



Pracownia Pomocy
i Integracji Społecznej

Krytyka współczesnych koncepcji polityki społecznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej

XXXIII Konferencja Polityków Społecznych pt. „Współczesne koncepcje
w polityce społecznej – wyzwania i realia”
17-19 czerwca 2015, Toruń

Wybrana współczesna koncepcja: aktywna polityka społeczna (APS)

- Źródło: Arkadiusz Karwacki, Marek Rymśza „Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce”*
- Struktura koncepcji
 1. Siedem założeń/zasad dotyczących usług społecznych
 2. Osiem przejawów/wymiarów rekonstrukcji welfare state
- Logika koncepcji
 1. Zrealizujemy założenia/zasady w sferze organizacji usług społecznych
 2. Konsekwencją będzie rekonstrukcja welfare state w ośmiu przejawach/wymiarach
- Główne pytanie: czy i w jakim zakresie koncepcja APS jest przekonująca?

*w: M. Grewiński, M. Rymśza (red.) „Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej”, WSP TWP, 2011.

Skrócona lista założeń/zasad APS wstępnie uporządkowana

- Wyrażające sens usług aktywizujących i ich podstawowe cechy
 - Usługi usamodzielniające beneficjentów kosztem świadczeń osłonowych (1)
 - Powrót do idei łączenia prawa do wsparcia z obowiązkiem pracy (7)
 - Indywidualizacja usług aktywizujących (3)
 - Aktywizacja społeczności (4)
- Dotyczące organizacji usług aktywizujących
 - Integracja służb społecznych i zatrudnienia (2)
 - Wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w udzielaniu usług aktywizacyjnych (finansowanych publicznie) [5]
 - Konkurencyjny wybór usługodawców (6)

Skrócona lista przejawów/wymiarów rekonstrukcji wstępnie uporządkowana

- Sformułowane w postaci „od – do”
 - Od welfare state do państwa pomocniczego z aktywnością społeczną (1)
 - Od welfare state do welfare societies (8)
 - Od government do governance (4)
 - Od zwiększania wydatków socjalnych do inwestycji społecznych w ramach restrukturyzacji wydatków (5)
- Pozostałe
 - Zmiana aksjo-normatywna z podkreśleniem indywidualizmu i wspólnotowości (2)
 - Bodźce pozytywne i negatywne w kontekście upodmiotowienia (3)
 - Dostosowanie do zmian i nowych ryzyk (6)
 - Łączenie elastyczności z bezpieczeństwem oraz inwestycje społeczne w kontekście łączenia życia rodzinnego z zawodowym (7)

Podstawowy argument ugruntowujący koncepcję APS

1. **APS koncentruje się na marginesie współczesnych państw opiekuńczych** (specyficzne usługi na styku służb zatrudnienia i służb społecznych)
2. Uzasadnienie APS jako odnoszącej się do całej polityki społecznej wymaga przekonującego wywodu, że **zmiany na tym marginesie będą miały duże znaczenie dla całości**
3. Konstrukcja argumentu
 - 1) Sformułowanie zasad dotyczących usług aktywizacyjnych na styku służb zatrudnienia i służb społecznych
 - 2) Twierdzenie, że **realizacja tych zasad wywoła „szerokie zmiany” w „systemie zabezpieczenia społecznego” i w „filozofii interwencji państwa”**
4. W wyniku tego wywodu mamy być przekonani, że **koncepcja APS związana jest z rekonstrukcją welfare state** (państwa opiekuńczego, państwa dobrobytu)

Strategia krytyki głównego argumentu APS

1. Analiza założeń/zasad składających się na APS
 - Analiza statusu 7 założeń/zasad
 - Analiza treści 7 założeń/zasad (szersze kategorie, spójność wewnętrzna)
2. Analiza przejawów/wymiarów rekonstrukcji welfare state
 - Analiza statusu 8 przejawów/wymiarów
 - Analiza treści 8 przejawów/wymiarów (szersze kategorie, spójność wewnętrzna)
3. Analiza możliwości i kierunku wpływu realizacji założeń na wymiary rekonstrukcji
4. Ocena siły przekonywania podstawowego argumentu APS

Wyniki analizy siedmiu założeń/zasad APS

1. „Koncepcja PS zakłada X” to znaczy: proponujemy reformę X w pewnym obszarze usług społecznych
 - Koncepcja APS to 7 ogólnych postulatów jak należy reformować usługi społeczne
 - Usługi społeczne o jakie chodzi to: usługi służb zatrudnienia i służb społecznych
2. Założenia/zasady APS można podzielić na **dwie szersze kategorie**
 - 1) **Usamodzielnianie i obowiązek pracy, kosztem świadczeń pieniężnych i bezpieczeństwa socjalnego** (prawa do wsparcia socjalnego) – WORKFARE
 - 2) **Udział konkurencyjnych organizacji pozarządowych w udzielaniu usług aktywizacyjnych** (usamodzielniających, realizujących obowiązek pracy) – NGO
3. Spójność pomiędzy tymi kategoriami
 - Reformy mają wprowadzić lub wzmocnić obowiązek usamodzielnienia przez pracę
 - Usamodzielniać mogą jednak różne typy organizacji

Wyniki analizy ośmiu przejawów/wymiarów APS

1. Przejaw/wymiar realizacji reformy proponowanej przez APS = oczekiwany skutek („szersza zmiana”), czyli cel realizacji APS
 - Założenia/zasady APS są więc instrumentami do osiągnięcia celów APS
 - Cele są formatowane głównie jako zmiana („od - do”) i przedstawiane bez operacjonalizacji
2. Przejawy/wymiary można podzielić na **trzy szersze kategorie**
 - 1) **Zmiana aksjo-normatywnych podstaw polityki społecznej** w kierunku indywidualizacji, podmiotowości i wspólnotowości
 - 2) **Zmiana decentralizująca państwo i zwiększająca udział organizacji pozarządowych** w tworzeniu i realizacji polityki społecznej
 - 3) **Zmiana dostosowująca politykę społeczną do zmian w otoczeniu, do nowych ryzyk**, czyli flexicurity, inwestycje społeczne, wpływanie na zatrudnialność i na motywację
3. Spójność między tymi kategoriami
 - Zmiana aksjo-normatywna wymaga decentralizacji i zwiększonego udziału podmiotowości indywidualnej i zbiorowej, co generuje kolejne wyzwania wymagające dostosowań

Możliwości wpływu implementacji zasad APS na wymiary/przejawy rekonstrukcji

Wpływ zwiększania komponentu WORKFARE na:

1. Zmianę aksjo-normatywną
2. Zmianę decentralizacyjną i uspołeczniającą
3. Preferowane sposoby dostosowania
 - 1) Flexicurity
 - 2) Inwestycje społeczne
 - 3) Bodźce pozytywne i negatywne

Wpływ zwiększania komponentu NGO na:

1. Zmianę aksjo-normatywną
2. Zmianę decentralizacyjną i uspołeczniającą
3. Preferowane sposoby dostosowania
 - 1) Flexicurity
 - 2) Inwestycje społeczne
 - 3) Bodźce pozytywne i negatywne

Ocena możliwości i kierunku wpływu implementacji zasad APS

Wpływ zwiększania komponentu WORKFARE na:

1. Zmianę aksjo-normatywną - *mało przekonujący, możliwość wpływu odwrotnego*
2. Zmianę decentralizacyjną i uspołeczniającą - *mało przekonujący, możliwość wpływu odwrotnego*
3. Preferowane sposoby dostosowania – *średnio przekonujący, możliwość wpływu odwrotnego*

Wpływ zwiększania komponentu NGO na:

1. Zmianę aksjo-normatywną – *mało przekonujący, możliwość wpływu odwrotnego*
2. Zmianę decentralizacyjną i uspołeczniającą – *bardzo przekonujący*
3. Preferowane sposoby dostosowania – *średnio przekonujący*

Wnioski szczegółowe

- Zasadniczy sens koncepcji APS to **uspołeczniony workfare jako czynnik przekształcający państwo opiekuńcze**
 - Postulat zwiększania zatrudnialności i bodźców do pracy klientów pomocy społecznej przy rosnącym udziale organizacji pozarządowych w usługach aktywizacyjnych
 - Oczekiwanie, że wprowadzenie w życie tego postulatu zmieni zasadniczo politykę społeczną w wielu innych wymiarach
- **Podstawowe słabości** tej koncepcji
 1. Workfare może być realizowany niezależnie od tego, jakiego typu organizacje będą go obsługiwały (**uspołecznienie nie jest konieczne**)
 2. Uspołeczniony workfare **pomija logikę świadczeń pieniężnych**, która jest zasadnicza dla zrozumienia motywów wprowadzania workfare
 3. **Mało przekonujące rozumowanie uprawdopodobniające wpływ polityki uspołecznionego workfare na szerszą politykę społeczną**, czy przemiany współczesnego państwa

Wniosek główny

- Wniosek główny:
Polityka uspołecznionego workfare nie zmienia sensu polityki społecznej opartej od swego zarania na prawie do pracy i obowiązku pracy oraz prawie do zabezpieczenia społecznego i obowiązku uczestnictwa w zabezpieczeniu

Workfare jest wyrazem dostosowań wewnątrz tak rozumianej polityki społecznej w związku z jej rozwojem w przeszłości oraz: 1) osiągnięciem dojrzałości przez system regulacji pracy i zabezpieczenia społecznego, 2) zmianami w otoczeniu

Dodatki

Dodatek 1: o zasadniczej różnicy między koncepcją APS a koncepcją workfare w USA

- Polski zwolennik APS mówił w 2011 r.
wprowadźmy radykalny workfare realizowany przez ngosy a
zmieni się cała polityka społeczna
- Zwolennik workfare w USA mówił w latach 80.
wprowadźmy radykalny workfare, żeby pracowało więcej
osób wśród tych, które korzystają z pomocy społecznej

Dodatek 2: Szkic teorii koncepcji polityki społecznej i jej zastosowań na podstawie APS

- **Ujęcie całościowe i wielowymiarowe** (polityka społeczna i jej 8 przejawów/wymiarów)
- **Złożoność struktury pojęciowej** (7 założeń/zasad, 8 przejawów/wymiarów odwołujących się do wielu pojęć ogólnych)
- **Stwierdzenia dotyczące zależności przyczynowych** (implementacja 7 założeń/zasad wywoła szerokie zmiany polityki społecznej w 8 przejawach/wymiarach)
- **Użyteczność naukowa**
 - Służy do interpretacji realnych procesów historycznych (polska polityka społeczna po 1989 r.)
 - Pomaga w tworzeniu hipotez dotyczących przyszłości polityki społecznej

Dodatek 3: jak konstruować koncepcję polityki społecznej

1. Wybór i przekonujące uzasadnienie teorii normatywnej dobra człowieka, dobrego życia
2. Wyprowadzenie z przyjętej teorii normatywnej wniosków dotyczących podstawowych instytucji społeczeństwa, które byłyby najbardziej zgodne z wybraną teorią
3. Porównanie uzyskanej struktury normatywno-instytucjonalnej z rzeczywistymi instytucjami
4. W przypadku stwierdzenia rozbieżności między podstawową strukturą normatywno-instytucjonalną a rzeczywistymi instytucjami zbadać przyczyny rozbieżności i możliwości ich usunięcia
5. Wyprowadzenie programu reform instytucjonalnych opartych na analizie rozbieżności i możliwości
6. Całość przedstawiamy jako koncepcję polityki społecznej