

NA ŁAMACH CZASOPISM

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego

Journal of Social Policy w XXI wieku

Mam przyjemność przedstawić polskiemu czytelnikowi angielskie czasopismo naukowe z tradycjami dłuższymi niż nasza Polityka Społeczna o 2 lata. Pierwszy numer ukazał się w styczniu 1972. Jest to kwartalnik Social Policy Association (SPA)¹, co dodatkowo świadczy o jego randze na brytyjskiej scenie. Od niedawna SPA firmuje też inny periodyk – Social Policy & Society, omówiony przeze mnie w poprzednim numerze *Problemy Polityki Społecznej*. Oba czasopisma wydaje Cambridge University Press.

Redaktorami są Jan Pahl i Emma Wincup ze Szkoły Polityki Społecznej, Socjologii i Badań Społecznych na Uniwersytecie Kent. Przewodniczącym Rady Redakcyjnej jest Pete Alcock² (Uniwersytet Birmingham). W Radzie zasiadają naukowcy z całego świata, m.in. z Hongkongu, Norwegii, Niemiec (Lutz Leisering), Izraela, Południowej Afryki, Japonii, USA (Paul Pierson), a doradcą w sprawach międzynarodowych jest Bo Rothstein ze Szwecji. Interesującym rozwiązaniem jest powołanie redaktorów *Kompendium Polityki Społecznej* (patrz dalej) i działu recenzji.

Struktura omawianego czasopisma składa się z trzech części: wspomniane kompendium, artykułów i recenzji. Pierwszy element to jeden ze znaków wyróżniających JSP. Znajduje się w każdym numerze i zawiera przegląd aktualnych wydarzeń z zakresu całej

¹ SPA wcześniej nazywało się Social Administration Association, jest to odpowiednik naszego Towarzystwa Polityki Społecznej.

² Współredaktor *The Blackwell Dictionary of Social Policy* (2002) i *The Student's Companion to Social Policy* (pierwsze wydanie w 1998, a drugie w 2003).

polityki społecznej, komentarze na temat zmian w prawie socjalnym, przegląd raportów i wyników badań publikowanych przez agendy rządowe, niezależne instytuty i organizacje pozarządowe. Przykładowo, Kompendium z numeru 3 z 2000 r. miało 27 stron, a spis treści zawierał następujące tematy: zabezpieczenie społeczne, zdrowie, edukacja, mieszkalnictwo i środowisko, osobiste usługi społeczne, prawo i traktowanie przestępców, bezrobocie i rynek pracy, stosunki rasowe, trzeci sektor, rząd, płeć (*gender*), demografia.

Artykułów jest zwykle pięć lub sześć. Ich tematyka jest zróżnicowana, w założeniu mają one dotyczyć wszelkich aspektów polityki społecznej, również międzynarodowych i porównawczych, a redakcja zachęca autorów, aby łączyli idee teoretyczne z wynikami badań empirycznych. Przeglądając zawartość numerów JSP od 2000 możemy się przekonać, że założenia te są realizowane z bardzo interesującym skutkiem. Dział recenzji jest szczególnie imponujący, bo w każdym numerze jest ich po kilkanaście, czasem są to recenzje kilku książek na podobny temat.

Skoro ten numer „Problemów Polityki Społecznej” poświęcony jest głównie zagadnieniom porównawczym, rozpocznę od przedstawienia artykułów, które ukazały się w JSP od 2000 r. i które przypisałem właśnie do tej kategorii.

W numerze 1/2004 znajdujemy interesujące porównanie polityki Australii i Holandii wobec bezrobocia młodzieży (Frans Meijers, Kitty Te Riele „From Controlling to Constructive: Youth Unemployment Policy in Australia and The Netherlands”). Oba kraje miały w połowie lat 80. podobne stopy bezrobocia młodzieży, w kolejnym dziesięcioleciu ich ścieżki rozeszły się pod tym względem. W Australii wskaźnik ten nie zmienił się wiele, a w Holandii zasadniczo spadł. Autorzy twierdzą, że polityka tej ostatniej w większym stopniu odpowiada kryteriom efektywnych programów rynku pracy zaproponowanym przez OECD, ale w obu przypadkach młodzież zmarginalizowana jest w podobnie trudnej sytuacji. Wskazano też, że w Holandii zasadą organizowania programów dla młodzieży są gwarantowane świadczenia, a w Australii większe znaczenie ma zasada *coś za coś*.

Polityki wobec bezrobocia dotyczył również artykuł porównawczy z numeru 3/2003 (Jochen Clasen, Daniel Clegg „Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation?”). Tym razem porównywano Wielką Brytanię i Francję, wychodząc od potocznych przekonań, że ta pierwsza reformowała ochronę bezrobotnych w duchu aktywizacji, a ta druga opierała się temu trendowi i traktowała swoich bezrobotnych w bardziej „społeczny”, czyli humanitarny, sposób. Rzeczywistość okazała się, jak zwykle, bardziej skomplikowana. Oba kraje zmierzają w podobnym kierunku, różnice wynikają zaś z odmiennego sposobu instytucjonalizacji interesów głównych sił politycznych.

Do badań nad zmianą polityki wobec problemu uzależnienia od narkotyków także zastosowano metodę porównawczą (Ellen Benoit „National Health Insurance and Health-Based Drug Policy: An Examination of Policy Linkages in the USA and Canada”, nr 1/2004). Kanada i USA przez wiele dziesiątków lat prowadziły podobną politykę w tym względzie, ale ich drogi zaczęły się rozchodzić w latach 80., gdy USA weszła na wojenną ścieżkę (chodzi oczywiście o wojnę z narkotykami). Przyjęcie w Kanadzie odmiennie-

nego modelu, w którym problem ten przedstawia się raczej w kategoriach zdrowotnych, miało być spowodowane funkcjonowaniem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, dającego bezpłatny dostęp do usług medycznych, w tym do leczenia odwykowego. W USA podobny system obejmuje tylko ubogich i osoby starsze, a leczenie odwykowe ma charakter izolowany i stygmatyzuje. W takich warunkach łatwiejsza jest kryminalizacja problemu uzależnienia i dominacja interesów wymiaru sprawiedliwości.

Politykę rodzinną potraktowała w sposób porównawczy Anne Skevik w artykule „Children of the Welfare State: Individuals with Entitlements, or Hidden in the Family?” (nr 3/2003). Zagadnienie traktowania w polityce dzieci i rozwój powszechnych zasiłków rodzinnych analizowano w UK i w Norwegii. Wnioski były m.in. takie, że w tym pierwszym kraju rodzina postrzegana jest bardziej jako organiczna całość, a w Norwegii raczej jako zbiór jednostek. Porównywano dwa wymiary: oddzielenie rodzicielstwa od partnerstwa w określaniu uprawnień do zasiłków oraz zakres, w jakim „jakość” rodziców określa transfery adresowane do dzieci.

O zagadnieniach metodologii porównawczej traktuje bezpośrednio jeden z artykułów w numerze 4/2002 (Peter Taylor-Gooby „The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience”). Uznano tam, że są dwa główne podejścia w tym zakresie: metody ilościowe i studia przypadków. Na przykładzie reform emerytalnych pokazano, że badania pierwszego typu akcentują ciągłość i trwałość, a drugie podejście koncentruje się bardziej na procesie politycznym i daje lepszy wgląd w zmiany, które mogą zadecydować o kierunku polityki w najbliższej przyszłości. Ze względu na to, że w międzynarodowych badaniach porównawczych mają dominować podejścia pierwszego rodzaju, prawdopodobnie wynikający z nich obraz będzie zanadto sugerował ciągłość i trwałość państwowej polityki społecznej.

Kolejne porównanie dotyczyło edukacji seksualnej w Walii, Anglii i Holandii, a zaczynało się od stwierdzenia, że liczba nastolatek w ciąży jest bardzo wysoka w Anglii i bardzo niska w Holandii (Jane Lewis, Trudie Knijn „The Politics of Sex Education Policy in England and Wales and The Netherlands since the 1980s”, nr 4/2002). Za ważny czynnik odpowiadający za tę różnicę uznano edukację seksualną i badano proces polityczny w tym zakresie (wywiady i analiza kluczowych dokumentów publicznych), podstawowe podręczniki, podjęto też badania terenowe w trzech brytyjskich i trzech holenderskich szkołach średnich. Stwierdzono m.in., że zagadnienia edukacji seksualnej są kontrowersyjne w obu krajach, ale przedmiotem gorącej debaty są tylko w Anglii. Przy czym jest to element walki ideowej na temat ogólniejszych zmian zachowań seksualnych i życia rodzinnego. Autorzy konkludują, że właśnie to może sprzyjać nieskuteczności edukacji seksualnej w Anglii i Walii.

Dwa artykuły porównawcze dotyczyły polityki społecznej wobec osób starszych (Huck-Ju Kwon „Income Transfers to the Elderly in Korea and Taiwan” nr 1/2001 i Julia Lynch „The Age-Oriented Social Policy Regimes in OECD Countries” nr 3/2001).

W pierwszym z nich porównywano świadczenia pieniężne (tak publiczne, jak i prywatne) dla tej kategorii w Korei i na Tajwanie, a celem było zbadanie, na ile znaczący jest udział tych świadczeń w dochodach gospodarstw domowych osób starszych. Stwierdzo-

no, że świadczenia prywatne stanowią o wiele większą część dochodów gospodarstw domowych tego typu, co szczególnie widać w przypadku tych uboższych z nich (jednoosobowych lub dwuosobowych). W dodatku nie są one na tyle duże by pozwolić na poziom życia powyżej linii ubóstwa. Autorzy mają nadzieję, że państwowe emerytury, które są sukcesywnie wprowadzane w tych krajach, będą bardziej skuteczne w tym względzie.

W drugim artykule analizowano reżimy polityki społecznej państw należących do OECD pod względem ich orientacji na wsparcie dla osób starszych. Wzięto pod uwagę wydatki z podziałem na wiek w zakresie ubezpieczenia społecznego, edukacji, opieki zdrowotnej, preferencji podatkowych dla pewnych kategorii dóbr oraz polityki mieszkaniowej. Stwierdzono, że najbardziej zorientowane na osoby starsze są reżimy Grecji, Japonii, Włoch, Hiszpanii i USA. Kraje, takie jak Holandia, Irlandia, Kanada i wszystkie ze Skandynawii, prezentują polityki bardziej neutralne w tym względzie.

Hipoteza negatywnego wpływu wspólnego opodatkowania małżonków na aktywność zawodową kobiet została poddana badaniu za pomocą metody porównawczej (Irene Dingeldey „European Tax Systems and their Impact on Family Employment Patterns” nr 4/2001). Autorzy porównali dane z wielu krajów europejskich i okazało się, że hipoteza ta jest fałszywa. Konkluzja jest taka, że dopiero polityka podatkowa razem z polityką rynku pracy oraz polityką rodzinną, a w tym szczególnie dostępność usług opieki nad dziećmi, mogą wpływać znacząco na zachowania rodzin na rynku pracy.

Równie interesujące wnioski zawiera porównanie osiągnięć ochrony zdrowia w kilku państwach Azji Południowo-Wschodniej (M. Ramesh, Ian Holliday „The Health Care Miracle in East and Southeast Asia: Activist State Provision in Hong Kong, Malaysia and Singapore” nr 4/2001). Okazuje się, że możemy się wiele nauczyć od Azjatów. Zamiast obsesyjnie koncentrować się na kosztach, osiągają oni sukcesy utrzymując dużą i aktywną rolę państwa w sektorze zdrowotnym (tradycja brytyjska) i dając priorytet zaspokajaniu potrzeb zdrowotnych.

Na koniec przeglądu artykułów porównawczych pozostawiłem sobie taki, w którym podważano sensowność stosowania koncepcji reżimów opiekuńczości (*welfare regime*) (Gregory J. Kasza „The Illusion of Welfare ‘Regimes’”, nr 2/2002). Pojęcie to wprowadził na początku lat 90. Esping-Andersen³, co zdynamizowało ten nurt badań w polityce społecznej. Autor stwierdził jednak, że większość krajów nie prowadzi spójnej wewnętrznie polityki społecznej, co jest warunkiem stosowalności kategorii reżimu. Wynika to z pięciu czynników: 1) kumulatywnego charakteru programów polityki społecznej, 2) różnych historii programów w różnych działach polityki społecznej, 3) zaangażowania różnych zespołów aktorów politycznych, 4) zmienności w procesie tworzenia polityki społecznej, 5) wpływu przykładów zagranicznych. W konkluzji mamy sugestię, że badania porównawcze poszczególnych działów polityki społecznej mogą być bardziej owocne niż porównania polityki społecznej traktowanej jako spójna całość.

W omawianym okresie w JSP było też wiele artykułów, w których omawiano zagadnienia polityki społecznej poszczególnych państw w kontekście zagranicznym. W okre-

³ Początkowo były to oczywiście „welfare state regimes”, a dopiero potem już tylko „welfare regimes”.

sie od 2000 do połowy 2004 najczęściej artykułów dotyczyło USA (5) i Chin (4), potem Australii (3), Izraela (2), Japonii (2), Szwecji (2) i po jednym – Niemiec, Austrii, Holandii, Bułgarii i – co warto podkreślić – Polski.

Tematem numer jeden w przypadku USA jest oczywiście reforma polityki pomocy społecznej z lat 1990., zmienionej w politykę zatrudnienia, jak sugeruje jeden z autorów (Howard Jacob Karger „Ending Public Assistance: The Transformation of US Public Assistance Policy into Labour Policy”, nr 3/2003), a kolejny autor ostrzega przed bezmyślnym kopiowaniem rozwiązań amerykańskich, próbując odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nadal reforma ta uważana jest potocznie za sukces mimo, że wpędza w trudności materialne coraz więcej rodzin (Alex Waddan „Redesigning the Welfare Contract in Theory and Practice: Just What Is Going on in the USA?”, nr 1/2003).

W kolejnym artykule przedstawiono programy, które w tym czasie bardzo zyskały na znaczeniu w USA: zintegrowany system ulg, zwolnień i świadczeń z systemu podatkowego *à la* negatywny podatek dochodowy, głównie dla rodzin z niskimi dochodami z pracy (Earned Income Tax Credit), oraz subsydiowany dostęp do internetu (LUTS – Lifeline Universal Telephone Service) (Abraham L. Newman „When Opportunity Knocks: Economic Liberalisation and Stealth Welfare in the United States”, nr 2/2003). Ich rozwój był możliwy dzięki temu, że nie napotkały silnej politycznej opozycji w odróżnieniu od programów bardziej zbliżonych do klasycznych rozwiązań socjalnych skierowanych do zdolnych do pracy ubogich. Poza tym ich rozbudowa nie wiązała się z ustanawianiem nowych instytucji, a także nie wymagała klasycznej drogi legislacyjnej. Okazały się one również dość elastyczne, np. LUTS ewoluował od subsydiowania dostępu do telefonu dla osób ubogich i starszych do subsydiowania dostępu do internetu w szkołach, szpitalach i bibliotekach.

W szerszej perspektywie jeden z amerykańskich autorów pisze o zmierzchu amerykańskiego państwa opiekuńczego i zastąpieniu społecznego modelu polityki społecznej modelem gospodarczym (David Stoesz „The American Welfare State at Twilight”, nr 3/2002). Wyjściem dla lewicy ma być program zbliżony do europejskiej *trzeciej drogi* i skupienie się na zagadnieniach mobilności, upodmiotowienia (empowerment) i restrukturyzacji.

Artykuły o Chinach dotyczyły reformy emerytalnej, która zdominowana jest przez neoliberalną retorykę propozycji Banku Światowego, ale jej wdrożenie jest utrudnione m.in. przez niedorozwój rynków i instytucji finansowych (Daniel Béland, Ka Man Yu „A Long Financial March: Pension Reform in China”, nr 2/2004). Inny wątek to opieka społeczna nad sierotami, która, mimo ideologicznego etatyzmu, ale w warunkach niedoborów finansowych, nie stała się całkowicie zinstytucjonalizowana i nie wyparła zastępczego rodzicielstwa; przynajmniej w mieście Datong, które było analizowanym przypadkiem (Xiaoyuan Shang, Xiaoming Wu „Protecting Children under Financial Constraints: ‘Foster Mother Villages’ in Datong”, nr 4/2003). Podobna tematyka była poruszana w kolejnym artykule, tym razem porównywano dwa miasta, w których opieka instytucjonalna poszukuje nowych źródeł finansowania ze znaczącymi sukcesami, a ponadto rozkwitają niepaństwowe instytucje opiekuńcze (Shang Xiaoyuan „Moving towards a Multi-level and Mul-

ti-pillar System: Changes in Institutional Care in Two Chinese Cities”, 2/2001). Ostatni z artykułów o Chinach dostarcza trochę informacji o wpływie reform gospodarczych na państwowe przedsiębiorstwa, na ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną, a także przedstawia wyniki badań opinii mieszkańców Szanghaju (z 1996) na temat roli państwa w zabezpieczeniu społecznym (Chack Kie Wong, Nan Shong Peter Lee „Popular Belief in State Intervention for Social Protection in China”, nr 1/2000). Mimo, że reformy poprawiły sytuację materialną mieszkańców, to nadal doceniali oni znaczenie państwa w tej dziedzinie.

Dalsze artykuły dotyczące przykładów europejskich omówię już wybiórczo.

W Niemczech spróbowano przetestować empirycznie hipotezę pułapki bezrobocia mówiącą, że zbyt wysokie świadczenia z pomocy społecznej zniechęcają do podejmowania pracy (Ronald Gebauer, Georg Vobruba „The Open Unemployment Trap: Life at the Intersection of Labour Market and Welfare State. The Case of Germany”, nr 4/2003). Przeanalizowano dane z długiego okresu i okazało się, że większość odbiorców pomocy społecznej po krótkim okresie pobierania świadczeń powracało do pracy. Badacze dodatkowo przeprowadzili 26 pogłębionych wywiadów, aby dowiedzieć się, dlaczego świadczeniobiorcy podejmowali pracę wbrew temu, co wynika z „żelaznych praw mikroekonomii”.

Polityka aktywizacji staje się kamieniem węgielnym dzisiejszych reform polityki zabezpieczenia społecznego. Znany naukowiec holenderski Wim van Oorschot przyjrzał się polityce aktywizacyjnej prowadzonej w Holandii od lat 80. i stwierdził, że to nie ona odpowiada za holenderski cud zatrudnieniowy, ale za to przyczyniła się ona do podważenia praw socjalnych i obywatelstwa najsłabszych grup („Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes”, nr 3/2002). Ponadto cud przestaje być cudem, gdy spojrzymy na niewielki roczny wzrost całkowitej liczby przepracowanych godzin, duży udział pracy w niepełnym wymiarze i spore ukryte bezrobocie. Konkluzja jest zaś taka, że kryzys gospodarczy może zmienić ów wątpliwy cud w koszmar.

Zainteresował mnie jeszcze jeden artykuł, w którym badano wpływ różnych instrumentów polityki społecznej na samopoczucie osób bezrobotnych (Mattias Strandh „State Intervention and Mental Well-being Among the Unemployed”, nr 1/2001). Badania nad wpływem bezrobocia na samopoczucie mają oczywiście bardzo długie tradycje, ale dotąd pomijano ten drugi aspekt sprawy. Okazało się, że w przypadku szwedzkich bezrobotnych ani instrumenty aktywizacyjne, ani też szkolenia zawodowe nie miały wyraźnego pozytywnego wpływu na samopoczucie osób bezrobotnych. Miały go natomiast te programy, które zaliczono do kategorii „uczestnictwo w miejscu pracy”. Poza tym stwierdzono, że świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia zapobiegały pogorszeniu samopoczucia bezrobotnych, wpływu takiego nie miały jednak zasiłki o stałej wysokości o charakterze pomocy społecznej.

Artykuł o Polsce dotyczył bardzo aktualnego zagadnienia, a mianowicie reformy systemu ochrony zdrowia (Iain McMenemy, Virpi Timonen „Poland’s Health Reform: Politics, Markets and Informal Payments”, nr 1/2002). Diagnoza celów reformy była nastę-

pująca – utrzymanie państwowych gwarancji i egalitaryzmu przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów rynkowych dla ograniczenia kosztów i zwiększania efektywności. Zdaniem autorów zasadniczymi przeszkodami dla udanej implementacji tych założeń była rola samorządów w systemie ochrony zdrowia, które nie miały żadnych bodźców do wspierania restrukturyzacji, drugą przeszkodą były nieformalne opłaty. Z tych powodów, a także ze względu na czynniki demograficzne i technologiczne powiększające koszty oraz klimat polityczny, który nie sprzyjał podnoszeniu wydatków na służbę zdrowia, reforma nie dała oczekiwanych rezultatów. Przewidywano, że polski system ochrony zdrowia będzie ewoluował w kierunku coraz większej prywatyzacji i nierówności, co staje się obecnie faktem po nieudanej próbie powrotu do bardziej scentralizowanego systemu z większą rolą instytucji centralnych.

Dużo miejsca w JSP zajmują artykuły dotyczące spraw brytyjskich, co jest zrozumiałe. Wybrałem artykuły dotyczące wykluczenia społecznego w różnych perspektywach oraz ubóstwa. Na podstawie badań dwóch kohort młodzieży brytyjskiej jeden z autorów stwierdził, że zero-jedynkowe kategorie *wykluczenie/inkluzja* oraz *marginalizacja/uczestnictwo* stają się coraz bardziej nieadekwatne do analizy rzeczywistego uczestnictwa i nieuczestnictwa społecznego młodzieży w wieku powyżej 16 lat (Ross Fergusson „Discourses of Exclusion: Reconceptualising Participation Amongst Young People”, nr 2/2004). Dla sporej grupy tej młodzieży, chociaż nadal mniejszościowej, tradycyjny paradygmat usamodzielnienia jest nieaktualny, a formy inkluzji bardzo efemeryczne. Uczestnictwo staje się bardziej złożone i wieloznaczne.

Na innowacyjne sposoby walki z wykluczeniem społecznym i budowania kapitału społecznego wskazuje Gill Seyfang w artykule „Working Outside the Box: Community Currencies, Time Banks and Social Inclusion” (nr 1/2004). Autorka opisała „banki czasu” dysponujące czymś w rodzaju lokalnej waluty, którą wynagradza się pracą społeczną. Forma ta ma być czymś pomiędzy nieformalnym zatrudnieniem, Programami Lokalnego Handlu Wymiennego i wolontariatem. Seyfang widzi w tym rozwiązaniu radykalną i socjaldemokratyczną alternatywę dla dominującego neoliberalnego rozumienia tego, co stanowi wartościową pracę i zaleca, aby rozwiązania tego typu były rozwijane w całej Wielkiej Brytanii.

W kolejnym artykule stwierdzono, że retoryka nowej Partii Pracy z akcentowaniem inkluzji i obywatelstwa, do których ma prowadzić odpłatna i formalna praca, w małym stopniu odnosi się do ludzi starszych (Gary Craig „Citizenship, Exclusion and Older People”, nr 1/2004). W związku z tym mówienie o wykluczeniu społecznym w kontekście tej grupy ma niejasne znaczenie. Autor próbuje więc określić cechy charakterystyczne obywatelstwa ludzi starszych w społeczeństwie zdominowanym przez pewien rodzaj retoryki politycznej.

Aspekt mobilnościowy wykluczenia społecznego był tematem następnego artykułu (Susan Kenyon, Jackie Rafferty, Glenn Lyons „Social Exclusion and Transport in the UK: A Role for Virtual Accessibility in the Alleviation of Mobility-Related Social Exclusion?”, nr 3/2003). Zasugerowano w nim, że dostęp do transportu nie jest wystarczającym warunkiem inkluzji społecznej w dobie możliwości stwarzanych przez Internet. Wirtual-

na mobilność okazuje się dzisiaj nawet ważniejsza od tradycyjnej mobilności przestrzennej – uzupełnia ją, a nawet może zastępować i być drogą do uczestnictwa w społeczeństwie. Podobny temat zgłębiał Neil Selwyn, analizujący rozmaite dokumenty strategiczne rządu brytyjskiego w zakresie osiągania inkluzji społecznej poprzez ułatwianie dostępu do nowych technologii informatycznych („E-stablishing’ an Inclusive Society? Technology, Social Exclusion and UK Government Policy Making”, nr 1/2002).

Kolejni autorzy badali implikacje decyzji alokacyjnych w zakresie mieszkalnictwa społecznego dla procesów wykluczenia społecznego (Hal Pawson, Keith Kintrea „Part of the Problem or Part of the Solution? Social Housing Allocation Policies and Social Exclusion in Britain”, nr 4/2002). Decyzje te przyczyniały się do wykluczenia społecznego z trzech powodów: duża część właścicieli ogranicza dostęp do mieszkań społecznych, najbardziej wykluczeni są przypisywani do najgorszych obszarów mieszkalnych, w latach 90. ograniczano wybór lokatorów, bowiem polityka alokacyjna stała się bardziej przymusowa.

Bardziej tradycyjna tematyka ubóstwa zostaje wyparta przez wykluczenie społeczne. Ubóstwu poświęcono tylko dwa artykuły w kontekście wyłącznie brytyjskim, chociaż trzy inne również dotyczyły tego problemu, ale w kontekstach zagranicznych lub porównawczych. Warto wspomnieć o analizie nakładania się wymiarów ubóstwa otrzymanych za pomocą trzech wskaźników: braku dóbr i usług uznanych społecznie za konieczne, subiektywnej oceny ubóstwa i relatywnie niskiego dochodu (Jonathan Bradshaw, Naomi Finch „Overlaps in Dimensions of Poverty”, nr 4/2003). Okazuje się, że zbiorowości zidentyfikowane tymi miarami w małym stopniu się pokrywały. Oznacza to, że polityka wobec ubóstwa powinna mieć innych adresatów w zależności od zastosowanych wskaźników. Autorzy zalecali, aby w analizach ubóstwa stosować jednocześnie różne podejścia wskaźnikowe.

Na koniec tego przeglądu zostawiłem artykuły o bardziej teoretycznym nastawieniu. Zdominowała je problematyka podmiotowości w polityce społecznej.

Pytania jakie stawiano w tym kontekście: 1) czy Titmuss rzeczywiście pomijał to zagadnienie w swoich analizach polityki społecznej, koncentrując się wyłącznie na czynnikach strukturalnych (John Welshman „The Unknown Titmuss”, nr 2/2004); 2) jak wyglądają założenia o podmiotowości i autorefleksyjności (pojęcie spopularyzowane przez U. Becka i A. Giddensa), gdy obserwuje się rzeczywistych ludzi, korzystających ze świadczeń mających na celu ochronę dzieci i kobiet (Harry Ferguson „Welfare, Social Exclusion and Reflexivity: The Case of Child and Woman Protection”, nr 2/2003); 3) czy koncepcje A. Giddensa nadają się do analiz zagadnienia podmiotowości w polityce społecznej? (Paul Hoggett „Agency, Rationality and Social Policy”, nr 1/2001).

Na to ostatnie pytanie odpowiedź brzmi „nie”, ze względu na założenia woluntarystyczne i racjonalistyczne (podmiot dysponuje odpowiednią wiedzą). W ich wyniku powstaje jednostronna koncepcja podmiotowości, która nie uwzględnia: „emocjonalnych, tragicznych i sprzecznych wymiarów ludzkiego doświadczenia”. Podmiotowość dla polityki społecznej należy konstruować w oparciu o rzeczywiste doświadczenia ofiar opresyjnych struktur, uwzględniając możliwość urazów psychicznych, poczucia bezradności

zmarginalizowanych i skłonności do autodestrukcji; standardowe założenia o kreatywności i refleksyjności ludzkiego podmiotu nie wystarczają.

Bardzo interesujący artykuł napisał R.E. Goodin o modnych obecnie uzasadnieniach programów typu „zasiłek za pracę”, w których znajdujemy odwołania do intuicji moralnych czy sloganów politycznych takich, jak „uczciwa wzajemność”, czy „obowiązek *fair play*” („Structures of Mutual Obligation”, nr 4/2002). Goodin pokazuje jednak, że można czynić im zadość organizując zabezpieczenie społeczne na wiele różnych sposobów, a zmuszanie do pracy świadczeniobiorców należy do gorszych z nich.

W kolejnym artykule, który zaliczyłem do teoretycznych, autor powołuje się na wyniki badań empirycznych by wykazać, że poparcie dla zinstytucjonalizowanej solidarności opiera się bardziej na własnym interesie i zasadzie wzajemnego ubezpieczenia niż na społecznym altruizmie (John J. Rodger „Social Solidarity, Welfare and Post-Emotionalism”, nr 3/2003). Współczesne procesy i reformy społeczno-ekonomiczne podważają „funkcjonalną demokrację”, która opiera się na współzależności różnych grup i klas społecznych, co prowadzi do podważenia spójności społecznej i obniżenia poziomu wzajemnej empatii. Zjawisko to nazywa się *postemocjonalizmem* i ma być spowodowane m.in. załamaniem wzajemnej wiedzy według podziałów klasowych, intelektualizacją uczuć, interakcjami opartymi na fałszywej uprzejmości, manipulacją emocjami. W konkluzji mamy zaś tezę, że postemocjonalizm jest skutkiem ubocznym inżynierii społecznej uprawianej przez współczesne rządy, która ma prowadzić do „amoralnego familizmu” i dostarczać „słownika motywów” zniechęcających do państwowej opiekuńczości.

Patricia Harris prześledziła z kolei zmianę znaczeń pojęć takich, jak spójność społeczna, społeczne zaspokajanie potrzeb (social provision), odpowiedzialność i obowiązek w tekstach Titmussa, Marshalla, Putnama i Etzioniego, a do tego dodała współczesne kontrowersje w łonie ekonomii między komunitarystami i neoklasykami („Welfare Rewritten: Change and Interlay in Social and Economic Accounts”, nr 3/2002). Te zmiany i napięcia mają wpływ na retorykę i praktykę polityki społecznej, np. świadczeniobiorców przestrzega się często jako moralnie zepsutych.

Bardzo istotny temat z polskiej perspektywy porusza kolejny artykuł w tej kategorii (Mary Daly⁴ „Care as a Good for Social Policy”, nr 2/2002). Stwierdzono tam, że „opieka jest z istoty działalnością społeczną” i ma kluczowe znaczenie jako łącznik między państwem i społeczeństwem. Dla oceny relacji między polityką społeczną (*public policy*), opieką i społeczeństwem zasadnicze ma być rozważenie następujących zagadnień: wybory związane z otrzymywaniem opieki, wybór form sprawowania opieki, równość pod względem płci, legitymizacja opieki, wielosektorowość polityki społecznej, publiczne wydatki w porównaniu z prywatnymi, popyt i podaż odpłatnej i nieodpłatnej pracy. Ten wątek uważam za bardzo istotny, ze względu na to, że pojęcie opieki niesłusznie zostało w Polsce wyklęte w dyskursie politykospołecznym. W dobie wzrastającej niepewności

⁴ Polecam raport przygotowany przez tę autorkę dla Rady Europy pt. „Dostęp do praw społecznych w Europie”, Wydawnictwa Rady Europy, Ministerstwo Polityki Społecznej RP, 2002. Na jego postawie powstała Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej RE zainaugurowana w lipcu 2004 w Warszawie.

ludzkiego losu i świadomej indywidualizacji odpowiedzialności za życiowe niepowodzenia należy afirmować państwową opiekuńczość wobec obywateli. Dlatego też uważam, że pojęcie „państwo opiekuńcze” nie ma w sobie nic negatywnego, to neoliberalna krytyka oparta na prostackiej mitologii nam je zobrzydziła.

Temat, który również nie ma w polskim dyskursie politykospołecznym żadnego odzwźwięku, to zagadnienia ciała i cielesności (tzw. „brakująca obecność” charakterystyczna dla myślenia socjologicznego w szczególności) (Julia Twigg „The Body in Social Policy: Mapping a Territory”, nr 3/2002). Autorka przekonuje, że teoretyzowanie na ten temat otwiera nowe sposoby myślenia o tradycyjnych działach polityki społecznej i tworzy nowe obszary badawcze w ramach takich tematów, jak opieka zdrowotna, opieka środowiskowa (*community care*), niepełnosprawność, czy bardziej przekrojowych, jak wiek, rasa, płeć i seksualność.

Myślę, że po tym przeglądzie tematyki numerów JSP w XXI wieku (niestety nadal bardzo wybiórczym), Czytelnik zgodzi się ze mną, że jest to bardzo interesujący periodyk i poczuje się zachęcony do systematycznego przeglądania kolejnych wydań⁵. Należy też wyznaczyć z pokorą, że Problemy Polityki Społecznej nie będą kwartalnikiem o takim bogactwie treści i zainteresowań jeszcze dość długo ze względu na słabość naszego środowiska naukowego.

⁵ Patrz strony <http://journals.cambridge.org>.