



Systemy bezpieczeństwa socjalnego

Maurizio Giordano¹

Wprowadzenie

Może wydawać się rzeczą zbyteczną przypominać klasycznej już definicji dobra wspólnego, podanej w konstytucji *Gaudium et spes*: dobro wspólne jest to „[...] suma tych warunków życia społecznego, które pozwalają bądź to grupom, bądź poszczególnym jego członkom pełniej i szybciej osiągnąć ich własną doskonałość”². Ponadto w dokumencie tym stwierdza się, że każdy powinien wносить wkład do dobra wspólnego podług osobistych zdolności i cudzych potrzeb, wspomagając również instytucje publiczne i prywatne, które służą poprawie warunków ludzkiego życia. Przytoczona definicja nawiązuje do encykliki Jana XXIII *Mater et Magistra*³, tam jednak pojęcie dobra jest odniesione do poszczególnych osób, natomiast w konstytucji soborowej wyraźnie mówi się także o grupach ludzkich, bezpośrednio odsyłając do kategorii pluralizmu, zawsze obecnego w tle zasady pomocniczości, która jest kluczowym elementem nauki społecznej Kościoła. Mimo to należy traktować tamto określenie jako punkt dojścia długotrwałych prac – o których warto by powiedzieć coś więcej – i łączyć je z innymi podstawowymi zasadami

¹ Maurizio Giordano – prezydent Krajowej Unii Instytucji i Inicjatyw Pomocy Społecznej (UNEBA).

² Sobór Watykański II. *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes* (7.12.1965) [dalej: GS] p. 26.

³ V. Possenti. *Powszechność dobra wspólnego*. Tłum. T. Żeleźnik. „Społeczeństwo” 16:2006 nr 6 s. 825.

nauki społecznej Kościoła, takimi jak zasada solidarności, powszechnego przeznaczenia dóbr ziemi, równości i jednakowej godności wszystkich ludzi. Pozwoli to dokładniej przyrzeć się relacji zachodzącej między dobrem wspólnym a bezpieczeństwem socjalnym, które powinno stanowić precyzyjny i sprawny instrument do realizowania dobra wspólnego⁴ (odłożmy na razie sprawę używanych terminów: państwo socjalne, państwo dobrobytu, społeczeństwo dobrobytu, wspólnota dobrobytu). O instrumencie tym wspomina papież w *Mater et Magistra*, gdy określa zadania władz publicznych w dziedzinie obywatelskiej, społecznej i gospodarczej, pisząc, że polegają one na uznawaniu, przestrzeganiu, harmonizowaniu, chronieniu i upowszechnianiu praw osoby oraz na ułatwianiu ludziom wypełniania ich obowiązków, z poszanowaniem jednak sfery ich wolności, której nie wolno naruszać⁵.

Warto zauważyć, że w 1949 roku, a więc u zarania systemu bezpieczeństwa socjalnego (prace i raporty Williama Beveridge'a ujrzały światło dzienne w latach 1941-1948; zalecenia Międzynarodowej Konferencji Pracy ogłoszono w 1944 roku, a Międzynarodowego Stowarzyszenia Bezpieczeństwa Socjalnego w 1947 roku; *Powszechna deklaracja praw człowieka*, której art. 25 określa treści i cele polityki społecznej, została zatwierdzona przez ONZ 10 grudnia 1948 roku) uczestnicy XXIII Tygodnia Społecznego Katolików Włoskich w Bolonii jako temat swoich obrad wybrali bezpieczeństwo socjalne; z wielu referatów, które wówczas wygłoszono, jeden był poświęcony właśnie odniesieniu do wolności i autonomii w aspekcie ograniczeń i zobowiązań, jakie ów instrument ze sobą niesie,

⁴ Otwierając obrady XXIII Tygodnia Społecznego Katolików Włoskich w 1949 roku w Bolonii, kard. Giuseppe Siri określił bezpieczeństwo socjalne jako „dostateczną gwarancję stabilności w korzystaniu z dóbr ludzkich i społecznych”.

⁵ Zob. także Jan XXIII. *Encyklika Pacem in terris o pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności* (11.04.1963) [dalej: PT] p. 104.



oraz gwarancji, jakie daje⁶. Idea dobra wspólnego wyrasta z filozofii greckiej i rozwija się na gruncie myśli chrześcijańskiej – od Arystotelesa, dla którego *polis* to wspólnota doskonała („[...] powstaje ono [państwo] dla umożliwienia życia, a istnieje, aby życie było dobre”⁷), przez św. Augustyna z Hippony (*utilitatis communio*) po św. Tomasza z Akwinu, uznającego, że „[...] wszelkie prawo ma na celu dobro wspólne” i że „[...] konieczne jest, żeby prawo właściwie dotyczyło drogi wiodącej do wspólnej szczęśliwości”⁸. Ujęcia te, zrewidowane z kolei przez Franciszka Suareza i Gottfrieda W. Leibniza, w myśli nowożytnej są stopniowo odsuwane na bok wskutek wprowadzenia rozdziału między polityką, rozumianą jako kierowanie „rzeczą” pospolitą, a moralnością, którą zamknięto w sferze prywatnej. Wówczas przeformułowano też rozumienie dobra wspólnego, utożsamiając je z wolą powszechną obywateli, czyli sygnatariuszy umowy społecznej, która daje początek państwu. W XIX wieku biorą z tego początek dwie koncepcje, bardzo odległe od pierwotnej idei dobra wspólnego: jedna ogranicza jego treść do wymiaru czysto utylitarneho, a druga utożsamia je z dobrem państwa. Tymczasem w nurcie myśli katolickiej idea dobra wspólnego nadal jest podtrzymywana i rozwijana, także w odniesieniu do celów społeczności politycznej, o których Jacques Maritain pisał: „[...] społeczność polityczna

⁶ Było to wystąpienie F. Pergolesi pt. *Wolność w systemie bezpieczeństwa socjalnego*. Z kolei P. Pavan wygłosił wykład pt. *Bezpieczeństwo socjalne jako środek do dowartościowania osoby ludzkiej*.

⁷ Arystoteles. *Polityka* I 1 (1252b). Tłum. L. Piotrowicz. W: *Arystoteles. Dzieła wszystkie*. T. 6. Warszawa 2001 s. 27.

⁸ Św. Tomasz z Akwinu. *Suma teologiczna* I-II, 90, 2c. Tłum. P. Belch. T. 13. Londyn 1986 s. 13; zob. L. Ornaghi. *Bene commune*. W: *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa*. A cura di Centro di Ricerche per lo Studio della Dottrina Sociale della Chiesa dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Milano 2004 s. 69 nn. De Marco w swoim wystąpieniu pt. *Odpowiedzialność społeczeństwa za rozwój osoby ludzkiej*, zaprezentowanym podczas XXIII Tygodnia Społecznego Katolików Włoskich, przytoczył frazę ze św. Tomasza, w której, jak stwierdził, mieści się załączek całego traktatu o bezpieczeństwie socjalnym: „Habet homo rationem et manum”. Zob. św. Tomasz z Akwinu. *O władzy* I 1. W: Tenże. *Dzieła wybrane*. Tłum. J. Salij. Poznań 1984 s. 135.

jest z istoty swej przeznaczona, z racji samego swego celu ziemskiego, do rozwijania warunków środowiska, które doprowadzą w taki sposób zbiorowość do stopnia życia materialnego, intelektualnego i moralnego odpowiedniego dla dobra i pokoju całości, aby każda osoba znalazła w niej pozytywną pomoc w stopniowym zdobywaniu pełnego życia osoby i wolności duchowej”⁹.

Myśl ta kontrastuje z koncepcją Thomasa Hobbesa, dla którego każde stowarzyszenie zostaje zawiązane ze względu albo na korzyści, albo na osobiste dążenia, a więc z powodu miłości własnej, nie zaś miłości do pozostałych jego członków. Przecistawia się ona również pogładowi Georga W.F. Hegla, że obowiązek jednostki ludzkiej utożsamia się z byciem częścią państwa, które wszystko pochłania. Tak odmienne idee oczywiście pociągają za sobą rozbieżne konsekwencje co do zadań i funkcji państwa z jednej strony, a praw i obowiązków ludzi (pojedynczych i zrzeszonych) z drugiej, w powiązaniu z tą ważną komponentą życia społecznego, jaką stanowi bezpieczeństwo socjalne, będące dzisiaj obszarem, w którym finanse, gospodarka, praca, edukacja, mobilność krzyżują się, ścierają, nakładają i współdziałają ze sobą do tego stopnia, że angażują samą istotę demokracji i jej konkretne przejawy. Autorzy *Katechizmu Kościoła katolickiego*¹⁰, przywołując 26. punkt *Gaudium et spes*, przypominają, że dobro wspólne zawiera trzy istotne składowe: poszanowanie osoby, dobrobyt społeczny i rozwój społeczności oraz pokój. Wyraźnie mówią o roli władzy, do której „[...] należy rozstrzyganie – w imię dobra wspólnego – między różnymi partykularnymi interesami”¹¹. Władza ma też ściśle określony obowiązek, aby dla każdego człowieka czynić dostępnym to, czego mu trzeba do prowadzenia autentycznie ludzkiego życia, a więc „[...] pożywienie, ubranie, mieszkanie, prawo do wolnego wyboru stanu życia i założenia rodziny,

⁹ J. Maritain. *Humanizm integralny. Zagadnienia doczesne i duchowe nowego świata chrześcijańskiego*. Londyn 1960 s. 100.

¹⁰ *Katechizm Kościoła katolickiego*. Poznań 2002 [dalej: KKK] p. 1905 nn.

¹¹ *Tamże* 1908.



wykształcenia, pracy, dobrej opinii, poszanowania, odpowiedniej informacji, postępowania zgodnego ze słuszną normą swojego sumienia, do ochrony życia prywatnego i do sprawiedliwej wolności, także w sprawach religijnych¹²; to wymaga odwagi wprowadzania głębokich zmian społecznych¹³. W powyższym wyliczeniu podano wiele istotnych elementów bezpieczeństwa socjalnego. Warto jednak przyrzeć się temu zagadnieniu dokładniej, zarówno po to, aby lepiej określić istotę omawianego zamysłu, jak i po to, aby wypracować pewne kryteria oceny jego ewentualnych realizacji, pamiętając wszakże o tym, że mamy do czynienia z faktem dynamicznym, zmieniającym się w zależności od warunków gospodarczo-społecznych oraz kultury, tradycji i struktur obecnych w każdym kraju. Pierwszym tedy z elementów konstytutywnych dobra wspólnego, a wręcz zasadą, z której to dobro wyrasta, jest godność, jedność i równość wszystkich osób ludzkich¹⁴.

Ponieważ oblicze każdego człowieka odzwierciedla w jakimś zakresie chwałę Boga, na którego obraz człowiek został stworzony, godność każdej osoby ludzkiej wobec Boga staje się podstawą jej godności wobec pozostałych osób ludzkich. To jest najgłębszy fundament zasadniczej równości i zasadniczego braterstwa wszystkich ludzi niezależnie od ich rasy, narodowości, płci, pochodzenia, kultury i wszelkich innych uwarunkowań. Ale nawet gdybyśmy nie chcieli patrzeć na człowieka w świetle objawienia chrześcijańskiego, i tak musielibyśmy przyznać, iż podstawę życia społecznego w ogóle stanowi zasada, że każda istota ludzka jest osobą, „[...] to znaczy istotą obdarzoną rozumem i wolną wolą, wskutek czego ma prawa i równocześnie obowiązki wypływające bezpośrednio z jej własnej natury. A ponieważ są one powszechne i nienaruszalne [...] nie można się ich w żaden sposób wyrzec”¹⁵. Tylko

¹² GS 26; zob. KKK 1908, 1911.

¹³ GS 26.

¹⁴ Papieska Rada Iustitia et Pax. *Compendium nauki społecznej Kościoła* (2005) [dalej: KNSK] p. 164.

¹⁵ PT 9.

uznanie godności ludzkiej umożliwia powszechny rozwój osobisty i wspólnotowy. „Dla wspierania tego wzrostu konieczne jest w szczególności wspomaganie najsłabszych, zapewnienie rzeczywistych warunków sprzyjających jednakowym możliwościom życiowym kobiet i mężczyzn, zagwarantowanie obiektywnej równości wobec prawa dla przedstawicieli wszystkich klas społecznych”¹⁶, jak również wprowadzenie równości w stosunkach pomiędzy państwami i narodami. Tylko ze zgodnego współdziałania ludzi i ludów naprawdę angażujących się na rzecz dobra wspólnego może wynikać autentyczne, powszechne braterstwo; „[...] i na odwrót, utrzymywanie się rażących różnic i krzywdzących nierówności zubaża wszystkich”¹⁷. Z równości i godności osoby ludzkiej wypływa zasada dobra wspólnego, która z kolei stanowi przesłankę dla innej fundamentalnej zasady społecznej, dotyczącej powszechnego przeznaczenia dóbr ziemi. Paweł VI pisze, że „[...] normie tej trzeba podporządkować wszystkie inne prawa, jakiegokolwiek by one były, łącznie z prawem własności i wolnego handlu”¹⁸. Jan Paweł II zaś, określając ziemię mianem pierwszego daru, „[...] który Bóg ofiarował człowiekowi, aby utrzymać go przy życiu”¹⁹, stwierdza, że zasada powszechnego przeznaczenia dóbr i prawo do powszechnego ich używania jest pierwszą zasadą w porządku etyczno-społecznym²⁰ oraz typową zasadą chrześcijańskiej nauki społecznej²¹. Norma, o której mowa, jest wpisana w naturę człowieka i ma pierwotne, priorytetowe znaczenie w stosunku do wszelkiej ludzkiej działalności dotyczącej dóbr, każdego rozporządzenia prawnego, każdego ustroju gospodarczo-społecznego.

¹⁶ KNSK 145.

¹⁷ *Tamże*.

¹⁸ PAWEŁ VI. *Encyklika Populorum progressio o popieraniu rozwoju ludów* (23.03.1967) [dalej: PP] p. 22.

¹⁹ Jan Paweł II. *Encyklika Centesimus annus* (2.05.1991) [dalej: CA] p. 31.

²⁰ *Tenże*. *Encyklika Laborem exercens o pracy ludzkiej* (14.09.1981) p. 14.

²¹ *Tenże*. *Encyklika Sollicitudo rei socialis* (30.12.1987) [dalej: SRS] p. 42.



Z kolei autorzy *Gaudium et spes*²² bezpośrednio wiąza zasadę powszechnego przeznaczenia dóbr ziemi nie tylko ze sposobami realizowania prawa własności (warto odnotować paralelę z art. 41-42 włoskiej konstytucji, które sankcjonują społeczną funkcję prywatnej inicjatywy gospodarczej i prywatnej własności), lecz także z funkcjonowaniem zespołów „instytucji społecznych zajmujących się ochroną i bezpieczeństwem” oraz wspieraniem służb działających „na rzecz rodziny i społeczeństwa”. Dają również szereg konkretnych wskazań: aby sposób zorganizowania tych instytucji nie wywoływał u obywateli biernej, nieodpowiedzialnej postawy wobec społeczeństwa; aby narzędzia stosowane do realizacji zasady powszechnego przeznaczenia dóbr pozwalały objąć nią wszystkich ludzi i wszystkie ludy; aby zasadę tę wprowadzać zgodnie z kryterium równości; aby realizować ją w duchu sprawiedliwości i miłości, tyle że „[...] najpierw trzeba zadośćuczynić wymaganiom sprawiedliwości [...] [i] nie ofiarowywać jako darów miłości tego, co się należy z tytułu sprawiedliwości”²³. Wprowadzanie zasady powszechnego przeznaczenia dóbr ziemi to „[...] ważne i naglące zadanie społeczne”²⁴. Jest ono aktem sprawiedliwości, a nie miłości, zwłaszcza gdy tę drugą rozumie się wedle rozpowszechnionych pojęć współczesnych, a więc jako pozbawioną wszelkich pobudek czy odniesień religijnych bezinteresowną działalność człowieka na rzecz osób lub grup ludzkich znajdujących się w potrzebie (wymiar horyzontalny), nie zaś jako wyraz istoty Boga i Jego postępowania w stosunku do ludzi (wymiar wertykalny), według tego, co mówi św. Jan Ewangelista i co podtrzymuje teologia klasyczna, a co zostało ukazane w encyklice *Deus caritas est*. Jednak nawet w świetle dzisiejszego pojmowania miłości można w niej dostrzec współdziałanie z Bogiem i pierwszy krok na drodze przemiany człowieka, zbliżający go do Boga

²² GS 69.

²³ Sobór Watykański II. *Dekret o apostołstwie świeckich Apostolicam actuositatem* (18.11.1965) p. 8.

²⁴ PP 22.

dzięki uwrażliwieniu na dobro; tym sposobem można też odzyskać pierwotną, źródłową koncepcję miłości, która według takiego rozumienia przewyższa i zawiera w sobie również sprawiedliwość²⁵.

Solidarność i pomocniczość

Następny krok prowadzi od miłości do solidarności, która ma z tą pierwszą wiele punktów stykowych. Jej realizacja w obrębie każdej społeczności wtedy dokonuje się należycie, kiedy członkowie tej społeczności traktują się wzajemnie jako osoby i kiedy owa realizacja pomaga nam widzieć w drugim człowieku, ludzie i narodzie naszego bliźniego, którego powinniśmy zapraszać do udziału w uczcie życia; wszyscy bowiem ludzie jednakowo zostali wezwani na tę ucztę przez Boga²⁶.

Odnosi się to oczywiście do powszechnego przeznaczenia dóbr ziemi. Solidarność należy uznać za autentyczną cnotę moralną: „[...] jest to mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich”²⁷. Wszystko się ze sobą łączy: solidarność, dobro wspólne, powszechne przeznaczenie dóbr, równość ludzi i ludów, rozwój, pokój (Paweł VI w *Populorum progressio* powie, że „rozwój” jest nowym określeniem pokoju). Solidarność – wedle tego, jak jest pojmowana w magisterium społecznym – oznacza wymóg, żeby w całokształcie więzi, które spajają poszczególnych ludzi i ich grupy, dostrzec przestrzeń, gdzie można w wolności zabiegać o wspólny, obejmujący wszystkich wzrost. Zasada solidarności mieści poniekąd w sobie pozostałe zasady i „[...] jawi się jako jedna z fundamentalnych zasad chrześcijańskiej organizacji społecznej i politycznej”²⁸.

²⁵ G. Colombo. *Carita*. W: *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa* s. 25 nn.

²⁶ SRS 39.

²⁷ *Tamże* 38.

²⁸ CA 10.



Implikuje też ona do tego, aby ludzie pielęgnowali w sobie świadomość długu, który mają wobec swojego społeczeństwa. Wszyscy jesteśmy dłużnikami tych warunków, które sprawiają, że egzystencja ludzka staje się znośna, jak również tego niepodzielnego i niezbędnego bogactwa, które tworzą kultura, wiedza, dobra materialne i niematerialne, krótko mówiąc – wszystko, co ludzie wytworzyli w dziejach. Dług ów należy honorować w każdym obszarze działania społecznego. Wszystkie społeczności ludzkie zasadzają się na osobie ludzkiej – jestestwie z natury społecznym – a więc solidarność staje się w naturalny sposób dobrem powszechnym, gdyż dotyczy każdej społeczności, ale zarazem dobrem szczególnym, ponieważ na co dzień wyraża się w różnych konkretnych formach. Różnorodność ta wymaga jednak zachowania następujących warunków: aby państwo nie czyniło z solidarności jednowymiarowego systemu opartego na monopolu publicznym, który gwałciłby wolność osoby ludzkiej i wyznaczał jej decyzje oraz zachowania; aby w myśl zasady pomocniczości uzgadniano solidarność państwową (będącą nieodłącznym składnikiem współczesnego układu społeczno-gospodarczego i podstawą systemów bezpieczeństwa socjalnego) z innymi formami solidarności, właściwymi poszczególnym ludziom, rodzinom, zrzeszeniom pośrednim, oraz wspierano je na wszelkie sposoby, zachęcając wszystkich do bycia samodzielnymi i odpowiedzialnymi podmiotami solidarności. To oznacza też jednak ściśle określone obowiązki dla wszystkich podmiotów, zarówno jednostkowych, jak i stowarzyszonych. Powinny one brać czynny i odpowiedzialny udział w wielkodusznej służbie.

Chodzi nie tylko o to, by ludzie działali jako prywatni obywatele, lecz także o to, aby angażowali się w różnych instytucjach, na polu gospodarczym i zawodowym, w rozmaitych grupach należących do tego, co określa się mianem trzeciego sektora²⁹. Solidarność to niewątpliwie cnota chrześcijańska, mająca wymiar całkowitej bezin-

²⁹ KNSK 356.

teresowności, przebaczenia, pojednania. Najwyższego aktu solidarności wobec wszystkich ludzi dokonał Syn Boży przez swoją śmierć krzyżową. Jest to też jednak cnota obywatelska, stanowiąca podstawę wspólnego życia w społeczeństwie, a wręcz niezbywalny obowiązek, jak głosi włoska konstytucja. Z kolei włoski Trybunał Konstytucyjny w interesującym orzeczeniu w sprawie wolontariatu (nr 75 z 1992 roku) uznaje solidarność za fundamentalną zasadę włoskiej konstytucji, wyraz natury człowieka *uti socius* i kategorię, w świetle której należy odczytywać i interpretować całe włoskie ustawodawstwo. W stosunku do fundamentalnych zasad, o których dotychczas mówiliśmy, funkcję pośredniczącą, ale mającą istotne znaczenie dla ich urzeczywistniania i samego ich przestrzegania, pełnią idee: pomocniczości, odpowiedzialności i uczestnictwa. Stanowią one także elementy konstrukcyjne nauki społecznej Kościoła i niezbędne narzędzia do budowania dobra wspólnego. To bowiem dobro, skoro ma obejmować całego człowieka i wszystkich ludzi, nie może powstawać bez ich samodzielnego i odpowiedzialnego uczestnictwa, zarówno jednostkowego, jak i zbiorowego, ani bez uporządkowanego podziału zadań i funkcji uwzględniającego przestrzenie autonomii właściwej organizacjom szczebla ponadnarodowego, państwu, zrzeszeniom pośrednim (publicznym i prywatnym), rodzinom i wreszcie poszczególnym ludziom. Zasady pomocniczości nie wolno odrywać od zasady solidarności, inaczej bowiem stanie się ona jedynie instrumentem biurokratycznego rozdziału kompetencji, a ponadto wystąpi niebezpieczeństwo faworyzowania „ciał” silniejszych pod względem gospodarczym, politycznym lub społecznym. Obie te zasady ściśle łączą się z samą godnością człowieka i „[...] tworzą podstawę dokonywania oceny sytuacji, struktur i systemów społecznych”³⁰, a więc również stanowią kryterium oceny systemów bezpieczeństwa społecznego. „[...] wyrazem społecznej natury człowieka nie

³⁰ Kongregacja Nauki Wiary. *Instrukcja o chrześcijańskiej wolności i wyzwoleniu Libertatis conscientia* (22.03.1986) p. 74.



jest jedynie państwo, ale także różne grupy pośrednie, poczynając od rodziny, a kończąc na wspólnotach gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturalnych, które jako przejaw tejże ludzkiej natury posiadają – zawsze w ramach dobra wspólnego – swą własną autonomię³¹. Temat pomocniczości – *implicite* od zawsze obecny w nauczaniu społecznym Kościoła, ale formalnie podniesiony dopiero w *Quadragesimo anno* – zostaje w tym samym tonie podjęty w *Katechizmie Kościoła katolickiego* oraz w *Kompendium nauki społecznej Kościoła*. Z zagadnieniem pomocniczości ściśle wiążą się pojęcia odpowiedzialności i uczestnictwa. Pomocniczość należy bowiem rozumieć nie tylko jako prawo „ciał niższych” do tego, by nie naruszano właściwych im naturalnych przestrzeni, lecz także jako ich obowiązek, żeby odpowiedzialnie wypełniały należące do nich funkcje: „Pierwszym adresatem nauki społecznej jest wspólnota kościelna ze wszystkimi jej członkami, ponieważ wszyscy mają brać na siebie odpowiedzialność i podejmować zadania społeczne. Nauczanie społeczne pobudza sumienie do uznania i wypełniania obowiązków sprawiedliwości i miłości w życiu społecznym. [...] Nauka społeczna zawiera w sobie ponadto odpowiedzialność związaną z budowaniem, organizacją i funkcjonowaniem społeczeństwa: obowiązki polityczne, ekonomiczne, administracyjne”³². Stosownie do tego pomocniczość wymaga również uczestnictwa. Wyraża się ono w różnorodnych działaniach, przez które poszczególni ludzie i ich grupy mogą wносить wkład w życie kulturalne, gospodarcze, społeczne i polityczne tej wspólnoty obywatelskiej, w której funkcjonują. Uczestnictwo takie jest obowiązkiem, który wszyscy powinni świadomie i odpowiedzialnie wypełniać, mając na względzie dobro wspólne. Obowiązek ten jest zakorzeniony w godności ludzkiej, dlatego trzeba, żeby każdy człowiek, stosownie do tego, jakie zajmuje miejsce i jaką rolę odgrywa, brał

³¹ CA 13.

³² KNSK 83.

udział w budowaniu dobra wspólnego³³. Tym samym powracamy do naczelnej zasady nauki społecznej Kościoła, czyli zasady dobra wspólnego, które ma obejmować całego człowieka i wszystkich ludzi. Koncentruje ono wokół siebie powszechne przeznaczenie dóbr ziemi, solidarność, pomocniczość, uczestnictwo, odpowiedzialność, a więc czynniki, które służą ciągłemu dążeniu do takiego porządku społecznego, w jakim znajdowałyby spełnienie warunki rzeczywiście równej godności wszystkich ludzi i ludów.

Przechodząc od prezentacji zasad nauczania kościelnego do wyszczególnienia cech owego „porządku”, warto zwrócić uwagę na zgodność pryncypiów zawartych w początkowych artykułach Konstytucji Republiki Włoskiej z tym, o czym dotychczas mówiliśmy. Pryncypia te są następujące:

a) „uznanie” (czyli poszanowanie podmiotów uprzednio istniejących) i zagwarantowanie nienaruszalnych praw człowieka, „[...] zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija on swoją osobowość”³⁴ (człowiek jako jestestwo z natury społeczne);

b) jednakowa godność społeczna i równość w obliczu prawa. Konstytucja stanowi, że państwo ma usuwać przeszkody hamujące pełny rozwój osób i utrudniające udział wszystkich pracujących (zapewne odniesienie do osób byłoby w tym wypadku nadmiernie zobowiązujące) w działaniach politycznych, gospodarczych i społecznych³⁵;

c) niezbywalny obowiązek wszystkich „ludzi”, aby praktykować solidarność polityczną, ekonomiczną i społeczną oraz obowiązek każdego „obywatela”, aby zgodnie ze swoimi możliwościami i preferencjami wykonywał funkcję lub działalność służącą materialnemu bądź duchowemu postępowi społeczeństwa³⁶.

³³ *Tamże* 189 nn.; zob. KKK 1913-1917.

³⁴ *Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (wg stanu prawnego na 1 stycznia 2004 r.)* art. 2. W: *Konstytucja Republiki Włoskiej*. Tłum. Z. Witkowski. Warszawa 2004 s. 57.

³⁵ *Tamże* art. 3 s. 58.

³⁶ *Tamże* art. 2 s. 57, art. 4 s. 58.



Na wymienionych pryncypiach – które włoski Trybunał Konstytucyjny zawsze obszernie interpretował – opiera się treść dalszych artykułów, bliżej odnoszących się do kierunków rozwoju państwa socjalnego. Jest w nich mowa o ochronie rodziny³⁷, lecznictwie³⁸, wykształceniu³⁹, ochronie pracy⁴⁰, systemie wsparcia i zabezpieczenia socjalnego⁴¹; natomiast o mieszkaniach, które dzisiaj włącza się w zakres polityki socjalnej, konstytucja wspomina tylko przy okazji prawa własności.

Państwo socjalne

Państwo socjalne, jakie dzisiaj znamy, ma korzenie sięgające daleko w przeszłość (przypomnijmy choćby biblijne zalecenia dotyczące wdów, sierot i przybyszów albo roku szabatowego). Przeszło ono ewolucję najpierw w nurcie dziejów Europy, a potem całego Zachodu i w dniu dzisiejszym funkcjonuje, również na skutek internacjonalizacji wszystkich stosunków wymiany w wielu rejonach świata, chociaż przybiera rozmaite kształty w zależności od kultury, historii i gospodarki poszczególnych krajów. Aby lepiej ugruntować nasz wywód, spróbujemy sklasyfikować tę działalność gospodarczo-społeczną państw w trzy tradycyjne kategorie (mając wszakże świadomość, że naukowcy proponują rozmaite modele i schematy):

a) państwo pozytywne, które wprowadza ubezpieczenia społeczne (o wyraźnej proveniencji prywatystycznej), ochrania interesy grupowe i prawie wyłącznie poświęca uwagę pracującym;

b) państwo bezpieczeństwa socjalnego (*social security state*), które obejmuje wszystkich obywateli, chociaż faworyzuje pracujących; dąży ono do pełnego zatrudnienia i wprowadza równość szans;

³⁷ *Tamże* art. 29-31 s. 64-65, art. 36-37 s. 66-67.

³⁸ *Tamże* art. 32 s. 65

³⁹ *Tamże* art. 33-34 s. 65-66.

⁴⁰ *Tamże* art. 35-37 s. 66-67.

⁴¹ *Tamże* art. 38 s. 67, art. 117 p. m s. 90.

c) państwo dobrobytu (*social welfare state*), które opiera się na zasadach równości, współdziałania i solidarności. W miejsce systemu ubezpieczeń wprowadza jednakowe dla wszystkich świadczenia i usługi socjalne, a główną rolę przyznaje osobom pracującym. Schematycznie możemy zatem mówić o następujących modelach państwa socjalnego: liberalnym, konserwatywno-koopeacyjnym i socjaldemokratycznym. Podział ten, jak każda schematyzacja, zawęża i nadmiernie upraszcza problematykę. Mimo to pomaga prześledzić stadia, w których przebiegał rozwój państwa socjalnego, oraz wyróżnić jego trzy podstawowe formy, które dotychczas wprowadzono: amerykańską (w USA), brytyjską, szwedzką. Modeli wyróżnionych w powyższej klasyfikacji – tak samo jak w każdej z pozostałych, które zresztą są do siebie bardzo zbliżone – nie zrealizowano dotąd w całości, gdyż rzeczywiste funkcjonujące systemy stanowią przemieszanie poszczególnych modeli; widać to wyraźnie w tym, co jest stopniowo wprowadzane w życie w Europie kontynentalnej, a zwłaszcza we Włoszech, Francji i Niemczech, w tych bowiem krajach systemy są bardzo do siebie podobne. Wszystkie jednak mają pewną wspólną cechę historyczną: systematycznie obejmują ochroną nowe jednostki i nowe ich kategorie oraz uwzględniają nowe typy zagrożeń, przed którymi należy wprowadzić osłony publiczne. Do tego dochodzi też jednak rozpowszechnione poczucie, że systemy bezpieczeństwa socjalnego znalazły się w kryzysie i przestają wystarczać w obliczu rosnących wymagań i oczekiwań, jak również niepewnej przyszłości. Państwo socjalne wszędzie uległo głębokim przemianom. Początkowo dbało tylko o to, żeby najbiedniejsi mogli zaspokoić swe elementarne potrzeby życiowe; w ten sposób troszczyło się o utrzymanie pokoju społecznego i porządku publicznego. Później natomiast objęło swym oddziaływaniem wszystkie osoby pracujące, a wreszcie ogół obywateli i mieszkańców danego kraju, zarazem uwzględniając coraz większą liczbę niebezpiecznych czynników i wydarzeń, takich jak podeszły wiek, choroby, wypadki podczas pracy, mimowolne



bezrobocie, zatrudnienie częściowe, zgon, obciążenia rodzinne, upośledzenia fizyczne, psychiczne, społeczne itp.

Dzisiaj jednak pod adresem państwa socjalnego wysuwa się liczniejsze i jakościowo inne żądania niż kiedyś: wymaga się mianowicie, aby w systemie bezpieczeństwa socjalnego, który stanowi jego najbliższe, bezpośrednie urzeczywistnienie, „[...] stopniowo dokonano właściwszego połączenia osobistej odpowiedzialności jednostek i rodzin, reguł zbiorowych i procesów społecznych z podstawową odpowiedzialnością państwa za zaspokajanie potrzeb społecznych. Ze względu jednak na jego rosnącą wielkość, złożoność i systematyzację prawną coraz trudniejszym zadaniem staje się kontrolowanie systemu bezpieczeństwa socjalnego i podtrzymywanie elastyczności niezbędnej do jego działania” – pisze G.A. Ritter w książce *Storia dello Stato sociale*. Rozszerzył się zatem nurt przemian różnych modeli państwa socjalnego, ale upowszechniła się także obawa przed przyszłością, wywołana rosnącymi obciążeniami finansowymi, przerostem biurokracji, zmianami demograficznymi i wahaniem na rynkach światowych, gdzie brak należytej, szerokiej kontroli nad procesem globalizacji, który objął już wszystkie dziedziny działalności człowieka. Niezależnie od osiągniętego poziomu ochrony i przyjętego modelu, wszędzie występują podobne trudności, którym trzeba stawić czoło: starzenie się ludności, pociągające za sobą określone konsekwencje dla systemu emerytalnego, opieki medycznej i socjalnej oraz w ogóle w dziedzinie stylów życia; spadek stopy urodzeń, który co najmniej 10 lat znacznie postępuje w całej Europie (dopiero od niedawna można zaobserwować drobne, lokalne zmiany tej niekorzystnej tendencji); przekształcenie się struktury rodziny i jej nietrwałość oraz mnożenie się innych, często kruchych modeli rodziny; odmienny układ stosunków pracy i inna jej organizacja, w tym zwiększona elastyczność i wynikające stąd osłabienie ochrony; rozszerzenie pojęcia zagrożenia społecznego, dzisiaj obejmującego już wydarzenia o charakterze międzynarodowym, niepolegające kontroli ze strony państw narodowych,

które też mają niewielkie możliwości podejmowania działań zapobiegawczych; szybkie przemiany w sposobach produkcji i dystrybucji powodujące zanik stabilności pracy i wymagające dużej mobilności oraz ciągłego dokształcania, którego struktury publiczne i prywatne nie są w stanie wszędzie zapewnić; silne oddziaływanie ruchów migracyjnych na całym świecie. Z jednej więc strony wzrasta potrzeba ingerencji państwa socjalnego, w tym w dziedzinie zabezpieczeń społecznych, z drugiej ingerencje te stają się coraz trudniejsze, bardziej wymagające i obciążające zarówno w aspekcie finansowym, jak i organizacyjnym.

Od zasad do zastosowań

Aby pozostać w polu problemowym niniejszego artykułu, dotyczącego związków między dobrem wspólnym a bezpieczeństwem socjalnym, musimy ograniczyć naszą refleksję do analizy trzech tradycyjnych składników tego ostatniego, którymi są: ubezpieczenia społeczne, lecznictwo i pomoc socjalna. Mamy świadomość, że tym samym wykluczamy z rozważań zagadnienia szkolnictwa, kształcenia, ochrony pracowników, polityki rodzinnej i równości szans (nie tylko dla obu płci). Są to czynniki, bez uwzględnienia których nie sposób mówić o państwie socjalnym, przynajmniej w tym szerokim znaczeniu, które dzisiaj nadajemy temu terminowi. Na te elementy wskazywano już jednak podczas obrad XXIII Tygodnia Społecznego Katolików Włoskich w 1949 roku, poświęconego właśnie sprawom bezpieczeństwa socjalnego. Wymieniono wówczas następujące rodzaje dóbr, które system bezpieczeństwa socjalnego powinien zapewniać: „[...] dobra konieczne do życia (wyżywienie, mieszkanie, wykształcenie, religia, opieka, pomoc, osłona od przeciwności losu); prawa zakorzenione w naturze i osobie ludzkiej, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio; sprawiedliwy ład, umożliwiający człowiekowi życie z jemu podobnymi w ludzkim i dającym oparcie układzie stosunków” (kard.



Giuseppe Siri). Na podstawie naszych dotychczasowych rozważań moglibyśmy ocenić stopień, w jakim systemy bezpieczeństwa socjalnego zbliżają się do tego, co należy uznawać za ich cel ostateczny. Celem tym jest zapewnienie wszystkim ludziom godziwych warunków i godziwej jakości życia oraz należytych możliwości rozwoju w danej chwili dziejowej. Bezpieczeństwo socjalne, tak jak każdy z pozostałych obszarów polityki społecznej, musi być wyznacznikiem dynamicznym, którego treści i sposoby realizacji zmieniają się razem z uwarunkowaniami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi danego kraju. Jeżeli jednak chcemy się przekonać, czy i w jakiej mierze systemy bezpieczeństwa socjalnego zbliżają się do tego, co wyżej wskazaliśmy jako ich wspólny cel, to fundamentalne zasady, które przypomnieliśmy, stanowią pod tym względem niezawodne kryterium. W jakim stopniu odbywa się współdziałanie w budowaniu dobra wspólnego? Czy realizowane jest powszechne przeznaczenie owoców ziemi, w naszym przypadku dóbr i usług? Jak przestrzega się zasady solidarności między poszczególnymi ludźmi, ich grupami, strefami geograficznymi i pokoleniami? Czy stosowana jest pomocniczość, zarówno pozioma, jak i pionowa? Czy jednostki i grupy mają możliwość swobodnego i odpowiedzialnego uczestnictwa?

Odnieśmy teraz to, o czym mówiliśmy, do spraw konkretnych. Zacznijmy od emerytur, które stanowią pokaźną część wydatków na cele społeczne, we Włoszech bowiem przeznacza się na nie około dwóch punktów procentowych więcej w stosunku do PKB niż wynosi średnia europejska. Chociaż reformami z lat 1993 i 1995 próbowano wprowadzić jakąś równowagę, z pewnością nie można powiedzieć, że zapewniono równość obywateli. Wynika to z regulacji, które wciąż różnorako uwzględniają takie podstawowe czynniki, jak wiek emerytalny, warunki pracy, stosunek zarobków do świadczeń emerytalnych – w zależności od kategorii „pracowników” (i to poczynając od parlamentarzystów, nie tylko i nie tyle ze względu na kwoty świadczeń emerytalnych, ile ze względu na korzystniejsze warunki

ich udzielania oraz możliwość kumulowania w tym samym okresie większej ich ilości). Nie zawsze jest przestrzegana zasada solidarności – która wszakże działa, i to z wieloma ograniczeniami, tylko w ramach jednego systemu wypłat – zwłaszcza między pokoleniami. Ci, którzy przystąpili do systemu emerytalnego po 1993 roku, pomimo takiej samej wysokości wkładów zarówno ze strony własnej, jak i pracodawcy, będą otrzymywać emerytury o 20-30 punktów procentowych niższe w porównaniu ze swoimi starszymi kolegami. Drugi obszar, w którym obserwujemy nierówność i deficyt solidarności, obejmuje pracę tymczasową w jej mnogich wariantach. Obniżona wysokość obciążeń (około 19% w porównaniu z około 33% w kategorii osób „normalnie” zatrudnionych) nie daje się uzasadnić inaczej niż zachętą do prawnego uregulowania tych form pracy, które w przeciwnym razie z dużym prawdopodobieństwem byłyby wykonywane nielegalnie. Skutkiem będzie jednak mniejsza emerytura: obliczono, że osoba, która podjęła pracę po 1993 roku i przepracuje 35 lat, z tego jedną czwartą w „elastycznym” systemie zatrudnienia, będzie otrzymywała emeryturę w wysokości około 45% ostatniego wynagrodzenia, natomiast pracownicy sprzed 1993 roku – w wysokości 65%. Ubezpieczenia dodatkowe mogą przynieść kolejne 10-15%, ale za cenę wyższych wkładów i rezygnacji z odprawy pracowniczej. Trudno więc i w tym wypadku mówić o równości i solidarności. Ograniczenia wydatków emerytalnych dokonano prawie całkowicie na koszt młodszych pokoleń, nie wprowadzając analogicznych obciążeń w stosunku do starszych pracowników (wiek emerytalny uwzględniający zwiększoną długość życia, świadczenia emerytalne nabywane z racji wysługi lat). Analogiczne wnioskowanie można przeprowadzić odnośnie do dwóch innych środków zabezpieczenia socjalnego, które ściśle wiążą się ze stanowiskiem pracy: chodzi o dodatki do pensji i zasiłki dla bezrobotnych. Są ich pozbawieni właśnie ci pracownicy, którzy ich najbardziej potrzebują, a więc „tymczasowi”. To samo dotyczy wsparcia dla rodzin: przewiduje się dodatki finansowe – prawdę mówiąc, bardzo



skromne – na utrzymanie dzieci tylko dla osób pozostających w stosunku stałego zatrudnienia, co oczywiście jest traktowaniem jawnie niesprawiedliwym, gdyż wprowadzającym zależność od formy pracy, jaką wykonują rodzice.

Moglibyśmy sformułować podobne wnioski o innych ważnych aspektach systemu socjalnego; to jednak, co powiedzieliśmy, wystarczy, aby zrozumieć, że pojęcia solidarności, równości, pomocniczości tylko częściowo materializują się w naszym systemie i że w jego długiej historii nie były ani jedyne, ani najistotniejsze. Samo zresztą pojęcie ubezpieczenia społecznego, tworzące się w ciągu ponad 100 lat, trudno jednoznacznie rozumieć, skoro powstało ono z przemieszania rozmaitych opcji polityczno-ideologicznych i wymogów systematyzacji obecnych w każdym porządku prawnym (do którego należy też owo zabezpieczenie). Całokształt regulacji w tej materii powstaje i formuje się na styku zasad prawnych, postulatów ideologicznych, rozwiązań politycznych, trendów i napięć społecznych, zjawisk demograficznych, wymogów polityki gospodarczej i polityki pracy, wreszcie układów międzynarodowych (weźmy pod uwagę uwarunkowania związane z członkostwem w Unii Europejskiej, a także rozmaite porozumienia międzypaństwowe). Jest to splot bodźców, dążeń, potrzeb i wymogów, który bezpośrednio oddziałuje na ustawodawstwo socjalne, utrudniając wprowadzenie jednolitego, wewnętrznie spójnego systemu. Powstaje więc system, który realizuje dwie koncepcje trudne do pogodzenia. Pierwsza ma charakter bardziej tradycyjny, a zarazem dokładniej odpowiadający rozwiązaniom włoskim. Zgodnie z nią ubezpieczenia społeczne są traktowane jako odpowiedź na potrzeby społeczne osób pracujących i członków ich rodzin udzielana w określonych okolicznościach (wymienionych w naszej konstytucji⁴²) i opiera się na zobowiązaniach typu składkowo-asekuracyjnego. Ten

⁴² „Pracujący mają prawo do tego, żeby były przewidziane i zapewnione środki odpowiednie do ich potrzeb życiowych w razie wypadku, choroby, inwalidztwa i starości czy niezawinionego bezrobocia”. *Tamże* art. 38 s. 67.

układ faworyzuje ciągle stosunki pracy i zakłada ścisły podział na kategorie, który dopiero od niedawna próbuje się niwelować. Druga koncepcja nawiązuje do ideału bezpieczeństwa socjalnego, odzwierciedlając takie jego cechy, jak powszechność, ogólność i równość, a dodatkowo zakładając silne powiązanie z poziomem dochodów obywatela-uczestnika systemu.

W tym ujęciu wyraźne jest odniesienie do art. 2-3 włoskiej konstytucji, które tworzą klucz do interpretowania całego art. 38. To rozwiązanie dostarcza emerytur socjalnych, stałych zasiłków, świadczeń pomocowych, wyrównań do minimalnego wynagrodzenia, ułatwień w zawieraniu paktów typu solidarnościowego itp. Nasz złożony system ubezpieczeń społecznych działa zatem jednocześnie według dwóch koncepcji, w których pojęcia równości i solidarności funkcjonują odmiennie. Podstawową cechą pierwszej z nich jest to, że osoby bezpośrednio zainteresowane uczestniczą finansowo w mechanizmie typu zasadniczo ubezpieczeniowego, który historycznie dał początek całemu systemowi i w którym wykonywanie pracy, wytworzony dochód i kwota świadczeń są wzajemnie skojarzone, a ogół obywateli wnosi ograniczony wkład za pośrednictwem opodatkowania. W drugiej koncepcji akcent spoczywa na szczególnych potrzebach obywatela, mniejsze znaczenie ma jego status osobisty, brakuje powiązania wkładów ze świadczeniami albo jest ono zmniejszone, ponadto zaś dąży się do wyrównania świadczeń. Natomiast system opieki zdrowotnej w szerszym zakresie opiera się na zasadach powszechności, a więc solidarności i równości. Właściwie gwarantuje on ochronę wszystkim bez względu na ich status, pracę i dochód. Zasada solidarności jest w dużej mierze zachowana z tej racji, że finansowanie odbywa się ze środków publicznych za pośrednictwem opodatkowania (obywatele finansują go dodatkowo, wykupując bony). Z kolei zasada równości znajduje potwierdzenie teoretyczne, ale na jej realizację silnie wpływa zarówno ustawodawstwo poszczególnych regionów – które mają kompetencje zbieżne z państwo-



wymi, zachowują jednak znaczną autonomię organizacyjną – jak i dostępność i jakość usług na danym obszarze. W rzeczywistości prawo jednostki do ochrony własnego zdrowia podlega dwójakiemu uwarunkowaniu. Na pierwszy czynnik warunkujący, dobrze każdemu znany z powszedniego doświadczenia, składają się: liczebność i stan ośrodków leczenia, specjalności medyczne reprezentowane na danym terenie, organizacja usług zarówno pod względem skuteczności i wydajności, jak i modelu przyjętego przez władze regionu. Drugi, mniej oczywisty, ale równie istotny czynnik stanowi zasobność finansowa regionu. Bowiem w zakresie środków przeznaczanych na ochronę zdrowia finanse centralne pozostają oddzielone od regionalnych, co wynika z konieczności kontrolowania i ograniczania wydatków publicznych oraz z zasady federalizmu skarbowego, zgodnie z którą każdy region musi zapewniać finansowanie z własnych przychodów (do roku 2013 będzie jednak funkcjonował ogólnokrajowy fundusz wyrównawczy).

Odbywa się to ze szkodą dla ludności zamieszkującej regiony, gdzie osiągane dochody, a więc i nakładane podatki, są niższe. Negatywnie wpływa to zarazem na zachowanie równości i solidarności. Poza tym ogólnokrajowy fundusz wyrównawczy gwarantuje tylko świadczenia na określonym poziomie podstawowym, wyznaczając w całym kraju jednakową kwotę na każdego mieszkańca, która odpowiada kosztom zapewnienia owych świadczeń. W regionach, gdzie władze nie potrafią osiągnąć takiego poziomu, będzie systematycznie postępowała redukcja dofinansowania z budżetu państwa. Przepis ten ma przymuszać władze regionalne do sprawnego działania, ale ujemnie odbija się na mieszkańcach tych regionów, które okazują się mniej skuteczne. W ten sposób ludziom tym, i tak już poszkodowanym wskutek niewydolności władz regionalnych, dodatkowo ogranicza się realny zakres głośno potwierdzanego prawa do opieki zdrowotnej. Dzieje włoskiego systemu leczenia – od pierwszych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, przez usprawnienie

i standaryzację zakładów i kas, po bezwarunkowy uniwersalizm i wreszcie selektywny uniwersalizm z naszych czasów – dowiodły, że nie da się wprowadzić całkowitego uniwersalizmu („wszystko dla wszystkich”), zaplanowanego w ramach reformy z 1978 roku, chyba że kosztem wycofania dużych środków finansowych z innych działów wydatków publicznych, niemniej jednak potrzebnych. Skoro zdecydowano się oprzeć system na zasadzie selekcji, pojawiła się alternatywa: albo „gwarancja wszystkiego dla niektórych” (oczywiście byłiby nimi najbiedniejsi), albo „gwarancja określonych z góry świadczeń dla wszystkich”. Wybór padł na tę drugą możliwość, przy czym dodano do niej szereg korekt i mechanizmów. Przede wszystkim mają one racjonować dostęp do usług publicznych świadczonych na indywidualne żądanie – a do takich należy leczenie – przez regulację cen, całkowicie zwalniając od opłat pewne kategorie osób, które zostają wyodrębnione za pomocą „dochodomierza” (*riccometro*). Wskaźnik ten ma wszystkie ograniczenia wynikające z odwołania się do systemu podatkowego, który, jak wiadomo, jest bardzo daleki od doskonałości i mało zdatny do rejestrowania rozmaitych form dochodu osobistego i rodzinnego. W tym miejscu należałoby rozpocząć wywód na temat systemu podatkowego, którego niedostatki i bariery stanowią przyczynę wielu przypadków deficytu równości i solidarności (oczywiście tej zapośredniczonej w sferze działań publicznych) we Włoszech.

Problem nierówności zachodzącej zarówno pomiędzy mieszkańcami kraju, jak i pomiędzy jego obszarami jeszcze ostrzej występuje w sektorze usług socjalnych. W tej dziedzinie uprawnienia legislacyjne przysługują wyłącznie władzom regionalnym (i ta wyłączność z lekka tylko zostaje ograniczona przez ustalenie minimalnego poziomu pomocy ze strony państwa, zresztą jedynie w zakresie leczenia, a nie opieki społecznej, chociaż upłynęło już prawie sześć lat od uchwalenia ustawy nr 3 z 2001 roku o reformie konstytucyjnej i siedem lat od ustawy nr 328 z 2000 roku o reformie opieki społecznej),



gminom zaś przypada całkowite prawo do wypełniania odnośnych zadań. Pomiędzy regionami zaznaczają się więc bardzo duże różnice w wydatkach socjalnych *pro capite*, nierówny jest stopień dostępności usług świadczonych zarówno przez sektor publiczny, jak i przez trzeci sektor oraz sektor prywatno-komercyjny, wreszcie nader odmiennie kształtują się sposoby organizacji, prawa i oczekiwania obywateli oraz relacje między administracją publiczną a trzecim sektorem. Poza tym brakuje zasiłku pieniężnego – analogicznego do gwarantowanej płacy minimalnej we Francji – który przydzielano by na koszt państwa wszystkim obywatelom nieosiągającym przychodu. Ta powszechna, niezadowolająca sytuacja dotyczy bezpośrednio zasady pomocniczości, zarówno poziomej, jak pionowej, zasięgu solidarności oraz stopnia uczestnictwa obywateli, rodzin i struktur pośrednich, co do których nie ma jednolitej regulacji prawnej na szczeblu krajowym. Zróżnicowaniu i nierównościami, o których mowa, sprzyja charakter samego systemu (przyjawszy, że możemy w ogóle posługiwać się tym terminem) włoskich usług i świadczeń pomocowych. Jest on oparty na stałych zasiłkach pieniężnych (renty dla inwalidów cywilnych, np. niewidomych, głuchoniemych) oraz na nieustrukturowanej organizacyjnie sieci usług domowych i rejonowych. Niemniej autentyczne, a więc egzekwowalne na drodze sądowej prawo do świadczeń dotyczy tylko kategorii osób objętych wyżej wymienionymi formami wsparcia ekonomicznego. W odniesieniu do wszelkich pozostałych świadczeń w postaci dóbr i usług ani jednostka, ani rodzina nie mają żadnego prawa, odpowiedź zaś na ich potrzeby wynika z uwarunkowań faktycznych, takich jak dostępność usług na danym terenie, ich wykonalność, występowanie przesłanek ekonomicznych (udział gminy, możliwość współfinansowania ze strony wnioskodawcy jego rodziny, darmowe usługi świadczone przez podmioty z trzeciego sektora, które operują swoją działalność na solidarności uczestnictwie i wolontariacie).

Ustawa nr 328 z 2000 roku o reformie opieki społecznej otworzyła drogę do uznania praw podmiotowych również odnośnie do usług społecznych, zgodnie z modelem, który wydaje się ukoronowaniem długiego procesu rozpoczętego w art. 38. Konstytucji Republiki Włoskiej, gdzie wprost potwierdza się – chociaż w sformułowaniu normatywnym mającym charakter projektodawczy – prawo obywateli kalekich i pozbawionych dochodu do otrzymywania pomocy społecznej. Prawdę mówiąc, w ustawie tej roztropnie wytyczono obowiązkową procedurę, której punktem docelowym jest uznanie wymagalności określonych praw, dzisiaj niepodlegających ochronie prawnej. Na ową procedurę składają się: ustalenie podstawowego poziomu pomocy udzielanej przez państwo; wyasygnowanie odpowiednich środków ustawą finansową – a więc w sposób zapewniający możliwość ich dostosowywania do bieżącej sytuacji gospodarczej – i ich przypisanie do regionów przez podział krajowego funduszu polityki społecznej, do którego należy dodać zasoby lokalne; regionalne przepisy normujące materię świadczeń ujętych w LEA (*livelli essenziali di assistenza sanitaria* – podstawowy zakres opieki zdrowotnej); realizacja przez gminy, bezpośrednio albo za pośrednictwem trzeciego sektora. Kiedy ta procedura zostanie sfinalizowana, wtedy obywatel, który spotka się z odmową udzielenia świadczeń, będzie mógł skierować sprawę do sądu, aby bronić swojego prawa. Proces ten jest długi i żmudny, a poza tym niecałkowicie określony, ponieważ zawsze wiąże się – co nie zachodzi w położeniu prawnym dotyczącym się ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej – ze stanem budżetu publicznego i decyzjami politycznymi, które są rokrocznie podejmowane odnośnie do ustawy finansowej. Jeżeli chodzi o realizację zasady pomocniczości poziomej zarówno w dziedzinie lecznictwa, jak i opieki społecznej, to można by znacznie poprawić i rozszerzyć świadczenia przez inne niż obecne ułożenie relacji między sektorem publicznym a prywatnym. Teraz bowiem sektor publiczny w szerokim zakresie posługuje się strukturami prywatnymi, często jednak dokonuje się



to we wzajemnej niechęci oraz według bardzo zbiurokratyzowanych, sformalizowanych i mało przejrzystych reguł wyboru, zlecania zadań, weryfikacji i finansowania. W ramach współpracy podmiotu publicznego z prywatnym ten pierwszy powinien pobudzać do realizacji wydajnego, skutecznego modelu zarządzania i wypełniać funkcje regulatywne, ten drugi zaś (niezależnie od tego, czy działa dla zysku, chociaż ten parametr powinien odgrywać ważniejszą rolę w obszarze współdziałania z sektorem publicznym, począwszy od fazy projektowania, a następnie w stadiach oceny i kontroli dokonywanej wspólnie z lokalnymi środowiskami użytkowników) powinien zapewniać zgodne ze standardami struktury i ośrodki, proponować innowacyjne, eksperymentalne rozwiązania, dostarczać uzupełniających środków finansowych oraz budować formy organizacyjne solidarności. Państwo socjalne (o ile rozumieć je jako „wspólnotę działającą”, nie jako nadrzędny aparat administracyjny, co dotyczy zwłaszcza działań tradycyjnie kojarzonych z bezpieczeństwem socjalnym) to wyjątkowy obszar wprowadzania solidarności i pomocniczości, to podstawa warunków dla rzeczywistej wolności i równości, to impuls do odpowiedzialnego uczestnictwa jednostek i struktur pośrednich, to środek do realizacji powszechnego przeznaczenia dóbr ziemi, w konsekwencji zaś tego wszystkiego – przyczynek do budowania dobra wspólnego.

Zależne jest to jednak od pewnego warunku, tego mianowicie, żeby regulacje prawne, sposoby organizacji i zarządzania, asygnowane fundusze, czynności ludzkie (polityczne, administracyjne, zawodowe, a także aktywność samych użytkowników) były ukierunkowane na osobę i respektowały jej integralność, godność i wolność. Po około 60 latach pozostają w mocy słowa, którymi zamknięto dokument końcowy XXIII Tygodnia Społecznego Katolików Włoskich: „Wreszcie nie wolno zapominać o tym, że systemy bezpieczeństwa socjalnego, które przecież odznaczają się bardzo złożoną strukturą i wielością form działania, przynoszą tym lepsze rezultaty, im więcej

energii życiowej czerpią ze źródła, którym jest Bóg – prawdziwy Bóg, objawiający się i działający przez Chrystusa w najskrytszych głębinach istoty ludzkiej. Bezpieczeństwo socjalne to roślina, która kiełkuje na gruncie sprawiedliwości, wzrasta dzięki rzeczywistemu poszanowaniu podstawowych swobód człowieka, a rozkwita i wydaje owoce tylko w jednym klimacie, mianowicie klimacie miłości”.

Tłum. Paweł Borkowski