

Magdalena Bergmann

"Obywatelska polityka społeczna",
Mirosław Grewiński, Stanisław
Kamiński, Warszawa 2007 :
[recenzja]

Kultura i Edukacja nr 1, 170-164

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ska w praktyce, idea obywatelskiej polityki społecznej zostaje jednocześnie gruntownie osadzona w dorobku nauk społecznych. Z całą pewnością można stwierdzić, iż praca wytycza nowe kierunki badań nad społeczeństwem obywatelskim w Polsce, analizowanym do tej pory najczęściej w kontekście teorii ruchów społecznych (jak choćby w pracach Piotra Glińskiego i jego zespołu w IFiS PAN). Całość rozważań teoretycznych zdaje się nieustannie i w wyraźny sposób odwoływać do powziętej przez Grewińskiego i Kamińskiego myśli przewodniej: refleksja o roli sfery obywatelskiej w polityce społecznej to w istocie refleksja nad istotą państwa i obywatelskości w ogólniejszym ich kontekście. Praca stanowi tym samym ważny głos w akademickiej debacie nad wzajemnymi relacjami instytucji państwowych i społeczeństwa obywatelskiego, wskazując, jak szerokie i istotne – przy zapewnieniu odpowiednich warunków oraz gotowości podmiotów obu stron – pole ich potencjalnej współpracy stanowi polityka społeczna.

Magdalena Bergmann

Joanna Dąbrowska (rec.): Katarzyna Buczek, *Hugo Kołłątaj i edukacja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, ss. 200.

Hugo Kołłątaj (1750–1812) – postać powszechnie znana, ceniona, czołowy przedstawiciel polskiego Oświecenia. Któż z nas nie zetknął się z tym nazwiskiem, studiując

choćby pobieżnie historię? Jeśli jednak nasza wiedza zatrzyma się na takich stwierdzeniach, wystarczy sięgnąć do jakiegokolwiek opracowania encyklopedycznego, by przypomnieć sobie obszerną listę funkcji i ról, jakie pełnił za życia¹.

Hugo Kołłątaj i jego dzieło doczekały się bogatej literatury zarówno naukowej, jak i popularyzatorskiej (pisali o nim m.in.: Jan Śniadecki, Aleksander Linowski, Michał Janik, Helena Orsza-Radlińska, Mirosława Chamcówna)². Wielokrotnie zostały zebrane i omówione kolejne fakty z życia znanego polityka i reformatora, ale często Kołłątaj przedstawiany jest wręcz „pomnikowo”. Wśród dotychczasowych opracowań brakuje pracy ukazującej całokształt jego poglądów na szkołę, kształcenie i wychowanie, brak też rzetelnego naświetlenia roli, jaką odegrał przy tworzeniu szkoły – legendy Gimnazjum Krzemienieckiego, wreszcie pominięto opracowanie „portretu psychologicznego” tej znamienitej postaci. Zadań tych – wypełnienia istniejącej luki – podjęła się Katarzyna Buczek. Chcąc ukazać człowieka, cały proces jego dojrzewania, formowania się złożonej osobowości przyszłego polityka, prześledziła źródła rękopiśmienne, dokumenty prywatne, korespondencję rodzinną (z rodzicami, rodzeństwem, bliź-

¹ Zob. np. *Nowa encyklopedia powszechna*, Warszawa 1996, t. III, s. 421 czy *Encyklopedia szkolna. Historia*, Warszawa 1993, s. 585–586.

² Przeglądu dotychczasowych opracowań dotyczących życia i działalności Hugona Kołłątaja dokonuje Katarzyna Buczek we *Wstępie* swojej pracy, podkreślając i wyjaśniając przy okazji zarysowujące się skrajne spojrzenia na tę postać, s. 7–13.

nia problemów społecznych. Lektura *Obywatelskiej polityki społecznej* pozostawia wrażenie całościowo dość krytycznej diagnozy trzeciego sektora w kontekście pełnienia przezeń roli współautora i współrealizatora polityki społecznej. Nie jest to bynajmniej zarzut pod adresem pracy. W obliczu często spotykanej, zdaniem autorów, „politycznej poprawności” państwa i samorządu wobec sektora pozarządowego (pozytywnie brzmiące deklaracje, za którymi rzadko idą konkretne działania) bądź też idealizowania i przeceniania roli organizacji przez samych ich przedstawicieli krytyczne spostrzeżenia zawarte w *Obywatelskiej polityce społecznej* można uznać za zdecydowany atut pracy. Książka nie dezawuuje tytułowej koncepcji w odniesieniu do polskich realiów – przekonuje raczej, że realizowana od niespełna dwóch dekad, w nie do końca jeszcze ustabilizowanych ramach prawnych, instytucjonalnych i przy niedostatecznie jeszcze rozbudzonej świadomości aktorów, tak państwowych, jak i pozarządowych, nie może być wolna od niedoskonałości. Jest to zatem raczej studium niewykorzystanego w pełni potencjału, nie zaś nierealnej i nieadekwatnej do polskiej rzeczywistości idei. Portret trzeciego sektora jako podmiotu polityki społecznej w Polsce byłby zapewne pełniejszy, gdyby autorzy pokusili się o przeanalizowanie sposobów, w jakie organizacje pozarządowe korzystały z funduszy Unii Europejskiej, będących od 2004 r. źródłem ogromnych możliwości finansowania działań i wdrażania niekiedy bardzo innowacyjnych sposobów rozwiązywania problemów rynku pracy czy integracji społecznej (jak

choćby projekty w sferze wspomnianej już gospodarki społecznej). Brak tego typu analiz pozostawia uczucie pewnego niedosytu, jednak z drugiej strony - tak rozległa (i będąca *w toku* w trakcie powstawania pracy) kwestia mogłaby zasługiwać na odrębny projekt badawczy bądź książkę, co zdaje się usprawiedliwiać autorów. Za mniej usprawiedliwioną niekonsekwencję pracy należałoby natomiast uznać brak szerszej refleksji nad sieciami i federacjami organizacji pozarządowych, uznanymi przez autorów za drugi z filarów obywatelskiej polityki społecznej, zaś w pracy niemal zupełnie pominiętymi. Zrzeszanie się podmiotów trzeciego sektora w Polsce w większe struktury jest bowiem przejawem nie tylko jego profesjonalizacji, ale i rozwoju tak podkreślanego przez autorów partnerstwa oraz dialogu społecznego. Sieci sektora NGO coraz częściej występują jako konsultanci propozycji rozwiązań systemowych czy podmioty lobbingsowe – a zatem w rolach, które zasługiwałyby na zdecydowanie większą uwagę w kontekście obywatelskiej polityki społecznej.

Ogromnym, być może najważniejszym atutem omawianej pracy, poza diagnozą sytuacji na linii państwo–trzeci sektor, jest wieloaspektowa, a zarazem spójna i czytelna konceptualizacja tytułowej idei obywatelskiej polityki społecznej. Na zaproponowanej przez autorów teoretycznej mapie problematyki znalazło się miejsce i na klasyczne koncepcje z zakresu filozofii, socjologii, politologii i polityki społecznej, ale także i współczesne głosy naukowców z tychże dziedzin. Sprawia to, iż jakkolwiek nowator-

powiedzialność za problematyczny stan współpracy pomiędzy obydwoma sektorami w dziedzinie polityki społecznej leży jednak również, zdaniem badaczy, po stronie organizacji pozarządowych. Wśród ich słabości wymieniane są niestabilność instytucjonalna i finansowa (skutkująca silnym uzależnieniem od dotacji publicznych), wolniejsze reagowanie na zmiany popytu w dziedzinie usług społecznych oraz brak wyraźnej presji na efekty podejmowanych działań.

Odrębny rozdział książki poświęcony został gospodarce społecznej i jej podmiotom, które autorzy, zgodnie z przyjętą koncepcją, także włączają do pojęcia obywatelskiej polityki społecznej. Również w tym przypadku zarysowano pewien kontekst historyczny tej sfery aktywności społecznej, sytuującej się pomiędzy filantropią a gospodarką rynkową (a zatem będącej kolejnym przykładem tak ważnej w kontekście książki wielosektorowości). Zabieg ten można próbować odczytać jako próbę weryfikacji popularnego przekonania, iż gospodarka społeczna to w Polsce dziedzina zupełnie nowa, nie posiadająca swojej tradycji ani lokalnej specyfiki. Grewiński i Kamiński wyraźnie odróżniają jednak podmioty *starej* (np. spółdzielnie mieszkaniowe, kasy wzajemnościowe) i *nowej* (np. spółdzielnie socjalne) gospodarki społecznej, rolę aktora obywatelskiej polityki społecznej przypisując przede wszystkim instytucjom drugiego typu. Od podmiotów *starego* rodzaju odróżnia je (poniekąd konstytutywna dla tytułowej idei) formuła działania na rzecz zbiorowości szerszej niż tylko formalni członko-

wie, a zatem otwarcie na całe grupy społeczne, a także silne powiązanie czy wręcz podporządkowanie działalności ekonomicznej celom społecznym (np. reintegracja społeczna zatrudnionych w nich osób). Źródłem rozwoju *nowej* gospodarki społecznej badacze upatrują głównie w kryzysie idei *welfare state* i formułowanych w ramach jego krytyki postulatów uzupełnienia świadczeniowego modelu polityki społecznej o działania aktywizujące i reintegrujące odbiorców pomocy ze społeczeństwem. Diagnoza kondycji gospodarki społecznej w Polsce, jakiej dokonują autorzy pracy, również nie jest wolna od krytycznych spostrzeżeń. Wśród barier jej rozwoju jako podmiotu polityki społecznej wymieniono m.in. niedostateczną wiedzę na temat mechanizmów gospodarki społecznej i małe do niej zaufanie społeczne (postrzeganie jako „relikt socjalizmu”), ryzyko stygmatyzacji beneficjentów i ich pozornej reintegracji społeczno-zawodowej (skupienie głównie na osobach zagrożonych wykluczeniem społecznym, niezdolnych do funkcjonowania na otwartym rynku pracy) czy wreszcie nieproduktywności przedsiębiorstw społecznych (prymat celów społecznych nad ekonomicznymi).

Reasumując, w opinii Grewińskiego i Kamińskiego **sektor pozarządowy jako potencjalny aktor polityki społecznej w Polsce jest postrzegany i włączany do współpracy głównie jako wykonawca zadań w tej sferze, nie zaś jako pełnoprawny partner, mogący wpływać na kształt programów i strategii i proponować innowacyjne oraz skuteczne sposoby rozwiązywa-**

nieformalne. Poruszane w teoretycznych rozdziałach pracy pojęcie wielosektorowości jest jedną z głównych kategorii analiz tego, co składa się na obywatelską politykę społeczną również w jej praktycznym wydaniu. Zdaniem Grewińskiego i Kamińskiego, o tworzeniu sprzyjających warunków dla wielosektorowej i obywatelskiej polityki społecznej w Polsce świadczyć mogą zmiany legislacyjne, jakimi na przestrzeni ostatnich lat został objęty trzeci sektor – szczególnie zaś wejście w życie ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r. Analizie tego aktu prawnego i jego skutków, tak dla państwa, jak i organizacji pozarządowych, autorzy poświęcają zresztą w książce wiele miejsca. W opinii autorów stanowi on fundamentalny krok w budowie stabilnych relacji pomiędzy państwem a sektorem pozarządowym i ich współdziałania w wielu obszarach polityki społecznej – m.in. tworzy nowe możliwości realizacji zadań na rzecz lokalnych społeczności, zwiększa pulę potencjalnych sposobów finansowania działalności organizacji z budżetu państwa, reguluje kwestię zaangażowania wolontariuszy. Na mocy tejże i kilku innych ustaw organizacje pozarządowe otrzymały również prawo świadczenia usług społecznych pod szyldami pewnych typów instytucjonalnych (m.in. organizacje pożytku publicznego, niepubliczne instytucje rynku pracy, kluby integracji społecznej).

Autorzy przyglądają się stworzonym przez akty legislacyjne możliwościom dzia-

łania trzeciego sektora jako podmiotu polityki społecznej w dzisiejszej Polsce, stawiając pytania, na ile swobody prawne przekładają się na samodzielność organizacji w finansowaniu zadań i czy sektor pozarządowy traktowany jest nie tylko jako ich wykonawca, ale i partner. Konkluzje te są dość krytyczne – tak dla instytucji państwa, samorządów lokalnych, jak i samych organizacji pozarządowych. Jednym z sformułowanych w tej części pracy zarzutów jest „odwrócenie zasady pomocniczości” przez wyżej wymienione akty legislacyjne – w praktyce ich funkcjonowania to organizacje pozarządowe pomagają państwu (nie zaś *vice versa*) w realizacji zadań polityki społecznej. Analizując dane ilościowe dotyczące realizacji ustawy o działalności pożytku publicznego oraz wcześniejsze badania trzeciego sektora w Polsce, autorzy konkludują, iż pomoc państwa czy samorządów w znacznej części przypadków ogranicza się do finansowania i kontraktacji zadań realizowanych przez organizacje. Sprzyja to, ich zdaniem, utrwalaniu swoistej „kultury kontraktu”, utrudniającej budowę w pełni partnerskich relacji między sektorem publicznym a pozarządowym i ograniczającej ich współdziałanie do przepływu środków finansowych. Realizację zasady pomocniczości utrudniają nie tylko wszechobecna biurokracja i niedoskonałości legislacyjne, ale często także nieumiejętność organizacji i zarządzania współpracą samorządów z trzecim sektorem na poziomie operacyjnym – brak jasnych zasad ubiegania się o dotacje, rzadkie ich zlecenie, niepodawanie do publicznej wiadomości informacji o kwotach na ich realizację. Od-

w ich ocenie adekwatnego terminu *ekonomia społeczna* (s. 169–171).

równoprawny udział w świadczeniu usług na rzecz potrzebujących wsparcia obywateli. Pojmowana w ten sposób polityka społeczna, jak przekonują autorzy, wzbogaca tradycyjne *instrumentarium* państwa opiekuńczego (zasoby instytucjonalne, prawo, finanse publiczne) o niemierzalne, lecz bardzo istotne wartości – troskę o dobro wspólne, solidarność, kapitał i zaufanie społeczne. Źródłem tego woluntarystycznego podejścia do rozwiązywania problemów społecznych autorzy poszukują nie tylko w wielkich doktrynach politycznych XIX w. (liberalizm, socjalizm, konserwatyzm) i obecnych w nich, choć bardzo różnych, ocenach państwa, lecz także w historii Polski, przywołując m.in. fenomen społecznej samoorganizacji edukacyjnej w okresie zaborów, ruch spółdzielczy na przełomie XIX i XX wieku, średniowieczne instytucje opiekuńcze Kościoła czy fundacje tworzone przez rody magnackie – oddolne działania, które niejako wyprzedzały ideę państwa opiekuńczego i oferowane przez nie formy wsparcia. W podobny sposób autorzy książki podchodzą do wielokrotnie przez nich przywoływanego pojęcia kapitału społecznego, również umieszczając je w kontekście społecznych wartości, na jakich powinna opierać się dobra polityka społeczna – solidarności, współodpowiedzialności, podtrzymywania więzi pomiędzy podmiotami szeroko pojętej sfery publicznej. Ważne dopełnienie prowadzonych przez autorów poszukiwań kontekstów tytułowej idei stanowi pojęcie obywatelstwa. Wychodząc od klasycznej już koncepcji T.H. Marshalla, według którego powszechność praw socjal-

nych stanowi uwięźnienie procesu rozwoju praw obywatelskich, autorzy zauważają, iż w kontekście obywatelskiej polityki społecznej ujęcie takie jest w pewien sposób ryzykowne. Obywatel państwa prowadzącego efektywną i rozsądną politykę społeczną – konkludują autorzy – powinien posiadać nie tylko prawa, ale także i obowiązki na rzecz wspólnoty, która dba o jego warunki życiowe i otacza go wsparciem. Stąd też do kręgu idei tworzących kontekst obywatelskiej polityki społecznej autorzy dołączają pomysły komunitarystów, głoszących konieczność zrównoważenia praw członków społeczności obowiązkami, czyniąc ich w ten sposób nie tylko beneficjentami, ale i współtwórcami oferowanej pomocy.

Jak wspomniano na wstępie, *Obywatelska polityka społeczna* to nie tylko próba poszukiwania naukowego i ideowego kontekstu tytułowej koncepcji, lecz także jej operjonalizacji i diagnozy kondycji w odniesieniu do polskich realiów po 1989 r. W kolejnych rozdziałach pracy autorzy starają się zatem ukazać, na jakich podstawach funkcjonuje, przez kogo oraz z jakimi skutkami jest realizowana. Podstawowymi komponentami obywatelskiej polityki społecznej na polskim gruncie są, zdaniem autorów, nie tylko organizacje pozarządowe (wraz z tworzonymi przez nie sieciami i federacjami), lecz także funkcjonujące na styku działalności obywatelskiej i rynkowej podmioty gospodarki społecznej¹ oraz rodziny i grupy

¹ Analizując terminologię, autorzy proponują i konsekwentnie stosują pojęcie *gospodarki społecznej* jako alternatywę dla nie do końca

jest od kilku lat chętnie i przy rozmaitych okazjach podnoszone w mediach, środowiskach akademickich, wśród polityków, samorządowców, a także samych działaczy trzeciego sektora. Naukowa ciekawość socjologa, polityka społecznego czy ekonomisty kazałaby w tym miejscu postawić pytania o szczegóły tejże aktywności – jej teoretyczny kontekst, historyczne korzenie, uwarunkowania prawne, a także jej rzeczywiste możliwości i jakość działań. Próbę odpowiedzi na te pytania podjęli właśnie Mirosław Grewiński i Stanisław Kamiński. Wśród celów, jakie sobie postawili szczególne miejsce zajmuje **diagnoza kondycji polskiego sektora pozarządowego w kontekście praktycznej realizacji zadań polityki społecznej po 1989 r.**, a także – a może przede wszystkim – **próba naukowej konceptualizacji tytułowej idei** i umieszczenia jej w kontekście klasycznych oraz współczesnych koncepcji polityki społecznej (oraz innych nauk społecznych) i towarzyszących jej dylematów. Poprzedzając zasadniczą treść pracy, cel ten akcentuje także przedmowa prof. Juliana Auleytnera, jednego z recenzentów książki, będąca zwięzłym wprowadzeniem w problematykę i próbą zasygnalizowania jednej z najważniejszych kwestii **współczesnej polityki społecznej – czego oczekujemy od niej w sytuacji kryzysu i swoistej dewaluacji idei tradycyjnego państwa opiekuńczego?** Czy możliwe jest wypracowanie modelu rozwiązywania problemów społecznych i minimalizowania ryzyka socjalnego, będącego efektywną alternatywą zarówno dla wolnego rynku, jak i krytykowanego na przestrzeni ostatnich lat *welfare state*?

Zdaniem zarówno autorów, jak i recenzenta pracy, **idea obywatelskiej polityki społecznej** to nowy kierunek refleksji nad relacjami państwo–obywatel, w której pierwszy z członów tejże relacji nie jest już monopolistą w dziedzinie zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów natury socjalnej. Rola państwa jest w myśl tejże idei niejako wtórna – pomaga ono zrzeszonym dobrowolnie obywatelom po to, by mogli bezpośrednio pomóc tym członkom swoich społeczności, którzy wymagają wsparcia. Nie ingeruje przy tym, bardziej niż to niezbędne, w samodzielność udzielanej w ten sposób pomocy. Takie rozumienie polityki społecznej niemal automatycznie przywołuje na myśl zasadę pomocniczości, do której autorzy często nawiązują jako do jednego z fundamentów rozwijanej w swojej pracy koncepcji. W jej definiowaniu ważny punkt odniesienia stanowi również idea klasycznego państwa opiekuńczego, wedle której główna odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów socjalnych obywateli spoczywa na państwie i jego instytucjach. Obywatelska polityka społeczna – jak wyraźnie zaznaczają Grewiński i Kamiński – nie jest próbą negacji *welfare state*, lecz uzupełnieniem jego formuły, akcentuje bowiem współodpowiedzialność i współdziałanie dobrowolnych zrzeszeń obywateli z instytucjami państwa na rzecz rozwiązywania określonych problemów. Stąd też prezentowaną w swojej książce koncepcję autorzy sytuują wyraźnie w kontekście wielosektorowej opiekuńczości (*welfare pluralism, welfare mix*), zakładającej różnorodność podmiotów polityki społecznej i ich możliwie

nych na margines i tak idea państwa opiekuńczego służyła odzyskiwaniu potencjału klasy bezrobotnej w razie ich ponownego zapotrzebowania. Sanitarno-leczniczy charakter służył w rzeczywistości rozwijającemu się kapitalizmowi, który produkując odpady, nie miał środków ani chęci na ich przerobienie.

W praktyce uwidaczniania i pracy na rzecz zmiany rytuałów formujących zjawisko bezdomności na pierwszy plan wysuwa się jej przyczyna tkwiąca w potrzebie jakiejś – absolutnie elementarnej – uczciwości, która regulowałaby stosunki społeczne. Nie ma jej w kulturowych i społeczno-politycznych porządkach, do których każe im się nawyknąć; na co dzień odczuwają brak ich w prawie obowiązującym nierówno; nie ma ich w instytucjach państwa i prawa.

Być może Petera Sloterdijka koncepcja „rozumu cynicznego” jest tu wyjaśnieniem, chociaż na pewno nie pocieszeniem. Cynizm, cechujący ponowoczesną racjonalność, przejawia się między innymi w obojętności i braku nie tylko zainteresowania, ale jakiegokolwiek uwagi poświęconej drugiemu człowiekowi, szczególnie jeżeli ten nie warunkuje naszego bytu, w znaczeniu tak jednostkowym, jak i społecznym.

Wracając do zaczepki, jaką w ostatnim zdaniu sformułowała recenzentka (jeżeliby jednak próbować odpowiedzieć na postawione przez nią pytanie), trzeba powiedzieć, że cynizm badań bezdomni chłonęli wraz z każdą procedurą, każdym gestem „legalnego świata” (jak nazywali instytucjonalny porządek rzeczywistości, na której marginesie się znaleźli). Życie, jakiego doświadczyli,

utwierdzało ich w pewności, że reguły tego świata nie są *fair* i że nie można tego zmienić. Na tej oto pewności, na utraconej wierze w uczciwe podstawy obowiązującego porządku budowały się wzory biograficznych narracji osób, które objęłam badaniem.

Rzeczywistość nie jest chyba jednak aż tak pesymistyczna. Jak niejednokrotnie pisałam na stronach wspomianej tu książki, każde ludzkie działanie przewidywalne jest tylko w części; jak przekonywał E. Goffman albo E. Laclau, każda, nawet najbardziej totalna instytucja pozostawia pole do negocjacji ról w niej pełnionych i podtrzymujących totalny ład.

Świadomość potrzeby „uwidaczniania” oraz „widzenie” heterotopii bezdomności, otwierające nową szansę w polu praktyki społecznej, może rozpocząć łańcuch nieprzewidywalnego.

I to jest nadzieja, a zarazem sens mojej o bezdomności wypowiedzi.

Maria Mendel

Magdalena Bergmann (rec.): Mirosław Grewiński, Stanisław Kamiński, Obywatelska polityka społeczna, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej i Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007, ss. 251.

Stwierdzenie, iż organizacje pozarządowe stają się we współczesnej Polsce ważnym podmiotem polityki społecznej i dialogu obywatelskiego, uzupełniając działalność państwa na rzecz poprawy warunków bytu jednostek, rodzin i lokalnych społeczności,