

Ryszard Necel

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

## ZARADNOŚĆ A PRAWA SPOŁECZNE

Artykuł opisuje założenia normatywnych i praktycznych wzorców realizacji praw społecznych w paradygmacie aktywnej polityki społecznej. Teoretyczną ramę analiz stanowi koncepcja obywatelstwa Thomasa H. Marshalla. Odwołując się do niej autor dowodzi, iż w dzisiejszym systemie polityki społecznej zmienia się sposób postrzegania obywatelskich uprawnień, szczególnie w obszarze praw socjalnych. Odpowiedzialne jest za to przyjęcie, jako dominującego, paradygmatu aktywnej polityki społecznej, którego fundamentem jest wspieranie zaradności społecznej obywateli. W dalszej części artykułu autor podejmuje próbę oceny wdrażania idei zaradności w praktyce działań instytucji pomocy społecznej w Polsce. Dostrzega w tym względzie przeszkody na poziomie makro (negatywne tendencje demograficzne), mezo (deficyty w zasobach pomocy społecznej), mikro (przemiany rodziny).

Główne pojęcia: aktywna polityka społeczna; zaradność społeczna; prawa społeczne; obywatelstwo.

### Wstęp

Wspieranie jednostkowej zaradności stało się *ideą fix* zapisaną w dokumentach strategicznych samorządowych polityk publicznych. Również przy projektowaniu usług społecznych organizatorzy wsparcia stawiają sobie za cel aktywizację osób zagrożonych ryzykami socjalnymi. Uprawomocnianie zaradności, jako jednego z podstawowych celów działań instytucji pomocy społecznej, jest częścią szerszych zmian zachodzących w całym systemie polityki społecznej. Za istotną determinantę rozwoju aktywizacyjnego paradygmatu można uznać fundusze Unii Europejskiej, które alokowane były nie w działania osłonowe, ale szeroko pojęte usługi społeczne, w tym przede wszystkim w ich aktywizacyjną formę. Paralelnie za tymi zmianami podążał dyskurs akademicki, gdzie paradygmat aktywnej polityki społecznej zyskał nie tylko rozgłos i uznanie części środowiska polityków społecznych, ale spotkał się też z ostrą polemiką na gruncie krytyki neoliberalizmu.

Refleksja nad założeniami aktywnej polityki społecznej jest lekcją dobrze odrobioną przez ekspertów z dziedziny pracy socjalnej i polityki społecznej oraz

akademików z obszaru nauk społecznych, dlatego też pozostawiam ją na marginesie niniejszych rozważań. W artykule podjęta zostanie zaś próba oceny wdrażania idei zaradności w praktykę działań instytucji pomocowych. Użyteczna w tym względzie będzie koncepcja obywatelstwa Thomasa Marshalla z proponowanym trójpodziałem praw społecznych, a termin obywatelstwo posłuży mi do określenia szerszych ram analitycznych dla prowadzonych rozważań. W drugiej części artykułu podejmę próbę odpowiedzi na główne pytanie problemowe, to znaczy: w jaki sposób realizowane są prawa społeczne jednostki w warunkach ideologicznych założeń aktywnej polityki społecznej? Instytucjonalizacja nowego paradygmatu napotyka na wiele barier – przedstawiam je w ostatniej części opracowania – problemy te są na tyle poważne i ujawniają się w tak wielu obszarach, że stawiam tezę, iż paradygmat aktywizacyjny nie jest dominującym w polskim systemie pomocy społecznej.

### Obywatelstwo a polityka społeczna

W potocznym rozumieniu obywatelstwo ma niewielki związek z polityką społeczną. Z pierwszą z wymienionych kategorii wiążą się takie słowa-klucze jak: podmiotowość, aktywizm, poczucie sprawstwa, możliwość politycznego wpływu. Polityka społeczna konotuje zaś z całym spektrum problemów społecznych. Jeszcze do niedawna cały system określano mianem „opieki społecznej”, a osoba potrzebująca zasługiwała w najlepszym razie na miano klienta, a częściej stosowano przydomek „podopiecznego”. Działania pomocowe oceniano jedynie z perspektywy wysokości transferów finansowych oraz jakości i dostępności usług socjalnych (Księżopolski 2013: 26–27). Jednak, podobnie jak w większości sfer życia społecznego, tak i w tym przypadku oczywistość myślenia potocznego sprowadziłaby nas na manowce. Te dwa jakże ważne pojęcia: obywatelstwo oraz polityka społeczna są przedmiotem zainteresowania na kilku poziomach socjologicznej eksploracji.

Po pierwsze, obywatelstwo postrzega się w kontekście podmiotowego sprawstwa jednostki zaangażowanej w działania pomocowe. Krytyka tradycyjnych państw dobrobytu datowana w Europie Zachodniej od lat siedemdziesiątych XX wieku, nie była tylko wynikiem fiskalnych problemów z realizacją rozbudowanych programów socjalnych, ale też próbą redefinicji roli obywatela i wspólnot lokalnych w systemie publicznej pomocy społecznej. Istotę nowego paradygmatu opartego na indywidualnej i grupowej zaradności dobrze opisuje Jerzy Krzyszkowski: „Chodzi o budowę zabezpieczenia społecznego według zasady indywidualnego zarządzania ryzykiem, czyli skupieniu się na osobistym doświadczeniu i tożsamości jednostki, tworzeniu sieci interakcji społecznych, wsparcia grup samopomocowych oraz budowie porozumień społecznych, nie

tylko międzyklasowych, ale międzygeneracyjnych” (Krzyszkowski 2015: 83). W centrum działań pomocowych nie jest zatem klient polegający na gwarancjach państwa, ale aktywny obywatel oraz podmioty wywodzące się z obywatelskiej wspólnoty, korzystający z indywidualnych zasobów swojej zaradności oraz kapitałów lokalnej społeczności.

Obywatelstwo ujęte z perspektywy podmiotowych działań jednostki lub grup staje się obszarem, na którym różnymi metodami podejmuje się próbę negocjacji obywatelskich uprawnień (Dean 2013). Jest to propozycja nowej koncepcji obywatela, który nie może być jedynie biernym beneficjentem praw, ale partnerem w dialogu z organizatorami i dostarczycielami usług społecznych (Johansson i Hvinden 2013: 47). Obywatelstwo rozumiane jest tu jako sprawczość, aktywność, możliwość reformy obecnego systemu według własnych preferencji i potrzeb. Ta pokrótce zarysowana wizja obywatelstwa zmienia zasadniczo paternalistyczną relację między obywatelem a państwem opiekuńczym w partnerski dialog. Niektórzy badacze tę wizję obywatelstwa obudowują koncepcją całościowej przemiany społeczeństwa wieszcząc ewolucję *welfare-state* w *welfare-agency* (Johansson i Hvinden 2013: 47), czy w demokrację stowarzyszeniową (Powell 2010).

Dopełnieniem opisu obywatelstwa opartego na fundamencie odpowiedzialności i zaangażowaniu lokalnych aktorów społecznych jest podkreślenie znaczenia kapitału społecznego, a więc zaufania ufundowanego na więziach międzyludzkich, wartościach społecznych i normach (Wódz 2011). Nie jest konieczne przytaczanie założeń kapitału społecznego, gdyż jego koncepcje dobrze ugruntowały się w refleksji socjologicznej między innymi dzięki pracom Roberta Putnama (1995, 2008), Jamesa Colemana (1990) czy Francisa Fukuyamy (1997). Jarosław Działek dokonując rekapitulacji różnych ujęć teoretycznych kapitału społecznego podkreśla, że jego istota zawsze opiera się na relacji, powiązaniu z innymi bytami społecznymi. Jak pisze autor: „W klasycznych ujęciach kapitału społecznego analizowano dwa poziomy – jednostek i zbiorowości. W skali mikro kładziono nacisk na zasoby, które człowiek może zmobilizować dzięki sieciom osobistych powiązań. W skali mezo (społeczności lokalnych) i makro (regionów, państw) kapitał społeczny – umiejscowiony również w sieciach powiązań – rozumiano raczej jako zasoby całej wspólnoty, z których jako całość może czerpać korzyści” (Działek 2011: 106). Również dla organizacji działań pomocowych państwa kapitał ma znaczenie zarówno z perspektywy jednostkowych aktywności w sieciach wsparcia społecznego, jak i w skali makro, a więc możliwości tworzenia odpowiednich warunków, inaczej sprzyjających kontekstów społeczno-politycznych, do zaangażowania jednostki w sferę publiczną. W powyższe rozważania dobrze wpisują się trzy strategie polityki społecznej wobec kapitału społecznego wyróżnione przez Marię Theiss (Theiss 2012: 45). Pierwsze podejście jest defetystyczne i akcentuje problem więzi społecznych

osób ubogich, które przyczyniają się do ich deprywacji, a w konsekwencji wykluczenia społecznego. Druga perspektywa kieruje nas w stronę zaradności społecznej wewnątrz wspólnoty doświadczanej ubóstwem, co autorka tłumaczy w następujący sposób: „skoro osoby, żyjące w biedzie nie posiadają powiązań typu pomostowego z członkami wyższych klas (z ludźmi bardziej zamożnymi, wykształconymi i wpływowymi, i nie mogą tych kontaktów *kapitalizować*) powinny działać dla wzmocnienia samopomocowych więzi w obrębie grup osób podobnych sobie” (Theiss 2012: 45). Wreszcie trzecia strategia najbardziej idealistyczna, podkreśla rolę obywatelskiej wspólnoty, która ufundowana na zaufaniu społecznym i silnych więziach jest w stanie rozwiązywać problemy społeczne doświadczane w jej obrębie.

Trzeci z wyróżnionych przeze mnie związków między obywatelstwem a polityką społeczną wywodzi się z koncepcji Thomasa Marshalla. Szczegółowo odniosę się do niej w kolejnym rozdziale artykułu, w tym miejscu podkreślę jedynie jej istotę, która zasadza się na przekonaniu, iż obywatelstwo to określone prawa cywilne, polityczne i społeczne, ale też związane z nimi zobowiązania – głównie o charakterze fiskalnym. Jest to statusowa wizja obywatelstwa, która czyni z jednostki wieloobywatela (Raciborski 2011: 53). Można ją określić mianem perspektywy bardziej statycznej niż dynamicznej, gdyż obywatelstwo ujawnia się tu w równości posiadanych przez jednostkę praw. Z perspektywy polityki społecznej własnością obywatelstwa jest egalitaryzm w dostępie do uprawnień, założenie to jednak zaciemnia obraz faktycznie realizowanych dziś polityk obywatelskich. Trudno w tym miejscu nie zgodzić się z Jackiem Raciborskim, który twierdzi, iż tzw. wieloobywatel jest wciąż koncepcją oczekującą na praktyczną realizację: „pełne, kompletne obywatelstwo, zamiast być czynnikiem zrównującym, kompensującym nierówności nieuchronnie wytwarzane przez rynek (Marshall 1950, Barbalet 1993), wzmacnia i konserwuje nierówności, stając się samodzielnym źródłem uprzywilejowania” (Raciborski 2011: 49). Refleksja migracyjna od lat osiemdziesiątych XX wieku dobrze problematyzuje nierówności w dostępie do obywatelstwa (zob. Joppke 2010). Użyteczna w tym kontekście jest kategoria „denizen” (Bolaffi, Bracalenti, Braham, Gindro 2003: 67–68) używana na określenie tej grupy imigrantów, którzy z racji wieloletniej rezydencji posiadają wiele uprawnień socjalnych, cieszą się też swobodą stylu życia, przekonań, jednak pozbawieni są praw politycznych. Analizując zagadnienie współczesnego obywatelstwa, trzeba zatem pamiętać, iż nadanie uprawnień socjalnych nie jest wystarczającym czynnikiem integrującym, jak chciałby to widzieć Marshall, szczególnie w państwach zróżnicowanych etnicznie.

Reasumując, wyróżniłem trzy zasadnicze sposoby postrzegania obywatelstwa z perspektywy polityki społecznej. Dwa pierwsze ujmują zjawisko w perspektywie podmiotowego sprawstwa i aktywizmu głosząc, iż współcześnie skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych wymaga po pierwsze zwiększenia roli

podmiotów niepublicznych w realizacji zadań socjalnych państwa (perspektywa podmiotowych działań jednostki), po drugie stworzenia warunków do zaangażowania jednostek w sieci wsparcia społecznego (perspektywa kapitału społecznego). Kolejna perspektywa akcentuje obywatelstwo jako podmiotowość socjalną (Nowak 2015: 21) skoncentrowaną na gwarancjach uprawnień obywatelskich, w tym praw społecznych oraz ich sprawiedliwej, a więc równościowej, redystrybucji.

### Obywatelstwo a polityka społeczna – pytania problemowe

Powyższe próba wyróżnienia pól problemowych na styku obywatelstwa i polityki społecznej była w mojej ocenie zabiegiem koniecznym, gdyż inspirują one do stawiania pytań, na które teoretycy polityki społecznej wciąż szukają satysfakcjonującej odpowiedzi. Każdy sposób konceptualizacji obywatelstwa wiąże się zatem z szeregiem wątpliwości, które nie pozwalają na bezpośrednią implementację ideowych założeń w rzeczywistość życia społecznego.

Na przykład obszar instytucjonalnych analiz sprowadza się do następującego dylematu: jaka jest rola państwa w realizacji zadań socjalnych? Już na początku lat dziewięćdziesiątych pytanie w podobnym duchu zadała Jolanta Supińska zastanawiając się nad tym, kto powinien prowadzić politykę społeczną, słusznie określając to zagadnienie mianem superdylematu polityki społecznej (Supińska 2014: 266).

Wiążąc obywatelstwo z socjologicznymi koncepcjami kapitału społecznego istotne są pytania o jego funkcjonalny wymiar. Theiss kwestię tę problematyzuje w następujący sposób: „jakie, istotne dla polityki społecznej, role pełni on jako zasób – zarówno na poziomie jednostek i gospodarstw domowych, jak i społeczności; jakie korzyści i zagrożenia się z nim wiążą?” (Theiss 2012: 8). Istota tak formułowanych pytań wynika z przekonania, iż zachowania obywatelskie zależne są od wysokiej jakości więzi społecznych i zaufania, te zaś stanowią o stabilności podstawowych wzorów interakcji między ludźmi i ich przewidywalności. W tym miejscu należy zadać pytanie odnoszące się do praktyki działań pomocowych, a mianowicie, jakie metody są skutecznym narzędziem generowania tak rozumianego kapitału społecznego oraz gdzie tkwi potencjał jednostek i społeczności w tworzeniu tych zasobów? Biorąc jednocześnie pod uwagę fakt, iż nie każda forma kapitału daje efekt w postaci rozwoju obywatelstwa (Poławski 2011).

Również obywatelstwo w perspektywie posiadanych praw społecznych rodzi szereg pytań problemowych. Wszystkie one sprowadzają się do kwestii społecznej sprawiedliwości, jej klasyczną już dziś teorię przedstawił John Rawls w książce *Teoria sprawiedliwości* (Rawls 1994). Nie ma możliwości

przedstawienia w tym miejscu całej złożoności koncepcji Rawlsa, jednak jej istotę filozof wyklada formułując pierwszą zasadę sprawiedliwości, która brzmi następująco: „Każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerszego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich” (Rawls 1994: 414). Etyka egalitaryzmu w redystrybucji podstawowych zasobów jest wizją upowszechnianą nie tylko przez filozofów, ale też niektórych ekonomistów. Thomas Piketty trafnie problematyzuje tę kwestię w dwóch zasadniczych wymiarach. Po pierwsze – jak zastanawia się autor *Kapitału w XXI wieku*: „dokąd ma zmierzać równość praw?” (Piketty 2015: 593), czy mają one obejmować jedynie dorobek państwa opiekuńczego XX wieku: powszechną edukację, równość w dostępie do opieki zdrowotnej, prawo do emerytury. Czy wraz ze zmianą stylów życia, rosnącym bogactwem społeczeństw, ale też ujawnianiem się coraz to nowych ryzyk socjalnych, powinniśmy rozszerzać katalog praw społecznych, na przykład o prawo do kultury, w tym dostępu do Internetu, mieszkania, podróży itp. (Piketty 2015: 593). O ile większość stawianych wcześniej pytań pozostawić trzeba w formule wciąż otwartej, o tyle w tym przypadku można za Pikettyem pokusić się o dość satysfakcjonującą na pierwszy rzut oka odpowiedź: „Należy więc o tyle poszerzyć prawa fundamentalne i dostępne dla wszystkich korzyści materialne, o ile leży to w interesie tych, którzy mają mniej praw i stoją wobec gorszych warunków życiowych” (Piketty 2015: 593). Dodajmy, iż taka logika myślenia zgodna jest z drugą zasadą sprawiedliwości cytowanego już wcześniej Rawlsa, który postuluje, aby nierówności były najbardziej korzystne dla kategorii obywateli w najtrudniejszej sytuacji socjalnej, co głosi sformułowana przez niego „druga zasada sprawiedliwości” (Rawls 1994: 416). Na poziomie ogólnej, abstrakcyjnej logiki praw, powyższa zasada nie budzi zastrzeżeń, jednak problemu przysparza jej praktyczne zastosowanie w konkretnych kontekstach historycznych i gospodarczych. Jest to pytanie o to, w jaki sposób przebiega instytucjonalizacja praw socjalnych oraz w jakich warunkach można się o nie ubiegać? Należy również zastanowić się, jak dalece aktywna polityka społeczna głosząca społeczną zaradność jest faktycznie realizowanym programem polityki publicznej, nie zaś tylko obietnicą systemowej zmiany, zapisanej w strategiach i programach działań, wciąż jednak czekającą na realizację w praktyce działań pomocowych.

### **Prawa społeczne w koncepcji Marshalla**

Zagadnienie obywatelstwa i praw obywatelskich obecne jest w refleksji nad systematami pomocy społecznej od ponad półwiecza. Punktem odniesienia czy inspiracją, nie zawsze wyrażaną *explicite*, dla kolejnych pokoleń socjologów, politologów, polityków społecznych czy, szerzej, badaczy przemian

demokratycznych państw opiekuńczych, jest socjologiczna koncepcja obywatelstwa Marshalla. Zanim jednak przejdę do omówienia istoty praw społecznych warto wskazać na ich dwojaki związek z zaradnością społeczną. Z jednej strony prawa społeczne należy postrzegać jako prawa wyjściowe obejmujące szeroki katalog uprawnień od transferów finansowych po dostęp do usług społecznych, w tym: zdrowotnych, edukacyjnych, opiekuńczych. Gwarantują one jedynie minimum socjalne, ale są również wstępnym kapitałem rozwoju zaradności obywatelskiej. Z drugiej strony zaradność społeczna, szczególnie w sytuacji kryzysu socjalnego, staje się jednym z uprawnień definiowanych poprzez prawo do samostanowienia, rozwijane w pracy socjalnej w duchu *empowerment*. Zasygnalizowane w tym miejscu relacje między zaradnością a prawami społecznymi odwołują się do koncepcji obywatelstwa Marshalla, która to stanowić będzie teoretyczną ramę prowadzonych dalej analiz.

Ten brytyjski socjolog w opublikowanym w 1949 roku artykule pod tytułem *Citizenship and social class* postrzega obywatela nie tylko jako podmiot praw cywilnych i politycznych, ale jego zdaniem pełnia obywatelstwa realizuje się wówczas, gdy społeczeństwo jako wspólnota objęte jest również prawami społecznymi (Johansson i Hvinden 2013: 42). Obywatelstwo definiował on jako status, który zrównuje wszystkich nim obdarzonych w posiadanych prawach i obowiązkach (Marshall 2009: 149–150). Składową obywatelskiego statusu są trzy typy praw: cywilne, polityczne i społeczne. Prawa cywilne tworzą porządek prawny oparty na fundamencie jednostkowej wolności i równości wobec prawa. Podstawą swobód obywatelskich jest zatem wolność słowa, myśli i wyznania. Regulują one również normy funkcjonowania społeczeństw na poziomie sądownictwa – prawo do uczciwego procesu czy ekonomii – prawo własności i zawierania umów oraz prawo do pracy. Grupa praw politycznych obejmuje w swojej istocie czynne i bierne prawo wyborcze, a więc możliwość wyboru tych, którzy prawo ustanawiają, jak również stanowią one gwarancję uprawnień do uczestnictwa w sprawowaniu demokratycznej władzy.

Wreszcie są również prawa społeczne, których sens Marshall wyjaśnia w następujący sposób: „pełen zestaw praw, zaczynając od prawa do odrobiny ekonomicznego dobrobytu i bezpieczeństwa aż do możliwości pełnego uczestnictwa w kulturze i do życia jako cywilizowana jednostka zgodnie z dominującymi w społeczeństwie standardami” (Marshall 2009: 149). Ta dość ogólna definicja wpisuje się w to, co dzisiaj rozumiem przez pojęcie minimum socjalnego. Można zatem przyjąć, iż prawa społeczne gwarantują jednostce funkcjonowanie na minimalnie godziwym poziomie życia, co oznacza możliwość reprodukcji sił witalnych, ale również posiadania i wychowania potomstwa czy utrzymania więzi ze społeczeństwem (Deniszczuk i Sajkiewicz 1997).

Rozwój praw obywatelskich miał, zdaniem Marshalla, charakter ewolucyjny. W XVIII wieku mamy do czynienia z rozwojem uprawnień cywilnych, czego

przykładem jest spuścizna rewolucji francuskiej. Następnie w XIX wieku kolejne kategorie obywateli walczą o pełnię praw politycznych. Ubiegłe stulecie to postęp przede wszystkim w zakresie praw społecznych, które gwarantowane były wraz z rozwojem koncepcji państwa dobrobytu (Marshall 2009: 149). Zgodnie z koncepcją Marshalla porządek rozwoju od praw cywilnych przez polityczne do społecznych nie był przypadkowy. Otóż praw politycznych nie zdobędziemy, jeśli nie ubiegamy się o nie jako jednostka wolna, a więc ciesząca się swobodami cywilnymi. Co za tym idzie, dopiero obywatel polityczny i cywilny ma mandat do walki o zapewnienie minimum socjalnych uprawnień. W tym kontekście Mitchell Cohen stawia retoryczne pytanie wskazujące jednak na ciąg przyczynowo skutkowy w rozwoju statusów obywatelstwa: „kiedy każdy obywatel jest równy wobec prawa i ma możliwość wyboru tych, którzy prawo stanowią, to czy nie powinien być również wystarczająco przygotowany, kompetentny i bezpieczny [pod względem socjalnym – przyp. Autora], aby móc w pełni cieszyć się pełnią swobód i wypełniać związane z nimi zobowiązania?” (Cohen 2010: 82). Powyższy cytat świadczy nie tylko o ewolucyjnym rozwoju obywatelstwa, ale akcentuje też nierozzerwalny związek jego poszczególnych składowych. Tomasz Kaźmierczak rekapitułując koncepcję Marshalla pisze wręcz, iż prawa społeczne są „prawami obywatelskimi drugiego rzędu: tj. uzupełniającymi” (Kaźmierczak 2006: 29) podkreślając, że o ile prawa cywilne i polityczne ujawniają się w obywatelskiej partycypacji, o tyle prawa społeczne czynią ten aktywizm możliwym.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu warto podkreślić jeszcze jedną istotną właściwość praw obywatelskich. Otóż wszystkie one podlegają procesom instytucjonalizacji. To państwo i powołane w jego ramach instytucje nie tylko stoją na straży ich respektowania, ale również są odpowiedzialne za ich powszechność i równość. Nie budzi to wątpliwości w przypadku praw cywilnych i politycznych, gdzie łatwo określić można prerogatywy państwa oraz określić granicę jego interwencji. Jednak w przypadku spraw społecznych sytuacja jest trudniejsza, co Kaźmierczak wyjaśnia następująco: „O ile powszechność praw cywilnych i politycznych jest łatwo osiągalna, o tyle powszechność praw społecznych – nie, bowiem bezpieczeństwo socjalne nie ma charakteru formalnego w takim sensie jak prawa cywilne (równość wobec prawa). Ponieważ usługi społeczne muszą być szyte na miarę indywidualnych potrzeb, idea powszechnych praw społecznych, jak powtarza Barbalet za Maksem Weberem, pozostaje amorficzna” (Kaźmierczak 2006: 28).

Niektóre z praw społecznych tracą swoją legitymizację, bowiem w dynamicznie zmieniających się kontekstach społeczno-politycznych i gospodarczych, w jakich funkcjonuje współczesny człowiek, rodzą się coraz to nowe ryzyka społeczne, inne potrzeby, tym samym też prawa nabierają na znaczeniu, a – co za tym idzie – zmienia się też istotność agendy praw społecznych.



Aparat współczesnych państw demokratycznych nie jest na tyle responsywny, aby móc uchwycić wszystkie z dokonujących się procesów społecznych i wyciągnąć z nich wnioski w formie ustanowienia odpowiednich praw społecznych. Z drugiej jednak strony instytucje państw, z większymi i mniejszymi sukcesami, dążą do regulacji kolejnych obszarów problemowych realizując w ten sposób swoją administracyjną władzę. W tym kontekście Anne-Mette Magnussen zwraca uwagę na szereg zjawisk negatywnych związanych z nadmierną jurysdykcją w obszarze polityk społecznych państwa jak chociażby: klientelizm, paternalizm, czy ogólnie rzecz ujmując postępującą kontrolę społeczną realizowaną wobec obywatela (Magnussen i Nilssen 2013: 238).

Reasumując, prawa społeczne są fundamentem obywatelstwa w dwóch zasadniczych wymiarach. Po pierwsze, status obywatelski realizowany na kanwie praw cywilnych (wolność wypowiedzi) czy politycznych (swoboda działań sfery publicznej) rozwija się w sytuacji, gdy jednostka jest beneficjentem praw społecznych gwarantujących jej, chociaż na minimalnym poziomie, poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Ubóstwo czy, szerzej, niemożność realizacji potrzeb socjalnych, silnie wiąże się z brakiem zaangażowania w sferę społeczną i polityczną (Tarkowska red. 2000; Palska 2002). Po drugie, prawa społeczne podlegając procesom instytucjonalizacji wyznaczają ramy jednostkowej aktywności i tym samym mają wpływ na kształt i jakość współczesnego obywatelstwa (Magnussen i Nilssen 2013). Ta ostatnia konstatacja wprowadza nas w kolejny problem, który można sprowadzić do pytania: w jakich warunkach rozwijają się prawa społeczne w Polsce?

### **Uwarunkowania realizacji praw społecznych**

Mimo gwałtownie zachodzących przemian idei *welfare-state* w praktyce funkcjonowania demokratycznych społeczeństw przekonanie o triadzie praw obywatelskich jest wciąż aktualne. W żadnej mierze nie świadczy to jednak o tym, iż problem obywatelstwa, w tym gwarancji praw społecznych, można odstawić na boczny tor socjologicznych dociekań, jako odrobioną już lekcję demokracji. Wręcz przeciwnie, obecnie zmienia się sposób postrzegania obywatelskich uprawnień, szczególnie jeśli mówimy o kwestiach socjalnych. Zmieniają się również uwarunkowania ich realizacji na poziomie makro (przemiany funkcji opiekuńczej państw), mezo (reformy instytucji pomocowych i otwarcie na międzysektorową współpracę), mikro (zmiany w metodach pracy socjalnej).

W tym miejscu należy podkreślić, iż większość systemowych zmian (a więc zaplanowanych i instytucjonalnych) zachodzących w obszarze polityk społecznych realizowanych jest w ramach paradygmatu aktywnej polityki społecznej. W literaturze przedmiotu założenia tej koncepcji zostały już dobrze opisane, nie

ma zatem większego sensu poznawczego, aby je w tym miejscu rekapitulować. Pomijając zatem opis systemowych założeń aktywnej polityki społecznej podkreślę jedynie ten aspekt, który kształtuje współczesne rozumienie obywatela i gwarancji praw obywatelskich. Mianowicie, jak piszą Arkadiusz Karwacki i Marek Rymsza: „zmienia się aksjonormatywna podstawa polityki społecznej; następuje zmiana wizji ładu zbiorowego, który polityka ta ma urzeczywistniać. APS opiera się na wizji ładu zbiorowego, której fundamentem jest samorządność i odpowiedzialność obywatelska” (Karwacki i Rymsza 2011: 30).

Aktywną politykę społeczną rozumieć należy jako propozycję systemowej, całościowej zmiany dotychczasowego modelu państwa socjalnego w zakresie realizowanych celów, strategii ich osiągnięcia, jak również sposobów postrzegania beneficjentów pomocy społecznej. W każdym z wyżej wymienionych obszarów słowem-kluczem wyjaśniającym istotę nowego paradygmatu staje się zaradność społeczna. Jeżeli chodzi o cel aktywnej polityki społecznej, to sprowadza się on do wspierania zaradności na rynku pracy. Beneficjentem wsparcia są zatem ci, którzy wykazują potencjał zmiany swojej sytuacji zawodowej, tak więc w pierwszej kolejności bezrobotni zdolni do pracy, w drugiej osoby gotowe ową zdolność nabyć lub przywrócić (Rymsza 2007: 14). Zaradność społeczna jest jednak zobowiązaniem nakładanym zarówno na obywatela, jak i na państwo. Z jednej strony system oczekuje prozatrudnieniowej postawy, z drugiej pomaga skutecznie wykorzystywać potencjał ludzki realizując politykę aktywizacji wobec określonych kategorii obywateli (Morel, Palier i Palme 2015: 2) – ludzi młodych, absolwentów szkół, kobiet powracających z urlopów macierzyńskich, osób powyżej pięćdziesiątego roku życia itp. Obowiązki obywateli kompensowane są zatem prerogatywami instytucji sprowadzając je do zasady głoszącej, że państwo ma ważną rolę do odegrania w ułatwianiu uczestnictwa w rynku pracy. Niezależnie zatem, czy akcent jest położony na realizatorów czy beneficjentów działań pomocowych, cel aktywnej polityki można określić hasłem zatrudnialność, pod którym kryje się zdolność (*ability*) do podjęcia zatrudnienia (*employment*) czy, szerzej – pracy zarobkowej, utrzymania się w niej i – ewentualnie – do jej zmiany (Kaźmierczak 2014: 176). Jest to zatem orientacja na takie wartości jak podmiotowość, aktywizm, poczucie sprawstwa, których realizacja ma się odbywać poprzez uczestnictwo w rynku pracy.

Celu aktywnej polityki społecznej nie można zredukować jedynie do podnoszenia zdolności zatrudnieniowej osób bezrobotnych, byłoby to daleko posunięte i nieuprawnione uproszczenie. Otóż zaradność należy również postrzegać w kontekście rozwoju orientacji prozatrudnieniowych, czy inaczej postaw przedsiębiorczych, wśród kategorii osób na stałe wykluczonych z rynku pracy z przyczyn niepełnosprawności, uzależnień, bezdomności lub innych dysfunkcji determinujących długookresowy brak aktywności ekonomicznej. Służą temu programy określane w koncepcji APS jako programy reintegracji

społeczno-zawodowej (Rymsza 2011: 14). Ich praktyczna realizacja odbywa się w przedsiębiorstwach społecznych, które dają trening kompetencji społecznych, ale również przez wspólnotowe formy zarządzania uczą postaw przedsiębiorczości i budują świadomość reguł rynkowej gry. W polskim systemie pomocy społecznej najsłabszym ogniwem jest w tym kontekście zapewnienie systematyczności i ciągłości wsparcia (Frieske 2004: 27).

Aktywna polityka społeczna zmienia również warunki, na jakich gwarantuje się dostęp do praw społecznych. Jest to odwrót od propozycji głoszonych przez Marshalla, który opowiadał się za tym, aby minimum praw socjalnych przysługiwało jednostce bez względu na jej status społeczno-ekonomiczny. We współczesnych społeczeństwach zachodnich to relacja zatrudnienia, albo ciągła gotowość wejścia w nią, warunkuje dostęp do praw społecznych. W tym miejscu wymienię na gruncie polskiego reżimu socjalnego kilka przykładów, które w mojej ocenie dobrze oddają istotę tych przemian: prawo do urlopu wypoczynkowego, prawo do przyszłych świadczeń emerytalnych, prawo do korzystania z instytucji opieki wobec małoletnich dzieci (przedszkola, żłobki). Warto jednak podkreślić, iż związek między zaradnością na rynku pracy a dostępem do uprawnień nie jest nierozzerwalny. Wręcz przeciwnie współczesne nam zjawisko upowszechniania pozapracowniczych form zatrudniania prowadzi do sytuowania osób pracujących na marginesie rynku pracy, co w konsekwencji prowadzi do niewielkiego zabezpieczenia socjalnego osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne (Szczygielska 2015: 150). Prekariat, kategoria coraz częściej wykorzystywana do opisu tej kategorii obywateli (Standing 2014, 2015; Urbański 2014), którzy poza uprawnieniem do pracy nie mają gwarancji, a nawet obietnicy, praw socjalnych, jest fenomenem udowadniającym, że zaradność społeczna nie w każdych warunkach jest prostym antidotum na wykluczenie i marginalizację społeczną.

Zmienia się również sposób postrzegania osób potrzebujących wsparcia. Beneficjentem usług społecznych realizowanych w duchu aktywnej polityki społecznej ma być osoba zaradna społecznie, wyjątkiem są w tym względzie usługi opiekuńcze, a więc wykazująca chęć zmiany swojej sytuacji życiowej, czy to na poziomie deklaracji, czy już podjętych aktywności. Zaradny obywatel musi być świadomy nie tylko swoich potrzeb, ale też deficytów, ponadto potrafi on właściwie definiować swoje cele życiowe i strategie ich efektywnej realizacji. Przykładem wysokich oczekiwań względem samopoznawczych kompetencji beneficjentów wsparcia, jest scenariusz kontraktu socjalnego, gdzie pracownik socjalny negocjując jego zapisy ma za zadanie uchwycić z klientem jego mocne strony, ograniczenia, ale też określić stawiane cele (w formie celu głównego i jego uszczegółowień). Podobnie rzecz się ma w przypadku Indywidualnych Planów Działań (IPD) jako narzędzia diagnostycznego w realizacji usług aktywizacji zawodowej, gdzie również oczekuje się swoistej zaradności

w samodiagnozie. Weźmy przykład IPD realizowanego w ramach projektu PFRON, gdzie beneficjent proszony jest o ocenę swoich szans zawodowych wraz z uzasadnieniem, ma również zidentyfikować deficyty w zakresie wiedzy i umiejętności oraz określić swoje potrzeby (Necel 2014). Stawianie w centrum działań aktywizacyjnych osób zaradnych, zdolnych do samodiagnozy, świadomych swych potrzeb, powoduje, że wiele programów aktywizacyjnych jest kierowanych do „wysokojakościowych” beneficjentów, którzy postawą aktywizmu, przynajmniej deklarowanego, rokują ukończenie projektu, co przekłada się na sukces organizacji świadczącej wsparcie.

Reasumując, powyżej podjąłem próbę zarysowania zmian, jakie zachodzą w pomocy społecznej, jeżeli jej wartości orientowane są na aktywną politykę społeczną. Efektem tych przemian jest koncentracja systemu pomocy społecznej na zaradności, która przyjąć może trzy zasadnicze wymiary silnie ze sobą skorelowane oraz tworzące podwaliny do nowego – aktywizującego – paradygmatu. Po pierwsze, zaradność społeczna rozumiana jest jako aktywność charakteryzująca się określonymi atrybutami odnoszącymi się bezpośrednio do działań jednostki na rynku pracy. Celem podejmowanych interwencji jest wtedy zwiększenie adaptacyjności klienta do wymogów rynku pracy. Zaradność rozumiana jako zatrudnialność staje się bezpośrednim zadaniem większości usług reintegracyjnych lub ich pośrednim zobowiązaniem zapisanym jako wskaźniki realizacji działań pomocowych. Po drugie, zaradność społeczną można postrzegać w wymiarze normatywnym i traktować ją jako warunek brzegowy możliwości korzystania z instytucjonalnych form wsparcia społecznego. Po trzecie, zaradność społeczną postrzega się również w aspekcie indywidualnych orientacji, postaw beneficjenta wsparcia, który jest zaangażowany w działania pomocowe oraz świadomy swoich deficytów efektywnie planuje strategie wyjścia z kryzysów socjalnych. Jest to wymiar silnie moralizujący, gdyż brak przedmiotowej zaradności jest podstawą całościowej oceny jednostki, jako leniwej i nieudolnej.

### **Prawa społeczne w praktyce polityki społecznej w Polsce**

Dotychczas podkreślano, że prawa społeczne są immanentnym elementem obywatelstwa, co ujawnia się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, dopiero ich posiadanie pozwala w pełni korzystać z praw cywilnych i politycznych. Po drugie, są one gwarantem dostępu do społecznie istotnych dóbr w różnych sferach życia, od zdrowia przez ubezpieczenia społeczne do opieki nad dzieckiem. Polityka społeczna jako działalność publiczna ma kształtować dostęp do owych praw poprzez definiowanie warunków ich realizacji. Jest to zatem propozycja spojrzenia na politykę społeczną z punktu widzenia praktyki, a więc definiowanie jej jako „celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych

nastawiona na zmiany struktury społecznej” (Szarfenberg 2008: 335). W dalszej części pracy chciałbym zatem pokrótce opisać owe bariery odwołując się do uwarunkowań na poziomie makro, mezo i mikrostruktur.

Biorąc pod uwagę perspektywę makro należy uwzględnić warunki demograficzne, w jakich rozwija się polityka stawiająca na rozwój kapitału ludzkiego. Otóż analiza prognoz demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi do wniosku, że w najbliższych latach będziemy mieć do czynienia z niekorzystnymi zmianami w strukturze wieku. W opublikowanym raporcie powstałym na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazuje się zatem na konieczność inwestowania w usługi opiekuńcze, na które w najbliższym czasie będzie rosło zapotrzebowanie, a autorzy opracowania przewidują wręcz „eskalację zapotrzebowania na usługi opiekuńcze skierowane do osób starszych” (Pieńkosz i Matejczuk red. 2015: 197). Mając na uwadze powyższe uwarunkowania demograficzne należy dokonać diagnozy zasobów pomocy społecznej, podjąć refleksję nad kierunkami przyszłych działań i być może zredefiniować agendę problemów istotnych społecznie i kierunków interwencji. Nie chcę przez to powiedzieć, że zaradność społeczna wspierana przez aktywne instrumenty rynku pracy to wyzwanie nieaktualne. Należy jednak z większą uwagą niż dotychczas zastanowić się nad wyzwaniami, jakie stawia przed nami starzejące się społeczeństwo. Organizacja opieki i cały katalog usług z nią związanych, od specjalistycznych usług opiekuńczych po organizowanie opieki wytchnieniowej powinny być, biorąc pod uwagę powyższe wyzwania, priorytetem instytucji pomocowych.

Warto również podkreślić kilka zasadniczych barier w rozwoju zaradności społecznej obywateli na poziomie mezo. Jest to zatem propozycja krytycznej analizy zasobów pomocy społecznej w kontekście dostępności instytucji, jej zasobów ludzkich oraz współpracy międzysektorowej. W moim przekonaniu na tych właśnie poziomach ujawniają się główne słabości porządku instytucjonalnego opartego na paradygmacie aktywnej polityki społecznej. Jak pisze Piotr Chmielewski, autor książki *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*: „Zasada porządku społecznego jest związana ze zmianami reguł instytucjonalnych. Zawierający w sobie różnorodność porządek cechuje się potencjałem zmienności, jest otwarty na pojawienie się nowych emergentnych zjawisk” (Chmielewski 2011: 212). Należy zatem zastanowić się, jak dalece polski system pomocy społecznej wykazuje się „potencjałem zmienności” w perspektywie wymogu uwzględniania zaradności społecznej jako kryterium dostępu do praw społecznych. W tym miejscu jedynie sygnalizuję ten problem odwołując się do istniejących zasobów pomocy społecznej, mając jednocześnie świadomość, iż wymaga on pogłębionych studiów empirycznych, które pozwolą uchwycić wielość uwarunkowań realizacji praw społecznych w praktyce działań instytucji pomocy społecznej.

Wracając jednak do krytycznej analizy zasobów pomocy społecznej w pierwszej kolejności podkreślić należy deficyty instytucji mających wspierać zaradność społeczną. Najbardziej odczuwalna jest ich fizyczna niedostępność. W tym miejscu można by było opisać bogaty katalog instytucji, które powołane są do wspierania zaradności społecznej, jednak samorządy nie mają ich w swoich zasobach. Modelowym przykładem jest mieszkalnictwo wspomagane. W 2014 roku w województwie wielkopolskim funkcjonowało 65 mieszkań chronionych (przy czym 10 prowadzonych jest przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego), które łącznie dysponowały 246 miejscami<sup>1</sup>. Reasumując, na jedną gminę w województwie przypada 0,3 mieszkania chronionego, co najlepiej oddaje skalę zaniedbań w tym obszarze.

Jest to jedynie jeden z przykładów, będący egzemplifikacją szerszego problemu, który rozciąga się od braków instytucji wsparcia kształtujących zaradność społeczną, czy to osób niepełnosprawnych (np. Zakłady Aktywności Zawodowej, Warsztaty Terapii Zajęciowej), czy długotrwale bezrobotnych (np. podmioty ekonomii społecznej), czy wreszcie rodzin znajdujących się w kryzysach społecznych.

Innym problemem na poziomie instytucjonalnym jest dostępność odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Efektywna i skuteczna praca socjalna, w tym również wspieranie zaradności społecznej, odbywa się zawsze poprzez bezpośredni kontakt potrzebującego z profesjonalistą. Nie tylko częstość tych relacji, ale też ilość poświęconego czasu czy poziom zaangażowania każdej ze stron to główne determinanty rozwoju usług szytych na miarę – *taylor made personal services* (Karwacki, Kaźmierczak i Rymsza 2014: 394). Do ich świadczenia, oprócz właściwego przygotowania merytorycznego pracowników socjalnych konieczne jest zapewnienie odpowiedniej liczby osób świadczących wsparcie. Ponownie odwołując się do statystyk publicznych można przedstawić alarmujące dane świadczące o braku właściwych warunków do rozwoju pomocy społecznej opartej na wspieraniu zaradności obywateli. Mianowicie 47,7% (108/222) wielkopolskich gmin nie spełnia warunków art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej<sup>2</sup>, nakładających na ośrodki pomocy społecznej obowiązek zatrudniania co najmniej 1 pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców gminy, nie mniej jednak niż 3 pracowników<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Więcej: Diagnoza sektora usług społecznych w województwie wielkopolskim wraz z rekomendacjami. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, 2015, <http://www.rops.poznan.pl/pub/uploaddocs/gtx/raport-diagnoza-sektora-uslug-spoecznych.1450358146.pdf> [dostęp: 29.12.2015].

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

<sup>3</sup> Ocena Zasobów Pomocy Społecznej za 2014, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Poznań 2015.

Kolejny problem, przed jakim stoją instytucje pomocy społecznej, to praktyczna realizacja zasady wielosektorowości opartej nie tylko na różnorodności działań, ale też na zaangażowaniu podmiotów wywodzących się spoza administracji publicznej (sektor prywatny i pozarządowy) w realizację usług socjalnych. Dotychczasowi aktorzy działań pomocowych w postaci pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej muszą w większym stopniu otworzyć się na współpracę z podmiotami wywodzącymi się spoza tradycyjnych struktur pomocy społecznej. Wynika to nie tylko z przekonania o większym rozeznaniu w problemach tych organizacji, które wywodzą się bezpośrednio ze społeczności lokalnej, ale też z konieczności sprostania nowym wyzwaniom społecznym, co jest możliwe tylko w kooperacji z innymi podmiotami. Jak pisze Ewa Leś: „Presja nowych ryzyk społecznych wskazuje na konieczność interwencjonizmu ze strony państwa. Jednocześnie w obecnych warunkach trudno sobie wyobrazić dalszą rozbudowę publicznych programów społecznych bez zmiany dotychczasowej architektury instytucji sfery społecznej, w tym szerszego włączenia organizacji spoza sektora publicznego, jak organizacje społeczne” (Leś 2013: 19). Dotychczas prowadzone badania empiryczne na temat międzyinstytucjonalnej współpracy prowadzą do wniosku, iż samorządowa polityka społeczna nie dorobiła się w tym obszarze jednego modelu. Powołując się na przykład polityki rodzinnej są województwa, gdzie ponad 80% instytucji pomocowych inicjuje wspólne działania, w innych zaś niewiele ponad 50% nastawionych jest na rzeczywistą kooperację (Necel 2015).

Kończąc ten siłą rzeczy skrótowy przegląd barier w rozwoju zaradności społecznej warto zasygnalizować problem ujawniający się na poziomie mikrostruktur społecznych. Otóż mam na myśli często przywoływany kryzys rodziny, która w ponowoczesnych społeczeństwach coraz rzadziej jest postrzegana jako wspólnota dająca poczucie zakorzenienia społecznego. Jak pisze Aldona Żurek: „poczucie bezpieczeństwa, stabilności prowadzące do osiągnięcia dobrostanu przestało być dane jedynie z powodu więzów krwi, jakie łączą jednostki w ramach i pomiędzy pokoleniami” (Żurek 2014: 24). Warunkiem trwania rodziny nie jest dobro grupy, ale możliwości, jakie stwarza w zaspokojenia indywidualnych potrzeb jednostek, w tym przede wszystkim emocjonalnych spełnień małżonków (Marody 2014: 144). W takim modelu życia rodzinnego trudno zidentyfikować zasoby takie jak: wzajemna pomoc, poświęcenie, zaangażowanie, tradycyjnie uruchamiane wobec mniej zaradnych członków rodzin (osób starszych, niepełnosprawnych, chorych czy doświadczających różnych kryzysów socjalnych).

Można również zmienić optykę postrzegania przemian rodzinnych i postawić pytanie, czy rodzina zrzekająca się funkcji wsparcia społecznego paradoksalnie nie stanowi katalizatora dla zaradności społecznej. Ta robocza hipoteza wpisuje się w teorię słabych więzi społecznych Marka Granovettera, który to w niewielkich wspólnotach widzi zagrożenie dla procesów integracji z szerszymi sieciami

wsparcia społecznego (Granovetter 1973). Niezależnie od przyjętej perspektywy, pewnikiem jest fakt, że rodzina stanowi istotny determinant rozwoju zaradności społecznej, tak więc socjologowie stoją przed koniecznością badania jej kondycji, również w kontekście zdolności do podejmowania przez nią działań pomocowych w ramach sieci wsparcia społecznego (Grotowska-Leder red. 2008).

### Podsumowanie

Obywatelstwo w polityce społecznej może być interpretowane na różne sposoby. Można je uchwycić z perspektywy funkcji podmiotów niepublicznych, szczególnie tych wywodzących się z trzeciego sektora, w realizacji usług społecznych. Kategoria obywatelstwa może być również inspiracją do analiz na temat tworzenia odpowiednich warunków i narzędzi do obywatelskiej partycypacji w określaniu kierunków działań pomocowych, np. budżet partycypacyjny czy konsultacje społeczne. Niniejszy artykuł był propozycją, która odbiega od powyższych ujęć. Przedmiotem zainteresowania nie były zatem procesy deinstytucjonalizacji, w centrum analiz nie stawiałem również społecznego aktywizmu. Inspirując się konceptualizacją obywatelstwa zaproponowaną przez Marshalla podjąłem refleksję nad statusem praw społecznych w praktyce działań pomocowych. Głównym celem niniejszego artykułu było wskazanie zależności między działaniami pomocowymi państwa a gwarancją praw społecznych poszczególnych obywateli.

Dla porządku wyводу i jasności czynionych obserwacji ograniczyłem się do konkretnych aktorów świadczących wsparcie: instytucji pomocy społecznej, co więcej skoncentrowałem się jedynie na części zadań przez nie realizowanych, które można sprowadzić do wspólnej kategorii usług społecznych. W mojej ocenie polski system pomocy społecznej przechodzi proces imitacji wzorów redystrybucji usług od rozwiniętych państw dobrobytu. Jego istotę najlepiej opisuje paradygmat aktywnej polityki społecznej. Jest to propozycja ładu społecznego, która opiera się na aktywizmie i sprawstwie jednostki, która pomimo doświadczania określonych deficytów, problemów społecznych powinna wykazywać się zaradnością na rynku pracy. Odwołując się do foucaultowskiej skrzynki pojęciowej celem artykułu było zatem prześledzenie założeń i praktyk realizacji aktywnej polityki społecznej rozumianej w kategoriach rządomyślności, czyli „procesu państwowego urządzania” (Foucault 2010: 355), „rządowej racjonalności” (Gordon 1991: 1) w obszarze współczesnej polityki społecznej.

Imitacja normatywnych wzorców aktywnej polityki społecznej napotyka w Polsce na wiele przeszkód, które można opisywać na wielu poziomach. W niniejszym artykule zwracałem uwagę na problemy ograniczonych zasobów



pomocy społecznej w kontekście instytucjonalnym – niewielka liczba instytucji środowiskowych, czy kadrowym – deficyty w zawodach pomocowych powołanych do wspierania jednostkowej podmiotowości, np. asystent rodziny. Podkreśliłem również wagę nieformalnych sieci wsparcia społecznego, w tym przede wszystkim rodziny, coraz mniej zdolnej do zaangażowania czasu, emocji wobec bliskich potrzebujących. Warto podkreślić wpływ trendów demograficznych, w wyniku których zwiększać się będzie zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, w tym również specjalistyczne usługi opiekuńcze, zapewniające odpowiednią jakość życia osób starszych. Proces serwizacji pomocy społecznej musi zatem uwzględniać potrzeby zwiększającej się liczby seniorów. Można zatem zadać pytanie, czy przy zawsze ograniczonych zasobach finansowych instytucje państwa stać na realizację efektywnych usług wspierających zaradność na rynku pracy? Ograniczone środki na inwestycje społeczne przy jednoczesnej zmianie agendy problemów społecznych i struktury beneficjentów wsparcia to bodaj największe wyzwania dla współczesnej pomocy społecznej, nie tylko w kontekście polskim, ale też europejskim.

## Literatura

- Bolaffi, Guido, Raffaele Bracalenti, Peter Braham i Sandro Gindro. 2003. *Dictionary of Race, Ethnicity and Culture*. Rome: Sage Publications.
- Chmielewski, Piotr. 2011. *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Cohen, Mitchell. 2010. *T.H. Marshall's „Citizenship and Social Class”*. „Dissent” Fall: 80–85.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dean, Hartley. 2013. *The Translation of Needs into Rights: Reconceptualising social citizenship as a global phenomenon*. „International Journal of Social Welfare” 22: 32–49.
- Deniszczuk, Lucyna i Barbara Sajkiewicz. 1997. *Kategoria minimum egzystencji*. W: S. Golinowska (red.). *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*. Warszawa: IPiSS.
- Działek, Jarosław. 2011. *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*. „Studia Regionalne i Lokalne” 3(45).
- Foucault, Michel. 2010. *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*. Tłum. M. Herer. Warszawa: WN PWN.
- Frieske, Kazimierz. 2004. *Pesymistyczne wnioski teoretycznych implikacji*. W: K.W. Frieske (red.). *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*. Warszawa: IPiSS.
- Fukuyama, Francis. 1997. *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Tłum. A. Śliwa i L. Śliwa. Warszawa–Wrocław: WN PWN.

- Gordon, Colin. 1991. *Governmental Rationality: An Introduction*. W: G. Burchell, C. Gordon i P. Miller (red.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: University of Chicago Press, s. 1–48.
- Granovetter, Mark. 1973. *The Strength of Weak Ties*. „American Journal of Sociology” 78: 1360–1380.
- Grotowska-Leder, Jolanta (red.). 2008. *Sieci wsparcia społecznego jako przejaw integracji i dezintegracji społecznej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Johansson, Hakan i Bjorn Hvinden. 2013. *Towards a Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship*. W: A. Evers i A.M. Guillemard (red.). *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*. New York: Oxford University Press, s. 35–56.
- Joppke, Christian. 2010. *Citizenship and Immigration*. Cambridge: John Wiley and Sons Ltd.
- Karwacki, Arkadiusz i Marek Rymsza. 2011. *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*. W: M. Grewiński i M. Rymsza (red.). *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej w Polsce*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, s. 29–54.
- Karwacki, Arkadiusz, Tomasz Kaźmierczak i Marek Rymsza. 2014. *Krytyka podejścia aktywizującego w polityce społecznej*. W: A. Karwacki, T. Kaźmierczak i M. Rymsza (red.). *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 385–407.
- Kaźmierczak, Tomasz. 2006. *Praca socjalna. Między upośledzeniem społecznym a obywatelskością*. Katowice: „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe.
- Kaźmierczak, Tomasz. 2014. *Zatrudnialność. Pojęcie, pomiar, implikacje dla usług reintegracyjnych*. W: A. Karwacki, T. Kaźmierczak i M. Rymsza (red.). *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 173–202.
- Krzyszowski, Jerzy. 2005. *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Księżopolski, Mirosław. 2013. *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Leś, Ewa. 2013. *Organizacje non profit w nowej polityce społecznej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Magnussen, Anne-Mette i Even Nilssen. 2013. *Juridification and the Construction of Social Citizenship*. „Journal of Law and Society” 40/2: 228–248.
- Marody, Mirosława. 2014. *Jednostka po nowoczesności. Perspektywa socjologiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marshall, H. Thomas. 2009. *Citizenship and Social Class*. W: J. Manza i M. Sauder (red.). *Inequality and Society: Social Science Perspectives on Social Stratification*. W.W. Norton and Co.: New York.
- Morel, Nathalie, Bruno Palie i Joakim Palme. 2015. *Wykraczając poza dotychczasowe rozumienie państwa opiekuńczego*. W: N. Morel, B. Palie i J. Palme (red.). *Polityka społeczna jako inwestycja*. Tłum. J. Karwacka. Warszawa: WSP TWP, s. 1–30.

- Necel, Ryszard. 2014. *Podręcznik dobrych praktyk. Wsparcie osób z rzadko występującymi niepełnosprawnościami i niektórymi niepełnosprawnościami sprzężonymi w wieku 45+ na rynku pracy*. Warszawa: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
- Necel, Ryszard. 2015. *Międzysektorowa współpraca na rzecz rodziny z perspektywy instytucji pomocy społecznej*. „Trzeci Sektor” 35/2: 103–115.
- Nowak, Marek. 2015. *Teoria nieracjonalnego działania. Socjologiczne studium na temat wolontariatu i społecznego aktywizmu*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Palska, Hanna. 2002. *Bieda i dostatek: o nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Pieńkosz, Julita i Andrzej Matejczuk (red.). 2015. *Teoria i praktyka działania instytucji opieki w Polsce. Raport końcowy*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Piketty, Thomas. 2015. *Kapitał w XXI wieku*. Tłum. M. Sutowski. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Poławski, Paweł. 2011. *Po ciemnej stronie: o niezbyt dobrym kapitale społecznym i społecznych więziach*. „Polityka Społeczna” 5/6: 31–37.
- Powell, Fred. 2010. *Zmienne właściwości obywatelstwa w społeczeństwie ponowoczesnym*. W: A. Brandstaetter, P. Herrmann i C. O’Connel (red.). *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Tłum. M. Witkowska. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, s. 43–61.
- Putnam, Robert. 1995. *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Tłum. J. Szacki. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Putnam, Robert. 2008. *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Tłum. P. Sadura i P. Szymański. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Raciborski, Jacek. 2011. *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: WN PWN.
- Rawls, John. 1994. *Teoria sprawiedliwości*. Tłum. M. Panufnik, J. Pasek i A. Romaniuk. Warszawa: WN PWN.
- Rymsza, Marek. 2007. *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*. W: M. Grewiński i J. Tyrowicz (red.). *Aktywizacja partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Rymsza, Marek. 2011. *Więziotwórcze funkcje przedsiębiorstw społecznych*. „Polityka Społeczna” 7: 14–18.
- Supińska, Jolanta. 2014. *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Standing, Guy. 2014. *Prekariat: nowa niebezpieczna klasa*. Tłum. K. Czarnecki, P. Kaczmarek, M. Karolak i M. Szlinder. Warszawa: WN PWN.
- Standing, Guy. 2015. *Karta prekariatu*. Tłum. P. Juskowiak, P. Kaczmarek i M. Szlinder. Warszawa: WN PWN.
- Szarfenberg, Ryszard. 2008. *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

- Szczygielska, Izabela. 2015. *W trosce o jaką pracę? Kierunki reform polskiego prawa pracy na początku XXI wieku*. W: E. Giermanowska, M. Raclaw i M. Rymśa (red.). *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hryniewicz*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 135–152.
- Tarkowska, Elżbieta (red.). 2000. *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*. Warszawa: Typografia.
- Theiss, Maria. 2012. *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Urbański, Jarosław. 2014. *Prekariat i nowa walka klas: przeobrażenia współczesnej klasy pracowniczej i jej form walki*. Warszawa: Instytut Wydawniczy „Książka i Prasa”.
- Wódz, Jacek. 2011. *Rola więzi społecznych i kapitału społecznego w komunikacji politycznej i w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*. „Polityka Społeczna” 5/6: 31–37.
- Żurek, Aldona. 2014. *Więzi społeczne a zjawisko samotności i osamotnienia*. W: J. Grotowska-Leder (red.). *Więzi społeczne, sieci społeczne w perspektywie procesów inkluzji i wykluczenia społecznego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

## Resilience and Social Rights

### Summary

The article describes the normative assumptions and practical ways to implement social rights in the paradigm of active welfare state. The theoretical framework of analysis is the concept of citizenship proposed by Thomas H. Marshall. Referring to this concept, the author argues that the current system of social policy changes the perception of rights, particularly in the area of social rights. This is a consequence of the adoption as the dominant paradigm of active welfare state that promotes resilience. The author appraises the implementation of the idea of resilience in the practice of the social assistance institutions in Poland. In this context article points out the obstacles on the macro level (negative demographic trends), meso (deficits in resources of social assistance), micro (transformation of the family).

Key words: active welfare state; resilience; social rights; citizenship.