

### 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 oraz współautorzy (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).**

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

### *Modele wielosektorowości w pluralizmie polityki społecznej*

Nawiązując do teoretycznych koncepcji rozwoju i przeobrażeń *welfare state*, które zaprezentowałem w moich ostatnich publikacjach<sup>1</sup>, w poniższym artykule skupię się na zaprezentowaniu modeli wielosektorowości w pluralizmie polityki społecznej, które nie były wcześniej przedmiotem moich analiz. Należy podkreślić tylko, że w koncepcjach ewolucji państwa opiekuńczego istnieje teoretyczne uzasadnienie dla wielosektorowości, która znajduje zaczepienie nie tylko w koncepcji *welfare pluralism*, ale pośrednio także w koncepcjach odnoszących się do rynku, państwa usamodzielniającego, koncepcji sieci, a także innych, ze względu na przenikanie się i zazębianie wielu składowych komponentów poszczególnych kierunków<sup>2</sup>. *Welfare pluralism* jest zatem jedną z koncepcji ewolucji i rozwoju państwa opiekuńczego, i należy traktować ją jako jedną z propozycji, zarówno dla teoretycznych analiz i poszukiwań jak i dla praktycznych rozwiązań w polityce społecznej. Poszukiwanie nowej roli i nowego znaczenia dla innych sektorów, aniżeli tylko publicznego, stało się w ostatnim czasie w

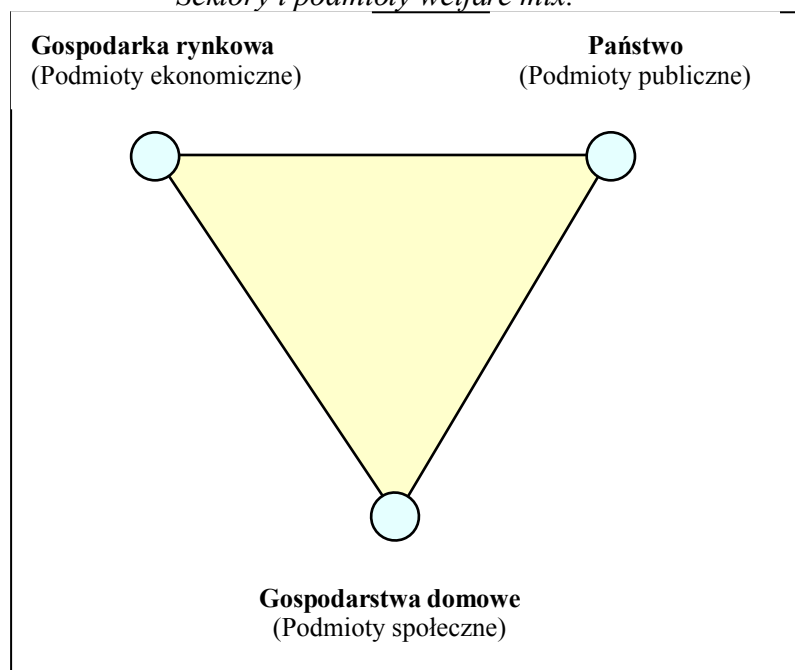
<sup>1</sup> Grewiński M., Kamiński S. „Obywatelska polityka społeczna”, Warszawa 2007, Grewiński M. „Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku *welfare pluralism*” w: Polityka Społeczna 5/6 2006; Grewiński M. „Od państwa opiekuńczego do wielosektorowości w kształtowaniu dobrobytu społecznego – zmieniający się kontekst polityki społecznej w Polsce w: A. Rączaszek, W. Koczur (red). „Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju”, Katowice 2007; Grewiński M. „Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach *welfare state*” w: „Polska polityka społeczna wobec wyzwań społeczno-ekonomicznych UE” (red. K. Głębicka), Radom 2007; Grewiński M. „Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego” w: Problemy Polityki Społecznej 1/2007.

<sup>2</sup> J. Clarke „*Changing welfare, changing states – new directions in social policy*”, London 2004, str. 13.

literaturze zachodniej nie tylko teoretycznym *idea fix*, ale praktyczną wskazówką dokąd może zmierzać państwo opiekuńcze. W poniższym artykule przedstawiona zostanie ewolucja modeli pluralistycznej polityki społecznej, a także główni teoretycy, rozwijający model wielosektorowości w polityce społecznej.

W literaturze przedmiotu punktem wyjścia do teoretycznych rozważań na temat wielosektorowości jest najczęściej model trójkąta dobrobytu (*welfare triangle*), którego kształt ewoluował w ostatnich dwudziestu latach w modelach teoretycznych, poświęconych *welfare pluralism*. Podstawowy trójkąt dobrobytu składał się z trzech podstawowych komponentów: państwa, rynku i gospodarstw domowych. Na bazie tego prostego modelu R. Rose zdefiniował *welfare mix* jako „wkład każdej z trzech bardzo różnych instytucji społecznych – gospodarstwa domowego, rynku i państwa w ogólny dobrobyt społeczeństwa”<sup>3</sup>.

Rysunek 1. Pierwotna wersja trójkąta dobrobytu zaproponowana przez A. Eversa.  
Sektory i podmioty *welfare mix*.



Źródło: A. Evers „Shifts in the welfare mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy” w: Evers A., Wintersberger H. (eds) “Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies”, Vienna 1988, str. 9 i 18.

Trójkąt dobrobytu stał się dla wielu badaczy teoretycznym modelem wielosektorowości, do którego nawiązywano zarówno w literaturze zagranicznej jak i polskiej. Bardzo często był

<sup>3</sup> Rose R. „The State’s Contribution to the Welfare Mix”, University of Strathclyde, Studies in Public Policy, No 140. Cytat za: Evers A., “Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy” w: Evers A., Wintersberger H. (eds) “Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies”, Vienna 1988, str. 8.

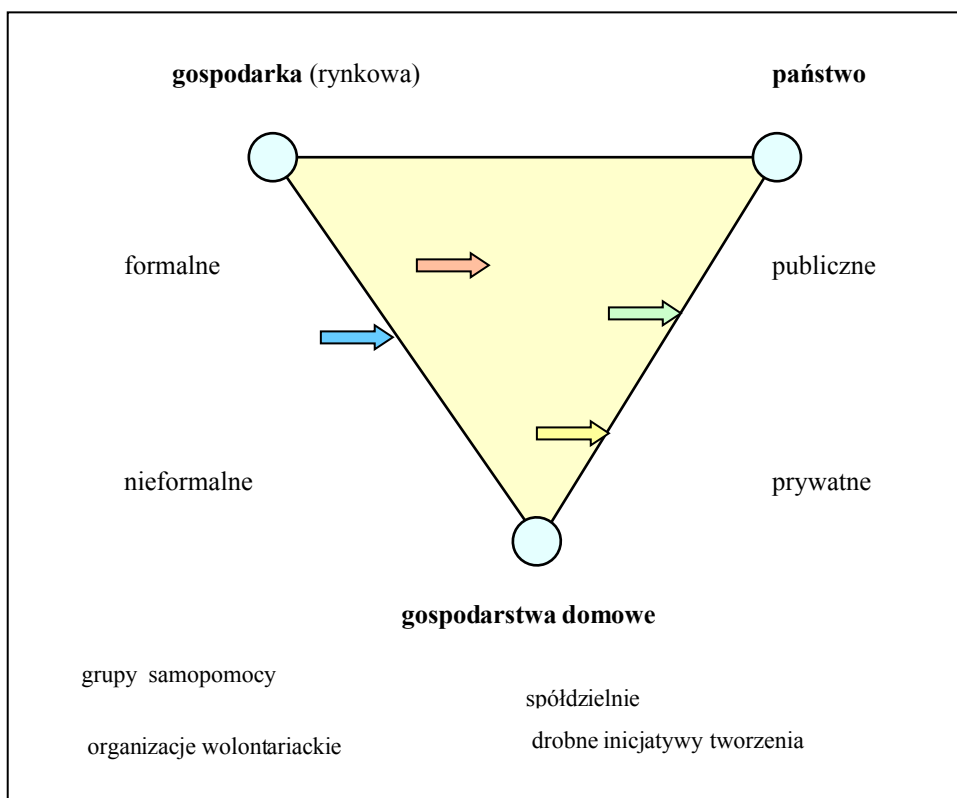
on punktem wyjścia lub punktem odniesienia dla ich analiz na temat wielosektorowości. Wprawdzie w literaturze zagranicznej początkowo rozważania teoretyczne dotyczyły takiego ujęcia *welfare mix*, gdzie występowało państwo, rynek i gospodarstwa domowe, to jednak w późniejszym okresie model dobrobytu został zmodyfikowany poprzez wprowadzenie szerszej kategorii społeczeństwa obywatelskiego w miejsce gospodarstw domowych. Ponadto z biegiem czasu trójkąt dobrobytu stawał się coraz bardziej „zagęszczony” przez wprowadzanie różnorodnych podsektorów. Jednym z najbardziej znanych badaczy, który upowszechnił *trójkąt dobrobytu* w literaturze - jako teoretyczny model wielosektorowej polityki społecznej - był A. Evers.

Evers w swoich pracach naukowych z lat osiemdziesiątych XX wieku zwracał m.in. uwagę na to, że początkowo, szczególnie w ekonomicznym sposobie myślenia, dominowała koncepcja dwusektorowa, w której strategię i rozwój gospodarczy rozpatrywano w kategoriach zmian w gospodarce formalnej i w instytucjach państwowych. Trzeci sektor, składający się z gospodarstw domowych pełnił głównie funkcje konsumpcji i nie traktowano go jako sektor produkcyjny, wytwarzający pewne usługi społeczne, uznawane przez rynek i państwo. Wprawdzie od lat 70 w nielicznych publikacjach zwracano uwagę na to, że gospodarstwa domowe mogą być trzecim aktywnym czynnikiem gospodarczym, to jednak siła oddziaływania takiego sposobu rozumowania była raczej nikła<sup>4</sup>. Aby zobrazować rozumowanie Evers’a posłużmy się jakimś konkretnym przykładem. I tak oto - ojciec pomagający odrobić lekcję dzieciom lub matka opiekująca się chorą pociechą - byłyby dla Evers’a podmiotami polityki społecznej, gdyż ich aktywność jest alternatywą dla rynku i instytucji publicznych lub organizacji społecznych. Jeśli ojciec i matka nie mogliby lub nie chcieli zająć się swymi dziećmi do pomocy musiałyby być dopuszczane państwo lub inne instytucje społeczne (korepetytor, pielęgniarka). Evers w taki więc sposób podchodził do roli nowego, trzeciego sektora. Szczególny nacisk kładł na analizę gospodarstw domowych i wszystkiego tego co jest pomiędzy gospodarstwami domowymi a państwem i rynkiem. Twierdził, że lepiej należy wykorzystać rodzinę i jej najbliższe otoczenie jako źródło społecznej integracji. Im mniej wydajny bowiem sektor nieformalny (rodzina + najbliższe otoczenie), tym większe zapotrzebowanie na pozostałe sektory. Według Evers’a gospodarstwa domowe są równoprawnym podmiotem (sektorem) polityki społecznej z innymi sektorami, ponieważ produkują i dostarczają usługi socjalne dla swoich domowników (najbliższych). Czy chcemy czy nie, to rodzina dostarcza szeregu usług i robi to za darmo, w przeciwieństwie do innych podmiotów – rynkowych czy publicznych.

---

<sup>4</sup> Evers A., „Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy” w: Adalbert E., Wintersberger H. (eds) „Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies”, op.cit, str. 8 -9.

Rysunek 2: Rozmieszczenie organizacji w trójkącie dobrobytu

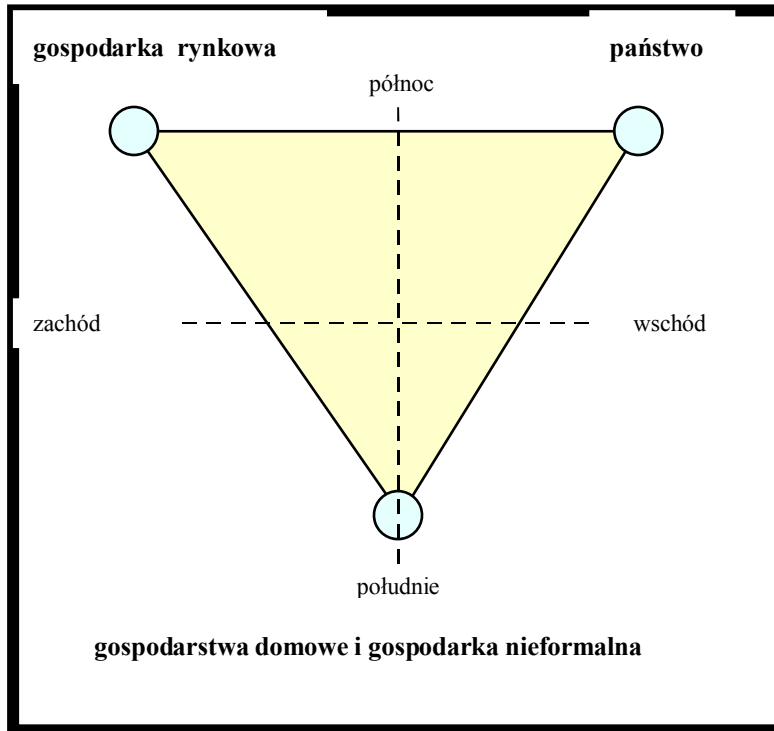


Źródło: A. Evers „Shifts in the welfare mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy” w: Evers A., Wintersberger H. (eds) “Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies”, Vienna 1988, str. 14.

Evers, rozwijając swój model wielosektorowości, wprowadził następnie do trójkąta dobrobytu instytucje i organizacje, które podzielił na formalne i nieformalne, publiczne i prywatne. Organizacje formalne usytuował najbliżej sektora rynkowego, nieformalne i prywatne w pobliżu gospodarstw domowych, publiczne najbliżej państwa. Poprzez grupy samopomocy, spółdzielnie i organizacje wolontariackie, które znajdują się pomiędzy trzema głównymi sektorami, można realizować cele społeczne, angażując jednocześnie różnorodne ludzkie motywacje i systemy wartości. Rozmieszczenie wartości w trójkącie dobrobytu jest następujące – gospodarstwa domowe cechują wartości mikrosolidarności i wspólnoty. Najbliżej gospodarki rynkowej położone są wartości wyborów i anonimowości. Sektor państwowy

cehuje bezpieczeństwo socjalne i równość. Niemiecki uczoney zastanawiał się także nad kwestią - jak daleko można posunąć się w kierunku gospodarki mieszanego dobrobytu (*mixed welfare economy*), gdzie państwo jest mocodawcą, a udział prywatny możliwy jest poprzez kontraktowanie usług?

Rysunek 3: Rozmieszczenie krajów względem ich *welfare mix*



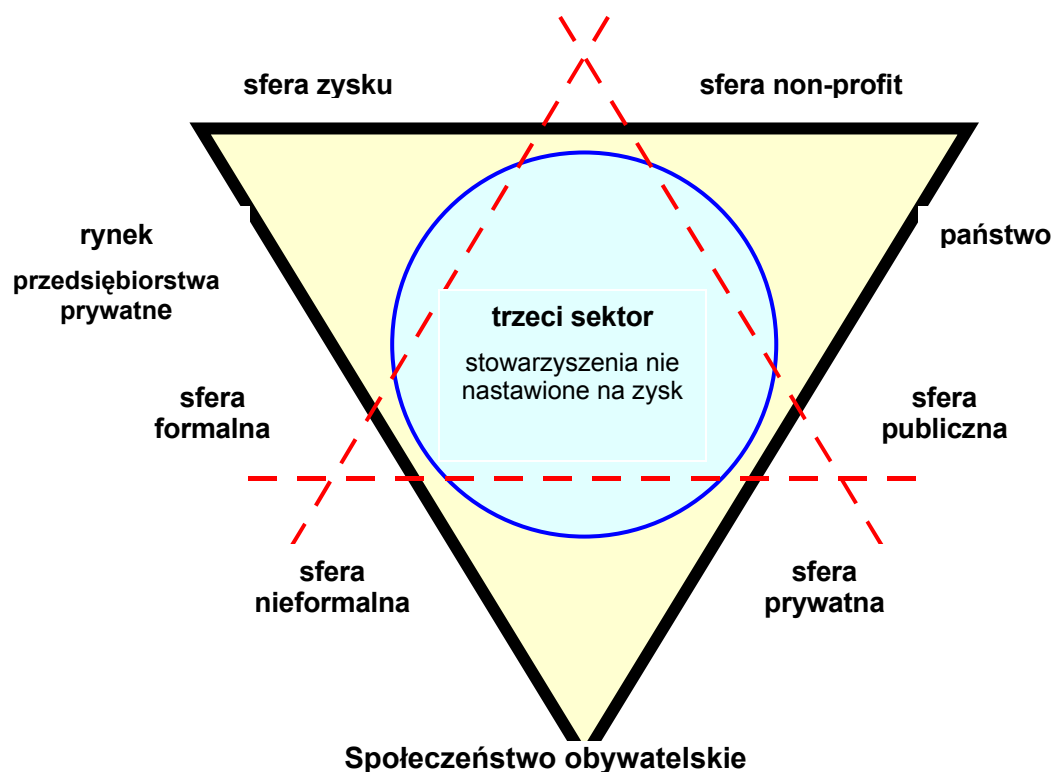
Źródło: A. Evers „Shifts in the welfare mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy” w: Evers A., Wintersberger H. (eds) “Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies”, Vienna 1988, str. 27.

Evers, rozmieszczając następnie na trójkącie dobrobytu państwa północne, południowe, zachodnie i wschodnie Europy, zaproponował uproszczony model prowadzonych przez te kraje polityk społecznych. I tak w państwach skandynawskich dominującą rolę odgrywało państwo i sektor publiczny, w państwach południowych duża część odpowiedzialności spoczywała na rodzinie i nieformalnych grupach wsparcia, w tym wspólnoty. Kraje zachodniej Europy częściej niż inne wykorzystywały rynek, a państwa leżące w Europie Centralnej i Wschodniej były zdominowane przez scentralizowane państwo.

A. Evers znany jest z pozytywnego stosunku do pluralizacji sfery zabezpieczenia społecznego. W swoich pracach wielokrotnie podkreślał znaczenie alternatywnego w stosunku do państwa modelu prowadzonej polityki społecznej. Sektorami, które należałoby szczególnie rozwijać był sektor gospodarstw domowych, rodziny i organizacji społecznych.

Trójkąt dobrobytu jako model wielosektorowej polityki społecznej ewoluował w ostatnich 20 latach. Różnorodni badacze, przede wszystkim w literaturze zachodniej, ale także w Polsce, prezentowali, a także rozwijali tę koncepcję. Współcześnie trójkąt dobrobytu najczęściej prezentowany jest tak, jak przedstawiono go na rysunku 4.

Rysunek 4: *Wielosektorowość w polityce społecznej - państwo, rynek i trzeci sektor*



Źródło: Abrahamson P. „Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix” w: „Welfare state – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego”, Instytut Socjologii UW, na prawach rękopisu 1997, str. 114, a także: Kwaśnicki W.: *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej* w: „Trzeci Sektor”, 2/2005, ISP, Warszawa 2005, str. 13. Podobne do prezentowanego wyżej modele wielosektorowości można znaleźć także w: Evers A., „Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy” w: Evers A., Wintersberger H. (eds) „Shifts in welfare mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies”, Vienna 1988, str. 9,14, 16,18, 27, Pestoff A., „Third Sector and Cooperative Services” w: „Journal of Consumer Policy”, Nr 15. Krzyszkowski J. „Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem”, Łódź 2005, str. 41., Dobrowolska M. „Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej” w: „Studia z zakresu zarządzania publicznego”, (red. Hausner J.), Kraków 2001, str. 142, Supińska J. „Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współistnienie, współpraca” w: „Wokół teorii polityki społecznej”, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003, str. 237.

Zmiany w charakterze współczesnego modelu *welfare pluralism* zaprezentował m.in. P. Abrahamson, który w trójkąt dobrobytu wkomponował trzy sfery generowania zasobów we współczesnym społeczeństwie. Są nimi rynek, państwo i społeczeństwo obywatelskie.

Indywidualny dobrobyt zależy od zasięgu i wzajemnych relacji tych trzech sfer. Każda ze sfer realizowana jest za pomocą innych instrumentów: pieniędzy, władzy i kontroli, społecznej solidarności, za którymi stoi odmienna logika czy forma racjonalności<sup>5</sup>.

Tabela 1: Wybrane instrumenty, środki i relacje w *welfare pluralism*

Sfera społeczna	Medium komunikacji	Preferowany typ relacji społecznych	Kryterium	Prawa i Obowiązki	Ideologia	Nauki Społeczne
Rynek	Pieniądz	Wymiana	Użyteczność	Własność prywatna	Liberalizm	Ekonomia
Państwo	Władza	Prawo	Uprawnienia	Obywatelskość	Socjalizm	Politologia
Społeczeństwo obywatelskie	Komunikacja	Solidarność	Potrzeby	Obowiązki społeczne	Konserwatyzm	Socjologia

Źródło: Abrahamson P. „*Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*” w: „*Welfare state – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*”, Instytut Socjologii UW, na prawach rękopisu 1997, str. 112.

Trójkąt dobrobytu Abrahamsona można rozpatrywać także przez pryzmat dychotomicznie podzielonych wymiarów:

- rynku i państwa ze sferą zysku i niezysku,
- państwa – społeczeństwa obywatelskiego ze sferą publiczną i prywatną,
- społeczeństwa obywatelskiego – rynku ze sferą nieformalną i formalną.

Przy takim podziale w środku „dużego trójkąta” powstaje „mały trójkąt”, który według Abrahamsona powinien być utożsamiany z organizacjami pozarządowymi (trzecim sektorem). Następnie autor wpisuje w „trójkąt pozarządowy” koło, w którym znajdują się firmy prywatne od strony rynku i agencje rządowe od strony państwa<sup>6</sup>.

Trójkąt dobrobytu posłużył Abrahamsonowi do zdefiniowania *welfare pluralism* i *welfare mix*. Termin *welfare pluralism* to według Abrahamsona „*wynegocjowany udział poszczególnych czynników w gospodarce: rynku, państwa, instytucji społeczeństwa obywatelskiego*”, podczas gdy „*welfare mix to kooperacja pomiędzy dwoma lub więcej tymi czynnikami*”<sup>7</sup>.

Podobne, aczkolwiek nieco inne spojrzenie na *welfare pluralism* zaproponował N. Johnson, który w swojej książce z 1987 roku „*The welfare state in transition*”<sup>8</sup> odszedł od podziału systemu dobrobytu na trzy sektory (państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie / lub/

<sup>5</sup> Abrahamson P. „*Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*” w: „*Welfare state – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*”, Instytut Socjologii UW, na prawach rękopisu 1997, str. 111.

<sup>6</sup> Porównaj: Kwaśnicki W.: *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej* w: „Trzeci Sektor”, 2/2005, ISP, Warszawa 2005, str. 12.

<sup>7</sup> Abrahamson P. „*Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*”, op.cit.

<sup>8</sup> Johnson N. „*The welfare state in transition*”, Amherst 1987.

gospodarstwa domowe) na rzecz modelu czterosektorowego, nazywanego później *diamentem dobrobytu*. Johnson podzielił sektory dobrobytu społecznego na sektor nieformalny, dobroczynny, komercyjny i państwowy. Twierdził, że pojawienie się nowej koncepcji wynika z kryzysu państwa opiekuńczego i niewydolności tradycyjnego *welfare state*. Państwo opiekuńcze, charakterystyczne dla lat 1950-1970 nie rozwiązało wielu problemów społecznych, a niektóre kwestie się jeszcze bardziej nasiliły. Do tego doszły problemy ekonomiczne, fiskalne i polityczne, które spowodowały, że pod koniec lat 70 poszukiwano nowego modelu polityki społecznej, który poradziłby sobie z kryzysem. Dyskusja nad nowym modelem związana była z faktem, że zbyt scentralizowany i zbiurokratyzowany system nie zapewnia usług społecznych wysokiej jakości. Sztywność scentralizowanego aparatu powodowała brak reakcji i elastyczności na zmieniające się ludzkie potrzeby. Klienci tracili kontrolę nad usługami, a poza tym byli biernymi odbiorcami usług a nie aktywnymi uczestnikami. Johnson cytując innych uczonych – S. Hatch, I. Mocrift - krytykuje system administracji państwa za brak koordynacji, nieudolność, nieskuteczność oraz brak poparcia społecznego<sup>9</sup>. Ze względu na powyższe, autorzy ci, byli zwolennikami rozwoju sektora wolontarystycznego i nieformalnego. Należy jednak podkreślić, że w mniejszym stopniu akceptowali rozwój sektora komercyjnego. Sam Johnson uważał, że koncepcja *welfare pluralism* zrodziła się najpierw z dyskusji o sektorze dobroczynnym i ochotniczym. *Welfare pluralism*, twierdził Johnson, nie jest jednak niczym nowym. Zawsze był pluralizm w polityce społecznej, z tą tylko różnicą, że w początkowej fazie<sup>10</sup> bardzo mocno dominowało państwo i sektor publiczny. Nowa koncepcja wielosektorowości polega jednak na równouprawnieniu wszystkich sektorów i przesunięcie zadań z sektora państwowego na pozostałe sektory. Żaden z sektorów nie powinien dominować. W *welfare pluralism* państwo musi się troszkę wycofać ze swojej działalności, ale ma w dalszym ciągu ważną, aktywną rolę do odegrania. Jest to dostarczanie podstaw, w ramach których mogą być realizowane różnorodne usługi społeczne. Zadaniem państwa powinno być dostarczanie zasobów, środków finansowych oraz posiadanie funkcji regulacyjnych i kontrolnych<sup>11</sup>.

Johnson analizując na przestrzeni lat zmiany systemów *welfare* w Wielkiej Brytanii, w przeciwieństwie do A. Eversa, staje się coraz bardziej sceptyczny co do przekazywania sektorom nieformalnym, ochotniczym i komercyjnym, dalszych uprawnień w realizacji zadań polityki społecznej. Uważa on, że sektory te przejęły już znaczną odpowiedzialność za dostarczenie różnorodnych usług i dalsze obciążenie ich przez sektor publiczny może wiązać

---

<sup>9</sup> Hatch S., Mocrift I. „*Components of Welfare*”, Bedford Square Press, London 1983, p. 2. Cytat za: ibidem, str. 58.

<sup>10</sup> Johnson ma tu na myśli fazę po II wojnie światowej.

<sup>11</sup> Johnson N. „*The welfare state in transition*”, op.cit., str. 63.



się z niewydolnością systemu zabezpieczenia społecznego. W swojej ostatniej książce z 1999 roku, Johnson potwierdza swoją sceptyczną ocenę gospodarki mieszanej dobrobytu, która przedstawiona jest jako sposób na zmniejszenie roli państwa jako bezpośredniego usługodawcy, jednak bez ograniczania jego roli w zakresie regulacji i finansowania<sup>12</sup>.

Zmiany związane z modyfikacjami w mieszanym systemie opieki podsumowuje on w następujący sposób<sup>13</sup>:

1. Ograniczenia w świadczeniach i usługach oraz bardziej zawężone kryteria dostępu do nich;
2. Wzrost opłat i składek;
3. Wzmoczona prywatyzacja opieki instytucjonalnej, systemu emerytalnego, gospodarki mieszkaniowej i opieki zdrowotnej;
4. Rozpowszechnianie podpisywania umów na świadczenie usług na wzór amerykański i brytyjski;
5. Pogłębiająca się nierówność i ubóstwo, zwłaszcza w krajach o silnych wpływach filozofii neoliberalnej oraz w krajach Europy środkowej i wschodniej, przeżywających gwałtowne przemiany gospodarcze, polityczne i społeczne;
6. Zmiany w strukturze rządów i charakterze usług publicznych.

Bardziej pozytywny obraz wielosektorowości przedstawia Chris Miller. Twierdzi on, że mieszana gospodarka dobrobytu (*mixed economy of welfare*)<sup>14</sup> rozumiana jest jako różnorodność lub wielość dostawców usług publicznych działających we wszystkich sektorach życia społecznego, od sektora nieformalnego po sektory niekomercyjne (non-profit), rynkowe i państwowe. Autor ten uważa, że aktualnie w Wielkiej Brytanii wszystkie siły polityczne popierają *welfare pluralism*, który traktowany jest jako jeden z priorytetowych celów rozwoju państwa<sup>15</sup>. Cytuje on słowa Tonego Blaira, który na początku rządów laburzystów podkreślał „...Czasy wszechstronnej władzy, która wszystko planowała i realizowała już minęły... Władze lokalne będą świadczyć niektóre usługi, ale ich zasadniczą rolą będzie zszywać i wiązać ze sobą wkład rozmaitych udziałowców...”<sup>16</sup>. Poglądy Millera na temat pluralizacji polityki społecznej są tutaj znacznie bardziej optymistyczne, aniżeli wnioski Johnsona i bardziej nawiązują do koncepcji Eversa.

<sup>12</sup> N. Johnson „*Mixed Economies of Welfare – a Comparative Perspective*”, London 1999, str. 25.

<sup>13</sup> Ibidem, str. 273.

<sup>14</sup> Termin ten jest w literaturze naukowej stosowany zamiennie do *welfare pluralism*.

<sup>15</sup> Miller Ch. „*Producing welfare*”, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2004, str. 49-55

<sup>16</sup> Blair T. „*Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*”, 1998 - cytata za: Miller Ch. „*Producing welfare*”, op.cit., str.50.

Zwolennikiem pluralizmu, ale w jego neutralnej formie jest R. Pinker, który dostrzega, że pluralizm zadań opiekuńczych jest pojęciem kontrowersyjnym<sup>17</sup>. Sugeruje on, że pluralizm zadań opiekuńczych stanowi właściwą "pośrednią drogę" między tradycyjnie rywalizującymi ideologiami konserwatywnego liberalizmu i socjalizmu. Jak pisze „...*W konsekwencji, konserwatyści wychwalają zalety rynków konkurencyjnych, jednocześnie starając się utrzymać poziom wydatków na ubezpieczenia społeczne, który rośnie w odpowiedzi na niewydolność rynku. Socjaliści popierają kolektywistyczne planowanie, pozostawiając jednocześnie szeroki margines na swobodną grę sił rynkowych, dla zapewnienia rozwoju gospodarczego. W takiej intelektualnej i ekonomicznej atmosferze, pluralizm zadań opiekuńczych może być postrzegany jako forma ograniczenia szkód, polegająca na tym, że niedostatki określonych teorii i strategii są, w mniejszym lub większym stopniu, niwelowane przez atuty innych.*”<sup>18</sup>. Według Pinkera istnieją zatem poważne przesłanki świadczące o tym, że dwie wielkie ideologie, które dominowały w teorii dobrobytu przez minione dwa stulecia, kończą swój okres użyteczności. Decydującym czynnikiem na rzecz pluralizmu jest współcześnie stopień elastyczności i złożoności zawarty w gospodarce mieszanej dobrobytu. Mniejsza biurokracja oraz zwiększona współpraca pomiędzy różnymi podmiotami i instytucjami powinny zapewnić bogatszą podaż usług.

Podjęcie pluralistyczne w polityce społecznej rozwijali także U. Ascoli i C. Ranci, którzy definiowali *welfare mix* jako „system charakteryzujący się pluralizmem podaży, zdolny do wykorzystywania szerokiego zakresu profesjonalnych i finansowych zasobów oraz tworzenia zróżnicowanych form dostarczania usług odpowiadających specyficznej naturze rozwiązywania problemów”<sup>19</sup>. Pluralizacja systemów *welfare* dotyczy według nich trzech obszarów – po pierwsze instytucji realizujących zadania społeczne, po drugie – instrumentów finansowania i po trzecie – form i sposobów realizacji. Autorzy ci są zdania, że wszystkie sektory są od siebie współzależne i traktowane na równi. Nie należy faworyzować, ale także defaworyzować żadnego z sektorów, gdyż sektory te nie stanowią dla siebie systemów alternatywnych tylko wzajemnie się uzupełniają. Tradycyjny model polityki społecznej (*welfare state*) był oparty o zależność wertykalną, w której państwo odgrywało nadrzędną rolę, natomiast pozostałe sektory – społeczny i rynkowy były mniej istotne i w dużej części zależne od państwa poprzez system finansowania. W ujęciu *welfare pluralism* i *welfare mix* wszystkie sektory należy

---

<sup>17</sup> R. Pinker - cytata za: Abrahamson P., Boje T.P., Greve B. „*Welfare Mix, Welfare Regimes and Familie in Europe*” w: „*Welfare and Familie in Europe*”, Ashgate 2005.

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> U. Ascoli., C. Ranci, „*The Context of New Social Policies in Europe*” w: Ascoli U., Ranci C. (ed). „*Dilemmas of the welfare mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*”, New York 2002, str. 5. Cytat za: Kamiński S. „*Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*”, maszynopis pracy doktorskiej, str. 52.

traktować w ujęciu horyzontalnym, polegającym na współzależności i podmiotowym traktowaniu<sup>20</sup>.

Także G. Esping - Andersen wyróżniał w swoich pracach trzy główne instytucje zaangażowane w realizację polityki społecznej: państwo, rynek i rodzinę. Według niego suma dobrobytu społecznego jest wynikiem wkładu wszystkich tych instytucji. Państwo w swoich działaniach na rzecz dobrobytu społecznego opiera się na redystrybucyjnym kontrakcie społecznym, bazującym na wspólnotowej solidarności. Rynek jest podstawowym źródłem dobrobytu dla większości osób dorosłych, gdyż z jednej strony ludzie są zatrudnieni na rynku i czerpią z niego wynagrodzenie, z drugiej zaspokajają większość swoich potrzeb. Natomiast rodzina stanowi przestrzeń bezpieczeństwa i silnych więzi społecznych, zapewniając usługi opiekuńcze oraz gromadząc dochód i oszczędności. Interesującym jest, że Esping- Andersen nie bierze pod uwagę organizacji pozarządowych i zaangażowania III sektora, chociaż jak sam pisze w wielu krajach organizacje te odgrywają istotną rolę w dostarczaniu usług społecznych. Niestety brak wystarczających danych z porównań międzynarodowych w tym zakresie wyklucza ich poważne uwzględnianie<sup>21</sup>.

Z kolei V. Pestoff dokonał rozróżnienia systemu kształtowania dobrobytu społecznego na rynek, państwo i społeczność, z uwzględnieniem zestawienia sfer: formalnej/niefORMALNEJ, publicznej/prywatnej i komercyjnej/niekomercyjnej. Oddzielając tym samym organizacje pozarządowe czy stowarzyszenia od obszaru sektora publicznego, rynku i społeczności. Pestoff, który wykorzystywał trójkąt dobrobytu do swoich analiz, zgodził się z Everssem w kwestii rosnącego znaczenia trzeciego - czy też ochotniczego - sektora. Przewaga trójkąta dobrobytu w wersji Pestoffa polega na tym, że łączy w sobie elementy trójkąta i diamentu dobrobytu: wyróżnia on sfery publiczne i prywatne, nieformalne i formalne, komercyjne i niekomercyjne, które następnie dzielą się w ramach sektora ochotniczego<sup>22</sup>. Pestoff łączył w swoich późniejszych badaniach dyskusję o mieszanych systemach opieki z rozważaniami na temat modeli i reżimów dobrobytu. Przedstawia on m.in. swoją koncepcję - pionowej i poziomej solidarności, twierdząc, że reżimy dobrobytu różnią się od siebie sposobami zinstytucjonalizowania solidarności. Solidarność pionowa, według niego *"sugeruje aktywny udział państwa w przeniesieniu środków z jednej grupy społecznej do drugiej [...] rząd centralny jest zazwyczaj zaangażowany w solidarność pionową poprzez swoje możliwości gromadzenia wpływów budżetowych i finansowania programów społecznych"*<sup>23</sup>. Z drugiej

<sup>20</sup> Porównaj: Kamiński S., *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, ibidem, str. 53.

<sup>21</sup> G. Esping-Andersen, *"Towards the Good Society, Once Again"* w: G. Esping-Andersen (ed) *„Why we need a New Welfare State“*, Oxford, New York 2002, str. 11- 12.

<sup>22</sup> V. Pestoff - cytata za: Abrahamson P., Boje T.P., Greve B., *„Welfare Mix, Welfare Regimes and Familie in Europe“* w: *„Welfare and Familie in Europe“*, Ashgate 2005.

<sup>23</sup> Ibidem

strony, "Solidarność pozioma sugeruje większe zaangażowanie osobiste, aktywny udział obywateli w produkcji usług opieki i mniejsze bezpośrednio zaangażowanie rządu"<sup>24</sup>. Opieka nad dzieckiem stanowi przykład takiej poziomej solidarności, którą Pestoff dzieli jeszcze na trzy kategorie:

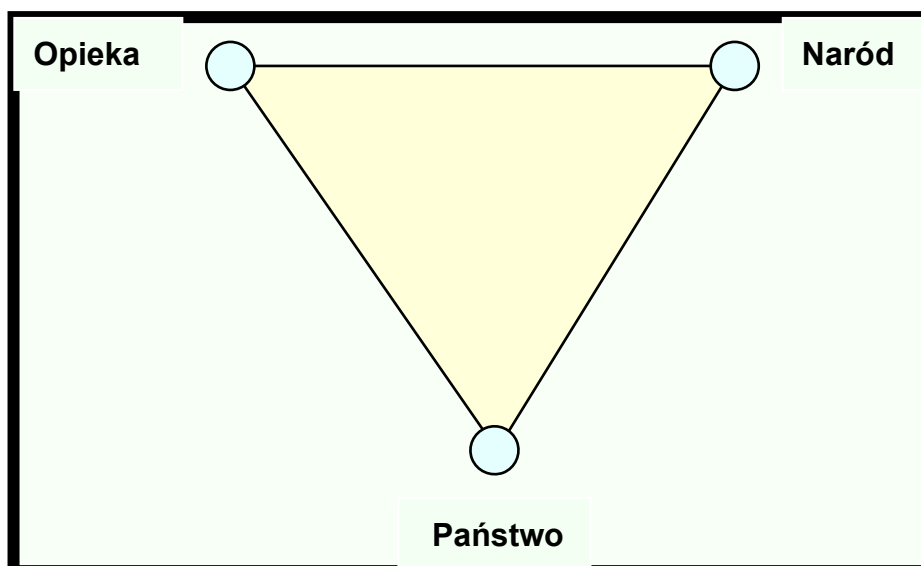
1. Poziomą solidarność między indywidualnymi konsumentami/klientami różnych usług opieki społecznej, którą można nazwać "partycypacyjną";
2. Solidarność między pracownikami w danej kategorii, którą można określić jako "wzajemne korzyści";
3. Solidarność między lepiej sytuowanymi obywatelami i mniej zamożnymi grupami, którą można scharakteryzować jako "dobroczynną".

W ostatnim czasie nieco inny, do wyżej prezentowanych, model pluralistycznego państwa opiekuńczego zaproponował J. Clarke, który w model trójkąta dobrobytu wprowadził trzy nieco inne niż dotychczas elementy – państwo, system opieki oraz naród. Jak twierdzi autor „*Changing welfare, changing states – new directions in social policy*”, taka propozycja wynika z faktu, że państwo opiekuńcze powstało na gruncie państwa narodowego, stąd też należy brać pod uwagę ten element *welfare state*. Rozwój państwa opiekuńczego wiąże się w tym modelu z niestabilnością i zachwianiem poszczególnych filarów państwa opiekuńczego.

Rysunek 5: *Państwo opiekuńcze jako państwo narodowe*

---

<sup>24</sup> Ibidem



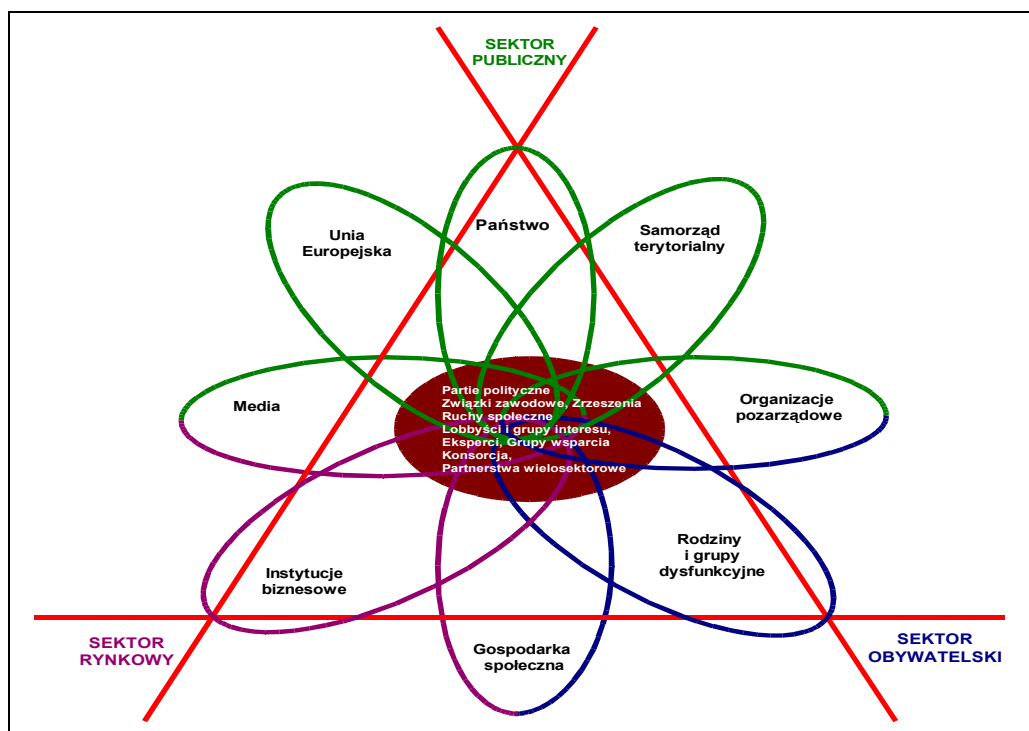
Źródło: J. Clarke „*Changing welfare, changing states – new directions in social policy*”, London 2004, str. 26

I tak w zależności od tego, czy zachwiany był system opieki, czy zachwiany był naród lub państwo, poszczególne kraje w różnorodny sposób napotykały na trudności w prowadzeniu polityki społecznej. Niestabilność systemu opieki spowodowana była zazwyczaj zmianami politycznymi i przyjęciem takich, a nie innych doktrynalnych programów społecznych. Partie liberalno-konserwatywne zazwyczaj stały na stanowisku konieczności ograniczeń rozwiązań socjalnych, z kolei różnorodne ruchy i grupy nacisku prowadziły często zakrojoną politykę ograniczeń polityki społecznej w jednej dziedzinie na rzecz otrzymywania przywilejów w innej. Ponadto zachwianie systemów opieki spowodowane było także nadmiernymi oczekiwaniami samych beneficjentów i roszczeniowym żądaniem nowych praw i przywilejów, pomimo niewydolności samych systemów zabezpieczenia społecznego. Także konstrukcja tradycyjnego opiekuńczego państwa narodowego została poddana działaniom destabilizującym. Przede wszystkim wpływ na to miała masowa migracja i swobodny przepływ ludności, nowych kultur, innych tradycji itd. Naruszenie tradycyjnych granic kulturowych, przestrzennych i społecznych spowodowało konieczność reorganizacji państwa opiekuńczego i pojawienie się nowych kwestii społecznych w obrębie poszczególnych krajów. Zachwianie państwa narodowego spowodowały min. takie czynniki jak: nowa wymuszona mobilność, rozdrobnienie mniejszości i pojawienie się nowych niezintegrowanych kultur, nasilenie tendencji nacjonalistycznych z jednej strony, a z drugiej pojawienie się wielokulturowości. Zachwianie państwa spowodowane natomiast było różnorodnymi koncepcjami reform *welfare state*. Dotyczy to zarówno spraw związanych z decentralizacją jak i dewolucją sektora publicznego, urynkowaniem i prywatyzacją usług, menedżeryzacją instytucji publicznych, a także przekazywaniem kompetencji ponadnarodowym podmiotom. W trójkąt powstały z połączenia narodu, państwa i systemu opieki społecznej metaforycznie wkomponowana jest postać obywatela. W ten sposób

połączenie poszczególnych komponentów kształtuje tożsamość obywatelstwa: stosunki, status, prawa i warunki członkostwa<sup>25</sup>.

W ostatnim czasie także ja zaproponowałem swój własny model wielosektorowości, który nazwałem „Stokrotką Dobrobytu”<sup>26</sup>. Inspiracją dla moich przemyśleń była chęć rozwinięcia zasady pluralizmu w polityce społecznej, którą przedstawił J. Auleytner w swojej książce „Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego”<sup>27</sup>.

Rysunek 6. Stokrotka dobrobytu społecznego – pluralizm i miejsce obywatelskiej polityki społecznej



Źródło: Opracowanie własne

Przedstawiony powyżej autorski model wielosektorowości w postaci *stokrotki dobrobytu* różni się trochę od tradycyjnego modelu trójkąta dobrobytu. Model *stokrotki dobrobytu* zakłada, że polityka społeczna realizowana jest w trzech podstawowych sferach społecznych – sferze publicznej (zaznaczonej na kolor zielony), sferze obywatelskiej (zaznaczonej na kolor granatowy) i sferze rynkowej (zaznaczonej kolorem różowym). W każdej

<sup>25</sup> J. Clarke „*Changing welfare, changing states – new directions in social policy*”, London 2004, str. 25 -30.

<sup>26</sup> Koncepcja „*stokrotki dobrobytu*” została zaprezentowana przeze mnie po raz pierwszy podczas referatu w Polskiej Akademii Nauk w styczniu 2007r., a następnie na konferencji naukowej w Radomiu w kwietniu 2007r. Pomysłodawcą nazwy modelu jest prof. J. Auleytner. Koncepcja ta została szerzej przedstawiona w moich pracach: Grewiński M., Kamiński S. „*Obywatelska polityka społeczna*”, Warszawa 2007., Grewiński M. „*Dynamika i sens pluralizmu - o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*” w: *Problemy Polityki Społecznej* 1/2007.

<sup>27</sup> J. Auleytner „*Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*”, Warszawa 2002, str. 126-130.

ze sfer działają różnorodne podmioty, które ze względu na swoją specyfikę instytucjonalną (wartości, zasady, reguły, normy, finansowanie) wpisują się w poszczególne sektory.

W sferze publicznej mamy do czynienia z sektorem związanym z ponadnarodowymi instytucjami Unii Europejskiej, państwem i samorządem terytorialnym. W sektorze tym funkcjonuje także część organizacji pozarządowych typu QUANGO (np. fundacja skarbu państwa) oraz część mediów (np. media publiczne). W sferze obywatelskiej występują organizacje pozarządowe (głównie stowarzyszenia i fundacje non-profit), w tym także mające status pożytku publicznego, oraz rodziny i grupy nieformalne, takie jak np. grupy sąsiedzkie, wspólnoty lokalne i religijne. Ze sferą tą związana jest także część podmiotów sektora gospodarki społecznej, w tym organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą. W sferze rynkowej występują komercyjne podmioty polityki społecznej, nastawione na zysk, czerpiące środki z dostarczania usług dla tej części społeczeństwa, która jest w stanie sama zapłacić za dostęp do pewnych usług. Ponadto na pograniczu tej sfery i sfery obywatelskiej znajdują się przedsiębiorstwa społeczne (np. zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności społecznej) i spółdzielnie socjalne (należące do sektora gospodarki społecznej). Ze sferą rynkową związane są także media (głównie prywatne).

Wszystkie sektory przenikają się wzajemnie i są od siebie w różnym stopniu uzależnione (dlatego poszczególne obszary na rysunku nachodzą na siebie). Z jednej strony konkurują ze sobą, z drugiej muszą współpracować na wielu poziomach w celu realizacji różnorodnych zadań polityki społecznej i dostarczania usług społecznych. Na większą integrację, ale czasami i dezintegrację sektorów wpływ mają różnorodne instytucje, które funkcjonują na styku trzech sfer i różnych sektorów. Są to partie polityczne, ruchy społeczne, kościół katolicki i inne grupy wyznaniowe, zrzeszenia, grupy interesu, gremia doradcze, grupy wsparcia, komitety i komisje, konsorcja i partnerstwa wielosektorowe. Wszystkie te instytucje mają ogromny wpływ na realizację polityki społecznej ze względu na siłę ich oddziaływania i nacisku, przełożenia na rządzących, dostęp do kapitału, wiedzy i rozwiązań. Ich rola jest niezwykle znacząca. Dla przykładu partie polityczne mogą aktywnie wpływać na programy rządów i wprowadzanie systemowych rozwiązań; grupy interesu i związki zawodowe mogą naciskać na takie a nie inne rozwiązania regulacyjno-prawne; ruchy społeczne mogą kształtować postawy obywateli i społeczeństwa, które są niezwykle ważne, gdyż wpływają na opinię publiczną dotyczącą określonych spraw społecznych. Z kolei eksperci i grupy wsparcia dla rządzących mogą dostarczać gotowych rozwiązań i wzmacniać legitymizację działań podejmowanych w sferze społecznej. Konsorcja i partnerstwa są natomiast dowodem na to, że można wspólnie działać na rzecz osiągnięcia consensusu społecznego lub rozwiązywania różnych kwestii społecznych.

Zaprezentowana ewolucja modeli wielosektorowości w polityce społecznej pokazuje kierunek zmian w myśleniu i podejściu do pluralizmu dobrobytu społecznego. Dla wszystkich modeli charakterystyczne jest to, że większe znaczenie zaczyna przypisywać się sektorom niepublicznym (społecznemu i rynkowemu). Nie oznacza to jednak, że państwo (czy sektor publiczny) traci na znaczeniu. Nadal jest to sektor podstawowy, tym niemniej dynamika rozwoju pozostałych sektorów jest z pewnością tutaj największa. Modele wielosektorowości mogą być przydatne w analizie roli poszczególnych podmiotów i sektorów polityki społecznej w dostarczaniu usług społecznych; mogą być przydatne także dla rozwijania dalszych koncepcji teoretycznych.

### **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 oraz współautorzy (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).**

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