

Mirosław Grewiński\*

## Polska polityka społeczna w latach 1989–2016 – sukcesy i niepowodzenia

**Polish social policy in 1989–2016 – successes and failures:** The article looks at the most important turning points in the Polish social policy after 1989. The author claims that there are five such points: the Round Table and socio-economic transition in 1989 and beyond, the adoption of the Constitution in 1997, the four social reforms in 1999, Poland's accession to the European Union in 2004. He also describes the strengths and weaknesses of the Polish social transition, pointing out its failures and shortages.

**Słowa kluczowe:** *transformacja polityki społecznej w Polsce po 1989 r., reformy polskiej polityki społecznej, ewolucja polskiej polityki społecznej, polityka społeczna, polityka publiczna, welfare state*  
**Keywords:** *transition of social policy in Poland after 1989, reform of Polish social policy, evolution of Polish social policy, public policy, welfare state*

\* Doktor hab. nauk o polityce, profesor w Wyższej Szkole Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie; e-mail: mgrewinski@gmail.com.

### Wstęp

Mija 27 lat polskiej transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej, rozpoczętej od ustaleń Okrągłego Stołu w czerwcu 1989 r. Okres ten przyniósł liczne reformy systemowe poszczególnych polityk społecznych, określenie zasad ustrojowych i rozwiązań prawnych w ustawodawstwie socjalnym, tworzenie instytucji i ram organizacyjnych, określenie reguł i procedur dla działalności służb społecznych.

Ostatnie 27 lat w naszym kraju charakteryzowało się utrwaleniem wielu kwestii społecznych (np. bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, bezdomność), ale pojawieniem się też nowych, nieznanych wcześniej zjawisk

i patologii społecznych (np. kryzys rodziny, starzenie się społeczeństwa, masowe migracje, cyberprzemoc, uzależnienia behawioralne). Państwo i jego instytucje musiało w okresie ostatnich trzech dekad radzić sobie z wieloma problemami i wyzwaniem, czasami robiło to bardziej skutecznie, czasami niestety doraźnie i nieudolnie<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie na tle przeobrażeń ostatnich lat punktów zwrotnych polskiej polityki społecznej po 1989 r. Na wybranych przykładach opisano sukcesy i porażki, jakie odnieśliśmy w politykach szczegółowych, scharakteryzowano także główne problemy, dylematy, wyzwania i perspektywy, jakie mamy w polityce społecznej. Na zakończenie sformułowano rekomendacje dla środowiska naukowego i dla praktyków, realizujących zadania polityki społecznej w terenie.

### **Punkty zwrotne polskiej polityki społecznej w okresie transformacji**

Pierwszym punktem zwrotnym i jednocześnie wielkim dylematem transformacyjnym po roku 1989 był Okrągły Stół i pytanie – jaki model przemian i reform wybrać w Polsce? Czy bazować na rozwiązaniach charakterystycznych dla innych państw, będących w procesie transformacji, czy też poszukiwać własnej drogi? Dylemat ten był o tyle istotny, że w samym środowisku Solidarności ścierały się różne koncepcje i opinie<sup>2</sup>. Z perspektywy czasu można dokonać pewnego uproszczenia, że dominowały wówczas dosyć skrajne poglądy, w zupełnie odmienny sposób rozkładające akcenty na kwestie naszej drogi reform. Liberalne skrzydło polityków i ekspertów lansowało model „terapii szoku” (np. Leszek Balcerowicz, Jan Krzysztof Bielecki), który wpisany był w neoliberalne reformy i procesy zmian. Tadeusz Mazowiecki był zwolennikiem wzorowania się na rozwiązaniach niemieckich i wyborze modelu społecznej gospodarki rynkowej<sup>3</sup>, z kolei Jacek Kuroń opowiadał się za modelem państwa opiekuńczego, które ma rozbudowane funkcje socjalne i osłonowe. Najślabiej przebijała się jeszcze inna koncepcja – Henryka Wujca, która związana była z modelem gospodarki społecznej. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że wybraliśmy konkretnie

<sup>1</sup> Zob. dyskusję ekspertów [w:] *Polityka społeczna dziś i jutro – opinie ekspertów*, red. J. Supińska, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> Zob. M. Rymśza, *Reformy społeczne lat 90: próba podsumowania* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004, s. 226.

<sup>3</sup> J. Auleytner, *Czy socjalna gospodarka rynkowa?*, „Tygodnik Ład” nr 18(292) z 6 maja 1990 r.; *idem*, *W stronę społeczeństwa solidarnego*, wywiad, „Życie Warszawy” nr 131 z 6 czerwca 1991 r.

któryś model do realizacji, ale praktyka wskazywała, że realizowaliśmy na początku lat 90. XX wieku coś na kształt mieszanki dwóch modeli: terapii szoku, która dotyczyła reform gospodarczych i modelu opiekuńczego, który dotyczył osłonowej pomocy dla grup społecznych, nieradzących sobie w nowej sytuacji<sup>4</sup>. Zapis, że Polska realizuje zasady społecznej gospodarki rynkowej, wpisano w model ustrojowy później, bo dopiero w 1997 r. w artykule 20 polskiej Konstytucji, ale nigdy nie zdefiniowano, co on tak naprawdę oznacza<sup>5</sup>. Przez pierwszą dekadę transformacji nie realizowaliśmy także modelu gospodarki społecznej. Ruch spółdzielczy został mocno ograniczony i osłabiony, z pewnością go nie rozwijano.

Okres pierwszej dekady jest traktowany przez naukowców jako prowadzenie polityki kompensacji, łagodzenia ubocznych skutków reform gospodarczych przez realizację polityki społecznej, urynkowienia gospodarki przy jednoczesnym podjęciu działań osłonowych, czy też powstania nieformalnego paktu liberalno-socjalnego<sup>6</sup>. W praktyce lat 90. XX wieku w polityce społecznej panowała żywołość, bezplanowość i brak idei przewodnich<sup>7</sup>. Powstała systemowa próżnia polegająca na tym, że to, co stare, zniknęło, a nie powstało nic w zamian<sup>8</sup>.

Polityka społeczna była podporządkowana w pierwszym okresie transformacji reformom gospodarczym, zakładającym szybkie przekształcenia własnościowe, racjonalizację zatrudnienia poprzez prywatyzację, deregulację i cięcia socjalne, szczególnie w kontekście rozbudowanych funkcji socjalnych zakładów pracy, które w okresie realnego socjalizmu pełniły ważne funkcje wsparcia społecznego (dotowane urlopy, przyzakładowe leczenie, pakiety socjalne na wypoczynek dzieci, dotowane posiłki itd.). Sprywatyzowane przedsiębiorstwa miały skupić się na generowaniu zysków, a nie na rozbudowanych programach społecznych.

<sup>4</sup> Por. z: N. Klein, *Doktryna szoku*, Warszawa 2007, s. 205–229.

<sup>5</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce* [w:] *Polityka społeczna – teksty źródłowe*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003, s. 56–57.

<sup>6</sup> Zob. M. Książkowski, *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, red. M. Rymusza, Warszawa 2004, s. 193–222.

<sup>7</sup> Zob. w kilku tekstach J. Auleytnera m.in.: *Przejście od realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej*, „Ethos” 1992, 2–3(18–19); *Uwagi o braku polityki społecznej państwa*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 11/12(227/228), wypowiedź J. Auleytnera [w:] *Polityka społeczna w Polsce w okresie zmian ustrojowych. Zbiór rozmów z przedstawicielami świata nauki*, red. E. Leś, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.

<sup>8</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Rola państwa w realizacji polityki społecznej*, op. cit.

Współcześnie istnieje spór (szczególnie wśród polityków i historyków) o ocenę Okrągłego Stołu i jego znaczenia dla kształtowania wolnej Polski. Środowiska liberalne i lewicowe oraz znaczna część historyków doceniają wartość porozumień tam osiągniętych, jednakże pojawiają się także głosy środowisk prawicowych i części historyków, kwestionujący to wydarzenie jako początek demokracji w Polsce i upadek realnego socjalizmu. Abstrahując jednak od politycznych ocen, z punktu widzenia polityki społecznej Okrągły Stół stanowił wyraźny zwrot realizowanej polityki społecznej i gospodarczej w kierunku prywatnego sektora i wprowadzenia licznych ograniczeń publicznej i zakładowej polityki społecznej. Państwo zatrzymało funkcje socjalne – asekuracyjnie przy wprowadzaniu reform gospodarczych i przekształceń własnościowych, ale wycofało się z realizacji wielu zadań i usług społecznych. Ciężar tych spraw przesunięto na rodzinę i środowiska lokalne.

Drugim punktem zwrotnym w okresie ostatnich 27 lat, mającym olbrzymie znaczenie dla polskiej polityki społecznej, było przyjęcie ustawy zasadniczej w roku 1997. Zapisane w Konstytucji RP prawa socjalne wyznaczyły fundamenty ustrojowe, ale także określiły najważniejsze zasady polskiego państwa prawa. Osadzenie polityki społecznej na ustawie zasadniczej miało kluczowe znaczenie dla aksjologii tworzenia ustawodawstwa socjalnego, systemu orzecznictwa prawnego czy organizacji systemów polityki społecznej. W Konstytucji RP już w preambule mówi się o godności człowieka i subsydiarności jako naczelnych wartościach ustroju RP. W art. 1 odwołano się do dobra wspólnego, a w art. 2 do zasady sprawiedliwości społecznej, czerpiąc inspirację z dorobku Jana Pawła II i społecznej nauki Kościoła. Wiele artykułów Konstytucji bezpośrednio lub pośrednio dotyczy polityki społecznej. I tak dla przykładu w art. 15 i 16 mowa jest o zasadach subsydiarności i decentralizacji, w art. 20 o społecznej gospodarce rynkowej. Praca w naszym kraju jest pod specjalną ochroną RP, o czym mówi art. 24. Z kolei art. 67 i 68 mówi o prawie obywateli do zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, a art. 70 o prawie do nauki. Prawa rodziny i dziecka zapisane są w art. 71 i 72. To tylko przykładowe artykuły, które odnoszą się do polityki społecznej, ale oczywiście artykułów tych jest znacznie więcej<sup>9</sup>.

Warto podkreślić, że podobne prawa socjalne były już w Konstytucji marcowej z 1921 r. Blisko 100 lat temu w okresie międzywojennym bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości bazowaliśmy na podobnych wartościach, prawach socjalnych i zasadach<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011, s. 280–283.

<sup>10</sup> Porównanie zapisów socjalnych Konstytucji marcowej z 1921 r. i Konstytucji z 1997 r. zob.: J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, op. cit., s. 284–288.

Zasadniczo prawa socjalne były w Polsce respektowane, i zapisane w Konstytucji z 1997 r., i te wcześniejsze, ale warto je ciągle przypominać, ze względu na liczne pokusy polityczne ich omijania.

Należy jednak podkreślić, że nie wszyscy podzielają pogląd autora artykułu, że uchwalenie ustawy zasadniczej w 1997 r. było punktem zwrotnym. Dla przykładu nieco inne zdanie wyraża Marek Rymśa, który twierdzi, że uchwalenie Konstytucji po wielu latach od przełomu transformacyjnego i w dodatku przez środowiska lewicowe w gruncie rzeczy w jakiś sposób obniżyło rangę praw tam zapisanych. Grzech pierworodny, jaki popełniła ekipa Solidarności, polegał na tym, że nie uchwalono Konstytucji bezpośrednio po zmianie ustrojowej i że dokumentu tego nie przygotowawali ci, którzy wywalczyli faktycznie wolność<sup>11</sup>.

Trzecim punktem zwrotnym polskiej polityki społecznej były cztery reformy premiera Jerzego Buzka i AWS, które wprowadzono w roku 1999. Chodzi o reformy systemu edukacji, administracji, zdrowia i systemu emerytalnego. Wszystkie cztery reformy były poszukiwaniem własnej drogi przemian, w przeciwieństwie do okresu bezrefleksyjnego naśladownictwa wzorców z zagranicy, charakterystycznego dla początku lat 90. XX wieku<sup>12</sup>.

Charakterystyczną cechą tych dużych reform była decentralizacja i urynkowanie usług publicznych, utworzenie nowej struktury administracyjnej, stworzenie nowej struktury szkół, utworzenie prywatnych funduszy ubezpieczeń emerytalnych. Niestety słabością zmian był brak spójności reform i różne ich skutki. Niektórzy eksperci twierdzili, że porażką było równoczesne wprowadzenie czterech dużych reform przy braku doświadczeń w zakresie zarządzania takimi procesami zmiany. Reformy udały się tylko ze względu na fakt dużej odwagi i determinacji ówczesnej partii rządzącej – AWS. Wdrażając reformy, uczyliśmy się na własnych błędach. Wprowadzenie reform spotkało się z krytyką. Wielu analityków do dzisiaj źle ocenia wprowadzenie powiatów w strukturze administracyjnej kraju jako niepotrzebnego szczebla samorządowego. Niektórzy podważali sens wprowadzenia gimnazjów<sup>13</sup>, jeszcze inni krytycznie oceniali powołanie prywatnych funduszy emerytalnych. Jak pokazał czas, z części wówczas wprowadzanych reform wycofał się najpierw SLD (likwidacja kas chorych), następ-

<sup>11</sup> M Rymśa, wypowiedź w dyskusji na seminarium Banku Światowego w styczniu 2017 r.

<sup>12</sup> *Reformy społeczne – bilans dekady, op. cit.*

<sup>13</sup> Badania UNICEF, GUS i WSP nt. reformy edukacji w 1999 r. na ścianie wschodniej w kontekście sytuacji edukacyjnej i społecznej dzieci i młodzieży; więcej [w:] M. Grewiński, *Sytuacja dzieci obszaru pogranicza wschodniego*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 5.

nie PO (wprowadzenie ograniczeń dla otwartych funduszy emerytalnych), również PIS zmierza między innymi do likwidacji gimnazjów oraz próbuje redefiniować zadania socjalne samorządów terytorialnych w kierunku re-centralizacji.

Czwartym punktem zwrotnym była integracja Polski z Unią Europejską. Akcesja do wspólnoty w 2004 r. wymusiła na Polsce dostosowanie naszego prawa krajowego do standardów prawnych Unii<sup>14</sup>. Wiele dostosowań i ujednolicień dotyczyło prawa pracy, bezpieczeństwa i warunków pracy, dialogu społecznego i obywatelskiego, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i innych zagadnień związanych bezpośrednio z polityką społeczną<sup>15</sup>. Oprócz przeglądu i dostosowania prawa, instytucji i procedur akcesja Polski do UE spowodowała konieczność wypracowania dokumentów planistycznych w postaci strategii i wieloletnich programów rozwojowych w kontekście otrzymywania dużych środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Objęcie Polski funduszami pomocowymi, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS), spowodowało zresztą nie tylko wyraźny skok cywilizacyjny naszego kraju w ostatniej dekadzie, ale także zmianę paradygmatów w prowadzonej polityce społecznej<sup>16</sup>. Najlepszym przykładem jest tu przyjęcie przez Polskę rekomendowanych przez Komisję Europejską koncepcji aktywizacji, ekonomii społecznej czy aktywnej integracji w rozwoju usług integracji i reintegracji społecznej i zawodowej. Metoda otwartej koordynacji w zakresie realizacji wielu polityk szczegółowych (np. polityka zatrudnienia, polityka integracji społecznej, polityka zdrowotna) przyczyniła się do ujednoczenia wielu rozwiązań społecznych na obszarze UE, w tym w Polsce. Realizacja wytycznych i zaleceń proponowanych przez Komisję Europejską w postaci strategii społecznych miała bezpośrednie przełożenie na nasze dokumenty planistyczne kreowane i realizowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym<sup>17</sup>.

Należy podkreślić również, że Polska wchodziła do UE z poważnym problemem bezrobocia i ubóstwa, wnosząc jednocześnie ogromny potencjał młodzieży, której nie umieliśmy zagospodarować w naszym kraju. Masowe migracje Polaków po 2004 r. do innych państw wspólnoty rozładowały problem bezrobocia i wykluczenia społecznego, ale też spowodowały

<sup>14</sup> Zob. m.in. A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. I–III, Warszawa 1998–2002.

<sup>15</sup> K. Głąbicka, *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

<sup>16</sup> M. Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

<sup>17</sup> Więcej zob. W. Anioł, *Europejska polityka społeczna – implikacje dla Polski*, Warszawa 2003.

ucieczkę wielu mądrych, dobrze wykształconych młodych osób, którym polska gospodarka nie miała nic do zaoferowania.

Bilans naszego wejścia do UE, z pewnością korzystny z wielu względów dla Polski, (z uwagi między innymi na swobodę przepływu osób, towarów i usług oraz kapitału, objęcie nas harmonizacją i koordynacją systemów polityki społecznej, eksport głównego problemu, tj. bezrobocia, transfer *know how* i innowacji w ramach dobrych praktyk, przepływ dużych transferów finansowych w ramach funduszy UE), powinien być jednak oceniany także przez pryzmat naszego wkładu w rozwój wspólnoty i migracje młodych zasobów pracy do państw wyżej rozwiniętych.

Piątym punktem zwrotnym w polityce społecznej ostatnich 27 lat było wprowadzenie przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w 2016 r. programu „Rodzina 500+” (dalej: program 500+) i cała dyskusja, która wywiązała się na temat roli państwa i transferów finansowych we współczesnej polityce społecznej. Wielu ekspertów wskazywało na zalety nowego programu w kontekście jego nowego otwarcia na paradygmat inwestycji społecznych, a także na bardzo mocne wsparcie rodzin w funkcjach wychowawczych i edukacyjnych. Przeciwnicy programu wskazywali na jego ogromne koszty dla budżetu państwa (ponad 25 mld zł w pierwszym pełnym roku działania) oraz na liczne dylematy dotyczące struktury programu i formy wsparcia. Demografowie i politycy społeczni podzielili się w ocenie, czy program ma szansę w ogóle zmienić decyzje prokreacyjne Polaków, przy zgodzie, że z pewnością przyczyni się do redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego (w tym finansowego)<sup>18</sup>. Analiza pierwszych wyników badań dotyczących programu wskazuje, że Polacy są zadowoleni z faktu, że jest to program z wyraźnym ukierunkowaniem na politykę rodzinną, ale koniecznością wydaje się obudowanie go rozwiniętymi usługami społecznymi, aby środki nie były wydatkowane na tanią konsumpcję, a w rodzinach dysfunkcyjnych na alkohol, papierosy i inne używki<sup>19</sup>. W tej chwili za wcześnie jest na jednoznaczną ocenę skutków programu – za kilka lat będziemy wiedzieć, czy jest to punkt zwrotny, ale w tej chwili konieczne jest monitorowanie i ewaluacja programu. Niewątpliwie jednak skala programu i towarzysząca

<sup>18</sup> Zobacz m.in. raport: J. Auleytner i in., *Program 500+. Pod jakimi warunkami program ma szansę na sukces?*, Instytut Innowacji Społecznych im. J. Korczaka, Warszawa 2016.

<sup>19</sup> Raport z badań – *Program Rodzina 500+ w pierwszych miesiącach funkcjonowania w opiniach przedstawicieli rodzin objętych świadczeniami oraz pracowników samorządowych*, oprac. zespół WSP im. Janusza Korczaka w składzie: R. Morawski, M. Szyszka, D. Polakowski, S. Turzańska, J. Golonka-Legut, A. Zasada-Chorab, A. Wąsiński, P. Czech, K. Kratofil, WSP, Katowice 2016.

mu debata publiczna spowodowały, że polityka społeczna w tym aspekcie stała się ponownie głównym tematem dyskursu. W tym sensie program już odniósł sukces.

Niewątpliwie w ciągu 27 lat od rozpoczęcia transformacji ustrojowej Polska ma liczne osiągnięcia, którymi trzeba się chwalić w kontekście polityki społecznej. Poniżej sformułowano najważniejsze z nich.

- Wzrosła jakość życia i dobrobyt społeczny, wydłużyło się nasze życie – Polska od 1990 r. stale awansuje w hierarchii rozwoju społecznego mierzonego wskaźnikiem Human Development Index. W roku 1990 wartość tego wskaźnika dla Polski wynosiła 0,713; a w 2014 r. już 0,843. W 2014 r. w Polsce mężczyźni żyli przeciętnie 73,8 lat, natomiast kobiety 81,6. W stosunku do 1990 r. mężczyźni żyją o 7,6 a kobiety o 6,4 lat dłużej.
- Spadło znacząco bezrobocie i jednocześnie wzrósł wskaźnik zatrudnienia – na początku XX wieku stopa bezrobocia przekroczyła 20% i oznaczała 3 miliony osób pozostawionych bez pracy; w 2015 r. stopa bezrobocia spadła poniżej 9%. W tym samym czasie wskaźnik zatrudnienia wzrósł z 51% do 60%.
- Trzykrotnie zmalała umieralność niemowląt między 1990 a 2015 r., co świadczy o postępach w polityce zdrowotnej i większej świadomości rodziców na tematy związane z macierzyństwem.
- Wskaźniki skolaryzacji w edukacji są bardzo wysokie – współczynnik skolaryzacji brutto w szkolnictwie wyższym rósł stopniowo z 12,9% w roku akademickim 1990/1991 do 53,8% w roku akademickim 2010/2011, później spadł i w roku akademickim 2013/2014 wyniósł 49,2%. Współczynnik skolaryzacji netto rósł – odpowiednio z 9,8% w 1990/1991 do 40,8% w 2010/2011, a następnie malał do 38,6% w 2013/2014.
- Dobrze oceniana jest decentralizacja polskiej polityki społecznej i przekazanie wielu kompetencji do samorządów lokalnych. Szczególnie widoczne to jest z perspektywy zewnętrznej (np. ukraińskiej), ale i wewnętrznej – wielu polskich analityków pozytywnie ocenia ten proces.
- Przy znanej powszechnie krytyce polskich niedoskonałości w polityce społecznej trzeba podkreślić, że mnogość systemów i różnorodna mozaika wsparcia finansowego tworzy z pewnością bezpieczeństwo socjalne obywateli RP. Kilkanaście świadczeń pieniężnych z różnych systemów polityki społecznej osłania ryzyka socjalne obywateli.
- Mimo niewykorzystanej szansy zdyskontowania potencjału ruchu obywatelskiego Solidarności w latach 90. XX wieku, obecnie polskie



NGO przejmują wiele zadań społecznych od państwa. I tak np. według danych GUS usługi socjalne w pomocy społecznej prowadzone są już w 30% przez NGO (20% sektor komercyjny; 50% sektor publiczny), w polityce integracji społecznej organizacje społeczne dostarczają aż 75% usług, a w sporcie 99% usług (!). W mniejszym stopniu NGO są aktywne w edukacji – 10% i w kulturze – 3%. Także w opiece żłobkowej istnieje pole większej aktywności, gdyż tylko 4% placówek prowadzonych jest przez NGO (przy 6% dzieci uczęszczających do żłobków). Problemem jest jednak to, że większość usług realizowanych przez NGO jest wspierana, a nie dotowana przez sektor publiczny, dlatego też NGO muszą posiadać swój wkład własny i najczęściej realizują usługi na krótkoterminowych umowach.

### **Grzechy pierworodne i zaniechania ostatnich dwóch dekad**

Wydaje się, że w ciągu ponad 27 lat prowadzenia polityki społecznej przez kolejnych ministrów odpowiadających za ten obszar, oprócz wymienionych wyżej sukcesów, podjęto wiele błędnych i nieprzemysłanych decyzji, które miały negatywne skutki, zarówno dla samych odbiorców polityki społecznej, ale także dla instytucji i służb społecznych. W gruncie rzeczy w Polsce przez ponad dwie dekady polityka społeczna nigdy nie była priorytetem działań państwa i sektora publicznego. W związku z tym wielokrotnie funkcję ministra pracy i polityki społecznej powierzano partii koalicyjnej, brak było długofalowej strategii i koncepcji rozwoju polityki społecznej, nie zapewniano nigdy wystarczających środków finansowych, nie dopuszczano doradztwa naukowego do decydentów, które zostało zastąpione doradztwem partyjnych przybudówek<sup>20</sup>.

W omawianym okresie w Polsce mieliśmy 18 ministrów polityki społecznej, gdzie tylko trzech było bezpartyjnych. Bardzo różne były w tym okresie nazwy resortu – od Ministerstwa Polityki Społecznej, poprzez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. To, co było charakterystyczne, to nie fakt dużego zróżnicowania samych ministrów i ich różnych afiliacji politycznych, ale brak jednolitego, wspólnego wektora aksjologicznego. Skutkowało to, niestety, brakiem ciągłości i konsensusu ponadpartyjnego co do modelu polityki społecznej w Polsce. Większość nowych ministrów zaczynała

<sup>20</sup> *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.

prace nad swoimi projektami od nowa, nie patrząc na sensowność dorobku poprzedników. Konsekwencją różnorodności przywództwa i ministrów w resorcie pracy i polityki społecznej było stworzenie w Polsce swoistej paternalistyczno-rynkowej hybrydy jako modelu społecznego. Niestety nawet w tym modelu brakowało konsekwencji w działaniach. Polityka społeczna bardzo często była realizowana w sposób inercyjny i przypadkowy<sup>21</sup>.

Analizując okres blisko trzech dekad polskich przemian w zakresie polityki społecznej, z pewnością można zaryzykować stwierdzenie, że pierwsza dekada transformacji ograniczała się do prowadzenia polityki pasywnej, która utrwaliła w społeczeństwie wizerunek polityki społecznej jako działalności osłonowej, sprowadzającej się do systemu opieki społecznej i transferów finansowych. Ponadto przede wszystkim skupiano się wówczas głównie na problemach bezrobocia i ubóstwa, pomijając wszystkie inne ważne kwestie socjalne, jako mniej uciążliwe. Dominował i nadal dominuje redystrybucyjny model świadczeń finansowych przy deficycie rozwiniętych usług społecznych i socjalnych. Państwo przez wiele lat wolało rozwijać świadczenia pieniężne, zaniedbując inwestycje w usługi społeczne i sprawne służby publiczne, zorientowane na rzeczywiste problemy i potrzeby ludzi. Nieprzypadkowo o polskim systemie polityki społecznej mówi się jako o reaktywnym, kompensacyjno-osłonowym, który bazuje na zbiurokratyzowanych instytucjach, a nie inwestycyjnym modelu polityki społecznej, opartym na zindywidualizowanych, rozwiniętych usługach, dostarczanych w ramach odpowiednich standardów<sup>22</sup>.

Przykładów nieprzemyślanych rozwiązań dotyczących polityki społecznej pierwszej dekady transformacji można znaleźć bardzo wiele. Poniżej krótko scharakteryzowano najważniejsze z nich.

- Wyprowadzenie z rynku pracy w latach 90. XX wieku 1,5 do 2 mln osób na skutek zamierzonej polityki statystycznego redukcjonowania bezrobocia i przesuwania bezrobotnych do innych kategorii – np. osób niepełnosprawnych (poprzez liberalne systemy orzecznictwa), osób w wieku przedemerytalnym (wcześniejsze emerytury, emerytury pomostowe), osób biernych zawodowo (korzystających ze świadczeń z systemu pomocy społecznej, a nie z systemu rynku pracy).
- Niewykorzystanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego (po wielkim ruchu Solidarności) do powstania silnego trzeciego sektora

<sup>21</sup> M. Księżopolski, *Co dalej z polityką społeczną w Polsce?*, op. cit.

<sup>22</sup> M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s. 9–22.

ra jako poważnego partnera sektora publicznego w realizacji zadań polityki społecznej. Był to jeden z poważniejszych błędów skutkujących tym, że wiele usług jest dzisiaj ulokowanych albo w sektorze publicznym albo rynkowym; brakuje natomiast sektora pozarządowego w wielu segmentach polityki społecznej.

- Znaczne ograniczenie działalności podmiotów spółdzielczości inwalidów i innych grup spółdzielczych, bez pomysłu jak można zagospodarować te podmioty w idei gospodarki społecznej i rozwijania usług zatrudnienia socjalnego (wspieranego). Skutkuje to do dzisiaj między innymi tym, że mamy najniższe wskaźniki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w całej UE<sup>23</sup>.
- Przez ponad 20 lat brak było nowoczesnej polityki rodzinnej, ale także senioralnej, asekurującej rodzinę w trudnych sytuacjach, a w tym odpowiednie zarządzanie fazami życia ludzi i ich wsparcia na starość. Właściwie w Polsce w pierwszych dwóch dekadach transformacji przerzucono na rodzinę wiele zadań socjalnych, za które wcześniej odpowiadało państwo i jego instytucje. Dopiero w ostatnich 7 latach zmieniono podejście do rodziny i seniorów.
- Mimo wielu badań i analiz dotyczących negatywnych perspektyw demograficznych nie stworzono w Polsce odpowiedniej polityki prokreatywnej, ale także migracyjnej i mieszkaniowej, co skutkuje dzisiaj niską dzietnością, kryzysem rodziny oraz masowymi wyjazdami za granicę.
- Nie zadbano w odpowiedni sposób o wysoką jakość służb społecznych oraz skuteczność i efektywność instytucji. Prestiż zawodów pomocowych w Polsce jest ciągle bardzo niski, zarobki kadry służb społecznych są znacznie poniżej średniej krajowej, wypalenie części pracowników staje się ogromnym problemem, co przy braku obowiązkowej superwizji i *coachingu* nie napawa optymizmem. Kształcenie służb społecznych jest mocno przeteoretyzowane, brakuje metodyki i praktyki zawodowej.
- Przez całe lata 90. XX wieku programy społeczne były zdominowane przez instrumenty pasywne i osłonowe zamiast aktywizujących. Środki np. Funduszu Pracy szły głównie na zasiłki, a nie na usługi aktywizacji zawodowej.
- Z perspektywy czasu widać też, jak wielkim błędem w latach 90. ubiegłego stulecia była likwidacja szkół zawodowych i technicznych i upowszechnienie kształcenia ogólnokształcącego. Wiele świetnych

---

<sup>23</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, że dla części spółdzielni stworzono możliwość ich przekształcenia w zakłady pracy chronionej i niektóre z tej możliwości skorzystały.

szkół technicznych zamknięto, a zasadnicze szkoły zawodowe z braku środków i perspektyw straciły znaczenie.

- Likwidację państwowych gospodarstw rolnych także należy uznać za poważny błąd, który spowodował ogromną pauperyzację wsi i jej patologizację (alkoholizm, dziedziczenie biedy, reprodukcja niskiego statutu między pokoleniami).
- Ostatnim, w moim odczuciu, bardzo poważnym błędem, było niewykorzystanie aksjologii encyklik Jana Pawła II w programowaniu polityki społecznej, chociaż pewne elementy nauczania naszego papieża zostały ujęte w preambule polskiej Konstytucji z 1997 r.

Podsumowując lata 90. XX wieku w polskiej polityce, łatwo zauważyć, że dominowały w niej cele gospodarcze i prywatyzacyjne przy selektywno-osłoniętym charakterze polityki społecznej. Dominowała doraźność polityczna i inercja. Bazowano na lepszej lub gorszej intuicji ministrów polityki społecznej i ich zaplecza. Niestety, brak był też konsensusu ponad podziałami politycznymi. Dyskurs publiczny był bardzo upartyjniony, co zresztą zostało do dzisiaj.

Druga dekada przemian rozpoczęła się od wdrażania czterech reform Jerzego Buzka, które były niekomplementarne i słabo przygotowane, oraz od przygotowań Polski do akcesji z Unią Europejską. O ile reformy z biegiem czasu wpisały się w krajobraz polskich zmian systemowych i zostały wprowadzone z mniejszymi lub większymi problemami i oporami, o tyle trzeba obiektywnie stwierdzić, że Polska poniosła duży wysiłek przygotowań do akcesji, gdyż wymogi UE były mocno wyśrubowane (najpierw przegląd prawa i rozwiązań, potem implementacja i dostosowanie do dorobku prawnego wspólnoty, wreszcie przygotowanie instytucji i reguł organizacyjnych). Akcesja do UE wymusiła na Polsce pozytywne zmiany, ale nie uniknęliśmy niestety popełnienia także błędów. W tabeli 1 scharakteryzowano wybrane pozytywne i negatywne rozwiązania, jakie zastosowano w drugiej dekadzie transformacji.

Trzecia dekada transformacji to okrzepnięcie Polski w strukturach Unii Europejskiej i wykorzystanie wielu własnych doświadczeń, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, dla formułowania programów i strategii w dziedzinie polityki społecznej. Sprzyjał temu dynamiczny wzrost gospodarczy, jaki osiągnęła Polska w ostatnich latach, ale także objęcie nas dużym wsparciem finansowym UE ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności<sup>24</sup>. Z pewnością pozytywnym zagadnieniem dla po-

<sup>24</sup> Zob. M. Grewiński, K. Głąbicka, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Warszawa 2005.

**Tabela 1. Wybrane pozytywne i negatywne rozwiązania dotyczące polityki społecznej zastosowane w drugiej dekadzie transformacji ustrojowej w Polsce**

Pozytywne	Negatywne
Przygotowanie dorobku prawnego, instytucjonalnego i organizacyjnego do akcesji do Unii Europejskiej	Nie sfinalizowano uchwalenia dwóch ważnych ustaw: o zasadach prowadzenia polityki społecznej i o zawodzie pracownika socjalnego
Uchwalenie pakietu ustaw kierujących polską politykę społeczną w stronę paradygmatu aktywizacji i gospodarki społecznej	Brak reformy pomocy społecznej przy próbie zmian w polityce rynku pracy
Przygotowanie wielu dokumentów planistycznych związanych z realizacją polityki spójności UE	Brak reform instytucji polityki społecznej i utrwalanie się biurokracji, co petyfikowało niewydolność organizacyjną
Redukcja bezrobocia poprzez liczne programy społeczne i gospodarcze	Brak zachęt dla młodzieży do pozostania w Polsce i brak polityki reimmigracyjnej
Realizacja tysięcy projektów lokalnych z zakresu polityki społecznej, finansowanych ze środków EFS	Brak zdyskontowania ważnych, innowacyjnych projektów systemowych i wdrożenia ich rezultatów do głównego nurtu polityki
Szeroki wachlarz wsparcia dla osób niepełnosprawnych	Brak wyodrębnienia polityki opieki długoterminowej
Zwiększenie nakładów na służbę zdrowia	Brak systemu readaptacji byłych więźniów
Tworzenie partnerstw lokalnych i międzysektorowych	Brak polityki na rzecz młodzieży przy słabości ochotniczych hufców pracy

Źródło: wszystkie tabele zostały opracowane przez autora artykułu.

lityki społecznej było rozpoczęcie przez polski rząd działań kierujących programy na problemy seniorów i rodziny. Od 2011 r. pojawiły się rozwiązania ustawowe oraz środki finansowe na projekty na rzecz rodziny i jej funkcji prokreacyjnej oraz ochrony macierzyństwa, jak również zdynamizowano działania na rzecz osób starszych między innymi poprzez powołanie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) Departamentu Polityki Senioralnej i przygotowanie dużego rządowego programu pn. „Rządowy program na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2014–2020”<sup>25</sup>. Jednocześnie jednak decydującym zabrakło wyobraźni lub wiedzy, aby podjąć publiczny dyskurs na tematy szeroko dyskutowane na płaszczyźnie Unii Europejskiej, tj. reform polityki społecznej w kierunku deinstytucjonalizacji, integracji usług społecznych i służb czy wykorzystania podejścia *evidence based* w programowaniu polityki społecznej. Zresztą jest to szerszy problem polskiej polityki, że decydenci generalnie nie są zainteresowani wykorzystaniem dowodów płynących z badań i analiz naukowych, mimo że w wielu państwach sprawdzają się organizacje analityczne i *think tanki*, które dostarczają merytorycznych

<sup>25</sup> Uchwała nr 237 Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r.

argumentów dla podejmowania właściwych decyzji przez rząd czy władze samorządowe<sup>26</sup>.

Jako dużą słabość trzeba ocenić kompletną nieumiejętność wykorzystania rezultatów i produktów projektów systemowych przez MPiPS, a organizowanych przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Dla przykładu stworzenie w wielu projektach standardów usług społecznych za olbrzymie środki w ogóle nie znalazło odniesienia w głównym nurcie prowadzonej polityki społecznej, zarówno w kontekście legislacji, jak i tworzonych strategii czy programów. Można zaryzykować stwierdzenie, że większość tych pieniędzy zostało po prostu zmarnowana.

## Sukcesy i porażki polityk szczegółowych

### Polityka rynku pracy

W prowadzonej polityce rynku pracy na przestrzeni blisko trzech dekad z jednej strony można zaobserwować pozytywne tendencje, z drugiej niestety nadal jest wiele deficytów i problemów. Za sukces polityki rynku pracy w ostatnich latach można uznać redukcję bezrobocia, chociaż nie wiadomo, na ile niższa stopa bezrobocia wynika z działalności naszych publicznych służb zatrudnienia, a na ile z dobrej sytuacji gospodarczej i eksportu zasobów pracy po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej. Dane statystyczne wskazują, że szczególnie w ostatnich 15 latach udało się ograniczyć w Polsce stopę bezrobocia o ponad połowę. W 1990 r. stopa bezrobocia wynosiła 6,5%; w 1999 r. 19%; w 2004 – 13,1%; w 2015 9,8%; a na początku 2017 r. 8,6%. Udało się także podnieść o kilkanaście punktów procentowych wskaźnik zatrudnienia (do 60%), chociaż w tym zakresie daleko nam jeszcze do najlepszych krajów europejskich. Niestety wydaje się, że w dalszym ciągu wiele jest do zrobienia w kontekście naszych publicznych służb zatrudnienia oraz innych instytucji rynku pracy, w tym ochotniczych hufców pracy. Służby te wydają się nie odpowiadać wymogom współczesnego rynku pracy. Zbiurokratyzowane procedury, przerost urzędników administracyjnych nad pośrednikami i doradcami zawodowymi oraz specjalistami od aktywizacji powodują, że bezrobotny w gruncie rzeczy nie otrzymuje kompleksowej i profesjonalnej pomocy w urzędach pracy. Blisko 90% ofert pracy nie przechodzi w ogóle przez urzędy pracy, a bezrobotni szukają jej na własną rękę lub przez wyspecjalizowane, prywatne agencje zatrudnienia. Z wielu badań wynika też, że współpraca między urzędami pracy

<sup>26</sup> Zobacz raporty European Social Network dostępne na stronie [www.esn.eu](http://www.esn.eu)

**Tabela 2. Pozytywne i negatywne aspekty prowadzonej polityki rynku pracy**

<b>Pozytywne</b>	<b>Negatywne</b>
Ograniczenie bezrobocia	Rozmontowanie systemu wertykalnego polityki rynku pracy
Przeznaczenie dużych środków z Funduszu Pracy, EFS, Krajowego Funduszu Szkoleniowego na aktywizację	Słabość doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy w publicznych służbach zatrudnienia
Wiele ciekawych projektów z EFS	Słaba efektywność netto niektórych programów rynku pracy
Pluralizm dostawców usług i instytucji rynku pracy	Brak synergii polityki rynku pracy z edukacją, ekonomią społeczną i gospodarką
Eksport bezrobocia	Deficyt synergii z systemem pomocy społecznej i edukacji

a ośrodkami pomocy społecznej czy też agencjami zatrudnienia nie przebiega tak jak powinna. Brak jest woli współpracy i dialogu oraz rozwiązań prawno-instytucjonalnych. Nawet ostatnia próba reformy polityki rynku pracy dokonana przez MPiPS kilka lat temu (za rządów PO i PSL) nie odniosła żadnego skutku ze względu na bardzo silne spetryfikowanie systemu i „zależność od szlaku” służb zatrudnienia. Zaproponowane przez MPiPS profilowanie bezrobotnych nie jest traktowane przez wszystkich ekspertów, ale także praktyków, jako najlepsze rozwiązanie; podobnie jest z oceną kontraktacji usług doradztwa i pośrednictwa do agencji zatrudnienia. W wielu urzędach pracy nadal istnieje deficyt doradztwa kariery i *coachingu*, a także procedury orientowania zawodowego na wzór Niemiec czy Austrii<sup>27</sup>.

Całkowitej reformy wymagają też ochotnicze hufce pracy. Należy zastanowić się nad ich integracją z innymi strukturami działającymi na rzecz młodzieży trudnej, wykluczonej i zagrożonej patologią i być może nad stworzeniem nowej, profesjonalnej służby z nową nazwą i nowymi zadaniami, znacznie wykraczającymi poza działania aktywizacji społeczno-zawodowej. Należałoby, być może, powrócić do wertykalnej koordynacji polityki rynku pracy poprzez ponowne utworzenie czegoś na kształt Krajowego Urzędu Pracy, który miałby przełożenie na wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Być może takie działania podniosłyby wskaźniki efektywności netto realizowanych programów rynku pracy, które są obecnie na niskim poziomie.

Z uwagi na fakt, że rynek pracy w Polsce staje się powoli rynkiem pracownika a nie pracodawcy, służby zatrudnienia powinny zostać całkowicie przeorganizowane, tak aby oferować rozbudowane, zindywidualizowane

<sup>27</sup> Zob. artykuły zawarte [w:] *Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, red. M. Grewiński, Warszawa–Opole 2015.

usługi aktywizacji i wzmacniania kompetencji twardych i miękkich, a nie aby w dużej mierze w sposób sztuczny i pozorowany osiągać i tak niską efektywność brutto programów rynku pracy. Przewidywania dla polskiego rynku pracy są bowiem takie, że przy niezmiennych warunkach gospodarczych bezrobocie będzie nadal spadać nawet do 5% w najbliższych latach. Publiczne służby zatrudnienia są w naszym kraju urzędami, a nie wyspecjalizowanymi agencjami oferującymi rozbudowane, zindywidualizowane usługi doradztwa, pośrednictwa czy aktywizacji społecznej i zawodowej. Należałoby rozważyć integrację systemu rynku pracy z systemem pomocy społecznej, tworząc jeden skuteczny system usług aktywizacji i integracji społeczno-zawodowej na poziomie gmin. Takie rozwiązania zastosowano na przykład w Norwegii, integrując ze sobą oba systemy polityk publicznych. Instytucją scalającą mogłoby być nowo powstałe lokalne centrum usług społecznych, które zastąpiłoby urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej.

### Pomoc społeczna

Podobne, pozytywne i negatywne tendencje można zaobserwować w systemie pomocy społecznej, który po 27 latach wymaga, podobnie jak system rynku pracy, gruntownej przebudowy i reformy<sup>28</sup>. System pomocy społecznej nie odpowiada dzisiaj na potrzeby obywateli. Jego struktura organizacyjna została stworzona w roku 1990 jako reakcja na masową pauperyzację i bezrobocie dużej części społeczeństwa w wyniku wprowadzanych reform gospodarczych i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wówczas jego główne funkcje sprowadzały się do działań osłonowych i transferów pieniężnych. Współcześnie system ten powinien być bardziej aktywny, ukierunkowany na rozwój usług społecznych, działań integracyjnych, organizowania społeczności lokalnych, rozwiniętej pracy socjalnej i środowiskowej. Tymczasem mamy do czynienia cały czas z rozwiązaniami, hamującymi tego typu podejście do pomocy społecznej, która w gruncie rzeczy jest systemem opieki a nie pomocy. Taka teza ma swoje uzasadnienie – system pomocy społecznej nie usamodzielnia, a to jest głównym, ustawowym celem służb pomocy społecznej. Zupełnie niezrozumiały w tym kontekście jest fakt zaprzestania tego, co świetnie sprawdziło się w ostatnich latach w systemie pomocy społecznej, a mianowicie prowadzenia projektów aktywnej integracji. Ogromne inwestycje ze środków UE, jakie dokonano

<sup>28</sup> Zob. M. Grewiński, *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s. 125–134.



w latach 2006–2013 w ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie i regionalnych ośrodkach pomocy społecznej spowodowały nowe, aktywne, prointegracyjne nastawienie tych instytucji do rozwoju licznych działań i usług. Dziwi więc fakt, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie chce kontynuować tych projektów ze środków EFS lub w ramach naszych krajowych środków. Jest to ogromna strata, która ponownie sytuuje podmioty pomocy społecznej w formule opieki i pasywnych świadczeń<sup>29</sup>.

Ponadto od lat obserwujemy coraz większe wypalenie zawodowe pracowników socjalnych i ich bardzo niski prestiż zawodowy, co przy braku upowszechnionej superwizji skutkuje odchodzeniem od zawodu, brakiem młodych pracowników oraz pasywnością zawodową części kadry<sup>30</sup>. Osobnym problemem pomocy społecznej jest ciągle zlecanie podmiotom pomocy społecznej przez państwo nowych zadań bez zapewnienia środków finansowych. Powoduje to niewydolność instytucjonalną i kadrową i rodzi pozorowanie działań, które mają swoje pokrycie w dokumentacji i raportach, ale nie w konkretnych działaniach.

Porównując dynamikę zmian wskaźnika osób żyjących poniżej minimum egzystencji w Polsce na przestrzeni ostatnich 20 lat, stwierdzamy, że w 1995 r. wynosił on 6,4%; w 1999 r. 6,90%; w 2004 r. – 11,80%; w 2015 – 6,50%. W dalszym ciągu zatem mamy kilka milionów Polaków, którzy wymagają asekuracji i wsparcia z systemu pomocy społecznej. Dlatego potrzebne są sprawne podmioty i służby społeczne. Należy spodziewać się, że ubóstwo skrajne będzie się zmniejszać dzięki środkom z programu 500+. Pierwsze analizy skuteczności programu 500+ i jego wpływu na ubóstwo, dokonane metodą mikrosymulacji przez zespół prof. R. Szarfenberga, wskazują na wyraźne zmniejszenie się ubóstwa skrajnego wśród dorosłych i dzieci<sup>31</sup>.

Być może rozwiązaniem, postulowanym od lat przez autora tego artykułu, byłoby powołanie na poziomie gmin zamiast ośrodków pomocy społecznej – centrów lokalnej polityki społecznej lub centrów usług spo-

<sup>29</sup> Zobacz np. T. Kaźmierczak, *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej* [w:] *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, red. M. Rymśa, Warszawa 2011, s. 167–200, oraz *W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśa, Warszawa 2012.

<sup>30</sup> Porównaj *Superwizja pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2014.

<sup>31</sup> R. Szarfenberg, *Przewidywane skutki społeczne 500+: Ubóstwo i rynek pracy*, raport Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, Warszawa, 24 stycznia 2017 r.

**Tabela 3. Pozytywne i negatywne aspekty prowadzonej polityki pomocy społecznej**

Pozytywne	Negatywne
Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego	Niewykorzystane produkty projektów systemowych EFS
Rozwój aktywnej integracji i programu aktywności lokalnej	Brak oddzielenia pracy socjalnej od administracyjnej
Rozwój podmiotów ekonomii społecznej, także w ramach systemu pomocy społecznej	Deficyt pracy socjalnej i środowiskowej
Zespoły interdyscyplinarne	Słabo rozwinięte niektóre usługi
Wiele udanych projektów lokalnych EFS	Niski prestiż w zawodach „społecznych pomagaczy”
Reorientacja na usługi, aktywizację i innowacje w niektórych podmiotach pomocy społecznej, zarówno publicznych, jak i NGO	Brak systemowych rozwiązań w kontekście readaptacji osób wychodzących z więzień

lecznych, które koordynowałyby realizację różnych zadań lokalnej polityki społecznej i przede wszystkim usług społecznych. Byłoby to bardzo dobrym rozwiązaniem, które być może reagowałoby na istotny problem braku integracji usług pomocy społecznej z usługami rynku pracy, zdrowia czy opieki długoterminowej.

Osobnym tematem jest bardzo nieefektywny system resocjalizacji i postpenitencjarny i brak w gruncie rzeczy działań readaptacji skazanych w kontekście działań środowiskowych i na rzecz ich ponownego zatrudnienia<sup>32</sup>. Podsumowanie rozważań tej części artykułu znajduje się w tabeli 3.

Wydaje się, że reforma systemu pomocy społecznej powinna iść w kierunku zmian instytucjonalnych i przesunięcia akcentów na rozwój usług społecznych i socjalnych, a nie tylko i wyłącznie na rozbudowywanie świadczeń pieniężnych. Te drugie zresztą powinny zostać poddane zabiegom agregacji (także w ramach zintegrowanego systemu informatycznego), tak aby różnorodne świadczenia wypłacane w różnych systemach i na bazie różnych aktów prawnych mogły być widoczne dla służb społecznych i żeby się nie kumulowały. Na wzór australijski należałoby rozważyć wprowadzenie metody „jednego transferu socjalnego”, który byłby wypłacany do pewnej wysokości po wcześniejszej analizie sytuacji materialnej i socjalnej każdego odbiorcy pomocy społecznej i innych systemów wsparcia. Brak zastosowania takiego podejścia w Polsce niestety rodzi pokusy nadużywania świadczeń i wykorzystywanie różnych luk i trików prawnych do otrzymany-

<sup>32</sup> Zob. K. Piątek, *Sprawiedliwość naprawcza jako przestrzeń dla nowej opiekuńczości w ramach lokalnej polityki społecznej*, [w:] W. Anioł, R. Bakalarczyk, K. Frysztacki, K. Piątek, *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, Toruń 2015.

wania pomocy z różnych źródeł. Biorąc pod uwagę fakt, że część odbiorców pomocy społecznej jest zatrudniona w szarej strefie i ma przychody z pracy, o czym wiedzą pracownicy socjalni, dodatkowe świadczenia z systemu pomocy społecznej powodują, że żyją oni na poziomie często wyższym niż pracownicy służb pomocy społecznej. Rodzi to frustrację tych drugich. Przy okazji reform należałoby się poważnie zastanowić jak profesjonalizować i odbiurokratyzować zawód pracownika socjalnego, tak aby miał on czas na pracę w terenie z rodziną lub z indywidualnym przypadkiem. W Polsce brakuje także pracy środowiskowej ze społecznością lokalną. Funkcje pracowników socjalnych przejęli w części asystenci rodziny, zrodziło to jednak pewne konflikty między obiema profesjami.

### Edukacja

W polityce edukacyjnej Polska odniosła wiele sukcesów. Widać to szczególnie w ostatnich 25 latach przez pryzmat wielkiego *boomu* edukacyjnego na poziomie kształcenia wyższego. Analizując dynamikę zmian liczby absolwentów uczelni wyższych od 1990 r., kiedy było ich 56 tys.; w roku 1999 – 215 tys.; w 2004 – 384 tys.; w 2015 – 485 tys., łatwo zauważyć, jak ogromna zmiana dokonała się, jeśli chodzi o wskaźniki skolaryzacji. Obecnie 54% młodzieży w wieku 18–24 lata studiuje lub uczy się ustawicznie w szkołach pomaturalnych lub policealnych. Polska przesuwa się także do góry w rankingu PISA. W 2012 r. nasz kraj był na 14. miejscu w badaniu PISA, o kilka miejsc wyżej niż w latach poprzednich. Bardzo dobrze wypadamy też w porównaniu z państwami południowej Europy ze wskaźnikiem dzieci i młodzieży kończących naukę zbyt wcześnie (przerywających szkołę podstawową lub gimnazjum).

Niestety słabości polskiego systemu edukacyjnego wynikają między innymi z rozmontowania sieci szkół technicznych i zawodowych i niestworzenia w gruncie rzeczy żadnej alternatywy dla uczniów mających zainteresowania techniczne – nie sprawdziły się w naszym kraju w ogóle licea profilowane<sup>33</sup>. Wielu specjalistów krytycznie ocenia również przestarzały model polskiej szkoły – w tym zbyt dużą standaryzację edukacji, która tłumi kreatywność i innowacyjność polskich szkół, nastawienie się na liczne egzaminy i swoistą „punktozę”, zamiast na umiejętności pracy w zespołach, komunikacji czy samodzielności w rozwiązywaniu praktycznych problemów<sup>34</sup>. Wskazuje się również, że w dalszym ciągu, szczególnie w publicz-

<sup>33</sup> K. Piotrowiak, *Szkoły bezrobotnych do likwidacji*, „Dziennik Zachodni” z 11 marca 2010 r.

<sup>34</sup> K. Robinson, *Kreatywne szkoły*, Warszawa 2015.

**Tabela 4. Pozytywne i negatywne aspekty polityki edukacyjnej**

Pozytywne	Negatywne
Boom edukacji wyższej	Likwidacja szkół technicznych i zawodowych
Coraz lepsze wyniki w badaniach PISA	Zbytne umasowienie edukacji i obniżenie jakości
Znajomość języków obcych i technologii informatycznych	Przestarzały model polskiej szkoły (standaryzacja, tłumienie kreatywności, „punktoza”)
Niski odsetek uczniów kończących edukację zbyt wcześnie	Niski udział dorosłych w kształceniu ustawicznym
	Deficyt alternatywnych metod w edukacji
Coraz większy nacisk na umiejętności i miękkie kompetencje	Karta Nauczyciela równa w dół konkurencyjność między nauczycielami
Moda na uczenie się	Brak systemu orientowania zawodowego w szkole

nych szkołach, istnieje deficyt zastosowania alternatywnych metod w edukacji, a nauczyciele niechętnie sięgają po nowe, innowacyjne narzędzia, wspomagające rozwój ucznia.

Problemem polskiego systemu edukacji jest też niewystarczający poziom współpracy szkół średnich z pracodawcami i z podmiotami rynku pracy. Brakuje systemowego rozwiązania połączenia edukacji szkolnej – teoretycznej z praktyczną nauką zawodu w ramach takich rozwiązań jak dualny system kształcenia (Niemcy, Austria) czy *training on the job* (Wielka Brytania, Holandia). W polskiej szkole nie odbywa się w ogóle orientowanie zawodowe i doradztwo kariery. Szkolni doradcy zawodowi to praktycznie fikcja.

Wyzwaniem dla Polski jest podniesienie wskaźników osób dorosłych kształcących się ustawicznie, gdyż w porównaniu z państwami skandynawskimi czy krajami Beneluxu mamy bardzo wiele do zrobienia. Udział osób dorosłych w kształceniu ustawicznym wynosi w Polsce tylko 5%. Zestawienie pozytywnych i negatywnych aspektów prowadzonej polityki edukacyjnej zaprezentowano w tabeli 4.

### Polityka rodzinna

W polityce rodzinnej przez ponad 20 lat nie mieliśmy specjalnych sukcesów poza funkcjonowaniem niskich świadczeń rodzinnych i świadczeń z pomocy społecznej, które adresowane były, z uwagi na kryterium dochodowe, do rodzin ubogich, niepełnych, wielodzietnych, często o niskim statusie społecznym. Wysokość tych świadczeń nie pozwalała jednak na wyjście z ubóstwa, asekurowała tylko przed skrajnym wykluczeniem materialnym. Przez ponad 20 lat transformacji przerzucono na rodzinę wiele zadań, za które wcześniej odpowiadało państwo i jego instytucje. Refleksja

**Tabela 5. Pozytywne i negatywne aspekty polityki rodzinnej**

Pozytywne	Negatywne
Ostatnie 5 lat – przeorientowanie priorytetów na rodzinę	Kryzys rodziny – niska dzietność, wzrost rozwodów, spadek liczby zawieranych małżeństw, kultura singli
Świadczenia rodzinne	Przerzucenie na rodzinę wielu funkcji socjalnych i wychowawczych
Karta Dużej Rodziny	Przez wiele lat stygmatyzowanie rodziny wielodzietnej i niepełnej
Becikowe + wydłużenie urlopu macierzyńskiego	Przez dwie pierwsze dekady brak inwestycji w rodzinę
Programy 500+, Senior+, Maluch+ i inne wsparcia rodziny	Rodzina z dzieckiem niesamodzielnym pozostawiona sama sobie

dotycząca koniecznych inwestycji w rodzinę przyszła dopiero wtedy, kiedy ujawniły się pierwsze symptomy kryzysu demograficznego. Wówczas decydenci uruchomili kilka programów, poprzedzonych zmianami legislacyjnymi, które dedykowane były rodzinom. Do najważniejszych programów ostatnich 6 lat zaliczyć trzeba: Kartę Dużej Rodziny, przygotowywanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego i ministra Władysława Kosiniaka-Kamysza, wprowadzenie świadczenia pieniężnego „becikowego” – jednorazowej zapomogi na każde nowo urodzone dziecko, wydłużenie do roku urlopu macierzyńskiego<sup>35</sup>.

Wyjątkowym z różnych przyczyn i sztandarowym programem na rzecz rodziny jest wprowadzony przez PiS program „Rodzina 500+”, który jest najbardziej hojnym programem na rzecz rodzin ze wszystkich, jakie były realizowane po 1989 r. Program ma się przyczynić z jednej strony do poprawy dzietności w Polsce, z drugiej ma podnieść jakość życia rodzin z dziećmi i zredukować ubóstwo. O ile rzeczywiście dzietność w Polsce jest coraz niższa, gdyż współczynnik dzietności w Polsce w 1990 r. wynosił 2,04%; w 1999 – 1,35%; w 2004 – 1,23%; a w 2015 – 1,33%, to jednak wielu analityków nie jest przekonanych co do tego, czy nakłady 500 zł na każde kolejne dziecko wystarczą jako zachęta do podejmowania decyzji prokreacyjnych. Wielu ekspertów jest zdania, że program powinien zostać inaczej skonstruowany, skoro ma on wspierać funkcje wychowawcze i edukacyjne, a nie wyłącznie konsumpcyjne. Liczne są głosy, które wskazują, że program powinien być powiązany z rozwojem usług i infrastruktury na rzecz rodzin, jeśli ma osiągnąć cele demograficzne, a nie tylko pobudzania gospodarki poprzez zwiększony popyt konsumpcyjny. Dziś wiadomo, z symulacji prze-

<sup>35</sup> A. Durasiewicz, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Warszawa 2012.

prowadzonych przez zespół prof. R. Szarfenberga, że program 500+ przyczynia się znacznie do redukcji ubóstwa skrajnego, zarówno dorosłych, jak i dzieci<sup>36</sup>. Przyszłość pokaże, na ile program ten przyczyni się jako inwestycja w rodzinę. Na razie jest za wcześnie oceniać kompleksowo jego efekty i skutki. W tabeli 5 wskazano aspekty prowadzonej polityki rodzinnej po roku 1989.

### Ochrona zdrowia

Polityka ochrony zdrowia, ze względu na swój wymiar i znaczenie społeczne oraz emocje, które temu towarzyszą, zawsze miała bardzo polityczny charakter. Kolejne rządy wiele obiecywały obywatelom w sprawie wzrostu nakładów na służbę zdrowia i koniecznych reform, które miały służyć lepszej jakości i dostępności usług zdrowotnych<sup>37</sup>. Niewątpliwie, obiektywnie trzeba stwierdzić, że w ciągu ostatnich 25 lat wzrosły nakłady na służbę zdrowia. Jeśli przyjmując wskaźnik – wydatki na zdrowie jako % PKB (w 1990 r. było to 4,9%; w 1999 r. – 5,9%; w 2004 r. – 6,2%; a w 2015 r. – 6,5%), to widać wzrost nakładów na politykę zdrowotną.

Sukcesem polskiej polityki zdrowotnej, ale także lepszej jakości życia wielu obywateli, jest niewątpliwie wyraźny wzrost przeciętnego trwania życia dla kobiet i mężczyzn. W 1990 r. kobieta żyła średnio 75 lat, a w roku 2015 już 82. Mężczyźni z kolei w 1990 r. przeciętnie żyli 66 lat, w 2015 r. było to już 74 lata. Nastąpił także spadek umieralności z powodu chorób układu krążenia z 204 tys. w 1990 r. do 177 tys. w roku 2013.

O postępie polskiego systemu zdrowia może świadczyć fakt, że znacznie zmalała umieralność niemowląt w porównaniu z okresem sprzed 25 lat. W 2015 r. współczynnik zgonów niemowląt wyniósł 4,6‰ – co oznacza, że na każde 1000 urodzeń żywych zmarło około 5 niemowląt (na początku lat 90. XX wieku było to 15 niemowląt, a na początku tego wieku – 8).

Z punktu widzenia rozwiązań systemowych pozytywnie trzeba ocenić fakt, że udało się wprowadzić konkurencyjność w sektorze zdrowia oraz przekształcić wiele publicznych, nierentownych szpitali w spółki, które działają bardziej efektywnie. Coraz lepszy jest też pomiar, monitorowanie i ocenianie sytuacji zdrowotnej ludności w kontekście efektywności i skuteczności polityki zdrowotnej<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> R. Szarfenberg, *Przewidywane skutki społeczne 500+*, op. cit.

<sup>37</sup> Więcej o kontekście międzynarodowym polityki zdrowotnej [w:] C. Włodarczyk, *Współczesna polityka zdrowotna. Wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer, 2014.

<sup>38</sup> M. Osak, *Usługi społeczne w sferze zdrowia – w kierunku prywatnego uczestnictwa* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011, s. 74 i n.

**Tabela 6. Pozytywne i negatywne aspekty polityki zdrowotnej**

<b>Pozytywne</b>	<b>Negatywne</b>
Wydłużenie przeciętnego i przeciętnego dalszego życia	Permanentna reforma służby zdrowia
Spadek śmiertelności niemowląt	Dynamika migracyjna polskich lekarzy
Spadek umieralności z powodu chorób układu krążenia	Długie oczekiwanie do niektórych specjalistów i na określone usługi / zabiegi
Lepszy pomiar, monitorowanie i ocenianie sytuacji zdrowotnej i efektywności	Skutki pracoholizmu i bezrobocia dla zdrowia: stres, depresje, nadużywanie alkoholu, leków, zwiększone ryzyko chorób układu krążenia
Aktywny tryb życia Polaków	Zaniedbania w zakresie zdrowia publicznego (profilaktyka)
	Brak geriatrów i szpitali gerontologicznych, co przy starzejącym się społeczeństwie rodzi poważne zagrożenia

Wiele rzeczy jednak się nie udało. W dalszym ciągu mamy brak mechanizmów badania i upowszechniania wyników procesu leczenia i jego jakości, iluzoryczny wybór placówki przez pacjenta (brak koordynacji), dużą dynamikę migracyjną polskich lekarzy, która zaowocowała deficytem specjalistów w zakresie anestezjologii i intensywnej terapii, medycyny ratunkowej, pediatrii, chirurgii ogólnej, psychiatrii, ortopedii i traumatologii, położnictwa i ginekologii. Brakuje też wielu geriatrów. W efekcie z liczbą 216 lekarzy na 100 tys. mieszkańców zajmujemy ostatnie miejsce wśród krajów UE.

Inne problemy polskiego systemu zdrowia to między innymi dysonans usług płatnych i bezpłatnych i dostępności do nich, „durszlak” finansowania systemu ochrony zdrowia, wiele chorób i zabiegów ma charakter nier refundowanych, nadal istnieją kolejki oczekujących do specjalistów, zła sytuacja w onkologii, zadłużenie szpitali czy niedofinansowanie personelu pomocniczego<sup>39</sup>. Podsumowanie polityki zdrowotnej w okresie przemian zaprezentowano w tabeli 6.

### **Ubezpieczenia społeczne**

Kolejnym niezwykle istotnym segmentem polityki społecznej, szczególnie w kontekście starzejącego się społeczeństwa, są ubezpieczenia społeczne. Przez ostatnie 27 transformacji temat ten był przedmiotem wielu sporów, z uwagi na ogromne koszty systemów ubezpieczeń, a także różne modele proponowanych rozwiązań. Dyskutowany był model integracji

<sup>39</sup> Zob. *Przywództwo w ochronie zdrowia – idee i instrumenty*, A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen-Tynda, Warszawa 2009.

**Tabela 7. Pozytywne i negatywne aspekty prowadzonej polityki ubezpieczeń społecznych**

<b>Pozytywne</b>	<b>Negatywne</b>
Reforma ubezpieczeń chorobowych/wypadkowych z docenieniem znaczenia prewencji	Brak docelowej wizji systemu zabezpieczenia emerytalnego
Reforma systemu orzecznictwa o niezdolności do pracy	Brak dokończenia reformy ubezpieczenia rentowego
Podwyższenie wieku emerytalnego jako dostosowanie do warunków demograficznych	Utrzymanie przywilejów branżowych
	Bardzo niski poziom rozwoju dobrowolnych form ubezpieczeń społecznych

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) z Kasą Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych (KRUS) ze względu na bardzo wysokie koszty dopłat z budżetu państwa do tego drugiego systemu. Ponadto przy okazji reformy systemu ubezpieczeń z roku 1999 stworzono hybrydowy model łączący publiczny system ubezpieczeń z systemem kapitałowym i dodatkowym dobrowolnym. Z modelu tego zrezygnowano za rządów Platformy Obywatelskiej, dowartościowując ZUS kosztem prywatnych funduszy emerytalnych, co spotkało się z szeroką dyskusją na temat przyszłości i wydolności systemów zabezpieczenia społecznego i wysokości naszych emerytur w przyszłości. Podkreślano także fakt rezygnacji przez rząd z umowy społecznej, która została zawarta w 1999 r. przy okazji reformy emerytalnej<sup>40</sup>.

Do pozytywnych zmian w systemie ubezpieczeń można zaliczyć reformę ubezpieczeń chorobowych/wypadkowych z docenieniem znaczenia prewencji, reformę systemu orzecznictwa o niezdolności do pracy, a także w kontekście zmian demograficznych – podwyższenie wieku emerytalnego. Jako deficyt należy wskazać brak docelowej wizji systemu emerytalnego, w dalszym ciągu utrzymywanie wielu przywilejów branżowych i bardzo niski poziom rozwoju dobrowolnych form ubezpieczeń społecznych<sup>41</sup>.

Z uwagi na rosnącą liczbę emerytów i rencistów w Polsce (w 1990 r. było to 7,1 mln osób; a w 2015 r. – 8,86 mln) temat reform systemu zabezpieczenia społecznego będzie z pewnością powracał w najbliższym czasie (tabela 7).

<sup>40</sup> *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.

<sup>41</sup> Zob. W. Koczur, *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Katowice 2010; *Zabezpieczenie społeczne w Polsce – problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Warszawa 2008.



## Problemy i dylematy systemów polityki społecznej

Problemy i dylematy systemów polityki społecznej, które ujawniają się po 27 latach reform i zmian, można sprowadzić do czterech zagadnień – problemów instytucjonalno-prawnych, dylematów związanych ze sposobem finansowania i zarządzania, problemów samorządowej i obywatelskiej polityki społecznej oraz problemów wynikających z nieuwzględniania wiedzy naukowej w procesie realizowanej polityki, którą oferują istniejące ośrodki naukowo-badawcze i dydaktyczne.

Trzeba podkreślić, że mimo ciągłych debat i dyskusji ekspertów z dziedziny polityki społecznej na temat bolączek instytucjonalnych polskich systemów polityki społecznej odnosi się wrażenie, że systemy te są wyjątkowo odporne na zmiany i innowacje i paradoksalnie stoją ciągle w miejscu, pomimo ich permanentnych reform. Być może wynika to z faktu, jak twierdzą J. March i J. Olsen, że generalnie bardzo ciężko jest przekształcać duże, spetryfikowane instytucje, które charakteryzują się ogromnym zbiurokratyzowaniem i „zależnością od szlaku”, przy licznych interesach aparatu biurokracji i dyletanctwie urzędników<sup>42</sup>. Niemniej wydaje się, że po ćwierćwieczu polskich reform systemy polityki społecznej powinny być bardziej elastyczne i otwarte na zmiany. Aby takie systemy można było reorganizować, potrzebne są jednak odpowiednie instrumenty – przede wszystkim długofalowa metastrategia polityki społecznej<sup>43</sup>, która będzie skutecznie realizowana w działaniu, a nie, jak jest do tej pory, strategie ogólne bądź sektorowe, które pozostają głównie na papierze i świetnie nadają się do archiwum, dokumentując aktywność urzędników w wypracowywaniu tych teoretycznych dokumentów. Aby strategie były wdrażane, potrzeba jest wizji, jak polityka społeczna ma być w całości zorganizowana w państwie XXI wieku i jak ją implementować. Tego niestety brakuje, ale jest to spowodowane między innymi brakiem silnego „przywództwa” w polityce społecznej. Ministrami polityki społecznej w ostatniej dekadzie najczęściej byli politycy, niezający się w szczegółach na dziedzinach, którymi kierowali. Często nie mieli oni zupełnie siły przebicia w rządzie, w tym u premiera czy ministra finansów.

Polskie systemy polityki społecznej to systemy nieuczące się, mimo ogromnych inwestycji w rozwój kadr instytucji polityki społecznej w ostatnich 10 latach, między innymi ze środków Europejskiego Funduszu Spo-

<sup>42</sup> J. March, J. Olsen, *Instytucje – organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.

<sup>43</sup> Zobacz też: *Strategie w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009.

lecznego, ale i innych funduszy. Środki europejskie wydatkowane przez ostatnie lata w ramach dużych projektów systemowych w źle działające instytucje tylko petryfikowały złe praktyki i zamiast przyczyniać się do rozwoju i innowacji, utrwały nieefektywne i nieskuteczne sposoby działania. Negatywną cechą polskich systemów polityki społecznej jest kompletny brak wspólnych celów i wspólnych motywacji do kooperatywnego działania. Resorty nie chcą ze sobą współpracować, tworząc swoiste silosy interesów partyjnych lub frakcyjnych, brak jest nawet współpracy między ministerstwami a ich agencjami wykonawczymi lub ośrodkami badawczymi, brak jest koordynacji między instytucjami centralnymi a samorządowymi. Wszystko to powoduje, że polską politykę społeczną, ale także inne polityki publiczne, charakteryzuje pozlepienie i nakładanie się zadań, separatystyczny model organizacji ładu instytucjonalnego (bez współpracy, partnerstwa, nie mówiąc już o integracji systemów, instytucji czy służb społecznych). Podmioty nie widzą się także nawzajem, gdyż brak jest zintegrowanych systemów informatycznych i woli przekazywania sobie danych o beneficjentach poszczególnych służb. Ten deficyt współpracy, partnerstwa i kooperacji między instytucjami i służbami społecznymi skutkuje ograniczonym zaufaniem obywateli do różnorodnych podmiotów polityki społecznej i podważa powagę i legitymację państwa do organizacji systemów polityki społecznej<sup>44</sup>.

Oprócz problemów instytucjonalnych mamy liczne dylematy dotyczące finansowania i zarządzania polityką społeczną. Od kilkunastu lat, wspólnie z prof. J. Auleytnerem, zachęcamy decydentów, aby przyjrzeni się niemieckiemu rozwiązaniu, a najlepiej, aby je wdrożyli w Polsce. System ten polega na stworzeniu centralnego, socjalnego budżetu zadaniowego, w którym transparentnie widać, jakie zadania społeczne wymagają nakładów, w jakiej wysokości i jak te nakłady się zwracają<sup>45</sup>. Brak takiego budżetu i rozproszenie finansów polityki społecznej na budżet państwa, kilkanaście (wszystkich jest kilkadziesiąt) funduszy celowych i składkowych, wyspecjalizowane agencje wykonawcze, budżety samorządów regionalnych i lokalnych, powoduje chaos w zarządzaniu finansami i powielanie się wydatków i świadczeń w wielu systemach i podsystemach. Do tego dochodzą jeszcze

<sup>44</sup> M. Grewiński, wystąpienie „Problemy systemowe polityki społecznej w kontekście integracji usług” podczas warsztatów „Polityka aktywizacji zawodowej i pomocy społecznej w kontekście zintegrowanej pomocy rodzinie” organizowanej przez Biuro Banku Światowego w Warszawie oraz sejmową Podkomisję Stałą do spraw Polityki Społecznej, Warszawa 12 kwietnia 2016 r.

<sup>45</sup> J. Auleytner, M. Grewiński, *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2.

środki zewnętrzne z funduszy unijnych i innych organizacji międzynarodowych. Problemem w Polsce jest także zbyt duża mozaika świadczeń, jaką może otrzymać obywatel z różnorodnych systemów polityki społecznej i w ten sposób może on próbować naciągać państwo na wydatki, które nie są konieczne. Być może należałoby skorzystać z dobrej praktyki z Australii, gdzie dokonano integracji wszystkich świadczeń dla obywatela i stworzono monitorowany jeden transfer socjalny, uzależniony od całościowej sytuacji materialnej i socjalnej obywatela i jego rodziny.

Większość problemów z finansowaniem i zarządzaniem polityką społeczną wynika z oporu instytucji przed zmianami i innowacjami<sup>46</sup>. W Polsce przez ostatnie 27 lat stworzyliśmy reaktywny model instytucjonalny polityki społecznej, a nie proaktywny model usługodawczy. Brak jest koordynacji i sieciowego zarządzania systemami w duchu współpracy, współodpowiedzialności i partycypacji (*governance*). Systemy zarządzania oparte są na nadmiernych procedurach, stworzonych na potrzeby implementacji paradygmatu nowego zarządzania publicznego (*new public management*), a nie na potrzeby konkretnych rozwiązań w kontekście istniejących, rzeczywistych problemów. Można zaryzykować stwierdzenie, że systemy zarządzania zorientowane zostały projektowo na cele/rezultaty, a nie na proces.

Trzecią grupą problemów i dylematów systemowych są kwestie samorządowej oraz obywatelskiej polityki społecznej<sup>47</sup>. Wielu samorządowców zajmujących się polityką społeczną zwraca uwagę na liczne przeregulowania ustawowe, które wskazują na brak zaufania rządzących do jednostek samorządu terytorialnego i NGO. Charakterystyczną cechą jest to, że w Polsce istnieje także bardzo duże zróżnicowanie w świadomości lokalnych decydentów nt. roli i zadań polityki społecznej. Mamy decydentów, którzy świetnie czują temat polityki społecznej, przygotowują strategie, programy, projekty, włączając w ten proces aktywnych obywateli, ale są także samorządy, gdzie z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej nic się nie dzieje – brak jest pomysłów i wiedzy w tym zakresie. Być może jest to spowodowane tym, że w wielu polskich gminach brakuje organizacji pozarządowych i „empowermentu” w lokalnej aktywności obywatelskiej. Samorządowcy zwracają uwagę, że otrzymują coraz więcej zadań w wyniku decentralizacji, ale każdy kolejny wprowadzany instrument, to głównie dodatkowa biurokracja, która nie służy rozwiązywaniu problemów, a jedynie wprowadza kolejną sprawozdawczość lub raportowanie. W wielu miejscach w Pol-

<sup>46</sup> Więcej zob. *Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015.

<sup>47</sup> Zob. M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, *op. cit.*

sce przerost biurokracji lokalnej hamuje rozwój usług. W dalszym ciągu na szczeblu gminnym brak jest, postulowanego od lat przez autora tego artykułu, lokalnego centrum polityki społecznej, które powinno zastąpić niewydolne ośrodki pomocy społecznej<sup>48</sup>. Brakuje także uregulowanego zawodu polityka społecznego, który mógłby być planistą i realizatorem wielu inicjatyw lokalnych w zakresie społecznym. Niestety, istniejący niski prestiż i brak uporządkowania zawodów „społecznych pomagaczy” skutkuje niechęcią młodych ludzi do podejmowania pracy w zawodach związanych z pracą socjalną, usługami opiekuńczymi itp. W Polsce na szczeblach samorządowych brakuje także odwagi, aby eksperymentować i testować innowacyjne rozwiązania wpisane w kontekst większej współodpowiedzialności jednostki i/lub rodziny za sytuację gospodarstwa społecznego (budżety personalne, indywidualne konta świadczeń, indywidualne *vouchery*)<sup>49</sup>.

Osobnym problemem polskiej polityki społecznej jest deficyt rozwiniętych, zindywidualizowanych usług społecznych i niskiej profesjonalizacji służb społecznych<sup>50</sup>. Społeczeństwo polskie w dużej części ma niską świadomość potrzeb w zakresie usług społecznych, a ci, co ją mają, najczęściej nabywają te usługi na rynku komercyjnym, gdyż państwo ich nie dostarcza. Słabo rozwinięte usługi są pochodną niskiej deinstytucjonalizacji polskiej polityki społecznej i nadmiernej wiary w standaryzację (szczególnie standaryzację infrastruktury). Standaryzacja przy wielu zaletach ma jednak także liczne wady, które hamują rozwój usług realizowanych przez mniejsze podmioty, np. organizacje pozarządowe<sup>51</sup>. Polskie usługi społeczne i służby są zdeintegrowane. Powstanie lokalnego centrum polityki społecznej mogłoby pozwolić na połączenie funkcji zarządzania, koordynacji i udostępniania usług społecznych i socjalnych z różnych systemów polityki społecznej. Centrum takie mogłoby zastąpić ośrodki pomocy społecznej i przejąć funkcje systemu pomocy społecznej, polityki rynku pracy, działań na rzecz osób niepełnosprawnych i innych grup społecznych (seniorzy, młodzież, kobiety itd.). Profesjonalne usługi społeczne trzeba realizować przez dobrze przygotowane służby i z tym także jest problem, gdyż brak systemowej wizji rozwoju służb społecznych nie przyciąga najlepszych pracowni-

<sup>48</sup> P. Zawadzki, *Nieefektywny system pomocy społecznej. Koncepcja badań i diagnozy*, artykuł na bazie doktoratu autora, [http://ops.pl/wp-content/uploads/2015/10/artykul\\_p.zawadzki.pdf](http://ops.pl/wp-content/uploads/2015/10/artykul_p.zawadzki.pdf).

<sup>49</sup> Zob. *Innowacyjna polityka społeczna*, op. cit.

<sup>50</sup> Więcej zob. M. Grewiński, *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

ków do pracy w zawodach społecznych<sup>52</sup>. Wysokie wypalenie zawodowe pracowników służb społecznych i brak systemowo stosowanej superwizji i *coachingu*, a także migracja zagraniczna pogłębia tylko kryzys związany z jakością służb społecznych w Polsce. Wiele instytucji pomocy społecznej zgłasza problem deficytu pracowników socjalnych, którzy wybierają pracę za granicą w związku z niskim uposażeniem i brakiem perspektyw rozwoju i awansu zawodowego. Ponadto tradycyjny model kształcenia służb społecznych bez dedykowania studentom i słuchaczom odpowiedniej praktyki i metodyki splota przygotowanie służb bez szerszej refleksji i znajomości alternatywnych metod i technik wsparcia<sup>53</sup>. Jednym z powodów takiej sytuacji jest instrumentalne traktowanie przez ostatnie 27 lat instytucji edukacyjnych, a przede wszystkim podmiotów naukowych i badawczych przez decydentów niezainteresowanych tworzeniem długoterminowych sojuszy z uczelniami. Skutkiem tego jest brak strategicznej współpracy środowisk naukowych z przedstawicielami ministerstwa czy innych agencji wykonawczych. Doradztwo naukowe, wprowadzone na początku lat 90. XX wieku, zostało dosyć szybko wyparte przez doradztwo polityczne na rzecz osób wywodzących się z przybudówek partyjnych, którym brakowało przygotowania naukowego czy analitycznego. Nieliczne są okresy, kiedy w resorcie pracy i polityki społecznej była otwartość na realną a nie pozorowaną współpracę ze środowiskami naukowymi.

## Perspektywy i wyzwania dla polityki społecznej

Analiza polityki społecznej III RP wskazuje na dobre i złe doświadczenia w programowaniu i realizacji strategii i programów socjalnych. Z jednej strony taka perspektywa daje nam możliwość autorefleksji, wskazując na dobre i złe rozwiązania, przez które przeszliśmy, wskazuje także możliwości i perspektywy, ale również zagrożenia na przyszłość. Z pewnością podkreślić należy, że *know how* w zakresie realizacji nowoczesnej polityki społecznej jest już w Polsce. Doświadczenia pierwszej dekady transformacji, a następnie integracja z UE pozwoliły na zebranie różnych doświadczeń.

<sup>52</sup> M. Grewiński, J. Lizut, *Some cases of Integrated Social Services in Poland* [w:] *Society. Integration. Education. Proceedings of the International Scientific Conference May 27<sup>th</sup>–28<sup>th</sup> 2016*, t. IV, Rēzekne 2016.

<sup>53</sup> W Niemczech większość studentów związanych z sektorem służb społecznych w procesie edukacyjnym musi odbyć minimum roczną praktykę ciągłą w instytucji polityki społecznej. Po takiej praktyce student wraca na uczelnię i kontynuuje robienie dyplomu. Jest to jeden z elementów *duale Ausbildungssystem*, który świetnie sprawdza się także w Austrii i Holandii.

Ujawnienie się z jednej strony wielu europejskich, wspólnych problemów społecznych, z drugiej europeizacja i transfer doświadczeń, także przy okazji realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych, pozwoliło na rozwój wielu dziedzin i usług związanych z polityką społeczną, szczególnie w paradygmacie aktywizacji, ekonomii społecznej czy integracji społecznej. W ostatnim czasie polska polityka społeczna została dowartościowana najpierw przez rząd PO-PSL, który wprowadził instrumenty i programy na rzecz rodziny, a w ostatnim czasie przez rząd PIS, który wprowadził swój sztandarowy program 500+. Zresztą nowy rząd w przyjętej narracji bardzo często odnosi się do celów polityki społecznej, co może świadczyć o tym, że sprawy społeczne są niezwykle istotne dla gabinetu premier B. Szydło. Warto byłoby jednak na przyszłość zastanowić się nad lepszym wykorzystaniem środowiska naukowego polityków społecznych [skupionego wokół Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej (PTPS) czy wokół Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPSS)], które mogłoby diagnozować problemy socjalne i poszukiwać najlepszych rozwiązań. Naukowego monitorowania wymaga choćby kwestia skuteczności programu 500+. Środowisko naukowe powinno być również bliżej władz samorządowych i regionalnych centrów polityki społecznej, gdzie można prowadzić liczne badania i analizy problemów społecznych w 16 województwach.

Przyszłość pokaże, jak będzie wyglądała polityka społeczna w Polsce – czy pójdzie ona w kierunku recentralizacji zadań i funkcji, czy też będzie nadal decentralizowana. Unia Europejska i wiele państw członkowskich idą w kierunku deinstytucjonalizacji, integracji usług, wprowadzania modelu *governance* do zarządzania lokalną polityką społeczną<sup>54</sup>. Coraz częściej w procesach decyzyjnych wykorzystuje się powiązanie polityki z podejściem opartym na dowodach naukowych (*evidence based*). Dynamicznie rozwija się perspektywa czy też nowy paradygmat inwestycyjnej polityki społecznej łączący z jednej strony aktywizację, ekonomię społeczną i politykę integracji, a z drugiej skupiający się na przyszłym pokoleniu i odpowiedzialności za kolejne generacje społeczeństwa<sup>55</sup>.

Wyzwaniem dla polskiej nauki o polityce społecznej jest stworzenie możliwości prowadzenia interdyscyplinarnych i międzyinstytucjonalnych badań naukowych, w kontekście wykorzystania całego środowiska badaczy

<sup>54</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, M. Wronka-Pośpiech, *Governance jako nowy paradygmat zarządzania organizacjami realizującymi cele polityki społecznej* [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015, s. 170–190.

<sup>55</sup> M. Grewiński, *Inwestycyjna polityka społeczna. Nowy paradygmat państwa dobrobytu?* [w:] *Praca socjalna wobec wyzwań współczesności*, t. 1, red. E. Bojanowska, M. Kańska, Warszawa 2015.

i naukowców. Z pewnością przydałby się dla środowiska duży, zamawiany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekt dotyczący 100-lecia polskiej polityki społecznej i wyzwań na przyszłość w kontekście możliwych scenariuszy rozwoju<sup>56</sup>. Dydaktyka w zakresie polityki społecznej powinna zostać wzmocniona przez stworzenie zawodu polityka społecznego wraz z obowiązkowym rocznym stażem. Powinna ona służyć na potrzeby praktyki. Uczelnie powinny mieć też znacznie więcej relacji z instytucjami zajmującymi się praktyką polityki społecznej. W dalszym ciągu mamy do czynienia ze słabą komercjalizacją wiedzy naukowej do praktyki i odwrotnie. Politycy społeczni powinni też częściej wypowiadać się w mediach na tematy związane z ich obszarem aktywności, gdyż ostatnie 27 lat pokazało, że media zostały zdominowane przez ekonomistów, którzy w różnym stopniu „czuli” problematykę polityki społecznej. Należy zastanowić się, czy w interesie polskiej polityki społecznej jest zastępowanie tradycyjnej naszej nazwy „polityka społeczna” terminem „polityka publiczna”, zapożyczonym w ostatnich latach z tradycji anglosaskiej, który nie ma jednak polskiego zakorzenienia.

## Bibliografia

- Anioł W., *Europejska polityka społeczna – implikacje dla Polski*, Warszawa 2003.
- Auleytner J., *Czy socjalna gospodarka rynkowa?*, „Tygodnik Ład” nr 18(292) z 6 maja 1990 r.
- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce w okresie zmian ustrojowych. Zbiór rozmów z przedstawicielami świata nauki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.
- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011.
- Auleytner J., *Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej w latach 1924–1948*, [www.ptps.gov.pl](http://www.ptps.gov.pl).
- Auleytner J. i in., *Program 500+. Pod jakimi warunkami program ma szanse na sukces?*, raport Instytutu Innowacji Społecznych im. J. Korczaka, Warszawa 2016.
- Auleytner J., *Przejście od realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej*, „Ethos” ROK, nr 18.
- Auleytner J., *Uwagi o braku polityki społecznej państwa*, „Polityka Społeczna” ROK, nr 11/12(227/228).
- Auleytner J., *W stronę społeczeństwa solidarnego*, wywiad, „Życie Warszawy” nr 131 z 6 czerwca 1991 r.

---

<sup>56</sup> Mowa tu o wspólnym dużym projekcie środowiskowym pt. „100-lecie polskiej polityki społecznej – przeszłość dla przyszłości” – autorem wstępnej koncepcji jest prof. J. Auleytner.

- Auleytner J., Grewiński M., *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2.
- Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Warszawa 2012.
- Dziewięcka-Bokun L., *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce* [w:] *Polityka społeczna – teksty źródłowe*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003.
- Frączkiewicz-Wronka A., Wronka-Pośpiech M., *Governance jako nowy paradygmat zarządzania organizacjami realizującymi cele polityki społecznej* [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Warszawa 2005.
- Grewiński M., *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Grewiński M., *Inwestycyjna polityka społeczna. Nowy paradygmat państwa dobrobytu?* [w:] *Praca socjalna wobec wyzwań współczesności*, t. 1, red. E. Bojanowska, M. Kawińska, Warszawa 2015.
- Grewiński M., *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011.
- Grewiński M., *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014.
- Grewiński M., *Sytuacja dzieci obszaru pogranicza wschodniego*, „Wiadomości Statystyczne” 2000, nr 5.
- Grewiński M., wystąpienie „Problemy systemowe polityki społecznej w kontekście integracji usług” podczas warsztatów „Polityka aktywizacji zawodowej i pomocy społecznej w kontekście zintegrowanej pomocy rodzinie” organizowanej przez Biuro Banku Światowego w Warszawie oraz sejmową Podkomisję Stałą do spraw Polityki Społecznej, Warszawa, 12 kwietnia 2016 r.
- Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Grewiński M., Lizut J., *Some cases of Integrated Social Services in Poland* [w:] *Society. Integration. Education. Proceedings of the International Scientific Conference May 27<sup>th</sup>–28<sup>th</sup>*, 2016, t. IV, Rēzekne 2016.
- Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015.
- Każmierczak T., *Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej* [w:] *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, red. M. Rymśza, Warszawa 2011.
- Klein N., *Doktryna szoku*, Warszawa 2007.



- Koczur W., *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Katowice 2010.
- Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej, red. J. Auleytner, Warszawa 2016.
- Krzyszkowski J., wystąpienie na Kongresie Polityki Społecznej w Warszawie, 13–15 czerwca 2016 r.
- Książopolski M., *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekad*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004.
- Leś E., wystąpienie prezentowane podczas spotkania Narodowej Rady Rozwoju w Kancelarii Prezydenta RP poświęconego polityce społecznej, czerwiec 2016 r.
- March J., Olsen J., *Instytucje – organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
- Osak M., *Usługi społeczne w sferze zdrowia – w kierunku prywatnego uczestnictwa* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.
- Piątek K., *Sprawiedliwość naprawcza jako przestrzeń dla nowej opiekuńczości w ramach lokalnej polityki społecznej* [w:] W. Anioł, R. Bekalarczyk, K. Frysztacki, K. Piątek, *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, Toruń 2015.
- Polityka rynku pracy – w poszukiwaniu polskiego modelu kontraktacji usług*, red. M. Grewiński, Warszawa–Opole 2015.
- Polityka społeczna dziś i jutro – opinie ekspertów*, red. J. Supińska, Warszawa 1999.
- Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.
- Przywództwo w ochronie zdrowia – idee i instrumenty*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen-Tynda, Warszawa 2009.
- Raport z badań. Program Rodzina 500+ w pierwszych miesiącach funkcjonowania w opiniach przedstawicieli rodzin objętych świadczeniami oraz pracowników samorządowych*, oprac. zespół WSP im. Janusza Korczaka w składzie: R. Morawski, M. Szyszka, D. Polakowski, S. Turzańska, J. Golonka-Legut, A. Zasada-Chorab, A. Wąsiński, P. Czech, K. Kratofil, WSP, Katowice 2016.
- Robinson K., *Kreatywne szkoły*, Warszawa 2015.
- Rymśza M., *Reformy społeczne lat 90: próba podsumowania* [w:] *Reformy społeczne – bilans dekady*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004.
- Strategie w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009.
- Superwizja pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak Warszawa 2014.
- Szarfenberg R., *Przewidywane skutki społeczne 500+: Ubóstwo i rynek pracy*, raport Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, Warszawa, 24 stycznia 2017 r.
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne*, t. I–III, Warszawa 1998–2002.

*Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011.

*W stronę aktywnych służb społecznych*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Warszawa 2012.

*Zabezpieczenie społeczne w Polsce – problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Warszawa 2008.