

Konferencja „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej”

W dniach 27–29 listopada 1997 r. odbyła się międzynarodowa konferencja „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej”. Jej organizatorem był Komitet Problemów Pracy i Polityki Społecznej Polskiej Akademii Nauk, a wsparcia przedsięwzięciu udzieliły: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytet Opolski. Przewodniczącym Rady Programowej konferencji był prof. Jan Danecki, a jej naukowym kierownikiem – prof. Julian Auleytner. Na jej program składały się trzy sesje: tożsamość nauki o polityce społecznej, współczesna polityka społeczna wobec wyzwań rozwoju, metodologiczna problematyka diagnozowania i monitorowania społecznego.

W 1978 r. odbyła się konferencja o podobnej tematyce – „Teoretyczne podstawy polityki społecznej”. Kilku uczestników nawiązało do tego faktu, a jeden z nich zażartował, że 19 lat poszukiwań teoretycznych podstaw doprowadziło do powstania teoretycznych problemów, z którymi trzeba się teraz uporać.

Zagajenie konferencji wygłosił prof. J. Danecki, który wskazał na jej najważniejsze cele – ożywienie refleksji teoretycznej i aksjologicznej oraz weryfikację założeń nauki o polityce społecznej w kontekście globalizacji, spychania na dalszy plan tradycyjnych wartości i idei leżących u podstaw polityki społecznej takich, jak sprawiedliwość, solidarność, równość szans, powszechność zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Konferencję rozpoczęły dwa referaty poświęcone zagadnieniom historycznym. Prof. J. Auleytner przedstawił prekursorów nauki o polityce społecznej, posługując się koncepcją prekursorstwa, które charakteryzuje nacisk na konieczność zasadniczych reform, a inaczej mówiąc – radykalizm, występowanie w imieniu pewnych zasadniczych wartości i związane z tym zaangażowanie społeczne oraz intelektualne nowatorstwo. Prof. K. Frieske zajął się natomiast dwiema tradycjami uprawiania naszej dyscypliny – niemiecką i angielską. Pierwsza rozwijała się na niemieckich uniwersytetach, zintegrowanych z politycznym establishmentem i działających dla potrzeb administracji

państwowej, druga zaś jest wynikiem społecznego zaangażowania niezależnych myślicieli, dla których głównym punktem odniesienia była opinia publiczna. Nieco upraszczając – w pierwszym przypadku wiedza była tworzona na sposób biurokratyczny, a w drugim – demokratyczny. Miało to swoje konsekwencje w dziedzinie teorii: niemiecka tradycja koncentrowała się na badaniu polityki społecznej i kwestii społecznych, a anglosaska (szczególnie amerykańska) stworzyła szerszą koncepcję – *public policy*. Przedstawiciele obu nurtów powołali niegdyś swoje organizacje – Verein für Sozialpolitik oraz Fabian Society.

Prof. C. Włodarczyk nawiązał do konferencji sprzed 19 lat i wyróżnił dwa dominujące wówczas podejścia do zagadnienia teorii w nauce o polityce społecznej. Stanowiska maksymalistyczne – postulaty budowy samodzielnej teorii odkrywającej prawa polityki społecznej lub konstruowanie uniwersalnej teorii społeczeństwa. Do dziś wyraża się nadzieje, że całościowość ujęcia zbudowana na wielodyscyplinarności zaowocuje integracją specjalistycznych punktów widzenia i wpłynie na większą skuteczność oddziaływania nauk społecznych na rzeczywistość. Zauważano też wówczas, że zmienność, złożoność i historyczny charakter polityki społecznej niezwykle utrudnia tworzenie udanych syntez teoretycznych. Z kolei wiele zasadniczych pojęć, takich jak postęp, optymalne zaspokajanie potrzeb, racjonalizacja, wymaga doprecyzowania, przy czym trudno zakładać, że wszelkie propozycje w tym względzie da się ująć naukowo. Różne stanowiska postmodernistyczne stały się nowym nurtem krytycznym wobec uniwersalnych teorii. W referacie prof. C. Włodarczyka znalazło się jeszcze kilka istotnych wątków: „osobliwości nauk społecznych”, teorie średniego zasięgu, socjotechnika, cele nadrzędne, z których można wywieść utopijny projekt społeczeństwa, natura procesu politycznego. W konkluzji autor stwierdził, że potrzebne są uogólnienia na podstawie cząstkowych badań empirycznych, jednak bez złudzeń, że uda się z nich szybko zbudować teoretyczną syntezę. Podkreślił także możliwość budowania teorii na podstawach etycznych bez potrzeby zakładania obiektywnego istnienia wartości.

Problem relacji między polityką społeczną i gospodarczą ze względu na kryteria skali (globalny, regionalny, lokalny) poruszył prof. A. Kurzynowski. Właściwe ułożenie tych relacji ma zaowocować osiągnięciem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Po analizie definicyjnej, modelowej i historycznej autor wskazał na znaczenie kryteriów skali dla oceny polityki społecznej oraz naszkicował możliwe kierunki wpływu związków między polityką społeczną i gospodarczą na podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe.

Problemy społeczne i możliwość ich obiektywnego badania analizował w swoim referacie prof. J. Sztumski. Autor wyróżnił kilka cech definicyjnych problemu społecznego. Jest to zatem zjawisko niepożądane i kłopotliwe, czyli powodujące negatywne konsekwencje w życiu zbiorowym, co jest dostrzegane, komentowane i oceniane krytycznie. Istotne jest również przekonanie o możliwości jego przezwyciężenia przy pomocy działań zbiorowych. Badacz problemów społecznych jest istotą o dwoistej naturze – racjonalnej i emocjonalnej, a przy tym jest członkiem społeczeństwa, w którym występują owe problemy. Taka sytuacja stwarza wiele trudności w naukowej analizie tych zagadnień.

Możliwość wykorzystania koncepcji *life politics* (zaproponowanej przez angielskiego socjologa A. Giddensa) w polityce społecznej rozpatrywał prof. J-P. Roos (Finlandia). *Life politics* ma oznaczać zwiększającą się kontrolę nad przebiegiem własnego życia i poszerzanie możliwości wyborów stojących przed jednostką we współczesnym społeczeństwie. Sytuacje tradycyjnie rozpoznawane jako ryzyko socjalne jawią się w tej perspektywie jako ograniczenie i zawężenie możliwości samorealizacji przez dotknięte nimi osoby. Autor zaproponował, aby w tych sytuacjach stosować politykę drugiej szansy, innymi słowy – przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom trudności socjalnych dla swobody jednostkowych wyborów i poczucia kontroli nad własnym życiem. Według referenta, w Polsce na tego rodzaju politykę jest więcej miejsca, gdyż naszemu społeczeństwu daleko do rygoryzmu prawnego społeczeństw skandynawskich.

Referat prof. R. Mouriaux z Francji dotyczył wartości, do jakich się odwoływali intelektualisci i ich stosunku wobec kontrowersji i niepokoїв społecznych wokół dwóch przełomów związanych z wydarzeniami 1968 r. oraz z próbą zreformowania francuskiego systemu ubezpieczeń społecznych w połowie lat 90. Wśród wielu wątków pojawiła się konstatacja, że poparcie lub odrzucenie przez ekspertów i intelektualistów pewnego programu politycznego może, choć nie musi, być zgodne z tym, co o nim sądzą protestujący na ulicach ludzie.

Różne kwestie związane z wartościami w polityce społecznej poruszyła również prof. J. Supińska. Po wprowadzeniu dotyczącym terminologii stwierdziła, że państwo „nie może być neutralne aksjologicznie”, co wiąże się z kontrowersjami ideologicznymi dalekimi od decydujących i ostatecznych rozstrzygnięć. Wobec takiej sytuacji polityka społeczna ma do wyboru dwie opcje: zbadać preferencje i zdać się na zdanie większości lub próbować negocjacji i kompromisu. Autorka wyróżniła podejście akcentujące postęp społeczny jako cel polityki i wskazała na wyłaniający się kanon kryteriów, które mogą służyć ocenie stopnia osiągnięcia tego celu. Tym kanonem ma być koncepcja praw obywatelskich, politycznych i socjalnych człowieka. Pozostała część referatu była poświęcona uwikłaniu wartości w procesie politycznym, gdy taktyki polityków zmieniają się wraz z wymogami dotyczącymi budowania tożsamości i odrębności, tworzenia koalicji, projektowania i realizacji konkretnej polityki oraz unikania odpowiedzialności. Ostatecznie systemy wartości mają znaczenie przy podejmowaniu lub powstrzymywaniu się od podjęcia decyzji i przy ocenie ich konsekwencji.

Prof. K. Obuchowski był jedynym referentem, który wystąpił również na konferencji w 1978 r. Autor przyjął, że polityka społeczna jest „teorią pomagania ludziom” w osiągnięciu, utrzymaniu i obronie pewnego poziomu jakości życia. Jednak dalekosiężne skutki naszej bezpośredniej obrony czyjejs jakości życia mogą prowadzić m.in. do: uprzedmiotowienia, postaw roszczeniowych, bierności i kultury ubóstwa. Działania bezpośrednie mają się sprawdzać w przypadku prostych problemów, natomiast gdy sytuacja staje się złożona, powinniśmy preferować działania pośrednie, przede wszystkim o charakterze edukacyjnym. Następnie autor przypomniał koncepcję rewolucji podmiotów i przedstawił wynikające z niej wnioski dla polityki społecznej – „samorealizacja człowieka i utrzymanie statusu osoby” jako podstawowe kryterium oceny świadomych

i niezamierzonych zmian społecznych, „inność” jako alternatywna dla równości i sprawiedliwości kategoria polityki społecznej, postulat rozwijania makroteorii służących zrozumieniu, czyli określeniu warunków, „w ramach których dany sąd o rzeczywistości jest fałszywy”.

Drugi dzień konferencji upłynął pod znakiem wyzwania, jakimi są dla nauki współczesne zjawiska i procesy społeczne.

Interpretacja i ocena skutków globalizacji była tematem pierwszego referatu, który przedstawił prof. W. Anioł. Pierwszy wątek dotyczył perspektyw europejskiego modelu *welfare state* i idei „Europy socjalnej” J. Delorsa. Następnie autor wymienił społeczne skutki globalizacji: powstawanie gospodarki światowej i większa otwartość gospodarek narodowych, szybsza restrukturyzacja przestarzałego przemysłu, bezrobocie, wyrównywanie płac, zwłaszcza niewykwalifikowanych robotników, do poziomu akceptowanego przez pracowników najmniej wymagających, pogłębiające się rozwarstwienie społeczeństw, zmniejszające się wpływy podatkowe przy dużym nacisku na funkcje opiekuńcze państwa, co ograniczy nakłady na edukację, naukę, bezpieczeństwo i infrastrukturę. Mimo tych pesymistycznych ocen autor powołał się na opinie, w których podkreślano historyczne doświadczenia krajów bogatych, z których wynika, że obok otwartości gospodarki zasadniczym elementem rozwojowym jest rozbudowana polityka społeczna. Potem wspominał o możliwych konsekwencjach unii walutowej w ramach UE i jej implikacjach dla sytuacji Polski.

Problem zdefiniowania *welfare state* próbował rozwiązać J. Veit-Wilson (Wielka Brytania) uznając, że sytuacja ubogich i zmarginalizowanych Europejczyków mogłaby się poprawić, gdyby naukowcy umieli powiedzieć co czyni i decyduje o różnicy między „dobrym” i „złym” *welfare state*, lub jego brakiem. Dodatkowo, używanie tego terminu tak, jakbyśmy mieli do czynienia z faktycznym stanem, który on określa (wg Veit-Wilsona: zaspokojenie potrzeb ubogich) mistyfikuje sytuację, gdyż w wielu krajach tradycyjnie określanych jako *welfare states* istnieją grupy biednych osób, które niczego od państwa nie otrzymują, jak również są tam grupy osób bogatych, które otrzymują od państwa wszechstronne wsparcie. Po głębszej analizie wielu trudności i nieporozumień autor zaproponował przyjęcie mniej znanego określenia sformułowanego w latach 60. przez D. Wedderburn: „*welfare state* zakłada pewien stopień zaangażowania państwa modyfikującego grę sił rynkowych w celu zapewnienia minimalnego dochodu realnego dla wszystkich”. J. Veit-Wilson traktuje „minimalny dochód realny dla wszystkich” jako odpowiednik uniwersalnego uczestnictwa, które wykracza daleko poza to, co mogą zapewnić pieniądze na rynku. Wedle takiego kryterium, „lepszymi” lub w ogóle *welfare states* są kraje, w których udaje się utrzymać czy przywrócić uczestnictwo zmarginalizowanych grup. Autor postulował podjęcie szerokich badań empirycznych ubóstwa, które mogłyby być wykorzystane dla klasyfikacji i oceny wysiłków współczesnych państw.

Prof. T. Kowalak poddał analizie zjawisko marginalizacji, które uznał za jedną z najważniejszych współcześnie kwestii społecznych. Referent rozpoczął od przedstawienia problemów definicyjnych, a następnie zwrócił uwagę na kilka przyczyn

marginalizacji, podkreślając, że najważniejszą z nich są reguły rządzące gospodarką wolnorynkową i proces globalizacji. Inne przyczyny mogą mieć charakter ideologiczny, religijny, polityczny, prawny lub psychospołeczny.

Prof. J. Orczyk przedstawił referat poświęcony dylematom zatrudnienia związanym ze zmianami technologicznymi, demograficznymi, kulturowymi, instytucjonalnymi, politycznymi i gospodarczymi oraz z położeniem geograficznym danego kraju. Referent mówił m.in. o tym, że liczba godzin przepracowanych w ciągu życia nie rosła proporcjonalnie do jego wydłużania się i osłabił tradycyjny związek między liczbą oficjalnie zatrudnionych a zmianami w poziomie dochodu narodowego. Jednym z zasadniczych problemów stało się również to, czy interpretować prawo do zatrudnienia jako jedno z podstawowych praw człowieka, a jeśli tak, to w jaki sposób je zapewnić wobec pesymistycznych prognoz. Szczególnego znaczenia w tym kontekście nabierają inne niż „etatowe” formy zatrudnienia, w tym wszelka akceptowana i społecznie użyteczna aktywność. Inne trudne kwestie: jak rozwiązywać problem długoterminowego bezrobocia, jak godzić wzrost wydajności i wzrost zatrudnienia, jaki wpływ na zatrudnienie pracowników o niskich kwalifikacjach mają różne formy pomocy społecznej, jakie konsekwencje dla możliwości zatrudnienia ma wydłużanie okresu edukacji, skąd się biorą różnice regionalne i jak je niwelować, co wybrać – manipulowanie czasem zatrudnienia czy zwiększanie mobilności pracowników. Dodatkowo autor wskazał na niejasności terminologiczne powodujące problemy z precyzyjnym identyfikowaniem osób zatrudnionych oraz tym, jak określić formy i poziom wynagrodzenia (szczególnie dyskusje wokół płacy minimalnej).

Krytyczną diagnozę współczesnej sytuacji społecznej i gospodarczej Polski i świata zachodniego przedstawił prof. T. Kowalik. Podkreślił znaczenie takich zjawisk, jak masowe bezrobocie, rozległa sfera ubóstwa, rosnące zróżnicowanie dochodów, pogarszające się warunki pracy, wypaczenia i jednostronności prywatyzacji, katastrofę mieszkaniową i „gieldziarską mentalność”. Kolejnymi wątkami były problemy integracji ekonomicznej UE, nasze perspektywy wobec przyszłego wejścia do tej organizacji oraz globalizacja spekulacji i zagrożenia związane z tym zjawiskiem.

Dr hab. J. Gardawski przedstawił wyniki badań nad stosunkami społecznymi w prywatnych przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 100 osób. Jedną z konkluzji dotyczyła procesu osłabiania podmiotowości pracowników tych firm, czego przejawem jest m.in. rozrost służb nadzoru i kontroli.

Miejsce pracy w polityce społecznej analizował prof. L. Gilejko. W wymiarze makro praca jest elementem ładu społecznego, a na poziomie mikro stanowi jedną z podstaw działania przedsiębiorstwa. Zmiany systemowe w Polsce przyniosły degradację pracy, co wyraża się wysokim poziomem bezrobocia, pogorszeniem warunków pracy, niskimi płacami, zanikaniem instytucji reprezentacji pracowniczej i zwiększoną zapadalnością na choroby zawodowe. Polityka społeczna winna odpowiednio reagować na te zjawiska.

Ostatni referat tego dnia wygłosiła prof. A. Polańska, która mówiła o problemie pełnego zatrudnienia odwołując się do badań prowadzonych od 1993 r. w Gdyni. Pełne zatrudnienie oznaczało dla referentki likwidację przymusowego bezrobocia i w swoich

badaniach próbowała określić liczebność i inne cechy tej właśnie kategorii bezrobotnych. W referacie nakreślono także kontekst historyczny, porównawczy i teoretyczny współczesnego bezrobocia, a jedną z konkluzji był postulat decentralizacji rynku pracy.

Trzeci i ostatni dzień poświęcono zagadnieniom metodologicznym.

Doświadczenia dotyczące wykorzystania amerykańskich badań ewaluacyjnych przedstawiła prof. S. Bennett. Referentka rozpoczęła od raczej pesymistycznych konstatacji. Większość badań podejmowanych od lat 60. kończyła się wnioskiem, że oceniany program nie osiągnął zamierzonych celów, w dodatku informacje o przyczynach tych niepowodzeń były nader skąpe. W przypadkach, kiedy ocena była pozytywna, rzadko udawało się powtórzyć sukces pierwotnego programu. Następnie referentka przedstawiła główne koncepcje wykorzystania badań ewaluacyjnych: instrumentalną, konceptualną, perswazyjną i legitymizacyjną. Badania ewaluacyjne stanowią nieodłączny element procesu politycznego, jednak brak jest zgody co do znaczenia praktycznego tego faktu. Dalej autorka przedstawiła kilka zaleceń zwiększających szansę na wykorzystanie badań ewaluacyjnych i pozostające do rozstrzygnięcia w tym kontekście kwestie terminologiczne i metodologiczne.

Prof. Z. Sufm mówił o podstawowych standardach Rady Europy w zakresie bezpieczeństwa socjalnego i skonfrontował je z porównawczymi badaniami społecznej percepcji wolności obywatelskich i gwarancji socjalnych. Druga część jego referatu dotyczyła profesjonalizacji pracy socjalnej oraz związanej z tym potrzeby prowadzenia rozmaitych badań diagnostycznych.

Nieco inna perspektywa oceny polityki społecznej została przedstawiona przez dr B. Szatur-Jaworską i prof. M. Bednarskiego, którzy nawiązali do dorobku prakseologii i m.in. zaproponowali i omówili cztery kryteria oceny celowych działań polityki społecznej: spójność, racjonalność, skuteczność i efektywność. Dalsza część referatu była poświęcona analizie rozmaitych wskaźników społecznych, które stanowią narzędzie ocen. W tym kontekście szerzej omówiono stosowanie kategorii dochodu narodowego, podział na wskaźniki subiektywne i obiektywne, wskaźniki nakładów i efektów, diagnozy, prognozy i stany pożądane. Zwrócono też uwagę na potrzebę doboru odpowiednich wskaźników w zależności od skali ocenianych zjawisk oraz od specyfiki podmiotu polityki społecznej.

Wątpliwości dotyczące rangowania województw na podstawie arbitralnie dobranych mierników jakości życia i syntetycznej miary HDI omówiła prof. L. Frąckiewicz. Autorka zaproponowała, aby monitoring zjawisk społecznych opierał się przede wszystkim na wskaźnikach stanu zdrowia, z których najbardziej wiarygodne są przeciętne trwanie życia i umieralność niemowląt. Przedstawione w różnych przekrojach mogą stanowić punkt wyjścia pogłębianych analiz przyczynowych.

W ostatnim wystąpieniu Z. Pisz zastanawiał się nad potrzebą i koncepcją budowy baz danych o sytuacji społecznej, które stanowiłby podstawę regionalnych centrów informacyjnych i regionalnej polityki społecznej.

Konferencję podsumowali prof. J. Auleytner i prof. J. Danecki. Pierwszy z nich wymienił trzy zadania, jakie ma do spełnienia teoria polityki społecznej, mianowicie:

poszukiwanie skuteczności działania polityki społecznej, systematyzacja wiedzy interdyscyplinarnej, która wiąże się z nauką o polityce społecznej, oraz doskonalenie dydaktyki akademickiej i prowadzonej dla decydentów. Z kolei prof. Danecki powiedział, że w trakcie konferencji udało się uruchomić wyobraźnię teoretyczną oraz ujawnić rozmaite stanowiska aksjologiczne, teoretyczne i metodologiczne, dzięki czemu osiągnięto najważniejsze cele konferencji.

Dziewiętnaście lat dzieli poświęcone zagadnieniom teorii polityki społecznej konferencji, kontekst, w jakim się odbywały, zasadniczo się zmienił. Nowe zagadnienia przyniosła transformacja ustrojowa, nowe teorie i badania prowadzone w ramach nauk społecznych, filozofii i metodologii. Spośród wielu ważnych wątków, które pojawiły się na konferencji, co najmniej kilka domaga się dalszych badań. Dotyczy to postulatu interdyscyplinarności nauki o polityce społecznej, zwłaszcza na tle doświadczeń socjologów podejmujących tematy ekonomiczne i ekonomistów interesujących się sprawami społecznymi. Podobnie rzecz się ma z kwestią ujęcia polityki społecznej w kontekście polityki jako takiej i państwa w nawiązaniu do dorobku nauk politycznych. Równie ważna jest sprawa popularyzowania badań ewaluacyjnych, gdyż w większym stopniu niż inne mogą być wykorzystane w praktyce, co jest nadal – jak sądzę – najważniejszym celem badań nad polityką społeczną. Opracowanie syntezy historycznej poświęconej polskiej polityce społecznej to kolejne niezwykle ważne zadanie. Nie powinniśmy również zapominać o ożywieniu dyskusji w ramach filozofii politycznej, gdzie podejmuje się próby rozstrzygnięcia takich fundamentalnych kwestii, jak sprawiedliwość, równość, wolność i opresja.

Teksty wszystkich referatów ukazały się właśnie w formie książkowej.

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej,
Uniwersytet Warszawski