

Mirosław Grewiński

Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP

Transformacja polityki społecznej w Polsce na tle europeizacji rozwiązań socjalnych

Dominacja, kryzys i reorganizacja państwa opiekuńczego w Europie

Publiczna polityka społeczna i państwo opiekuńcze (*welfare state*) szybko i skutecznie rozwijały się od zakończenia drugiej wojny światowej do lat siedemdziesiątych XX wieku w większości państw europejskich. Szybki wzrost gospodarczy na zachodzie Europy oraz przyjęta doktryna scentralizowanego, paternalistycznego państwa w Europie Środkowo-Wschodniej sprzyjały tworzeniu się państwowych systemów opieki. Obywatele ze względu na przynależność narodową byli objęci publicznymi systemami zabezpieczenia społecznego, w których to państwo było odpowiedzialne za dobrobyt społeczny i udzielało obywatelom gwarancji socjalnych. Lata 1950–1970 nazywane są często „złotym okresem państwa opiekuńczego”.

Kryzys globalny (paliwowy) z lat siedemdziesiątych XX wieku osłabił państwo opiekuńcze ze względu na kwestie społeczne, które się ujawniły w jego wyniku. Rosnące bezrobocie, ubóstwo i wykluczenie społeczne skutkowało poszukiwaniem innego modelu polityki społecznej, który byłby bardziej skuteczny w rozwiązywaniu problemów społecznych. Ponadto emancypacja społeczna kobiet i ich masowe wejście na rynek pracy i do systemu kształcenia, przeobrażenia w systemach produkcji i zatrudnienia, globalizacja

i liberalizacja handlu, dynamiczny rozwój rynków usług kosztem zatrudnienia w rolnictwie i w przemyśle powodowały, że system polityki społecznej musiał zostać na nowo prze-myślany. Stąd też w ostatnich trzech dekadach w zachodniej literaturze naukowej, ale i w praktyce społecznej obserwuje się poszukiwanie nowych paradygmatów polityki spo-łecznej. Próbuje się znaleźć nowy, bardziej współczesny jej model, który bardziej paso-wałby do postindustrialnej rzeczywistości. Tradycyjne państwo opiekuńcze (*welfare state*), charakteryzujące się wysokim udziałem sektora publicznego w realizacji zadań społecz-nych, próbuje się zastąpić innym terminem, bardziej precyzyjnie oddającym skompliko-waną sytuację systemów społecznych we współczesnych państwach.

Niektóre analizy polityki społecznej zmiierzają więc w kierunku refleksji na temat cało-ściowego systemu dostarczania usług odpowiadających na różnorodne potrzeby obywateli (*welfare system*), inne dotyczą obywatelskiej polityki społecznej (*welfare society*) [Rodger 2000] lub też wielosektorowej gospodarki dobrobytu (*welfare pluralism/welfare mix*) [Abra-hamson 1997], jeszcze inne próbują zastąpić pasywne państwo opiekuńcze koncepcjami aktywnej czy też aktywizującej polityki społecznej (*active social policy*) [por. Van Berkel, Borghi, 2007 oraz Van Berkel, Hornemann Møller red. 2002]. Każda z tych koncepcji ma swoich prekursorów, do najważniejszych z nich należą: A. Evers (1988), N. Johnson (1987), R. Pinker (1992), V. Pestof (1992), T. Olk (Olk, Everst 1996), P. Abrahamson (1997), L. Salamon i H. Anheier (1996), U. Ascoli i C. Ranci (2002), Gøsta Esping-Andersen (2002), R. Van Berkel (2010), Anthony Giddens (1999). We wszystkich powyż-szych koncepcjach ich autorzy bardzo mocno eksponują usługi społeczne i konieczność ich rozwoju jako alternatywy lub uzupełnienie świadczeń finansowych i rzeczowych, które traktowane są jako pasywne instrumenty systemów społecznych.

Wśród wielu koncepcji rozwoju polityki społecznej, obecnych w literaturze przed-miotu, z pewnością na uwagę zasługują ostatnie prace Giddensa¹. Autor ten zapropono-wał w ostatniej dekadzie kilka propozycji reorganizacji polityki społecznej, które wpisują się w ducha zmian związanych z wielosektorową i aktywną polityką społeczną. W swo-jej głośnej pracy *Trzecia Droga — odnowa socjaldemokracji* Giddens sformułował kilka ważnych postulatów zmian, jakie należy wprowadzić w polityce społecznej, szczególnie w kontekście rządów lewicy w Wielkiej Brytanii. Brytyjski socjolog wskazywał, że istnieje konieczność demokratyzacji demokracji, a więc większej decentralizacji polityki społecz-nej, stworzenia bardziej przejrzystych struktur instytucjonalnych, poprawy skuteczności i efektywności działań administracji publicznej i lepszego zarządzania ryzykami socjal-nymi.

Administracja publiczna powinna w większym stopniu wykorzystywać aktywne społe-czeństwo obywatelskie poprzez tworzenie partnerskich relacji między państwem a orga-nizacjami pozarządowymi. Na styku rynku i polityki społecznej należy rozwijać przedsię-wzięcia społeczne i spółdzielczość. Państwo należy traktować jako podmiot inwestycji społecznych, które redystrybuuje możliwości i szanse, a nie tylko finansowe świadcze-nia socjalne. Giddens zauważał także konieczność rozwoju „demokratycznej rodziny”

¹ Zobacz m.in. ostatnią pracę Giddensa *Europe in the Global Age* (Giddens 2007).

z równym podziałem ról między współmałżonkami, aktywnie uczestniczącej w życiu społeczności lokalnej. Odrodzenie więzi wśród społeczności lokalnych, harmonijne zagospodarowanie przestrzeni publicznej, aktywne włączanie wykluczonych społecznie (aktywizacja i spójność społeczna), pluralizm kulturowy — to tylko niektóre priorytety nowej polityki społecznej według Giddensa, formułowane pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

W swojej książce z 2007 roku *Europe in the Global Age*, Giddens wskazuje kolejne ciekawe propozycje zmian, które powiązane są z wielosektorowym traktowaniem polityki społecznej. Po pierwsze za Floridą wskazuje, że o konkurencyjności gospodarki nie decyduje dzisiaj już tylko kapitał ludzki czy społeczny, ale coraz częściej kapitał kreatywny, który trzeba wspierać także w działaniach społecznych. Ponadto autor ten twierdzi, że należy rozwijać aktywną politykę społeczną, która pomimo różnych niedoskonałości, sprawdziła się i należy ją kontynuować w przyszłości. Zamiast starego „negatywnego państwa opiekuńczego”, Giddens w epoce „postindustrialnego stylu życia i pracy” proponuje wprowadzenie „nowego, pozytywnego państwa opiekuńczego”, które charakteryzuje się następującymi cechami: rozłożenie ryzyka socjalnego na państwo i inne podmioty, w tym na samego obywatela, wyprzedzające podejście do rozwiązywania problemów społecznych (prewencja, a nie zajmowanie się skutkami), zastosowanie „aktywizmu” zamiast „pasywizmu”, rozwijanie usług społecznych zamiast świadczeń, aktywna społeczność lokalna i aktywni obywatele, zamiast pasywnych odbiorców. Ponadto Giddens twierdzi, że sfera publiczna nie oznacza tylko państwa — powinna istnieć równowaga pomiędzy sektorami — system polityki społecznej powinien służyć klientom, a nie instytucjom, jak jest bardzo często przy okazji realizacji państwowej polityki społecznej. Według niego w wielu państwach przecenia się i zbyt idealizuje sektor publiczny jako profesjonalny, lepszy od innych, w którym występuje etos pracy itd. Tymczasem polityka społeczna potrzebuje personalizacji usług z rozwiniętym pluralistycznym łańcem instytucjonalnym. Tym, co może zdaniem Giddensa stanowić w przyszłości o europejskim modelu społecznym, jest nowe podejście do polityki społecznej jako pluralistycznej, aktywnej działalności różnorodnych podmiotów, które uwzględniają zróżnicowane i zmieniające się potrzeby indywidualne i zbiorowe, oferując obywatelom zindywidualizowane usługi społeczne zamiast świadczeń (Giddens 2007).

Koncepcja nowej, aktywnej i pluralistycznej polityki społecznej Giddensa to tylko przykład poszukiwania nowego paradygmatu, który zastąpiłby tradycyjne podejście w polityce społecznej skoncentrowane na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego. W poniższej tabeli zestawiano główne postulaty Giddensa w kontekście zmian w polityce społecznej.

Tabela 1. Transformacja tradycyjnego państwa opiekuńczego w kierunku nowego *welfare state* według Anthony'ego Giddensa

Tradycyjne państwo opiekuńcze	Nowe państwo opiekuńcze
Przenoszenie ryzyka z jednostki na państwo (<i>welfare state</i>)	Ryzyko przeniesione z jednostki na społeczeństwo (<i>welfare society</i>)
Państwo asekuracji ryzyk społecznych	Państwo inwestycji społecznych
Tradycyjny styl pracy i życia	Postindustrialny styl pracy i życia
Państwo praw socjalnych	Państwo praw i obowiązków socjalnych
Państwo fordowskie	Państwo różnorodności i zindywidualizowanych potrzeb
Naprawcze podejście do problemów	Wyprzedzające podejście do problemów
Sektor publiczny jako sieć bezpieczeństwa	Różnorodne instytucje bezpieczeństwa
Government jako styl rządzenia	Government jako współrzędzenie i NPM

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Giddens 2007.

Polityka społeczna w Polsce — od paternalizmu państwa do zakończenia pierwszej dekady transformacji społeczno-gospodarczej

Na tle poszukiwań nowego paradygmatu w realizowanej polityce społecznej w Europie warto pokusić się o autorską refleksję na temat tego jak wyglądają reformy polityki społecznej w Polsce. Impulsem do zadania sobie takiego pytania może być fakt, że minęło już dwadzieścia lat od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce. Dwie dekady zmian społeczno-gospodarczych stanowią wystarczający okres, aby zastanowić się na przykładach co w Polsce udało się dokonać, czego nie zrobiono lub co zaniechano w polityce społecznej. Warto rozpocząć od okresu poprzedzającego 1989 rok a następnie przeanalizować błędy i pozytywne rozwiązania zastosowane w kreowaniu ładu społecznego za pomocą realizowanej polityki społecznej.

W Polsce przez czterdzieści lat funkcjonowania systemu nazywanego realnym socjalizmem polityka społeczna sprowadzona została do paternalistycznego państwa opiekuńczego, które wiedziało lepiej aniżeli władze lokalne, organizacje społeczne czy sami obywatele jak rozwiązywać lokalne i regionalne kwestie społeczne. Państwo nie tylko programowało i kreowało politykę społeczną, ale także ją realizowało za pomocą własnych, scentralizowanych instytucji, poprzez redystrybucję publicznych pieniędzy w ramach świadczeń i pasywnych instrumentów finansowych i rzeczowych. System ten nie dopuszczał pluralizmu instytucjonalnego i różnorodności świadczeń i usług, gdyż wszyscy mieli mieć zapewniony dobrobyt poprzez równy i sprawiedliwy system socjalistycznej gospodarki. W odróżnieniu od opiekuńczego zachodniego państwa dobrobytu społecznego, gdzie funkcjonowała gospodarka rynkowa i konkurencyjność gospodarcza polskie *welfare state* funkcjonowało na ruchomych fundamentach niestabilnej i nieefektywnej gospodarki.

W 1989 roku „Solidarność”, która przejmowała dużą część władzy, stanęła w obliczu podstawowego dylematu: jaki model reform społecznych i gospodarczych przyjąć? Z historycznego punktu widzenia można dzisiaj oceniać, że istniało pięć różnych scenariuszy rozwoju. Pierwszy oznaczał pozostawienie wszystkiego po staremu, ale nie miał wielu zwolenników. Drugi scenariusz to postawienie na terapię szokową — był on lansowany przez zwolenników ekonomii friedmanowskiej oraz Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, które to instytucje bardzo mocno wspierały finansowo nasze zmiany i miały dużo do powiedzenia w kontekście reform. Zwolennikiem takiego podejścia był Leszek Balcerowicz i Jan Krzysztof Bielecki. Trzecią możliwą strategią było postawienie na model reform w oparciu o rozwiązania społecznej gospodarki rynkowej/państwa socjalnego na wzór niemiecki jako zasady ustrojowej. W polityce społecznej model taki opierałby się na zasadzie subsydiarności (pomocniczości). Głównym zwolennikiem takiego modelu był Tadeusz Mazowiecki. Czwartym modelem, lansowanym przez Henryka Wujca, była gospodarka społeczna, polegająca na rozwiniętych spółdzielniach i kooperatywach socjalnych. Ostatnim modelem był scenariusz państwa opiekuńczego, który był najbliższy Jackowi Kuroniowi.

Wydaje się, że pierwsze lata polskiej transformacji ustrojowej zdominowane zostały przez dwa modele:– terapii szokowej i państwa opiekuńczego, które wprawdzie były skrajnie różne, ale powiązane zostały ze sobą ze względu na konieczność reform gospodarczych przy jednoczesnej konieczności asekuracji grup społecznych, które nie radziły sobie ze zmianami. Przyjęcie takiego rozwiązania było też, co niezwykle ważne, akceptowane przez wszystkie siły polityczne, które zdawały sobie sprawę, że szybkie i skuteczne reformy gospodarcze i tak muszą zostać wprowadzone, ale trzeba przeznaczyć duże środki publiczne na programy osłonowe i asekuracyjne dla różnych grup społecznych nieradzących sobie na rynku pracy w nowej sytuacji gospodarczej. Model socjalnej gospodarki rynkowej jako zasadę ustrojową przyjęto wprawdzie w Konstytucji RP z 1997 roku w artykule 20, to jednak w praktyce nikt do dzisiaj nie zastosował tej zasadniczej zasady w praktyce społecznej. Nie ma także wyraźnej interpretacji doktrynalnej i aksjologicznej co oznacza socjalna gospodarka rynkowa w Polsce.

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku to próby poszukiwania modelu realizowanej polityki społecznej w naszym kraju i stworzenia systemowych rozwiązań w szczegółowych politykach społecznych. Niestety nie udało się przez pierwszą dekadę transformacji stworzyć całościowego systemu polityki społecznej, a przy okazji popełniono wiele błędów, które skutkowały i nadal skutkują poważnymi konsekwencjami w kontekście długofalowych inwestycji społecznych. W latach dziewięćdziesiątych w Polsce popełniono szereg błędów w rozwiązaniach dotyczących polityki społecznej. Niektóre z nich jako przykłady podano poniżej:

1. Wyprowadzenie z rynku pracy 1,5–2 milionów osób z różnych grup społecznych w wieku aktywności zawodowej. Wyprowadzenie to polegało między innymi na bardzo liberalnym orzecznictwie dotyczącym niepełnosprawności, które skutkowało tym, że wielu bezrobotnych wolało mieć status osoby niepełnosprawnej aniżeli bezrobotnej. Osoba bezrobotna była stereotypowo postrzegana jako niezaradna w nowych czasach,

mało przedsiębiorcza a nawet leniwa, podczas gdy niepełnosprawność cechowała osoby schorowane, wymagające współczucia. Inną grupą były osoby w wieku pięćdziesięciu i więcej lat, które wyprowadzono z rynku pracy poprzez umożliwienie im przechodzenia na wcześniejsze i pomostowe emerytury. Skutkuje to do dzisiaj tym, że wśród osób 55-letnich i starszych w Polsce występuje jedna z najniższych stóp zatrudnienia w UE wynosząca 28 procent. W toczącej się niedawno dyskusji o podniesieniu wieku emerytalnego w Polsce zabrakło refleksji jak zmobilizować ludzi w wieku pięćdziesięciu i więcej lat do powrotu do zatrudnienia ani jak przedłużyć aktywność zawodową do 67 czy 70 roku życia. Kolejną grupą, tym razem niewprowadzoną na rynek pracy w latach dziewięćdziesiątych była młodzież. Dobrze wykształceni młodzi ludzie zamiast trafiać na staże, praktyki, wolontariat i w konsekwencji do zatrudnienia zasilają rzesze bezrobotnych. Polska miała w tym czasie jedną z najwyższych stóp bezrobocia młodzieży w Europie (35 procent).

2. Nie stworzono silnych, sprawnych i profesjonalnych instytucji i służb społecznych (instytucji rynku pracy, służb pomocy społecznej, usług społecznych). Wynikało to z faktu niskiej świadomości decydentów roli polityki społecznej, a także przyjęcia paradygmatu prowadzenia pasywnej i redystrybucyjnej polityki socjalnej zamiast polityki inwestycji społecznych i rozwoju usług społecznych. Służby społeczne w dużym stopniu pozostawiono samym sobie, nie prowadząc sensownej polityki kadrowej, motywacyjnej czy szkoleniowo-doradczej. Tymczasem jak powszechnie wiadomo, co podkreślają szczególnie zwolennicy rozwiązań neoinstytucjonalnych, to instytucje dzisiaj w bardzo dużym stopniu decydują o pomyślności realizacji programów i projektów publicznych. Bez sprawnych instytucji nie da się skutecznie implementować najlepszych nawet programów i działań.
3. Likwidacja spółdzielczości inwalidów i innych grup spółdzielczych była również błędem z punktu widzenia potencjału, jaki miały te podmioty gospodarki społecznej (*social economy*). Wiele spółdzielni jeszcze w czasach realnego socjalizmu dobrze wypełniało swoją rolę i zadania, ale w nowych czasach traktowano je jako relikwiny paternalistycznego państwa. Tymczasem dzisiaj próbujemy powrócić do rozwiązań z tamtego okresu, inwestując ogromne środki z funduszy unijnych w projekty na rzecz podmiotów gospodarki społecznej. Innymi słowy, próbujemy odbudować coś, z czego wycofaliśmy się w połowie lat dziewięćdziesiątych.
4. Nie wykorzystano potencjału społeczeństwa obywatelskiego po epoce „Solidarności” w celu budowy silnego trzeciego sektora — organizacji pozarządowych, które uzupełniają działania państwa w realizacji polityki społecznej i innych polityk publicznych. Organizacji pozarządowych w Polsce jest nie tylko bardzo mało, ale mają one bardzo ograniczony potencjał materialny, kadrowy i finansowy. Zatrudniają dla przykładu tylko 0,8 procent wszystkich zatrudnionych w Polsce, kiedy na przykład w Holandii sektor *non-profit* zatrudnia 14 procent obywateli.
5. Na wiele programów publicznych wydano spore środki finansowe w sposób nieefektywny i nieracjonalny, co nie przyczyniło się do trwałych zmian społecznych. Oprócz tego w wielu miejscach mieliśmy do czynienia z niegospodarnością wykorzystywania

istniejących zasobów. Skutkuje to do dzisiaj tym, że wiele środków krajowych i z funduszy UE nadal petryfikuje skostniałe i źle zorganizowane instytucje, utrwalając tylko *status quo*, zamiast prowadzić do realnej poprawy rzeczywistości. Przy czym procedury i biurokracja stają się ważniejsze aniżeli cele społeczne. Gubi się tu człowieka jako odbiorcę zadań i usług społecznych.

6. Brak realizacji szczegółowych polityk społecznych. Dla przykładu nie stworzono nowoczesnej polityki rodzinnej, asekurującej rodzinę w trudnych chwilach — właściwie w wielu przypadkach przerzucono na rodzinę wiele świadczeń i usług socjalnych, z których wycofywało się państwo. Kobiety szczególnie po przerwie na wychowanie dzieci miały kłopoty z powrotem na rynek pracy ze względu na deficyt elastycznych form zatrudnienia i respektowania równości przez pracodawców. Państwo nie stworzyło zachęt do większej dzietności, co skutkuje dzisiaj niższym demograficznym i starzeniem się społeczeństwa przy braku zastępowalności pokoleniowej. Nie realizowano również polityki na rzecz młodzieży czy polityki migracyjnej, co negatywnie odbija się do dziś (emigracja naszych rodaków po 2004 roku, kiedy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej).
7. Jednoczesne wprowadzenie w 1999 roku nieprzygotowanych czterech reform (ubezpieczeń społecznych, zdrowia, edukacji i administracyjnej), które spowodowały liczne turbulencje z punktu widzenia systemu polityki społecznej i szczegółowych rozwiązań. Dla przykładu niedawno prowadzona dyskusja na temat tego, czy lepiej ubezpieczać się na starość kapitałowo w OFE, czy przekazywać większą składkę do ZUS, wynika po części z niedopracowanych ówczesnie prognoz i założeń oraz nieuwzględnieniu różnych ryzyk, które się ujawniły w ostatnim czasie w trakcie kryzysu globalnego. Także reformy edukacji i administracyjna nie były przygotowane w odpowiedni sposób. Wprowadzenie gimnazjów ocenia się krytycznie do dnia dzisiejszego. Z kolei wprowadzenie szczebla powiatowego z punktu widzenia programowania i wdrażania polityki społecznej nic nie dało, zagęszczając jedynie problemy systemowe. W reformie zdrowia słusznie utworzono kasy chorych, ale już trzy lata później je zlikwidowano, recentralizując system.
8. Polską politykę społeczną zdominowały w pierwszej dekadzie transformacji świadczenia pasywne i osłonowe, które miały swoją logikę, aby asekurować liczne ujawniające się problemy socjalne. Niemniej zbyt mało było instrumentów aktywizujących, pozwalających wielu grupom społecznym powrócić skutecznie na rynek pracy i do zatrudnienia. Polityka pasywna negatywnie wpłynęła na mobilizowanie ludzi do zmian i spowodowała utrwalenie się postawy roszczeniowej wobec instytucji publicznych.
9. Nie potrafiono dostosować oferty edukacyjnej do zmieniających się warunków na rynku pracy. Zlikwidowano szkoły zawodowe i techniczne; wprowadzono licea profilowane. Nowo powstałe szkoły wyższe (głównie prywatne) oferowały wprawdzie atrakcyjne kierunki i specjalności, ale bardzo często jakość nauczania pozostawiała wiele do życzenia. Skutkuje to do dzisiaj tym, że absolwenci nie potrafią się odnaleźć na rynku pracy, a pracodawcy narzekają na produkcję magistrów bez przygotowania praktycznego.

10. Generalnym problemem polskiej polityki społecznej okresu transformacji był permanentny brak woli politycznej do wspólnego ponadpartyjnego programu zadań społecznych i stworzenia długofalowej strategii polityki społecznej. Skutkowało to między innymi pogłębiającymi się dysproporcjami w dostępie do opieki zdrowotnej i lecznictwa specjalistycznego, posiadania mieszkania, dobrze płatnej pracy czy edukacji. Państwo wycofało się z finansowania wielu zadań społecznych, przerzucając ciężar na rodzinę i gospodarstwa domowe.

Powyższe przykłady nie wyczerpują oczywiście wszystkich problemów i trudności, które nagromadziły się w pierwszej dekadzie realizowanej polityki społecznej po transformacji 1989 roku. Wydaje się jednak, że sygnalizują różnorodne problemy instytucjonalno-prawne, organizacyjne, implementacyjne, z którymi borykała się III RP.

Europeizacja i ekonomizacja polityki społecznej w drugiej dekadzie transformacji społeczno-gospodarczej

W pierwszych latach nowego stulecia nastąpił jakościowy zwrot w podejściu do polityki społecznej a to za sprawą przygotowywania się naszego kraju do wejścia do Unii Europejskiej. Możemy mówić tutaj o pewnej europeizacji polskiej polityki społecznej. Sam przegląd i dostosowywanie prawa krajowego do wymogów UE powodował konieczność przyjęcia europejskich standardów socjalnych i rozwiązań stosowanych w państwach Wspólnoty. Do najważniejszych spraw, które spowodowały zdynamizowanie działań w ramach polityki społecznej, można zaliczyć:

1. Objęcie Polski dorobkiem prawnym Wspólnoty, w tym koordynacją systemu zabezpieczenia społecznego.
2. Objęcie Polski metodą otwartej koordynacji (wspólne cele i działania, wskaźniki, benchmarks i dobre praktyki, wspólny monitoring problemów).
3. Napływ znacznych środków przedakcesyjnych a następnie polityki spójności UE na cele społeczne, w tym szczególnie z Europejskiego Funduszu Społecznego.
4. Europeizacja rozwiązań w kierunku zmiany paradygmatu z pasywnej polityki społecznej na aktywną politykę społeczną, z monosektorowej na wielosektorową politykę społeczną oraz rozwój rozwiązań w duchu *flexicurity*, *workfare state*, aktywizującej polityki społecznej.
5. Większe uwzględnianie polityki równościowej i *gender mainstraming*.

Równocześnie do wprowadzania zmian, które wynikały z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, po doświadczeniach z lat dziewięćdziesiątych, w ostatnich latach byliśmy już znacznie mądrzejsi w zakresie prowadzenia systemowej polityki społecznej i unikania błędów. Poniższe przykłady należy zaliczyć do pozytywnych zmian, które zachodzą w różnych obszarach polityki społecznej w ostatniej dekadzie. Można je sprowadzić do ogólnej tendencji, jaką jest ekonomizacja polityki społecznej. Oto najważniejsze z nich:

1. Decentralizacja i demonopolizacja niektórych obszarów polityki społecznej. Pomimo że nadal wiele samorządów jest nieprzygotowanych do przyjęcia nowej roli i skutecznej

- realizacji lokalnej polityki społecznej, to jednak sam proces zbliżania zadań społecznych do obywateli należy ocenić pozytywnie.
2. Dostrzeżenie potencjału trzeciego sektora i gospodarki społecznej. Następuje proces uspołeczniania polityki społecznej poprzez delegowanie części kompetencji na organizacje pozarządowe, które są często sprawniejsze i skuteczniejsze w dostarczaniu usług społecznych dla niektórych grup społecznych. Coraz częściej stosowane są długofalowe umowy z NGO's.
 3. Pozytywnie trzeba ocenić urynkwienie i w części prywatyzację niektórych usług społecznych, które wymuszają większą konkurencyjność pomiędzy dostawcami i powodują wyższą jakość świadczeń. Coraz częściej wykorzystuje się także społecznie odpowiedzialny biznes (CSR) jako zasób pomocniczy i wspierający realizację programów społecznych.
 4. Coraz większy nacisk kładzie się na partnerstwa międzysektorowe i zbliżenie do siebie usługodawców. Może to skutkować w przyszłości większą integracją usług społecznych, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.
 5. Podnosi się wydajność, efektywność i skuteczność sektora publicznego, co wynika po części z przyjmowania procedur i metod pochodzących z koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) oraz z objęcia Polski standardami UE szczególnie w instytucjach wdrażających fundusze pomocowe.
 6. Podniesienie prestiżu społecznego niektórych zawodów socjalnych, na przykład pracownika socjalnego, i odpowiednie kształcenie służb społecznych, co skutkuje większą profesjonalizacją realizacji zadań społecznych.
 7. Powolne tworzenie partycypacyjnego modelu rządzenia na poziomie lokalnym (*governance*) ukierunkowanego na rozwój lokalny i rozwój społeczności lokalnych poprzez demokrację deliberatywną, pracę środowiskową i animację lokalną, co powinno skutkować większym potencjałem kapitału ludzkiego i społecznego.
 8. W coraz większym stopniu przy programowaniu polityki społecznej bierze się pod uwagę tworzenie długofalowych strategii społecznych (Grewiński i Karwacki, red. 2009), które są operacjonalizowane poprzez działania, programy i projekty. Zarządzanie strategiami jest realizowane poprzez budżety zadaniowe. W nowoczesny sposób próbuje się zarządzać i koordynować usługi mieszane. Bardzo często zarządza się też poprzez projekty, a nie w ramach działalności operacyjnej.
 9. Standaryzuje się usługi społeczne oraz postępuje indywidualizacja usług; powstają nowe usługi i różnorodne metody wsparcia. Pomimo że w dalszym ciągu niektóre z nich są deficytowe, na przykład usługi opieki długoterminowej (duża szara strefa), to jednak powoli następują zmiany w tym zakresie.
 10. W działaniach na rzecz ostatecznych odbiorców wsparcia coraz częściej stosuje się zasadę *empowerment*, czyli podmiotowego traktowania beneficjenta. Ponadto do rozwiązywania problemów różnych grup społecznych podchodzi się w sposób kompleksowy, co może poprawić skuteczność interwencji².

² Więcej na ten temat w Grewiński 2009.

Można zatem stwierdzić, że z jednej strony europeizacja naszej polityki społecznej poprzez implementację sprawdzonych praktyk i rozwiązań społecznych z państw UE i z działań ponadnarodowych instytucji dała w ostatniej dekadzie pozytywny impuls do wprowadzenia zmian w podejściu i realizacji polityki społecznej. Ponadto integracja z UE umożliwiła emigrację oraz podjęcie pracy i edukacji Polakom w innych państwach, co nie jest bez znaczenia, zważywszy stopę bezrobocia w Polsce przed 2004 rokiem (20 procent). Harmonizacja przepisów oraz objęcie Polski koordynacją wprowadziło wyższe standardy socjalne i lepszą skuteczność polityk. Polityka spójności i transfer sporych środków finansowych z pewnością skutkuje szybszym rozwojem społeczno-gospodarczym naszego kraju. Po akcesji wzmocniły się krajowe instytucje i służby społeczne, wprowadzono nowe rozwiązania prawne i finansowe.

Ekonomizacja i menedżeryzacja polityki społecznej spowodowała z kolei lepszą efektywność i racjonalność realizowanych działań. Coraz więcej zadań mają lokalne, samorządowe podmioty, które dzielą się nimi z organizacjami pozarządowymi i prywatnymi firmami (zlecanie i kontraktowanie zadań). Tym samym pluralistyczna i wielosektorowa polityka społeczna, o której pisał wyżej cytowany Giddens, jest coraz bliższa obywatelom. Być może dlatego sytuacja społeczna Polaków poprawia się (Czapiński i Panek 2007, 2009, 2011).

Wyzwania polityki społecznej na trzecią dekadę transformacji społeczno-gospodarczej

Jednym z ważniejszych wyzwań najbliższej dekady jest stworzenie długofalowej polityki demograficznej i rodzinnej, która pozwoliłaby na ograniczenie procesu starzenia się społeczeństwa i zapewniła zastępowalność pokoleniową. Potrzeba tu jednak ponadpartyjnej umowy społecznej dotyczącej uruchomienia szeregu programów społecznych. Polscy politycy są tu jednak krótkowzroczni i nie widzą konieczności natychmiastowych działań. Bieżące gry polityczne są ważniejsze aniżeli poważna debata publiczna na temat wsparcia rodziny i małżeństw lub związków partnerskich w zwiększeniu dzietności. Jeżeli w najbliższym czasie nic się nie zmieni w tym zakresie, Polskę czeka poważny ubytek populacji. Demografowie ostrzegają, że w 2030 roku może być o 2,5 mln obywateli mniej, a w 2050 nawet 5 mln mniej. Ponadto konieczne wydaje się prowadzenie rozsądnej polityki migracyjnej. Sytuację może dodatkowo pogorszyć kolejna fala wyjazdów młodych ludzi z kraju..

Kolejnym wyzwaniem jest mobilizacja ludzi nieaktywnych zawodowo i bezrobotnych do zatrudnienia. Największe sukcesy w zwalczaniu bezrobocia są udziałem krajów, które zainwestowały w powstawanie nowych, małych firm, w tym samozatrudnienie. Polityka na rzecz start up-ów to absolutny priorytet w dzisiejszych czasach. Mobilizacja niewykorzystanych zasobów powinna dotyczyć w Polsce nawet 3–4 milionów pracujących (kobiety, niepełnosprawni, osoby 50+, młodzież, wykluczeni społecznie).

Wyzwaniem na przyszłość jest zapewnienie wydolności systemów zabezpieczenia społecznego. Starzenie się społeczeństwa i perspektywa ubytku ludności w wieku aktywności

zawodowej w najbliższej przyszłości wymusza konieczność nowej umowy społecznej. Bez niej Polacy nie mogą się czuć bezpieczni na starość.

Współczesna gospodarka oparta na wiedzy wymusza stałe podnoszenie kwalifikacji w duchu *lifelong learning*. Konieczne będzie dalsze dostosowanie systemów edukacyjnych do wymagań nowoczesnej gospodarki i GOW, kształcenie ustawiczne, zawodowe, nowe formy kształcenia na poziomie wyższym.

Wyzwaniem jest też integracja społeczna i zwalczenie wykluczenia społecznego oraz ubóstwa. Istnieje konieczność prowadzenia nowej polityki pomocy społecznej i rozwijanie aktywnej integracji, pracy socjalnej i środowiskowej w celu stworzenia nowych szans na integrację i inkluzję społeczną.

Dla wielu Polaków jedną z najważniejszych kwestii pozostanie dostępność służby zdrowia, w tym usług specjalistycznych wysokiej jakości. W dalszym ciągu jest to wyzwanie, z którym Polska musi sobie poradzić, aby jej obywatele czuli bezpieczeństwo socjalne.

Polska powinna również zdyskontować szansę na rozwój, jaką dają fundusze unijne. Prawdopodobnie pomimo gróźb cięć unijnego budżetu zostaniemy jeszcze objęci znaczną pomocą unijną w latach 2014–2020, jednak później pomoc ta ulegnie ograniczeniu. Dlatego też strategię i programy społeczne implementujące fundusze powinny być bardzo dobrze przygotowane, aby nie marnować środków pomocowych, jak zdarzało się to w ostatnich latach.

Przyszłość pokaże, czy Polska umiała wykorzystać transformację i europeizację polityki społecznej do dokonania wyraźnego skoku cywilizacyjnego i zapewnienia powszechnego dobrobytu społecznego, między innymi dzięki prowadzeniu przemyślanej i długofalowej polityki społecznej. Miejmy nadzieję, że szansę tę wykorzystamy z powodzeniem dla przyszłych pokoleń.

Bibliografia

- Abrahamson P. (1997). *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, w: *Welfare State — historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*. Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Ascoli U. i Ranci C. (2002). *Changes in the welfare mix. The European path*, w: U. Ascoli I.C. Ranci (red.), *Dilemmas of the Welfare Mix*. New York.
- Czapiński J. i Panek T. (2007, 2009, 2011). *Diagnoza społeczna*, <http://www.diagnoza.com>.
- Esping-Andersen G. (2002). *Towards the good society, once again*, w: G. Esping-Andersen (red.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, New York.
- Evers A. (1988). *Shifts in the welfare mix — Introducing a new approach for the study of transformations in welfare and social policy*, w: A. Evers I.H. Wintersberger (red.), *Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Vienna.
- Giddens A. (1999). *Trzecia Droga — odnowa socjaldemokracji*. Warszawa.
- Giddens A. (2007). *Europe in the Global Age*. Cambridge.

- Grewiński M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna — o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa.
- Grewiński M. i Karwacki A., red. (2009). *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa.
- Johnson N. (1987). *The welfare state in Transition*. Amherst.
- Olk T. i Evers E. (1996). *Wohlfahrtspluralismus: vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen.
- Pestoff V. (1992). *Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization*. "Journal of Consumer Policy", 1, 15.
- Pinker R. (1992). *Making Sense of the Mixed Economy of Welfare*. "Social Policy and Administration", 4, 26.
- Rodger J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society*. London: Hampshire.
- Salamon L. i Anheier H. (1996). *Social Origins of Civil Society — Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally*. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- Van Berkel R. (2010). "Activation in the context of social policy, governance and frontline work reforms. A case study of Dutch Social Assistance". Materiał przygotowany na potrzeby seminarium Instytutu Spraw Publicznych. Warszawa: ISP.
- Van Berkel R. i Borghi V. (2007). *New Modes of Governance in Activation Policies*. "International Journal of Sociology and Social Policy", 7/8, 27.
- Van Berkel R. i Hornemann Møller I., red. (2002). *Active Social Policies in the EU*. Bristol.

Summary

Article explores evolution of social policy in Poland in the context of broader changes of welfare state and in the context of the influence of European institutions. In the first part, author briefly describe the trends in changes of welfare systems in last decades. Then he moves to the contemporary polish context, dividing it into several periods. Firstly, he describes the first decade after transition. After that, he moves to the first decade in XXI that was — in case of social policy in Poland — affected by the process of European integration. In the end, author outlines main challenges for the ongoing decade and the future.