

Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?

Data opublikowania: 30.10.2014

Zrecenzował(a) mgr Piotr Fraczak Redakcja naukowa mgr Andrzej Klimczuk

Publikacja Marka Rymszy jest podsumowaniem wieloletnich studiów autora nad nurtem aktywnej (aktywizującej) polityki społecznej. Nie jest to jednak jedynie synteza dotychczasowych badań, ale też próba wykorzystania nowej, *stricte* socjologicznej - jak podkreśla autor - perspektywy. W pracy przeprowadzono krytykę prowadzonej do tej pory przez autora analizy transformacji systemowej po 1989 roku w kontekście modeli polityki społecznej w krajach byłego bloku wschodniego. Krytyka ta prowadzi do sformułowania tezy o konwergencyjnych zmianach zachodzących w całym systemie polityk publicznych. Teoria konwergencji, użyteczna do opisywania systemu powstawania państwa opiekuńczego, jest przydatna również do opisu jego modernizacji. W tym miejscu należy przypomnieć, iż teoria ta w największym skrócie zakłada, że dokonujące się przekształcenia systemów społecznych w XX wieku były raczej wynikiem obiektywnej potrzeby niż ideowych sporów, co powoduje, że pomimo znaczących różnic w przyjętych w różnych krajach rozwiązaniach istota zmian była podobna. Jest więc to w istocie spór ideowy dotyczący powstania i funkcjonowania *welfare state* (państwa opiekuńczego). Autor, nie skrywając w tej debacie własnej perspektywy, sytuującej go po stronie opcji środka (czyli nie destrukcja systemu zabezpieczeń socjalnych, ale też nie obrona dotychczasowych rozwiązań), opowiada się za pomysłami modernizacyjnymi państwa dobrobytu, do których należy również podejście aktywizujące.

Książka Marka Rymszy prowadzi analizę na kilku poziomach, z których każdy buduje tło do zrozumienia kolejnego. Pierwszy poziom dotyczy procesu zmian w polityce społecznej z perspektywy kryzysu państwa opiekuńczego. To analiza sposobu patrzenia na dokonujące się globalne procesy oraz na rolę polityk aktywizujących, poparte przykładami różnych krajów (Wielka Brytania, Republika Federalna Niemiec, Holandia, Francja i Dania). Drugi poziom to spojrzenie w kontekście polityki społecznej na polską transformację i reformy systemowe. Tu pokazana zostaje, odwołująca się do historii po 1989 roku, dynamika decyzji i „niedecyzji” kolejnych rządów, przesądzająca o formie interwencji publicznej. Trzeci poziom to analiza dotycząca konkretnych mechanizmów wdrażania polityki społecznej w wymiarze aktywizacyjnym w Polsce.

Kryzys państwa opiekuńczego doprowadził do ideologicznego starcia zwolenników demontażu *welfare state* i obrońców dotychczasowych przywilejów socjalnych. Autor zwraca uwagę właśnie na ten ideologiczny wymiar dyskursu, by w końcu sformułować wątpliwość, że być może „nie o wszystkim decyduje ideologia” (s. 43) (czy to tradycyjnego liberalizmu czy socjalizmu), a tym samym odwołać się do teorii konwergencji jako sposobu wyjaśniania opisywanych procesów *powstawania i rekonstrukcji welfare state*. Teoria konwergencji dobrze

pokazywała zmiany przełomu XIX i XX wieku, wskazując na nieuchronność powstania *welfare state* w państwach o podobnym poziomie rozwoju. Marek Rymśka przywołuje tę teorię, by wskazać, że dokonujące się w dzisiejszym świecie zmiany w prowadzonych politykach społecznych są nieuniknione i - choć w różny sposób - dotyczą wszystkich państw, w których *welfare state* zostało wprowadzone (również krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski). Co więcej, uważa - określając tę tezę „paradoksem Luhmanna” i odwołując się do prac wybitnego niemieckiego socjologa Niklasa Luhmanna, że „kryzys i konieczność rekonstrukcji *welfare state* jest poniekąd dowodem jego sukcesu” (s. 46). Oznacza to, że czeka nas nie tyle zachowanie socjalnego *status quo*, czy demontaż państwa opiekuńczego, ile konwersja dotychczasowych rozwiązań w stronę aktywnej polityki społecznej. Według autora konwersja ta dotyczy czterech wymiarów: w wymiarze aksjologicznym mamy przejście „od bezpieczeństwa socjalnego do partycypacji”, w merytorycznym - „od transferów socjalnych do redystrybucji pracy”, w obszarze adresowania wsparcia - „od orientacji na pracownika/obywatela do orientacji na pracodawcę tworzącego miejsca pracy” i w czwartym - „ponownego odkrycia dorobku szkoły Durkheimowskiej - co odróżnia europejską politykę aktywizacji od koncepcji *workfare*” (s. 82). Warto dodać, że dopiero ostatni z wymiarów, pozwala na akceptację „stojących w opozycji do założeń tradycyjnej doktryny *welfare state*” pozostałych trzech wymiarów (s. 87).

Przemiany te, widoczne - oczywiście z wszelkimi różnicami - w różnych krajach i w różnych tradycjach, dotyczą, według autora, również Polski. I tu dochodzimy do drugiego poziomu analizy, czyli spojrzenia na procesy realizacji polityk publicznych w Polsce po 1989 roku. Autor pokazuje trzy fale polskich reform w sferze polityki społecznej. Pierwsza cechowała się przede wszystkim nastawieniem na kompensację skutków ubocznych reform gospodarczych (lata 1989-1993), druga była próbą zbudowania nowoczesnych instytucji społecznych (okres 1993-1997), a trzecia - zwrotem w kierunku koncepcji aktywnej polityki społecznej (czas kadencji parlamentarnej 2001-2005). Przy czym - z punktu widzenia założeń całej książki - autor stawia tu fundamentalne pytanie, „czy reformy trzeciej fali, dostosowując politykę społeczną w Polsce do standardów unijnych i stwarzając ramy prawnoinstytucjonalne dla polityki aktywizacji, to logiczna kontynuacja zmian z pierwszej dekady transformacji, czy przeciwnie: zatrzymanie pewnych uruchomionych wówczas procesów i zmiana priorytetów?” (s. 207). W każdym razie już po roku 2005 (po trzeciej fali polskich reform), według autora, polityka miała charakter zachowawczy, co oznaczało kontynuację działań rozpoczętych wcześniej. Nie oznacza to jednak stabilności, bo jak udowadnia omawiana publikacja, możemy mówić „o realizowaniu w gruncie rzeczy dwóch odrębnych polityk publicznych zamiast jednej polityki społecznej” (s. 314). Otóż podejście aktywizujące związane w dużej mierze z absorpcją funduszy europejskich obejmuje separowanie „działań prowadzonych przy wykorzystaniu tych środków od programów finansowanych z budżetu państwa. Nie chodzi tylko o instytucjonalne rozdzielenie obu nurtów działań, ale stosowanie w nich odmiennych założeń i priorytetów” (s. 254).

Dopiero w kontekście transformacji państwa opiekuńczego w Europie i historii tworzenia się prawnoinstytucjonalnego ładu w obszarze polityk społecznych w Polsce zrozumiała stała się trzecia część analizy, dotycząca realnych form działania podmiotów aktywizujących. Autor skupia się tu (studia przypadku) na zakładach aktywności zawodowej, centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej. Z przeprowadzonej analizy autor wyciąga wniosek, że „w Polsce polityka aktywizacji charakteryzuje się brakiem koordynacji działań różnych służb, instytucji i organizacji” (s. 348) dotyczy to oczywiście takich instytucji, jak

spółdzielnie socjalne czy warsztaty terapii zajęciowej.

Warto zwrócić uwagę na podnoszony przez autora w różnych miejscach problem organizacji pozarządowych. Autor nazywa je „rozsadnikami” podejścia aktywizującego. Ponadto wskazuje na potencjał tych organizacji: „(...) widać [to] wyraźnie, gdy porównuje się funkcjonowanie centrów integracji społecznej oraz zakładów aktywności zawodowej, prowadzonych przez podmioty sektora obywatelskiego z tymi, których organami prowadzącymi są jednostki samorządowe” (s. 274). Niestety, to jednak właśnie Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która jest wymieniana jako jeden z elementów tworzenia się prawnoinstytucjonalnego systemu polityki aktywizującej, określała sposób włączenia organizacji pozarządowych w realizację polityk społecznych, „zapoczątkowała także niekorzystne kierunki polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak: rosnący fiskalizm (...), daleko idąca kontrola państwa (...) czy standaryzacja współpracy międzysektorowej, nieuwzględniająca logiki funkcjonowania organizacji pozarządowych” (s. 273). Co więcej, jak podkreśla autor, po „2005 roku nie nastąpił żaden przełom w polityce państwa wobec trzeciego sektora”, co prawda ta „negatywna dla sektora obywatelskiego tendencja była równoważona rosnącą rolą organizacji jako beneficjentów, wykonawców i administratorów projektów finansowanych ze środków strukturalnych UE, dostęp do unijnych środków strukturalnych nie doprowadził jednak do znaczącego podniesienia potencjału ekonomicznego trzeciego sektora (...)” (s. 253). Taka sytuacja jeszcze raz wskazuje na dwoistość polityki społecznej państwa.

Podsumowując: książka Marka Rymczy to nie tylko analiza współczesnych trendów w polityce społecznej na świecie i wskazanie, jak wpływały one na ewolucję polityki społecznej w Polsce po 1989 roku. To przede wszystkim analiza systemu polityki społecznej, która choć w deklaracjach aktywizująca (wynika to w dużej mierze z procesów zachodzących w krajach UE i, co za tym idzie, z głównych trendów w polityce prowadzonej w ramach dystrybucji funduszy strukturalnych), w praktyce okazuje się systemem działań i instytucji, które z uwagi na brak konsekwencji w założeniach polityki społecznej, niedoprecyzowanie funkcji poszczególnych instytucji aktywizujących, a przede wszystkim brak „integracji reintegracji” nie przynoszą oczekiwanych efektów. „Ograniczeniem w upowszechnianiu polityki aktywizacji nie jest w Polsce prawo (...), ale brak koordynacji działań. Zawiódł więc przede wszystkim poziom wykonawczy - operacjonalizowania celów polityki społecznej oraz administrowania i zarządzania dostępnymi zasobami” (s. 257). Zwrot ku polityce aktywizacji, jako reforma systemu programów osłonowych okazał się działaniami rozproszonymi, „których efekt w skali makro jest niewspółmierny do poniesionych nakładów i skali prowadzonych działań” (s. 258). Taką ocenę skali makro odnajdujemy również we wspomnianych wyżej studiach przypadków podmiotów aktywizujących. W książce brakuje jednak dogłębnej analizy spółdzielni socjalnej, która pretenduje do bycia podstawową formą przedsiębiorstwa społecznego w Polsce. Chyba, że autor świadomie (co sugerowałyby sądy autora w innych fragmentach książki) nie uznaje spółdzielni socjalnej za podstawową instytucję polskiego systemu integracji zawodowej.

Choć książka wydaje się być skierowana głównie do tych, którzy zajmują się systemowymi zmianami w politykach społecznych, powinni ją przeczytać również ci spośród przedstawicieli administracji, organizacji pozarządowych i sektora ekonomii społecznej, którzy podejmują trud wprowadzania aktywizującej polityki publicznej w życie. Opisany przez autora kontekst „teoretyczny”, pozwala jednak zrozumieć wiele z ich sukcesów i niepowodzeń, o których często nie przesądzają jedynie dobra wola i nakład pracy, ale przede wszystkim

systemowe uwarunkowania.

Sposób cytowania:

Piotr Fraczak: Recenzje: Marek Rymśza: Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?, 2013, w: <https://www.pol-int.org/pl/publikacje/aktywizacja-w-polityce-spoecznej-w-strone-rekonstrukcji#r720>.