

Krzysztof Frysztacki

Uniwersytet Jagielloński (Professor Emeritus)¹

Jolanta Grotowska-Leder

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego²

Od redaktorów numeru tematycznego: wprowadzenie — Polska socjalna okresu przemian

Według P. Townsenda (1975), brytyjskiego badacza, autora między innymi koncepcji ubóstwa relatywnego, zaangażowanego w drugiej połowie lat 90. w opracowanie nowego zestawu wskaźników ubóstwa w związku rozszerzeniem Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej, polityka społeczna jest rodzajem projektu zarządzania społeczeństwem. W tym projekcie dla zapewnienia społecznego trwania i rozwoju w oparciu o racjonalne podstawy — ukryte i artykułowane — powołuje się dla tych celów instytucje i grupy społeczne. Takie zamierzenia są zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymaniu lub zmienianiu struktury społecznej i wartości, są odmienne w różnych krajach i podlegają historycznej zmianie. Bodajże najczęściej komentowana w literaturze przedmiotu typologia polityk społecznych — obok propozycji R. Titmussa, także w Wielkiej Brytanii, czy H. L. Wilensky'ego, w USA — jest koncepcja duńskiego socjologa G. Esping-Andersena, który analizując różnice dzielące kraje europejskie pod względem charakterystycznych dla nich układów praw socjalnych i systemów nierówności społecznych wytwarzanych

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Jagielloński, Instytut Socjologii, ul. Grodzka 52, 31-044 Kraków; e-mail: krzysztof.frysztacki@uj.edu.pl

² Adres korespondencyjny: Instytut Nauk Socjologicznych i Pedagogiki, Szkoła Wyższa Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa; e-mail: jolanta_grotowska_leder@sggw.edu.pl

przez instytucje państwa opiekuńczego, dowodził stosowania odmiennych rozwiązań dotyczących struktury powiązań pomiędzy podstawowymi systemami zabezpieczenia potrzeb jednostkowych i grupowych, tzn. państwem, rynkiem i rodziną. Jego klasyczna koncepcja modeli *welfare state* obejmuje trzy modele „kapitalizmu socjalnego”: liberalny, konserwatywno-korporacyjny i socjaldemokratyczny, podporządkowane odpowiednio zasadom: wolności, równości i solidarności. Każdy z tych reżimów powstawał w nieco odmiennych warunkach historycznych i ma swoją logikę: jest zbudowany wokół odmiennych zasad organizacyjnych, kształtuje swoiste procesy stratyfikacji i integracji społecznej, rozwija się wedle odmiennej trajektorii (Esping-Andersen, 1990; 2010, s. 17, *passim*). Współcześnie, poza tymi powszechnie znanymi „reżimami” państwa opiekuńczego, wyróżnia się dodatkowo model południowoeuropejski, charakterystyczny dla krajów basenu Morza Śródziemnego, a dla państw postsocjalistycznych — reżim środkowo-wschodnioeuropejski.

Reżim środkowo-wschodnioeuropejski polityki społecznej kształtował się w krajach tej części Europy, w tym w Polsce, w efekcie przemian polityczno-gospodarczych w latach 90. XX wieku. Transformacja polityczno-gospodarcza, a wraz z nią przemiany realizowanych projektów zarządzania sferą socjalną, w dużym uproszczeniu polegały na wycofywaniu się państwa ze świadczenia usług socjalnych oraz zastosowanie instytucjonalnego pluralizmu (Zgliczyński, 2017b, s. 4). Ramy podejmowanych decyzji i rozwiązań stanowiły i stanowią złożone uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne obejmujące globalne procesy społeczno-ekonomiczne, relacje Polski z jej bliższymi i dalszymi sąsiadami europejskimi oraz kondycja społeczno-ekonomiczna Polaków, ich zainteresowanie, oczekiwania i gotowość wspierania lub kontestacji wprowadzanych rozwiązań w sferze szeroko rozumianej polityki społecznej.

Dynamika, zakres i złożoność zmian społeczno-gospodarczych i politycznych w tym czasie w Polsce w powiązaniu z transformacjami w skali europejskiej i globalnej są przedmiotem licznych studiów interdyscyplinarnych. Materia spraw jest ujmowana niejednoznacznie. Dyskurs dotyczy zarówno przyczyn, przebiegu, jak i konsekwencji tych złożonych procesów, angażujących jako ich kreatorów polityków i działaczy społecznych różnych szczebli o zróżnicowanych poglądach jak kształtować rzeczywistość społeczną w szerokim jej rozumieniu. Ramy analiz wyznacza dyskusja na temat roli państwa w gospodarce i w zaspokojeniu potrzeb Polaków oraz modelu państwa realizowanego z tego punktu widzenia w Polsce. Zapewne przede wszystkim, czy i w jakim zakresie jest to model (neo)liberalny, w którym państwo w ograniczonym stopniu bierze na siebie odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb socjalnych obywateli, czy też model państwa ściślejszej opiekuńczego, w którym to państwo dokonuje redystrybucji dochodów i dba o ich bezpieczeństwo socjalne. Innymi słowy, ustalenie granic zaangażowania państwa w sprawy obywateli, tego jakie sprawy obywateli są i powinny być regulowane przez państwo, a jakie powinny pozostawać poza jego kompetencjami.

Projekty zarządzania sferą socjalną stały się pochodną przyjętego podejścia neoliberalnego jako terapii wstrząsowej restrukturyzacji gospodarczej oraz wprowadzania zmian zasadniczych. W początkowym etapie transformacji zakres i struktura państwa opiekuńczego w naszym kraju były podporządkowane celom rozwojowym, były zorientowane

przede wszystkim na wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego jako źródła budowania dobrobytu. Przypomnijmy jednak, że myślenie o polityce społecznej było obecne w budowaniu nowego ładu społecznego. Jeden z trzech zespołów negocjacyjnych (tzw. stolików) Okrągłego Stołu zajmował się problemami gospodarki w połączeniu z polityką społeczną. Skupiono się jednak bardziej na efektach gospodarczych. Restrukturyzacja gospodarki w celu zwiększenia efektywności ekonomicznej, oznaczała m.in. prywatyzację zakładów i redukcję ich zadań socjalnych. Reorganizację sfery wsparcia regulowała nowa Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990, nowe ustawodawstwo rynku pracy, ale także regulacje w zakresie ubezpieczenia społecznego (m.in. wprowadzono instytucję rolniczych ubezpieczeń społecznych KRUS). Zabrakło jednak pełnej diagnozy konsekwencji społecznych zmian w gospodarce w powiązaniu z sytuacją zewnętrzną.

Wydatki społeczne traktowano jako „zło konieczne” (Golinowska, 2018). Państwo wycofało się wówczas ze świadczenia szeregu usług socjalnych: zlikwidowano różne dotacje na wiele towarów i usług, prywatyzowano usługi zdrowotne i opiekuńcze, prowadzenie działalności socjalnej cedowano na podmioty tzw. trzeciego sektora, nadto oddzielono fundusze ubezpieczeń społecznych od budżetu państwa, a fundusze emerytalne od ubezpieczenia zdrowotnego. Wprowadzone w 1999 r. cztery reformy — podziału administracyjnego oraz systemów: oświaty, emerytalnego i ochrony zdrowia — zwiększyły zakres odpowiedzialności władz regionalnych i lokalnych za realizację zadań socjalnych (por. Zgliczyński, 2017a, s. 54–55). W kontekście społecznych skutków tych zmian, wysokich wskaźników bezrobocia, szczególnie wśród młodych roczników wkraczających na rynek pracy, deprecjacji wykształcenia na poziomie wyższym, dyskutowane były inne możliwe scenariusze. Z perspektywy czasu, gdy znane są konsekwencje zmian, wprowadzane rozwiązania ocenia się inaczej.

Welfare state w Polsce ewoluuje, przyjmując coraz bardziej wersję hybrydalną. Wzrasta udział wydatków socjalnych w PKB, ale nowym/wyższym świadczeniem pieniężnym nie towarzyszy podwyższanie podatków, ma miejsce redystrybucja dochodów od pracujących do niepracujących, a podaży pracy nie poświęca się dostatecznej uwagi, na co wskazują m.in. obniżenie wieku emerytalnego, zwiększone ryzyko dezaktywacji zawodowej części kobiet w rodzinach uprawnionych do świadczenia rodzinnego 500+. Pogarsza się stan finansów publicznych, co nie sprzyja procesom rozwojowym (Golinowska 2018, s. 140). Toczy się dyskusja wokół wprowadzanych rozwiązań, część z nich jest kwestionowana i odrzucana. Wprowadzane są też nowe rozwiązania, takie jak program „Rodzina 500+”, który znacząco zwiększył, stosunkowo niskie do tej pory, wydatki socjalne państwa. Liberalno-konserwatywny model państwa opiekuńczego, jaki kształtował się przez lata transformacji, skręca w ostatnich latach ku modelowi konserwatywno-klientelistycznemu (tamże, s. 147).

Przedłożony tom *Problemy Polityki Społecznej*, dotyczący realizowanego w Polsce w ostatnich trzech dekadach projektu zarządzania sferą socjalną, jest pokłosiem interdyscyplinarnego dyskursu, którego forum stanowiło sympozjum nt. „Polska socjalna: Sukcesy, kryzysy i porażki okresu przemian” zorganizowane przez Sekcję Pracy Socjalnej Polskiego Towarzystwa Socjologicznego w ramach XVII Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego,

który odbył się w dniach 11–14 września 2019 we Wrocławiu. Tematyka Sympozjum ukie-runkowana została na diagnozę i ocenę relacji pomiędzy oczekiwaniami wobec państwa ze strony różnych grup i kategorii społecznych w zakresie zaspokajania ich potrzeb, na możliwości i sposoby ich realizacji poprzez profesjonalne i obywatelskie działania, a także na ich konsekwencje dla kształtowania się struktury społecznej. Ponieważ analizowane zja-wiska i procesy mają charakter interdyscyplinarny, zaproszono przedstawicieli socjologii, polityki społecznej oraz ekonomii do wymiany wiedzy oraz dyskusji na temat sukcesów, porażek i konfliktów, które towarzyszą ideom, wprowadzanym programom i rozwiązaniom w celu poprawę warunków i jakości życia Polaków. Istotą jest zapewnienie gwarancji peł-noprawnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Stanowiące pierwszą część tomu cztery artykuły zostały przygotowane w oparciu o wygłoszone referaty oraz przebieg dyskusji z udziałem licznej grupy zainteresowanych tematem, moderowanej przez prof. K. Frysztackiego i dr hab. Jolanta Grotowska-Leder, prof. SGGW. Rozważania w nich zawarte dotyczą kolejno: ewolucji ubóstwa, którego skala i cechy wskazują na niezbędne obszary interwencji i skuteczność ich oddziaływań; oczekiwań społecznych wobec państwa opiekuńczego oraz barier i szans ich realizacji; procesów profesjonalizacji pracy socjalnej i zawodów pomocowych w zmieniającym się społeczeństwie polskim; analizy jednego z kluczowych, ale też dyskusyjnych projektów Program „Rodzina 500+” w kontekście jego wpływu na poziom nierówności społecznych i podziały społeczne. Są to następujące teksty:

1. Stanisława Golinowska, On the modernization of poverty. Evolution of the phenome-non.
2. Marcjanna Nózka, Social expectations towards the welfare state — opportunities and risks.
3. Marek Rymśza, Social work and other helping professions in the process of profes-sionalization. The specificity of Poland after 1989 from the perspective of the sociology of profession.
4. Tomasz Szlendak, Arkadiusz Karwacki, Fulfilled promise or a tool of political rhetoric? Analysis of the consequences of the Polish “500+ Family” Program.

Tom został rozszerzony o artykuł, który nie były referowany w trakcie Zjazdu. Jest to analiza Mateusza Trochymiaka „Between empowerment and self-discipline. Money management training in the practice of social work in Poland.”

Podjęty dyskurs wymaga kontynuacji, bo polityka społeczna jako sfera działania celo-wego wymaga ciągłego redefiniowania w kategoriach podmiotowych i przedmiotowych, powinna być bowiem reakcją na zmieniające się — dzisiaj ogromnie dynamicznie — potrzeby jednostek, grup i zbiorowości społecznych, obszary deficytów i możliwości ich zaspokajania.

Bibliografia

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Golinowska, S. (2018). *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rajkiewicz, A. (1998). Istota polityki społecznej wczoraj i dziś. W: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Śląsk.
- Townsend, P. (1975). *Sociology and Social Policy*. Allen Lane.
- Zgliczyński, W. S. (2017a). Polityka społeczna w Europie — ewolucja i rozwiązania modelowe. W: G. Ciura, B. Kłós (red.), *Polityka społeczna w Polsce*. Studia BAS, nr. 2.
- Zgliczyński, W. S. (2017b). *Polityka społeczna w państwach UE — wydatki i rozwiązania modelowe*. Studia BAS, nr. 10.