

Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne

Referat wygłoszony na konferencji „Bezpieczeństwo socjalne” w Ustroniu 2003

Dr Ryszard Szarfenberg
r.szarfenberg@uw.edu.pl
Instytut Polityki Społecznej

Temat konferencji wydał mi się interesujący z kilku względów. Po pierwsze, prowadziłem w Instytucie Polityki Społecznej kursowy wykład na temat zabezpieczenia społecznego. Po drugie, bezpieczeństwo uznawane jest czasem za jedną z zasadniczych wartości polityki społecznej, czego potwierdzenie znajdujemy m.in. u G. Espinga-Andersena, który politykę społeczną określał jako system zarządzania ryzykiem. W literaturze ubezpieczeniowej w taki właśnie sposób definiuje się ubezpieczenie. W ten sposób można utożsamiać politykę społeczną z ubezpieczeniem. Po trzecie, tematyka ryzyka stała się na tyle popularna wśród współczesnych socjologów, że jedna z autorek polskiej Encyklopedii Socjologii (Zofia Słońska w haśle „Choroba”) zasugerowała, że jest to już prawie obsesja. Spójrzmy chociażby na ostatnio przetłumaczone książki A. Giddensa (*Nowoczesność i tożsamość*) czy U. Becka (*Społeczeństwo ryzyka*). Zakładam oczywiście, że zagadnienia bezpieczeństwa i ryzyka są ze sobą dość ściśle powiązane.

Postanowiłem połączyć moje zainteresowania zabezpieczeniem społecznym z refleksją na temat wykluczenia społecznego. Na taką decyzję wpłynęło z kolei to, że w IPS prowadziłem też wykład monograficzny na temat marginalizacji i wykluczenia społecznego. Nie bez znaczenia są też obowiązki ekspercko-sekretarskie, jakie pełnię przy jednej z grup roboczych Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej¹. Zadaniem tego Zespołu jest przygotowanie założeń Narodowej Strategii Integracji Społecznej, która z kolei będzie podstawą do przygotowania Narodowego Planu Integracji Społecznej. Są to instrumenty włączania Polski w europejski Proces Inkluzji Społecznej (*Social Inclusion Process*), który jest jednym z elementów Strategii Lizbońskiej UE.

Za motto dla referatu wybrałem cytat jednego z artykułów Ruth Levitas, zamieszczonego w książce *Breadline Europe* (2000). Oto on: „Powszechnie zakłada się dzisiaj, że wykluczenie społeczne nie jest stanem, ale procesem. Otóż, nie jest ani jednym, ani drugim, jest pojęciem mniej lub bardziej użytecznym w opisywaniu i wyjaśnianiu rzeczywistości”. Wybrałem ten cytat m.in. dlatego, że podzielał na mnie bardzo orzeźwiająco po licznych lekturach, w których pod hasłem „wykluczenie społeczne” przedstawiano najrozmaitsze problemy i zbiorowości, bez specjalnej refleksji teoretycznej czy aksjologicznej. Tylko jeden przykład z dziedziny oceny owej różnorodności – H. Silver wyróżniła 23 zbiorowości (w tym zarówno odbiorców pomocy społecznej, jak i uprawnionych do niej, ale nie otrzymujących świadczeń), które w ramach tego tematu były i są opisywane (1995). Ponadto słowa Levitas skłaniają do dystansu i refleksji nad pojęciami, co jest moim ulubionym zajęciem. Mam nadzieję, że naukowe znaczenie wyników tego typu czynności jest nie do przecenienia. Jedną z koncepcji tej autorki wykorzystam również w dalszej części referatu.

Na początek sformułuję kilka uwag na temat bezpieczeństwa i bezpieczeństwa socjalnego. J. Supińska w jednym ze swoich artykułów postawiła hipotezę, że zasadnicze dla polityki społecznej wartości to bezpieczeństwo i równość (1999). Niezależnie od prób uprawdopodobnienia lub obalenia tej hipotezy, uważam za możliwe połączenie tych dwóch tematów, do czego zainspirowało mnie słynne pytanie A. Sena o przedmiot równości – *equality of what*, czyli - równość czego? (2000). Odpowiadam – równość bezpieczeństwa. Właśnie w tym wymiarze powinniśmy równość postulować oraz wykorzystywać ją jako kategorię analityczną.

Rozważmy jednak najpierw definicyjne rozstrzygnięcia profesor Supińskiej w odniesieniu do pojęcia bezpieczeństwa. Odwołała się ona do wolności negatywnej oraz do pojęcia zagrożenia i w tej konwencji zdefiniowała bezpieczeństwo jako wolność od zagrożeń (1991). Przeskok na poziom bezpieczeństwa socjalnego wymaga tu tylko dodania, że chodzi o zagrożenia socjalne, czyli takie, których „skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania”, jak to określił M. Książopolski w *Leksykonie polityki społecznej*.

Uznaję takie ujęcie bezpieczeństwa za niewystarczające, gdyż w definiowaniu odwołujemy się do antonimu definiendum. Jest to więc definicja negatywna w rodzaju „dobro to brak zła” czy „zdrowie to brak choroby” i całą uwagę przenosi na pojęcie zagrożenia. Wspomniany profesor Książopolski zdefiniował jednak również „bezpieczeństwo społeczne”, którego częścią było

¹ Więcej informacji na temat działania tego Zespołu patrz: www.mpips.gov.pl/reintegracja/.

bezpieczeństwo socjalne w sensie, o którym wspominałem. Drugi element bezpieczeństwa społecznego miał już jednak charakter pozytywny. Chodziło mianowicie o „istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek”, co wydaje się być wyraźnym nawiązaniem do drugiego rodzaju wolności – wolności pozytywnej, jakże istotnej idei dla filozofii polityki społecznej. W tym też duchu można zdefiniować aspekt socjalny bezpieczeństwa społecznego, np. jako „istnienie realnych gwarancji minimalnie wystarczających środków utrzymania”, co jest realizowane z mniejszym lub większym powodzeniem w wielu państwach UE pod postacią minimalnego dochodu gwarantowanego. Nawiasem mówiąc w Polsce próbowano wprowadzić instytucję tego rodzaju, czego mizerną pozostałością jest obecna struktura zasiłku okresowego określona w ustawie o pomocy społecznej.

Mielibyśmy więc bezpieczeństwo społeczne zdefiniowane z odwołaniem się do koncepcji wolności pozytywnej i składające się z dwóch elementów: bezpieczeństwa socjalnego i bezpieczeństwa rozwojowego (tak proponuję nazwać drugi element wprowadzony przez M. Książkowskiego). Wolność pozytywna wyzwala myślenie o pozytywnych uprawnieniach, co jest konstytutywne dla idei praw socjalnych. Realizacja tych praw wymaga środków takich, jak zabezpieczenie społeczne, rozumiane tu szeroko, jako środki osiągnięcia bezpieczeństwa społecznego.

Wracając do oryginalnej propozycji J. Supińskiej. Interpretuje ona swoją definicję bezpieczeństwa w taki oto sposób: jeżeli możemy zasadnie stwierdzić, że nie grozi nam znaczne i trwałe pogorszenie sytuacji w przyszłości, to jesteśmy bezpieczni. Uważam, że jest to koncepcja nieco zbyt wymagająca, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę otwarty charakter przyszłości. Łatwiejsze do spełnienia byłoby może kryterium zasadnego stwierdzenia, że w razie potrzeby możemy liczyć nie tylko na siebie, rodzinę, dobroczynność lub rynek, ale również na świadczenia społeczne. Stwierdzenie takie jest zasadne, gdy system zabezpieczenia społecznego ma powszechny zakres podmiotowy i wyczerpujący zakres przedmiotowy. Należy zwrócić uwagę na dwa istotne wymiary tego zagadnienia: formalny i realny. Otóż, zabezpieczenie społeczne powinno być uprawnieniem wszystkich obywateli, a uprawnienie to powinno być skutecznie realizowane w razie potrzeby.

Jak w tym świetle rozumieć równość bezpieczeństwa? W wymiarze formalnym nierówność polega na tym, że jedne zbiorowości są uprawnione do zabezpieczenia społecznego, a inne nie. Nieakceptowane różnice mogą występować również wtedy, gdy zakres przedmiotowy zabezpieczenia dla jednych jest szerszy, a dla innych węższy. Jeżeli chodzi o wymiar realny, od dawna podkreślano, że formalnemu równouprawnieniu mogą towarzyszyć znaczne nierówności w wielu innych wymiarach, zasadniczo decydujące o możliwości i warunkach korzystania z uprawnień.

Podsumowując tę część mojego wystąpienia, bezpieczeństwo proponuję zdefiniować wyłącznie w kategoriach wolności pozytywnej w sensie istnienia warunków umożliwiających formalny i rzeczywisty dostęp do zabezpieczenia. W zależności od sfery, jaka nas interesuje możemy wyróżnić bezpieczeństwo socjalne i rozwojowe, które jako całość można nazywać bezpieczeństwem społecznym. W każdym z tych przypadków mamy odpowiednie rodzaje zabezpieczenia, czyli zabezpieczenie socjalne i zabezpieczenie rozwojowe.

Równość bez określenia wymiaru porównań jest pojęciem niedookreślonym, dlatego w świetle hipotezy J. Supińskiej można stwierdzić, że wymiarem tym w kontekście polityki społecznej jest bezpieczeństwo społeczne. W związku z tym możemy wyróżnić równość socjalną i równość rozwojową jako wartości lub kategorie analityczne.

Na tym tle przedstawię teraz kilka wątków z dyskusji na temat wykluczenia społecznego. Często książkę Rene Lenoira z 1974 roku pt. *Wykluczeni. Jeden Francuz na dziesięciu* wspominana się jako początek kariery tego pojęcia. Niekiedy interpretuje się jej przesłanie jako wyraz przekonania, że wykluczenie społeczne należy rozważać w kontekście systemu zabezpieczenia socjalnego. Wykluczonymi są zaś ci, którzy z różnych względów, a przede wszystkim z powodu problemów z zatrudnieniem, nie nabyli uprawnień socjalnych. Podobną perspektywę spotkałem w jednej z publikacji angielskich, gdy analizowano wykluczenie i luki systemu Beveridge'a (1994). W

świetle powyższych uwag oznacza to, że system zabezpieczenia społecznego pod względem zakresu podmiotowego i/lub przedmiotowego nie jest pełny, a więc nie został spełniony podstawowy warunek by uznać, że w danym społeczeństwie istnieje bezpieczeństwo społeczne, przynajmniej w formalnym wymiarze.

Jeżeli ponadto przyjmiemy, że bezpieczeństwo społeczne, jak i wykluczenie społeczne są stopniowalne i mierzalne, to wynika z tego, że powinny być silnie skorelowane ujemnie w dzisiejszych społeczeństwach, tzn. wzrostowi bezpieczeństwa społecznego towarzyszy spadek wykluczenia społecznego i odwrotnie. Powinniśmy jednak pamiętać, że formalne bezpieczeństwo społeczne nie oznacza automatycznie doskonałej skuteczności zabezpieczenia społecznego. Dlatego wspomniana zależność miałaby miejsce głównie w sferze realnej.

Levitas wyróżniła trzy główne dyskursy o wykluczeniu społecznym w Wielkiej Brytanii. Każdy z nich można powiązać z bezpieczeństwem społecznym lub jednym z jego elementów.

W pierwszym dyskursie, który Levitas nazywa redystrybucyjnym, przedstawia się wykluczenie społeczne jako konsekwencję ubóstwa relatywnego. W ujęciu P. Townsenda jest to taki brak szeroko rozumianych zasobów, który uniemożliwia uczestniczenie w normalnych dla danej społeczności aktywnościach. W związku z tym należy zwiększać zasoby, które są do dyspozycji jednostki i społeczności, co będzie ograniczało ubóstwo, a tym samym wykluczenie. Zabezpieczenie społeczne jest jednym z najważniejszych instrumentów osiągnięcia tego celu. Taki właśnie wniosek wynika również z mojej analizy.

Drugi dyskurs nazwała Levitas – dyskursem społecznej integracji, praca jest tu uznawana za zasadniczy środek ograniczania wykluczenia, a bierność zawodowa jest jego głównym przejawem. W takim kontekście zabezpieczenie socjalne dla bezrobotnych uznaje się niekiedy za poważną przeszkodę osłabiającą chęć do pracy i etos pracy. Z kolei zabezpieczenie rozwojowe, np. w postaci edukacji sprzyja zatrudnieniu, a więc znajduje w ramach tego dyskursu poparcie, a czasem uznawane jest za panaceum na wszelkie społeczne dolegliwości.

Trzecim dyskursem jest dyskurs moralnej podklasy, gdzie podkreśla się moralne i kulturowe aspekty ubóstwa. Mamy tu częste nawiązania do takich problemów, jak uzależnienie od świadczeń, dziedziczenie ubóstwa, samotne rodzicielstwo, postawy roszczeniowe, „patologie społeczne”, co razem składa się na obraz względnie trwałej i nieco podejrzanego subkulturowej zbiorowości (podklasa). Zabezpieczenie socjalne w formie pieniężnych świadczeń jest tu postrzegane bardziej jako jedno z głównych źródeł problemu, niż jego rozwiązanie.

W dyskursie społecznej integracji i moralnej podklasy nadzieje wiąże się z bezpieczeństwem rozwojowym, a w dyskursie redystrybucyjnym oba aspekty bezpieczeństwa społecznego wydają się równie ważne.

Krytyka zabezpieczenia socjalnego oraz problemy finansowe programów tego typu w obliczu rosnącego bezrobocia stały się bodźcem do zwiększania selektywności świadczeń, czyli coraz powszechniejszego stosowania kryteriów dochodowych. Pojawiają się także postulaty wprowadzenia kryteriów majątkowych. Na ogół uznaje się, że świadczenia tego rodzaju same są źródłem wykluczenia. Dzieje się tak z powodu stygmatyzacji, ale również dlatego, że skuteczność w realizacji uprawnień socjalnych jest tu znacznie mniejsza w porównaniu ze świadczeniami uniwersalnymi (czyli takimi, gdzie stosuje się tylko kryteria potrzeb). Oznacza to, że wielu uprawnionych i potrzebujących nie otrzymuje jednak świadczeń. Błąd tego rodzaju nazywa się błędem wykluczenia. W wymiarze formalnym może nie być żadnych luk w systemie zabezpieczenia społecznego czy praw socjalnych (oznacza to formalne bezpieczeństwo społeczne, którego dotąd w Polsce nie osiągnęliśmy), ale na poziomie realnym mamy zbiorowość wykluczonych z korzystania ze świadczeń z powodu struktury systemu zabezpieczenia.

Podsumowując tę część referatu, zabezpieczenie społeczne różnie jest oceniane w zależności od rodzaju dyskursu o wykluczeniu społecznym. Odróżnienie bezpieczeństwa socjalnego i bezpieczeństwa rozwojowego pozwala na nakreślenie nieco bardziej złożonego obrazu tych zależności. Dominacja niektórych dyskursów sprawia, że coraz większe poparcie zdobywają selektywne systemy zabezpieczenia socjalnego, co z kolei sprzyja pogłębianiu problemu wykluczenia w wyżej omawianym sensie.

Na zakończenie kilka ogólniejszych refleksji. Nawiązując do cytatu z artykułu Levitas, stawiam pytanie następujące: co pojęcie wykluczenia społecznego wniosło nowego do dyskusji nad bezpieczeństwem społecznym lub szerzej - polityką społeczną?

Po pierwsze, sędzę, że odgrywa ono dziś taką rolę jak ongiś pojęcie kwestii socjalnej, tzn. jest pojęciem zbiorczym, które ma służyć jako skrót myślowy, a jednocześnie uogólniona konsekwencja większości poważniejszych problemów społecznych dzisiejszych czasów. Jako takie służy do zmian i mobilizacji instytucjonalnej w sferze społecznej.

Po drugie, dyskurs z wykluczeniem społecznym w głównej roli sprawia, że ważne zaczynają być nie tyle poszczególne problemy społeczne, ale związki między nimi i uwarunkowania ich kumulowania w pewnych segmentach populacji. W takim kontekście wyraźniej widzimy deficyty koordynacji międzysektorowej i wewnątrzsektorowej w polityce społecznej.

Po trzecie, zgodziłbym się z tymi komentatorami, którzy uznają, że geneza kariery pojęcia wykluczenia społecznego w języku UE miała pewne podteksty polityczne. Konserwatyści z Wielkiej Brytanii twierdzili, że w rozwiniętych społeczeństwach nie ma już ubóstwa absolutnego, a ubóstwo relatywne nie jest niczym innym jak nierównością, która nie tylko nie jest problemem, ale czynnikiem rozwoju. W związku z tym należało wprowadzić pojęcie, które byłoby mniej kontrowersyjne, a jednocześnie uzasadniałoby zaangażowanie UE w sferze społecznej. Sytuacja się zmieniła w 1997 roku po dojściu do władzy Partii Pracy. Była to jednak nowa Partia Pracy, która nie powróciła do języka ubóstwa i nierówności, czyniąc przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jednym ze swoich priorytetów.

Po czwarte, powrót bezrobocia jako problemu społecznego w Europie sprawił, że wiele zagadnień, które były aktualne w okresie międzywojennym i wcześniej ponownie dociera do naszej świadomości. Jednym z nich jest problem zabezpieczenia socjalnego dla zdolnych do pracy bezrobotnych długoterminowych (w Polsce dotąd nierozwiązany). Innym są konflikty społeczne, które jednak nie tylko grożą integracji społecznej, ale są przecież czynnikiem wyzwalającym zmianę.

Literatura

- Baldwin S., Falkingham J. red. (1994) *Social Security and Social Change*, Harvester Wheatsheaf.
- Książopolski M. (2001) *Bezpieczeństwo socjalne*, w: Rysz-Kowalczyk B. red. *Leksykon polityki społecznej*, Aspra-Jr.
- Levitas R. (2000) *What is Social Exclusion?* w: Gordon D., Townsend P. red. *Breadline Europe*, Policy Press.
- Sen A. (2000) *Nierówności. Dalsze rozważania*, Znak.
- Silver H. (1995) *Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion*, w: Rodgers G., Gore Ch., Figueiredo J.B. red. (1995) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Międzynarodowy Instytut Studiów nad Pracą, MOP.
- Supińska J. (1991) *Dylematy polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Supińska J. (1999) *Wartości uwikłane*, w: Danecki J., Auleytner J. red. *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, Elipsa.