

Dr Mirosław GREWIŃSKI  
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej  
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP  
Warszawa

**„Jaka przyszłość państwa opiekuńczego ? –  
o przeobrażeniach *welfare state*”**

**UWAGA**

**Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.**

**Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).**

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

**(Artykuł ukazał się w K. Głąbicka – (red.) „Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE”, Radom 2007)**

***Wprowadzenie***

Od końca lat 70 w Europie Zachodniej<sup>1</sup>, a od kilku co najmniej lat w Polsce, specjaliści z zakresu polityki społecznej zastanawiają się jaki model społeczny byłby najlepszy z punktu widzenia rozwiązywania wielu dotkliwych kwestii społecznych, konieczności prowadzenia harmonijnego rozwoju społecznego i wzmocnienia konkurencyjności gospodarki w kierunku większej spójności społeczno-gospodarczej. Stawiane jest pytanie na temat modelu prowadzonej polityki społecznej, jej systemowych i instytucjonalnych rozwiązań, możliwych reform, czy alternatywnych sposobów prowadzenia działań na rzecz dobrobytu społecznego. W literaturze zachodniej obserwuje się różne podejścia do rozwiązań w sferze społecznej. Od analizy i prób reformowania samej polityki społecznej rozumianej jako jednej z wielu instrumentów polityki państwa (*social policy*),

<sup>1</sup> Zobacz np. R. Mishra „*The Welfare State in Crisis*”, Brighton 1984; N. Johnson „*The welfare state in transition*”, Amherst 1987.

poprzez próby diagnozowania sytuacji w ramach całego państwa dobrobytu (*welfare state*), aż do refleksji na temat całościowego systemu dostarczania usług, odpowiadających na różnorodne potrzeby obywateli (*welfare system*). W najnowszych ujęciach autorzy anglosascy (ale nie tylko) zamiast *social policy* czy *welfare state* zaczynają analizować także *welfare society* (społeczeństwo dobrobytu)<sup>2</sup> i *welfare pluralism* / *welfare mix* (podejście wielosektorowe i mieszane w polityce społecznej)<sup>3</sup>, podkreślając, że nie tylko państwo czy sektor publiczny przyczynia się do dobrobytu społecznego, ale także sektor obywatelski (pozarządowy; non-profit) i sektor rynkowy (for profit)<sup>4</sup>, jak również sektor prywatny czy nieformalny (np. rodzina, grupy sąsiedzkie, przyjacielskie)<sup>5</sup>.

Państwo opiekuńcze, które rozwijało się w krajach Europy Zachodniej od XIX wieku<sup>6</sup>, tak naprawdę swój renesans przeżywało po II wojnie światowej, kiedy powszechnie akceptowana doktryna Keynesa, została dowartościowana przez konkretne działania polityczne władz brytyjskich po drugiej wojnie światowej. Chodzi tu o Raport Społeczny i program socjalny Beveridge'a z roku 1942, od którego symbolicznie datuje się powstanie *welfare state*<sup>7</sup>. Raport Beveridge'a został dodatkowo wzmocniony w Anglii przez bardzo rozpowszechnioną później koncepcję praw obywatelskich T.H. Marshalla<sup>8</sup>, który w 1949 r. w

<sup>2</sup> J. Rodger "From a welfare state to a welfare society", Hampshire, London 2000.

<sup>3</sup> P. Abrahamson "Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix" w: "Welfare state – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego", Instytut Socjologii UW, na prawach rękopisu, 1997.

<sup>4</sup> Ascoli U., Ranci C. (ed). „Dilemmas of the welfare mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization”, New York 2002; a także Drakeford M. "Privatisation and Social Policy", Harlow 2000.

<sup>5</sup> M. Grewinski „Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism” w: Polityka Społeczna 6/2006, a także R. Szarfenberg „Synteza – poziom instrumentalny”, wykłady dla studentów, materiał niepublikowany, IPS, Warszawa 2007, str. 13.

<sup>6</sup> Przyjęcie od końca lat 70 XIX wieku w Anglii różnorodnych rozwiązań prawnych z obszaru socjalnego np. ustawy o zdrowiu publicznym z 1875 roku, czy obowiązku powszechności kształcenia podstawowego z 1870 roku, ustawy o emerytach z 1908 r., ustawy o radach branżowych z 1909 r., ustawy o narodowym ubezpieczeniu zdrowotnym z 1911 r., ustawy o ubezpieczeniu bezrobotnych z 1911 r. powodowało, że kreowano wówczas solidarystyczny charakter państwa jako protektora godnych warunków życia obywateli. Podobnie było w Niemczech Bismarcka. Polityka bezpieczeństwa socjalnego „żelaznego kanclerza” opierała się głównie na rozwoju szerokiego systemu ubezpieczeń społecznych, wpisanych w ustawy socjalne w latach 1883-1889. Były to m.in. ustawy o: ubezpieczeniach z tytułu chorób z 1883r; o ubezpieczeniach z tytułu wypadków z 1884r.; o ubezpieczeniach z tytułu inwalidztwa i wieku z 1889 r.

<sup>7</sup> Porównaj: G. Magnuszewska- Otulak „Raport Beveridge'a –dobrej przykład podejścia do kwestii społecznej” w: „Wokół teorii polityki społecznej” ( B. Rysz –Kowalczyk, B. Szatur Jaworska), Warszawa 2003, str. 291 i następne.

<sup>8</sup> Marshall zaproponował typologię praw obywatelskich – przywilejów prawnych, politycznych i społecznych – w porządku rozwojowym równoważąc je z obywatelskimi obowiązkami – podatkami, służbą wojskową i innymi zobowiązaniami wobec państwa. Prawa obywatelskie wykształciły się w konsekwencji konfliktu między kapitalizmem i równością (tj. rynkiem i polityką). Rozwój obywatelstwa to rozwój praw – najpierw cywilnych, dzięki którym zostały stworzone podstawy podmiotowego statusu prawnego jednostki (*civil citizenship*); następnie praw politycznych czyli upowszechnienie biernego i czynnego prawa wyborczego (*political citizenship*); i wreszcie praw społecznych, które za pomocą rozwijającego się ustawodawstwa socjalnego, wpłynęły na taki a nie inny wymiar obywatelskości (*social citizenship*). Objęcie społeczeństwa (różnych grup) prawami socjalnymi związanymi z bezrobociem, ubóstwem czy chorobą, stanowiły dla Marshalla praktyczną przesłankę realizacji propagowanego przez niego postulatu „pełnego członkostwa społecznego”. W konsekwencji poszerzania praw obywatelskich o wymiar społeczny tradycyjne instytucje życia publicznego takie jak sądownictwo, organy przedstawicielskie, zostały wzbogacone o nowe instytucje zabezpieczenia społecznego.

swoim dziele *“Citizenship and Social Class”* stwierdził, że prawa społeczne stały się nieuniknionym produktem kształtowania się systemu kapitalistycznego, w tym również różnorodnych klas społecznych - proletariatu czy burżuazji. Prawa socjalne stawały się prawami obywatelskimi, a nie wybranych grup. Faktycznym urzeczywistnieniem idei praw społecznych była dla Marshalla właśnie koncepcja *welfare state*. Triumf *welfare state* miał dla teorii praw obywatelskich Marshalla ważne oblicze. Dostępność praw społecznych i zaspokojenie minimalnych potrzeb bytowych obywateli miało prowadzić do realnego wyrównywania poziomów życia, a także do zrównania praw osobistych i politycznych<sup>9</sup>.

Idea *welfare state* szybko znalazła uznanie w większości państw zachodniej Europy. Państwa te szybko rozwijając się po II wojnie światowej i mając „nadwyżkę” środków, inwestowały w rozwój państwa opiekuńczego z rozbudowanym systemem bezpieczeństwa socjalnego i prawami socjalnymi dla swoich obywateli. Właściwie każde państwo Europy Zachodniej, biorąc oczywiście pod uwagę różnorodne modele *welfare state*<sup>10</sup>, było państwem opiekuńczym, nie pozostawiającym obywatela w potrzebie bez pomocy. Rosły nakłady na wydatki socjalne, ale co ciekawe zwiększały się także oczekiwania społeczeństwa względem państwa, mimo rozdętych wręcz w niektórych krajach systemów zabezpieczenia społecznego. Również w krajach Europy Środkowo – Wschodniej, w tym w Polsce, ze względu na przyjętą doktrynę ustrojową dominowało państwo i koncepcja paternalizmu<sup>11</sup>.

Koniec lat 70 uważany jest za kryzys państwa opiekuńczego. Pojawiły się pierwsze skutki kryzysu naftowego z początków lat 70. Wzrastało bezrobocie strukturalne, następowała konieczność wzmocnienia konkurencyjności gospodarczej w dobie liberalizacji handlu. OECD opublikowało kilka krytycznych raportów na temat kosztów państwa opiekuńczego. Eksperti byli zdania, że *welfare state* nie rozwiązało wielu problemów socjalnych (bezrobocie, kryzys rodziny, starzejące się społeczeństwo) oraz nie radzi sobie z nowymi wyzwaniem takimi jak: emancypacja zawodowa kobiet, kwestia bezrobocia strukturalnego,

---

Według myśliciela, rozwój tych trzech wymienionych form obywatelskości, w tym tej ostatniej związanej z aspektem praw socjalnych, przyczynił się w istocie do zmian stosunków społecznych. Zamiast dotychczasowej wrogości klasowej, zaczęto poszukiwać rozwiązań kompromisowych. Istotny zdaniem Marshalla był w tym udział klasy robotniczej i jej większej partycypacji społecznej i politycznej. Marshall twierdził, że dzięki procesowi otrzymywania przez społeczeństwo kolejnych praw obywatelskich (w tym socjalnych) następuje wyłonienie się nowego ustroju państwowego będącego syntezą demokratycznego kapitalizmu, gospodarki mieszanej i państwa dobrobytu. Więcej na ten temat zobacz: K. Dziubka *„Teoria demokratycznej obywatelskości – zarys problemu”* w: *„Społeczeństwo obywatelskie”* (red. W. Bokajło, K. Dziubka), Wrocław 2001, str. 114-117.

<sup>9</sup> T.H. Marshall, *“Citizenship and Social Class”* w: *“Sociology at the Cross Roads”*, New York 1964 lub *„Class, Citizenship and Social Development”*, Chicago 1964.

<sup>10</sup> Więcej na ten temat: M. Książpolski *„Modele polityki społecznej”*, Warszawa 1999.

<sup>11</sup> M. Książpolski *„Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy”* w: *„60 lat polityki społecznej w Polsce”* (red. A. Rączaszek), Katowice 2006, str. 107 i następn.

ubóstwo, migracje, kwestia ekologiczna. W poszczególnych państwach różnie reagowano na kryzys i z różną dynamiką wprowadzano zmiany. Pojawiły się hasła konieczności redukcji państwa opiekuńczego (*retrenchment*), restrukturyzacji (*restructuring*) i schyłku (*decline*)<sup>12</sup>. Największa krytyka i reformy zostały podjęte w państwach o silnych wpływach neoliberalnych tj. Wielkiej Brytanii, najmniejsze w państwach o długiej tradycji rządów socjaldemokratycznych (np. Szwecja), gdzie funkcjonujące długo państwo opiekuńcze było zbyt silne, aby można było przeprowadzić znaczące zmiany. W części krajów, w zależności od układu sił politycznych, wprowadzono częściowe zmiany dążąc do redukcji lub podtrzymania państwa opiekuńczego<sup>13</sup>. Wybitny badacz systemów *welfare* R. Mishra twierdził już w pierwszej połowie lat 80, że „...w zróżnicowanych formach i stopniach, *welfare state* na całym uprzemysłowionym zachodzie jest w nieładzie”<sup>14</sup>. To czy taki kryzys był wówczas, czy też nie, jest kwestią dyskusyjną, ale rządy poszczególnych państw reagowały w taki sposób, jakby kryzys rzeczywiście istniał. Powodowało to wprowadzanie reform, które polegały na cięciach w wydatkach społecznych i usługach socjalnych, a które były do przyjęcia przez opinię publiczną, a także poważną reorganizację polityki społecznej.

Reorganizacja polityki społecznej najczęściej dotyczyła następujących elementów: 1) Reformy i decentralizacji administracji publicznej; 2) Demonopolizacji i dekoncentracji zadań społecznych w kierunku organizacji pozarządowych i komercyjnych; 3) Zrzuceniu większej odpowiedzialności na rodzinę 4) Przekazania części kompetencji instytucjom ponadnarodowym.

### ***Reformy i decentralizacja administracji publicznej***

Jedną z form reformy państwa opiekuńczego była polityka **reorganizacji administracji publicznej**<sup>15</sup>, odpowiedzialnej w dużym stopniu za *welfare state*. W poszczególnych krajach reformy administracji publicznej były bardzo różne. To co je łączyło to przyczyny – kryzys instytucji publicznych. Wynikał on przede wszystkim z rozczarowania nad skutecznością tych instytucji, a także z tego, że sektor publiczny ulegał coraz bardziej zorganizowanym grupom interesu, szczególnie interesom gospodarczym, bez uwzględniania interesów państwowych i interesów grup słabiej zorganizowanych. W administracjach państwowych wielu krajów zachodziły następujące procesy: wzrosła liczba gremiów działających poza strukturą ministerialną (na obrzeżach państwa) w postaci półniezależnych

<sup>12</sup> S. Golinowska, „Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę...” w: „Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji”, (red. Balcerzak-Paradowska B.), Warszawa 2003., str.21.

<sup>13</sup> J. Krzyszowski, „Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem”, Łódź 2005, str. 36-37.

<sup>14</sup> R. Mishra „*The Welfare State in Crisis*”, Brighton 1984, str. 5.

<sup>15</sup> J. March, J. Olsen, „*Instytucje – organizacyjne podstawy polityki*”, Warszawa 2005, str. 121-130.

państwowych lub quasi – prywatnych agencji; formułowanie polityki publicznej oraz administrowanie programami publicznymi zostało przekazane sieci ciał kolegialnych, w których głównymi uczestnikami byli urzędnicy państwowi, eksperci i przedstawiciele zorganizowanych interesów; funkcjonowanie samego aparatu administracyjnego stało się coraz bardziej złożone i mniej przejrzyste. Jak zauważyli March i Olsen „...programy reform administracyjnych mają na celu zmniejszenie widocznych rozbieżności między wymaganiami wobec sektora publicznego a jego możliwościami...Niektóre mają obniżyć te wymagania poprzez ograniczanie roli państwa – w drodze wyeliminowania lub sprywatyzowania usług bądź zminimalizowania kosztów bez względu na wyniki. Inne mają zwiększyć sprawność sektora publicznego przez zreformowanie jego struktur i procesów..”<sup>16</sup>.

Dla przykładu w Norwegii reorganizacja państwa opiekuńczego (sektora publicznego) w latach 80 polegała na tym, że niezależny konsument, prywatne przedsiębiorstwo i rynek miały odgrywać istotniejszą rolę w administracji państwowej. Norweski centroprawicowy rząd Willocha dążył do większej pluralizacji sfery publicznej i odejścia od korporatystycznej, organizacyjnej podstawy państwa opiekuńczego, która ewaluowała w Norwegii od 1945 roku. Polityka miała być bardziej odizolowana od korporacji i zorganizowanych interesów. System polityczny miał zapewnić podstawowe ramy życia społecznego, a rynek miał zagwarantować świadczenie usług publicznych z możliwie największą wydajnością i elastycznością. Przy czym zarówno w Norwegii jak i w Szwecji, Finlandii i Danii przy reformowaniu *welfare state* nie używano w ogóle słów prywatyzacja i deregulacja. Terminy te w kulturze państw skandynawskich bardzo źle się kojarzyły i były bardzo często upolityczniane. Generalnie państwa skandynawskie charakteryzowały się w reformowaniu polityki społecznej wieloma kompromisami i szukaniem konsensusu. Unikano ostrej konfrontacji poglądów politycznych, szukano wspólnych rozwiązań.

Zupełnie inaczej było w systemie anglo-saskim. W Wielkiej Brytanii często wykorzystywano konflikt i krytykę do rekonstrukcji struktur administracyjnych. Wprowadzanie zmian było tu kierowane i koordynowane z najwyższego szczebla władzy. M. Thatcher niejednokrotnie wywoływała ostre konflikty społeczne realizując swój plan rekonstrukcji *welfare state*. W USA, gdzie reorganizacja administracji publicznej była jednym z ważniejszych punktów programu R. Reagana, odwoływano się najczęściej do retoryki wyższości rozwiązań sektora prywatnego nad rozwiązaniami publicznymi, a prywatyzacja miała być lekarstwem na wszystkie niedoskonałości systemu publicznego.

---

<sup>16</sup> Ibidem, str. 122-123

Badacze procesów zmian instytucjonalnych są jednak zdania, że w przypadku reform administracyjnych sektora publicznego gruntowne reorganizacje w dużym stopniu nie zakończyły się sukcesem. Większość działań reorganizacyjnych przynosi tylko pewne formalne zmiany sektora publicznego. Wiele reform przynosi wręcz porażki. Osiągany jest niewielki wzrost efektywności, odnotowuje się małą poprawę reaktywności. Prześledzenie historii reorganizacji sektora publicznego ukazuje zazwyczaj zapis problemów zidentyfikowanych lecz nierozwiązanych, obietnic złożonych lecz niedotrzymanych. Jest często źródłem frustracji i rozczarowania<sup>17</sup>.

Najbardziej popularnym zabiegiem reorganizacji administracji publicznej stała się **decentralizacja**, która stanowi przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki na szczebel terytorialny, bliższy obywatelowi. Proces decentralizacji zdobył przychylną zarówno polityczną, jak i społeczną w wielu krajach m.in. ze względu na fakt, że związany był z zasadą subsydiarności, polegającą na oddaniu kompetencji społecznym podmiotom znajdującym się najbliżej obywateli i samych problemów. Jak twierdzi J. Hryniewicz *„proces decentralizacji władzy publicznej wynika z zasady pomocniczości. Centralne podejmowanie decyzji przynosić może bowiem negatywne skutki, szczególnie w sferze społecznej, gdyż ogranicza wpływ obywateli i ich wspólnot na kształtowanie zasad ładu społecznego i warunków życia. Nadrzędnym celem powołania samorządu jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienie społeczeństwa, zapewnienie jednostkom oraz społecznościom lokalnym wpływu na bieg spraw publicznych”*<sup>18</sup>. Decentralizacja była sposobem na zmniejszenie niewydolności centralnych, publicznych instytucji, które w sposób biurokratyzowany, formalny i często bardzo techniczny, realizowały zadania społeczne. Decentralizacja była i często jest dla samego państwa wygodniejsza, gdyż odpowiedzialność za realizację polityki społecznej spada na niższe poziomy, a państwo dzięki różnym zabiegom może utrzymać kontrolę prowadzonej polityki.

Jak twierdzi S. Golinowska decentralizacja miała w poszczególnych krajach różnorodne warianty. Była to decentralizacja fiskalna lub administracyjna. W pierwszym przypadku rząd centralny przekazuje całkowitą odpowiedzialność za finansowanie usług społecznych rządowi lokalnym. W drugim natomiast władze lokalne samodzielnie decydują o alokacji środków i zarządzaniu komponentami społecznymi, lecz finansowanie przyjmują od rządu centralnego<sup>19</sup>. Autorka dzieli decentralizację na delegację – kiedy centralne organy

<sup>17</sup> Ibidem, str. 107-108.

<sup>18</sup> J. Hryniewicz *„Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie”* w: *„Wokół teorii polityki społecznej*, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003, str. 254.

<sup>19</sup> S. Golinowska *„Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej”* w: *„Dekada polskiej polityki społecznej od przełomu do końca wieków”*, Warszawa 2000 za: *„Polityka społeczna – teksty źródłowe”*, Dziewięcka –

państwa zostają zlokalizowane w terenie, aby stworzyć lepsze warunki dostępu obywateli do tych instytucji, - dewolucję – środki i zadania zostają przekazane rządowym agencjom (działającym także w terenie) i- dekoncentrację – kiedy organy władzy terenowej przejmują całkowicie od organów centralnych kompetencje i funkcje socjalne<sup>20</sup>.

Dla przykładu w Polsce proces decentralizacji funkcji społecznych trwa od początku lat 90 i dotyczył przekazywania zadań w kierunku samorządowych jednostek terytorialnych. Proces ten nie był jednak pozbawiony konfliktów. Wynikały one w większości przypadków z rozdzwieniu między stopniem uprawnień i kompetencji podmiotów samorządowych, a ich możliwościami finansowania<sup>21</sup>. Także podział zadań i kompetencji na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego – gminę, powiat i województwo pozostawiał wiele do życzenia i był w mniejszym lub większym stopniu przyczyną wielu problemów natury organizacyjnej i wdrożeniowej. Wynikało to z niedostatecznej analizy krytycznej procesów decentralizacyjnych, niewystarczających kwalifikacji i kompetencji menedżerskich kadry samorządu terytorialnego, nie zawsze adekwatnego przyporządkowania poszczególnych polityk do odpowiedniego szczebla samorządu, a także z trudności koordynacji i braku motywacji do samodzielnej kooperacji<sup>22</sup>.

Poprawnie zorganizowana decentralizacja funkcji socjalnych państwa powinna przyczyniać się do większej samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i tworzenia warunków do bardziej harmonijnego rozwoju i **większej spójności społeczno-gospodarczej**. Sprzyjać powinna także rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i tworzeniu kapitału społecznego, opartego o zaufanie i zaciśnianie więzi społecznych. Wzmacnianie poczucia przynależności społeczności lokalnych do wspólnot sprzyjać powinno także większej aktywności obywatelskiej i większej partycypacji w rozwiązywaniu lokalnych problemów<sup>23</sup>.

Niektórzy badacze zagadnień z zakresu polityk publicznych są zdania, że decentralizacja jest konieczna także z innych powodów<sup>24</sup>. W dzisiejszym społeczeństwie informacyjnym, gdzie o skuteczności i efektywności polityki decyduje informacja i szybkość

---

Bokun L., Zamorska K. (red.), Wrocław 2003, str. 59.

<sup>20</sup> S. Golinowska „*Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*” w: *Polityka Społeczna* 4/2006, str. 1.

<sup>21</sup> Zobacz: Z. Gilowska „*Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*” w: w: „*Subsydiarność*”, Warszawa 1998., str. 173-181.

<sup>22</sup> S. Golinowska „*Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*”, op.cit., str. 1-9.

<sup>23</sup> Porównaj z: J. Hrynkiewicz „*Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*” w: „*Wokół teorii polityki społecznej*”, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003., str. 256.

<sup>24</sup> Osborne D., Gaebler T. „*Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*”, Poznań 2005, str. 341-343

podejmowania decyzji i reagowania na problemy, nie ma czasu na to, aby stosować zbyt scentralizowane systemy władzy. W epoce informatycznej konieczność szybkiego podejmowania decyzji kłóci się z coraz większą zawilnością i nieznanością środowiska, którego decyzje mają dotyczyć. Nowocześni przywódcy powinni wybierać decentralizację, która przekazuje uprawnienia decyzyjne na peryferie, klientom, społecznościom lokalnym, organizacjom pozarządowym. Instytucje zdecentralizowane mają znaczną przewagę nad scentralizowanymi, ponieważ<sup>25</sup>:

- są bardziej elastyczne, mogą szybciej reagować na zmiany warunków i potrzeby beneficjentów,
- działają bardzo często efektywniej i skuteczniej aniżeli instytucje scentralizowane,
- są o wiele bardziej skłonne do wprowadzania innowacji,
- działają mobilizująco na zatrudnionych w nich ludzi, wyzwajając w nich większą produktywność i skłaniając do większego zaangażowania w rozwiązywanie problemów lokalnych.

### ***Demonopolizacja i dekoncentracja zadań społecznych***

Drugim ważnym zabiegiem „odsycania” kompetencji państwa opiekuńczego była **demonopolizacja publicznych instytucji polityki społecznej i przekazanie realizacji części zadań społecznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom prywatnym**, z którymi podpisywane są kontrakty na realizację konkretnych działań socjalnych. Kontraktowanie może być realizowane zarówno przez publiczne pomioty centralne jak i publiczne instytucje samorządowe. W przypadku kontraktacji zadań między zlecającym podmiotem publicznym a przyjmującym zadanie podmiotem pozarządowym dochodzi do quasi rynkowej transakcji. Wprawdzie ani państwo, ani organizacja pozarządowa nie uzyskują tutaj zysku finansowego, gdyż działają *non profit*, to jednak obecność mechanizmów rynkowych upodabnia obie strony do instytucji komercyjnych. Kontraktowanie stosuje się najczęściej w zakresie świadczenia usług społecznych, chociaż nie jest to jedyna polityka publiczna, gdzie ma miejsce podzlecenie niepublicznym podmiotom realizację zadań. „Kulturę kontraktu” wprowadzono najwcześniej w Stanach Zjednoczonych, a także w Wielkiej Brytanii podczas rządów konserwatywnej M. Thatcher. Następnie kolejne kraje kontynentalnej Europy wprowadzały kontrakty do polityki społecznej. Także w Polsce w 2003 roku do ustawodawstwa socjalnego wprowadzono kontrakt<sup>26</sup>. Ocena efektywności i

---

<sup>25</sup> Ibidem, str. 343-345

<sup>26</sup> Chodzi o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2003/96/873)



skuteczności kontraktowania jest bardzo trudna. Wśród badaczy są zarówno tacy, którzy oceniają pozytywnie zjawisko **dekonzracji usług społecznych** i „kulturę kontraktu”, jak i tacy, którzy ją kwestionują. Pewne jest tylko to, że kontraktowanie rzeczywiście w istotny sposób zmieniło charakter i oblicze instytucji publicznych, a także organizacji non-profit. Obie grupy instytucji upodabniają się do firm biznesowych działających komercyjnie. Zacierają się także różnice między trzema sektorami, które zresztą zaczynają się wzajemnie przenikać i nakładać na siebie<sup>27</sup>.

„Kulturę kontraktowania” należy wiązać w ostatnich dwóch dziesięcioleciach z dynamicznym rozwojem sektora pozarządowego w większości państw demokratycznych, który tworzy nową jakość usług społecznych i przyczynia się do rozwoju odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój organizacji pozarządowych w polityce społecznej można przypisywać teoriom ekonomicznym, socjologicznym i politologicznym, w ramach to których można poszukiwać ram dla istnienia stowarzyszeń *non-profit*. Jak twierdzi S. Golinowska z ekonomicznego punktu widzenia sens działania organizacji pozarządowych zawiera się w dwóch teoriach - zawodności rynku oraz - w teorii zawodności państwa. Skoro dwa wielkie mechanizmy – rynek i państwo zawodzą to należy poszukiwać innych instytucji, które będą w stanie zaspokajać ludzkie potrzeby i dostarczać różnorodnych usług socjalnych. Z punktu widzenia socjologicznego dobrowolne instytucje non-profit są wyrazem kolektywnego działania dla rozwiązywania konkretnych problemów i są emanacją siły społeczeństwa obywatelskiego co przekłada się na spójność społeczną i silniejsze więzi społeczne na poziomie lokalnym czy regionalnym. Organizacje pozarządowe mają znaczenie także w teoriach politologicznych. Jako, że stanowią one trzon społeczeństwa obywatelskiego, są one zarówno zapleczem, weryfikatorem i kontrolerem działalności politycznej władz<sup>28</sup>.

Udział sektora obywatelskiego w dostarczaniu usług społecznych jest zróżnicowany między poszczególnymi krajami, jeśli porównamy go z udziałem innych sektorów np. publicznego i komercyjnego. Wprawdzie pomiędzy sektorami występują znaczne różnice, to jednak w Europie kontynentalnej i południowej udział organizacji trzeciego sektora w świadczeniu usług opieki jest zdecydowanie większy niż udział państwa, natomiast w Wielkiej Brytanii i Norwegii pełni on tylko funkcję uzupełniającą. Z kolei w Niemczech i we

---

<sup>27</sup> W całości na podstawie: M. Rymśza „Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit” w: *Wokół teorii polityki społecznej*, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003, str. 261- 277.

<sup>28</sup> S. Golinowska „Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych” w: „*Polityka społeczna – teksty źródłowe*”, Dziewięcka-Bokun L., Zamorska K. (red.), Wrocław 2003, str. 63-64.

Francji trzeci sektor obejmuje 60 procent wszystkich osób zatrudnionych w usługach socjalnych i stanowi tym samym główny sektor.

Dane dla krajów południowej Europy są niestety niekompletne. Niemniej, dostępne dane sugerują, że trzeci sektor odgrywa dominującą rolę w świadczeniu usług pomocy instytucjonalnej (zapewniając 81 procent miejsc w domach opieki we Włoszech oraz 56 procent miejsc dla niepełnosprawnych i 31 procent dla osób starszych w Hiszpanii). Należy jednak pamiętać, że lokalne usługi w tych krajach nie są zbyt rozwinięte i usługi opieki instytucjonalnej pozostają wciąż fundamentem systemów usług socjalnych. W Wielkiej Brytanii, trzeci sektor odgrywa ważną rolę w zakresie opieki nad dziećmi, natomiast, w dziedzinie opieki instytucjonalnej, reforma z 1990 r. przyczyniła się do olbrzymiego wzrostu usług oferowanych przez przedsiębiorstwa komercyjne, co na kilka lat znacząco zredukowało udział trzeciego sektora. W Norwegii, znaczny odsetek usług w kilku określonych sektorach, takich jak opieka nad dziećmi, usługi dla niepełnosprawnych, czy dla alkoholików, zapewniają organizacje typu non-profit<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, że trzeci sektor zajmuje ważną pozycję w świadczeniu usług społecznych, zarówno w tradycyjnych gałęziach polityki społecznej (pomoc instytucjonalna), jak i tych stosunkowo nowych, takich jak usługi lokalne i opieka domowa. O ile w krajach południowej Europy znaczenie trzeciego sektora wciąż koncentruje się wokół opieki instytucjonalnej, w innych krajach europejskich zaobserwować można znaczny rozwój w dziedzinach nowatorskich. Dla przykładu zdecydowana większość usług opieki nad dziećmi w kilku dużych krajach europejskich (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) jest realizowana przez organizacje typu non-profit. Natomiast w Norwegii - kraju charakteryzującym się silnym zaangażowaniem państwa w opiekę nad dziećmi przynajmniej jedną trzecią tych usług zapewnia trzeci sektor.

Badacze *welfare pluralism* twierdzą, że wśród czterech różnych dostawców usług społecznych - państwa, organizacji komercyjnych, organizacji pozarządowych (non-profit) oraz rodziny - w wielu krajach, np. we Włoszech i w Hiszpanii w sektorach opieki nad dziećmi i niepełnosprawnymi, bez zaangażowania trzeciego sektora, krajowe systemy usług socjalnych przestałyby niemal istnieć, we Francji i w Niemczech zmniejszyłyby się o ponad połowę, zaś w Wielkiej Brytanii i w Norwegii zostałyby znacznie zredukowane. Trzeci sektor wydaje się również znacznie większy niż prywatny sektor rynkowy, za wyjątkiem Wielkiej

---

<sup>29</sup> W całości na podstawie: Ascoli U., Ranci C. (ed). „*Dilemmas of the welfare mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*”, New York 2002, str. 27 i 30.

Brytanii, gdzie widoczne są skutki gruntownej reformy systemu z 1990 r., która zaowocowała intensywną komercjalizacją usług z opieki instytucjonalnej.

Należy zatem podkreślić, że pomimo niewielkiego zainteresowania, jaki trzeci sektor wzbudzał w debacie publicznej na temat polityki społecznej, rozumianej przez lata jako *welfare state*, stanowi on aktualnie główny kanał dystrybucji usług opieki społecznej w Europie. Dlatego tak ważne jest, aby nie pomijać i nie ignorować znaczenia III sektora kreując nowe koncepcje europejskiej i krajowej polityki społecznej<sup>30</sup>.

Ważnym zabiegiem ograniczającym rolę państwa jest **prywatyzacja i komercjalizacja polityki społecznej**. Dokonuje się to przede wszystkim poprzez „prywatyzację odpowiedzialności” (indywidualizacja odpowiedzialności za siebie i swoich najbliższych oraz adresowanie pomocy do grup najbardziej zagrożonych socjalnie), ale także poprzez wprowadzenie *quasi* rynków wewnętrznych do sektora publicznego. Powoduje to komercjalizację placówek „produkujących” usługi społeczne, pomimo, że są one finansowane ze środków publicznych<sup>31</sup>.

Prywatyzacja sfery społecznej może mieć różne oblicza. Po pierwsze może ona oznaczać odejście od rozwiązań obligacyjnych i uniwersalnych dotyczących całej populacji poprzez wyłączenie spod polityki społecznej zamożniejszych grup społeczeństwa poprzez odpowiedni *targeting* świadczeń i usług do grup najbardziej poszkodowanych. Po drugie może polegać na przesunięciu na rynek niektórych funkcji społecznych, które zaspokajają potrzeby o charakterze bardziej luksusowym. Z tych dóbr korzystają grupy zamożniejsze. Po trzecie może wreszcie oznaczać wprowadzenie do sektora publicznego tzw. rynku wewnętrznego, polegającego na komercjalizacji placówek produkujących usługi społeczne<sup>32</sup>.

Wprowadzenie mechanizmu prywatyzacyjnego w końcu lat 80 w niektórych państwach europejskich miało wprowadzić konkurencyjność w realizacji programów i usług społecznych i przyczynić się do zwiększenia ich efektywności i skuteczności za konkurencyjną cenę. Podobnie jak to było w przypadku organizacji pozarządowych proces ten oparty był na kulturze kontraktowania usług społecznych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii tylko w latach 80 dwukrotnie wzrosła liczba łóżek szpitalnych zarejestrowanych w prywatnych szpitalach i placówkach opieki, i aż trzykrotnie wzrosła liczba prywatnych domów starości i domów opieki społecznej. Potroiła się także liczba miejsc w prywatnych

---

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Leś E. „*Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*”, warszawa 2000, str. 145, Golinowska S., „*Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę...*”, op.cit., str.22-24.

<sup>32</sup> S. Golinowska „*Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*” w *Polityka Społeczna* 11-12/2005, str. 5.

mieszkaniach socjalnych. Pod koniec lat 90 aż 52% domów opieki społecznej znajdowało się w Wielkiej Brytanii w prywatnych rękach<sup>33</sup>.

Tendencje ku prywatyzacji i komercjalizacji niektórych usług społecznych można analizować na przykładach wielu państw europejskich<sup>34</sup>. Także w Polsce takie sektory jak ubezpieczenia, zdrowie, edukacja, czy rynek pracy są częściowo sprywatyzowane - skomercjalizowane<sup>35</sup>. Nasuwające się pytania dotyczące komercjalizacji usług socjalnych dotyczą granic rozpowszechniania tych usług, koncentracji w poszczególnych politykach społecznych oraz możliwości kontroli i monitorowania jakości usług ze strony państwa. Znaczenie rynku jest doceniane szczególnie w koncepcji *welfare pluralism*, ale i pluraliści dzielą się na skrzydło radykalnych zwolenników nieograniczonego rozwoju instytucji komercyjnych jak i skrzydło umiarkowane, doceniające wkład sektora komercyjnego, ale widzące także zagrożenia tego sektora i konieczność wprowadzania odpowiednich limitów oraz ograniczeń. Na przykład N. Johnson analizując doświadczenia brytyjskie w prowadzeniu polityki społecznej przez podmioty prywatne (domy pomocy dla osób starszych i prywatne szpitale) twierdzi, że w sektorze tym dochodzi do częstych nadużyć w postaci niskiej jakości usług i braku profesjonalizmu kadry, dlatego tak ważne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów monitoringu, kontroli i ewaluacji dla tego sektora<sup>36</sup>.

Oprócz tradycyjnego uspołecznienia i urynkowienia polityki społecznej aktualnie poszukuje się w wielu krajach alternatywnych sposobów prowadzenia gospodarki rynkowej opartej na filozofii **gospodarki społecznej**<sup>37</sup>, która ma bogate tradycje w wielu państwach europejskich i w Polsce<sup>38</sup>, ale która nie jest w pełni wykorzystana<sup>39</sup>. Gospodarka społeczna polega na działaniu różnorodnych podmiotów – przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych (kooperatyw), organizacji pozarządowych działających również gospodarczo (w

<sup>33</sup> N. Johnson „*Problems for the Mixed Economy of Welfare*” w: Goodin R., Mitchell D. (eds) „*The Foundations of the welfare state*”, Cheltenham 2000, str. 371.

<sup>34</sup> Więcej zobacz: Ascoli U., Ranci C. (ed) „*Dilemmas of the welfare mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*”, New York 2002, a także: Drakeford M. „*Privatisation and Social Policy*”, Cardiff 2000, Powell M., Hewitt M. „*Welfare State and Welfare Change*”, Buckingham 2002, Rodger J. „*From a welfare state to a welfare society*”, London 2000, Wiśniewski J. „*Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej*”, Warszawa 2005.

<sup>35</sup> Porównaj: R. Bugaj „*Komercjalizacja opiekuńczego państwa*”, Ostrowiec Świętokrzyski 2003.

<sup>36</sup> N. Johnson „*Problems for the Mixed Economy of Welfare*”, op.cit., str. 371-375.

<sup>37</sup> *Gospodarka społeczna* nazywana jest także *ekonomią społeczną*, *gospodarką obywatelską*, *ekonomią solidarności*. Więcej na ten temat w: Rymusza M. „*Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*” w: „*Trzeci sektor*” 2/2005. Niektórzy eksperci, jak np. prof. J. Supińska uważają, że jedynym poprawnym terminem, jest *gospodarka społeczna*.

<sup>38</sup> Zobacz np. Abramowski E. „*Ideje społeczne kooperatywności*” lub „*Kooperatywa jako sprawa wyzwolenia ludu pracującego*”, Warszawa 1928, str. 153-176.

<sup>39</sup> Evers A., Rauch U., Stitz U., „*Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen – Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*”, Berlin 2002, str. 11-44, Evers A. „*Soziale Unternehmen. Ein Vorschlag, die Zukunft öffentlicher sozialer Dienstleistungen anders zu denken*” w: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Heft 1/2003.

tym zarówno stowarzyszeń jak i fundacji), towarzystw świadczeń wzajemnych, które mają na celu działać na rzecz ludzi (członków, podopiecznych), a nie tylko i wyłącznie dla zysku. Ideą gospodarki społecznej jest zaspokajać te potrzeby grup społecznych (czasami swoich członków lub podopiecznych), których z różnych powodów nie jest w stanie zaspokoić państwo lub inne podmioty gospodarcze. Rozwój gospodarki społecznej, popieranej i monitorowanej m.in. przez instytucje Unii Europejskiej, może przyczynić się w przyszłości do przeorientowania myślenia o polityce społecznej. Wiele przedsiębiorstw społecznych i kooperatyw socjalnych np. w północnych regionach Włoch, radzi sobie bowiem bardzo dobrze w aktywizowaniu bezrobotnych, pomocy niepełnosprawnym osobom, czy usamodzielnianiu wykluczonych społecznie. W ramach gospodarki społecznej realizuje się tam z powodzeniem także usługi zdrowotne, pielęgnacyjne, czy kulturalne<sup>40</sup>. Jak wynika z badań dotyczących spółdzielni socjalnych, prowadzonych przez Włoski Urząd Statystyczny<sup>41</sup> w 2003 roku we Włoszech istniało ponad 5,5 tysiąca aktywnych spółdzielni socjalnych, które zatrudniały ponad 170 tysięcy osób. Większość spółdzielni występuje w regionie północnych Włoch<sup>42</sup>. Wartość produkcji spółdzielni socjalnych szacuje się na około 4 miliardów euro rocznie. Działalność spółdzielni socjalnych we Włoszech jest doskonałym przykładem alternatywnego podejścia do polityki społecznej, w którym to sektor prywatny realizuje wiele zadań społecznych włączając grupy zagrożone wykluczeniem do społeczeństwa poprzez pracę.

Z punktu widzenia współczesnej polityki społecznej wszystkie powyższe procesy: uspołecznienia, prywatyzacji, komercjalizacji, czy poszukiwania modelu gospodarki społecznej odrywają coraz bardziej istotną rolę i będą się pewnie nasilać, gdyż jak twierdzi O.A. Brehmer *„przyszłość społeczeństwa będzie coraz bardziej kształtowana przez codzienne decyzje menedżerów, a wartości na których się opierają różne instytucje, coraz częściej adaptować będą wartości biznesu takie jak: efektywność, zyskowość, produktywność, konkurencyjność”*<sup>43</sup>.

### **Większa odpowiedzialność rodziny i nieformalnych grup wsparcia**

---

<sup>40</sup> O doświadczeniach z zakresu ekonomii społecznej czytaj w: Defourny J. *„Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja a rzeczywistość”* w: Rynek Pracy 1/2005, str. 11-41, Loss M. *„Spółdzielnie socjalne we Włoszech”* w: Trzeci Sektor 2/2005, str. 45-58, Lloyd P. *„Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna: budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne”* w: *„Praca, kształcenie, partnerstwo”* (Kubisz M. – red.), Warszawa 2004, str. 108-127.

<sup>41</sup> *„Badanie spółdzielni socjalnych”*, Istituto Nazionale di Statistica, 26.09.2003r. ([www.istat.it](http://www.istat.it))

<sup>42</sup> O przyczynach koncentracji aktywności spółdzielczej i obywatelskiej w regionie północnych Włoch zobacz. R. Putnam *„Demokracja w działaniu”*, Warszawa- Kraków 1995.

<sup>43</sup> O.A.Bremer *„Changing Values and Social Responsibility in Managment”* w: *„Harvard Business Review”*, 6/1971.

Elementem, mającym wpływ na zmniejszenie roli państwa jest **zwiększenie odpowiedzialności rodziny** (gospodarstw domowych) **oraz grup nieformalnych**, (sąsiedzkich, partnerstw lokalnych, kościoła), które to instytucje pełnią znaczącą rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Należy pamiętać, że większość codziennych potrzeb była, jest i będzie zaspokajana w obrębie nieformalnego sektora – bliższej lub dalszej rodziny, sąsiadów, czy też poprzez indywidualne zakupy na rynku<sup>44</sup>. Szczególnie rodzina spełniając wiele funkcji społecznych (m.in. wychowawcza, opiekuńcza, emocjonalna, ekspresyjna itd.) odgrywa istotną rolę w tworzeniu kapitału ludzkiego i społecznego, który przyczynia się do generowania wyższej jakości życia<sup>45</sup>. Zaspokajanie potrzeb w rodzinie lub w najbliższym otoczeniu rodziny powodowałoby, że niepotrzebna byłaby interwencja państwa lub innych instytucji społecznych. Rodziny w wielu krajach w wyniku reform społecznych przejmowały wiele funkcji socjalnych, które do tej pory dostarczało państwo. Jest rzeczą oczywistą, że państwo ma nadal olbrzymi wpływ w dostarczaniu bezpłatnej edukacji na poziomie podstawowym i średnim, opieki zdrowotnej, czy regulacji innych dziedzin, takich jak małżeństwa, rozwody, separacje, ochrona dzieci itd. Jednakże należy podkreślić, że z wielu świadczeń i usług państwo się wycofało, przerzucając odpowiedzialność na rodzinę i grupy nieformalne. Przykładowo w Polsce wycofanie się państwa z prowadzenia żłobków, czy przedszkoli spowodowało wśród rodzin, gdzie oboje rodzice pracują zawodowo, konieczność zabezpieczenia opieki nad dzieckiem wśród bliższej lub dalszej rodziny lub zdecydowanie się na zatrudnienie opiekunki do dziecka. Inny przykład to przerzucenie odpowiedzialności na rodzinę w kwestii edukacji młodzieży na poziomie wyższym. W chwili obecnej decyzja o studiowaniu dziecka/ci dla wielu rodzin stanowi często trudny wybór dotyczący tego, które z dzieci może studiować, a które nie. Za edukację na poziomie wyższym płaci już ponad 60% młodzieży w Polsce. Wiele rodzin (szczególnie ubogich, wielodzietnych, niepełnych, z obszarów małomiasteczkowych i marginalizowanych) podejmuje trudne decyzje na temat tego, żeby wykształcić chociaż jedno z dzieci. Edukacja i wiedza stała się prywatną sprawą obywatela i jego najbliższej rodziny<sup>46</sup>. Podobnie rzecz się tyczy klubów sportowych, kół zainteresowań, domów kultury i zajęć pozaszkolnych. Redukcja tych instytucji, prowadzonych do niedawna przez państwo, przerzuciła odpowiedzialność za dodatkowe zajęcia dzieci i młodzieży na rodziców i najbliższe otoczenie.

---

<sup>44</sup> Miller Ch. „*Producing welfare*”, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2004., str. 49.

<sup>45</sup> Porównaj: Balcerzak- Paradowska B. „*Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*”, Warszawa 2004, str. 72-73.

<sup>46</sup> Więcej o tym J. Auleytner „*Polska polityka społeczna – ciągłość i zmiany*”, Warszawa 2004, str. 134-135.

Wpływ rodzin na dostarczanie opieki jest oczywisty i niekwestionowany, dlatego niektórzy zwolennicy zreformowanego *welfare state* sugerują, że rodziny zdolne są do podjęcia dalszych dodatkowych obowiązków. Nie wszyscy się z tym jednak zgadzają. Dla przykładu N. Johnson twierdzi, że „...we wszystkich zaawansowanych, uprzemysłowionych społeczeństwach, liczba zależnych od innych ludzi wzrasta. Każdy kraj w Zachodniej Europie ma starzejące się społeczeństwo. We Włoszech i Francji 19 procent populacji ma powyżej 60 lat, w Federalnej Republice Niemiec, Belgii i Danii jest to 20 procent, a Zjednoczone Królestwo ma aż 21 procent. Tylko niewielka część spośród tych ludzi wymagać będzie opieki, ale grupa ludzi powyżej 80 lat zwiększa się o wiele szybciej niż pozostałe dorosłe grupy. Co więcej, usprawniona opieka zdrowia oznacza, iż więcej niepełnosprawnych dzieci dożywa wieku dorosłego i w ten sposób zwiększa ilość osób potrzebujących opieki. W tym samym czasie, grupa osób zależnych finansowo wzrasta, **zmiany socjalne zmniejszają zdolność rodzin w dostarczaniu potrzebnej pomocy**. Trzy znaczące zmiany socjalne to: zmniejszające się „rozmiary” rodzin, rosnący udział kobiet w rynku pracy i wzrastająca ilość rozwodów...”<sup>47</sup>. Oznacza to, że dostarczanie usług społecznych przez rodzinę może być współcześnie utrudnione nie tylko ze względu na starzenie się społeczeństwa i niską dzietność, ale także ze względu na wysokie uczestnictwo kobiet w rynku pracy i przeobrażenia w traktowaniu kariery zawodowej wśród kobiet. Coraz więcej kobiet ubiega się o pracę na cały etat. Wiele odkłada decyzje o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci. Nie można zatem zagwarantować, że kobiety będą wiecznie akceptować swoją rolę w kulturze jako opiekunki lub, że poświęcą możliwość zrobienia kariery zawodowej na rzecz opiekowania się osobami zależnymi, np. starszymi dziadkami. Na niekorzyść rodziny przemawia także fakt, że zwiększa się ilość rozwodów i rozpadów małżeństw. Samotni rodzice mają zazwyczaj mniejsze zasoby finansowe niż inne rodziny i brak partnera, z którym można dzielić odpowiedzialność za wychowanie dziecka. Sytuacja taka ogranicza zdolność zapewnienia innych form opieki.

N. Johnson uważa, że biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, wydaje się, iż pytaniem jakie powinniśmy sobie zadać - jest nie to, czy nieformalny sektor może zapewnić więcej opieki w przyszłości, ale czy będzie w stanie utrzymać obecny jej poziom. „...*Hurtowe przeniesienie odpowiedzialności z państwa na nieformalnych opiekunów może doprowadzić do spadku standardów opieki i niedopuszczalnej presji na opiekunach. Istnieją limity dodatkowej pracy jaką mogą przyjąć na siebie rodziny i być może te limity zostały już*

<sup>47</sup> N. Johnson „Problems for the mixed economy of welfare” in: Goodin R., Mitchell D. (eds) “The Foundations of the welfare state”, Cheltenham 2000, str. 361-380.

*osiągnięte. Nieformalny sektor nie jest w stanie skompensować redukcji roli państwa. W rzeczy samej, jeśli nieformalna opieka ma się utrzymać na takim poziomie jak obecnie, wsparcie państwa dla rodzin będzie musiało ulec zwiększeniu...’’<sup>48</sup>*

M. Księżopolski<sup>49</sup> analizując zmiany w polskiej polityce społecznej podkreśla, że w ostatnich dekadach rodzina utrzymała, a może nawet wzmocniła pozycję głównego gwaranta w zaspokajaniu niektórych ważnych potrzeb. Chodzi głównie o potrzeby opiekuńcze i te związane z wychowaniem i wykształceniem dzieci. Wprawdzie usługi te świadczone są przez różnorodne podmioty komercyjne, to jednak finansowanie tych usług ponoszą głównie rodziny. Należy podkreślić, że rodzina ponosi dzisiaj koszty wszelkich zajęć pozalekcyjnych, dodatkowych, w tym korepetycji. Także koszt posiłków w szkołach czy opieki na świetlicach staje się dodatkowym kosztem, w którym muszą partycypować rodzice.

Oprócz zaangażowania rodziny w dostarczanie określonych usług społecznych odpowiadających potrzebom jej członków w tym obszarze niezwykle istotną rolę przypisuje się także oddolnym, społecznym inicjatywom, które dzięki dobrze przygotowanym liderom i animatorom życia społeczno-kulturalnego oraz istnieniu silnych więzi społecznych (zaufanie społeczne; kapitał społeczny) mogłyby odpowiadać na różnorodne potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnych w wymiarze indywidualnym i zbiorowym. R. Putnam, który przez wiele lat badał włoskie regiony pod względem aktywności obywatelskiej, społecznego zaangażowania środowisk lokalnych, udowodnił, że wszędzie tam gdzie samoorganizacja obywatelska jest rozwinięta i wynika z długoletniej tradycji i wzorców kulturowych, znacznie łatwiej można poradzić sobie z problemami społecznymi oraz znacznie częściej regiony te są bardziej rozwinięte gospodarczo i konkurencyjne względem innych. Badania włoskich regionów Południa i Północy udowodniły, że od potencjału społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego zależy w dużym stopniu rozwój społeczno-gospodarczy, a także sposób prowadzenia polityki przez regionalne władze i jakość działań publicznych<sup>50</sup>.

Dyskusja na temat wykorzystania rodziny i grup nieformalnych będzie się w najbliższej przyszłości prawdopodobnie nasilać, ze względu na fakt, że w ramach aktualnych rozwiązań w polityce społecznej coraz większy nacisk kładzie się na indywidualną odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb i indywidualną lub rodzinną przezorność w zabezpieczeniu się od ryzyk socjalnych<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Ibidem

<sup>49</sup> M. Księżopolski „Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy” w: „Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce – księga pamiątkowa na jubileusz 80 - lecia prof. L. Frąckiewicz”, Katowice 2006, str. 115.

<sup>50</sup> Putnam R. „Demokracja w działaniu”, Warszawa, Kraków 1995.

<sup>51</sup> Miller Ch. „Producing welfare”, op.cit., str.66



### ***Przekazanie części kompetencji organizacjom i instytucjom ponadnarodowym***

Ostatnim elementem zmniejszającej się roli *welfare state*, jest to, że niektóre kompetencje socjalne państw narodowych są przekazywane podmiotom ponadnarodowym i międzynarodowym. Takie organizacje międzynarodowe jak ONZ, czy Rada Europy i oczywiście Unia Europejska pełnią poważną funkcję w kreowaniu ładu społecznego, gospodarczego i systemów bezpieczeństwa (także socjalnego)<sup>52</sup>. Tłem do rozwiązań ponadnarodowych w sferze społecznej mogą być politologiczne teorie integracji europejskiej, w tym przede wszystkim koncepcja funkcjonalizmu Dawida Mitrany'ego oraz neofunkcjonalistyczna teoria Ernsta Haasa, które opisywały konieczność powstania ponadnarodowych instytucji i ponadnarodowego społeczeństwa w celu redukcji asymetrii socjalnych i wynikających z nich konfliktów zbrojnych<sup>53</sup>. Wprawdzie nie ma tutaj miejsca na szerszą prezentację dorobku obu koncepcji to jednak wypada powiedzieć, że teorie te przyczyniły się w dużym stopniu do szerszego, ponadnarodowego postrzegania problemów społecznych i rozwiązywania ich przez organizacje globalne i instytucje ponadnarodowe, które otrzymały od suwerennych państw legitymację do stanowienia odpowiednich praw i rozwiązań, którym podporządkowują się państwa na całym świecie lub w regionach<sup>54</sup>.

Organizacje ponadnarodowe od wielu dziesięcioleci są zaangażowane w kreowanie socjalnej przestrzeni globalnej i europejskiej, jednakże z braku możliwości szerszej prezentacji, warto przytoczyć tu kilka tylko przykładów. I tak np. Organizacja Narodów Zjednoczonych w 1993 roku wzmocniła sektor obywatelski i kooperację różnych sektorów w celu pomnażania dobrobytu obywateli. Wypracowany dokument „*Realizacja wytycznych ONZ w sprawie umacniania jedności społeczeństwa obywatelskiego*” zawierał m.in. sugestie pod adresem rządów państw dotyczące decentralizacji procesów decyzyjnych i dzielenia odpowiedzialności w sferze społecznej z innymi sektorami, poszukiwania alternatywnych sposobów komunikacji z partnerami społecznymi, zwiększenia efektywności administrowania, oszacowania i wyceny działalności społecznej wolontariuszy i gospodarstw domowych. Także Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 1994 roku w dokumencie „*Nowe kierunki polityki społecznej*” sugerowała m.in. poszukiwanie możliwości równowagi pomiędzy działalnością sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz

---

<sup>52</sup> O podmiotach ponadnarodowych więcej zobacz w: J. Auleytner „*Polityka społeczna – teoria i organizacja*”, Warszawa 2000, str. 281-350. Porównaj także K. Głębicka „*Polityka społeczna Unii Europejskiej*”, Warszawa 2001.

<sup>53</sup> Porównaj: F. Gołembski „*Funkcjonalizm jako próba sformułowania ogólnej teorii organizacji międzynarodowej*”, Warszawa 1972, str. 7 i następne oraz S. Konopacki „*Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej E. Haasa i L. Lindberga*” w: *Studia Europejskie* 3(7) 1998.

<sup>54</sup> Porównaj: W. Anioł „*Europejski fin de siecle*”, Warszawa 1996, a także W. Anioł „*Paradoksy globalizacji*”, Warszawa 2002.

rozwijanie nowych form porozumienia i współpracy między nimi. W obydwu tych dokumentach możemy znaleźć sugestie dotyczące nowego sposobu myślenia o *welfare state* i alternatywnego podejścia do rozwiązywania problemów społecznych<sup>55</sup>.

Unia Europejska od co najmniej połowy lat 90 kładzie nacisk na prowadzenie pluralistycznej i mieszanej polityki społecznej, chociaż należy podkreślić, że szerszy kontekst związany z prawami socjalnymi obywateli wpisany został już w 1989 roku we Wspólnotową Kartę Praw Socjalnych Pracobiorców, wzorowaną na Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 1961 roku. Swoje zainteresowanie pluralizmem instytucje UE uwypukliły w wielu swoich programach socjalnych, dokumentach i strategiach. Elementy, zachęcające do pluralistycznego podejścia w rozwiązywaniu problemów socjalnych na obszarze Wspólnoty, można odnaleźć w treści Białej Księgi – „Wzrost, Konkurencyjność, Zatrudnienie” z 1994r., Zielonej i Białej Księdze Polityki Społecznej, działalności Lokalnych Paktów na rzecz Zatrudnienia, w filozofii Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Strategii Lizbońskiej, czy w zastosowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL<sup>56</sup>. W ostatnich kilku latach instytucje UE zachęcają w ramach prowadzonej metody otwartej koordynacji (MOK) dla niektórych polityk społecznych Wspólnot do wypracowywania wspólnych rozwiązań z zakresu gospodarki społecznej. Chodzi tu m.in. o Europejską Strategię Zatrudnienia i „Wytyczne w sprawie zatrudnienia”, opublikowane w 1998 i 1999 roku. Wśród wielu różnych wytycznych znalazła się tam m.in. wytyczna – „Wykorzystywanie nowych szans tworzenia miejsc pracy”, w ramach której zachęcano do generowania zatrudnienia w instytucjach gospodarki społecznej. Także w 2001 roku Komisja i Rada Europejska potwierdziły, że władze lokalne i regionalne powinny rozwijać partnerskie strategie przyczyniające się do zwiększania zatrudnienia, aby w pełni wykorzystać potencjał zapewniany przez gospodarkę społeczną<sup>57</sup>. Innymi znanymi akcjami Komisji Europejskiej wspierającymi rozwój nowoczesnej, wielosektorowej polityki społecznej były w ostatnich latach: promocja roli wolontariatu i fundacji, utworzenie specjalnego funduszu wyłącznie dla organizacji pozarządowych – *Local Social Capital Fund*, złożenie propozycji utworzenia Europejskiego Programu Usług Wolontarystycznych, stworzenie specjalnej linii budżetowej dla trzeciego systemu i zatrudnienia (*Third System and Employment*), utworzenie specjalnego

---

<sup>55</sup> Abrahamson P. „*Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*”, op.cit., str. 108-110.

<sup>56</sup> Więcej o polityce społecznej UE zobacz: Anioł W. „*Europejska polityka społeczna- implikacje dla Polski*”, Warszawa 2003, Głębicka K. „*Europejska przestrzeń socjalna*”, Warszawa 2002, Grewiński M. „*Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej UE*”, Warszawa 2001.

<sup>57</sup> W. Kwaśnicki „*Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*” w: Trzeci sektor 2/2005 (red. M. Rymśa), Warszawa 2005, str. 14-15.

Komitetu Łącznikowego dla organizacji pozarządowych czy zorganizowanie kilku konferencji na temat polityki społecznej w latach 1996 -2004<sup>58</sup>.

Powyższa argumentacja skłania nas do wniosku, że oprócz państwa opiekuńczego, także organizacje ponadnarodowe włączają się w proces naprawy *welfare state*. Dla Polski szczególne znaczenie ma nasze członkostwo w Unii Europejskiej, która w ramach swoich rozwiązań prawnych i finansowych ( fundusze strukturalne) zachęca nas do prowadzenia polityki spójności społeczno-gospodarczej i wprowadzania zmian w kierunku większego pluralizmu instytucjonalnego (*welfare pluralism*)i mieszanych form wsparcia (*welfare mix*)<sup>59</sup>.

### ***Jaka współczesna funkcja państwa socjalnego?***

Wszystkie powyżej opisane procesy wpłynęły w ostatnich latach na to, że **państwo utraciło monopol na realizację polityki społecznej**. Aktualnie obok państwa występują i stają się coraz silniejsze inne sektory, takie jak sektor samorządowy<sup>60</sup>, obywatelski, czy komercyjny. W Polsce dominuje wprawdzie ciągle państwo, jego pozycja w kształtowaniu dobrobytu społecznego jest w dalszym ciągu bardzo wysoka, ale od paru już lat widoczne są zmiany legislacyjne i instytucjonalne w kierunku dowartościowania pozostałych sektorów. W niektórych państwach, takich jak np. Wielka Brytania, USA, czy Niemcy pozostałe sektory mają znaczny udział w realizacji zadań społecznych. Uznaje się tam, że państwo nie tylko nie jest w stanie samodzielnie zapewnić wszystkich usług społecznych, ale że obywatel w demokratycznym państwie ma prawo rynkowego wyboru od kogo (jakiej instytucji, jakiego sektora) chce otrzymywać usługi i na jakich zasadach.

Jaka zatem powinna być funkcja współczesnego państwa w realizacji polityki społecznej? Czy powinna to być funkcja tylko programująco - legislacyjna i finansująco – kontrolna, czy także jak ma to miejsce aktualnie w Niemczech – funkcja aktywizująca (*Aktivierende Sozialstaat*)<sup>61</sup>? Czy w dalszym ciągu to państwo powinno odgrywać decydującą rolę, a pozostałe sektory tylko uzupełniać działania władz publicznych? Czy może państwo powinno posiadać głównie funkcję kierowania lub jak chcieliby autorzy głośnej książki „Rządzić inaczej” – David Osborne i Ted Gaebler – funkcję „sterowania”, zamiast

---

<sup>58</sup> Ibidem, str. 15.

<sup>59</sup> M. Grewiński „*Wielosektorowa polityka społeczna - w kierunku pluralizmu instytucjonalnego i mieszanych form wsparcia*” w: „*Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich*” (red. K. Piątek i J. Krzyszkowski), Częstochowa 2006.

<sup>60</sup> Przy czym sektor samorządowy traktuje się często na równi z państwem ze względu na fakt, że jest to sektor publiczny. Ponadto w polskich realiach działania samorządów w dużej części zależą od decyzji politycznych rządu i są silnie uzależnione od środków finansowych z budżetu państwa.

<sup>61</sup> Więcej zobacz: Dahme H.J., Wohlfahrt N. „*Zur Theorie eines aktivierenden Sozialstaats. Aktivierender Staat: Neues Leitbild fuer die Sozial und Gesellschaftspolitik?*“ w: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* 1/2001, str. 10-14.

„wiosłowania”<sup>62</sup>. Zdaniem wyżej wymienionych autorów problem władz publicznych w wielu krajach to brak umiejętności oddzielenia „sterowania” od „wiosłowania”. Władze, które „sterują” aktywnie kształtują swoje społeczności, podejmują więcej przemyślanych i zaprogramowanych strategicznie decyzji politycznych, pobudzają do działania różnorodne instytucje gospodarcze i socjalne, mają więcej czasu na tworzenie dobrego prawa i kontrolę finansowania działań publicznych. „Wiosłowanie” powinno zostać natomiast przeniesione na inny poziom wdrażania, tam gdzie realizowane są konkretne zadania społeczne i rozwiązywany konkretny problem. Oznacza to nic innego jak przeniesienie odpowiedzialności na sektor samorządowy, obywatelski i komercyjny<sup>63</sup>. W polityce społecznej zasadami, które mogą wzmacniać taki sposób myślenia – w kierunku decentralizacji i dekoncentracji wykonywania działań społecznych - są z pewnością zasady subsydiarności i partnerstwa. Z kolei w szerszym ujęciu realizacji polityki publicznej i zarządzania publicznego można odnieść się do zasady *good governance*, rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o otwartość, odpowiedzialność, skuteczność, spójność, pluralizm, partycypację i dialog obywatelski<sup>64</sup>.

Jak twierdzą niektórzy badacze<sup>65</sup>, reorganizacja polityki społecznej powinna iść w kierunku takich zmian, w toku których państwo redukuje bezpośrednio swoje zaangażowanie na wszystkich etapach prowadzenia polityki społecznej – od diagnozowania poprzez planowanie aż do świadczenia samych usług społecznych. Rolą państwa powinno być koordynowanie systemu i nadzór nad wykonywanymi przez inne podmioty zadaniami społecznymi. W takim ujęciu dowartościować należałoby mocniej samorząd terytorialny i to nie tylko kompetencyjnie, ale przede wszystkim finansowo, gdyż wielu gminom, jak i powiatom w Polsce brakuje środków na realizację ustawowych zadań społecznych. Być może należałoby powrócić do koncepcji *public choice*, która już pod koniec lat 70 wskazywała w wielu krajach konieczność racjonalizacji alokacji środków publicznych, przede wszystkim w skali lokalnej i regionalnej<sup>66</sup>.

Przyszłość *welfare state* jest niezwykle istotna z punktu widzenia spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Państwa członkowskie powinny prowadzić taką politykę

<sup>62</sup> Osborne D., Gaebler T. „*Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*”, Poznań 2005., str. 53-82.

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> „*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*”, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 14 lutego 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, str. 79.

<sup>65</sup> Kamiński S. „*Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*”, Wrocław 2005, maszynopis pracy doktorskiej, str. 62

<sup>66</sup> Dobrowolska M. „*Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*” w: „*Studia z zakresu zarządzania publicznego*”, (red.J. Hausner ), Kraków 2001, str. 122.

społeczną, która pozwoli na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej i priorytetów polityki konwergencji i konkurencyjności Wspólnoty. Cele te wymuszają kreowanie aktywnej i nowoczesnej polityki społecznej opartej o filozofię *workfare mix* i *workfare pluralism*. Tylko takie podejście daje szansę na zwiększenie zatrudnienia, większą inkluzję i integrację społeczną, a tym samym przyczynić się powinno do większej spójności społecznej na obszarze UE.

### **UWAGA**

**Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.**

**Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).**

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)