby zmieniają się wraz ze środowiskiem życia człowieka. Mają związek nie tylko z biologicznie ujmowaną egzystencją ludzką, ale również z miejscem jednostki w systemie społecznym, gospodarczym i kulturowym. Jak wiadomo postrzegana rzeczywistość zmienia się wraz z czasem dlatego potrzeby są historycznie relatywne. Inne potrzeby miał człowiek średniowiecza, a inne ma jednostka żyjąca współcześnie, pomijając tu należy oczywiście fakt istnienia potrzeb wspólnych dla ludzi żyjących na całej przestrzeni dziejów, jak choćby potrzeby biologiczne. Historyczna zmiana potrzeb ma wpływ na działanie polityki społecznej. Przedstawiciele tej nauki nie mogą posługiwać się raz na zawsze ustaloną i potwierdzoną wiedzą o stanie ludzkich potrzeb. Potrzeby zmieniają się nawet w przeciągu stosunkowo krótkiego czasu. Polityk społeczny zanim zacznie coś zmieniać musi przeprowadzić diagnozę stanu mającą na celu ustalenie sposobu zaspakajania potrzeb konkretnego społeczeństwa w określonym momencie historycznym.

J. Szczepański pisze: „są to takie potrzeby, których zaspokojenie powoduje zużycie towarów (czy to rynkowych, czy też produkowanych we własnym gospodarstwie) lub usług oferowanych przez instytucje socjalne i gospodarcze”¹¹⁴. Od tego rodzaju potrzeb zależy kategoria popytu rynkowego.

Do kategorii potrzeb odnosi się w szczególności socjopsychologiczna teoria asymetrii. W myśl tej teorii „w społeczeństwie nie ma żadnej równowagi sił, lecz przeciwnie – istnieje asymetria interesów oraz sił, które za nim stoją. Siła grup zorganizowanych ogranicza albo uniemożliwia realizację interesów grup niezorganizowanych, wysuwa naprzód te problemy, które przede wszystkim wynikają z hierarchii sił, a nie z hierarchii potrzeb”¹¹⁵.

Ciekawym przykładem teorii potrzeb jest koncepcja teoretyczna A. Masłowa. W świetle tej teorii rozwój człowieka przebiega w ramach określonej hierarchii potrzeb. Hierarchię tę możemy podzielić na dwa poziomy:

- poziom potrzeb podstawowych,
- poziom potrzeb wyższego rzędu.

¹¹⁴ B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska, *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej* [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), op.cit., s. 44.

¹¹⁵ L. Dziewięcka-Bokun, op.cit., s. 35.

Do potrzeb podstawowych należą potrzeby fizjologiczne, potrzeby bezpieczeństwa, potrzeby przynależności i miłości, szacunku dla siebie i uznania innych osób.

Potrzeby wyższego rzędu określić można jako potrzeby samorealizacji, a należą do nich: potrzeba wiedzy i rozumienia, rozwoju i doskonalenia oraz potrzeby estetyczne. Potrzeby rozwojowe jednostek i grup społecznych wyznaczają cele i stanowią motywy aktywności intelektualnej i zbiorowej. W teorii Maslowa dużą rolę odgrywają motywacje.

Maslow wyróżnia motywację wynikającą z niedoboru, przy której jednostki starają się osiągnąć stan fizycznej i psychicznej równowagi oraz motywację wzrostu, dzięki której jednostki dążą do rozwoju.

Największą presję na zaspokajanie wywierają potrzeby podstawowe. To właśnie dążenia do ich zaspokajania były impulsem do powstawania programów działania polityki społecznej. Dopiero, gdy zostaną zaspokojone potrzeby pierwszego rzędu można zająć się potrzebami samorealizacji. Również w programach polityki społecznej potrzeby te pojawiły się później po potrzebach podstawowych.

L. Dziewięcka-Bokun zauważa, że im większa presja potrzeb podstawowych, tym większy udział państwa i podmiotów działających z jego upoważnienia¹¹⁶. Inne klasyfikacje dotyczą głównie potrzeb materialnych i wskazują na istotne znaczenie pracy zgodnej z klasyfikacjami, zapewnieniu odpowiednich wynagrodzeń itp.¹¹⁷

Zwraca się niekiedy również uwagę na potrzeby psychospołeczne takie jak:

- bezpieczeństwo socjalne,
- hierarchię wartości cenionych w społeczeństwie,
- jakość życia itp.

Takie podejście do tematyki potrzeb podkreśla następującą rolę polityki społecznej w ich zaspokajaniu¹¹⁸.

W nauce o polityce społecznej przyjmuje się kilka podstawowych założeń dotyczących potrzeb:

1. „Społeczeństwo jest źródłem potrzeb w stopniu nie mniejszym, niż jednostka. Dlatego nie tylko pomaga w ich zaspokajaniu, ale także kształtuje je i rozbudza. Polityka społeczna uczestniczy w procesie kształtowania wzorów konsumpcji oraz standardów poziomu i jakości życia.
2. Potrzeby można uporządkować hierarchicznie ze względu na kryterium niezbędności ich zaspokajania dla istnienia i rozwoju człowieka (tak jest najczęściej wykorzystywanej w polityce społecznej koncepcji amerykańskiego psychologa A. M. Maslowa). Na tej podstawie

¹¹⁶ Zob. Dziewięcka-Bokun, op.cit., s. 36.

¹¹⁷ Zob. W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 53.

¹¹⁸ Por. L. Fronckiewicz, *Potrzeby społeczne i ich hierarchia...*, Warszawa 1984.

wyznaczane są priorytety w polityce społecznej, to znaczy ustalana jest hierarchia celów i kolejność zadań.

3. Potrzeby jednostki ludzkiej zmieniają się w cyklu życia. Inna jest struktura potrzeb dziecka, a inna osoby dorosłej. Polityka społeczna adresowana do poszczególnych pokoleń jest wypadkową potrzeb określonej fazy życia i możliwości jednostek samodzielnego ich zaspokajania. Osoby mniej samodzielne – dzieci, ludzie starsi – są szczególnie często adresatami inicjatyw polityki społecznej.
4. Każda celowa działalność, a taką jest polityka społeczna, wymaga określenia, co będzie uważane za osiągnięcie oczekiwanego jej efektu. W przypadku zaspokajania potrzeb oznacza to konieczność określenia norm, za pomocą których dokonuje się oceny osiągniętego poziomu zaspokajania danej potrzeby. Ustala się w tym celu minimalny i optymalny poziom zaspokojenia potrzeby, porównując z nimi faktycznie uzyskane wartości. Na przykład jednym ze wskaźników zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest liczba osób przypadających na jedną izbę. W opracowanej przez ONZ metodzie dystansowej przyjęto, że poziom minimalny tego wskaźnika wynosi 4 osoby na jedną izbę, poziom optymalny zaś – jedna osoba na izbę. Optimum i minimum zaspokojenia tych i innych potrzeb nie są wartościami stałymi i zmieniają się pod wpływem warunków gospodarczych, politycznych i kulturowych.
5. W związku z wielką różnorodnością potrzeb i zróżnicowanym poziomem aspiracji nie jest możliwe pełne usatysfakcjonowanie wszystkich członków społeczeństwa. Polityka społeczna musi zatem posługiwać się normami, których spełnienie uznawane będzie za osiągnięcie właściwego poziomu zaspokajania potrzeb, choć przez wielu ludzi poziom ten może być oceniany jako zbyt niski lub – co zdarza się znacznie rzadziej – jako zbyt wysoki. Najczęściej bowiem jest tak, że środki wsparcia, którymi dysponuje społeczeństwo są skromne i wówczas gwarantuje ono tylko minimum zaspokojenia potrzeb, resztę pozostawiając ich indywidualnym umiejętnościom i przezorności.
6. Potrzeby można badać empirycznie, to znaczy obserwując, rejestrując i analizując fakty społeczne. W związku z tym, że wielu potrzeb nie da się bezpośrednio zaobserwować, polityka społeczna korzysta z opracowanych przez statystyków wskaźników społecznych.
7. Dostarczają one wiedzy o potrzebach poprzez obserwację zjawisk i procesów towarzyszących ich zaspokajaniu (np. liczba gospodarstw domowych w jednym mieszkaniu jako wskaźnik zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych) oraz poznawanie opinii społeczeństwa na temat zaspokajania potrzeb (dokonywana przez ankietowanych ocena

wystarczalności dochodów jako wskaźnik zaspokojenia potrzeb materialnych rodziny)¹¹⁹.

Ogólnie rzecz biorąc polityka społeczna ma na celu zaspokajanie potrzeb jednostki i społeczeństwa, nie tylko poprzez działania opiekuńcze, które polegają na wyrównywaniu określonego społecznie standardu życiowego różnych kategorii osób, ale także poprzez działania progностycznie – planistyczne. Te ostatnie związane są z kompleksowymi i perspektywicznymi rozwiązaniami problemów rozwoju społecznego.

Każdej z wymienionych potrzeb odpowiada pewien dział polityki społecznej (polityka szczegółowa), a mianowicie:

- polityka zatrudnienia,
- polityka mieszkaniowa,
- polityka demograficzna,
- polityka ochrony zdrowia,
- polityka zabezpieczenia społecznego,
- polityka edukacyjna,

EUROPEJSKI MODEL SOCJALNY

Według państw Parlamentu Europejskiego model socjalny to przede wszystkim kwestia wartości polegających na równości i niedyskryminacji, solidarności i redystrybucji. To między innymi powszechny bezpłatny lub tani dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej, a także wiele innych świadczeń publicznych, stanowią zasadniczy element tworzenia podstaw skutecznej nowoczesnej gospodarki i sprawiedliwego społeczeństwa. U podłoża teorii polityki społecznej leży założenie, że państwo jako strażnik dobra publicznego jest odpowiedzialne za zapewnienie swoim obywatelom możliwości osiągnięcia szczęścia. Każde państwo opiekuńcze wyrasta z własnych tradycji historycznych, tożsamości kulturowej oraz potrzeb i aspiracji jego obywateli. Jednak europejskie państwa opiekuńcze różnią się między sobą dość znacznie w wielu kwestiach, np.: polityki rodzinnej, źródła finansowania świadczeń, struktury i poziomu świadczeń, przepisów prawa regulujących kwestie zatrudnienia i innych. Europejskie państwa opiekuńcze można uporządkować wokół kilku ogólnych modeli:

- 1) konserwatywny; 2) anglosaski; 3) skandynawski;
- 4) śródziemnomorski; 5) postkomunistyczny.

¹¹⁹ B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska, *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka...*, wyd. cyt., s. 44 - 46.

Model konserwatywny występuje głównie w Austrii, Belgii, Francji i Niemczech. Charakteryzuje się silną władzą państwa. To model oparty na ubezpieczeniach społecznych. Forma zatrudnienia, sytuacja na rynku pracy oraz różnice w dochodach, determinują wysokość świadczeń. Państwo gwarantuje podstawowe zabezpieczenia socjalne, ale zadania te realizują organizacje pozarządowe. Programy socjalne mają na celu kształtowanie lojalności klasowej i grupowej. Nie powinny zakłócać mechanizmów funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Prawo do pomocy i wysokości świadczeń zależy od statusu danej osoby na rynku pracy. Świadczenia przysługują głównie ubezpieczonym i są obowiązkowe. Instytucje publiczne nie powinny zastępować rodziny ani utrudniać jej wykonywania podstawowych funkcji. W modelu tym obserwujemy rozwiniętą ochronę zatrudnienia i system gwarancji, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom posiadającym stałe, wieloletnie zatrudnienie.

Podstawowe wzmiarki otrzymania świadczeń socjalnych to staż pracy i wydajność. Z zasady świadczenia skierowane są przede wszystkim do osób pokrzywdzonych z powodu wykonywanej pracy, kobiet na urlopie macierzyńskim, osób starszych i inwalidów. Świadczenia przysługują głównie osobom ubezpieczonym, a same ubezpieczenia są obowiązkowe i mają powszechny charakter podmiotowy i przedmiotowy (obejmują wszystkich pracujących obywateli i ich rodziny i wszystkie typowe zdarzenia losowe, których wystąpienie może powodować utratę dochodu).

Model anglosaski realizowany jest w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Wyróżnikami tego typu polityki społecznej są: niewielka rola związków zawodowych. Duża różnorodność płac i częste występowanie niskich wynagrodzeń. Charakterystycznym elementem jest też szeroki zakres świadczeń adresowanych do osób „bezrobotnych (podobnie rozwinięty) jak w modelu skandynawskim. Decydującą rolę spełnia rynek prywatny. Przestrzega się zasady wolności jednostki, równego traktowania i wolnego rynku.

Model skandynawski występuje w Szwecji, Danii, Finlandii, Norwegii oraz Holandii. Charakteryzuje się bardzo dużą ingerencją państwa w sferę polityki społecznej. Opieka państwa rozciąga się nad każdym obywatelem, występuje też duży stopień instytucjonalizacji uprawnień socjalnych. W tym modelu podstawowym pojęciem jest równość. Prawo do zabezpieczenia społecznego jest uniwersalnym prawem wszystkich obywateli, a świadczenia udzielane są w formie bezpłatnych usług lub połączonych świadczeń. W systemie skandynawskim nie występują korelacje pomiędzy wkładem własnym jednostki (np. podatki) a możliwością otrzymania świadczeń. Występuje natomiast powszechny i zasadniczo bezpłatny system ochrony zdrowia i system oświaty. Dzielić dochód społeczny.

Model śródziemnomorski występuje w Grecji, Hiszpanii, Portugalii oraz Włoszech. Pojawia się w krajach o najsłabiej rozwiniętych formach polityki społecznej. W modelu tym występuje stosunkowo liczna grupa osób nieobjętych zabezpieczeniem socjalnym. Głównym podmiotem polityki społecznej nie ma być państwo, ale właśnie rodzina, różne organizacje obywatelskie, wspólnoty lokalne, kościoły i organizacje charytatywne.

Świadczenia przyznawane są w szczególności osobom starszym, występuje też wysokie zróżnicowanie w odniesieniu do uprawnień do pobierania świadczeń socjalnych.

Model postkomunistyczny dotyczy nowo przyjętych państw do UE po 2004 roku. W modelu tym często spotyka się zarządzanie centralne i jednorodną strukturę organizacyjną (w systemie opieki zdrowotnej – narodowy fundusz ubezpieczeń zdrowotnych). Jednak zauważalne jest, że w państwach, gdzie funkcjonuje ten model, następuje duże przeciążenie ilością i różnorodnością żądań grup roszczeniowych, co rodzi skłonności do rozbudowywania aparatu państwowego. To z kolei wzmaga tylko poczucie nieodpowiedzialności klientów z różnych grup roszczeniowych. Nastąpił duży deficyt sprawności zarządzania w sferze spraw Społecznych i rynku pracy. Nie ma jednego modelu polityki społecznej w Unii Europejskiej. W państwach członkowskich występują mieszane systemy polityki społecznej, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają.

Traktat Rzymski uznawał w swej preambule cele społeczne i wprowadzał wiążące postanowienia, przede wszystkim w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników, zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących oraz równego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet. Przewidywał on utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego, który miał wspomagać przekształcenia w przemyśle.

„(...) Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukowanie zróżnicowań, istniejących między regionami oraz łagodzenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych (...) (preambuła traktatu Rzymskiego).

Artykuł 2. Traktatu WE przewiduje popieranie w całej Wspólnocie między innymi harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, stałego i nieinflacyjnego CZ członkowskimi. Termin „europejski model społeczny” powstał w drugiej połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, by walczyć ze zjawiskiem „delegitymizacji ogółu zdobytcy w sferze prawa społecznego i demokracji społecznej osiągniętych w ramach państw narodowych Europy Zachodniej”. Dlatego początkowo strefa euro polskiego modelu społecznego miało być podstawą solidnej, normatywnej interwencji na szczeblu europejskim. (...) Mówiło się,

że prawo społeczne stanowi część składową wspólnego dziedzictwa wszystkich państw członkowskie. Twierdzono nawet, że w stosunku do reszty świata stanowi ono europejską osobliwość¹²⁰.

W literaturze fachowej europejski model socjalny definiuje się jako: wspólne założenia i zasady dotyczące kwestii socjalnych, uchwalanie wspólnych programów działania na rzecz ustanowienia pełnego zatrudnienia, równej ochrony socjalnej i równości szans, instytucje opiekuńcze zdolne do politycznej regulacji rynku gospodarczego, wspierające wpływ na prawo pracy. Prawa pracownicze, zakaz dyskryminacji.

Proporcjonalny podział zadań z polityki społecznej między Unią Europejską a państwa członkowskie, wzajemne uznawanie transferów i usług socjalnych na ustalonym przez UE poziomie.

Demokratyczne myślenie oraz zaspokojenie potrzeb i praw socjalnych (np. do edukacji, ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych i usług socjalnych)¹²¹.

W ujęciu europejskiego modelu socjalnego jako idealnego stanu polityki społecznej, kładzie się nacisk na skuteczne połączenie wzrostu gospodarczego z rozwojem społecznym, ze społeczną sprawiedliwością, wysokim standardem i koordynacją zabezpieczenia społecznego. W tej grupie ujmuję europejski model socjalny jako:

- ustanowienie porównywalnego (jeżeli nie jednolitego) wspólnego poziomu dochodów wszystkich obywateli Unii Europejskiej;
- Zagwarantowanie porównywalnego minimum socjalnego i ochrony zdrowia; rozwój zasobów ludzkich poprzez dostęp do kształcenia wyższego i ustawicznego oraz do instytucji rynku pracy; konsensus przy rozwiązywaniu sporów zbiorowych¹²².

W rzeczywistości jednak europejski model socjalny składa się z różnych europejskich państw opieki społecznej. Mimo ich zróżnicowania są podporządkowane pewnym standardom socjalnym istniejącym w Unii Europejskiej. Podstawowe standardy socjalne, które wyróżniają kraje Unii Europejskiej, można określić następująco:

Specyficznie rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej;

- przekonanie, że prowadzenie polityki społecznej jest nieodzowne dla możliwości osiągnięcia postępu społeczno-gospodarczego;

Szerokie możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą, czyli przywiązywanie dużej wagi do praktyki dialogu społecznego¹²³.

¹²⁰ C. Gobin, *Fałszerze Europy socjalnej*, „*Le Monde Diplomatique*”, 2006, nr 2.

¹²¹ *Biała Księga Europejskiej Polityki Społecznej*, Komisja Europejska, Bruksela 1994, s. 4.

¹²² Tamże, s. 5.

¹²³ M. Książkowski, „Europejski model socjalny” [w:] G. Firlit-Fesnak (red.), M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 421.

Europejski dialog społeczny stanowi jeden z filarów europejskiego modelu społecznego. Pod pojęciem europejskiego dialogu społecznego rozumie się dyskusje, konfrontacje, negocjacje i wspólne działania reprezentatywnych organizacji europejskich partnerów społecznych. Rozwój tego dialogu związany jest ściśle z wyzwaniami, które pojawiają się przed państwami członkowskimi w miarę pogłębiania się integracji europejskiej, w szczególności związanych z asymetrią między dążeniem do konkurencyjności i ograniczoną możliwością koordynowania krajowych polityk społecznych. Bazując na zasadach solidarności, odpowiedzialności i uczestnictwa, stanowi europejskich partnerów społecznych na europejskie standardy społeczne i odgrywania ważnej roli w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej.

Europejski dialog społeczny może być prowadzony w formie:

- Wustronnej – dialog międzysektorowy (*cross-industry*) oraz dialog sektorowy (w ramach komitetów dialogu sektorowego) – organizacje europejskie partnerów społecznych są konsultowane w danej sprawie przez Komisję Europejską (na podstawie art. 138 TWE); partnerzy mogą podjąć negocjacje nad porozumieniem w tej kwestii (na podstawie art. 139 TWE); efektem tych negocjacji mogą być porozumienia wdrożone w drodze dyrektyw (np. w sprawie urlopów rodzicielskich, w sprawie pracy w niepełnym wymiarze czasu czy pracy na czas określony) lub przez samych partnerów społecznych (np. porozumienie w sprawie: telepracy, stresu związanego z pracą oraz porozumienie dotyczące przemocy w miejscu pracy);
- Trójstronnej – Trójstronny Szczyt na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia; dyskusje między partnerami społecznymi a instytucjami UE.

Europejski Model Socjalny to przede wszystkim kwestie wartości: niezależnie od tego, który z europejskich systemów społecznych analizujemy, u jego podstaw leżą wartości polegające na równości, niedyskryminacji, solidarności i redystrybucji, przy czym powszechny bezpłatny lub tani dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej, a także wiele innych świadczeń publicznych stanowią prawo obywateli i zasadniczy element tworzenia podstaw skutecznej nowoczesnej gospodarki i sprawiedliwego społeczeństwa.

Wszystkie państwa członkowskie UE wyznają te same wartości i ten sam cel polegający na połączeniu wyników gospodarczych i konkurencyjności ze sprawiedliwością społeczną. Dysponują one różnymi instrumentami realizacji tych samych celów. Istnieje coraz większe przekonanie, iż racjonalna przesłanka do tworzenia rozwoju UE wymaga przeformułowania, aby uwzględnić dzisiejsze realia polityczne, gospodarcze i społeczne. Ma to tym większe znaczenie w sytuacji, w której rewolucja technologiczna powoduje restrukturyzację pracy i stworzonych przez siebie stosunków socjalnych, a stopniowe starzenie się populacji europejskiej stanowi wyzwanie dla utrzymania wyraźnej obecności Europy na

scenie światowej. Z tych i wielu innych przyczyn reforma europejskiego modelu społecznego jest dziś głównym przedmiotem dyskusji w Europie. W przeciwieństwie do tego „rektorzy, europejski model socjalny nie jest głównym problemem UE. Problemem jest raczej wysoki poziom niechęci wykazywany przy przeprowadzeniu reform gospodarczych. Dopóki tempo wzrostu w UE będzie utrzymywało się na poziomie 1% lub 2%, niewiele można zrobić, a utrata świadczeń socjalnych jest niemal nieunikniona¹²⁴.

¹²⁴ R. Gabryszak, D. Magierek, *Europejska polityka społeczna*, Wyd. Difin SA, Warszawa 2011, s.10-15.

Rozdział III

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Według przeprowadzonego w 2002 roku Narodowego Spisu Powszechnego 14,3% populacji, czyli 5 456 700 mieszkańców Polski, uznawanych jest za osoby niepełnosprawne, z czego 2,6% to osoby niepełnosprawne wyłącznie w sensie fizycznym.

W Polsce duży odsetek osób uznanych za niepełnosprawnych, aż jedna trzecia ogółu, wcale nie uważa się za niepełnosprawnych. To skutek ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej, gdyż ze względu na niedostosowanie do obecnego rynku pracy, następuje ucieczka w niepełnosprawność, gdyż renta pozwala na utrzymanie.

Problemem jest w Polsce niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych. Wynosi ona 17,3%, podczas gdy w krajach „starej” UE wskaźnik ten wynosi średnio 40-50%. Najwyższy jest w Szwecji, Niemczech, Holandii, Wielkiej Brytanii (od 53 do 39%). Z rent utrzymuje się w Polsce 131 osób na każde 1000 mieszkańców, tj. dwukrotnie więcej niż w krajach wysoko rozwiniętych. W konsekwencji w Polsce koszt rent wynosi niemal 4% PKB i jest najwyższy w krajach OECD (najniższy jest we Włoszech, Niemczech, Hiszpanii i Czechach). Jest to ogromne obciążenie dla budżetu, z którego tym samym niewiele trafia środków na aktywizację zawodową, dlatego tworzenie nowych miejsc pracy dla niepełnosprawnych ma tak wielkie znaczenie dla sytuacji społecznej w Polsce.

Liczba osób niepełnosprawnych żyjących w Polsce nieustannie wzrasta. Ma na to wpływ pogarszająca się sytuacja demograficzna Polski (spadek liczby ludności), wskutek niskiego wskaźnika urodzeń, może spowodować w niedalekiej przyszłości (do 2030 r.) zmniejszenie o ponad 6 mln liczby osób płacących podatki oraz składki ubezpieczenia emerytalnego i zdrowotnego, przy równocześnie wzrastającej o ponad 3 600 tys. liczbie osób utrzymujących się z rent, emerytur i zasiłków. Również starzejące się w szybkim tempie społeczeństwo, oznacza niemal automatycznie szybki wzrost liczby osób niepełnosprawnych¹²⁵.

W związku z powyższym pojawiła się konieczność wspomagania upodmiotowienia osób nie w pełni sprawnych i podporządkowanie wszelkich działań w tym zakresie, włączaniu ich w nurt aktywnego życia.

¹²⁵ Z. Krajewski, *Unia Europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 176-177.

Tym bardziej jest to ważne, bowiem osoby niepełnosprawne odczuwają dyskryminację na wielu polach, np. w zatrudnieniu, edukacji, rehabilitacji¹²⁶.

Głównym kierunkiem polityki społecznej w obszarze rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych jest dążenie do zatrudnienia tych osób na otwartym rynku pracy. Najlepszym sposobem na przygotowanie tej kategorii osób do konkurencyjności na tym rynku jest umożliwienie im zdobycia wysokich kwalifikacji zawodowych¹²⁷.

Mając na celu wspomaganie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społeczności, konieczne stało się wdrożenie pewnych instytucjonalnych mechanizmów w ramach całego systemu pomocy osobom niepełnosprawnym. Potrzebne stały się mechanizmy ułatwiające tej kategorii osób integrację społeczną w środowisku zamieszkania, w pracy oraz w społeczeństwie jako całości¹²⁸.

PAŃSTWOWY FUNDUSZ REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (PFRON)

W latach 80. bezrobocie dotknęło szczególnie sektor spółdzielczy, a z nim także spółdzielnie inwalidzkie. Wymusiło to wdrożenie pewnych rozwiązań instytucjonalnych, a także stworzenie systemu wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy¹²⁹. Zaczęto się zastanawiać nad stworzeniem rozwiązań dotyczących finansowych systemów wspierania przez państwo zarówno rehabilitacji zawodowej, jak i społecznej osób niepełnosprawnych.

W dniu 9 maja 1991r. wprowadzono Ustawę o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, która powołała do życia Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)¹³⁰. Instytucja ta służy gromadzeniu środków finansowych pochodzących w szczególności od pracodawców, którzy nie zatrudniają odpowiedniej

¹²⁶ Zob. L. Frąckiewicz, „Charakterystyka osób niepełnosprawnych” [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Niepełnosprawni w środowisku społecznym*, Wyd. AE, Katowice 1999, s. 17 i n.

¹²⁷ M. Szczepaniak, „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3 Warszawa 2010, s. 120.

¹²⁸ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Wyd. Wyższej szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2004, s. 153.

¹²⁹ Szerzej na ten temat: M. Baron-Wiaterek, „Konstytucyjnoprawne aspekty zabezpieczenia praw społecznych osób niepełnosprawnych” [w:] L. Frąckiewicz, W. Koczur (red.) *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, Wyd. AE, Katowice 2006, s. 25-43.

¹³⁰ Dz.U. Nr 46, poz. 201.

liczby osób niepełnosprawnych. Została ona stworzona na wzór francuskich i niemieckich rozwiązań, które mają przede wszystkim prowadzić do zwiększenia zatrudnienia opisywanej grupy osób. Fundusz powinien wykorzystywać uzyskane środki na aktywizację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Jednak praktyczne wykorzystanie powyższych założeń obnażyło pewne braki i niedociągnięcia, co spowodowało uchwalenie nowej Ustawy w dniu 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹³¹. Ustawa ta określiła na nowo zasady działania Funduszu i dokonała także częściowej decentralizacji zadań i środków PFRON, wskazując, iż jest on funduszem celowym, posiadającym osobowość prawną. Znaczącą rolę odgrywają w opisywanym obszarze organy rządowe i samorządowe, których kompetencje w tym zakresie wynikają ze wskazanej ustawy.

Podstawę działania oraz zasady organizacji Funduszu określa jego statut, który zakłada współdziałanie dwóch swoich najwyższych organów:

1. Rady Nadzorczej,
2. Zarządu.

Rada Nadzorcza, która jest przede wszystkim organem kontrolnym i opiniodawczym funduszu składa się z:

- Prezesa Rady (Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych),
- przedstawiciela ministra właściwego ds. finansów publicznych,
- przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Do głównych jej zadań należą m.in.:

- zatwierdzanie planów działalności i projektów planów finansowych funduszu,
- opiniowanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowych ze środków funduszu, które powinny być zgodne z kierunkowymi założeniami polityki zatrudnienia, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- zatwierdzanie wniosków zarządu w sprawie zaciągania pożyczek,
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności funduszu, które następnie składane są nadzorującemu ministrowi w terminie do dnia 15 marca następnego roku budżetowego¹³².

Natomiast do zadań Zarządu, w którego skład wchodzi prezes Zarządu i dwaj jego zastępcy, należy:

- gospodarowanie środkami funduszu,
- opracowywanie planów finansowych,
- kontrola wykorzystywania środków¹³³.

¹³¹ Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

¹³² M. Szczepaniak, „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010, s. 110.

Struktura organizacyjna Funduszu obejmuje biuro (Centrale) z siedzibą w Warszawie oraz 16 oddziałów terenowych w poszczególnych województwach. Biuro PFRON sprawuje obsługę Rady Nadzorczej i Zarządu. Oddziały PFRON tworzone są przez Zarząd dla wsparcia organizacyjnego realizacji zadań w terenie.

Podstawowe źródło przychodów PFRON stanowią obowiązkowe wpłaty od zakładów pracy (ponad 90% przychodów ogółem), które są pobierane na rzecz Funduszu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wpłat dokonują pracodawcy, którzy nie osiągnęli ustawowo określonych wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W okresie działania Funduszu, wspomniany parametr skutkujący obowiązkiem uiszczania składki ulegał zmianom. Początkowo wpłat dokonywały te zakłady pracy, które zatrudniały co najmniej 50 pracowników, jeśli równocześnie nie zatrudniały co najmniej 6% osób niepełnosprawnych. Od 1997 r. składkę na PFRON wpłacają pracodawcy zatrudniający, co najmniej 25 pracowników, przy tym samym, co w latach poprzednich na poziomie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dla niektórych zakładów przyjmowany był niższy wskaźnik, np. w przypadku szkół wyższych, zakładów kształcenia nauczycieli, placówek opiekuńczo wychowawczych i resocjalizacyjnych – 0,5% do 2000 r., 1% w latach 2001 – 2004, 2% od 2006 r. oraz instytucji kultury – początkowo 2% od 2005 r. stopniowo co roku zwiększany aż do osiągnięcia poziomu 6% w 2008 r.¹³⁴.

Zgodnie z Ustawą, PFRON może otrzymywać dotację z budżetu państwa. Pozostałe przychody Funduszu mogą pochodzić z darowizn, zapisów, dobrowolnych wpłat zakładów pracy. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zasilają także przychody o charakterze kapitałowym, pochodzące z oprocentowania pożyczek, z odsetek od lokat w bonach skarbowych i obligacjach Skarbu Państwa i NBP, lokat terminowych w bankach, z otrzymanych dywidend. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej PFRON korzysta także ze środków unijnych – w 2005 r. uzyskane przychody z tego źródła stanowiły niepełna 0,2 mln zł, ale już w 2006 r. wzrosły do 186,7 mln zł, tj. 6,3% przychodów ogółem¹³⁵.

Środki PFRON w szczególności są wykorzystywane na finansowanie rehabilitacji zawodowej, zakładającej ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i otrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy.

¹³³ J.C. Kosikowski, E. Ruśkowski, A. Borodo, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 413.

¹³⁴ A. Barczyński, *Koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2008, s. 139.

¹³⁵ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, A. Borodo, op. cit., s. 415.

Głównym celem rehabilitacji zawodowej jest:

- ocena zdolności osób niepełnosprawnych do pracy (poradnictwo zawodowe),
- przygotowanie osób nie w pełni sprawnych do podjęcia zatrudnienia (wybór zawodu, przekwalifikowanie, rozwój zawodowy, itp.) odpowiedniego do ich stanu zdrowia (możliwości psychofizycznych) oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych,
- udzielanie pomocy w znalezieniu zatrudnienia (pośrednictwo pracy),
- pomoc w przystosowaniu się do miejsca pracy (wypełnianie zadań zawodowych, środowisko pracy)¹³⁶.

Ogromny nacisk kładzie się także na rehabilitację społeczną, która ma na celu umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym. Tego rodzaju wsparcie powinno pobudzać osoby niepełnosprawne do odnajdywania się w różnych sytuacjach, a tym samym uczenia się różnych ról społecznych, właściwych dla wieku i płci oraz umożliwiać pełne uczestnictwo w życiu społecznym swojego środowiska, a przez to integrację lub reintegrację społeczną¹³⁷.

Podejmowane i realizowane w tym zakresie zadania obejmują m. in.:

- tworzenie nowych i przystosowanie istniejących miejsc pracy do możliwości osób niepełnosprawnych,
- organizowanie szkoleń i przekwalifikowania osób niepełnosprawnych, tworzenie poradnictwa zawodowego;
- tworzenie i utrzymywanie warsztatów terapii zajęciowej,
- tworzenie infrastruktury rehabilitacyjno-socjalnej, w tym budowa i modernizacja obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz zaopatrzenie w odpowiedni sprzęt
- Udzielanie pożyczek dla osób niepełnosprawnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- Likwidacja barier architektonicznych, urbanistycznych, transportowych,
- Sport, turystyka i rekreacja osób niepełnosprawnych¹³⁸.

Środki Funduszu są przeznaczone także na dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych, zaciąganych przez zakłady pracy chronionej, a także udzielanie im pożyczek (z możliwością umorzenia do 50%) na cele inwestycyjne, modernizacyjne, na restrukturyzację zakładu.

¹³⁶ *Leksykon rynku pracy*, wyd. KUP, Warszawa 1997, s. 81.

¹³⁷ T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych dla pracowników terenowych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 1999, s. 24.

¹³⁸ M. Szczepaniak, „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010, s. 113.

Ustawa nakazuje, aby co najmniej 65% przychodów Funduszu było przeznaczonych na zatrudnianie i rehabilitację osób niepełnosprawnych, a 5 – 10% na dofinansowanie rehabilitacji leczniczej, społecznej i zawodowej dzieci i młodzieży.

Środki Funduszu otrzymują w ramach algorytmu samorządy wojewódzkie i powiatowe na realizację swoich kompetencji bez określania kwot wydatków na poszczególne zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Szczegółowe decyzje, co do rozdysponowania podejmuje odpowiednio Sejmik Województwa oraz Rada Powiatu w formie uchwały odnośnie do przeznaczenia środków Funduszu przekazanych przez Prezesa Zarządu PFRON. Natomiast pozostałe podmioty realizujące zadania zlecone Funduszu otrzymują środki na podstawie umów. Największą część wydatków stanowią dotacje na realizację zadań bieżących, zarówno dla jednostek sektora finansów publicznych, jak i jednostek niezaliczanych do tego sektora. Dotacje te przeznaczane są na:

- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych,
- finansowanie składek ubezpieczenia społecznego zatrudnionych osób niepełnosprawnych, jak i podejmujących po raz pierwszy działalność gospodarczą,
- programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, na refundację zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję, niewidomych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej (od dnia 1 czerwca 2004 r. wspomnianą refundację zastąpiono zwiększonym dofinansowaniem do wynagrodzeń tych osób¹³⁹).

Oprócz dotacji na zadania ze środków Funduszu udzielane są również dotacje inwestycyjne ww. jednostkom z sektora finansów publicznych i spoza sektora. Jednakże większość transferów na rzecz ludności wynika z programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą, obejmują świadczenia, jak też umorzenia pożyczek udzielanych osobom fizycznym.

Przelewy redystrybucyjne uwzględniają środki przekazywane przez Prezesa Zarządu PFRON dla samorządów wojewódzkich oraz dla samorządów powiatowych na realizację ich zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, łącznie z kosztami obsługi tych zadań.

¹³⁹ Zmiany art.32 ust. 1 pkt. 4 oraz art. 26a ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wprowadzone postanowieniami art.131 pkt. 2 i 5 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Najwięcej środków otrzymują powiaty (w ramach przelewów redystrybucyjnych), bo też i do ich kompetencji należy najwięcej zadań z tego zakresu¹⁴⁰.

INSTYTUCJE PAŃSTWOWE DZIAŁAJĄCE W ZAKRESIE POMOCY OSOBOM NIEPEŁNOSPRAWNYM

Poza Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zadania na rzecz tej grupy osób wykonują z mocy Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych władze państwowe i samorządowe. Zadania realizują również organizacje pozarządowe, zrzeszające osoby niepełnosprawne lub działające na ich rzecz.

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych

W ramach struktur rządowych zadania te są realizowane przez Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, który pełni funkcję sekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Ustawa w sposób precyzyjny określa jego zadania, polegające przede wszystkim na:

- nadzorze merytorycznym nad wykonywaniem zadań, które także inicjuje i koordynuje,
- organizowaniu konferencji i szkoleń,
- udzielaniu informacji w sprawach z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- opracowywaniu oraz opiniowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących zatrudnienia, rehabilitacji oraz warunków życia osób niepełnosprawnych,
- opracowaniu projektów programów rządowych dotyczących rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych,
- inicjowaniu i realizacji działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności i barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie.
- współpracy z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

¹⁴⁰ M. Szczepaniak, „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010, s. 114.

Krajowa Rada Konsultacyjna do spraw Osób Niepełnosprawnych

Organem doradczym Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych jest Krajowa Rada Konsultacyjna do spraw Osób Niepełnosprawnych, która stanowi forum współdziałania organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz takich organizacji pozarządowych, jak: stowarzyszenia, związki, izby, organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów.

Skład Rady obejmuje:

- pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej,
- pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego,
- piętnastu przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym pięciu przedstawicieli pracodawców.

Do zakresu działania Rady należą w szczególności:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji niepełnosprawnych ze społeczeństwem,
- inicjowanie rozwiązań w zakresie zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych,
- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz założeń polityki zatrudniania, rehabilitacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych,
- opiniowanie sprawozdań Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz rocznych harmonogramów realizacji programów rządowych,
- opracowywanie rocznych informacji o działalności Rady.

W celu realizacji wymienionych zadań Rada może powoływać ekspertów, zapraszać do uczestnictwa w posiedzeniach Rady przedstawicieli organów, organizacji i instytucji reprezentowanych w Radzie, zlecać przeprowadzanie badań i opracowywanie ekspertyz¹⁴¹.

Instytucje samorządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych

Samorząd gminny

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w obowiązujących ustawach regulujących funkcjonowanie samorządu oraz w Ustawie o pomocy społecznej i w Ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, szczególną rolę w wykonaniu zadań dotyczących niepełnosprawnych przypisano samorządowi terytorialnemu, a w ramach tych instytucji duże

¹⁴¹ M. Szczepaniak, op.cit., s. 113.

rolę odgrywa gmina i powiat¹⁴². Reformom z końca lat 90 – tych towarzyszyły również pewne założenia dotyczące polityki społecznej, związane z zasadą pomocniczości¹⁴³. Konsekwencją tego jest uznanie, że decyzje władcze odnoszące się do obywateli i ich społecznego środowiska powinny być podejmowane na najbliższych im szczeblach władzy. Natomiast władze wyższego szczebla zobowiązane są udzielać im pomocy, która w określonych sytuacjach staje się niezbędna¹⁴⁴.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym. Obejmują one m.in. zadania dotyczące infrastruktury społecznej, tj. np. ochrona zdrowia czy pomoc społeczna, a także z dziedziny infrastruktury technicznej: kwestie lokalnego transportu, odpowiednich mieszkań, dostępności placówek ochrony zdrowia, edukacji itp.¹⁴⁵. Oprócz ww. regulacji, na podstawie Ustawy o pomocy społecznej i Ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, gmina jest podstawowym organizatorem szeroko rozumianych usług w sferze społecznej, zgodnie z podziałem na zadania własne i zlecone¹⁴⁶.

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym zalicza się w szczególności, zgodnie z art. 17 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych,
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych w miejscu zamieszkania
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych.

Do zadań własnych gminy realizowanych dla niepełnosprawnych należy (art.17 ust. 2 ww. Ustawy) m.in.:

¹⁴² Podmioty realizujące zadania wynikające z Ustawy z 1997 r. o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, określa art. 139 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U Nr 106, poz. 668, ze zm., oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Tj. Dz.U z 2001 Nr 142, 1591 ze zm., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Tj. Dz.U z 2001 Nr 142, poz. 1590 ze z. e zm., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Tj. Dz.U z 2001 nr 142, poz. 1592.

¹⁴³ M. Baron-Wiaterek, „Formalno-prawne podstawy zarządzania sferą pomocy osobom niepełnosprawnym” [w:] L. Frąckiewicz, W. Koczur (red.), *Niepełnosprawni a praca*, Wyd. AE, Katowice 2004, s. 141-154.

¹⁴⁴ D. Milczarek, „Subsydiarność – próba bilansu” [w:] eadem (red.), *Subsydiarność*, Wyd. CE UW, Warszawa 1998, s. 318 i in.

¹⁴⁵ G. Szpor, C. Martysz, S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Info Trade, Gdańsk 2001, passim.

¹⁴⁶ M. Zralek, A. Frąckiewicz-Wronka, *Niepełnosprawni w działaniach samorządu terytorialnego*, WSP TWP, Warszawa 2002, s. 185 i n.

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych,
- przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze,
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki,
- podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Na podstawie art. 18 ust. 1 Ustawy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych wobec niepełnosprawnych przez gminę należy przede wszystkim:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych,
- organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi
- realizacja zadań z programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Szczególne znaczenie dla osób niepełnosprawnych ma rehabilitacja, obejmująca – zgodnie z Ustawą o rehabilitacji osób niepełnosprawnych – cały szereg działań, w których uczestniczą aktywnie osoby niepełnosprawne. Są to działania lecznicze, psychologiczne, szkoleniowe, edukacyjne, techniczne i społeczne. Zmierzają one do osiągnięcia możliwie wysokiego poziomu uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zapewnienie odpowiedniej jakości życia.

Szczególne znaczenie ma w tym zakresie edukacja osób niepełnosprawnych i zatrudnienie. Edukacja osób niepełnosprawnych jest elementem szeroko pojętej rehabilitacji z uwagi na możliwość wyrównywania szans życiowych. W dziedzinie kształcenia osób niepełnosprawnych, które ma pierwszorzędne znaczenie dla możliwości ich zatrudnienia, gmina w zakresie zadań własnych podejmuje działania związane, np. z zakładaniem i prowadzeniem przedszkoli, szkół i organizowaniem transportu oraz opieki w czasie przewozu dzieci niepełnosprawnych, które umożliwia realizowanie polityki równości szans w dostępie do edukacji na każdym jej poziomie¹⁴⁷.

Natomiast zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest istotnym elementem ich życia, stanowi istotne znaczenie dla ich egzystencji.

¹⁴⁷ Zob. Z. Pisz, *Zadania społeczne*, Wyd. AE, Wrocław 1996, s. 43 i n.

Dążąc do zapewnienia pracy dla takich osób, gmina może, obok innych podmiotów, tworzyć Zakłady Aktywności Zawodowej¹⁴⁸.

Jakkolwiek przepisy prawa określają szczegółowo działania gminy w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, to w praktyce ich zakres uzależniony jest od przyjętych przez gminę decyzji (uchwał), dotyczących zakresu i zasad przyznawania świadczeń, np. gmina może ustalić wyższe niż minimalne kwoty zasiłku okresowego (art. 38 ust. 6 Ustawy o pomocy społecznej). Gmina nie jest ograniczona w podejmowaniu zadań dla społeczności, które nie są obowiązkowe. Szerokie spektrum przedsięwzięć przewidzianych przez ustawodawcę w gminie w stosunku do osób niepełnosprawnych wymaga uczestnictwa wielu podmiotów, nie tylko samorządu terytorialnego. Oznacza to, że stopień zaangażowania i innowacyjność władz gminnych mają istotne znaczenie dla zakresu ich działań wobec osób niepełnosprawnych¹⁴⁹.

Zadania powiatu

Powiat jest wspólnotą samorządową o bogatym walorze społecznym, gdzie występują najistotniejsze problemy w odniesieniu do państwa, jak i małej grupy¹⁵⁰. Powiatowi jako podstawowemu podmiotowi polityki społecznej w jej lokalnym wymiarze przekazana została realizacja zadań dotyczących osób niepełnosprawnych o charakterze ponadgminnym. Zostały one określone w art. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym. Natomiast zgodnie z art. 35a ust. 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych powiatowi powierzono zadania w zakresie opracowywania i realizacji – zgodnie ze strategią rozwoju województwa – powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie:

- rehabilitacji społecznej,
- rehabilitacji zawodowej i zatrudniania,
- przestrzegania praw osób niepełnosprawnych.

Zadania powiatu obejmują również:

- dofinansowanie do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym,
- finansowanie uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej,
- dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki,

¹⁴⁸ Należą tu organizacje, których statutowym celem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Zagadnienia dotyczące ZAZ reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2000 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Dz.U nr 6, poz. 77 ze zm.

¹⁴⁹ M. Baron-Wiaterek, „Samorząd terytorialny a osoby niepełnosprawne” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010, s. 90-93.

¹⁵⁰ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Zakamycze 2003, s. 25 i n.

- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze,
- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych,
- zwrot kosztów przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne za pracujące osoby niepełnosprawne,
- udzielanie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej
- dofinansowanie do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na kontynuację działalności gospodarczej.

Zadania przyznane powiatowi wobec osób niepełnosprawnych realizowane są przez różne instytucje funkcjonujące na tym szczeblu władzy. W największym stopniu zadania w tym zakresie realizują powiaty poprzez:

- Instytucje Starosty,
- Powiatowego Urzędu Pracy,
- Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie,
- Powiatowej Społecznej Rady do spraw osób niepełnosprawnych.

Szczególna rola przypada przede wszystkim staroście, którego działania są skierowane zarówno do osób niepełnosprawnych, jak również do pracodawców ich zatrudniających, np. udzielając pomocy finansowej osobom niepełnosprawnym na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej oraz udzielając pomocy finansowej pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne poprzez refundowanie kosztów przystosowania stanowiska pracy, wyposażenia tworzonych miejsc pracy oraz szkoleń niepełnosprawnych pracowników¹⁵¹.

Starosta w ramach swoich uprawnień:

- powołuje i odwołuje powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, po uzyskaniu zgody wojewody
- opiniuje trafność utworzenia zakładu aktywności zawodowej.

Dodatkowo rada powiatu w formie uchwały określa zadania, na które przeznaczają środki finansowe PFRON, zgodnie z zadaniami wynikającymi z ustawy¹⁵².

¹⁵¹ M. Zrałek A. Frączkiewicz-Wronka, op. cit, s. 189-192.

¹⁵² Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W celu uzyskania środków, starostowie przedstawiają PFRON stosowne wnioski oraz są zobowiązani do dokonania rzeczowo-finansowych sprawozdań o zrealizowanych zadaniach ze środków funduszu (art. 35 c Ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych).

Starościę podlega Powiatowy Urząd Pracy (PUP) realizujący zadania związane z polityką zatrudnienia, na podstawie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U nr 99, poz. 1001). W ramach ustawowo określonych zadań, które są związane z osobami niepełnosprawnymi poszukującymi pracy Powiatowy Urząd Pracy jest odpowiedzialny głównie za:

- opracowywanie powiatowych programów pomocy niepełnosprawnym,
- pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe,
- szkolenie i przekwalifikowywanie osób niepełnosprawnych,
- kierowanie niepełnosprawnych do specjalnego ośrodka rehabilitacyjno-szkoleniowego¹⁵³.

Powiatowy Urząd Pracy zajmują się doradztwem w zakresie działalności gospodarczej lub rolniczej, a także współpracuje z organami administracji rządowej i organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Z urzędem pracy współpracują inspektorzy terenowi, których zadaniem jest kontrola miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Mimo iż większość zadań w tym zakresie powinno być realizowanych przez powiaty, niepokojące są wyniki badań przeprowadzonych w 2009 roku przez Polską Organizację Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, mających na celu sprawdzenie stopień realizacji zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej tej grupy osób przez polskie powiaty. Badanie ewidentnie wykazało, iż trzy z czterech zadań realizowanych przez samorządy powiatowe w tym zakresie w praktyce prawie nie funkcjonują (przystosowanie stanowisk, zatrudnienie asystentów, szkolenia osób niepełnosprawnych) lub funkcjonują w bardzo ograniczonym zakresie (wyposażenie stanowisk), przy czym w części powiatów zadania te w ogóle nie były realizowane¹⁵⁴.

W stosunku do bezrobotnych będących niepełnosprawnymi, PUP może podjąć dodatkowe działania na podstawie art. 49 pkt. 6 ww. Ustawy. Oznacza to specjalne potraktowanie osób niepełnosprawnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy i możliwość zastosowania takich instrumentów, jak np. skierowanie na odbycie przygotowania

¹⁵³ Zob. M. Baron-Wiaterek, „Prawne podstawy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych” [w:] L. Frąckiewicz (red.) *Przeciw wykluczeniu osób niepełnosprawnych*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2008, s. 162-174.

¹⁵⁴ M. Szczepaniak, „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3 Warszawa 2010, s. 113.

do zawodu u pracodawcy, bez nawiązywania stoi niepełnosprawna otrzymuje stypendium.

Wykonywaniem zadań służących osobom niepełnosprawnym zajmuje się również Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Zgodnie z Ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 35a) zajmuje się ono rehabilitacją społeczną osób niepełnosprawnych przez uczestnictwo w:

- warsztatach terapii zajęciowej,
- turnusach rehabilitacyjnych,
- zespołach ćwiczeń fizycznych usprawniających psychoruchowo, rekreacyjnych i sportowych,
- innych zespołach aktywności społecznej.

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie podejmuje także działania zmierzające do ograniczenia skutków niepełnosprawności i likwidowania barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie. Opracowuje także i przedstawia plany zadań i informacji z prowadzonej działalności.

Przy starostach powołane zostały Powiatowe Społeczne Rady do spraw Osób Niepełnosprawnych jako organy opiniodawczo-doradcze, zgodnie z art. 44b ust. 1 ww. Ustawy¹⁵⁵. Do zakresu ich działań należą:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji praw osób niepełnosprawnych,
- opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych
- ocena realizacji programów,
- opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych¹⁵⁶.

Wojewódzkie jednostki samorządowe

W odniesieniu do kolejnego szczebla samorządu, w Ustawie o samorządzie województwa ustawodawca nie wyodrębnił bezpośrednio specjalnych zadań dotyczących osób niepełnosprawnych. Oznacza to, że poszczególne działania w województwie zmierzające do organizowania życia społeczno-gospodarczego, w różnych sferach, np. edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna i inna, służą także rozwiązywaniu proble-

¹⁵⁵ Organizację i tryb ich działania reguluje cytowane już rozporządzenie Ministra Gospodarki i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r.

¹⁵⁶ M. Baron-Wiaterek, *Samorząd terytorialny a osoby niepełnosprawne* [w:] „Niepełnosprawność i Rehabilitacja”, nr 3, Warszawa 2010, s. 93-95.

mów osób niepełnosprawnych. Natomiast zgodnie z Ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych realizuje w szczególności zadania w obszarach sprawozdawczości, finansowania i współpracy, do których zależą:

- opracowywanie i realizacja wojewódzkich programów pomocy w wykonywaniu zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych,
- opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu,
- opracowanie i przedstawienie Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych informacji o prowadzonej działalności,
- udzielanie pomocy zakładom pracy chronionej w postaci zwrotu kosztów za szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych (w związku z koniecznością zmiany profilu produkcji) lub jednorazowej pożyczki w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych,
- dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo Budowlane, odnośnie obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów,
- dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej,
- współpraca z organami administracji rządowej oraz powiatami i gminami w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych,
- opiniowanie wniosków ośrodków przyjmujących grupy turnusowe, ubiegających się o uzyskanie wpisu do specjalnego rejestru¹⁵⁷.

Najważniejsze zadania wojewodyjako przedstawiciela administracji rządowej w województwie wobec osób niepełnosprawnych na podstawie Ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych obejmują:

- powoływanie i odwoływanie wojewódzkich zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności,
- ustalanie obszaru działania powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych starostów,
- nadzór nad działaniem powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności i informowanie Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o realizacji zadań powiatowych i wojewódzkich zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności,

¹⁵⁷ Informator. Przewodnik Osoby Niepełnosprawnej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2008, s. 62.

- decydowanie w sprawie przyznania statutu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej, pod warunkiem spełnienia przez te instytucje określonych wymagań lub utraty statutu w przypadku niespełnienia jakiegokolwiek, wskazanego w ustawie, warunku lub obowiązku,
- składanie kwartalnych sprawozdań Pełnomocnikowi Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o przeprowadzanych szkoleniach, zatrudnieniu, osobach niepełnosprawnych bezrobotnych lub innych osobach niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy¹⁵⁸.

Marszałek województwa podejmuje decyzje o utworzeniu i likwidacji – w porozumieniu z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych specjalistycznych ośrodków szkoleniowo-rehabilitacyjnych oraz powołuje i odwołuje wojewódzkie społeczne rady ds. osób niepełnosprawnych¹⁵⁹, będące organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa.

W skład Wojewódzkiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych wchodzi 7 osób powoływanych spośród: przedstawicieli organizacji pozarządowych, działających na terenie województwa, fundacji oraz przedstawicieli wojewody i jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin).

Do zakresu działań wojewódzkich rad należą:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji praw osób niepełnosprawnych,
- opiniowanie projektów wojewódzkich programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych,
- ocena realizacji przyjmowanych programów pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych¹⁶⁰.

Sejmik województwa w formie uchwały określa zadania i programy, na które przeznacza środki przekazane przez PFRON samorządom wojewódzkim.

¹⁵⁸ M. Szczepaniak, „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”[w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010, s. 117.

¹⁵⁹ Zgodnie z art. 44a ust. 1 Ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

¹⁶⁰ M. Baron-Wiaterek, „Samorząd terytorialny a osoby niepełnosprawne” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3 Warszawa 2010, s. 95-96.

POLITYKA NA RZECZ NIEPEŁNOSPRAWNYCH W UE

Polityka Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych opiera się na nowym pojmowaniu niepełnosprawności i standardach wyznaczonych przez ONZ, MOP i Radę Europy.

Współcześnie niepełnosprawność uzyskuje w społeczności międzynarodowej status ważnej kwestii społecznej, której optymalne rozwiązanie wyznaczają poziom rozwoju i kultury społecznej. Integracja społeczna, wsparcie i stwarzanie dla wszystkich obywateli równych szans skupia uwagę Rady Europy, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz rządów państw, samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych. W wielu krajach dyskryminacja osób niepełnosprawnych wynika z istniejących barier, utrudniających im pełne uczestnictwo w życiu społecznym.

Każde państwo UE posługuje się inną definicją niepełnosprawności, posiada autonomiczny system orzecznictwa o niepełnosprawności, a polityce społecznej – ukierunkowanej na stwarzanie w społeczeństwie wszystkim równych szans – nadaje odmienne priorytety.

Wspólnym celem państw członkowskich Unii Europejskiej jest dążenie do unifikacji norm prawnych i strategii optymalizacji warunków życia obywateli zagrożonych marginalizacją na skutek niepełnej sprawności fizycznej, psychicznej bądź społecznej. Obowiązuje zasada subsydiarności (pomocniczości), a główne kierunki działań inspirowane są inicjatywami organizacji międzynarodowych i podporządkowane wspólnym strategiom polityki społecznej. Najważniejsze z nich to:

- tworzenie Europy bez barier,
- walka z dyskryminacją bezpośrednią i pośrednią,
- przeciwdziałanie bezrobociu i wykluczeniu społecznemu niepełnosprawnych,
- dostęp do edukacji i kształcenia na wszystkich poziomach,
- wspomaganie samodzielności i niezależności¹⁶¹.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że niepełnosprawność w większości dokumentów Wspólnot, uważana jest zarówno jako dysfunkcja biologiczna, somatyczna, psychiczna oraz jako alienacja społeczna. Stanowi wynik chorób, urazów, uszkodzeń albo jest konsekwencją różnorodnych barier występujących w środowisku – psychicznych, fizycznych i społecznych. Wśród tych ostatnich jako źródło dyskryminacji wskazywane są także deprecjonujące postawy społeczne wobec niepełnosprawnych.

¹⁶¹ Z. Krajewski, *Unia Europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 173.

Większość dokumentów wspólnotowych opiera się na klasyfikacji niepełnosprawności, opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), obejmującej następujące stopnie i kryteria podziału:

- uszkodzenie (dotyczy struktury, funkcji społecznych, psychicznych, anatomicznych);
- upośledzenie (utożsamiane z różnego rodzaju ograniczeniami, z niepełnosprawnością i brakiem możliwości pełnienia ról społecznych adekwatnych do wieku, płci, wykształcenia oraz aspiracji)¹⁶².

Za niepełnosprawną uważa się osobę, której stan fizyczny bądź psychiczny trwale utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia wypełnianie zadań życiowych i ról społecznych zgodnie z normami prawnymi i społecznymi.

Polityka Unii Europejskiej wobec ludzi z niepełnosprawnością inspirowana jest przede wszystkim działaniami ONZ i jej wyspecjalizowanych agend a zwłaszcza Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz aktywnością Rady Europy w tej sferze. Podstawą do działania jest artykuł 13 Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku. Strategia oparta jest na dwóch kategoriach dokumentów:

1. aktach typu pierwotne źródła prawa europejskiego,
2. aktach europejskiego prawa wtórnego.

Celem aktywności legislacyjnej organów Unii Europejskiej jest sformułowanie ogólnych ram i ustanowienie minimalnych standardów. Główny nacisk położono zatem na:

- likwidację różnic w obowiązujących terminologiach niepełnosprawności i wynikających z nich konsekwencji prawnych;
- aktualizację rozwiązań i instrumentów prawnych;
- tworzenie spójnej strategii uwzględniającej ogół konsekwencji niepełnosprawności;
- tworzenie trwałych procesów integracyjnych, społecznych i zawodowych wraz z jednoczesnym prowadzeniem akcji uświadamiająco-informacyjnych.

Zaangażowanie Unii Europejskiej ma zagwarantować, że pomimo znaczących różnic w narodowych programach na rzecz osób z niepełnosprawnością, każdy z nich w pełni zabezpieczy przestrzeganie praw i gwarancji równych szans.

Po raz pierwszy o tej problematyce wzmiankuje Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), a potwierdza zainteresowanie nią czynników europejskich Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Owa problematyka znalazła się także w Traktacie powołującym Unię Europejską. Wiele uregulowań prawnych w tym obszarze wprowadził Traktat Amsterdamski. Powołując się na zapisy Europejskiej Karty Socjalnej (1961) oraz wspólnotowej Karty

¹⁶² Tamże, s. 173.

Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (1989) podkreślono w nim, że celem państw członkowskich, a także Wspólnoty jako całości, winien być wysoki poziom zatrudnienia oraz zwalczanie społecznego wykluczenia.

Kluczowa dla problematyki niepełnosprawności była zmiana treści artykułu 13 Traktatu o Wspólnotach Europejskich (TWE), który głosi, że Rada może podjąć działanie w celu zwalczania wszelkich przejawów dyskryminacji, w tym z powodu niepełnosprawności. Tak sformułowany artykuł stanowi podstawę do realizacji przez Radę Unii Europejskiej polityki antydyskryminacyjnej, a także do wprowadzenia na poziomie Wspólnot rozwiązań legislacyjnych służących zwalczaniu wszelkich przejawów dyskryminacji. W deklaracji nr 22, załączonej do Aktu Końcowego Traktatu Amsterdamskiego, zawarto tezę, że w ramach swojej działalności instytucje Wspólnot Europejskich uwzględnią potrzeby osób niepełnosprawnych¹⁶³.

Zgodnie z programami, zaleceniami i deklaracjami wspólnotowymi, osoby niepełnosprawne mają te same prawa, co inni obywatele, a wszelkie inicjatywy podejmowane w celu niwelowania barier życiowych inspirowane są hasłem: „nic dla nich bez nich”.

W myśl wspomnianych dyrektyw polityka społeczna Unii Europejskiej ukierunkowana jest na integrowanie niepełnosprawnych ze społeczeństwem na wszystkich płaszczyznach życia, zarówno zawodowej, jak i społecznej, zapobieganie ich izolacji, pauperyzacji i marginalizacji społecznej.

Do maja 2004 roku, w „starej Unii Europejskiej” populacja niepełnosprawnych liczyła 37 mln osób, tj. 10% ogółu mieszkańców Wspólnot. Około połowy z nich stanowiły osoby w wieku aktywności zawodowej. Poszerzenie struktur o dziesięciu nowych członków spowodowało wzrost liczebności grupy do 50 mln osób, czyli 11% ogółu mieszkańców państw Unii Europejskiej¹⁶⁴.

W Polsce, według przeprowadzonego w 2002 roku Narodowego Spisu Powszechnego, 14,3% stanowią osoby niepełnosprawne. Jest to mniej niż w większości krajów europejskich. Najwyższy wskaźnik niepełnosprawności występuje w Finlandii, Wielkiej Brytanii, Holandii i Portugalii (od 22,9 do 18,4%), a najniższy we Włoszech, Grecji, Hiszpanii i Irlandii (od 7,8 do 10,9%). Wyższy wskaźnik niepełnosprawności niż w Polsce mają także Francja, Luksemburg, Dania i Szwecja (od 15,3 do 17%)¹⁶⁵.

Jakość życia niepełnosprawnych z reguły absorbuje uwagę władz i środowisk opiniotwórczych dopiero wtedy, gdy liczebność populacji z dysfunkcyjnością widoczna jest w zestawieniach, statystykach

¹⁶³ Tamże, s. 171-172.

¹⁶⁴ Tamże, s. 174.

¹⁶⁵ Tamże, s. 176.

i krytycznych opiniach społecznych. Czynnikiem mobilizującym państwa członkowskie UE do dostrzegania i rozwiązywania problemów niepełnosprawnych jest presja cywilizacyjna, wywierana przez zwolenników ochrony praw człowieka, z których najsukutechniejszymi są takie organizacje międzynarodowe, jak ONZ, Rada Europy i Unia Europejska.

W wielu krajach UE niepełnosprawni są nadal dyskryminowani, i izolowani od życia społecznego, eliminowani z rynków pracy, często stając się też ofiarami przemocy. Uchwałą 83-580/93 z kwietnia 1993 roku Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do powołania specjalnego forum rejestrującego przypadki nadużyć wobec niepełnosprawnych we wszystkich krajach członkowskich UE. W 1995 roku europejskie organizacje pozarządowe opublikowały raport zatytułowany *Niewidzialni Obywatele*, w którym skonstatowano, że uczestnictwo tej populacji w szeroko rozumianym życiu społecznym Europy nadal jest ograniczone i nieadekwatne do ponoszonych kosztów, wiele środków jest marnotrawionych, a podejmowane inicjatywy narodowe czy lokalne często mają charakter deklaracyjny, obliczone są na doraźny, spektakularny efekt. Pełna skala zjawiska dyskryminacji niepełnosprawnych obywateli Wspólnoty ujawniona została w raportach Komisji Europejskiej z 1996 roku. Wskazano w nich bariery w osiąganiu równych szans, którymi są:

- system oświatowy,
- praca,
- mobilność i dostęp,
- mieszkalnictwo i system pomocy społecznej.

Pośrednie i bezpośrednie formy dyskryminacji osób niepełnosprawnych w Europie przekładają się na ich ograniczoną partycypację we wszystkich dziedzinach życia społecznego, rzutując też na kondycję ekonomiczną wielu państw, ponieważ kompensowanie skutków marginalizacji tej grupy społecznej generuje ogromne koszty, zmusza do uruchamiania przez rządy osłon socjalnych i nadmiernie obciąża budżet państwa, stanowiąc zagrożenie dla płynności finansów publicznych.

W ramach działań wspólnotowych uruchomione zostały programy integracyjne:

1. HELIOS I oraz HELIOS II, dotyczyły współpracy rządów z organizacjami pozarządowymi w celu integracji niepełnosprawnych;
2. Unijne programy edukacyjne: SOCRATES, MŁODZIEŻ DLA EUROPY i LEONARDO DA VINCI zostały tak zmodyfikowane, aby włączyć do partycypacji w nich osoby niepełnosprawne;
3. INICJATYWA HORIZON (wspieranie osób niepełnosprawnych i poszkodowanych socjalnie);
4. INICJATYWA INTEGRA, realizowana od 1997 roku i integrująca niepełnosprawnych oraz wspomagająca ich finansowo.

5. EQUAL (poprawa szans edukacyjnych i zatrudnienia niepełnosprawnych);
6. URBAN (likwidowanie barier technicznych, mieszkaniowych i instytucjonalnych, przede wszystkim w miastach).

Wszystkie te programy niewątpliwie przyczyniają się do otwarcia niepełnosprawnych na otaczający ich świat, zmniejszając znacznie zakres ich dyskryminacji.

Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zaczęto upowszechniać tzw. nowe podejście do polityki społecznej. W 1989 roku niemal wszystkie państwa tworzące Wspólnotę Europejską (poza Wielką Brytanią) podpisały i ratyfikowały Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców w krajach UE, regulującą na forum międzynarodowym kwestie integracji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych. W 1993 roku na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ podjęto Uchwałę o Standardowych Zasadach Wyrównywania Szans Osobom z Niepełnosprawnością, zmieniając dotychczasowe rozumienie integracji z „przystosowania” na „włączenie w efektywne życie społeczne. W 1996 roku Komisja Europejska ogłosiła Europejską Wspólnotową Strategię Niepełnosprawności. Obowiązek udzielania wszechstronnego poparcia dla idei nowego podejścia do niepełnosprawności zawarto w dokumencie w postaci hasła: „od przystosowania osób z niepełnosprawnością do przystosowania społeczeństwa”.

Nowa strategia polityki społecznej wobec niepełnosprawności obejmuje obecnie kilka płaszczyzn:

- walkę z dyskryminacją;
- podnoszenie poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych;
- promowanie społecznej integracji;
- uruchomienie nowych środków finansowych na realizację założeń polityki integracyjnej;
- obywatelski dialog społeczny.

W nowej strategii polityki społecznej wobec niepełnosprawnych na szczególną uwagę zasługuje tzw. podejście ścieżkowe, polegające na opracowywaniu indywidualnych pakietów szkoleń i innych instrumentów łączących wysiłki jednostek z działaniem partnerów grupowych, czyli władz lokalnych, organizacji pozarządowych, placówek, instytucji i grup samopomocowych¹⁶⁶.

Okolo 50 milionów mieszkańców Unii Europejskiej to osoby niepełnosprawne. Od 45 do 65% z nich stanowią ludzie w wieku produkcyjnym (15-65 lat). Ponad połowa z nich nie wykonuje żadnej działalności zarobkowej. Wskaźnik poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych jest

¹⁶⁶ Z. Krajewski, *Unia Europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 174-177.

o 20-30% niższy od poziomu zatrudnienia reszty społeczeństwa. Szczególnie dotkliwie dotyczy to osób w wieku między 50 a 64 rokiem życia. Jeszcze do niedawna w politykach wspólnotowych problematyka niepełnosprawności nie była obecna, ale w latach 1980 – 1990 przyjęto kilka rezolucji w sprawie integracji tej grupy poprzez naukę i pracę z resztą społeczeństwa. W ostatnich latach określono szczegółowo cel działań na rzecz niepełnosprawnych. Jest nim identyfikacja i eliminacja wszelkich barier, stanowiących przeszkody w równym dostępie do praw i w pełnym uczestnictwie we wszystkich dziedzinach życia. Od chwili wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 roku powstały prawne podstawy zobowiązujące instytucje Wspólnoty do działań na rzecz osób niepełnosprawnych.

W listopadzie 1999 roku Komisja przygotowała projekt dyrektywy w sprawie równego traktowania w zatrudnieniu. Dyrektywa ta (2000/78/WE), ustanawiająca ogólne ramy w zakresie równouprawnienia w zatrudnieniu, została przyjęta 27 listopada 2000 roku. Zakazuje ona jakiegokolwiek dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji, wprowadzony przez dyrektywę, dotyczy: warunków dostępu do zatrudnienia; dostępu do wszystkich typów i poziomów szkolenia zawodowego; warunków zatrudnienia, w tym wynagrodzeń i zwolnień; członkostwa w organizacjach zawodowych.

Pracodawca został w ten sposób zobowiązany do „rozsądnego dostosowania” miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wypracowana została zatem Europejska Strategia Wobec Osób Niepełnosprawnych, której elementami są:

- współpraca pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi;
- zapewnienie pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych oraz włączenie kwestii niepełnosprawności w główny nurt polityk UE.

Pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych oznacza ich włączenie w planowanie, monitorowanie i ocenę zmian w politykach Unii Europejskiej, udział w programach i wymianę doświadczeń. Partnerem w tym zakresie jest Europejskie Forum Niepełnosprawności (European Disability Forum), które skupia niezależne od rządów swych państw narodowe organizacje osób niepełnosprawnych. Komisja Europejska włączyła partnerów społecznych w działania mające na celu integrację osób niepełnosprawnych na ryłcach pracy. Osoby niepełnosprawne biorą też udział w realizacji programu EQUAL.

Komisja Europejska bierze pod uwagę aspekt niepełnosprawności przy wszelkich zmianach polityk wspólnotowych. Wydział do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Dyrekcji Generalnej do Spraw Zatrudnienia i Polityki Społecznej jest odpowiedzialną za konsultacje z pozostałymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji.

Kwestia niepełnosprawności jest obecna w Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Została ona przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1997 roku i zrewidowana w 2003 roku. Ostatnie zmiany mają na celu zwiększenie liczby nowych miejsc pracy, poprawę jakości zatrudnienia oraz integrację społeczną.

W ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia opracowywane są dokumenty stanowiące wyznaczniki działań państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia. Są to:

- Wytyczne w Sprawie Zatrudnienia, Wspólny Raport w Sprawie Zatrudnienia, Rekomendacje dla Państw Członkowskich.

Wytyczne w Sprawie Zatrudnienia przygotowane zostały przez Komisję Europejską i uchwalone przez Radę Unii Europejskiej 22 lipca 2003 roku. W tym dokumencie zostały określone cele i kierunki działań państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia. Największe znaczenie dla osób niepełnosprawnych mają wytyczne: pierwsza i siódma. W ramach pierwszej wytycznej państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia każdej osobie bezrobotnej nowego startu w okresie od 6 (młodzież) do 12 (dorośli) miesięcy od utraty pracy. Specjalną uwagę – w myśl tej wytycznej – należy skierować na osoby napotykające trudności na rynku pracy. Wytyczna siódma dotyczy promocji integracji i przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy.

Problematyka niepełnosprawnych znalazła też miejsce w strategii przyjętej na lata 2000 – 2010 przez Radę Europejską w marcu 2000 roku w Lizbonie. W Strategii Lizbońskiej określono, że strategicznym celem Unii Europejskiej do 2010 roku jest stworzenie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie opartej na wiedzy, która może utrzymywać tempo wzrostu wraz z tworzeniem większej liczby kwalifikowanych miejsc pracy i zapewniać jednocześnie spójność społeczną. Nowa strategia ma spowodować zwiększenie poziomu zatrudnienia z 61 do 70% w 2010 roku oraz zapewnić wzrost zatrudnienia kobiet do 60%. Te zmiany mają się przyczynić do stworzenia w Unii Europejskiej 20 mln nowych miejsc pracy.

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w Strategii Lizbońskiej, Francja za czasów swojej prezydencji w 2000 roku przedstawiła dokument Europejska Agenda Społeczna, którego projekt opracowała Komisja Europejska. Europejski Model Społeczny – w myśl tego projektu – ma sprostać wyzwaniom związanym przede wszystkim z bezrobociem, wykluczeniem społecznym, starzeniem się społeczeństw, dysproporcjami między regionami, globalizacją rozwijającym się społeczeństwem informacyjnym. Specyficzne wyzwania wynikające z Agendy, to przede wszystkim: zwiększenie liczby kwalifikowanych miejsc pracy; - równowaga pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy; walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym; modernizacja zabezpieczenia społecznego; promowanie równouprawnienia.

Europejska Agenda Społeczna przewidziana była na lata 2001 – 2005. W 2005 roku oceniono stopień jej realizacji.

Kwestia wykluczenia społecznego pojawia się w wielu politykach i programach Unii Europejskiej. Artykuły 136 i 137 Traktatu Amsterdamskiego wprowadzają przeciwdziałanie społecznemu wykluczeniu do listy celów Europejskiej Polityki Społecznej.

W części Strategii Lizbońskiej, poświęconej modernizacji Europejskiego Modelu Społecznego, zawarto zapisy dotyczące promocji włączenia społecznego. Zadeklarowano podjęcie inicjatyw w celu m.in.:

- wykorzystania środków funduszy strukturalnych do zapewnienia włączenia społecznego poprzez zatrudnienie, edukację, ochronę zdrowia oraz mieszkalnictwo.
- wsparcia działań skierowanych wobec mniejszości narodowych, dzieci, osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych.

W trakcie szczytu w Nicei przyjęto cele Wspólnoty w zakresie walki z ubóstwem i społecznym wykluczeniem, a także zalecenia opracowania listy wspólnych wskaźników społecznego wykluczenia. Została ona przyjęta w trakcie szczytu w Laeken w grudniu 2001 roku.

W październiku 2001 roku Komisja Europejska przedstawiła w formie komunikatu pierwszy Raport w Sprawie Włączenia Społecznego, który został przyjęty na szczycie w Laeken. Rada, Parlament i Komisja Europejska uzgodniły, że na Wspólny Program Przeciwdziałania Społecznemu Wykluczeniu Unia zostanie przeznaczona kwota 75 milionów euro.

Unia Europejska sformułowała 10 zasad polityki włączenia społecznego. Są to:

1. pomocniczość;
2. holistyczne, czyli całościowe podejście do problemu;
3. przejrzystość i przewidywalność;
4. usługi przyjazne dla klienta;
5. skuteczność;
6. solidarność i partnerstwo;
7. zapewnienie godności i przestrzegania praw człowieka;
8. uczestnictwo;
9. wzmacnianie niezależności i rozwoju osobistego;
10. usprawnianie i stabilność.

O zatrudnianiu i integracji społecznej osób niepełnosprawnych traktują także inne dokumenty. Szczególne znaczenia dla osób niepełnosprawnych mają:

- Wspólnotowy Program Przeciwdziałania Społecznemu Wykluczeniu (75 mln euro na lata 2002 – 2006);
- Wspólnotowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji (94,8 mln euro na lata 2001 – 2006);
- Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL (3 mld euro na lata 2000 – 2006).

Instytucje Europejskie, poza aktami prawnymi, przyjmują rezolucje, rekomendacje i komunikaty. Dokumenty te mają znaczenie polityczne i informacyjne. Do osób niepełnosprawnych odnoszą się następujące dokumenty:

- Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie równych możliwości dla osób niepełnosprawnych (1996);
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej w sprawie równouprawnienia osób niepełnosprawnych (1996);
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej w sprawie równouprawnienia osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia (1999);
- Komunikat Komisji Europejskiej w stronę Europy wolnej od barier dla osób niepełnosprawnych (2000);
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej w sprawie dostępu osób niepełnosprawnych do społeczeństwa opartego na wiedzy (2003);
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej w sprawie równouprawnienia niepełnosprawnych uczniów i studentów w dostępie do edukacji (2003);
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej w sprawie dostępu osób niepełnosprawnych do instytucji i aktywności kulturalnej (2003);
- Rezolucja Rady Unii Europejskiej w sprawie promocji zatrudnienia i integracji społecznej osób niepełnosprawnych (2003).

Rada Europy, która nie jest instytucją Unii Europejskiej, również wydała dokument dotyczący osób niepełnosprawnych. Jest to Zalecenie Nr R/92/6 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych.

W grudniu 2002 roku Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o ustanowieniu roku 2003 Europejskim Rokiem Osób Niepełnosprawnych. Celem tej decyzji była promocja równości praw i dążenie do "zapewnienia uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym. Głównymi organizatorami obchodów tego Roku były organizacje pozarządowe. 30 października tego roku ujrzał światło dzienne Komunikat Komisji Europejskiej „Równe szanse dla osób niepełnosprawnych. Europejski Plan Działania”. Prezentował on program działań, mających na celu sukcesywne włączanie osób niepełnosprawnych do społeczeństwa i gospodarki w poszerzonej Unii Europejskiej. Plan Działania obejmuje lata 2004 – 2010 i składa się z trzech dwuletnich programów. Pierwszy z nich obejmował problem zatrudnienia, kształcenia ustawicznego, wykorzystania nowoczesnych technologii do zapewnienia równości szans oraz zapewnienie dostępu do budynków publicznych.

Raport na temat sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej ma się ukazywać co dwa lata. Pierwszy został opublikowany 3 grudnia 2005 roku, w Europejskim Dniu Osób Niepełnosprawnych.

W marcu 2002 roku w Madrycie, podczas Europejskiego Kongresu Osób Niepełnosprawnych, w którym uczestniczyło ponad 600 delegatów,

uchwalono Deklarację Madrycką. Oceniając sytuację osób niepełnosprawnych, często dotkniętych ubóstwem, dyskryminacją i społecznym wykluczeniem. Deklaracja wzywała do zapewnienia osobom niepełnosprawnym niezależnego życia w pełnej integracji ze społeczeństwem.

Państwa członkowskie, a nie Unia Europejska, są odpowiedzialne za kreowanie polityki i strategii zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Rozróżnia się trzy kategorie interwencji:

- regulacje; - rekompensaty; - zastępowanie. Regulacje oznaczają wywieranie wpływu na podmioty rynku pracy poprzez nakazy, zakazy, warunki i środki ochronne. Przykładami instrumentów W tej kategorii są:

- system kwotowy;
- opodatkowanie pracodawców, którzy nie zatrudniają wymaganej liczby osób niepełnosprawnych;
- ochrona przed zwolnieniem;
- system antydyskryminacyjny;
- reprezentacja interesów niepełnosprawnych poprzez rzecznika.

Rekompensaty zmierzają do zapewnienia osobom niepełnosprawnym konkurencyjnej pozycji na rynku pracy poprzez środki finansowe, materialne lub pomoc osobistą. Do tej kategorii zaliczyć można:

- Rehabilitację zawodową;
- Przystosowanie miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej;
- Zatrudnianie dotowane;
- Zatrudnianie wspomagane.

Zastępowanie polega na tworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w specjalnie stworzonych i wydzielonych miejscach, tak w sektorze publicznym, jak i w sektorze zatrudnienia chronionego.

W niektórych państwach członkowskich (np. w Danii) szczególny nacisk kładzie się na interwencję poprzez perswazję, kampanie informacyjne, wytyczne, wymianę doświadczeń, promocję pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. W polityce zatrudnienia osób niepełnosprawnych wyróżnia się dwa zasadnicze kierunki:

- programy rynku pracy skierowane do osób niepełnosprawnych;

Włączanie osób niepełnosprawnych w główny nurt polityki zatrudnienia. Programy rynku pracy skierowane wobec osób niepełnosprawnych są dostępne zazwyczaj przy spełnieniu określonych kryteriów, normy programów są różnorodne, poczynając od pomocy w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy, skończywszy na specjalnych ośrodkach czy warsztatach. Pośród tej kategorii wymienia się następujące formy:

- rezerwacja miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w określonych sektorach; to rozwiązanie stosowane jest w niektórych krajach (np. zatrudnienie operatorów telefonicznych we Włoszech);

- rehabilitacja zawodowa dotyczy poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz selektywnego kierowania osób niepełnosprawnych na określone miejsca pracy;
- Zatrudnienie wspomagane – związane jest z programami osobistego wsparcia (asysty) zapewnianego osobie niepełnosprawnej w systemie otwartego zatrudnienia. Wymiar i rodzaj wsparcia jest ściśle powiązany z indywidualnymi potrzebami w celu zapewnienia maksymalnej niezależności. W różnych państwach stosowane są różne formy i zakresy wsparcia, takie jak osobista asysta czy doradztwo zawodowe;
- Zatrudnienie dotowane – polega na dotacji dla pracodawców, która rekompensuje część kosztów pracy związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Dotyczy to refundacji części wynagrodzeń lub składek na ubezpieczenia społeczne. Wysokość, warunki i czas dotowania są zróżnicowane w państwach członkowskich. Zatrudnienie dotowane występuje zarówno w programach zatrudnienia skierowanych wyłącznie do osób niepełnosprawnych, jak i stanowi element generalnych polityk zatrudnienia;
- Zatrudnienie w sektorze publicznym oznacza tworzenie dotowanych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym, wyłączonym z reguł konkurencji. Zatrudnienie chronione obejmuje różnorodne formy (warsztaty, firmy komercyjne, wydzielone segmenty przedsiębiorstw), koncentrujące osoby niepełnosprawne w specjalnych warunkach. W niektórych państwach ma ono socjalny charakter, w innych stanowi etap przejściowy przygotowujący do zatrudnienia na otwartym rynku pracy;

Cechą wspólną różnorodnych form zatrudnienia chronionego jest to, że pracownicy nie podlegają regułom wolnej konkurencji zatrudnienia chronionego powoduje, że nie sposób jednoznacznie określić kategorii interwencji, w ramach których ono działa. Obecne trendy występujące w zakresie chronionego rynku pracy pokazują, że tradycyjna rola zastępująca często idzie w parze z kategorią rekompensaty.

Pracodawcami tworzącymi chronione miejsca pracy są osoby fizyczne prawne działające w gospodarce rynkowej, organizacje pozarządowe typu non-profit i administracja publiczna. Praktycznie w każdym wypadku zatrudnienie chronione związane jest z dotacjami.

Zatrudnienie chronione wypełnia cztery podstawowe funkcje:

1. Szkolenie zawodowe,
2. Rehabilitację osób niepełnosprawnych (w celu przygotowania do zatrudnienia na otwartym rynku pracy),
3. Zatrudnienie,
4. Poradnictwo.

Ramy prawne dla zatrudnienia chronionego w państwach członkowskich zostały ustanowione po II wojnie światowej. Wielka Brytania

wprowadziła odpowiednie regulacje już w 1944 roku, Francja, Belgia i Luksemburg w latach pięćdziesiątych, Dania i Niemcy w 1974 roku, Hiszpania, Portugalia i Grecja – w latach osiemdziesiątych.

Formy zatrudnienia chronionego, status prawny, cele i struktura różnią się znacznie, zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich. W większości wypadków są to przedsięwzięcia prywatne, związane z działalnością organizacji pozarządowych bądź komercyjne. Liczba osób zatrudnionych w warunkach chronionych wzrosła gwałtownie w Hiszpanii i Francji, podczas gdy w Szwecji utrzymuje się od lat na tym samym poziomie.

Podstawowym zadaniem instytucji zapewniających zatrudnienie chronione jest rehabilitacja zawodowa, chociaż w niektórych wypadkach cel komercyjny jest również wymieniany jako priorytetowy. Produkcja i sprzedaż nie mają żadnego znaczenia w organizacji zatrudnienia chronionego w Luksemburgu, gdzie osoby niepełnosprawne mają zagwarantowaną rentę. Coraz częściej podkreślanym zadaniem jest funkcja terapeutyczna, która powinna prowadzić do zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

Istnieją wyraźne różnice w wysokości dofinansowania zatrudnienia chronionego. Są one pochodną stanu finansów państw członkowskich. W wielu z nich dostęp do zatrudnienia chronionego jest trudny i obwarowany długotrwałymi procedurami weryfikacyjnymi. Finansowanie zatrudnienia chronionego spoczywa na sektorze publicznym. W niektórych wypadkach są to dotacje z budżetu centralnego, w innych władze regionalne lub lokalne są odpowiedzialne za realizację tego zadania. Spotyka się również rozwiązania mieszane.

Dotacje mogą być ogólne bądź związane ze ściśle określoną kategorią kosztów. Są to zazwyczaj refundacje części wynagrodzenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych, ubezpieczeń społecznych, tworzenia miejsc pracy, rekrutacji, szkolenia, przystosowania do pracy oraz wyposażenia stanowiska pracy. Rozwiązania są w tym zakresie różne. We Francji minimalne wynagrodzenie w warunkach chronionych (wypłacane przez pracodawcę) wynosi 35% minimalnej płacy na otwartym rynku pracy. Pozostała kwota (do wysokości 130% minimalnej płacy) jest wypłacana przez rząd. W Niemczech wynagrodzenie podstawowe ustalane jest przez urząd pracy, dodatki są związane z ilością i jakością wykonanej pracy. W Irlandii pracownicy otrzymują rentę uzupełnianą wynagrodzeniem (wypłacanym przez pracodawcę, do 50% renty). W Luksemburgu minimalny dochód osób niepełnosprawnych jest gwarantowany niezależnie od zatrudnienia.

Pracownicy zatrudnieni w warunkach chronionych korzystają z wielu dodatkowych udogodnień, takich jak bezpłatny bądź częściowo refundowany transport, posiłki, ubrania robocze, czasem zakwaterowanie. Czas pracy osób niepełnosprawnych oscyluje pomiędzy 30 a 40

godzin tygodniowo. Pracownicy są czasami uprawnieni do dodatkowych dni wolnych od pracy. Większość osób zatrudnionych w warunkach chronionych to osoby niepełnosprawne. Poziom zatrudnienia osób pełnosprawnych w zakładach i warsztatach pracy chronionej waha się od 5 do 25%. Włączanie osób niepełnosprawnych w główny nurt polityki zatrudnienia odbywa się na dwóch zasadach. Określa się je jako system:

- Antydyskryminacyjny- Skierowany do osób niepełnosprawnych, oparty na kwotach zatrudnienia. System antydyskryminacyjny polega na tym, że każdy akt prawny zawiera specjalny rozdział zakazujący dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Konsekwencją takiego podejścia jest nałożenie na pracodawcę obowiązku dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej.

W niektórych państwach członkowskich podejście antydyskryminacyjne zostało wprowadzone jako dominujące lub częściowe. System kwotowy polega na obowiązku zatrudniania określonego odsetka osób niepełnosprawnych. Wysokości kwot wahają się od 2 do 7% ogółu zatrudnionych. Zazwyczaj kwoty wprowadzane są specjalną ustawą o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustanawiającą specyficzne reguły polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Często zdarza się, że kwoty nie dotyczą małych przedsiębiorstw. Pracodawcy, którzy nie zatrudniają wymaganej liczby pracowników niepełnosprawnych, zobowiązani są do wnoszenia specjalnych opłat, które zazwyczaj zasilają fundusze promujące zatrudnienie.

Wśród politycznych koncepcji zatrudnienia osób niepełnosprawnych wymienia się również podejście oparte na zachętach do zatrudnienia. Zarówno podejście antydyskryminacyjne, jak i system kwotowy związane są ściśle z nałożeniem na pracodawcę konkretnych obowiązków. Zakresy tych obowiązków, jak i prawne konsekwencje przewidziane w przypadku ich nieprzestrzegania, różnią się w obrębie państw członkowskich. Wśród tych obowiązków należy wymienić rehabilitację i szkolenie zawodowe oraz wypłatę wynagrodzenia w razie choroby. W wielu krajach występują formy mieszane, uzupełniające się w ramach aktywnych programów zatrudnienia¹⁶⁷.

FRANCJA

Podstawy polityki wobec osób niepełnosprawnych wyznacza, państwo, które jest zobowiązane do integracji osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia, w tym w życiu zawodowym. Charakterystyką współczesnej polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych we Francji, wywodzącej się z tej ustawy, jest dążenie raczej do włączenia osób niepełnosprawnych w ogólne programy na rzecz zatrudnienia, a nie traktowanie ich odrębnie poprzez działania specjalistyczne, jak np. zakła-

¹⁶⁷ Tamże, s. 177-189.

dy pracy chronionej. Jednocześnie ustawa z 10 lipca 1987 roku ustala, że w ogólnych programach na rzecz włączenia na rynku pracy osoby niepełnosprawne są traktowane jako priorytetowi klienci. Przybiera to często formę zwolnienia z pewnych warunków dopuszczenia do programu, co oznacza m.in., że osoba niepełnosprawna nie musi być długoterminowo bezrobotna, aby skorzystać z działań aktywizacyjnych. Ta sama ustawa z 1987 roku wprowadziła również we Francji system kwotowy, który zobowiązuje organizacje i przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 20 osób do zatrudnienia 6% pracowników niepełnosprawnych¹⁶⁸.

NIEMCY

Funkcjonują dwie kategorie niepełnosprawności. Do pierwszej zaliczane są osoby, których zdolności umysłowe lub fizyczne odbiegają od normy właściwej dla ich wieku i stan ten utrzymuje się przez, co najmniej 6 miesięcy. Do drugiej kategorii należą osoby o co najmniej 50% stopniu niepełnosprawności. Istnieje możliwość zakwalifikowania do drugiej grupy osób o 30-50% stopniu niepełnosprawności, które nie są w stanie znaleźć zatrudnienia na otwartym rynku pracy. System kwotowy, który rozpoczął funkcjonowanie w Niemczech już w latach dwudziestych XX wieku, przeszedł wiele zmian.

WIELKA BRYTANIA

Wprowadzenie ustawy antydyskryminacyjnej, inspirowanej ustawodawstwem amerykańskim, stanowiło dużą zmianą w polityce wobec osób niepełnosprawnych. Ustawa o dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, która weszła w życie w roku 1995, zabrania dyskryminacji w dostępie do pracy, dóbr i usług. Osoba niepełnosprawna jest zdefiniowana w ustawie jako osoba „o upośledzeniu fizycznym bądź umysłowym, które ma znaczący i długoterminowy, niekorzystny wpływ na jej zdolność do wykonywania normalnych codziennych czynności”. Z wymagań ustawy wyłączeni są na razie pracodawcy zatrudniający poniżej 20 osób. Coraz większe znaczenie mają też działania aktywizujące, wspierające przejście z zależności od świadczeń socjalnych do zatrudnienia. Przejawia się to z jednej strony rozwojem działań wspierających integrację na otwartym rynku pracy, a z drugiej – dążeniem do zlikwidowania „pułapek nieaktywności” i stworzenia systemu zachęt, dzięki któremu znalezienie zatrudnienia będzie bardziej atrakcyjną opcją.

Aktywne działania skierowane do osób niepełnosprawnych:

Przygotowanie do pracy – ma na celu poprawę szans na zatrudnienie osób niepełnosprawnych poprzez poprawę umiejętności szukania pracy. A także wspomaganie ich w przezwyciężeniu związanych z ich niepełno-

¹⁶⁸ Tamże, s. 189-190.

sprawnością trudności, przeszkadzających im w podjęciu pracy bądź szkolenia zawodowego;

- wstęp do pracy – program umożliwia pracodawcy otrzymanie grantu wysokości 75 funtów tygodniowo przez 6 pierwszych tygodni zatrudnienia, w przypadku gdy pracodawca lub pracownik nie są pewni, czy praca jest w zasięgu możliwości osoby niepełnosprawnej;
- Kredyt Podatkowy dla Osób Niepełnosprawnych – jest to dodatek skierowany do osób niepełnosprawnych pracujących powyżej 16 godzin tygodniowo i otrzymujących wcześniej lub aktualnie jedno ze świadczeń przysługujących osobom niepełnosprawnym;

WORKSTEP – to program zastępujący w 2001 roku program zatrudnienia wspieranego i chronionego. Celem programu jest zapewnienie możliwości pracy dla osób, które ze względu na stopień niepełnosprawności nie są w stanie znaleźć bądź utrzymać pracy, ale mogą efektywnie pracować. Jednocześnie w przeciwieństwie do wcześniejszego programu kładzie duży nacisk na przejście z zatrudnienia wspomagane do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Program obejmuje więc wsparcie zatrudnienia w zakładach pracy chronionej, jak również zatrudnienia o charakterze integracyjnym. Opiera się to na układzie trzech partnerów – Urzędu Zatrudnienia, pracodawcy oraz tzw. dostawcy, czyli organizacji zajmującej się znajdowaniem pracy dla osób niepełnosprawnych, opracowaniem dla nich planu rozwoju zawodowego i zapewnieniu dobrego przebiegu zatrudnienia (Actionfor Blind People, Akcja na rzecz Osób Niewidomych jest przykładem organizacji działającej jako dostawca). Pracownik otrzymuje wynagrodzenie takie jak jego współpracownicy, pracodawca płaci kwotę opartą na produktywności pracownika, ustaloną między nim a dostawcą, który pokrywa resztę kosztów wynagrodzenia;

Dostęp do pracy – w ramach tego programu urzędy pracy oferują praktyczną pomoc pomagającą niepełnosprawnym pracownikom przezwyciężać wiele barier. Może mieć ona różne formy – zapewnienie tłumacza dla osób z uszkodzeniem słuchu, lektora dla osób niewidomych, asystenta pomagającego osobom niepełnosprawnym w pracy, bądź dojeżdżcie do pracy, a także finansowanie zakupu specjalnego wyposażenia i adaptacji miejsca pracy czy środków transportu. Nowa Umowa dla Osób Niepełnosprawnych – w ramach tego programu powstała sieć doradców, tzw. Job Brokers, których celem jest pomoc osobom niepełnosprawnym w znalezieniu zatrudnienia. W tym celu doradca ustala z osobą jej potrzeby, preferencje, kwalifikacje i opracowuje z nią plan działania, który pozwoli zdobyć takie zatrudnienie. Doradca pomaga w dostępie do różnych programów wsparcia, procesie szukania ubiegania się o pracę jak również wspiera swojego klienta w ciągu pierwszych 6 miesięcy pracy¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Tamże, s. 193-195.

Rozdział IV

WYBRANE DZIAŁANIA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ NA RZECZ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Niepełnosprawność jest zjawiskiem tak powszechnym, że działania na rzecz niepełnosprawnych stają się papierkiem lakmusowym funkcjonowania społeczności lokalnej i jej przedstawicieli we władzach i samorządach. Wiele z nich posiada opracowany spójny program na rzecz pomocy niepełnosprawnym. Są to podstawowe zadania lokalnej polityki społecznej i określają jej jakość. To samorząd jest najbliższą spraw i problemów mieszkańców, dlatego samorządy gminne, powiatowe przejmują sporą część odpowiedzialności w budzeniu powszechnej świadomości społeczeństwa, co do korzyści wynikających z włączania w życie społeczne osób niepełnosprawnych.

Władze lokalne powinny zapewniać wszystkim obywatelom takie same prawa i możliwości. Aby sprostać tym zadaniom koniecznym jest opracowywanie planów polityki lokalnej na rzecz osób niepełnosprawnych. Dobrze przygotowany plan powinien obejmować wszystkie potrzeby niepełnosprawnych, uwzględniając możliwości finansowania określonych w planie założeń. W niniejszym rozdziale autor wskaże na działania na rzecz ograniczania barier w przestrzeni publicznej utrudniającym funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym na szczeblu lokalnym. Zostaną omówione zadania lokalnej polityki społecznej na rzecz integracji społecznej osób niepełnosprawnych a także odniesie się do programów pomocy osobom niepełnosprawnym w działaniach samorządów lokalnych oraz wskaże na rolę Zakładów Pracy Chronionej, Zakłady Aktywności Zawodowej - Spółdzielni Inwalidzkich w procesie integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

W wielu miejscach nie pamięta się, że osoby niepełnosprawne w państwie demokratycznym powinny mieć takie same możliwości dokonywania wyborów jak osoby sprawne. Do władz lokalnych należy organizacja takich warunków i usług, by zagwarantować im możliwości demokratycznego wyboru nie tylko w wyborach przy urnie, ale w wyborze miejsca pracy, stanowiska czy możliwości wzięcia czynnego udziału w polityce zarówno na szczeblu ogólnokrajowym jak i lokalnym. Plan polityki na rzecz osób niepełnosprawnych powinien wybiegać w przyszłość. Powinien mieć charakter działań długofalowych w celu zapewniania jednakowych warunków życia. Aby móc zapewniać owe warunki, organizacje osób niepełnosprawnych powinny być równoprawnymi podmiotami we współpracy z samorządami

i w organizowaniu życia społecznego. W końcu plan lokalnej polityki społecznej powinien być realistyczny i oparty na rzeczywistych danych i problemach lokalnej społeczności osób niepełnosprawnych. Działania na rzecz niepełnosprawnych powinny także wykraczać poza sferę planowania czy minimalnej, wymaganej przez ustawodawstwo państwowe czy unijne pomocy.

OGRANICZANIE BARIER DLA NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM

Jednym z podstawowych działań ograniczających i likwidujących bariery społeczne w stosunku do osób niepełnosprawnych jest metoda środowiskowa (organizowania społeczności lokalnej) polegająca na uruchomieniu stałej lub cyklicznej akcji, której podmiotem działania jest określona grupa odbiorców, np. osoby niepełnosprawne. W środowisku lokalnym działania na rzecz osób niepełnosprawnych mają przede wszystkim charakter integracyjny. Integracja ta zachodzi w trzech, wzajemnie warunkujących się płaszczyznach: psychologicznej, pedagogicznej i socjologicznej. Specjaliści wyróżniają rodzaje i funkcje w integracji na płaszczyźnie lokalnej¹⁷⁰:

- integracja lokalizacyjna – fizyczna lub związana z używaniem wspólnego wyposażenia – polega na umieszczeniu dzieci ze specjalnymi potrzebami wśród uczniów uczestniczących w procesie edukacji masowej i na korzystaniu przez nie ze wspólnych środków;
- integracja socjalna – polega na tym, że obie grupy rozwijają kontakty i rozumieją swoje potrzeby;
- integracja funkcjonalna – obejmuje integrację fizyczną, ale łączy grupy dla pewnych konkretnych zajęć, które są ważne dla obydwu grup.

Głównym celem integracji społecznej osób niepełnosprawnych jest tworzenie w lokalnym środowisku, które jest zarazem ich naturalnym środowiskiem, warunków dla rozwoju, edukacji, pracy i rekreacji. Mimo podejmowanych działań integracyjnych przez różne szczeble i instytucje władzy lokalnej, nadal pozostawia wiele do życzenia ich realizacja, zwłaszcza w zakresie likwidowania barier istniejących „w otoczeniu cywilizacyjnym, w środowisku społecznym, w sferze kulturowych wartości i sposobów zachowania się ludzi oraz w procesie edukacji dzieci i młodzieży”¹⁷¹. Najczęściej pojawiające się bariery w przestrzeni publicznej, których likwidowaniem zajmuje się przede wszystkim środowisko lokalne to¹⁷²:

¹⁷⁰ Por. B. Bayliss, „Modele integracji społecznej” [w:] J. Bogucka, M. Kościel-ska, *Wychowanie i nauczanie integracyjne*, MEN, Warszawa 1996, s. 36.

¹⁷¹ A. Maciarz, *Bariery społecznej integracji*, Oficyna Wydawnicza IMPULS, Kraków 1999, s. 40.

¹⁷² Tamże, s. 40-46.

1. Bariery architektoniczne – najczęściej dostosowane są do możliwości i potrzeb osób pełnosprawnych, rzadko do możliwości i potrzeb osób niepełnosprawnych. Tych wiele przeszkód natury fizycznej najczęściej dotyczą:
 - a. nieprzystosowanych konstrukcji tras komunikacyjnych, obiektów architektonicznych, środków komunikacji czy różnych urządzeń technicznych:
 - wysokie schody, progi, zbyt wąskie drzwi. Korytarze i przejścia w budynkach i środkach komunikacji, brak poręczy, uchwytów, wind, pochylni, klimatyzacji, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, zbyt wysoko usytuowane urządzenia i niedostosowane do obsługi przez osoby niepełnosprawne lub brak dostosowania do zróżnicowanego stopnia niepełnosprawności;
 - niedostosowane szkoły pod względem elementów architektonicznych oraz braku odpowiednich urządzeń technicznych, niezbędnych dla osób z danym rodzajem niepełnosprawności.
2. Bariery społeczne rozumiane jako negatywne postawy oraz przesady w stosunku do osób niepełnosprawnych, które powodują ograniczenie ich uczestnictwa w życiu społecznym, ich aktywności i pełnienia różnych ról oraz wyznaczanie dla nich wąskiego wachlarza zawodów i stanowisk pracy.
3. Bariery kulturowe.
4. Bariery edukacyjne.

Tworzone są specjalne programy integracji społecznej i gospodarczej uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych na szczeblu lokalnym. Ich powstawanie uwarunkowane jest podstawowymi aktami państwa czy UE i ONZ. Są to między innymi takie dokumenty jak:

- Międzynarodowa Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską 30 września 1991 r.¹⁷³
- Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych przyjęte podczas 48 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w dniu 20 grudnia 1993 (Rezolucja 48/96)¹⁷⁴.
- Wytyczne działań w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych UNESCO¹⁷⁵.

Likwidowanie barier w środowisku lokalnym związana jest również z zarządzeniami władz centralnych. Przeznaczone są na ten cel odpowiednie środki, z których czerpać mogą władze lokalne. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r.¹⁷⁶ w sprawie określe-

¹⁷³ Zob. *Konwencja o Prawach Dziecka*, Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

¹⁷⁴ *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans - Rezolucja ONZ*. Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych. PDF 2012.

¹⁷⁵ *Deklaracja z Salamanki*. Salamanka 1994.

¹⁷⁶ Por. *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r.* Dz. U. Nr 96, poz. 861 ze zm.

nia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, wskazuje, że ze środków Funduszu może być dofinansowana likwidacja barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych. W styczniu 2008 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wystąpił do ministrów i kierowników niektórych urzędów centralnych z prośbą o przekazanie informacji na temat rzeczywistego stanu dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych ogólnodostępnych części budynków zajmowanych przez podległy im aparat administracyjny. Informacje te miały na celu usprawnić życie niepełnosprawnych w ich codziennym funkcjonowaniu i w perspektywie zobligować władze lokalne do intensyfikacji działań w tym obszarze.

ZADANIA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ NA RZECZ NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Władze centralne określają zadania lokalnej polityki społecznej na rzecz niepełnosprawnych we wszystkich aspektach życia społecznego. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wskazuje na systemy aktywizacji i wspierania osób niepełnosprawnych w obszarze zatrudnienia. Są to¹⁷⁷:

- system motywowania i wspierania pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne;
- system aktywizacji zawodowej i wspierania osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu;
- rola i miejsce wojewódzkich organów administracji rządowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych;
- regionalna polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych – możliwości i ograniczenia;
- rola organizacji pozarządowych w aktywizacji społecznej i zawodowej oraz włączaniu osób niepełnosprawnych w rynek pracy;
- miejsce aktywizacji społecznej i zawodowej oraz wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w lokalnej polityce społecznej; szanse edukacyjne młodzieży niepełnosprawnej. Rola wyższych uczelni i innych podmiotów w kształtowaniu warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym zdobycie wyższego wykształcenia.

Do zadań samorządowych województwa należy między innymi w szczególności opracowanie i realizacja wojewódzkich programów, dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych; opracowywanie i przed-

¹⁷⁷System aktywizacji i wspierania osób niepełnosprawnych w obszarze zatrudnienia. PDF 2011.

stawianie Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych informacji o prowadzonej działalności; udzielanie pomocy Zakładom Pracy Chronionej; dofinansowanie robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów; dofinansowanie kosztów tworzenia i działania Zakładów Aktywności Zawodowej; współpraca z organami administracji rządowej oraz powiatami i gminami w realizacji zadań wynikających z ustawy; współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych; opiniowanie wniosku o wpis do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe osób niepełnosprawnych¹⁷⁸.

Zadania wyznaczane przez władze centralne polityce lokalnej wobec integracji niepełnosprawnych dotyczą również kwestii mieszkaniowej tych osób. Są to plany legislacyjne polskich władz dotyczące zmiany ustawy o pomocy społecznej a także ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych z publicznych środków. Chodzi w nich między innymi o udostępnianie osobom niepełnosprawnym odpowiednich mieszkań. W przypadku braku możliwości zapewnienia osobie niepełnosprawnej usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy¹⁷⁹. Projekt ustawy zachęca władze lokalne do organizowania rodzinnych domów pomocy. Obecnie wiele powiatów posiada takie placówki i przeszkolony personel. Rodzinny dom pomocy jest formą usług opiekuńczych i bytowych, które świadczone są całodobowo przez osobę w jej miejscu zamieszkania. Świadczona pomoc w tej formie może obejmować nie mniej, niż trzy osoby i nie więcej, niż osiem osób¹⁸⁰. Warunki pobytu, rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych określone są rozporządzeniem właściwego ministra. Doprecyzowują one zasady funkcjonowania rodzinnych domów opieki i mieszkań chronionych.

Mieszkanie chronione jest formą świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Korzystać z pobytu w takim mieszkaniu może osoba, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność albo chorobę wymaga wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług świadczonych w całodobowym systemie opieki. Przepisy ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej¹⁸¹ określają, kto może korzystać z tego typu pomocy. Są to osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoba opuszczająca rodzinę zastępczą, placówkę opiekuńczo – wychowawczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, a także cudzozie-

¹⁷⁸ *Instytucje działające na rzecz niepełnosprawnych*. PDF 2008

¹⁷⁹ *Życie w Społeczności Lokalnej. Projekt sejmowy...*dz. cyt.

¹⁸⁰ Por., Art. 52 ust. 1 i 2. tamże.

¹⁸¹ Zob. Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

miec, który uzyskał w Polsce status uchodźcy. Mieszkanie chronione ma przygotowywać przebywające tam osoby pod opieką specjalistów do prowadzenia samodzielnego życia lub ma zastępować osobie niepełnosprawnej pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Celem tworzenia mieszkań chronionych jest zapewnienie warunków samodzielnego funkcjonowania w integracji ze społecznością lokalną. Świadczenie to przyznawane jest na wniosek osoby zainteresowanej przez odpowiednie organy i decyzje władz gminnych. W tego rodzaju pomocy uczestniczą również społeczności lokalne, organizacje i stowarzyszenia, zwłaszcza te, które zajmują się od lat kwestią normalizacji i integracji osób niepełnosprawnych w społecznościach, w których żyją. Przykładem może być inicjatywa budowania Rodzinnego Domu Pomocy przez Koło Polskiego Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Jarosławiu¹⁸². Koło obejmuje swym wsparciem blisko 700 osób w pięciu powiatach województwa podkarpackiego.

Organizacja całodobowej opieki w domu pomocy uwzględnia przede wszystkim intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa osób w nim przebywających. Pod szczególną uwagę bierze się rodzaj i stopień niepełnosprawności, zwłaszcza przy organizacji zajęć dla tych osób. Organy administracji samorządowej mogą zlecić prowadzenie takiej placówki organizacjom pozarządowym, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej lub osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej, zwanymi „podmiotami uprawnionymi”¹⁸³. Zlecenie wykonalności zadania odbywa się na zasadzie przeprowadzania konkursu ofert.

Sposób świadczenia usług w całodobowym domu pomocy określa regulamin. Uwzględnia się stan zdrowia przebywających tam osób, sprawność fizyczną i intelektualną, indywidualne potrzeby i możliwości a także prawa człowieka, zwłaszcza prawo do godności, wolności, intymności i poczucia bezpieczeństwa. Uczestnikom zapewnia się różnorodną ofertę usług, czyli¹⁸⁴:

1. Warunki bytowe:

- miejsce pobytu,
- wyżywienie,

¹⁸² *Pomóż nam żyć normalnie a nie specjalnie*, Folder promocyjny, Jarosław 2012.

¹⁸³ Zob. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. (Dz.U. 89.29.154 z dnia 23 maja 1989 r., z późn. zm.) Internetowy System Aktów Prawnych.

¹⁸⁴ Por. Warunki Realizacji Podstawowych Usług:

<https://docs.google.com/viewer/www.gdansk.pl/> (dostęp: 27.03.2013).

- utrzymywanie czystości.
- 2. Opiekuńcze:
 - udzielanie pomocy w podstawowych czynnościach życiowych,
 - opiekę higieniczną,
 - niezbędną pomoc w załatwianiu spraw osobistych.
- 3. Wspomagające:
 - udział w zajęciach terapeutycznych,
 - udział w zajęciach podnoszących sprawność fizyczną,
 - realizację potrzeb kulturalnych,
 - warunki do rozwoju samorządności,
 - rozwijania kontaktów z rodziną i społecznością lokalną.

Ważną rolę w realizacji zadań polityki społecznej na rzecz integracji społecznej osób niepełnosprawnych pełni Kościół Katolicki i Caritas, który działa na terenie wszystkich diecezji i pełni istotną rolę w niesieniu pomocy niepełnosprawnym na szczeblu lokalnym. Podstawowym celem działalności Caritas jest działalność charytatywno – opiekuńcza a także praca formacyjna w przestrzeni działalności charytatywnej. Caritas między innymi organizuje i prowadzi odpłatnie i nieodpłatnie różnego rodzaju placówki charytatywno – opiekuńcze, oświatowe, medyczne doradcze, przeznaczone dla chorych, bezdomnych, niepełnosprawnych, rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, osób uzależnionych, społecznie niedostosowanych, dzieci i młodzieży oraz wszystkim potrzebującym wsparcia¹⁸⁵. Tworzy i prowadzi niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki terapeutyczne, hospicja, punkty konsultacyjne, poradnie, apteki. Zajmuje się także tworzeniem lub wspieraniem miejsc zatrudnienia dla m. in. osób niepełnosprawnych czy organizacją doraźnej lub stałej pomocy. Rola Caritasu jest nie do przecenienia, zwłaszcza w mniejszych i uboższych powiatach czy gminach, gdzie nie zawsze władze administracyjne są w stanie podołać w wypełnianiu zadań w tym zakresie.

W Polsce istnieje wiele instytucji zajmujących się pomocą niepełnosprawnym w powiatach i gminach. Są to m. in. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR), Miejskie i Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej (MOPS, GOPS), Domy Pomocy Społecznej, ośrodki edukacyjne, Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) i inne. W ramach ich działalności udzielana jest pomoc, stosowna do profilu danej jednostki. I tak na przykład PCPR-y zajmują się:

- udzielaniem pożyczek osobom z niepełnosprawnością na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej;
- dofinansowaniem do likwidacji barier architektonicznych, technicznych i komunikowaniu się;
- dofinansowaniem do turnusów rehabilitacyjnych;

¹⁸⁵ Por. Statut Caritas Archidiecezji Warszawskiej, *Cele i zadania Caritas AW*, §5, <http://www.warszawa.caritas.pl/> (dostęp: 27.03.013).

- zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny;
- refundacji wydatków poniesionych przez osoby z niepełnosprawnością na zakup sprzętu ortopedycznego i środków pomocniczych;
- innego rodzaju dofinansowania w likwidowaniu barier społecznych dla osób niepełnosprawnych.

Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej posiadają szeroki wachlarz rodzajów świadczonej pomocy. Między innymi¹⁸⁶:

- udzielają pomocy materialnej osobom z niepełnosprawnością. Są to wszelkiego rodzaju świadczenia pieniężne: zasiłki stałe, okresowe, celowe, specjalne celowe;
- udzielają pomocy o charakterze niematerialnym – praca socjalna, poradnictwo psychologiczne, udzielanie schronienia, posiłków, odzieży, zapewnianie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia, zabezpieczenia pobytu w domach pomocy społecznej;
- działania aktywizujące polegające na realizacji działań opartych na aktywnej integracji w ramach realizowanych projektów systemowych, współfinansowanych ze środków UE.

Wraz ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnością udzielana jest pomoc ich Rodzinom. Jest to najczęściej pomoc materialna, psychologiczna czy pomoc usługowa. Prowadzone są także diagnozy pozwalające określać trudności i bariery z którymi spotykają się niepełnosprawni. Są to najczęściej ustawowe bariery korzystania ze wsparcia (kryterium dochodowe), brak wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej, przeszkody natury psychospołecznej. W ramach działalności Powiatowych Urzędów Pracy udzielana jest pomoc niepełnosprawnym w zakresie:

- udzielania osobom z niepełnosprawnością dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej;
- finansowanie kosztów szkoleń;
- zwrot kosztów na instrumenty i usługi rynku pracy (organizowanie prac interwencyjnych);
- pomoc w znalezieniu zatrudnienia (oferty pracy).

Środowiska lokalne należą do pierwszych i najważniejszych czynników inicjujących działania w kierunku zmian społecznych. Szczególne znaczenie mają tutaj stowarzyszenia osób niepełnosprawnych oraz instytucje oferujące pomoc, zwłaszcza te instytucje, których profil działalności ukierunkowany jest na niesienie szeroko pojętej pomocy osobom niepełnosprawnym.

¹⁸⁶ Por. Federacja Organizacji Służebnych. Sytuacja osób z niepełnosprawnością. http://mazowia.org.pl/files/sytuacja_osob_z_niepelnosprawnoscia, (dostęp: 28.03.2013)

PROGRAMY POMOCY OSOBOM NIEPEŁNOSPRAWNYM NA SZCZEBLU LOKALNYM

Założenia Europejskiego Modelu Społecznego Unii Europejskiej i Rady Europy podkreślają ogromnie ważną rolę władz lokalnych i regionalnych w ochronie osób z niepełnosprawnością przed wykluczeniem społecznym. Aby móc realizować założenia w dziedzinie ochrony przed wykluczeniem osób z niepełnosprawnością, potrzebna jest precyzyjnie określona strategia działania na rzecz integracji osób niepełnosprawnych lokalnych podmiotów władzy. W lutym 2011 roku zostało podpisane porozumienie między Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych a Prezesem Zarządu Związku Powiatów Polskich, dotyczące współpracy w zakresie wspólnych działań samorządów powiatowych na rzecz realizacji Karty Praw Osób Niepełnosprawnych i ich integracji społecznej¹⁸⁷. Celem tej współpracy są działania zmierzające do integracji społecznej osób niepełnosprawnych. Jak każde zorganizowane działanie, tak i współpraca w tym obszarze wymaga przygotowywania odpowiednich programów. Programy te mają służyć do diagnozowania sytuacji, prognozowania działań oraz je organizować.

Jednym z przygotowywanych jest program „Aktywny Samorząd”, który określa perspektywy wydajniejszego modelu polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych. Podejmowane obszary aktywności w programie dotyczą planów działań ujętych w powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych i programach działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Formy wsparcia założone i prezentowane w programie przeznaczone są dla osób fizycznych uprawnionych do korzystania z pomocy. Mają one na celu likwidowanie barier ograniczających społeczne i zawodowe funkcjonowanie osób z niepełnosprawnością. Program podzielony został na obszary A, B, C, D. Są to następujące obszary¹⁸⁸:

Obszar A – dotyczy likwidowania barier komunikacyjnych

- pomocy w zakupie i montażu oprzyrządowania do posiadanego samochodu;
- dofinansowania lub refundowania wydatków związanych z kosztami uzyskania prawa jazdy kategorii B, zwłaszcza pomocy w kursach i egzaminach na prawo jazdy kategorii B, a w przypadku kursów odbywających się poza miejscem zamieszkania, zakwaterowania i wyżywienia, dojazdów i powrotów z kursu.

Obszar B – dotyczy likwidowania barier w dostępie do uczestniczenia w społeczności informatycznej:

¹⁸⁷ Program PFRON, Aktywny samorząd. PDF 2012.

¹⁸⁸ Tamże.

- obejmuje pomoc w zakupie specjalistycznego sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem;
- szkoleń w zakresie użytkowania nabytego w ramach pomocy sprzętu i oprogramowania;
- pomocy w zakupie urządzeń lektorskich;

Obszar C – likwidowanie barier w kwestii poruszania się:

- dofinansowanie w zakupie wózka inwalidzkiego z napędem elektrycznym;
- dofinansowanie lub refundacja kosztów związanych z użytkowaniem wózka, naprawami, przeglądem technicznym itp.;
- dofinansowanie do zakupu protez kończyn, w których zastosowano innowacje techniczne;
- refundacja kosztów dojazdu niepełnosprawnego do eksperta PFRON lub eksperta do korzystającego z programu;
- refundacja kosztów związanych z utrzymaniem sprawności i funkcjonalności protez.

Obszar D – dofinansowanie lub refundacja kosztów opieki nad osobą zależną (opłata za pobyt dziecka w żłobku lub przedszkolu albo inny koszt zapewnienia opieki nad dzieckiem). Program obejmuje ponadto dofinansowanie lub refundację kosztów związanych z uzyskaniem wyższego wykształcenia przez osoby niepełnosprawne. Przewidziana jest pomoc w zakresie:

- opłata za czesne;
- dodatek za pokrycie kosztów kształcenia;
- dodatek za opłatę przewodu doktorskiego.

Program realizowany jest przez samorząd powiatowy, który odpowie na zaproszenie PFRON do realizacji programu¹⁸⁹.

Obecnie realizuje się sporo innych programów pomocowych osobom niepełnosprawnym w ramach działalności PFRON. We wszystkich tych inicjatywach ważną rolę odgrywa aktywność i zaangażowanie samorządu lokalnego. Są to takie programy jak:

- omawiany „Aktywny Samorząd”;
- dofinansowanie dom oprocentowania kredytów bankowych zpch;
- dofinansowanie kosztów szkolenia, o których mówi ustawa o języku migowym w artykule 18 oraz innych środkach komunikowania się;
- finansowanie badań, ekspertyz, analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych;
- program aktywizacji zawodowej „Junior” realizowany w ramach Programu Aktywizacji Zawodowej Absolwentów „Pierwsza Praca”¹⁹⁰;

¹⁸⁹ Por. Pilotażowy program „Aktywny samorząd”:

[http://www.pfron.org.pl/portal/pl/\(19.03.2013\)](http://www.pfron.org.pl/portal/pl/(19.03.2013)).

¹⁹⁰ JUNIOR. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. PFRON. Tamże.

- program wsparcia międzynarodowych imprez sportowych organizowanych w Polsce dla osób niepełnosprawnych;
- program wyrównywania różnic między regionami;
- refundacja dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zpch;
- refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących;
- pomoc wczesna niepełnosprawnemu dziecku;
- wsparcie dla Biblioteki Centralnej Polskiego Związku Niewidomych;
- wspieranie inicjatyw¹⁹¹.

Jedną z istotnych inicjatyw na rzecz pomocy osobom niepełnosprawnym był program realizowany w ramach projektu partnerskiego „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych EQAL”. Program ten finansowany był z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski w latach 2004 – 2006. Był to jeden z pierwszych projektów realizowanych po wstąpieniu Polski do UE. W ramach projektu realizowano cykle szkoleniowe¹⁹²:

1. Spółdzielczość socjalna w procesie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.
2. Ekonomiczne, organizacyjne i finansowe podstawy funkcjonowania spółdzielni socjalnych osób niepełnosprawnych.

Głównym wyzwaniem w programach integracji społecznej osób niepełnosprawnych na gruncie lokalnym to ujęcie niepełnosprawności w aspekcie pomocy i opieki oraz niepełnosprawność w stosunku do ogółu zdrowej części społeczności lokalnej a także problem upośledzenie cywilizacyjne w stosunku do mieszkańców obszarów o zasobniejszej i lepiej funkcjonującej administracji publicznej. Do samorządów należy także likwidacja barier wynikających z samo wzmacniania się w niedorozwoju. Są to dosyć typowe i częste problemy, wynikające z samoograniczających wzorców aspiracji, konserwatyizmu postaw (strach lub niechęć przed podejmowaniem ryzyka, brak motywacji do podejmowania wyzwań i wykorzystywania szans), oczekiwanie na pomoc z zewnątrz czy stygmat inności. Programy dla osób niepełnosprawnych realizowane przez samorządy mają przełamać te bariery, tkwiące często w samych niepełnosprawnych jak i w ich najbliższym otoczeniu.

Istnieją jeszcze na szczeblu lokalnym poważne problemy w usprawnianiu systemu pomocy osobom niepełnosprawnym, które najczęściej

¹⁹¹ Program „Wsparcie Inicjatyw”. Podstawa prawna programu: Art. 47 ust. 1 pkt. 4 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późniejszymi zmianami. PFRON. Tamże.

¹⁹² Zob. EQAL. Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Folder Informacyjny.

wynikają z dominującej polityki opiekuńczej ograniczającej się do rozdawnictwa, niedostrzegania problemów aktywizacji zawodowej, niedoboru sprofilowanego szkolnictwa zawodowego, niedostępności informacji i braku aktywnego wsparcia doradczego, braku miejsc pracy na rynku lokalnym zwłaszcza dla osób niezdolnych do konkurencji a przede wszystkim uzależnienie od zasiłków i pomocy społecznej. Są to wyzwania, przed którymi staje samorząd i wobec których powinien podjąć zorganizowane działania instytucjonalne, określone w planach i projektach samorządowych.

ZAKOŃCZENIE

Władze lokalne powinny zapewniać wszystkim obywatelom takie same prawa i możliwości. Aby sprostać tym zadaniom koniecznym jest opracowywanie planów polityki lokalnej na rzecz osób niepełnosprawnych. Dobrze przygotowany plan powinien obejmować wszystkie potrzeby niepełnosprawnych, uwzględniając możliwości finansowania określonych w planie założeń.

Głównym celem integracji społecznej osób niepełnosprawnych jest tworzenie w lokalnym środowisku, które jest zarazem ich naturalnym środowiskiem, warunków dla rozwoju, edukacji, pracy i rekreacji. Mimo podejmowanych działań integracyjnych przez różne szczeble i instytucje władzy lokalnej, nadal pozostawia wiele do życzenia ich realizacja, zwłaszcza w zakresie likwidowania barier istniejących „w otoczeniu cywilizacyjnym, w środowisku społecznym, w sferze kulturowych wartości i sposobów zachowania się ludzi oraz w procesie edukacji dzieci i młodzieży”¹⁹³.

¹⁹³A. Maciarz, *Bariera społecznej integracji*, Oficyna Wydawnicza IMPULS, Kraków 1999, s. 40.

Rozdział V

KONWENCJA PRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych jest międzynarodowym aktem prawnym ONZ, mającym na celu promocję i ochronę praw i godności osób niepełnosprawnych, co przyczyni się znacząco do zaradzenia wysoce niekorzystnej sytuacji społecznej osób niepełnosprawnych i będzie promować ich aktywność w sferze obywatelskiej, politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej na zasadzie równych szans, zarówno w krajach rozwijających się jak i uprzemysłowionych. Oznacza to, że po jej ratyfikacji państwa sygnatariusze są zobligowane do podjęcia wszelkich starań, by urzeczywistnić zawarte w niej zapisy. W praktyce ma to doprowadzić do usunięcia wszelkich barier, by respektowane były wymienione w konwencji prawa osób niepełnosprawnych. Nie chodzi tu wyłącznie o podejmowanie samych działań, ale również monitorowanie ich realizacji.

Zgodnie z treścią Konwencji niepełnosprawność określono jako koncepcję ewoluującą, będącą wynikiem interakcji pomiędzy osobami z dysfunkcjami a barierami środowiskowymi i wynikającymi z postaw ludzkich, będącej przeszkodą dla pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi obywatelami.

Według Konwencji, osoby niepełnosprawne to osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami. Wszelkie przejawy różnicowania, ograniczania ze względu na niepełnosprawność to dyskryminacja.

Należy również zwrócić uwagę na to, iż większość osób niepełnosprawnych żyje w warunkach ubóstwa i w związku z tym należy uznać wielką potrzebę zajęcia się problemem negatywnego wpływu ubóstwa na osoby niepełnosprawne.

Promowanie korzystania z pełni praw człowieka i fundamentalnych swobód przez osoby niepełnosprawne wzmocni ich poczucie przynależności i przyczyni się do rozwoju społeczeństwa na szczeblu ogólnoludzkim, społecznymi gospodarczym oraz doprowadzi do zlikwidowania problemu ubóstwa.

Osoby niepełnosprawne powinny mieć szansę aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych, dotyczących polityki i programów, w tym również tych, które ich bezpośrednio dotyczą.

W dokumencie zwraca się uwagę na to, że należy włączyć kwestie dotyczące osób niepełnosprawnych do głównego nurtu polityki państw, jako integralnej części strategii mających na celu zapewnienie trwałego rozwoju. Podkreśla się jednocześnie to, że dyskryminacja wobec jakiegokolwiek osoby ze względu na jej niepełnosprawność jest wykroczeniem przeciwko godności i wartości człowieka, uznając tym samym potrzebę promowania i ochrony praw człowieka wszystkich osób niepełnosprawnych, również tych, którzy wymagają bardziej intensywnego wsparcia.

Zwrócono także uwagę na to, aby idea i treść tego dokumentu była upowszechniona wśród wszystkich obywateli, w tym również wśród osób niepełnosprawnych. Chodzi bowiem o ciągłą identyfikację barier, które czynią z osób nie w pełni sprawnych grupę „wykluczoną” ze społeczeństwa z jakichś określonych powodów.

Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych została jednomyślnie uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 r. Konwencja została otwarta do podpisu 30 marca 2007 i tego samego dnia podpisało ją 80 państw. Polska ratyfikowała Konwencję 6 września 2012.

Szacuje się, że na świecie jest ponad 650 mln osób niepełnosprawnych. Konwencja ONZ stwierdza, że mają one takie same prawa jak wszyscy, a więc prawa wolności i bezpieczeństwa, swobody poruszania się, dostępu do przestrzeni i budynków użyteczności publicznej, komunikacji, informacji, transportu, informacji i komunikacji, a także do ochrony zdrowia, edukacji, życia prywatnego i rodzinnego oraz udziału w życiu politycznym i kulturalnym.

Konwencja opiera się na następujących zasadach:

- Poszanowania dla godności osobistej, indywidualnej autonomii w tym swobody dokonywania własnych wyborów oraz poszanowania dla niezależności jednostki;
- Niedyskryminacji;
- Pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu społecznymi integracji społecznej;
- Poszanowania dla odmienności oraz akceptacji osób niepełnosprawnych, jako mających wkład w różnorodność rodziny ludzkiej i w człowieczeństwo;
- Równych szans;
- Dostępności;
- Równości pomiędzy kobietami i mężczyznami;
- Poszanowania dla rozwijającego się potencjału dzieci niepełnosprawnych i poszanowania prawa dzieci niepełnosprawnych do zachowania swojej tożsamości.

Państwa sygnatariusze zobowiązują się zapewnić i promować pełną realizację wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód przez osoby niepełnosprawne, bez jakiegokolwiek formy dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, a w szczególności podejmują się:

- Przyjąć wszystkie stosowne legislacyjne, administracyjne i inne środki dla wdrożenia praw wymienionych w niniejszej Konwencji;
 - Podjąć odpowiednie kroki, w tym legislacyjne, w celu zniesienia lub modyfikacji istniejących praw, regulacji, zwyczajów i praktyk, które dyskryminują osoby niepełnosprawne;
 - Uwzględnić ochronę i promocję praw osób niepełnosprawnych we wszystkich swoich programach i strategiach działania;
 - Powstrzymać się od angażowania w jakiekolwiek działaniu zgodne z Konwencją i zapewnić działanie zgodne z Konwencją ze strony władz publicznych i instytucji;
 - Podejmować wszelkie stosowne środki celem wyeliminowania przejawów dyskryminacji osób niepełnosprawnych ze względu na niepełnosprawność przez jakiekolwiek osoby, organizacje lub prywatne przedsiębiorstwa;
 - Przeprowadzać i promować badania i rozwój produktów, usług, sprzętu i udogodnień, zaprojektowanych w sposób uniwersalny, wymagających minimalnych kosztów i dostosowania, aby sprostać potrzebom osób niepełnosprawnych, promować ich dostępności wykorzystywanie oraz promować projektowanie uniwersalne w opracowywaniu standardów i wytycznych;
 - Przeprowadzać i promować badania i rozwój, jak również dostępność i wykorzystanie nowych technologii, w tym technologii informacyjnych i komunikacyjnych, urządzeń ułatwiających mobilność, urządzeń i technologii pomocniczych odpowiednich dla osób niepełnosprawnych, dając pierwszeństwo technologiom przystępnym finansowo;
 - Zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp do informacji na temat urządzeń i pomocy umożliwiających mobilność, technologii pomocniczych, w tym najnowszych osiągnięć techniki, jak również innych form pomocy, usług pomocniczych i udogodnień;
 - Promować organizację szkoleń osób pracujących z ludźmi niepełnosprawnymi w zakresie praw określonych w Konwencji tak, aby można było zapewnić osobom niepełnosprawnym lepszą pomoc i usługi gwarantowane poprzez wyżej wymienione prawa.
- W sprawie równości i niedyskryminacji państwa sygnatariusze:
- uznają, iż wszystkie osoby są równe w obliczu prawa i przysługuje im bez żadnego wyjątku ochrona prawna i korzystanie z prawa na równych zasadach,
 - zakazą wszelkiej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantują wszystkim osobom niepełnosprawnym jednakową i skuteczną ochronę prawną przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów,
 - podejmą stosowne kroki w celu promowania równości i eliminowania dyskryminacji, dla zagwarantowania racjonalnego dostosowania, przy

czym szczególne kroki, konieczne do przyspieszenia lub osiągnięcia faktycznej równości osób niepełnosprawnych nie będą traktowane jako dyskryminacja.

Na uwagę zasługuje fakt, że pomimo podejmowania różnorodnych działań, osoby niepełnosprawne nadal spotykają się z barierami uniemożliwiającymi im pełne uczestnictwo w życiu społecznym, jak również ciągłym naruszaniem przysługujących im praw na całym świecie.

Również niepełnosprawne kobiety i dziewczęta często są bardziej narażone na ryzyko stania się ofiarą przemocy, gwałtu, zaniedbania, znęcania się czy wykorzystywania, zarówno w środowisku domowym jak i poza nim. Dlatego, Konwencja w sprawie niepełnosprawnych kobiet zobowiązuje państwa – strony do podejmowania wszelkich stosownych kroków, mających na celu umożliwienie im korzystania z wszystkich fundamentalnych swobód i praw człowieka oraz do zapewnienia kobietom pełnego rozwoju, postępu i umocnienia pozycji społecznej, w celu zagwarantowania im pełnej dostępności do fundamentalnych swobód i praw człowieka.

Także dzieci niepełnosprawne nie korzystają w pełni z praw człowieka na równi z innymi dziećmi. W sprawie dzieci niepełnosprawnych Konwencja zobowiązuje państwa do:

- podjęcia wszelkich niezbędnych kroków mających na celu umożliwienie dzieciom niepełnosprawnym korzystania z fundamentalnych swobód i praw człowieka na równych zasadach z innymi dziećmi;
- przyjęcia za nadrzędny priorytet dobro dzieci we wszelkich podejmowanych działaniach mających związek z dziećmi niepełnosprawnymi;
- zagwarantowania dzieciom niepełnosprawnym prawa do wyrażania swoich poglądów w sprawach ich dotyczących, na równych zasadach z innymi dziećmi. Poglądy te, mają być traktowane z powagą właściwą dla ich wieku i dojrzałości. Przy czym należy im zapewnić pomoc odpowiednią dla wieku dzieci i rodzaju ich niepełnosprawności tak, aby mogły one realizować powyższe prawo.

Niezwykle ważną sprawą dla osób niepełnosprawnych jest kwestia świadomości społecznej, która ma ogromny wpływ na postrzeganie osób niepełnosprawnych w społeczeństwie. Konwencja zobowiązuje państwa – strony do podjęcia natychmiastowych, skutecznych i stosownych działań, aby:

- Podnieść świadomość społeczną dotyczącą osób niepełnosprawnych, również na poziomie rodziny, celem szerzenia poszanowania dla ich praw i godności;
- Zwalczać stereotypy, uprzedzenia i szkodliwe praktyki wobec osób niepełnosprawnych również tych, które wynikają z różnicy płci wieku, we wszystkich dziedzinach życia;
- Promować świadomość potencjału i wkładu w życie społeczne osób niepełnosprawnych.

Kroki podejmowane w tym celu obejmują:

- a. Inicjowanie i podtrzymywanie skutecznych kampanii na rzecz budzenia świadomości publicznej mających na celu:
 - Zwiększanie otwartości wobec praw osób niepełnosprawnych;
 - Promowanie pozytywnego wizerunku osób niepełnosprawnych i większą świadomość społeczną wobec nich;
 - Promowanie uznania dla umiejętności, zasług i zdolności osób niepełnosprawnych oraz ich wkładu w rynek i miejsce pracy;
- b) Szerzenie postaw poszanowania dla praw osób niepełnosprawnych na wszystkich poziomach systemu edukacyjnego, w tym u dzieci poczynając od wczesnego wieku;
- c) Zachęcanie wszystkich organów mediów, aby przedstawiały obraz osób niepełnosprawnych w sposób zgodny z celem Konwencji;
- d) Promowanie programów podnoszących poziom świadomości na temat osób niepełnosprawnych i ich praw.

Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym korzystanie w pełni z praw człowieka i fundamentalnych swobód należy zwrócić uwagę na dostępność tych osób do środowiska fizycznego, społecznego czy kulturalnego, do zdrowia i edukacji oraz informacji czy też środków komunikacji. Samodzielne życie i pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia osób niepełnosprawnych będzie możliwe, dzięki uczestnictwu tych osób we wszystkich sferach życia. Dlatego, Konwencja zobowiązuje państwa sygnatariuszy do podjęcia stosownych kroków celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu, na równych zasadach z innymi obywatelami, do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej, w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych oraz do innych udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu, zarówno w środowiskach miejskich, jak i wiejskich.

Te działania, włącznie z rozpoznawaniem i usuwaniem przeszkód i barier na drodze do dostępności, dotyczą między innymi:

- budynków, dróg, środków transportu oraz innych obiektów, w tym szkół, mieszkalnictwa, ośrodków medycznych i miejsc pracy;
- usług informacyjnych, komunikacyjnych i innych, w tym usług elektronicznych, jak również usług w zakresie pomocy w nagłych wypadkach.

Państwa-Strony podejmą również stosowne kroki w celu:

- a) Rozwoju, propagowania i monitorowania procesu wdrażania minimum standardów i wytycznych dotyczących udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu;
- b) Dopilnowania, aby przedsiębiorstwa sektora prywatnego oferujące usługi całemu społeczeństwu, wzięły pod uwagę wszelkie aspekty dostępności tych usług dla osób niepełnosprawnych;

- c) Zapewnienia szkoleń dla interesariuszy w kwestiach związanych z dostępnością dla osób niepełnosprawnych;
- d) Zapewnienia oznakowania w piśmie Braille'a oraz w łatwej do odczytania i zrozumiałej formie w budynkach i innych obiektach publicznych;
- e) Zapewnienia formy pomocy ze strony innych osób i pośredników, w tym przewodników, lektorów oraz profesjonalnych tłumaczy języka migowego, aby ułatwić osobom niepełnosprawnym dostęp do budynków i innych obiektów publicznych;
- f) Promowania innych stosownych form pomocy i wsparcia dla osób niepełnosprawnych, aby zapewnić im dostęp do informacji;
- g) Promowania dostępu osób niepełnosprawnych do najnowszych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, w tym do Internetu;
- h) Promowania projektowania, rozwoju i dystrybucji dostępnych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, poczynszając od etapu początkowego tak, aby stały się one osiągalne po minimalnych kosztach.

W omawianym dokumencie zwrócono również uwagę na niezbywalne prawo każdej istoty ludzkiej do życia i zobowiązano państwa, które ratyfikowały Konwencję do podjęcia stosownych kroków, celem umożliwienia osobom niepełnosprawnym, na równych zasadach z innymi obywatelami, skutecznego egzekwowania wyżej wymienionego prawa.

Również, zgodnie z ustawodawstwem międzynarodowym, w tym międzynarodowym prawem dotyczącym pomocy humanitarnej i praw człowieka, zobowiązano państwa – strony do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osobom niepełnosprawnym w sytuacjach zagrożenia, w tym w sytuacjach konfliktu zbrojnego, katastrof naturalnych oraz w sytuacjach wymagających udzielenia pomocy humanitarnej.

Konwencja gwarantuje także równość osób niepełnosprawnych, wobec prawa oraz skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości na równych zasadach z innymi obywatelami, w tym poprzez:

- zapewnienie dostosowań proceduralnych i właściwych dla wieku, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym, pośrednie lub bezpośrednie uczestnictwo w postępowaniu prawnym, również w roli świadka, w tym na etapie śledztwa i innych wstępnych fazach postępowania;
- promowanie właściwych szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym pracowników policji i zakładów karnych.

Równość wobec prawa polega na tym, że państwa-strony:

- potwierdzają, że osoby niepełnosprawne mają prawo do uznania w każdym miejscu za podmioty osobowe wobec prawa;
- stwierdzają, iż osoby niepełnosprawne mają taką samą zdolność prawną we wszystkich aspektach życia jak inni obywatele;

- podejmą właściwe kroki, aby zapewnić dostęp osobom niepełnosprawnym do pomocy, jakiej mogą wymagać w korzystaniu ze swojej zdolności prawnej;
- zagwarantują, iż wszystkie środki i działania odnoszące się do korzystania ze zdolności prawnej zapewnią właściwe i efektywne instrumenty stanowiące ochronę przed nadużyciami, zgodnie z międzynarodowym ustawodawstwem, dotyczącym praw człowieka. Te instrumenty ochronne zagwarantują to, że środki i działania odnoszące się do korzystania ze zdolności prawnej, będą podejmowane w poszanowaniu praw, woli i preferencji danej osoby, zapobiegają konfliktowi interesów i wywieraniu nieuzasadnionego wpływu, będą proporcjonalne i dopasowane do okoliczności, w jakich dana osoba się znajduje, będą stosowane w możliwie krótkim okresie oraz będą podlegać regularnej rewizji przez kompetentny i bezstronny organ lub władze sądowicze. Instrumenty będą proporcjonalne do stopnia, w jakim wyżej wymienione działania i środki oddziałują na prawa i interesy tej osoby.
- podejmą wszelkie stosowne i skuteczne działania dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego prawa do posiadania lub dziedziczenia własności, sprawowania kontroli nad własnymi finansami oraz dostępu do pożyczek bankowych, kredytów hipotecznych i innych form kredytów finansowych, na równych zasadach z innymi obywatelami oraz zagwarantują, iż osoby niepełnosprawne nie będą arbitralnie pozbawiane swojej własności.

Wiele miejsca w Konwencji poświęcono sprawom wolności osób niepełnosprawnych, wyróżniając:

- wolność i bezpieczeństwo osobiste,
- wolność od tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania,
- wolność od wyzysku, przemocy i wykorzystywania,
- wolność ekspresji i wyrażania poglądów oraz dostęp do informacji.

Wolność i bezpieczeństwo osobiste polega na:

1. Zapewnieniu osobom niepełnosprawnym, na równych zasadach z innymi obywatelami:

- realizację prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego;
 - iż, nie zostaną one pozbawione wolności bezprawnie i arbitralnie, i że pozbawienie wolności będzie odbywać się w świetle prawa, a niepełnosprawność w żadnym przypadku nie będzie uzasadnieniem pozbawienia wolności.
1. Zagwarantowaniu, iż w razie pozbawienia osoby niepełnosprawnej wolności, w drodze jakiegokolwiek procesu, będą jej przysługiwać prawa gwarantowane przez międzynarodowe ustawodawstwo, dotyczące praw człowieka oraz będzie traktowana w zgodzie z celami

i zasadami zawartymi w Konwencji, w tym z zasadą racjonalnego dostosowania.

Z kolei wolność od tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania sprowadza się do zagwarantowania tego, że:

1. Nikt nie stanie się obiektem tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, a w szczególności nie zostanie poddany medycznym lub naukowym eksperymentom bez wyrażenia to zgody.
2. Państwa-Strony podejmą działania ustawodawcze, administracyjne, sądownicze oraz innego typu tak, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym, na równych zasadach z innymi obywatelami, ochronę przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

Natomiast wolność od wyzysku, przemocy i wykorzystywania polega na tym, że sygnatariusze Konwencji:

1. Podejmą stosowne działania ustawodawcze, administracyjne, społeczne i edukacyjne i inne, w tym z uwzględnieniem kwestii płci, tak, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym ochronę przed wszelkimi formami wyzysku, przemocy i wykorzystywania, zarówno w ich środowisku domowym jak i poza nim.
2. Podejmą odpowiednie kroki, aby zapobiec wszelkim formom wyzysku, przemocy i wykorzystywania, poprzez, między innymi, odpowiednią pomoc i wsparcie dla osób niepełnosprawnych, ich rodzin i opiekunów, z uwzględnieniem kwestii wieku i płci oraz poprzez udostępnianie informacji i edukacji dotyczącej unikania, rozpoznawania i zgłaszania przypadków wyzysku, przemocy i wykorzystywania, przy czym pomoc w powyższym zakresie będzie uwzględniała kwestie wieku, płci i rodzaj niepełnosprawności.
3. Zapewnią, mając na celu zapobieganie wszelkim formom wyzysku, przemocy i wykorzystywania, monitoring działań i programów dla osób niepełnosprawnych, poprzez niezależne i kompetentne organy.
4. Podejmą właściwe kroki wspierające powrót do zdrowia psychicznego, umysłowego i somatycznego, rehabilitację i reintegrację społeczną osób niepełnosprawnych, które stały się ofiarami jakiegokolwiek formy wyzysku, przemocy i wykorzystywania, w tym poprzez służby mające zapewnić osobom niepełnosprawnym ochronę społeczną. Proces powrotu do zdrowia i reintegracji będzie odbywał się w środowisku, w którym istnieje poszanowanie zdrowia, dobra, godności i autonomii osób niepełnosprawnych, i które uwzględnia ich szczególne potrzeby wynikające z płci lub wieku.
5. Przygotują do wdrożenia skuteczne regulacje prawne i politykę, w tym regulacje i politykę uwzględniającą sprawy kobiet i dzieci, aby przypadki wyzysku, przemocy i wykorzystywania osób niepełno-

sprawnych mogły zostać zidentyfikowane, zbadane i, w razie konieczności, ściągane sądownie.

W kwestii wolności ekspresji i wyrażania poglądów oraz dostępu do informacji należy nam umożliwić osobom niepełnosprawnym egzekwowanie swoich praw do wolności słowa i wyrażania poglądów, w tym swobody uzyskiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei na równych zasadach z innymi członkami społeczeństwa, za pomocą wszelkich środków komunikacji międzyludzkiej poprzez:

- a. dostarczanie osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa w dostępnym formacie i za pomocą środków przekazu odpowiednich dla rodzaju niepełnosprawności, bez opóźnień czasowych i dodatkowych kosztów;
- b. akceptowanie i umożliwienie korzystania w sytuacjach oficjalnych z języka migowego, pisma Braille'a, wspomagających i alternatywnych sposobów komunikacji oraz wszelkich innych środków, sposobów i formatów komunikacji, wybranych przez osoby niepełnosprawne;
- c. nakłanianie prywatnych usługodawców świadczących usługi dla ogółu społeczeństwa, w tym dostawców usług internetowych, aby dostarczali informacje i usługi w formie dostępnej i przydatnej dla osób niepełnosprawnych;
- d. zachęcanie środków masowego przekazu, w tym dostawców informacji poprzez Internet, aby udostępniały swoje usługi osobom niepełnosprawnym;
- e. uznanie i promocję języków migowych.

Konwencja gwarantuje każdej osobie niepełnosprawnej ochronę integralności osobistej, która opiera się na prawie do szacunku dla swojej integralności umysłowej i fizycznej na równych zasadach z innymi obywatelami.

Osoby niepełnosprawne mają również zagwarantowane w Konwencji prawo do swobody przemieszczania się, wyboru miejsca zamieszkania i obywatelstwa, na równych zasadach z innymi obywatelami oraz prawo do przyjmowania i zmiany obywatelstwa, którego nie można pozbawić arbitralnie lub ze względu na niepełnosprawność.

Zgodnie z Konwencją nie można pozbawić osób niepełnosprawnych, na podstawie niepełnosprawności, prawa do nabywania, posiadania i wykorzystywania dokumentacji poświadczającej ich obywatelstwo lub innych dokumentów tożsamości oraz wykorzystywania procedur, takich jak procedury imigracyjne, które mogą być pomocne w realizacji prawa do swobody przemieszczania się.

Osoby niepełnosprawne mają prawo do opuszczania jakiegokolwiek kraju, w tym własnego i nie można pozbawić osób niepełnosprawnych, arbitralnie lub na podstawie niepełnosprawności prawa wjazdu do własnego kraju.

Na mocy prawa zagwarantowanego w Konwencji niezwłocznie po urodzeniu dzieci niepełnosprawnych, zostanie sporządzony ich akt urodzenia i dzieci, od momentu urodzenia, będą mieć prawo do otrzymania imienia, uzyskania obywatelstwa oraz, jeśli to możliwe, do poznania swoich rodziców i pozostawania pod ich opieką.

Państwa-Strony uznając prawo wszystkich osób niepełnosprawnych do życia w społeczności i do dokonywania wyborów na równi z innymi obywatelami, podejmą skuteczne i stosowne działania, aby ułatwić osobom niepełnosprawnym korzystanie z wyżej wymienionego prawa oraz ich pełną integrację i uczestnictwo w życiu społecznym, w tym zagwarantują, iż:

- Osoby niepełnosprawne będą mieć szansę wyboru miejsca zamieszkania, na równych zasadach z innymi obywatelami oraz wyboru, gdzie i z kim będą mieszkać, jak również nie będą zobligowani do mieszkania w określonych warunkach;
- Osoby niepełnosprawne będą mieć dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających funkcjonowanie w środowisku domowym, lokalnym i innym, w tym indywidualnej opieki koniecznej do życia i integracji w społeczeństwie i zapobiegającej izolacji i segregacji osób niepełnosprawnych;
- Ogólnie dostępne usługi i obiekty będą dostępne na równych zasadach dla osób niepełnosprawnych oraz będą dostosowane do ich potrzeb.

Niezwykle ważną kwestią dla osób niepełnosprawnych jest problem mobilności i samodzielności. W tym zakresie należy:

- ułatwić mobilność osobom niepełnosprawnym w sposób i w czasie przez nie określonym oraz po dostępnych kosztach;
- ułatwić osobom niepełnosprawnym dostęp do dobrej jakości urządzeń ułatwiających poruszanie się, technologii pomocniczych i różnych form opieki i pośrednictwa, w tym poprzez obniżenie kosztów nabycia powyższych produktów i usług;
- zapewnić szkolenia z zakresu przemieszczania się osobom niepełnosprawnym oraz specjalistom pracującym z osobami niepełnosprawnymi;
- zachęcać producentów urządzeń pomocniczych, aby brali pod uwagę wszelkie aspekty związane z mobilnością osób niepełnosprawnych.

Konwencja w art. 22 i 23 gwarantuje osobom nie w pełni sprawnym poszanowanie prywatności oraz poszanowanie życia rodzinnego i domowego. W myśl tego, żadna osoba niepełnosprawna, niezależnie od miejsca zamieszkania lub warunków życia, nie będzie narażona na arbitralne i bezprawne naruszanie prywatności własnej, swojej rodziny, domu i korespondencji lub innej formy komunikacji międzyludzkiej, ani na bezprawne ataki na swoją cześć i reputację. Osobom niepełnosprawnym przysługuje ochrona prawna przed powyższymi atakami i naruszeniem prywatności, a państwo będzie chronić dane osobowe, informacje

dotyczące choroby i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, na równych zasadach z innymi członkami społeczeństwa.

Państwo jest zobowiązane do podjęcia skutecznych działań mających na celu eliminacji dyskryminacji wobec osób niepełnosprawnych we wszelkich kwestiach odnoszących się do sfery małżeństwa, rodziny, rodzicielstwa i związków, na równych zasadach z innymi obywatelami, aby zagwarantować:

- Prawo wszystkim osobom niepełnosprawnym, zdolnym do zawarcia związku małżeńskiego, do wejścia w związek małżeński i założenia rodziny na zasadach całkowitej dobrowolności i zgody przyszłych małżonków;
- Prawo osób niepełnosprawnych do podejmowania nieprzymuszonej i odpowiedzialnej decyzji, dotyczącej czasu wydania na świat oraz liczby potomstwa oraz prawo do informacji stosownej do wieku odbiorców, dotyczącej edukacji seksualnej i planowania rodziny, jak również środki do realizacji wyżej wymienionych praw; Zachowanie zdolności rozrodczej osób niepełnosprawnych, w tym dzieci, na równych zasadach z innymi obywatelami.
- Prawa i obowiązki osób niepełnosprawnych w zakresie opieki, kurateli, powiernictwa, adopcji dzieci i podobnych instytucji tam, gdzie istnieją one w krajowym ustawodawstwie, przy czym we wszystkich przypadkach dobro dziecka będzie wartością nadrzędną. Udzielenie stosownej pomocy osobom niepełnosprawnym w realizacji obowiązków związanych z wychowaniem dzieci.
- Prawa dzieci niepełnosprawnych w zakresie życia rodzinnego. Mając na celu realizację tych praw oraz zapobieganie ukrywaniu, porzucaniu, zaniedbaniu i segregacji dzieci niepełnosprawnych.

Nie oddzielać dzieci od rodziców wbrew ich woli, chyba, że tak postanowią kompetentne władze na podstawie oceny sądu, według której taka separacja jest konieczna w imię najlepiej pojętego interesu dziecka zgodnie z prawem i stosownymi procedurami. W żadnym przypadku dziecko nie zostanie odseparowane od rodziców na podstawie niepełnosprawności swojej, jednego lub obojga rodziców.

W sytuacji, gdy członkowie najbliższej rodziny nie są w stanie sprawować opieki nad dzieckiem, państwo ma obowiązek podjąć działania, aby zapewnić odpowiednią alternatywną opiekę nad dzieckiem poprzez członków dalszej rodziny, a jeśli będzie to niemożliwe w społeczności dziecka w środowisku rodzinnym.

Edukacja

1. Państwa-Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do edukacji. Mając na celu realizację tego prawa bez jakiejkolwiek formy dyskryminacji i na zasadach równości, Państwa-Strony zagwarantują system

edukacji integracyjnej na wszystkich etapach edukacyjnych oraz kształcenia ustawicznego, ukierunkowany na:

- a) Pełny rozwój ludzkiego potencjału, poczucia godności i własnej wartości oraz wzmocnienie poszanowania dla praw człowieka, fundamentalnych swobód i różnorodności członków rodziny ludzkiej;
- b) Jak najpełniejszy rozwój osobowości, talentów i kreatywności, jak również intelektualny i fizyczny osób niepełnosprawnych;
- c) Umożliwienie osobom niepełnosprawnym efektywnego uczestnictwa w wolnym społeczeństwie.

2. Mając na celu realizację powyższego prawa, Państwa-Strony zagwarantują, iż:

- a) Osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacyjnego ze względu na swoją niepełnosprawność oraz, że dzieci niepełnosprawne nie zostaną wykluczone z bezpłatnej i obowiązkowej edukacji podstawowej i średniej na podstawie swojej niepełnosprawności;
- b) Osoby niepełnosprawne będą miały dostęp do bezpłatnej podstawowej i średniej edukacji integracyjnej, na dobrym poziomie, na równych zasadach z innymi obywatelami w społeczności,
- c) Zostaną wprowadzone racjonalne dostosowania do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych;
- d) Osoby niepełnosprawne otrzymają wsparcie, w ramach powszechnego systemu edukacyjnego, umożliwiające ich efektywne kształcenie;
- e) Zostaną podjęte skuteczne środki z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb, mające na celu maksymalizowanie rozwoju intelektualnego i społecznego, zgodne z celem pełnej integracji.

3. Państwa-Strony umożliwią osobom niepełnosprawnym naukę życiowych i społecznych umiejętności, które ułatwią ich pełne i równo-prawne uczestnictwo w edukacji i życiu społecznym. W tym celu, Państwa-Strony podejmą stosowne kroki, w tym:

- a) Umożliwienie nauki pisma Braille’a, pisma alternatywnego, wspomagających i alternatywnych sposobów, środków i formatów komunikacji, umiejętności orientacyjnych i poruszania się oraz umożliwienie funkcjonowania grup samopomocy i mentoringu;
- b) Umożliwienie nauki języka migowego i promocja tożsamości językowej społeczności osób niesłyszących;
- c) Zagwarantowanie, iż edukacja osób niepełnosprawnych, a w szczególności dzieci niewidomych, niesłyszących oraz równocześnie niewidomych i niesłyszących, będzie odbywała się w językach i za pomocą środków komunikacji najbardziej odpowiednich dla danej jednostki i w środowisku, umożliwiającym maksymalny rozwój intelektualny i społeczny.

4. Aby zapewnić realizację tego prawa, Państwa-Strony podejmą odpowiednie działania i zatrudnią nauczycieli, w tym nauczycieli

niepełnosprawnych, wykwalifikowanych w zakresie języka migowego i/lub pisma Braille'a i zobowiązują się szkolić pracowników do pracy na każdym etapie edukacyjnym. Szkolenie to będzie obejmować wiedzę na temat niepełnosprawności oraz wykorzystania właściwych wspomagających i alternatywnych sposobów, środków i formatów komunikacji, metod nauczania oraz, w ramach szkolenia, zostaną zapewnione materiały pomocnicze dla osób niepełnosprawnych.

5. Państwa-Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym dostęp do szkolnictwa wyższego, zawodowego, edukacji dorosłych i kształcenia ustawicznego bez dyskryminacji i na równych zasadach z innymi obywatelami w tym celu, Państwa-Strony zagwarantują racjonalne dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Artykuł 25

Zdrowie

Państwa-Strony uznają, iż osoby niepełnosprawne mają prawo do możliwie najwyższego standardu zdrowia bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Państwa-Strony podejmą właściwe kroki, aby zagwarantować osobom niepełnosprawnym dostęp do usług zdrowotnych z uwzględnieniem kwestii płci, w tym rehabilitację zdrowotną.

W szczególności Państwa-Strony:

- a) Zagwarantują osobom niepełnosprawnym taki sam zakres, jakość i standard bezpłatnej lub przystępnej cenowo opieki medycznej i programów zdrowotnych, jak innym obywatelom, w tym w obszarze zdrowia seksualnego i związanego z rozrodczością oraz programów zdrowia publicznego;
- b) Zapewnią usługi zdrowotne ukierunkowane na szczególne potrzeby osób niepełnosprawnych, w tym wczesne rozpoznanie i leczenie oraz usługi ukierunkowane na minimalizowanie i zapobieganie niepełnosprawności, w tym wśród dzieci i osób w podeszłym wieku;
- c) Zapewnią powyższe usługi zdrowotne w możliwie bliskiej odległości od środowisk osób niepełnosprawnych, również w okolicach wiejskich;
- d) Będą wymagać od osób pracujących w sektorze opieki zdrowotnej, aby zapewniły osobom niepełnosprawnym opiekę o takiej samej jakości jak pozostałym członkom społeczeństwa w tym, na zasadzie nieprzymuszonej zgody i pełnego poinformowania, między innymi poprzez podnoszenie świadomości praw człowieka, godności, autonomii i potrzeb osób niepełnosprawnych, przeszkolenia i propagowanie standardów etycznych w publicznej i prywatnej służbie zdrowia;
- e) Zakazą dyskryminowania osób niepełnosprawnych przy udzielaniu ubezpieczenia zdrowotnego oraz ubezpieczenia na życie w sytuacji,

gdy takie ubezpieczenie jest dozwolone przez ustawodawstwo danego kraju i będzie ono udzielone w sposób sprawiedliwy i racjonalny;

- f) Będą zapobiegać przypadkom odmowy opieki lub usług zdrowotnych oraz płynów i żywności ze względu na niepełnosprawność.

Artykuł 26

Rewalidacja i rehabilitacja

1. Państwa-Strony podejmą skuteczne i stosowne działania, w tym poprzez organizacje samopomocowe, zmierzające do umożliwienia osobom niepełnosprawnym osiągnięcia i utrzymania jak największej samodzielności, zdolności fizycznej, intelektualnej, społecznej i zawodowej oraz pełnej integracji i uczestnictwa we wszystkich aspektach życia społecznego. W tym celu Państwa-Strony zorganizują, wzmocnią i rozszerzą szeroko zakrojoną działalność w zakresie usług i programów rewalidacyjnych i rehabilitacyjnych, szczególnie w obszarach zdrowia, zatrudnienia, edukacji i usług społecznych, przy czym te programy i usługi:
 - a) Będą realizowane na możliwie wczesnym etapie i będą oparte na wielodyscyplinarnej ocenie indywidualnych potrzeb i mocnych stron;
 - b) Będą wspierać uczestnictwo i integrację w społeczeństwie i wszelkich jego aspektach, będą dobrowolne oraz dostępne dla osób niepełnosprawnych w możliwie bliskiej odległości od ich środowisk, również w okolicach wiejskich;
2. Państwa-Strony będą promować szkolenia wstępne i ustawiczne osób zawodowo zajmujących się rewalidacją i rehabilitacją oraz personelu zatrudnionego w tym obszarze.
3. Państwa-Strony będą promować dostępność, znajomości wykorzystanie pomocniczych urządzeń i technologii przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych dla celów rewalidacji i rehabilitacji.

Artykuł 27

Praca i zatrudnienie

1. Państwa-Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na równych zasadach z innymi obywatelami, w tym prawo do utrzymywania się z pracy wybranej przez siebie i akceptowanej na rynku pracy i w środowisku pracy, o charakterze otwartym, niewykluczającymi dostępnym dla osób niepełnosprawnych. Państwa-Strony będą chronić i promować realizowanie prawa do pracy, w tym również przez osoby, które stały się niepełnosprawne w czasie zatrudnienia, podejmując odpowiednie kroki w tym legislacyjne, aby między innymi:
 - a. Zakazać dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, w odniesieniu do wszystkich kwestii dotyczących wszelkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji, zatrudnienia, kontynuacji

- zatrudnienia, awansu zawodowego i warunków pracy zgodnych z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy;
- b. Chronić prawa osób niepełnosprawnych na równych zasadach z innymi obywatelami, do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i takiego samego wynagrodzenia za pracę tej samej wartości, do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym prawa do ochrony przed molestowaniem i do zadośćuczynienia za poniesione krzywdy;
 - c. Zagwarantować, że osoby niepełnosprawne będą mogły egzekwować swoje prawa pracy i prawa związkowe na równych zasadach z innymi obywatelami;
 - d. Umożliwić osobom niepełnosprawnym skuteczny dostęp do programów poradnictwa zawodowego i technicznego, usług związanych z zatrudnieniem oraz szkolenia zawodowego i ustawicznego;
 - e. Promować szanse zatrudnienia oraz awansu zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy, jak również oferować pomoc w znalezieniu, zdobyciu, utrzymaniu i powrocie do zatrudnienia;
 - f. Promować szanse na samo-zatrudnienie, przedsiębiorczość, rozwój spółdzielni i zakładanie własnej firmy;
 - g. Zatrudniać osoby niepełnosprawne w sektorze publicznym;
 - h. Promować zatrudnienie osób niepełnosprawnych w sektorze prywatnym poprzez odpowiednią politykę i środki, w tym akcje afirmatywne, działania motywujące i inne;
 - i. Zapewnić racjonalne dostosowanie miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych;
 - j. Promować zdobywanie przez osoby niepełnosprawne doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy;
 - k. Promować programy, których celem jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym rehabilitacji zawodowej, powrotu do pracy oraz utrzymania zatrudnienia.
2. Państwa-Strony zagwarantują, iż osoby niepełnosprawne nie będą zmuszane do pracy niewolniczej czy też na zasadach poddańczej zależności oraz że będą chronione, na równych zasadach z innymi obywatelami, przed pracą przymusową lub obowiązkową.

Artykuł 28

Adekwatne warunki życia i ochrona socjalna

1. Państwa-Strony uznają prawa osób niepełnosprawnych i ich rodzin do adekwatnych warunków życia, w tym należytego pożywienia, odzieży i mieszkania i do stałej poprawy warunków życia oraz podejmą odpowiednie kroki, aby zabezpieczyć i promować egzekwowanie tych praw bez dyskryminacji wynikającej z niepełnosprawności.

2. Państwa-Strony uznają prawa osób niepełnosprawnych do ochrony socjalnej oraz korzystania z tego prawa bez dyskryminacji, wynikającej z niepełnosprawności oraz podejmą odpowiednie kroki, aby zabezpieczyć i promować egzekwowanie tych praw, w tym kroki mające na celu:
 - a) Zagwarantowanie równego dostępu osób niepełnosprawnych do czystej wody oraz stosownych i dostępnych finansowo usług, urządzeń oraz innych form pomocy zaspokajających szczególnie potrzeby osób niepełnosprawnych;
 - b) Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym, a w szczególności kobietom i dziewczętom niepełnosprawnym oraz osobom starszym, dostępu do programów ochrony socjalnej i programów, których celem jest ograniczanie ubóstwa;
 - c) Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom, żyjącym w warunkach ubóstwa dostępu do pomocy rządowej obejmującej koszty ponoszone w związku z niepełnosprawnością, w tym do stosownych szkoleń, poradnictwa, pomocy finansowej oraz opieki zastępczej;
 - d) Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym dostępu do programów mieszkalnictwa publicznego;
 - e) Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym dostępu doświadczeń i programów emerytalnych.

Artykuł 29

Uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym

Państwa-Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i szansę korzystania z nich na równych zasadach z innymi obywatelami oraz zobowiązują się:

- a) Zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, na równych zasadach z innymi obywatelami, bezpośrednio lub poprzez dowolnie wybranych przedstawicieli, w tym szansę i prawo do głosowania i startowania w wyborach, poprzez między innymi:
- b) Zagwarantowanie, iż procedury, udogodnienia i materiały wyborcze będą odpowiednie, dostępne, zrozumiałe i łatwe w użyciu;
- c) Ochronę prawa osób niepełnosprawnych do udziału w tajnym głosowaniu w wyborach i referendach publicznych, bez zastraszania oraz prawa do startowania w wyborach, pełnienia urzędów i wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach władzy, jak również poprzez umożliwienie osobom niepełnosprawnym, w razie konieczności korzystania z urządzeń pomocniczych i nowych technologii;

- d) Zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym swobody wyrazu woli, jako wyborcom i w tym celu, w razie konieczności, udzielenie zgody na skorzystanie przy głosowaniu z pomocy osoby przez nie wybranej;
- e) Aktywnie promować środowisko, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły skutecznie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym bez dyskryminacji i na równych zasadach z innymi obywatelami i zachęcać osoby niepełnosprawne do uczestnictwa w życiu publicznym, w tym do:
 - Uczestnictwa w pozarządowych organizacjach i stowarzyszeniach związanych z życiem publicznym i politycznym kraju oraz w działalności i administracji partii politycznych;
 - Zakładania i przystępowania do organizacji osób niepełnosprawnych, reprezentujących osoby niepełnosprawne na szczeblach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Artykuł 30

Uczestnictwo w życiu kulturalnym, rekreacji, zajęciach sportowych i innych formach wypoczynku

1. Państwa-Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do uczestnictwa na równych zasadach z innym obywatelami w życiu kulturalnym oraz podejmą stosowne działania, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym:
 - a) Korzystanie z materiałów dotyczących zagadnień kultury w dostępnych formatach;
 - b) Dostęp do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innych form działalności kulturalnej, w dostępnych formatach;
 - c) Dostęp do miejsc, w których odbywają się wydarzenia kulturalne, tj. teatry, muzea, kina, biblioteki oraz do usług związanych z działalnością kulturalną i turystyczną, jak również, na ile jest to możliwe, dostęp do miejsc historycznych i ważnych z punktu widzenia kultury narodowej.
2. Państwa-Strony podejmą odpowiednie działania, celem umożliwienia osobom niepełnosprawnym rozwoju i korzystania ze swojego twórczego, artystycznego i intelektualnego potencjału, nie tylko dla korzyści własnych, ale również dla wzbogacenia społeczeństwa.
3. Państwa-Strony podejmą odpowiednie działania, w zgodzie z prawem międzynarodowym tak, aby akty prawne dotyczące ochrony praw własności intelektualnej, nie stanowiły nieracjonalnej bariery dyskryminującej osoby niepełnosprawne w dostępie do materiałów związanych ze sferą kultury.
4. Osoby niepełnosprawne będą mieć prawo, na równych zasadach z innymi obywatelami, do wsparcia i uznania swojej szczególnej tożsamości kulturowej i językowej, w tym języków migowych i kultury osób niesłyszących.

5. Mając na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa, na równych zasadach z innymi obywatelami, w zajęciach rekreacyjnych, sportowych czy innych formach spędzania wolnego czasu, Państwa-Strony podejmą stosowne działania, aby:
 - a) Promować i zachęcać osoby niepełnosprawne do uczestnictwa w jak najszerszym zakresie, we wszystkich obszarach działalności sportowej, należącej do głównego nurtu życia społecznego;
 - b) Zagwarantować osobom niepełnosprawnym możliwość organizowania, inicjowania i uczestnictwa w działalności sportowej i rekreacyjnej skierowanej do osób niepełnosprawnych oraz zachęcać do zapewniania w tym celu środków, szkolenia i nauki na zasadzie równości.
 - c) Zagwarantować osobom niepełnosprawnym dostęp do miejsc, w których prowadzona jest działalność sportowa, rekreacyjna i turystyczna;
 - d) Umożliwić dzieciom niepełnosprawnym uczestnictwo w zabawach i zajęciach rekreacyjnych i sportowych, w tym w zajęciach organizowanych w ramach systemu szkolnego, na równych zasadach z innymi dziećmi;
 - e) Zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp do usług w zakresie sportu, rekreacji, turystyki i innych form spędzania wolnego czasu.

Artykuł 31

Statystyki i gromadzenie danych

1. Państwa-Strony podejmują się gromadzenia stosownych informacji, w tym danych statystycznych i pochodzących z badań, które umożliwią formułowanie i wdrażanie polityki służącej realizacji postanowień niniejszej Konwencji. Proces gromadzenia i przechowywania informacji będzie:
 - a) Zgodny z prawnie ustanowionymi zabezpieczeniami, w tym prawodawstwem dotyczącym ochrony danych, aby zapewnić poufność i poszanowanie dla prywatności osób niepełnosprawnych;
 - b) Zgodny z normami uznanymi na arenie międzynarodowej, mającymi na celu ochronę fundamentalnych swobód i praw człowieka oraz z zasadami etycznymi, którymi należy się kierować przy gromadzeniu i wykorzystywaniu danych statystycznych.
2. Informacje zgromadzone zgodnie z niniejszym artykułem zostaną odpowiednio skategoryzowane i wykorzystane do oceny wdrożenia zobowiązań podjętych przez Państwa-Strony w ramach niniejszej Konwencji oraz do identyfikowania i podejmowania działań, wobec barier stojących na drodze egzekwowania praw osób niepełnosprawnych.
3. Państwa-Strony przyjmą na siebie obowiązek rozpowszechniania tych danych statystycznych i zapewnią dostęp do nich osobom niepełnosprawnym i innym.

Artykuł 32

Współpraca międzynarodowa

1. Państwa-Strony uznają wagę współpracy międzynarodowej i promocji współpracy międzynarodowej, mającej na celu wsparcie wysiłków na poziomie poszczególnych krajów, ukierunkowanych na realizację celów niniejszej Konwencji oraz podejmą stosowne i skuteczne działania w tym względzie, wspólnie z międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami oraz organizacjami funkcjonującymi w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności z organizacjami osób niepełnosprawnych. W zakres tych działań mogą wchodzić, między innymi:
 - a) Działania mające na celu zagwarantowanie, iż międzynarodowa współpraca, w tym międzynarodowe programy rozwoju, nie będzie wykluczać osób niepełnosprawnych i będzie dla nich dostępna;
 - b) Umożliwienie i wsparcie budowania potencjału, w tym poprzez wymianę i dzielenie się informacjami, doświadczeniami, programami szkoleniowymi i najlepszymi praktykami;
 - c) Ułatwianie współpracy w dziedzinie badań i dostępu do wiedzy naukowej i technicznej;
 - d) Udzielanie pomocy technicznej i ekonomicznej, w tym poprzez ułatwienie dostępu do technologii i dzielenie się dostępnymi i pomocniczymi technologiami oraz poprzez transfer technologii.
2. Postanowienia niniejszego artykułu pozostają bez uszczerbku dla zobowiązań podjętych w ramach niniejszej Konwencji przez każde z Państw-Stron.

Artykuł 33

Wdrożenie i monitoring na szczeblu krajowym

1. Państwa-Strony zgodnie z własnym systemem organizacyjnym, desygnują, co najmniej jedną komórkę w strukturach rządowych do spraw związanych z wdrożeniem niniejszej Konwencji oraz rozważą ustanowienie lub desygnację mechanizmu koordynacyjnego w ramach rządu, który ułatwi powiązane działania w różnych sektorach i naróżnych szczeblach.
2. Państwa-Strony, zgodnie ze swoim systemem prawnymi administracyjnym, będą utrzymywać, umacniać, desygnować lub ustanawiać w ramach swoich struktur ramowy program działania w tym, co najmniej jeden niezależny mechanizm do promowania, ochrony i monitorowania działań wdrożeniowych niniejszej Konwencji. Desygnując lub ustanawiając taki mechanizm, Państwa-Strony uwzględnią zasady odnoszące się do statusu i funkcjonowania krajowych instytucji do spraw ochrony i promowania praw człowieka.

3. Społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności osoby niepełnosprawne i reprezentujące organizacje, będzie zaangażowane w proces monitorowania, wdrażania postanowień niniejszej Konwencji i będzie w nim w pełni uczestniczyć.

Artykuł 34

Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych

1. Zostanie ustanowiony Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych (zwany dalej Komitetem), który będzie spełniał poniżej wymienione funkcje.
2. W chwili wejścia w życie niniejszej Konwencji, Komitet będzie się składał z dwunastu ekspertów. Po dodatkowych sześćdziesięciu ratyfikacjach lub przystąpieniach do Konwencji, członkostwo w Komitecie zwiększy się o sześciu członków, osiągając maksymalną liczbę osiemnastu członków.
3. Członkowie Komitetu będą występować we własnym imieniu, oraz reprezentować wysokie normy etyczne, kompetencje i doświadczenie w obszarze objętym niniejszą Konwencją. Przy nominacji swoich kandydatów, zachęca się Państwa-Strony do uwzględnienia postanowienia zawartego w artykule 4 ust.3 niniejszej Konwencji.
4. Członkowie Komitetu będą wybierani przez Państwa-Strony, z uwzględnieniem zasady równomiernego podziału geograficznego, reprezentacji różnych form cywilizacji i głównych systemów prawnych oraz zrównoważonej reprezentacji płci i uczestnictwa ekspertów wybranych spośród osób niepełnosprawnych.
5. Członkowie Komitetu będą wyłaniani w tajnym głosowaniu z listy osób nominowanych przez Państwa-Strony, będących ich obywatelami, na spotkaniach Konferencji Państw-Stron. Na tych spotkaniach, na których reprezentanci dwóch trzecich Państw-Stron będą stanowić kworum, do Komitetu zostaną wybrane te osoby, które otrzymają największą liczbę głosów i absolutną większość głosów przedstawicieli Państw-Stron, obecnych i biorących udział w głosowaniu.
6. Wstępne wybory będą zorganizowane nie później, niż sześć miesięcy po wejściu w życie niniejszej Konwencji. Przynajmniej cztery miesiące przed datą każdego wyborów Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych prześle list do Państw-Stron z zaproszeniem do przedstawienia nominacji w ciągu dwóch miesięcy. Sekretarz Generalny następnie przygotuje listę nominowanych tą drogą osób, w porządku alfabetycznym z wyszczególnieniem Państwa nominującego danego kandydata, a następnie przedłoży ją Państwom-Stronom niniejszej Konwencji.

7. Członkowie Komitetu będą wybierani na okres czterech lat. Członkom Komitetu przysługuje prawo jednokrotnego ubiegania się o drugą kadencję. Jednakże kadencja sześciu z wszystkich członków wybranych w czasie pierwszych wyborów zakończy się z upływem dwóch lat. Bezpośrednio po pierwszych wyborach, nazwiska tych sześciu członków zostaną wyłonione w drodze losowania przez przewodniczącego spotkania, o którym mowa w ustępie 5 niniejszego artykułu.
8. Wybór kolejnych sześciu członków zostanie dokonany w ramach zwyczajnych wyborów, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami niniejszego artykułu.
9. W razie śmierci lub rezygnacji członka komisji lub deklaracji z jego/jej strony, iż z jakiegoś powodu nie może już dłużej wykonywać swoich obowiązków, Państwo, które nominowało tego członka wyznaczy kolejnego eksperta, który będzie posiadał wymagane kwalifikacje i spełniał wymagania określone w postanowieniach niniejszego artykułu, aby sprawował tę funkcję do końca kadencji.
10. Komitet ustanowi własne procedury postępowania.
11. Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych zapewni odpowiedni personel i udogodnienia konieczne do skutecznego sprawowania funkcji Komitetu w ramach niniejszej Konwencji oraz zwoła jego wstępne zebranie.
12. Za aprobatą Generalnego Zgromadzenia, członkowie Komitetu otrzymają wynagrodzenie ze środków Narodów Zjednoczonych na warunkach określonych przez Zgromadzenie, z uwzględnieniem wagi obowiązków Komitetu.
13. Członkom Komitetu będą przysługiwać udogodnienia, przywileje i immunitety takie, jakie przysługują ekspertom w trakcie misji na rzecz Narodów Zjednoczonych, określone w odpowiednich sekcjach Konwencji dotyczącej przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 35

Sprawozdania Państw-Stron

1. Każde Państwo-Strona przedłoży Komitetowi poprzez Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych obszerne sprawozdanie, dotyczące działań podjętych celem realizacji zobowiązań określonych niniejszą Konwencją oraz postępu, jaki się dokonał w Państwie-Stronie w rezultacie tych działań, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie niniejszej Konwencji.
2. Następnie Państwa-Strony będą przedkładać kolejne sprawozdania przynajmniej, co cztery lata oraz na prośbę Komitetu.
3. Komitet podejmie decyzję, co do wytycznych stosownych do treści sprawozdań.

4. Państwo-Strona po przedłożeniu Komitetowi obszernego wstępnego sprawozdania, nie jest zobowiązane do powtarzania informacji w nim zawartych w kolejnych sprawozdaniach. Przygotowując sprawozdania dla Komitetu, Państwa-Strony powinny stosować zasady jawności i uczciwości oraz mieć wzgląd na postanowienie zawarte w artykule 4ust. 3 niniejszej Konwencji.
5. Sprawozdania mogą wskazywać na trudności i czynniki oddziałujące na stopień realizacji zobowiązań podjętych w ramach niniejszej Konwencji.

Artykuł 36

Analiza treści sprawozdań

1. Treść każdego sprawozdania będzie dokładnie rozpatrywana przez członków Komitetu, którzy będą formułować pod adresem Państw-Stron sugestie i ogólne zalecenia, stosownie do treści sprawozdań. Państwo-Strona może odpowiedzieć na nie, przysyłając informacje Komitetowi, jakie uważa za stosowne. Komitet może zwrócić się do Państw-Stron z prośbą o dalsze informacje odnośnie wdrożenia postanowień niniejszej Konwencji.
2. Jeśli Państwo-Strona znacznie przekroczy termin składania sprawozdania, Komitet może zawiadomić to Państwo o potrzebie dokonania wglądu w proces wdrażania postanowień niniejszej Konwencji w tym Państwie, na podstawie dostępnych Komitetowi wiarygodnych informacji w razie, gdy sprawozdanie nie zostanie złożone w ciągu trzech miesięcy po przesłaniu tego zawiadomienia. Komitet zaprosi Państwo-Stronę, o którym mowa do uczestnictwa w powyższej kontroli w sytuacji, gdy Państwo-Strona przedłoży sprawozdanie w odpowiedzi na zawiadomienie, wówczas zostaną zastosowane postanowienia ustępu 1 niniejszego artykułu.
3. Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych udostępni wszystkie sprawozdania Państwom-Stronom.
4. Państwa-Strony udostępnią sprawozdania szerokiemu ogółowi w swoich krajach oraz umożliwią dostęp do sugestii i ogólnych zaleceń poczynionych, co do treści tych sprawozdań.
5. Komitet, jeśli uzna to za właściwe, przekaze specjalistycznym agencjom, funduszom i programom Narodów Zjednoczonych, jak również innym kompetentnym organom, sprawozdania Państw-Stron, wraz z ewentualnymi spostrzeżeniami i zaleceniami, poczynionymi przez Komitet, aby odnieść się do zawartych w nich prośb o poradę techniczną lub pomoc.

Artykuł 37

Współpraca pomiędzy Państwami-Stronami a Komitetem

1. Każde Państwo-Strona będzie współpracować z Komitetem oraz udzielać pomocy jego członkom w realizacji ich mandatu.

2. W relacjach z Państwami-Stronami, Komitet będzie uwzględniał sposoby i metody umacniania zdolności Państw do wdrażania postanowień niniejszej Konwencji, w tym w drodze współpracy międzynarodowej.

Artykuł 38

Relacje Komitetu z innymi organami

Dbając o skuteczne wdrożenie niniejszej Konwencji oraz, aby zachęcać do współpracy międzynarodowej w sferze objętej niniejszą Konwencją:

- a) Specjalistyczne agencje i inne organy Narodów Zjednoczonych będą miały prawo do reprezentacji w sytuacji, gdy będzie rozpatrywane wdrażanie tych postanowień Konwencji, które wchodzą w zakres ich mandatu. Komitet może zaprosić specjalistyczne agencje i inne kompetentne organy, gdy uzna to za właściwe, do udzielenia porady eksperckiej dotyczącej wdrażania postanowień Konwencji, wchodzących odpowiednio w zakres ich mandatu. Komitet może zaprosić specjalistyczne agencje i inne organy Narodów Zjednoczonych, aby przedstawiły sprawozdania z wdrażania Konwencji w obszarach wchodzących w zakres ich działalności;
- b) Komitet w ramach wypełniania swojego mandatu, będzie się konsultować, jeśli będzie tak potrzeba, z innymi odpowiednimi organami powołanymi w drodze traktatów dotyczących praw człowieka, mając na celu osiągnięcie spójności ich wytycznych, sugestii i ogólnych zaleceń, aby uniknąć powielania i częściowego pokrywania się działań w ramach wypełniania swoich funkcji.

Artykuł 39

Sprawozdanie Komitetu

Komitet będzie przedstawiał sprawozdanie ze swojej działalności Zgromadzeniu Ogólnemu oraz Radzie Gospodarczej i Społecznej, co dwa lata i będzie mógł formułować sugestie i ogólne zalecenia w oparciu o analizę sprawozdań i informacji otrzymanych od Państw-Stron. Te sugestie i ogólne zalecenia zostaną zawarte w sprawozdaniu Komitetu wraz z komentarzami Państw-Stron, jeśli takie zaistnieją.

Artykuł 40

Konferencje Państw-Stron

1. Państwa-Strony będą odbywać regularne spotkania w ramach Konferencji Państw-Stron, aby rozważyć zagadnienia związane z procesem wdrażania niniejszej Konwencji.
2. Nie później, niż w sześć miesięcy po wejściu niniejszej Konwencji w życie, Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych zwoła Konferencję Państw-Stron. Kolejne spotkania będą zwoływane przez

Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych, co dwa lata lub decyzją Konferencji Państw-Stron.

Artykuł 41

Depozytariusz

Depozytariuszem niniejszej Konwencji będzie Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 42

Podpis

Niniejsza Konwencja będzie otwarta do podpisu dla Państw-Stron regionalnych organizacji integracyjnych w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku z dniem 30 marca 2007 r.

Artykuł 43

Zgoda na związanie się niniejszą Konwencją

Niniejsza Konwencja podlega ratyfikacji przez Państwa sygnatariuszy i formalnemu zatwierdzeniu przez regionalne organizacje integracyjne. Każde Państwo i regionalna organizacja integracyjna, nie będące sygnatariuszami Konwencji, będą mogły do niej w dowolnym momencie przystąpić.

Artykuł 44

Regionalne organizacje integracyjne

1. „Regionalna organizacja integracyjna” oznacza organizację utworzoną przez suwerenne państwa danego regionu, której państwa należące do tego regionu przekazały kompetencje w zakresie spraw regulowanych niniejszą Konwencją. Organizacje te poinformują w swoich dokumentach, w których formalnie zatwierdzą niniejszą Konwencję lub zadeklarują przystąpienie do niej, o stopniu swoich kompetencji w odniesieniu do kwestii regulowanych przez niniejszą Konwencję. Następnie zawiadomią depozytariusza o wszelkich znaczących zmianach w zakresie swoich kompetencji.
2. Odniesienia do Państw-Stron w niniejszej Konwencji stosują się do takich organizacji w zakresie ich kompetencji.
3. Żadne dokumenty złożone przez regionalną organizację integracyjną nie będą brane pod uwagę dla celów artykułu 45 ust. 1 oraz artykułu 47 ust. 2 i 3.
4. Regionalne organizacje integracyjne w zakresie swoich kompetencji, mogą skorzystać z prawa do głosowania na Konferencji Państw-Stron z liczbą głosów równą liczbie swoich państw członkowskich, będących stronami niniejszej Konwencji. Regionalna organizacja integracyjna nie może korzystać z prawa głosu, jeśli skorzysta z niego któreś z jej państw członkowskich i vice versa.

Artykuł 45

Uprawnomocnienie się Konwencji

1. Niniejsza Konwencja wejdzie w życie trzydziestego dnia po złożeniu dwudziestego dokumentu ratyfikacyjnego lub akcesyjnego.
2. Dla każdego Państwa lub regionalnej organizacji integracyjnej ratyfikujących, formalnie zatwierdzających lub przystępujących do Konwencji po złożeniu dwudziestego dokumentu ratyfikacyjnego lub akcesyjnego, Konwencja wejdzie w życie trzydziestego dnia po złożeniu przez to Państwo lub organizację swojego dokumentu.

Artykuł 46

Zastrzeżenia

1. Nie dopuszcza się żadnych zastrzeżeń do niniejszego Konwencji, które są niezgodne z jej celem.
2. Zastrzeżenia mogą zostać wycofane w dowolnym momencie.

Artykuł 47

Poprawki

1. Każde Państwo może zaproponować dokonanie poprawek do niniejszej Konwencji i przedłożyć ich propozycję Sekretarzowi Generalnemu Narodów Zjednoczonych. Sekretarz Generalny przekaze proponowane poprawki Państwom-Stronom z prośbą o powiadomienie o ich ewentualnym poparciu dla zwołania konferencji dla rozpatrzenia proponowanych poprawek i podjęcia decyzji, co do ich wprowadzenia w przypadku, gdy w ciągu czterech miesięcy od przekazania informacji o proponowanej poprawce, przynajmniej jedna trzecia Państw-Stron będzie za zwołaniem konferencji, Sekretarz Generalny zwoła konferencję pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. Wszelkie poprawki przyjęte przez większość dwóch trzecich Państw-Stron, obecnych i biorących udział w głosowaniu, zostaną przedłożone przez Sekretarza Generalnego Zgromadzeniu Ogólnemu do zatwierdzenia, a następnie do akceptacji wszystkim Państwom-Stronom.
2. Poprawka przyjęta i zatwierdzona zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu wejdzie w życie trzydziestego dnia po tym, jak liczba złożonych dokumentów potwierdzających akceptację poprawki, osiągnie dwie trzecie liczby Państw-Stron według stanu na dzień przyjęcia poprawki. Następnie, poprawka wejdzie w życie w każdym Państwie-Stronie trzydziestego dnia po złożeniu przez te państwa swoich dokumentów akceptacyjnych. Poprawka będzie obowiązywać tylko w tych krajach, które ją zaakceptowały.
3. Jeśli Konferencja Państw-Stron w drodze konsensusu tak zdecyduje, poprawka przyjęta, zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu, który odnosi się wyłącznie do artykułu 34, 38, 39 i 40 wejdzie w życie dla

wszystkich Państw-Stron trzydziestego dnia od momentu, gdy liczba dokumentów akceptacyjnych osiągnie dwie trzecie liczby Państw-Stron, według stanu na dzień przyjęcia poprawki.

Artykuł 48

Wypowiedzenie

Państwo-Strona może wypowiedzieć niniejszą Konwencję zawiadamiając o tym na piśmie Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych. Wypowiedzenie nabiera mocy w rok od dnia otrzymania zawiadomienia przez Sekretarza Generalnego.

Artykuł 49

Przystępny format

Tekst niniejszej Konwencji będzie dostępny w przystępnych formatach.

Artykuł 50

Autentyczność tekstów

Teksty: arabski, chiński, angielski, francuski, rosyjski i hiszpański niniejszej Konwencji są w równym stopniu autentyczne. Na dowód powyższego, niżej podpisani Pełnomocnicy, upoważnieni do tego przez rządy swoich krajów, złożyli podpisy pod niniejszą Konwencją.

Protokół Fakultatywny do Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych

Państwa-Strony poniższego Protokołu uzgodniły, co następuje:

Artykuł 1

1. Państwo-Strona niniejszego Protokołu uznaje kompetencje Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych w zakresie przyjmowania i rozpatrywania doniesień, bezpośrednio lub w imieniu osób lub grupy osób podlegających jurysdykcji tego państwa, które podają się za ofiary naruszenia przez to Państwo-Stronę któregośkolwiek z praw wymienionych w Konwencji
2. Komitet nie przyjmuje doniesienia, które dotyczy Państwa-Strony niniejszej Konwencji, niebędącego stroną niniejszego Protokołu.

Artykuł 2

Komitet nie przyjmuje doniesienia w sytuacji, gdy:

- a) Doniesienie jest anonimowe;
- b) Doniesienie stanowi naruszenie prawa do przedstawiania zawiadomienia lub pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Konwencji;

- c) Ta sama sprawa została już przez Komitet rozpatrzona lub też dobiegł końca, bądź trwa jeszcze proces rozpatrywania jej w ramach innej procedury międzynarodowego dochodzenia lub rozstrzygania;
- d) Wyczerpane zostały wszystkie środki zaradcze dostępne w kraju, chyba że zastosowanie tych środków nadmiernie się przedłuża lub nie rokuje nadziei na skuteczną pomoc;
- e) Doniesienie jest w oczywisty sposób bezpodstawne lub niewystarczająco uzasadnione;
- f) Fakty, o których mowa w doniesieniu zaistniały przed wejściem w życie niniejszego Protokołu w odniesieniu do danego Państwa-Strony, chyba że ich czas trwania miał miejsce także po tej dacie.

Artykuł 3

Komitet poinformuje drogą poufną właściwe Państwo-Stronę o każdym doniesieniu przedstawionym mu w ramach niniejszego Protokołu. W ciągu sześciu miesięcy powiadomione Państwo-Strona, przedstawi Komitetowi w formie pisemnej wyjaśnienia lub stwierdzenia, informujące o sprawie i o środkach zaradczych ewentualnie przez nie podjętych.

Artykuł 4

1. W dowolnym momencie po przyjęciu doniesienia, a przed orzeczeniem o jego słuszności Komitet może przekazać danemu Państwu-Stronie do pilnego rozpatrzenia prośbę, by Państwo-Strona zastosowało tymczasowe środki zaradcze niezbędne do tego, by uniknąć ewentualnej nieodwracalnej szkody dla ofiary, bądź ofiar przypuszczalnego pogwałcenia.
2. Skorzystanie przez Komitet z opcji wynikającej z ust. 1 nie oznacza orzeczenia o akceptowalności bądź słuszności doniesienia.

Artykuł 5

Komitet rozpatruje doniesienia przedstawione w ramach niniejszego Protokołu na posiedzeniach zamkniętych. Po rozpatrzeniu zawiadomienia Komitet przekazuje zainteresowanemu Państwu-Stronie oraz autorowi doniesienia swoje opinie na jego temat wraz z ewentualnymi zaleceniami.

Artykuł 6

1. Jeżeli Komitet otrzyma wiarygodne informacje wskazujące na poważne, bądź systematyczne łamanie przez Państwo-Stronę praw wymienionych w Konwencji, zwróci się on do Państwa-Strony z prośbą o współpracę przy rozpatrywaniu tych informacji, a w tym celu także o przedstawienie uwag na ich temat.

2. Uwzględniając uwagi przedstawione ewentualnie przez dane Państwo-Stronę oraz wszelkie inne wiarygodne, dostępne sobie informacje, Komitet może wyznaczyć jednego bądź kilkoro swych członków, by przeprowadzili śledztwo i przekazali mu niezwłocznie jego wyniki w wypadku, gdy otrzymano upoważnienie i zgodę Państwa-Strony, w ramach dochodzenia można odbyć również wizytę na jego terytorium.
3. Po rozpatrzeniu wyników takiego dochodzenia Komitet przekazuje te wyniki danemu Państwu-Stronie wraz z wszelkimi komentarzami i zaleceniami.
4. W ciągu sześciu miesięcy od daty otrzymania tych wyników, komentarzy i zaleceń przekazanych przez Komitet, dane Państwo-Strona winno przedstawić Komitetowi swoje uwagi.
5. Dochodzenie takie prowadzone jest w sposób poufny i na każdym etapie postępowania Państwo-Strona proszone jest o współpracę.

Artykuł 7

1. Komitet może zwrócić się do Państwa-Strony z prośbą o dołączenie do sprawozdania przedstawionego w ramach artykułu 35 Konwencji szczegółów na temat wszelkich środków podjętych w odpowiedzi na dochodzenie przeprowadzone w ramach artykułu 6 niniejszego Protokołu.
2. Po upływie sześciomiesięcznego okresu, o którym mowa w artykule 6 ust. 4, Komitet może się zwrócić do danego Państwa-Strony z prośbą o przedstawienie mu informacji na temat środków, podjętych w odpowiedzi na to dochodzenie.

Artykuł 8

Każde Państwo-Strona w chwili podpisywania lub ratyfikowania niniejszego Protokołu, bądź przystępowania do niego może oświadczyć, że nie uznaje kompetencji Komitetu, o których mowa w artykule 6 i artykule 7.

Artykuł 9

Depozytariuszem niniejszego Protokołu będzie Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 10

Niniejszy Protokół będzie otwarty do podpisu dla sygnatariuszy Konwencji: Państw-Stron i regionalnych organizacji integracyjnych w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku od dnia 30 marca 2007 r.

Artykuł 11

Niniejszy Protokół może zostać podpisany przez każde Państwo, które podpisało lub ratyfikowało Konwencję, bądź do niej przystąpiło. Podlega on formalnemu zatwierdzeniu i podpisaniu przez regionalne organizacje integracyjne, które formalnie zatwierdziły lub przystąpiły do Konwencji. Do niniejszego Protokołu może w dowolnym momencie przystąpić każde Państwo lub regionalna organizacja integracyjna, które ratyfikowały lub formalnie zatwierdziły Konwencję, bądź do niej przystąpiły, a które nie podpisały Protokołu.

Artykuł 12

1. „Regionalna organizacja integracyjna” oznacza organizację utworzoną przez suwerenne państwa danego regionu, której państwa należące do tego regionu przekazały kompetencje w zakresie spraw regulowanych niniejszą Konwencją i niniejszego Protokołu. Organizacje te, poinformują w swoich dokumentach, w których formalnie zatwierdzą niniejszą Konwencję i Protokół lub zadeklarują przystąpienie do nich, o stopniu swoich kompetencji w odniesieniu do kwestii regulowanych przez niniejszą Konwencję i Protokół. Następnie zawiadomią depozytariusza o wszelkich znaczących zmianach w zakresie swoich kompetencji.
2. Odniesienia do Państw-Stron w niniejszym Protokole stosują się do takich organizacji w ramach ich kompetencji.
3. Żadne dokumenty złożone przez regionalną organizację integracyjną nie będą brane pod uwagę dla celów artykułu 13 ust. 1 oraz artykułu 15 ust. 2 i 3.
4. Regionalne organizacje integracyjne, w zakresie swoich kompetencji, mogą skorzystać z prawa do głosowania na spotkaniu Państw-Stron, z liczbą głosów równą liczbie swoich państw członkowskich, będących stronami niniejszego Protokołu. Regionalna organizacja integracyjna nie skorzysta z prawa głosu, jeśli skorzysta z niego któreś z jej państw członkowskich i vice versa.

Artykuł 13

1. Niniejszy Protokół wchodzi w życie trzydziestego dnia od daty złożenia u Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych dziesięciu dokumentów ratyfikacji bądź przystąpienia.
2. W odniesieniu do każdego Państwa-Strony lub regionalnej organizacji integracyjnej, które ratyfikowały lub formalnie zatwierdziły niniejszy protokół, bądź przystąpiły do niego po tym, jak wszedł on w życie, nabiera on mocy prawnej trzydziestego dnia od daty złożenia przez to Państwo-Stronę lub organizację integracyjną własnego instrumentu ratyfikacji, potwierdzenia bądź przystąpienia.

Artykuł 14

1. Nie dopuszcza się żadnych zastrzeżeń do niniejszego Protokołu, które są niezgodne z jego celem.
2. Zastrzeżenia mogą zostać wycofane w dowolnym momencie.

Artykuł 15

1. Każde Państwo-Strona może wysunąć propozycję wprowadzenia poprawki do niniejszego Protokołu i przedłożyć ją Sekretarzowi Generalnemu Narodów Zjednoczonych. Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych przekazuje wówczas Państwom-Stronom wszelkie proponowane poprawki z prośbą o powiadomienie o ich ewentualnym poparciu dla zwołania konferencji dla rozpatrzenia proponowanych poprawek i podjęcia decyzji, co do ich wprowadzenia. W przypadku, gdy w ciągu czterech miesięcy od przekazania informacji o proponowanej poprawce, przynajmniej jedna trzecia Państw-Stron będzie za zwołaniem konferencji, Sekretarz Generalny zwoła konferencję pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. Wszelkie poprawki przyjęte przez większość dwóch trzecich Państw-Stron, obecnych i biorących udział w głosowaniu, zostaną przedłożone przez Sekretarza Generalnego Zgromadzeniu Ogólnemu do zatwierdzenia, a następnie do akceptacji wszystkim Państwom-Stronom.
2. Poprawka przyjęta i zatwierdzona zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu wejdzie w życie trzydziestego dnia po tym jak liczba złożonych dokumentów, potwierdzających akceptację poprawki osiągnie dwie trzecie liczby Państw-Stron według stanu na dzień przyjęcia poprawki. Następnie, poprawka wejdzie w życie w każdym Państwie-Stronie trzydziestego dnia po złożeniu przez te państwa swoich dokumentów akceptacyjnych. Poprawka będzie obowiązywać tylko w tych krajach, które ją zaakceptowały.

Artykuł 16

Państwo-Strona może wypowiedzieć niniejszy Protokół zawiadamiając o tym na piśmie Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych. Wypowiedzenie nabiera mocy w rok od dnia otrzymania zawiadomienia przez Sekretarza Generalnego.

Artykuł 17

Tekst niniejszego Protokołu będzie dostępny w przystępnych formatach.

Artykuł 18

Teksty arabski, chiński, angielski, francuski, rosyjski i hiszpański niniejszego Protokołu są w równym stopniu autentyczne. Na dowód powyższego, niżej podpisani Pełnomocnicy, upoważnieni do tego przez rządy swoich krajów, złożyli podpisy pod niniejszym Protokołem.

Konsekwencje ratyfikacji Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych przez Polskę dla osób niepełnosprawnych

W odniesieniu do Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych trzeba przyznać, że polskie prawo zapewnia obecnie znakomitą większość praw w niej zapisanych. Jednak, nie likwiduje to wielu barier. W dobie Internetu i komunikacji bezprzewodowej, najłatwiej będzie zapewnić na przykład prawo do komunikacji czy edukacji. Trudno jest jednak zapewnić wszystkim niepełnosprawnym, chociażby prawa dotyczące wolności i swobody poruszania się, dostępności do obiektów publicznych.

Osoby niepełnosprawne są niejako „uwięzione” na wózkach inwalidzkich w budynkach bez wind. Podziemne przejścia w ważnych węzłach komunikacyjnych nie mają często zjazdów dla wózków. Metro dopiero po wypadku niewidomego przyłożyło się do poprawnych oznakowań. Publiczne budynki, tj. np. teatry czy urzędy nie są przystosowane dla niepełnosprawnych. PKP od niedawna dostosowuje do takich potrzeb swoje dworce.

Przykładów barier, jakie w Polsce stoją przed osobami niepełnosprawnymi można wymieniać wiele. Trzeba przyznać, że zaczęło się zmieniać na lepsze i w przyszłość można patrzeć z optymizmem. Niepełnosprawnym w domaganiu się swoich praw, nie tylko w Polsce wspiera teraz Konwencja ONZ, chociaż niektórych zaniedbań z przeszłości nie da się już odwrócić.

Ratyfikacja Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych oznacza dla osób dotkniętych niepełnosprawnością, że mają dodatkowy argument w walce z barierami, jakie pojawiają się na ich drodze w codziennym życiu.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Art. 52 ust. 1 i 2.

Dz.U nr 46, poz. 201.

Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.

Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

Dz.U Nr 6, poz. 77 ze zm.

Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

Dz.U. Nr 96, poz. 861 ze zm.

Dz.U. 89.29.154 z dnia 23 maja 1989 r., z późn. zm.

Dz.U. 89.29.154 z dnia 23 maja 1989 r., z późn. zm.

Dz.U. z 2009r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

Opracowania:

Abramowski E., *Pisma. Pierwsze zbiorowe wydanie dzieł treści filozoficznej i społecznej*, Nakładem Związku Polskich Stowarzyszeń Spożywców, t. 1., Warszawa 1924.

Andrzejewski A., *Budownictwo i inwestycje w krajach socjalistycznych*, Warszawa 1966.

Andrzejewski A., *Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej* [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, wyd. 3, Warszawa 1979.

Anioł W., „Międzynarodowy wymiar polityki społecznej” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.

Anioł W., *Narody zjednoczone wobec problemów społecznych*, Warszawa 1988.

Auleytner J., *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Warszawa 1990.

Auleytner J., „Polityka społeczna w gospodarce rynkowej – przykład niemiecki” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.

Auleytner J., *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*, Warszawa 1994.

Auleytner J., *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, Warszawa 1995.

Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2004.

Barczyński A., *Koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2008.

- Baron-Wiaterek M., „Formalno-prawne podstawy zarządzania sferą pomocy osobom niepełnosprawnym” [w:] L. Frąckiewicz, W. Koczur (red.) *Niepełnosprawni a praca*, Wyd. AE, Katowice 2004.
- Baron-Wiaterek M., „Konstytucyjno-prawne aspekty zabezpieczenia praw społecznych osób niepełnosprawnych” [w:] L. Frąckiewicz, W. Koczur (red.) *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, Wyd. AE, Katowice 2006.
- Baron-Wiaterek M., „Prawne podstawy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych” [w:] L. Frąckiewicz (red.) *Przeciw wykluczeniu osób niepełnosprawnych*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2008.
- Baron-Wiaterek M., „Samorząd terytorialny a osoby niepełnosprawne” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1994.
- Bayliss B., „Modele integracji społecznej” [w:] J. Bogucka, M. Kościel-ska (red.), *Wychowanie i nauczanie integracyjne*, Wyd. MEN, Warszawa 1996.
- Biała Księga Europejskiej Polityki Społecznej, Wyd. Komisji Europejskiej, Bruksela 1994.
- Biegaliński S., *Elementy filozofii społeczno – ekonomicznej w Bogactwie narodów A. Smitha*.
- Bratkowski P., *Znormalizowani aż do bólu*, „Gazeta Wyborcza”, 15 VII 1998.
- Cazes B., *Qualite de la vie choixcollectifs*, „Consommation” 1972, nr 2.
- Cekiera C., Sołtysiak T., „Determinanty zwichniętej samorealizacji w podkulturze skinów” [w:] *Drogi samorealizacji...*, Wyd. Archeus, 2000.
- Cekiera C., *Toksykomania*, Warszawa 1985.
- Chałasiński J., *Społeczeństwo i wychowanie*, Warszawa 1948.
- Chłopecki J., *Ciągłość, zmiana i powrót. Szkice z socjologii wychowania*, Rzeszów 1993.
- Cichowicz M., „Kapitalizmu model liryczny” [w:] M. Koseła (red.) *Młodym być – Młodzież szkolna 1992*, Warszawa 1993.
- Commission of the European Community (1992), *Council Recommendation of 24. 6. 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems*, „Official Journal of the European Community”, 26 August.
- Czajka S., *Zarys polityki społecznej*, Warszawa 1986.
- Czajkowski M. (pseudonim), *Socjalizm a państwo*, Lwów 1904.
- Daszyńska-Golińska Z., „Czym jest polityka społeczna” [w:] *Polityka społeczna (economiesociale)*, Warszawa 1933.
- Deklaracja z Salamanki, Salamanka 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Zakamycze 2003.

- Dzienio K., Latuch M., *Polityka ludnościowa europejskich krajów*, wyd. 3, Warszawa 1983.
- Dziewięcka-Bokun L., Mielecki J., *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1997.
- Dziewięcka-Bokun L., „Ewolucja polityki społecznej” [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki (red.), *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1997.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999.
- Encyklopedia PWN*, Warszawa 1985, t. 3.
- EQAL, Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Folder Informacyjny.
- Fatyga B., „Wszystko byłoby z nami w porządku gdyby nie rzeczywistość” [w:] M. Koseła (red.), *Młodym być – Młodzież szkolna*, Warszawa 1993.
- Fatyga B., Sierosławski J., *Uczniowie i nauczyciele o stylach życia młodzieży i narkotykach*, Warszawa 1999.
- Federacja Organizacji Służebnych. Sytuacja osób z niepełnosprawnością: http://mazowia.org.pl/files/sytuacja_osob_z_niepelnosprawnoscia. (dostęp: 28.03.2013)
- Fluderska G., „W lustrze sondażu” [w:] B. Fatyga, A. Tyszkiewicz (red.), *Dzisiejsza młodzież*, Warszawa 1997.
- Frąckiewicz L., „Charakterystyka osób niepełnosprawnych” [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Niepełnosprawni w środowisku społecznym*, Wyd. AE, Katowice 1999.
- Frąckiewicz L., *Potrzeby społeczne i ich hierarchia*, Warszawa 1984.
- Frąckiewicz L., *Polityka ochrony zdrowia*, Warszawa 1983.
- Friedman M. i R. *Wolny wybór*, Sosnowiec 1996.
- Frieske K., Sobiech R., *Narkomania: interpretacje problemu społecznego*, Warszawa 1987.
- Frieske K., Sobiech R., *Pijaństwo. Interpretacje problemu społecznego*, Warszawa 1984.
- Gaberle A., *Patologia społeczna*, Warszawa 1993.
- Gabryszak R., Magierek D., *Europejska polityka społeczna*, Wyd. Difin SA, Warszawa 2011.
- Galbraith J. K., *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1979.
- Galbraith J. K., *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, Warszawa 1999.
- Gańczarczyk A., *Orientacje życiowe młodzieży w warunkach transformacji ustroju*, Katowice 1994.
- Garlicki J., *Spółeczeństwo przyszłości*, Warszawa 1995.
- Giermanowska E., „Praca, bezrobocie, kształcenie – szanse i możliwości wyboru” [w:] B. Fatyga, A. Tyszkiewicz (red.), *Dzisiejsza młodzież – stereotypy i rzeczywistość po 1989 r.*, Warszawa 1997.

- Gobin C., *Fatszerze Europy socjalnej*, „Le Monde Diplomatique”, nr 2, 2006.
- Golinowska S., *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, Warszawa 1996.
- Golinowska S., „Wykuwanie Europejskiego Modelu Społecznego” [w:] *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, Warszawa-Katowice 2010.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Polityka społeczna wobec ubóstwa. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 1996.
- Gołębiowski E., *Społeczno – kulturalne aspiracje młodzieży*, Warszawa 1966.
- Gough I., *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London 1979.
- Górniewicz J., „Społeczne i osobowościowe bariery samorealizacji młodzieży zdolnej” [w:] L. Niebrzydowski (red.) *Drogi samorealizacji młodzieży dorastającej*, Łódź 1997.
- Grzegorzczak A., *Mała propedeutyka filozofii naukowej*, Warszawa 1989.
- Grzegorzczak K., *O pojęciu wartości w antropologii kultury* [w:] „Studia Socjologiczne” 1971, nr 1.
- Hochfeld J., *Studia o marksistowskiej teorii społeczeństwa*, Warszawa 1963.
- Hume D., *Eseje z dziedziny moralności i literatury*, tł. T. Tatarkiewiczowa, wstęp W. Tatarkiewicz, Warszawa 1752.
- Informator. Przewodnik Osoby Niepełnosprawnej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2008.
- Introduction to social security*, Genewa 1970.
- Jan Paweł II Encyklika, *Centesimus Annus*.
- Janicki J., *Bunt czy przystosowanie. Współczesna młodzież Zachodu*, Warszawa 1981.
- Janicki J., *Niepokoje młodzieży Zachodu*, Warszawa 1972.
- Jarosz A., Leśniak-Moczuk K., *Polityka regionalna*, Rzeszów 1998.
- Jawłowska A., Grotowski B., *Młodzież w procesie przemian*, Warszawa 1997.
- Jung B., *Postkomunistyczne pokolenie*, Warszawa 1995.
- JUNIOR. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. PFRON.
- Kaleta A., *Młodzież w perspektywie społeczeństwa przemysłowego*, Toruń 1993.
- Kańtoch B., Szatur-Jaworska B., „Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Kępiński A., *Rytm życia*, Kraków 1972.

- Kida J., *Polityka społeczna. Wybór tekstów źródłowych, część I*, Radom 1999.
- Kłoskowska A., *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, Warszawa 1964.
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Warszawa 1981.
- Konarska I., „Przegląd Tygodniowy”, 9.10.1996.
- Konwencja o Prawach Dziecka. Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.
- Kosikowski J. C., Ruśkowski E., Borodo A., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Kowalak T., Leś E., „Kwestia ubóstwa” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Kowalczyk S., *Liberalizm i jego filozofia*, Katowice 1995.
- Krajewski Z., *Unia europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej*, Warszawa 2008.
- Krawiec A., Moczuk E., *Zjawisko narkomanii w Polsce i w województwie w latach 1990 – 95 na podstawie danych policyjnych*, Rzeszów 1996.
- Kroszel J., *Podstawy polityki społecznej w gospodarce rynkowej*, Opole 1994.
- Krzczkowski K., *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź 1947.
- Krzywicki L., *Wstęp do historii ruchów społecznych*, Warszawa 1936.
- Księżopolski M., „Europejski model socjalny” [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny (red.) *Polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Księżopolski M., „Modele polityki społecznej” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna w Polsce. Synteza badań*, Warszawa 1990.
- Księżopolski M., Szylo-Skoczny M., *Polityka społeczna. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 1991.
- Kurzynowski A., „Polityka rodzinna – stan i potrzeby” [w:] J. Auleytner (red.), *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, Warszawa 1995.
- Lavalette M., Pratt A., *Polityka społeczna. Teorie pojęcia problemy*, Warszawa 2010, s. 327.
- Legowicz J., *Zarys historii filozofii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1986.
- Leksykon PWN*, Warszawa 1972.
- Leksykon rynku pracy*, Wyd. KUP, Warszawa 1997.
- Lewowicki T., *Aspiracje dzieci i młodzieży*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1987.
- Łaniec J., *Świadomość ekonomiczna młodzieży*, Olsztyn 1993.
- Łoś M., *Aspiracje a środowisko*, Warszawa 1972.
- Łukaszewicz Ł., *Aspiracje wielkomiejskiej młodzieży robotniczej pochodzenia wiejskiego*, Poznań 1973.

- Maciarz A., *Bariery społecznej integracji*, Oficyna Wydawnicza IMPULS, Kraków 1999.
- Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych dla pracowników terenowych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 1999.
- Majka J., *Etyka społeczna i polityczna*, Warszawa 1993.
- Majka J., *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1987.
- Malikowski M., *Praca socjalna i pomoc społeczna. Aspekty teoretyczne – Kształcenie – Aplikacja*, Rzeszów 1999.
- Marczuk S., „Pojęcie wartości w socjologii polskiej” [w:] J. Lipiec (red.), *Człowiek i świat wartości*, Kraków 1982.
- Markiewicz S., *O społecznej nauce Kościoła*, Warszawa 1983.
- Masłow A. H., *W stronę psychologii istnienia*, Warszawa 1986.
- Matuszewicz Cz., *Psychologia wartości*, Warszawa – Poznań 1975.
- Mellibruda J., *Alkohol a młode pokolenie Polaków u progu XXI wieku*, „Świat Problemów” nr 2, 2000.
- Merton R. K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, (tłum.) E. Morawska i J. Wertenstein-Żuławski, Warszawa 1982.
- Miazgał E., Wieczorek M., *Od pepkówki do stypy*, „Gazeta Olsztyńska” z dnia 28 – 30. 11. 1997.
- Milczarek D., „Subsydiarność – próba bilansu” [w:] *Subsydiarność*, Wyd. CE UW, Warszawa 1998.
- Miszalska A., *Reakcje społeczne na przemiany ustrojowe*, Łódź 1996.
- Moczuk E., *Współczesna mapa problemów narkomanii w Polsce*, „Problemy Alkoholizmu”, nr 8-9, 1996.
- Modliński E., *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968.
- Możdżeńską-Mrozek D., Szyłko-Skoczny M., „Kwestia bezrobocia” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Neusch M., *U źródeł współczesnego ateizmu*, Paryż 1980.
- Nieciński W., „Kwestia mieszkaniowa” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Niklewicz K., *Wywołałeś mnie do tablicy*, „Gazeta Wyborcza”, nr 10, 1999.
- Oleńki M., *Instrumenty polityki społecznej socjalizmu*, Warszawa 1978.
- Olszak-Krzyżanowska B., *Młodzież wobec nowych wyzwań*, Zielona Góra 1992.
- Orliński W., *Dwie strony bejsbola*, „Gazeta Wyborcza”, 19 I 1999.
- Ossowski S., „Konflikty niewspółmiernych skal wartości” [w:] *Dzieła. Z zagadnień psychologii społecznej*, t. 3, Warszawa 1967.
- Ostaszewska A., *Bezprawna reklama*, „Świat Problemów” nr 5, 1998.
- Ożóg T., *Nauki społeczne o młodzieży*, Lublin 1994.

- Partycki S., *Elementy społeczne w społecznej gospodarce rynkowej*, Lublin 1996.
- Partycki S., *Społeczne funkcje rynku*, Lublin 1998.
- Perwenis J., *Postępowanie z uzależnionymi od narkotyków*, „Problemy Opiekuńczo Wychowawcze”, nr 1, 1998.
- Petrović S. P., *Narkotyki i człowiek*, Warszawa 1988.
- Piątek T., *Żyj kolorowo*, „Gazeta Wyborcza”, 6-7 II 1999.
- Pilotażowy program „Aktywny samorząd”:
<http://www.pfron.org.pl/porta1/pl/> (dostęp: 19.03.2013).
- Piotrowski J., „Społeczne problemy rodziny” [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Pisz Z., *Zadania społeczne*, Wyd. AE, Wrocław 1996.
- Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańsk 1993.
- Pomóż nam żyć normalnie a nie specjalnie*. Folder promocyjny, Jarosław 2012.
- Program „Wsparcie Inicjatyw”. Podstawa prawna programu: Art. 47 ust. 1 pkt. 4 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
- Przećławska A., *Młodzi Polacy u progu nadchodzącego wieku*, Warszawa 1997.
- Rajkiewicz A., *Społeczeństwo polskie w latach 1989 – 1995/96 (zagadnienia polityki społecznej)*, Warszawa 1997.
- Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M., *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Katowice 1998.
- Ritson B., *Lokalne działania dotyczące problemów alkoholowych*, Warszawa 1997.
- Rosset E., „Polityka społeczna a demografia w Polsce” [w:] A. Rajkiewicz (red.) *Polityka społeczna*, Warszawa 1976.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 96, poz. 861 ze zm.
- Rychliński S., *Badania środowiska społecznego. Podstawowe zagadnienia metodologiczne*. Warszawa 1932.
- Rychliński S., *Polityka społeczna*, „Wybór Pism”, Warszawa 1976.
- Rychliński S., *Polityka społeczna*, „Wiedza i Życie” z. 4, 1938.
- Rysz-Kowalczyk B., „Skale polityki społecznej” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Scharpf W., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity* „Journal of Common Market Studies”, 40(4): 645-670, 2002.

- Siciński A., „Styl życia. Problemy pojęciowe i teoretyczne” [w:] A. Siciński (red.) *Styl życia. Koncepcje i propozycje*, Warszawa 1976.
- Siciński A., *Formułowanie prognoz a planowanie społeczne*, Kultura i Społeczeństwo 1968, nr 4.
- Sierosławski J., *Jak pijemy alkohol?*, „Świat Problemów” nr 5, 1998.
- Sierosławski J., *Na polskiej scenie*, „Świat Problemów” nr 7-8, 1999.
- Sierosławski J., Zieliński A., *Rodzice coraz częściej pozwalają pić*, „Świat Problemów”, nr 4, 1999.
- Skarbek F., *Ogólne zasady nauki gospodarstwa domowego*, Warszawa 1959.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, ks. III, Warszawa 1954.
- Staszczak Z., *Słownik etnologiczny*, Warszawa 1987.
- Statut Caritas Archidiecezji Warszawskiej, *Cele i zadania Caritas AW*, §5.: <http://www.warszawa.caritas.pl/> (dostęp: 27.03.013).
- Stępień E., Wojcieszek K., *Alkohol a polska młodzież. Raport 1994*, Warszawa 1995.
- Supińska J., „Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.) *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Supińska J., „Wartości i prawa człowieka w polityce społecznej” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991.
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, t. 1, Warszawa 1981.
- Szarfenberg R., „Kwestia zdrowia” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Szawiel T., *Rynek i demokracja*, „Gazeta Bankowa”, nr 13, 1997.
- Szczepaniak M., „Zadania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” [w:] *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, nr 3, Warszawa 2010.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970.
- Szczepański J., *Rozważania o konsumpcji i polityce społecznej*, Warszawa 1978.
- Szmagański J., *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna (przykład amerykański)*, Warszawa 1996.
- Szpor G., Martysz C., Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Info Trade, Gdańsk 2001.
- Szturm de Sztrem T., *Instytut Gospodarstwa Społecznego 1920 – 1944*, Warszawa 1959.
- Żubert W., *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973.
- Żylko-Skoczny M., *Polityka społeczna w świadomości społecznej. Raport z badań sondażowych*, Warszawa 1995.

- Świda-Zięba H., *Wartości egzystencjalne młodzieży lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 1998.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 1, t. 2, Warszawa 1999.
- Thomas W., Znaniecki F., *Chłop polski w Europie i Ameryce*, t. 1, Warszawa 1977.
- Thurrow Lester C., *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, (tłum.) L. Czyżewski, Wrocław 1999.
- Titmuss R., *Essays on 'The Welfare State'*, 2nd ed., London 1963.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1987.
- Tymowski A., „Warunki bytu rodzin” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.) *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Tysza A., *Uczestnictwo w kulturze. O różnorodności stylów życia*, Warszawa 1971.
- Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. (Dz.U. 89.29.154 z dnia 23 maja 1989 r., z późn. zm.). Internetowy System Aktów Prawnych.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
- Wakar A., *Prace ekonomiczne Władysława Zawadzkiego*, t. 1, „Ekonomista” 1939.
- Warunki Realizacji Podstawowych Usług:
[https://docs.google.com/viewer/www.gdansk.pl/\(dostęp:27.03.2013\)](https://docs.google.com/viewer/www.gdansk.pl/(dostęp:27.03.2013)).
- Wojciechowski M., *Psychologia narkomanii, czyli jak do tego dochodzi, że ktoś się uzależnia*, Warszawa 1993.
- Wujec P., *Na wyspie skarbów*, „Gazeta Wyborcza” nr 7, 1999.
- Załuska M., Boczoń J., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie polskim*, Warszawa 1996.
- Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej*, Warszawa 1996.
- Zawadzki W., *Polska polityka socjalna a gospodarstwo społeczne*, Kraków 1927.
- Zmiany art.32 ust. 1 pkt. 4 oraz art. 26a ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wprowadzone postanowieniami art.131 pkt. 2 i 5 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- Zrałek M., Frączkiewicz-Wronka A., *Niepełnosprawni w działaniach samorządu terytorialnego*, WSP TWP, Warszawa 2002.
- Żołędowski C., „Problemy ludnościowe” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka Społeczna*, Katowice 1998.