

MAREK RYMSZA

(UNIWERSYTET WARSZAWSKI)

**OD PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO  
DO SPOŁECZEŃSTWA OPIEKUŃCZEGO  
I INNE KONWERSJE EUROPEJSKICH *WELFARE  
STATES* PRZEŁOMU **XX** I **XXI** WIEKU**

**(*FROM WELFARE STATE FOR WELFARE SOCIETY  
AND OTHER EUROPEAN CONVERSIONS TURNING-POINT  
XX WELFARE STATES AND XXI CENTURY*)**

**STRESZCZENIE**

W opracowaniu przedstawione są cztery nurty ewolucji polityki społecznej w państwach europejskich: 1) od państwa opiekuńczego do społeczeństwa opiekuńczego, 2) od zintegrowanego systemu do rozwiązań sieciowych, 3) od programów osłonowych do aktywizujących i 4) od tradycyjnej biurokracji do nowego rządu. Wielokierunkowa konwersja państw dobrobytu nie prowadzi jednak do wykrystalizowania się nowego całościowego modelu polityki społecznej.

**Słowa kluczowe:** państwo dobrobytu/państwo opiekuńcze, rekonstrukcja/konwersja, wielosektorowa polityka społeczna, sieciowanie,

aktywna (aktywizująca) polityka społeczna, współzrządzenie, nowe zarządzanie publiczne, społeczeństwo obywatelskie, trzeci sektor, obywatelstwo socjalne/społeczne

### **NURTY REKONSTRUKCJI *WELFARE STATES* JAKO PRZEDMIOT BADAŃ PORÓWNAWCZYCH**

W niniejszym opracowaniu, odwołując się do literatury przedmiotu i analiz własnych autora, przedstawiono główne nurty polityki społecznej i związane z nimi kierunki rekonstrukcji europejskich państw dobrobytu przełomu XX i XXI wieku. Poszczególne nurty reformatorskie, pomimo pewnych odmienności ideowych, przenikają się i wzajemnie warunkują na zasadzie sprzężenia zwrotnego, a jednocześnie w każdym z nich występują istotne programowe niespójności. Porównanie owych nurtów prowadzi do konkluzji, że choć bez wątpienia zachodzi konwersja państw dobrobytu (por. Rymsza 2013a: 35–98), to nie obserwujemy krystalizowania się jakiegoś nowego – spójnego i zarazem kompleksowego – modelu polityki społecznej<sup>1</sup>.

Wielowymiarowy charakter zachodzących zmian strukturalnych sprawia, że pomimo programowej integracji polityk społecznych państw członkowskich Unii Europejskiej (por. Kvist i Saari red. 2007) ważnym poznawczo zadaniem pozostaje śledzenie reform społecznych w poszczególnych państwach europejskich oraz wychwytywanie podobieństw i różnic w preferowanych kierunkach zmian. Oznakom konwergencji tych polityk (czyli stopniowemu ich upodabnianiu się) towarzyszą bowiem oznaki dywergencji (czyli różnicowania – por. Hay i Wincott 2012: 164–193).

Wraz z Arkadiuszem Karwackim (Karwacki i Rymsza 2011: 30–33) dokonaliśmy zestawienia nurtów reformatorskich w konwencji opisy-

---

<sup>1</sup> Przez jakiś czas uważałem, że taki model wykrystalizuje się wokół nurtu aktywizacji. Obecnie, choć uznaję podejście aktywizujące za nurt wybijający się względem pozostałych i mający największą „moc rekonstrukcyjną”, to nie jest on na tyle kompleksowy, aby doprowadził do ukształtowania się nowego modelu polityki społecznej (por. Rymsza 2013a: 357–363).

wania meandrów współczesnej europejskiej polityki społecznej. Użyte w tytule naszego wspólnego opracowania określenie „meandry” miało za zadanie – przez analogię do ciągle zmieniającego kierunek nurtu rzeki – podkreślać brak wyraźnego oblicza obserwowanych zmian, swoiste kluczenie europejskich reformatorów, podejmowanie przez nich prób łączenia „wody z ogniem” czy rozwiązywania „kwadratury koła”. Wskazaliśmy wówczas na osiem aspektów ewolucji polityk społecznych państw europejskich:

- 1) rekonstrukcję *welfare state* rozumianą jako zmiana logiki interwencji państwa – z gwarantowania bezpieczeństwa socjalnego na stymulowanie rozwoju i inwestycje społeczne (por. charakterystykę *social investment welfare state* w Morel, Palier, Palme red. 2012);
- 2) zmianę wizji ładu społecznego, który polityka społeczna ma za zadanie urzeczywistnić (por. takie ujęcie istoty polityki społecznej w Auleytner 2002);
- 3) zmianę filozofii wsparcia publicznego, polegającą na dowartościowaniu aktywizacji przy zachowaniu zasady *empowerment*, czyli podmiotowego traktowania adresatów wsparcia (por. Karwacki 2010; Rymsza 2013a);
- 4) zmianę paradygmatu w zarządzaniu programami publicznymi: od rządzenia do współrządzenia (idea *governance of welfare* – por. Glendinning, Powell, Rummery red. 2002, a w nieco węższym ujęciu jako *social services governance* – Nullmeier 2013);
- 5) większą dbałość o równowagę finansów publicznych, oznaczającą zgodę na urynkowanie sfery socjalnej, także w państwach uznawanych tradycyjnie za „opiekuńcze” (por. Eikas i Selle 2002);
- 6) scalanie polityki społecznej z polityką zatrudnienia, co powiązane jest z rosnącą pozycją pracy jako wartości społecznej i dystrybuowanego dobra (por. Golinowska 2003);
- 7) próby łączenia deregulacji rynku pracy z zachowaniem ochrony socjalnej pracowników i szerzej – osób zatrudnionych (idea *flexicurity* – por. Wilthagen i Tros 2004);
- 8) rosnące znaczenie trzeciego sektora w systemie *social services* (por. Grewiński i Kamiński 2007).

Analiza podjęta w niniejszym opracowaniu ma bardziej porządkujący charakter. Uwzględnia ona cztery nurty *welfare states reconstruction*. W tytule opracowania uwypuklony jest jeden z nich: obserwowana ewolucja, a może trafniej – konwersja *welfare states* w *welfare societies*<sup>2</sup>, czemu towarzyszy rosnąca rola społeczności lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego (ale już niekoniecznie organizacji pozarządowych) w świadczeniu usług społecznych i szerzej – w zarządzaniu sferą społeczną (Rodger 2000). Następnie uwzględnione zostały trzy inne nurty, związane z rosnącym znaczeniem w programach publicznych 1) powiązań sieciowych, 2) działań aktywizujących i 3) nowych form i metod zarządzania. W końcowej części opracowania przedstawiono zestawienie wszystkich czterech nurtów z wyeksponowaniem kluczowych ich aspektów i pojawiających się problemów, które są pochodną nierozstrzygniętych dylematów wyboru.

### **KIERUNEK PIERWSZY: OD WELFARE STATE DO WELFARE SOCIETY**

Ten kierunek rekonstrukcji najlepiej oddaje hasło *welfare mix*. Nie jest to w polityce społecznej hasło nowe. Przez lata było ono wykorzystywane, głównie w państwach skandynawskich, do tłumaczenia aktywnej roli państwa w gospodarce przy zachowaniu ram ustroju kapitalistycznego, co odróżniało te państwa od państw realnego socjalizmu, gdzie mechanizmy rynkowej podaży i popytu dóbr i usług zostały zastąpione przez państwowe centralne planowanie. Fraza *mixed economy of welfare* oznaczała wówczas równoprawność dwóch podstawowych „producentów” dobrobytu: rynku i państwa i znaczyła *de facto* tyle, ile *public-private mix* (por. Rein i Rainwater 1981). Zaznaczmy, że znaczenie sektora *non-profit* było w okresie tzw. złotej ery państwa opiekuńczego (lata 50., 60. i 70. XX wieku) marginalizowane, zwłaszcza w klasycznym – instytucjonalno-redystrybucyjnym (socjaldemokratycznym) modelu

---

<sup>2</sup> Wyeksponowanie tego akurat nurtu jest konsekwencją tematyki sesji w ramach Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego PTS w Szczecinie we wrześniu 2013 roku, gdzie autor zaprezentował referat pt. „Od *welfare state* do *welfare society*. Rola środowiskowej pracy socjalnej”, będący podstawą przygotowania niniejszego opracowania.

polityki społecznej (por. Titmuss 1974; Esping Andersen 1990). Przyczym, jeśli chodzi o produkcję dóbr publicznych (czyli dóbr konsumowanych zbiorowo) – przewagę w ramach systemu *mixed economy* uzyskiwało państwo, a w produkcji dóbr prywatnych – rynek.

We współczesnych studiach porównawczych *welfare mix* uzyskuje nieco inne znaczenie, które za Mirosławem Grewińskim (Grewiński 2009) warto tłumaczyć na język polski jako „wielosektorowa polityka społeczna”. Zmiana znaczeniowa ma tu charakter ambiwalentny. Pod względem podmiotowym następuje poszerzenie znaczenia terminu, będące wyrazem większego otwarcia – tak ekspertów, jak i decydentów – na różnych instytucjonalnych aktorów. Rynek, państwo, trzeci sektor traktowane są tu jako równoprawni partnerzy, ale dostrzega się też nowe sektory, jak sektor ekonomii społecznej, lokowany na przecięciu trzech klasycznych sektorów (Kelly 2003), czy sektor nieformalny (rodzina, sąsiedztwo itp. – Johnson 1999). W zakresie przedmiotowym następuje jednak zawężenie znaczenia terminu do działań w obrębie sfery socjalnej, a zwłaszcza usług społecznych. To w tym segmencie systemu zabezpieczenia społecznego rośnie znaczenie niezależnych podmiotów o charakterze *non-profit*, a więc stowarzyszeń, fundacji czy kościelnych organizacji socjalnych, podczas gdy w innych obszarach polityk publicznych (transport, mieszkalnictwo, rekreacja itp.) następuje wzrost znaczenia głównie podmiotów komercyjnych.

*Welfare society* to przy tym bardziej społeczeństwo opiekuńcze niż społeczeństwo dobrobytu. Tylko bowiem w tym znaczeniu: konwersji podmiotu prowadzącego działania socjalne („opiekuńcze”) ma sens fraza *from welfare state to welfare society*. Dobrobyt państwa w warunkach demokratycznych ma bezpośrednie przełożenie na dobrobyt społeczeństwa i żadna konwersja nie jest tu ani potrzebna, ani możliwa do zaobserwowania. Przejście od państwa opiekuńczego do społeczeństwa opiekuńczego zmienia przy tym charakter relacji polityki społecznej z obywatelstwem (por. Evers i Guillemard 2013). A mówiąc precyzyjnie, zmienia się samo znaczenie *social citizenship*: 1) z obywatelstwa socjalnego, gdzie – zgodnie z wyjściową koncepcją Thomasa H. Marshalla (Marshall 1950) – państwo gwarantowało ochronę socjalną (prawa socjalne) jako dopełnienie praw cywilnych i politycznych obywatel-

li w 2) obywatelstwo społeczne, gdzie posiadanie „praw społecznych” przez obywateli oznacza możliwość ich pełnego uczestnictwa w życiu społecznym (Rymsza 2013b: 319–322). Dlatego w tym drugim podejściu mowa o aktywnym obywatelstwie społecznym (*active social citizenship*): obywatelstwo przestaje być zbiorem formalnych uprawnień wynikających z „pasywnego” statusu nadawanego przez państwo (takie rozumienie obywatelstwa – por. np. Raciborski 2011); obywatelstwo to raczej stan aktywnego członkostwa w społeczeństwie obywatelskim.

Zwrot w stronę *welfare society* oznacza dążenie do „uobywatelnienia” polityki społecznej (por. Grewiński i Kamiński 2007). Pojawia się tu jednak istotna niespójność programowa. Chodzi o rolę organizacji pozarządowych. Rosnąca rola podmiotów trzeciego sektora wiąże się z ich większym niż podmioty publiczne i rynkowe usytuowaniem społecznym. Ale partycypacja obywatelska nie jest nierozłącznie związana z aktywnością pozarządową. Samoorganizacja obywateli jest możliwa poza strukturami sformalizowanych stowarzyszeń i fundacji, szczególnie jeśli obywatelom stwarza się warunki do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych na zasadzie demokracji bezpośredniej (referenda, konsultacje społeczne, budżety partycypacyjne, mechanizmy alokacji procentowych w systemie podatkowym). Co więcej, rośnie krytyka organizacji współpracujących z państwem jako podmiotów tracących swój obywatelski charakter. W literaturze przedmiotu określa się to jako zjawisko governmentalizacji trzeciego sektora (A. Rymsza 2013), a w debacie publicznej w Polsce dodatkowo także pejoratywnym określeniem „grantozy”. Innymi słowy budowanie *welfare society* w dłuższej perspektywie czasowej uruchamia mechanizmy zarówno wzmacniające, jak i osłabiające pozycję organizacji pozarządowych w sferze publicznej.

## **KIERUNEK DRUGI: OD ZINTEGROWANEGO WELFARE STATE DO SIECIOWEGO WELFARE STATE**

Ten kierunek ewolucji *welfare states* jest odpowiedzią na zauważalne nowe trendy w organizacji życia zbiorowego. Współczesne państwa (por. *The State in A Changing World* 1997) i współczesne społeczeń-

stwa (por. Castells 2008; Barney 2008) stają się strukturami sieciowymi. W logice sieciowej więcej jest więzi poziomych niż pionowych, proces decyzyjny przestaje być procesem linearnym, odpowiedzialność za decyzje rozkłada się na większą liczbę aktorów, więcej jest też mechanizmów uzgodnieniowych (dialog obywatelski, demokracja deliberacyjna – por. Misztal 2011) niż „punktowych” decyzji politycznych. Wpływa to na strukturę i logikę działania państwa opiekuńczego. System zabezpieczenia społecznego to w coraz większym stopniu raczej sfera przenikających się działań regulacyjnych różnych aktorów niż funkcjonujące na zasadzie realizowania samodzielnych misji jasno wyodrębnione instytucje, jak ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna czy ochrona zdrowia. Co więcej, w życiu zbiorowym pojawiają się tzw. nowe ryzyka socjalne (Bonoli 2010), których skutki społeczne trudno kompensować tradycyjnymi metodami i instrumentami polityki społecznej, a więc tworząc kolejne programy w systemie zabezpieczenia społecznego (przykładowo, pomimo postępującego starzenia się praktycznie wszystkich społeczeństw dobrobytu na stworzenie nowego programu ubezpieczenia pielęgnacyjnego jak do tej pory zdecydowała się jedynie Republika Federalna Niemiec). Niepewność staje się bowiem podstawową kategorią funkcjonowania w tzw. ponowoczesnych społeczeństwach ryzyka (Beck 2002). Jest to tyleż efektem odgórznej organizacji życia zbiorowego, bardziej lub mniej kontrolowanej przez instrumenty polityki społecznej (na przykład sfera stosunków pracy), co przejawem zachodzących przemian cywilizacyjnych (doraźność stylów życia, unikanie przez ludzi podejmowania decyzji długookresowo wiążących itp.). W tej sytuacji tradycyjni aktorzy społeczni, jak na przykład partie polityczne, związki zawodowe czy organizacje pracodawców tracą kontrolę nad organizacją życia zbiorowego, co Alain Touraine określa jako „sytuację postspołeczną” (Touraine 2013). W sytuacji postspołecznej wzrost znaczenia relacji sieciowych jest tyleż odpowiedzią na ujawnione nowe potrzeby społeczne i możliwości techniczne (a tym samym elementem programu modernizacyjnego), co odzwierciedla nieskuteczność innych rozwiązań (a więc jest przejawem słabnięcia państwa).

I tak dochodzimy do pytania, jakie zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej odpowiedzialnej za sprawy socjalne wywołuje



usieciowienie struktur urzędniczych. Z jednej strony sieciowanie odpowiada idei pomocniczości państwa, zgodnie z którą następuje decentralizacja programów publicznych. Zamiast jednej odgórnie „narzucanej” polityki społecznej państwa (zwłaszcza w państwie unitarnym, jakim jest Polska) mamy szereg równoważnych, powiązanych ze sobą i koordynowanych polityk lokalnych. Oznacza to wzrost znaczenia samorządów jako aktorów polityki społecznej („sił lokalnych i regionalnych” – por. Gorzelak i Jałowiecki 2010), a także wspomnianych już organizacji trzeciego sektora. Z drugiej oparty na logice sieciowych dyfuzji proces integracji europejskiej przeczy idei pomocniczości; prowadzi bowiem do wzrostu znaczenia podmiotów wyższego rzędu niż państwo. Formalnie zasada pomocniczości jest unijną zasadą traktatową. Problem w tym, że interpretowana jest ona niezgodnie z jej klasycznym ujęciem decentralizacyjnym, oznaczającym dążenie do pozostawienia „sprawczości” na jak najniższym poziomie (Rymsza, Hryniewicka i Derwich 2004). Unijna zasada pomocniczości to zasada horyzontalna (Izdebski 2008), dowartościowująca w gruncie rzeczy relacje sieciowe, a w ich ramach „dużych graczy”. W rezultacie spośród trzech procesów składowych europejskiej integracji aż dwa: ujednoczenie (gdzie prawo unijne wypiera prawo krajowe z nim niezgodne) oraz harmonizacja (gdzie prawo krajowe dopasowywane jest do norm zawartych w unijnych dyrektywach ramowych) są niezgodne z ideą pomocniczości struktur wyższego rzędu względem struktur rzędu niższego. Jedynie unijna koordynacja (oparta na metodzie otwartej koordynacji – por. Chalmers i Lodge 2010) odpowiada idei pomocniczości.

Formą rozwiązywania zauważonej „kwadratury koła” (decentralizacja czy centralizacja?) jest zachodząca w Europie regionalizacja polityki społecznej. Proces ten oznacza zarówno decentralizację polityki społecznej, jak i jej europeizację. Decentralizację, bo prowadzi do przejmowania przez państwa członkowskie UE o ustroju unitarnym (jak Francja czy Polska) działań charakterystycznych dla państw o ustroju federacyjnym (jak Republika Federalna Niemiec czy Austria). Centralizację, bo rośnie znaczenie „zarządzania regionami” z poziomu unijnego (np. regionalna logika alokacji środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Unia Europejska wspiera regionalizację kra-



jowych polityk społecznych w sposób bezpośredni i pośredni. Unijna koordynacja programów regionalnych sprzyja zaś kształtowaniu się relacji sieciowych wewnątrz państw członkowskich.

### **KIERUNEK TRZECI: OD DZIAŁAŃ OSŁONOWYCH DO AKTYWIZUJĄCYCH**

Kierunek ten dobrze określa fraza: *from passive to active welfare policies* (Williams 2010: 7). W literaturze przedmiotu używa się też określenia aktywna polityka społeczna (*active social policy* – Berkel i Møller red. 2002) oraz polityka aktywizacji (*activation policy* – Berkel i Valkenburg red. 2007; Karwacki 2010); przy czym angielskojęzyczne określenie *activation* niesie ze sobą zawężenie problematyki głównie do aktywizacji ekonomicznej osób bezrobotnych. W Polsce popularność zdobyło też określenie „reintegracja społeczna i zawodowa” (por. Rymśza i Karwacki 2014). Część badaczy opisuje ten paradygmat zmiany jako przejście od państwa opiekuńczego do państwa wspierającego pracę (*workfare state* – por. np. Golinowska 2003).

W licznych publikacjach (Rymśza 2003; 2004 i późniejsze teksty autorskie) starałem się polskiemu czytelnikowi przybliżyć ten nurt współczesnej europejskiej polityki społecznej, odróżniając go przy tym od amerykańskiej koncepcji *workfare* przez uwypuklenie Durkheimowskiego (więziotwórczego) charakteru europejskich programów aktywizujących<sup>3</sup>. Wyróżniłem ponadto i omówiłem trzy aspekty orientacji polityki społecznej na działania aktywizujące: 1) zwrot na poziomie aksjonormatywnym od orientacji na bezpieczeństwo socjalne do orientacji na partycypację, 2) ograniczanie transferów socjalnych na rzecz dystrybucji i redystrybucji pracy (praca czy może trafniej – dostęp do pracy staje się tu bardziej autoteliczny niż instrumentalny) oraz 3) zmianę bezpośrednich adresatów wsparcia publicznego przez przekształcanie *welfare state* zorientowanego na obywatela i pracownika w *welfare state* zorientowane na pracodawcę (dotychczasowi bezpo-

<sup>3</sup> Por. Rymśza 2013a: 357–374, a także odrębne omówienie amerykańskiego i europejskiego podejścia do aktywizacji w rozdziałach: odpowiednio 2 i 3 monografii: Karwacki, Kaźmierczak, Rymśza 2014.

średni adresaci stają się tym samym beneficjentami pośrednimi) (Rym-sza 2013a: 78–98).

Warto też zaznaczyć, że paradygmat aktywizacji oznacza mobilizowanie i aktywizowanie nie tylko adresatów wsparcia, ale i instytucji wspierających (Piątek, Karwacki 2008), przede wszystkim służb społecznych i służb zatrudnienia, a także rozwój zatrudnienia socjalnego (Piątek 2012) i przedsiębiorstw społecznych typu WISE (*work integration social enterprises* – przedsiębiorstw integracji przez pracę – por. Davister, Defourny i Gregoire 2008).

Wdrażanie programów aktywizujących ujawnia dwa problemy. Po pierwsze, widać wyraźnie, że dla jednych ekspertów i decydentów polityka aktywizacji to forma inwestycji społecznych, które w przyszłości zwrócą się zarówno w wymiarze społecznym (ograniczenie problemu wykluczenia i marginalizacji społecznej), jak i ekonomicznym (wyższy poziom zatrudnienia produktywnego to większe wpływy do budżetu państwa z podatków i mniejsze wydatki na pomoc społeczną), ale w perspektywie krótko- i średniookresowej oznaczają dodatkowe nakłady. Dla innych aktywizacja to strategia ograniczania wydatków socjalnych „tu i teraz”. O ile na przełomie wieków, w ramach tak zwanej pierwszej generacji programów aktywizujących (por. rozróżnienie dwóch generacji – Moreira i Lødemel 2012) dominowała strategia pierwsza, o tyle w ramach programów drugiej generacji górę wzięła strategia oszczędnościowa, a trend ten wzmógł się jeszcze po 2008 roku w dobie globalnego kryzysu finansowego. W konsekwencji programy reintegracyjne, zwłaszcza w zakresie reintegracji zawodowej, odchodzą od strategii *empowerment* (wzmacniania i upodmiotowienia klientów) w stronę instrumentalnego mobilizowania do pracy, które to podejście dobrze oddaje termin zarządzanie *underclass* (Karwacki, Kaźmierczak, Rym-sza 2014, rozdz. 13).

#### **KIERUNEK CZWARTY: OD TRADYCYJNEJ BIUROKRACJI DO NOWYCH FORM RZĄDZENIA**

Nie sposób analizować przekształceń współczesnych *welfare states*, abstrahując od nowych trendów w zarządzaniu publicznym. Problematyka

zarządzania na dobre przeniknęła do europejskiej polityki społecznej, czego odzwierciedleniem jest rosnąca liczba publikacji z zakresu *new mode of governance* (nowy tryb/podejście do rządzenia) czy *new public management* (nowe zarządzanie publiczne). Z pewnym, ale stosunkowo niewielkim opóźnieniem problematyka ta przeniknęła także do Polski (por. Grewiński 2009; Karwacki 2011<sup>4</sup>). W ramach tego nurtu w literaturze przedmiotu pojawia się też bardziej wyspecjalizowany trend „przysposabiający” nowe pomysły i strategie do zarządzania programami socjalnymi (por. np. Berkel 2012).

Rosnący wpływ koncepcji zarządzania na funkcjonowanie europejskich *welfare states* odzwierciedla poniekąd amerykanizację europejskiej polityki społecznej. W Stanach Zjednoczonych polityka społeczna jako dyscyplina akademicka praktycznie nie rozwija się (sam termin jest używany przez stosunkowo wąskie grono badaczy specjalizujących się w porównywaniu rozwiązań amerykańskich i europejskich), a analizy dotyczące *welfare policies* są elementem dyscypliny określanej jako *public policy* (polityka publiczna – por. DiNitto 1991). Polityka publiczna obejmuje szerszy zakres programów (oprócz tradycyjnych dla polityki społecznej obszarów, jak system zabezpieczenia społecznego, rynek pracy czy edukacja, także ochronę środowiska, politykę transportu, politykę energetyczną itp.). Polityka publiczna ma bardziej „technokratyczny” charakter i koncentruje się na analizie skuteczności i efektywności interwencji państwa w różne sfery życia społecznego i rynku, podczas gdy europejska polityka społeczna w większej mierze zorientowana jest aksjonormatywnie wokół problematyki kształtowania ładu społecznego (Rymsza 2006: 198–201).

„Unarzędziwienie” polityki społecznej rozwiązaniami z zakresu racjonalnego zarządzania przyniosło ze sobą tak różne pomysły i strategie, jak: kontraktowanie zadań publicznych „na zewnątrz”, płacenie za rezultaty, a nie za procedury, tworzenie partnerstw publiczno-prywatno-społecznych, współpraca międzysektorowa, orientacja na misje

---

<sup>4</sup> Ważnym źródłem upowszechniania nowych podejść jest czasopismo naukowe „Zarządzanie Publiczne”, wydawane w Krakowie przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

i cele, kultura projektowo-grantowa, współzrządzenie, rozwiązania hybrydowe, wskaźnikowanie i ewaluacja programów publicznych (por. Alford i O'Flynn 2012; Osborne i Brown red. 2013; Jones 2007; Billis red. 2010; Glendinning Powell i Rummery red. 2002).

Bliższa analiza tego nurtu ujawnia nie tylko wielość rozwiązań, ale i zasadniczy brak spójności w zakresie strategii zmiany. Oto bowiem w zakresie przekształcania tradycyjnej Weberowskiej logiki biurokracji mamy do czynienia ze zderzeniem się dwóch zasadniczo odmiennych trendów. Jeden z nich polega na przenoszeniu rozwiązań ze świata biznesu. To rozwiązania spod znaku NMP (*new public management*). Drugi zaś głosi potrzebę większej demokratyzacji procesów decyzyjnych. To rozwiązania spod znaku *governance*. Tymczasem równościowa demokracja to prawdopodobnie ostatnia rzecz, o jakiej marzą menedżerowie biznesu. W tym przypadku nie jest to jedynie pewne napięcie między różnymi koncepcjami, ale wprost zasadniczo przeciwstawne kierunki zmian. Tymczasem praktyka pokazuje, że implementowane są one jednocześnie dosyć bezrefleksyjnie. I tak w unijnych programach operacyjnych wymaga się realizowania projektów przez partnerstwa (logika *governance*), ale rozlicza projekty w duchu NMP, co *de facto* oznacza, że partnerstwo musi mieć lidera, biorącego samodzielną odpowiedzialność przed dysponentem środków publicznych za wykonanie powierzonego zadania. W rezultacie zawiązywane partnerstwa projektowe mają w dużej mierze pozorny charakter. Przykłady można mnożyć. Można też postawić bardziej fundamentalne pytanie, czy w nowoczesnym zarządzaniu sferą publiczną chodzi o jej deregulację, czy też o doregulowanie – i nie znaleźć jasnej, przekonującej odpowiedzi. Co więcej, czasem można odnieść wrażenie, że administracja publiczna wdraża nowe pomysły, używając starych procedur, co prowadzi do jeszcze większej nieprzejrzystości i napięć.

## **NURTY REKONSTRUKCJI EUROPEJSKICH WELFARE STATES PRZEŁOMU WIEKÓW – ZESTAWIENIE**

Analizując kierunki rekonstrukcji europejskich państw dobrobytu, warto uwzględnić cztery aspekty zmian, które skrótowo można okre-

ślić przez pytania: kto?, co?, jak?, dla kogo? Obserwowane zmiany dotyczą bowiem czterech podstawowych dla polityki społecznej kwestii:

- 1) odpowiedzialności za prowadzenie polityki społecznej (pytanie o podmioty sprawcze – kto?);
- 2) treści programów (kwestia merytoryczna – co ma być osiągnięte przez interwencję);
- 3) strategii działań (jak prowadzić programy publiczne?);
- 4) do kogo są bezpośrednio adresowane działania (dla kogo polityka społeczna? – rozróżnienie między beneficjentami bezpośrednimi i pośrednimi).

Każdy z nurtów analizowanych w niniejszym opracowaniu koncentruje się na jednym z czterech wymienionych obszarów; można więc wskazać główny wymiar/obszar konwersji *welfare state*, jaki jego urzeczywistnienie ze sobą niesie. Jednocześnie każdy nurt jest w ważnym aspekcie niespójny wewnętrznie, co pozwala sformułować nierozstrzygnięty w jego ramach zasadniczy dylemat. Stan ten ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Cztery współczesne nurty rekonstrukcji europejskich *welfare states*: porównanie

Nurt w polityce społecznej	Istota konwersji	Nierozstrzygnięte dylematy wyboru
wielosektorowa polityka społeczna ( <i>welfare mix</i> )	od <i>welfare state</i> do <i>welfare society</i>	rosnąca czy malejąca rola NGOś?
strategia sieciowania	od zintegrowanego narodowego <i>welfare state</i> do skoordynowanych rozwiązań sieciowych	decentralizacja czy centralizacja polityki społecznej?
podejście aktywizujące	od „pasywnych” programów osłonowych ( <i>passive welfare</i> ) do programów aktywizujących ( <i>active welfare</i> )	strategia <i>empowerment</i> czy mobilizowanie do pracy?
nowy tryb zarządzania ( <i>new mode of governance</i> )	od władztwa biurokracji państwowej do zarządzania quasi-beznesowego i współzrządzenia	<i>new public management</i> czy <i>governance</i> ?

Źródło: Opracowanie własne.

W konsekwencji zarysowanej wielości nurtów i ich wewnętrznej niespójności dokonująca się wielowymiarowa konwersja europejskich państw dobrobytu nie prowadzi do wykrystalizowania się nowego modelu polityki społecznej. W odniesieniu do poziomu ogólnoeuropejskiego zachodzące zmiany interpretowane są, co prawda, jako rewizja

europiejskiego modelu społecznego – kategorii szerszej niż model polityki społecznej, ale analitycznie (w zakresie badań porównawczych) dużo mniej użytecznej<sup>5</sup>. Trudno bowiem uchwycić zasadnicze cechy owego „zrewidowanego modelu”, gdyż literatura przedmiotu dostarcza tu w większym stopniu analiz unijnych dokumentów programujących (por. Andett i Hardy 2005) niż oceny stanu realnego. Specjaliści z zakresu analiz porównawczych nadal toczą więc spór, czy w integrującej się Europie urzeczywistniane są trzy czy cztery (a może nawet więcej?) modele polityki społecznej (por. Ferrera i Rhodes red. 2000; Hay i Wincott 2012; Schröder 2013). Tyle że w opisie owych modeli coraz częściej i w coraz większym zakresie pojawiają się nowe wątki związane z implementacją przedstawionych tu nurtów rekonstrukcji *welfare states*.

## LITERATURA

- Adnett N., Hardy S. (2005), *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*, Edward Elgar, Cheltenham i Northampton, MA.
- Alford J., O'Flynn J. (2012), *Rethinking Public Services Delivery. Managing with External Providers*, Palgrave Macmillan, London–New York.
- Auleytner J. (2002), *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wyd. WSP TWP, Warszawa.
- Barney D. (2008), *Społeczeństwo sieci*, przeł. M. Fronia, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Beck U. (2002), *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. S. Cieśla, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Berkel R. van, Møller I. H. (ed.) (2002), *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*, The Policy Press, Bristol 2002.
- Berkel R. van, Valkenburg B. (ed.) (2007), *Making it Personal. Individualising activation services in the EU*, Policy Press, Bristol.
- Billis D. (red.) (2010), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave Macmillan, New York.

---

<sup>5</sup> Por. Golinowska, Hengstenberg i Żukowski red. 2009, gdzie w analizie wykorzystywane są zarówno klasyczne modele „Espingowskie”, jak i „europejski model społeczny”; te pierwsze mają dużo większą moc wyjaśniającą.

- Bonoli G. (2010), *The Politics of New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, w: C. Pierson, F. Castles (ed.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge.
- Castells M. (2008), *Społeczeństwo sieci*, przeł. M. Marody i inni, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Chalmers D., Lodge M. (2010), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, w: Ch. Pierson, F. G. Castles (ed.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge.
- Davister C., Defourny J., Gregoire O. (2008), *Przedsiębiorstwa społeczne integracji zawodowej (WISE) w Unii Europejskiej: przegląd kategorii*, w: J. J. Wygnański (wybór), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia tekstów kluczowych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- DiNitto D. M. (1991), *Social Welfare Politics and Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Eikas M., Selle P. (2002), *A Contract Culture even in Scandinavia*, w: U. Ascoli, C. Ranci (ed.), *Dimemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Evers A., Guillemand A.-M. (ed.) (2013), *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Rhodes M. (ed.) (2000), *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, London–Portland.
- Glendinning C., Powell M., Rummery K. (ed.) (2002), *Partnerships, New Labour and The Governance of Welfare*, Policy Press, Bristol.
- Golinowska S. (2003), *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Golinowska S., Hengstenberg P., Żukowski M. (red.) 2009, *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of European Social Model*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzela G., Jałowiecki B. (2010), *Siły lokalne i regionalne*, w: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.



- Grewiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyd. WSP TWP, Warszawa.
- Grewiński M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, Wyd. WSP TWP, Warszawa.
- Hay C., Wincott D. (2012), *The Political Economy of European Welfare Capitalism*, Palgrave Macmillan, London–New York.
- Izdebski H. (2008), *Zasada subsydiarności a dobro publiczne*, w: *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej* (praca zbiorowa), Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa.
- Johnson N. (1999), *Mixed Economies of Welfare. A Comparative Perspective*, Prentice Hall Europe, London.
- Jones R. (2007), *Zarządzanie projektami. Sztuka przetrwania*, przeł. M. Karbowski, MT Biznes, Warszawa.
- Karwacki A., *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wyd. Naukowe UMK, Toruń 2010.
- Karwacki A., Rymśza M. (2011), *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśza, Wyd. WSP TWP w Warszawie, Warszawa.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymśza M. (2014), *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kelly S. (2003), *Ekonomia społeczna i przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Warszawa.
- Kvist J., Saari J. (ed.) (2007), *The Europeanisation of social welfare protection*, Policy Press, Bristol.
- Marshall T. H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Misztal W. (2011), *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Moreira A., Lødemel I. (2012), *Zarządzanie aktywizacją. Polska na tle Europy*, w: *W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Nullmeier F. (2013), *Governance usług społecznych*, w: *Podręcznik usług społecz-*

- nych – przykład Niemiec, red. A. Evers, R. G. Heinze, T. Olk, Wyd. WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa.
- Osborne S. P., Brown L. (red.) (2013), *Handbook of Innovation in Public Services*, Edward Elgar, Cheltenham i Northampton, MA.
- Piątek K. (2012), *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki społecznej*, Wyd. Naukowe UMK, Toruń.
- Piątek K., Karwacki A. (2008), *Ku aktywności – aktywizacja podmiotów polityki społecznej*, w: *Partnerstwo. Rodzina. Praca. Godzenie życia zawodowego i rodzinnego jako wyzwanie dla polityki społecznej – doświadczenia z realizacji projektu PIW EQUAL*, red. K. Piątek, A. Karwacki, Wyd. Naukowe UMK, Toruń.
- Raciborski J. (2011), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Rein M., Rainwater L. (1981), *From welfare state to welfare society: some unresolved issues in assessment*, International Institute for Comparative Social Research, Berlin.
- Rodger J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society*, Macmillan Press i St. Martin's Press, London–New York.
- Rymsza A. (2013), *Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rymsza M. (2004), *Praca socjalna i pracownicy socjalni w modelu aktywnej polityki społecznej*, w: *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej*, red. K. Wódcz, K. Piątek, Wyd. Edukacyjne Akapit, Toruń.
- Rymsza M. (2006), *Polityka społeczna a więzi społeczne. Przypadek III Rzeczpospolitej*, „Societas/Communitas”, nr 1.
- Rymsza M. (2013a), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa.
- Rymsza M. (2013b), *The two decades of social policy in Poland: From protection to activation of citizens. Polish social reforms after 1989 and the idea of social citizenship*, w: A. Evers, A.-M. Guillemard (ed.), *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*, Oxford University Press, Oxford.

- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P. (2004), *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rymsza M., Karwacki A. (2014), *Standardy jakości usług jako narzędzia zarządzania procesem świadczenia usług reintegracji (rehabilitacji) społecznej i zawodowej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Schröder M. (2013), *Integrating Varieties of Capitalism and Welfare State Research. A Unified Typology of Capitalism*, Palgrave Macmillan, London–New York.
- The State in a Changing World* (1997), World Bank, Washington, D.C.
- Titmuss R. (1974), *Social Policy. An Introduction*, Allen and Unwin, London.
- Touraine A. (2013), *Po kryzysie*, przeł. M. Frybes, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Williams C. (2010), *Active Welfare*, w: T. Fitzpatric, H. Kwon, N. Manning, J. Midgley, G. Pascall (ed.), *International Encyclopedia of Social Policy*, vol. 1, Routledge, New York 2010.
- Wilthagen T., Tros F. (2004), *The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer”, vol. 10, no 2.

## ABSTRACT

The paper examines four trends of social policy change in the European countries: 1) from welfare state to welfare society, 2) from integrated (national) systems to network solutions, 3) from passive welfare to active welfare, 4) from traditional bureaucracy to the new mode of governance. Nevertheless multidimensional converse of the welfare states does not result in shaping a new complex social policy model.

**Key words:** welfare state, reconstruction/conversion, welfare mix, networking, active policy/activation policies, governance, new public management, civil society, third sector, social citizenship