

OD
WELFARE
STATE
DO
WELFARE
SOCIETY?

pod redakcją

**KAZIMIERY WÓDZ
KRZYSZTOFA PIĄTKA**



OD *WELFARE STATE* DO *WELFARE SOCIETY*?



POD REDAKCJĄ
KAZIMIERY WÓDZ I KRZYSZTOFA PIĄTKA



WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA

Toruń 2014

Recenzent

Marek Leszczyński

Redakcja i korekta

Magdalena Mordawska

Projekt okładki

Ewa Beniak-Haremska

Książka została dofinansowana
przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2014

ISBN 978-83-231-3304-9

WYDAWNICTWO NAUKOWE UMK

ul. Gagarina 5, 87–100 Toruń

REDAKCJA: tel. (56) 611 42 95; fax (56) 611 47 05

e-mail: wydawnictwo@umk.pl

DYSTRYBUCJA: tel./fax (56) 611 42 38

e-mail: books@umk.pl

www.wydawnictwoumk.pl

DRUK I OPRAWA: Drukarnia WN UMK

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
KRZYSZTOF FRYSZTACKI Społeczeństwo bez <i>welfare state</i> – czy i jak możliwe?	17
MAREK RYMSZA Od państwa opiekuńczego do społeczeństwa opiekuńczego i inne konwersje europejskich <i>welfare states</i> przełomu XX i XXI wieku..	33
ARKADIUSZ KARWACKI Problemy aktywnej polityki społecznej w Polsce w świetle analizy strategii społecznych	51
IZABELA RYBKA Rozwój solidarności społecznej czy dyktat wskaźników produktu?	81
WOJCIECH SADŁOŃ Parafia katolicka jako przestrzeń pracy środowiskowej w Polsce	107
MAŁGORZATA ZAMOJSKA <i>Openspace'y</i> oraz <i>medialaby</i> – narzędzia nowej ekonomii społecznej jako przykład aktywności sektora obywatelskiego w rozwiązywaniu problemów związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym	131
DOROTA ŻUCHOWSKA-SKIBA, MARIA STOJKOW Od zaangażowanego działacza do <i>trendsettera</i> . Obraz aktywności osób z niepełnosprawnościami na rzecz swojego środowiska	147
KRYSTYNA FALISZEK Ewaluacja w polskiej pomocy społecznej	169
ANNA KOTLARSKA-MICHALSKA Korzyści płynące z socjologii problemów społecznych dla polityki społecznej	187

WSTĘP

Kryzys doświadczany przez państwa europejskie ze zmienną intensywnością od 2008 roku stał się źródłem nowych wyzwań dla polityki społecznej i pracy socjalnej we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w Polsce. Zapoczątkowany u schyłku lat 70. ubiegłego wieku proces demontażu (a raczej jego próba) państwa dobrobytu napotkał w większości krajów rozwiniętych znaczny opór społeczny (Taylor–Gooby 1991). Wprowadzane w kolejnych dekadach – głównie pod rządami prawicy, choć nie tylko – reformy polityki społecznej zmierzały raczej ku tworzeniu rozwiązań kompromisowych, uwzględniających realia ekonomiczne oraz negatywne doświadczenia związane z poszerzaniem się kręgu osób żyjących „na garnuszku” pomocy społecznej (szerzej: Wódz 2013). Na temat przyczyn względnego niepowodzenia prób rozmontowania państwa dobrobytu przez prawicowe rządy napisano sporo (Mishra 1990; Pierson 1991). Wielu analityków polityki społecznej uważa, że interwencja państwa w tej sferze jest i będzie konieczna w przyszłości – przemawiają za tym argumenty demograficzne (starzenie się społeczeństw), ekonomiczne (rosnące bezrobocie, związane z uwarunkowanymi globalnie procesami restrukturyzacji gospodarki), polityczne (opór wobec radykalnych zmian wśród części elit politycznych), ale także – poparcie społeczne dla instytucji *welfare state* (Le Grand 1990 tu za: Midgley 1997: 153; por. także Szarfenberg 2008). Argumenty za ograniczeniem zakresu interwencji państwa podnoszą głównie przedstawiciele prawej strony sceny politycznej, wskazując na konieczność dostosowania gospoda-

rek państw narodowych do wymagań globalnego rynku, zwiększenia ich konkurencyjności (m.in. przez obniżenie kosztów pracy, obniżenie podatków dla najbogatszych, redukcję wydatków socjalnych, deregulację i prywatyzację (rekomodifikację) usług społecznych, ułatwienia podatkowe dla biznesu zgodnie z dewizą „co jest dobre dla biznesu, jest dobrem publicznym” (Fisher, Karger 1997: 107). Inny rodzaj argumentów uzasadniających stanowisko sceptyczne wobec trwałość instytucji *welfare state* przedstawił C. Offe. W swojej koncepcji zdeorganizowanego kapitalizmu Offe twierdzi, że ukształtowane jako odpowiedź na sprzeczności kapitalizmu fabrycznego (typu fordowskiego) państwo opiekuńcze nie jest w stanie poradzić sobie z konsekwencjami radykalnych przekształceń pracy i zatrudnienia, charakterystycznych dla epoki po-przemysłowej i post-Fordyzmu (Offe 1987).

Z opinią C. Offe zgodziliby się zapewne zwolennicy rekonstrukcji *welfare states*, rzecznicy różnych wariantów *welfare pluralism* (Gilbert, Gilbert 1989; Johnson 1987, 1999; Rose 1986; Evers, Wintersberger (eds.) 1988 i inni). „Rekonstrukcjoniści” – jak ich określa J. Midgley – są przekonani, że czas rozbudowanych programów pomocy publicznej (w stylu lat 60.–70.) definitywnie minął, co oznacza tylko (aż!) tyle, że państwo (władza publiczna) nie może i nie powinno być monopoli- stą w dostarczaniu usług społecznych. Lepszym rozwiązaniem, to jest bardziej dostosowanym do realiów społeczeństwa postindustrialnego, post-Fordowskiego, jest model pluralistyczny, w którym państwo pozostaje aktywne w obszarze planowania i zarządzania sferą socjalną, ale niekoniecznie angażuje się w bezpośrednie świadczenie pomocy, pozostawiając pole dla indywidualnej zaradności, nieformalnych systemów wsparcia, działalności ochotniczej, organizacji *non profit* i *not for profit*, ale także – organizacji działających na zasadach komercyjnych (Rose 1986; Gould 1993, tu za: Midgley 1997: 154–155). Osobną kategorię reformatorów *welfare state* stanowią twórcy „trzeciej drogi” – przede wszystkim A. Giddens oraz T. Blair – łączący lewicową wrażliwość z komunitaryzmem (Giddens 1999; Blair 2001). Realizacja modelu pluralistycznego w poszczególnych krajach przybierała różne formy, można jednak wskazać na pewne ogólne tendencje, określające z grubsza charakter podejmowanych reform: wprowadzenie elementów rynkowych

(lub quasi-rynkowych) do obszaru usług społecznych (w tym pomocy społecznej), wzmocnienie roli organizacji pozarządowych (*non profit*, ale także *not for profit*) w realizacji zadań publicznych oraz częściowa komercjalizacja tego typu działalności, wreszcie – upowszechnienie podejścia aktywizującego typu „pomoc dla pracy (*welfare to work*), udział w szkoleniach, terapii, itp.) w sektorze pomocy społecznej (Le Grand, Bartlett (eds.) 1993; Deakin 2001; Rymsza 2003). Wymienione wyżej tendencje – podkreślmy to raz jeszcze – występują w różnym natężeniu w poszczególnych krajach – w postaci najbardziej zbliżonej do tego modelu – w USA i w mniejszym zakresie w Wielkiej Brytanii. W Europie wprowadzanie tego rodzaju reform odbywało się znacznie wolniej i w sposób zróżnicowany – w zależności od istniejących w tych krajach reżimów *welfare state* (Esping, Andersen 2002).

W Polsce dyskusję na temat *welfare state* zapoczątkował Sylwester Zawadzki, który w 1964 roku w książce *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, wyróżnił trzy nurty w definiowaniu *welfare states* (Zawadzki 1964: 183–186). Pierwszy interpretujący *welfare* jako dobrobyt i uznający to państwo za „producenta dobrobytu” (J. Reuff w: Pigou 1954: 11), „popierającego ludzki dobrobyt” (Zink 1958: 785), czy też piszący o „państwie, które usiłuje popierać dobrobyt swoich obywateli” (Neill 1958). Drugi ukazujący *welfare state* jako pomoc społeczną, akcentujący cele socjalne, typu: równość, sprawiedliwość społeczną, pomoc dla warstw upośledzonych (Robson 1954: 117; Sturmey 1959: 142; Mund 1955: 8) oraz trzeci nurt interpretacji *welfare state*, eksponujący przede wszystkim opiekuńczość, w którym „z jednostki została zdjeta troska o egzystencję i zabezpieczenie przyszłości” (Gablars 1956: 3375), czy szczególnie apologetyzujący to państwo (Doenning 1954: 3). Ponad trzydzieści lat później Sylwester Zawadzki opublikował książkę, której nowy tytuł *Państwo o orientacji społecznej. Geneza – doświadczenia – perspektywy* wyraźnie wskazuje na eksponowanie innego sposobu interpretacji *welfare state*, a jej treść przynosi kolejne sposoby wyjaśniania tego pojęcia (Zawadzki 1996: 53). Dotyczy to m.in. propozycji N. Luhmanna, gdyż według niego mamy w tym przypadku do czynienia z państwem bezpieczeństwa socjalnego, które „ukszałtowało się w najbardziej uprzemysłowionych rejonach świata, nie znaczeniowo

tożsame z państwem opiekuńczym, czy też socjalnym (*der Sozialstaat*), to jest takim, które reaguje na skutki industrializacji, stosując środki opieki społecznej” (Luhmann 1994: 19). Odnosi się to także do R. Dahrendorfa, który podkreśla omnipotencję *welfare state*, pisząc: „Wszelkie rządy roszczą sobie prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, od recesji po klęski żywiołowe i od lokalnych problemów osiedlowych po politykę światową. I tego się od nich oczekuje” (Dahrendorf 1993: 210).

W Polsce od kilkunastu lat, zwłaszcza od czasu wstąpienia do UE, toczy się dyskusja na temat aktywnej polityki społecznej, w tym w szczególności przyszłości modelu wielosektorowej czy też obywatelskiej polityki społecznej, w której ciężar opieki nad zależnymi obywatelami w większym niż dotąd zakresie spoczywałby na nieformalnych systemach wsparcia, czy podmiotach trzeciego sektora. Jak dotąd trudno było wskazać na konkretne, dopracowane w szczegółach propozycje systemowych rozwiązań w tej dziedzinie – raczej można mówić o pewnych próbach konceptualizacji i uogólnień empirycznych opartych na obserwacji praktyki, kształtowanej w znacznej mierze przez programy i projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Teksty zamieszczone w niniejszym zbiorze wpisują się we współczesną dyskusję na temat *welfare state*, eksponując jednocześnie socjologiczne spojrzenie na dylematy i konkretne problemy ewolucji idei i praktyki *welfare state* w kierunku *welfare society*.

Książkę otwiera tekst Krzysztofa Fryszackiego, który w sposób najbardziej ogólny zarysowuje przedmiot debaty, wskazując jednocześnie, że dotyczy on jednego z kluczowych procesów w obszarze społeczno-socjalnego zaangażowania i polityk publicznych współczesnych państw. Autor, zwracając uwagę na szczególny moment, w jakim znalazło się współczesne społeczeństwo, wynikający z jednej strony z niespotykanej w przeszłości silnej pozycji państwa, z drugiej natomiast z coraz mocniej artykułowanych głosów wskazujących na konieczność ograniczenia jego omnipotencji, przedstawia „garść” refleksji na temat okoliczności tej sytuacji. Uwzględniając aspekty historyczne oraz aktualne argumenty i fakty, przedstawia tzw. pozytywne konteksty tych procesów, prowadzące do kształtowania się *welfare society* oraz negatywne, włącznie z manifestowaniem niepokoju, że chodzi o wycofywanie się

z cywilizacyjnie sprawdzonych standardów i usprawiedliwionych praw socjalnych.

W kolejnym opracowaniu Marek Rymśza prezentuje główne nurty polityki społecznej i związane z nimi kierunki rekonstrukcji europejskich państw dobrobytu przełomu XX i XXI wieku. Analiza czterech jednoznacznie wyartykułowanych kierunków: 1) od *welfare state* do *welfare society*, 2) od zintegrowanego *welfare state* do rozwiązań sieciowych, 3) od działań osłonowych do działań aktywizujących, 4) od tradycyjnej biurokracji do nowych form rządzenia, skłania Autora do konkluzji, że „wielowymiarowa konwersja europejskich państw dobrobytu nie prowadzi do wykrystalizowania się nowego modelu polityki społecznej”.

Tekst Arkadiusza Karwackiego rozpoczyna prezentację opracowań ukazujących bardziej szczegółowe kwestie z zakresu współczesnej polityki społecznej, w tym szczególnie praktycznych „zawirowań” procesu przechodzenia od *welfare state* do *welfare society*. Autor przedstawia problemy związane z wdrażaniem w Polsce idei aktywnej polityki społecznej (APS), koncentrując się na dylematach pojawiających się w trakcie tego procesu, prowadzących ostatecznie do krytyki podejścia aktywizującego. Głównym „polem” tych zastrzeżeń czyni strategię społeczne na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym w Polsce, których wnikliwa analiza prowadzi go do sformułowania wielu krytycznych wniosków. Strategie społeczne, jako podstawa racjonalnego toku postępowania celowościowego, powinny być kwintesencją APS. W praktyce są źle przygotowane, zarówno w części diagnostycznej, jak i tych dotyczących: celów, spodziewanych rezultatów, realizacji działań, kontroli procesu wdrożeniowego, itd., co nie sprzyja realizacji podejścia aktywizującego w wymiarze lokalnym i regionalnym.

Aktywnej polityce społecznej poświęcone jest też opracowanie Izabeli Rybki, którą jednak interesuje tylko pewien aspekt APS, a mianowicie aktywna integracja realizowana w sferze pomocy społecznej. Jednym z ważnych narzędzi aktywizacji i integracji społecznej są Programy Aktywności Lokalnej (PAL) wdrażane jako projekty systemowe finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Autorka, analizując wyniki wielu badań, formułuje tezę, że projekty

socjalne adresowane do społeczności lokalnej nie zostały w Polsce należycie wykorzystane do budowania podmiotowości i wzmocnienia poczucia wspólnotowości opartej na więziach społecznych i lokalnych. Natomiast zasadniczą przyczyną niepowodzeń w wykorzystaniu PAL i w upowszechnianiu środowiskowej metody pracy socjalnej jest podwójna niespójność: 1) między sferą normatywną (wartościami) a sferą instytucjonalną, 2) między celami służb socjalnych a celami administracji publicznej (biurokracji).

Pewna odmiana środowiskowej pracy socjalnej jest przedmiotem zainteresowania Wojciecha Sadłonia, który przedstawia ją w postaci motywowanej religijnie opieki środowiskowej realizowanej przez parafie katolickie w Polsce. Autor, wychodząc od idei wspólnoty opiekuńczej, która umożliwia pozostawanie osób potrzebujących opieki w ich domach, bez konieczności opuszczenia swojego środowiska i przenoszenia się do specjalistycznych zakładów opieki zdrowotnej, przedstawia wyniki badań na temat prospołecznej aktywności parafii w Polsce. Tekst wpisuje się w szerszą debatę na temat zależności sektorowych, funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności, w powiązaniu ze społeczną działalnością Kościoła w ramach parafii oraz zasady pomocniczości.

Problematyce funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego poświęcony jest także tekst Małgorzaty Zamojskiej, która koncentruje się w nim na analizie specyficznych narzędzi tzw. nowej ekonomii społecznej, jakimi są *openspace'y* i *medialaby*. Narzędzia te są przykładem aktywności sektora obywatelskiego w rozwiązywaniu problemów związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zasadniczą tezę opracowania jest stwierdzenie, że posiadanie przez organizację produktu lub/i usługi (*openspace*, *medialab*) ułatwia lub/i rozpoczyna proces jej ekonomizacji, co można uznać za kluczowe kryterium dla określenia przynależności trzeciego sektora do zbioru podmiotów ekonomii społecznej.

W paradygmat aktywizacji wpisuje się kolejne opracowanie autorstwa Doroty Żuchowskiej-Skiby i Marii Stojkow, które na podstawie pięćdziesięciu wywiadów próbują naszkicować portret osoby niepełnosprawnej zaangażowanej w działalność na rzecz swojego środowiska.

Działania te nabierają cech ruchu społecznego niepełnosprawnych, którzy nie mogą i nie chcą oczekiwać na poprawę swojego losu, bazując na tradycyjnych praktykach państwa opiekuńczego. Dynamiczny rozwój aktywności osób niepełnosprawnych w ramach szeroko rozumianego środowiska jest możliwy wraz z szybkim upowszechnianiem się nowych mediów, zwłaszcza Internetu i rosnącego znaczenia sieci społecznych, które dają szansę na tworzenie nowego typu wspólnot.

Jednym z kluczowych narzędzi racjonalizowania działań w sferze polityki społecznej, w tym szczególnie w obszarze programów realizowanych przy wykorzystaniu środków UE pozyskiwanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, jest ewaluacja. Tej właśnie problematyce poświęca swój artykuł Krystyna Faliszek, przedstawiając jej zasadnicze cele i funkcje w sferze pomocy społecznej i pracy socjalnej, ale przede wszystkim wskazując na jej słabe strony oraz ewentualne szanse w przyszłości. Autorka, odwołując się do specjalistów, stwierdza, że w samej istocie pomocy społecznej zawarte są przyczyny trudności z ewaluacją, a obok problemów z diagnozą dotyczy to m.in.: odwlekania ważnych decyzji, rozpraszania odpowiedzialności za podjęte decyzje, itd., itp. Potencjalne szanse związane są z odejściem od technokratycznego modelu ewaluacji na rzecz upowszechnienia rozwojowego modelu ewaluacji.

Książka kończy się opracowaniem Anny Kotlarskiej-Michalskiej, które jest swoistym podsumowaniem rozważań dotyczących praktyki polityki społecznej z perspektywy socjologa. Autorka próbuje w nim odpowiedzieć na pytanie: jakie korzyści może odnieść polityka społeczna dzięki sięganiu do badań społecznych i teorii socjologicznych, głównie z zakresu socjologii problemów społecznych – wyznaczających specyficzny horyzont poznawczy i gwarantujących silniejsze przyleganie teorii do praktyki? Bardzo krytycznie odnosząc się do wielu wymiarów realizowanej w Polsce polityki społecznej, wskazuje równocześnie na pozytywki płynące z badań nad funkcjonowaniem systemu pomocy społecznej i niedostatkami polityki społecznej dla konstruowania i rekonstruowania programów polityki lokalnej.

Zachęcając do lektury wszystkich tekstów, jako Redaktorzy, zwracamy równocześnie uwagę, że są one częścią dyskusji, jaka toczy się

obecnie w Polsce i poza jej granicami, na temat współczesnego społeczeństwa, jego zasadniczych dylematów i sposobów ich rozwiązywania.

Kazimiera Wódcz

(Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski)

Krzysztof Piątek

(Instytut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika)

LITERATURA

- Blair T. (2001), *Trzecia droga. Nowa polityka na nowe stulecie*, w: T. Kowalik (red.), *Spory wokół Nowej Trzeciej Drogi*, Fundacja Eberta, Warszawa.
- Dahrendorf R. (1993), *Nowoczesny konflikt społeczny*, Warszawa.
- Deakin N. (2001), *Public Policy, Social Policy and Voluntary Organizations*, in: M. Harris, C. Rochester (eds.), *Voluntary Organizations and Social Policy in Britain*, Palgrave, New York.
- Denning A. (1954), *The Christian Approach to the „Welfare State”*, London.
- Esping-Andersen G. (ed.) (1993), *Welfare States in Transition. National adaptations in Global Economics*, SAGE, London.
- Evers A., Wintersberger H. (eds.) (1988), *Shifts in Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, Vienna.
- Fisher R., Karger H. J. (1997), *Social Work and Community in a Private World*, New York.
- Gablers D. (1956), *Lexicon*, Wiesbaden.
- Giddens A. (1999), *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Gilbert N., Gilbert B. (1989), *Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York.
- Gould A. (1993), *Capitalist welfare Systems: a Comparison of Japan, Britain and Sweden*, New York.
- Johnson N. (1999), *Mixed Economies of Welfare*, Prentice Hall Europe, London.
- Le Grand J. (1990), *The state of welfare*, in: J. Hills (ed.), *The state of welfare: The welfare state in Britain since 1974*, pp. 338–362, Oxford University Press, London.

- Le Grand J., Bartlett W. (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- Luhmann N. (1994), *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa.
- Midgley J. (1997), *Social Welfare in Global Context*, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Mishra R. (1990), *The welfare state in capitalist society*, Hemel Hempstead, England, Wheatsheaf.
- Mund V. A. (1955), *Government and Business*, New York.
- Neill D. G. (1958), *The Unfinished Business of the „Welfare State”*, Belfast.
- Offe C. (1987), *Democracy against welfare state?*, „Political Theory”, no 15, pp. 501–537.
- Pigou A. C. (1954), *Soma Aspects of the Welfare State*, „Diogenes”, nr 7.
- Pierson C. (1991), *Beyond the welfare state: The new political economy of welfare*, Polity, Cambridge.
- Robson W. A. (1954), *India as a Welfare State*, „The Political Quarterly”, nr 3, vol. 25.
- Rose R. (1986), *Common goals but different roles: The state's contribution to the welfare mix*, in: R. Rose, R. Shiratori (eds.), *The welfare state east and west*, pp. 13–39, Oxford University Press, New York.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ss. 19–32, Warszawa.
- Sturmey S. G. (1959), *Income and Economic Welfare*, London.
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej. W Taylor – Gooby P. 1991: 'Welfare State Regimes and Welfare Citizenship'*, „Journal of European Social Policy”, no 1(2), pp. 93–105.
- Wódz K. (2013), *Instytucjonalne bariery rozwoju środowiskowej metody pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej w Polsce*, ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych w ramach projektu systemowego 1.18: Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej.
- Zawadzki S. (1970), *Państwo dobrobytu – doktryna i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Zawadzki S. (1996), *Państwo o orientacji społecznej: geneza – doświadczenia – perspektywy*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zink H. (1958), *Modern States*, Toronto–New York–London.