

Dr Mirosław GREWIŃSKI
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie

Obywatelska polityka społeczna w Polsce – w kierunku *welfare society*?

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)

Czy możemy mówić o obywatelskiej polityce społecznej?

Od początku lat dziewięćdziesiątych trwa w Polsce dyskusja nad modelem i kształtem społeczeństwa obywatelskiego, możliwościami jego rozwoju i przydatności w rozwoju demokracji i rozwiązywaniu różnorodnych problemów społecznych. Dyskusja ta jest wynikiem dojrzewania idei obywatelskości w rodzącej się na nowo demokracji w Polsce po roku 1989, ale także wynika z faktu poszukiwania alternatywnego modelu prowadzenia polityki publicznej i rozwoju społeczności lokalnych. W dyskusji tej przeważały do tej pory ujęcia społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i politologicznej. W ostatnich latach dyskusja ta wkracza również w zakres *stricte* związany z zagadnieniami polityki społecznej (rozumianej ściślej, aniżeli polityka użyteczności publicznej lub polityka publiczna¹), która poszukuje nowych alternatywnych rozwiązań w celu bardziej skutecznego i efektywnego działania. W Polsce poszukuje się nowego modelu polityki społecznej, który odpowiadałby na wyzwania współczesności, związane z globalizacją i regionalizacją z jednej strony oraz integracją europejską z drugiej. Poszukuje

¹ Politykę społeczną definiuję tutaj za J.Auleytnerem jako działalność państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, mającą na celu poprawę położenia materialnego, wyrównywanie szans życiowych i asekurowanie przed ryzykami socjalnymi **grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych** Auleytner J. „*Polityka społeczna- teoria a praktyka*”, Warszawa 1997, str.20, także „*Polityka społeczna –teoria i organizacja*”, Warszawa 200, str. 44 Podobną definicję przedstawił Lampert H. „*Lehrbuch der Sozialpolitik*”, Berlin 1994, str.11

się także modelu, który miałby charakter bardziej aktywizujący i partycypacyjny, a zarazem który byłby tańszy z punktu widzenia budżetu i finansów państwa. Jest to związane z tym, że polityka społeczna, prowadzona do tej pory przez państwo i samorząd terytorialny, była przez wiele lat chaotyczna i mało skuteczna, co doprowadziło do pogłębienia się starych kwestii społecznych i pojawienia się nowych, dotąd nieznanych w takiej skali (bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, nierówności społeczne)².

Tłem dla polskiej dyskusji w tym zakresie są doświadczenia zachodnich państw europejskich, w których już od wielu lat sektor obywatelski (pozarządowy) ma swoje ważne miejsce w kreowaniu polityki społecznej, a to na skutek wzmożonej krytyki państwa opiekuńczego (*welfare state*), która rozpoczęła się już od lat 70 w państwach europejskich na skutek niewydolności systemów zabezpieczenia społecznego po wielkim kryzysie naftowym. W Europie Zachodniej, ale także w USA i Kanadzie poszukiwano nowych, alternatywnych lub też uzupełniających form niwelowania kwestii społecznych i wprowadzano politykę *retrenchmentu* (redukcji państwa opiekuńczego). Pojawienie się koncepcji *welfare society* (opiekuńczego społeczeństwa), czy *welfare pluralism* (pluralizm instytucjonalny sfery społecznej), a także *welfare mix* (stosowania form mieszanych w polityce społecznej) oznaczało poszukiwanie nowych mechanizmów w realizacji polityki społecznej, opartej o różnorodne podmioty publiczne i prywatne, **w tym również sektor pozarządowy**, który zaczął odgrywać w polityce społecznej tych państw bardziej istotną rolę, szczególnie na szczeblu lokalnym. Cechą koncepcji *welfare pluralism*, a także *welfare mix* było odejście od prowadzenia polityki społecznej tylko przez instytucje państwowe i dopuszczenie do finansowania zadań społecznych przez sektor pozarządowy, biznesowy, instytucje międzynarodowe oraz samych beneficjentów³.

Obok dyskusji na temat roli organizacji pozarządowych w polityce społecznej poszczególnych państw, sektor obywatelski dostrzeżony został szybko na szczeblu Unii Europejskiej. Aktywnie przyczynia się on bowiem do realizacji europejskiej zasady subsydiarności i budowania lokalnych partnerstw i sojuszy w celu rozwiązywania najważniejszych kwestii społecznych oraz skutecznego wydatkowania środków funduszy

² Porównaj: Golinowska S. „*Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*” w: „*Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*”, (red. B. Balcerzak Paradowska), Warszawa 2003, str. 29-38.

³ Grewiński M. „*Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state*” w: K. Głąbicka (red.) „*Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*”, Radom 2007; Leś E. „*Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*”, Warszawa 2000, str.142-157, także Krzyszkowski J. „*Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*”, Łódź 2005, str. 124, także Rymusza M. „*Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*” w: „*W stronę aktywnej polityki społecznej*” (red. Rymusza M.), Warszawa 2003, str. 22-32

strukturalnych⁴. Ponadto tworzy tysiące miejsc pracy i przyczynia się do wzrostu PKB na poziomie UE.

W Polsce od kilkunastu lat można zaobserwować dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego - trzeciego sektora. Szczególnie szybkie tempo rozwoju miało miejsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, później nastąpiło jego lekkie spowolnienie⁵. Tym niemniej w ostatnich latach pojawiło się wiele nowych organizacji społecznych, które chcą realizować zadania polityki społecznej w ramach swoich statutowych działań. Część z nich jest już obecnie organizacjami pożytku publicznego. Z danych Stowarzyszenia Klon –Jawor wynika, że aktualnie (stan na koniec 2006 roku) w Polsce jest zarejestrowanych ponad 65 tysięcy stowarzyszeń i ponad 7 tysięcy fundacji (nie wliczając Ochotniczych Straży Pożarnych). Przynajmniej 40% z nich zajmuje się polityką społeczną⁶, rozumianą jak już wspomniano wyżej, w węższym sensie aniżeli polityka użyteczności publicznej. Stanowi to ogromny potencjał podmiotów, które przy wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów finansowych, prawnych oraz instytucjonalnych mogą istotnie wpływać na realizację wielu zadań socjalnych w ramach prowadzonej polityki społecznej. Organizacje te mogłyby w większym stopniu, aniżeli dotychczas, realizować różnorodne usługi socjalne i zadania polityki społecznej. Są one niezwykle potrzebne, gdyż w wielu szczegółowych politykach społecznych podmioty państwowe i samorządowe (samorząd i jego jednostki organizacyjne), nie są w stanie w sposób kompleksowy, profesjonalny, efektywny zapewnić wysoko jakościowych usług, co związane jest z przeciążeniami systemu, nadmierną biurokracją i klientyzmem oraz zbyt dużym przywiązywaniem wagi do spraw formalnych, a nie merytorycznych. Dla przykładu doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wskazują, że zarówno państwowe jak i samorządowe podmioty polityki społecznej nie były w stanie zapewnić prowadzenia polityki pomocy społecznej, opartej na permanentnej, kompleksowej, aktywizującej pracy socjalnej⁷, czy też polityki rynku pracy nastawionej przede wszystkim na działania i instrumenty aktywizujące⁸. Samorządy po reformie administracyjnej w roku 1999 i decentralizacji zadań otrzymały wprawdzie kompetencje w prowadzeniu lokalnej polityki społecznej, ale nie przekazano im wystarczających środków finansowych co spowodowało

⁴ Głębicka K. „*Polityka społeczna Unii Europejskiej*”, Warszawa 2001, str. 137-140

⁵ Siciński A. „*Spadek dynamiki rozwoju trzeciego sektora*” w: „*Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzecie sektory*” (praca zbiorowa), Warszawa 2002, str. 241

⁶ „*Elementarz III sektora*”, Stowarzyszenie Klon Jawor, Warszawa 2005, str. 26.

⁷ Więcej na ten temat np. M. Grewiński, R. Szarfenberg „*Sytuacja w pomocy społecznej w woj. mazowieckim w świetle oficjalnych danych oraz w opinii pracowników socjalnych - raport z badań*” w: *Wiadomości Społeczne 2.2007* (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej ; Zobacz także min. Kerlin J. „*Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999r.*” w: „*Pomoc społeczna od klientyzmu do partycypacji*”, (red. Ewa Leś), Warszawa 2002/03, str. 131-164

⁸ Kabaj M. „*Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w UE i w Polsce*”, Warszawa 2004, str. 117-120

niewydolność systemu. Pewne pozytywne zmiany w działalności publicznych instytucji państwowych i samorządowych można zauważyć w ostatnim czasie, a to na skutek wejścia Polski do Unii Europejskiej i wymuszeniu na naszym kraju wprowadzenia pewnych standardów działań i organizacji systemu, w myśl stosowania metody otwartej koordynacji, czyli europejskiego zarządzania poprzez cele i wytyczne. Tym niemniej w dalszym ciągu, a może przede wszystkim teraz, potrzebujemy silnych, stabilnych organizacji pozarządowych, które uzupełniłyby (ale nie zastąpiły jak chcieliby niektórzy!) społeczny sektor publiczny i samorządowy. Potrzeba ta wynika z jednej strony z konieczności zdynamizowania działań dla wielu grup społecznych, które pozostawione były przez lata same sobie, a po drugie wynika z faktu, że poprzez organizacje trzeciego sektora możemy wydać znaczną część europejskich funduszy strukturalnych, przeznaczonych na cele społeczne. W Polsce istnieje zatem aktualnie pilna potrzeba prowadzenia i rozwoju **obywatelskiej polityki społecznej**.

Oznacza to także, że w naszym kraju potrzebna jest pogłębiona dyskusja, a także rozwój badań nie tylko w kontekście społeczeństwa obywatelskiego widzianego z „czystej” perspektywy socjologicznej, ekonomicznej, czy politologicznej, ale na temat wzrastającej roli organizacji pozarządowych w realizacji polityki społecznej w duchu *welfare pluralism*, czyli coraz większego otwierania się polityki społecznej na organizacje społeczne i prywatne, realizujące różnorodne usługi socjalne. Poniżej zaprezentowano pokrótce aktywność organizacji pozarządowych w sferze polityki rynku pracy i pomocy społecznej oraz ukazano różnorodne bariery i perspektywy dla działalności organizacji pozarządowych, w tym także wykorzystywania przez organizacje społeczne środków europejskich.

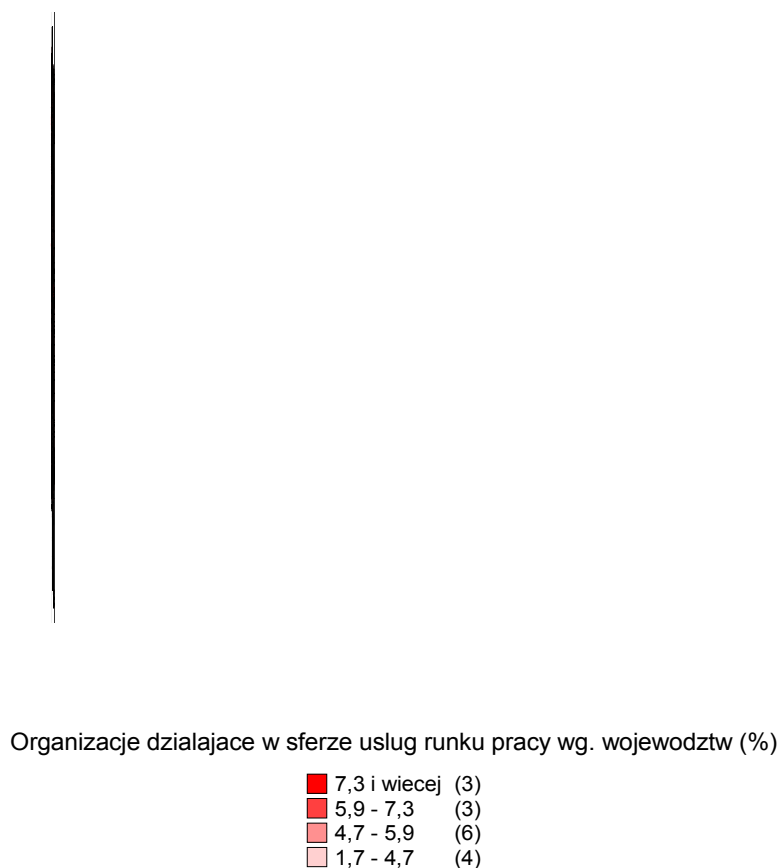
O potrzebie silnych organizacji pozarządowych na przykładzie sektora pomocy społecznej i rynku pracy

W Polsce istnieje deficyt silnych, prężnie działających na szczeblu lokalnym organizacji pozarządowych działających w segmencie pomocy społecznej i polityki rynku pracy. Tymczasem istniałaby potrzeba wzmocnienia sektora publicznego (w tym także samorządowego) w tym zakresie, gdyż skala problemów związanych z bezrobociem i ubóstwem jest tak duża, że publiczne (samorządowe) instytucje społeczne nie dają sobie rady z nadmiarem zadań oraz ilością beneficjentów, którymi się zajmują⁹. W szczególności podmioty publiczne borykają się z problem prowadzenia aktywnej polityki społecznej, opartej

⁹ Porównaj Leś E. „Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001 w dziedzinie pomocy społecznej. Analiza jakościowa na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego” w: „Pomoc społeczna – od klientyzmu do partycypacji”, op.cit., str. 219-242, a także Broda- Wysocki P. „Stare i nowe funkcje pomocy społecznej” w: „Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji”, op.cit. str. 316-320.

na działaniach motywujących, mobilizujących i integrujących grupy społeczne. Wynika to z faktu prowadzenia przez lata polityki pasywnej, która nie wymagała od służb społecznych większego zaangażowania w działania aktywizujące. Brak było na to środków finansowych, a także systemowych rozwiązań, które pozwalałyby na rzeczywistą i kompleksową politykę doradztwa zawodowego, profesjonalnego pośrednictwa pracy, efektywnych szkoleń czy odpowiedniego zaangażowania służb w pracę socjalną i pracę środowiskową. Dodatkowo publiczne służby zatrudnienia, które musiały pokazywać coraz wyższą efektywność, zajmowały się w myśl tzw. „*creamingu*” przede wszystkim grupami łatwiejszymi na rynku pracy, czyli takimi bezrobotnymi, którzy w dużym stopniu prędzej, czy później i tak trafiliby na rynek pracy, z lub bez pomocy urzędów pracy¹⁰. Wszystko to spowodowało, że powstała nisza dla działalności organizacji pozarządowych, które zajmują się m.in. polityką zatrudnienia i pomocy społecznej.

Mapa 1 Organizacje pozarządowe działające w sferze usług rynku pracy w Polsce 2005



Źródło: J. Her... „*mocy społecznej*” w: Wiadomości Społeczne 2/2007 (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

¹⁰ Porównaj M. Boni „*Dylematy rynku pracy w Polsce*” w: „*Nowe dylematy polityki społecznej*” (red. S. Golinowska, M. Boni), Warszawa 2006.

Powyższy wykres ilustruje, jak wygląda działalność obywatelskich organizacji rynku pracy z podziałem na województwa. Najwięcej organizacji działa w województwach: mazowieckim, lubelskim i pomorskim. Najmniejsza aktywność cechuje takie województwa jak: świętokrzyskie, opolskie, lubuskie. Jest to spowodowane prawdopodobnie tym, że są to mniejsze województwa, a nie ze względu na mniejszą obywatelskość społeczeństwa w tych regionach.

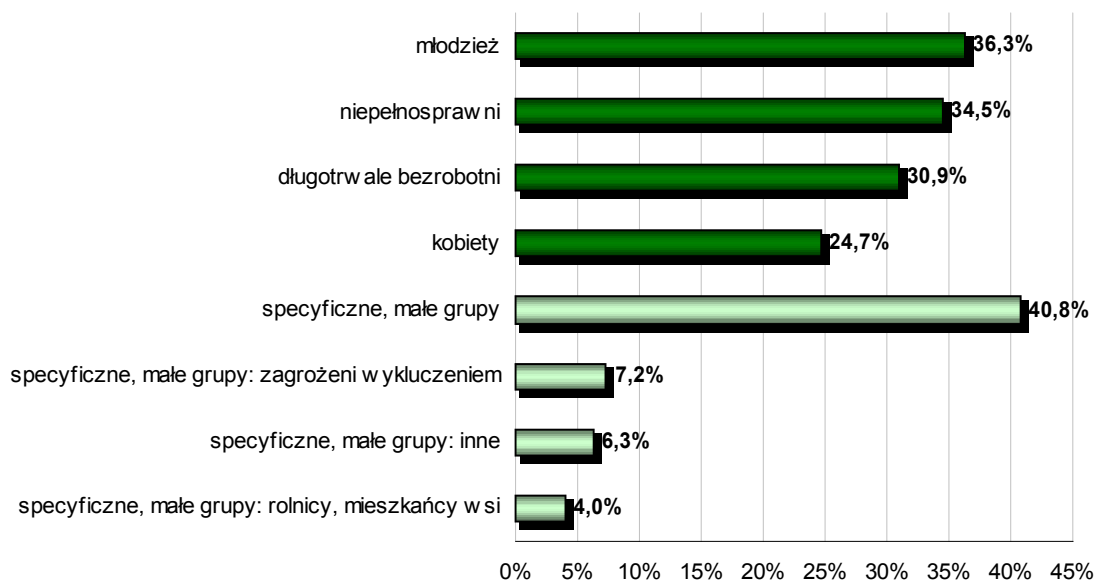
Na wykresie poniżej przedstawiono formy działań obywatelskich organizacji rynku pracy w kontekście polityki zatrudnienia. Widać, że dominują tutaj szkolenia, doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy i aktywizacja społeczno-zawodowa, czyli te formy działań, które SA słabo rozwinięte w publicznych służbach zatrudnienia. Szczególnie dotyczy to doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Może to oznaczać, że organizacje wypełniają tym samym lukę w dostarczaniu usług dla bezrobotnych, które nie są odpowiednio rozwinięte w powiatowych urzędach pracy.

Wykres 1. Formy działań organizacji rynku pracy



Źródło: Badanie „Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005”, PAWF/FISE a także J. Herbst „Organizacje pozarządowe w polskim systemie usług rynku pracy i pomocy społecznej” w: Wiadomości Społeczne 2/2007 (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

Wykres 2. Specyficzne grupy beneficjentów organizacji rynku pracy



Źródło: Badanie „Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005”, PAWF/FISE a także J. Herbst „Organizacje pozarządowe w polskim systemie usług rynku pracy i pomocy społecznej” w: Wiadomości Społeczne 2/2007 (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

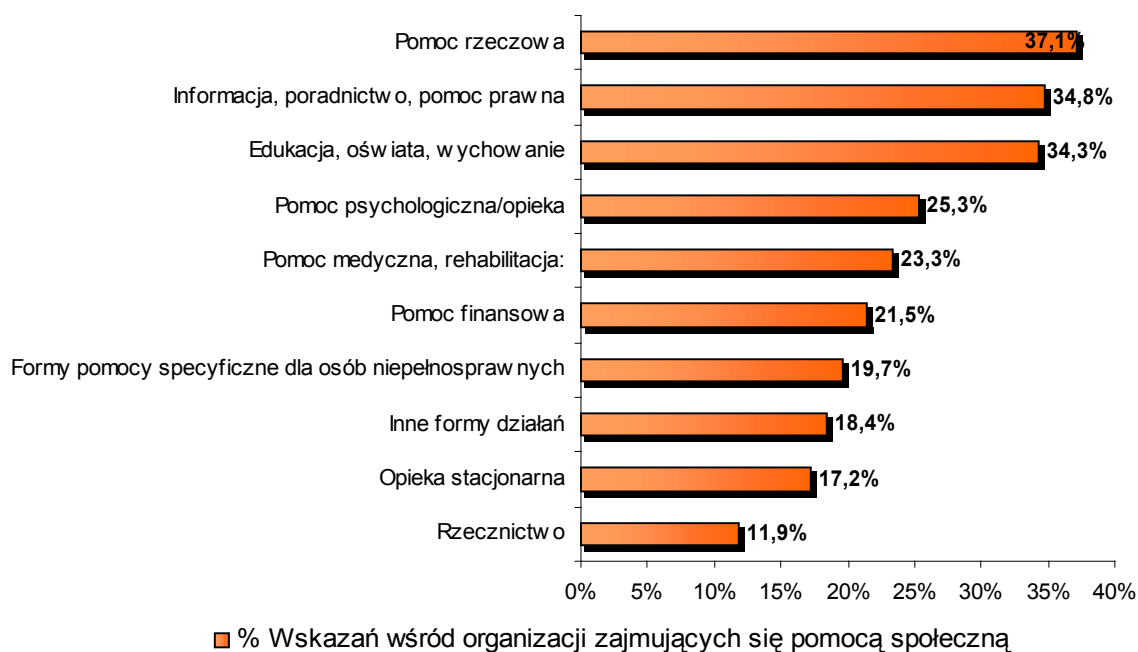
Głównymi odbiorcami usług obywatelskich organizacji rynku pracy jest młodzież, niepełnosprawni, długoterminowo bezrobotni, kobiety, a więc osoby szczególnie poszkodowane na rynku pracy, dla których brakuje oferty zatrudnieniowej. Ważną informacją jest to, że ponad 54% beneficjentów organizacji rynku pracy stanowią specyficzne grupy o bardzo zindywidualizowanych potrzebach rynku pracy, którymi bardzo często nie zajmują się powiatowe urzędy pracy.

Wykres 3. Obszary działań organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą społeczną



Źródło: Badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006, Stowarzyszenie Klon/Jawor” a także J. Herbst „Organizacje pozarządowe w polskim systemie usług rynku pracy i pomocy społecznej” w: Wiadomości Społeczne 2/2007 (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

Wśród obywatelskich organizacji pomocy społecznej największy odsetek działań dotyczy pomocy osobom niepełnosprawnym, osobom ubogim, rodzinom niewydolnym wychowawczo, pomocy osobom starszym. Najmniejsza liczba wskazań dotyczy pomocy uchodźcom i ofiarom klęsk żywiołowych.



Wykres 4. Formy działań organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą społeczną
 Źródło: Badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006, Stowarzyszenie Klon/Jawor”, a także J. Herbst „Organizacje pozarządowe w polskim systemie usług rynku pracy i pomocy społecznej” w: Wiadomości Społeczne 2/2007 (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

Jeśli chodzi o formy działań obywatelskich pozarządowych organizacji zajmujących się pomocą społeczną to dominuje pomoc rzeczowa, informacja i poradnictwo, działania edukacyjno-wychowawcze, pomoc psychologiczna i medyczna. W mniejszym stopniu organizacje angażują się w opiekę stacjonarną i rzecznictwo.

Jak przedstawiają powyższe tablice organizacje pozarządowe odgrywają coraz większe znaczenie w polityce zatrudnienia i pomocy społecznej, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia niewydolności i niewielkiej skuteczności działań sektora publicznego w rozwiązywaniu problemów rynku pracy i integracji społecznej. Stanowią one ważne ogniwo działań uzupełniających i wspierających publiczne instytucje społeczne, które borykają się z wieloma problemami i deficytami.

Trudności i deficyty sektora publicznego i pozarządowego w kontekście kreowania wspólnych partnerstw

Spróbujmy teraz scharakteryzować główne deficyty i problemy polskiej publicznej pomocy społecznej i ukazać możliwości współpracy z sektorem pozarządowym. Podstawowym problemem w polskim modelu pomocy społecznej jest to, że to głównie państwo i samorząd terytorialny pełnią podstawową rolę w polityce pomocy społecznej. Tymczasem model pomocy społecznej powinien być zgodny z zasadą subsydiarności. Powinno się więc zakładać, że najpierw próba rozwiązania problemów socjalnych powinna być podjęta przez rodzinę, wspólnotę lokalną, organizacje pozarządowe, a dopiero później przez państwo. Takie rozumienie zasady subsydiarności oznacza większą przestrzeń dla aktywnej roli trzeciego sektora, ale należy podkreślić, że wiele organizacji w Polsce to małe, biedne stowarzyszenia, które nie są w stanie być pełnoprawnymi partnerami instytucji publicznych jak i samorządowych. Duża część organizacji nie ma nawet odpowiedniej księgowości, więc ciężko jest mówić tutaj m.in. o kontraktowaniu im zadań. Osobnym problemem jest deficyt organizacji pozarządowych w wielu gminach, szczególnie wiejskich i małomiasteczkowych. W wielu gminach wiejskich (około 5% wszystkich gmin w Polsce) od początku lat 90 nie zarejestrowano ani jednej organizacji pozarządowej (!)¹¹. Być może w gminach tych panuje mobilizacyjny, a nie stowarzyszeniowy model społeczeństwa obywatelskiego, ale brak zarejestrowanych organizacji trzeciego sektora powoduje niemożność instytucjonalnego wspierania podmiotów publicznych w realizacji polityki społecznej. Deficyt i słabość organizacji trzeciego sektora wynika z pewnością nie tylko z niskiej aktywności społecznej Polaków, ale z braku dostępu do środków finansowych (także, a może głównie środków publicznych) tychże organizacji. Na powyższe problemy nakłada się to, że jak twierdzi P. Broda - Wysocki większość Polaków nie dostrzega na ogół działań organizacji pozarządowych, natomiast pomoc społeczna państwa i gminy jest dla ludzi oczywista i naturalna¹².

W publicznej pomocy społecznej istnieje poważny deficyt zatrudnionych osób, głównie pracowników socjalnych, co powoduje, że służby społeczne nie mają czasu na pracę socjalną, wywiady środowiskowe, wizyty domowe. Nie mogą oni poznać w rzeczywisty sposób problemów rodziny lub gospodarstwa domowego. Jeśli klientów pomocy społecznej jest ponad 2 miliony rocznie, a system obciążony jest biurokracją, to pracownicy socjalni nie mają czasu na aktywną pomoc społeczną¹³. Według J. Krzyszkowskiego pracownicy socjalni

¹¹ Herbst J. „*Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*”, Warszawa 2005, str. 99-100.

¹² Broda- Wysocki P. „*Stare i nowe funkcje pomocy społecznej*” w: „*Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*”, op.cit. str. 316.

¹³ Ibidem

są zbyt obciążeni pracą. W badaniach, które prowadził on w województwie łódzkim¹⁴ wyszło, że na 1 pracownika pomocy społecznej przypadało średnio 137 rodzin. Przeciążenie czynnościami administracyjnymi pracowników ośrodków pomocy społecznej¹⁵ powoduje, że nie mają oni czasu na pracę socjalną i podejmowanie bardziej aktywnych form wsparcia, które dotyczą pracy środowiskowej, animacji społeczno-kulturalnej, czy praktycznego stosowania zasady *empowerment*. W tej sytuacji należałoby wzmocnić publiczne podmioty pomocy społecznej działalnością organizacji pozarządowych, po to by grupy ryzyka socjalnego, mogły uzyskać dodatkowe, bardziej aktywizujące formy wsparcia. I tu pojawia się problem, gdyż tam, gdzie organizacji nie ma, powinny one powstawać samoistnie, oddolnie, w odpowiedzi na istniejące problemy. Nikt przecież nie będzie sztucznie organizował pozarządowej działalności społecznej. Niestety w wielu miejscach organizacji tych, które mogłyby uzupełniać działania ośrodków pomocy społecznej po prostu nie ma i prawdopodobnie szybko nie będzie. Dobrym przykładem jest tu województwo mazowieckie, w którym liczba organizacji w Warszawie jest godna pozazdroszczenia, ale już kilkadziesiąt kilometrów dalej aktywność obywatelska, znacznie spada, żeby nie powiedzieć, że jej praktycznie nie ma. Świadczy to o słabej samoorganizacji społeczności lokalnych. W miejscach natomiast gdzie organizacje istnieją, pojawiają się liczne problemy związane z jakością ich usług i stosowaniem zasady partnerstwa między podmiotami publicznymi a pozarządowymi.

Warto przywołać tu badania, które przeprowadził Krzyszkowski wśród pracowników publicznych służb pomocy społecznej w województwie łódzkim na temat tego, co sądzą oni o organizacjach pozarządowych i jak się im z tymi organizacjami współpracuje¹⁶. Twierdzi on, że doświadczenia tego regionu wskazują na niewystarczającą współpracę obu sektorów – publicznego i pozarządowego w zakresie prowadzenia wspólnej polityki pomocy społecznej. Przedstawiciele sektora publicznego wysuwają szereg zarzutów pod adresem organizacji pozarządowych: brak profesjonalizmu, niekompetencja, instrumentalne traktowanie trzeciego sektora jako przykrywki dla działań politycznych, nadużywanie statusu organizacji pozarządowych. Organizacjom społecznym pracownicy ośrodków pomocy społecznej

¹⁴ Krzyszkowski J. „*Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*”, op.cit., str. 180 i następn.

¹⁵ Konieczność wypełniania przez pracowników OPS szeregu dokumentów, dotyczy następujących rejestrów: kartoteka klientów, rejestr spraw bieżących, wywiady środowiskowe, rejestr udzielanej pomocy, rejestr zgłoszeń, sprawozdania okresowe, rejestr wysyłanych pism, dokumenty rejestrowe dla potrzeb umieszczenia w placówce opieki stacjonarnej, rejestr rodzin zastępczych, rejestr wniosków o orzecznictwie osób niepełnosprawnych.

¹⁶ Krzyszkowski J. „*Determinanty funkcjonowania lokalnej pomocy społecznej. Interakcje organizacyjno-instytucjonalne na szczeblu lokalnym*” w : „*Lokalna polityka wobec biedy – poza granicami wielkiego miasta*”(red. Warzywoda – Kruszyńska W., Grotowska –Leder J., Krzyszkowski J.), Łódź 2003.

zarzucają także roszczeniowość i domaganie się partycypacji w środkach publicznych. Pracownicy socjalni w 67% pozytywnie oceniają współpracę z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania zlecone przez gminne ośrodki pomocy społecznej, jednakże już negatywnie oceniają organizacje, które samodzielnie zajmują się pomocą potrzebującym.

Zdaniem pracowników OPS pomoc powinna być zorganizowana przez państwo i nie powinna być spychana na organizacje pozarządowe. Poza tym nie są oni przekonani co do tego, czy organizacje spełniają wszystkie zadania. W ostateczności podmioty pozarządowe mogą pełnić tylko funkcję uzupełniającą pomocy udzielanej przez państwo.

Ciekawie, szczególnie w kontekście *welfare pluralism* oraz coraz głośniejszej debaty na temat konieczności wprowadzania w naszym kraju rozwiązań w ramach gospodarki społecznej, przedstawia się także ocena pracowników OPS dotycząca partycypacji w działaniach społecznych organizacji prywatnych. Zdaniem pracowników instytucji pomocy społecznej organizacje nastawione na zysk nie powinny działać społecznie. Oznaczałoby to, że dla pracowników socjalnych szersze dopuszczenie sektora prywatnego (gospodarki społecznej) byłoby rażącym naruszeniem idei pomocy społecznej.

Z analizy Krzyszkowskiego wynika, że przyczynami krytycznego stosunku do organizacji pozarządowych i ograniczenia ich roli przez kadre kierowniczą OPS może być:

- brak zaufania do organizacji pozarządowych,
- nieznanomość kryteriów, którymi kierują się organizacje,
- przeświadczenie o braku fachowców zatrudnionych w organizacjach,
- niepewność istnienia organizacji,
- całkowity brak kontroli nad organizacjami,
- niechęć do współpracy ze strony organizacji pozarządowych.

Ciekawym jest także to, że w wielu gminach współpraca między ośrodkami pomocy społecznej a organizacjami pozarządowymi (jeśli takowa istnieje) nie jest prowadzona w ramach jakiś ram czy zasad. Raczej jest ona prowadzona intuicyjnie, czyli mało profesjonalnie. Brak jest także w OPS koordynatorów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Także przy powstawaniu *Lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*, za których przygotowanie są odpowiedzialne powiatowe centra pomocy rodzinie, rzadko zapraszano sektor pozarządowy do współpracy¹⁷. Podsumowując niezwykle interesujące badania Krzyszkowskiego, który prowadził je w ostatnich latach w województwie łódzkim, można powiedzieć, że wśród kadry kierowników OPS pluralizm pomocy społecznej jest możliwy, ale z dominującą rolą sektora publicznego i z bardzo

¹⁷ Krzyszkowski J. „*Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*”, op.cit., str. 333-348

ograniczoną rolą sektora prywatnego. Według pracowników ośrodków pomocy społecznej organizacje pozarządowe mogłyby tylko wtedy realizować zadania z zakresu pomocy społecznej, gdy instytucje publiczne nie mogłyby poradzić sobie z dostarczeniem właściwej pomocy. Jest to jak widać całkowite odwrócenie rozumienia zasady subsydiarności.

Podobne wnioski z badań prezentują M.Grewiński i R. Szarfenberg, którzy w 2006r. dokonali badań na 277 pracownikach socjalnych z województwa mazowieckiego¹⁸. Z ich analizy wynika, że pracownicy socjalni z regionu Mazowsza ciągle bardzo nieufnie podchodzą do kontraktowania usług organizacjom pozarządowym, a w szczególności podmiotom prywatnym.

Warto w tym miejscu obiektywnie przyznać, że skądinąd wiadomo, że również sektor pozarządowy bardzo często nieufnie podchodzi do sektora publicznego. Instytucje publiczne postrzega się jako zbiurokratyzowane, zetatyżowane, sformalizowane oraz leniwe. Przedstawiciele trzeciego sektora oczekują od instytucji publicznych poważnego traktowania, ale sami nie są w stanie czasami wyzbyć się stereotypów na temat sektora publicznego¹⁹.

Możnaby przypuszczać, że w ostatnich latach coś powinno zmienić się w relacjach sektor publiczny pomocy społecznej - sektor obywatelski. Weszło przecież w życie nowe ustawodawstwo, które wzmocniło konieczność współpracy i partnerstwa obu sektorów. Chodzi o ustawy - o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, pomocy społecznej oraz partnerstwie publiczno-prywatnym. Zmianę w podejściu do wspólnych działań obu sektorów powinna dawać perspektywa wykorzystywania aktualnie unijnych programów pomocowych, w tym szczególnie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w którym przewidziane są ogromne środki na działania na rzecz profesjonalizacji sektora pomocy społecznej i rozwijania współpracy pomiędzy różnymi sektorami pomocy społecznej (publiczny, obywatelski, prywatny, nieformalny).

Większa aktywność organizacji pozarządowych, oprócz tradycyjnego sektora pomocy społecznej, powinna być także w polityce rynku pracy. Szanse na to daje nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku, która demonopolizuje w części uprzywilejowaną pozycję publicznych służb zatrudnienia (urzędów pracy). Instytucjami rynku pracy mogą być aktualnie m.in. organizacje pozarządowe działające na rzecz

¹⁸ M. Grewiński, R. Szarfenberg „Sytuacja w pomocy społecznej w woj. mazowieckim w świetle oficjalnych danych oraz w opinii pracowników socjalnych - raport z badań” w: Wiadomości Społeczne 2.2007 (red. M. Grewiński), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

¹⁹ Zobacz np. Woźniak Z. „Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi” w: „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor”, (praca zbiorowa), Warszawa 2002, str.. 100-120

zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich oraz inne podmioty (instytucje szkoleniowe, agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego). Logika zmian idzie ku zwiększeniu instytucjonalnej oferty i usług dla bezrobotnych, a to na skutek przeciążenia i niewydolności w ostatnich latach powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, które nie były w stanie prowadzić skutecznej, aktywnej polityki zatrudnienia. Deficyt doradztwa, kulejące pośrednictwo pracy, mało skuteczne szkolenia i programy specjalne, spowodowały, że aktualnie otwierają się możliwości dla działania innych podmiotów, w tym z sektora organizacji pozarządowych, a także od czerwca 2006r. spółdzielni socjalnych. Organizacje te powinny być jednak stabilne, silne jeśli chcą konkurować o środki publiczne z innymi podmiotami. Ogromną szansą dla tych organizacji jest Europejski Fundusz Społeczny, który finansuje różnorodne projekty i inicjatywy na rzecz zatrudnienia i integracji społecznej. Jego środki będą dostępne w Polsce do roku 2015 a może i dłużej, co daje długookresową możliwość realizacji obywatelskiej polityki społecznej.

Skąd wziąć pieniądze na działalność organizacji pozarządowych?

W celu redukcji zadań państwa opiekuńczego i dowartościowania organizacji pozarządowych oraz urzeczywistniania koncepcji opiekuńczego społeczeństwa (*welfare society*) należałoby zwiększyć możliwości i obszary zawiązywania kontraktów przez podmioty rządowe i samorządowe z trzecim sektorem. Mogłoby to znacznie pobudzić aktywność organizacji, a jednocześnie okazać się efektywniejsze cenowo (organizacje najczęściej realizują zadania socjalne taniej) i skuteczniejsze merytorycznie (organizacje z założenia są bliżej ludzi i problemów). Jednocześnie podnosi się głosy, że taka polityka uderzałaby w podstawy ideologiczne społeczeństwa obywatelskiego jako całkowicie niezależnego od państwa. Tutaj uzależnienie finansowe mogłoby być dla wielu organizacji bardzo duże i być może groziłoby wzrostem organizacji typu QUANGO. Tym niemniej doświadczenia z kontraktowania przez państwo nawet całościowych zadań socjalnych organizacjom pozarządowym np. w zakresie prowadzenia polityki na rzecz bezdomnych, przynosi dobre, pozytywne rezultaty. Biorąc pod uwagę fakt, że główną przyczyną problemów trzeciego sektora jest deficyt środków finansowych, należałoby rozszerzać i zachęcać podmioty publiczne do kontraktów i prowadzenia otwartych konkursów na realizację różnorodnych usług społecznych przez sektor obywatelski. W ten sposób wiele grup socjalnych, zagrożonych wykluczeniem, mogłoby uzyskać lepsze jakościowo usługi. Jest przecież powszechnie wiadomym, że organizacje pozarządowe działają projektowo, co przynosi często lepsze rezultaty i wyższą efektywność. Nie powinniśmy obawiać się także

procesu ekonomizacji trzeciego sektora, czyli prowadzenia przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej. Jeśli tylko w taki sposób są one w stanie przetrwać i działać to należy do tego zachęcać, a nie zastanawiać się, czy jest to ideologicznie poprawne. Z danych Klon – Jawor wynika, że w 2003 roku największy procent przychodów organizacji pozarządowych pochodził z dochodów z własnej działalności gospodarczej (20,7%). Dopiero później były źródła samorządowe (16,5%) i budżetu państwa (13,1%). Oznaczałoby to, że dla wielu organizacji społecznych prowadzenie działalności gospodarczej pozwala dopiero na działalność społeczną.

Z pewnością większą wagę, aniżeli w ostatnich latach, będą miały środki funduszy strukturalnych, w tym głównie Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie organizacje pozarządowe mogą być projektodawcami w większości działań programów operacyjnych. Z raportów ewaluacyjnych EFS wynika²⁰, że trzeci sektor jest jednym z najbardziej aktywnych grup projektodawców o środki tego funduszu. Najwięcej projektów realizowanych jest w województwie mazowieckim (18), najmniej w województwie opolskim (tylko 1), być może dlatego, że w województwach tych zarejestrowanych jest odpowiednio najwięcej i najmniej organizacji pozarządowych. Niepokojące jest to, że sektor pozarządowy jest tym, któremu najczęściej odrzuca się wnioski. Aż 66% wszystkich projektów złożonych przez NGO do Departamentu Wdrażania EFS MPiPS zostało odrzuconych. Oznacza to niską jakość składanych projektów. Skuteczniejsze wydatkowanie środków europejskich poprzez podmioty obywatelskie będzie możliwe, kiedy organizacje te będą na tyle silne i doświadczone, aby podźwignąć realizację konkretnych projektów społecznych i zapewnić im wysoką jakość i efektywność (nie niższą aniżeli projektów realizowanych przez podmioty państwowe, samorządowe czy prywatne). Wiele z organizacji pozarządowych to jednak podmioty młode i bez większego doświadczenia. Blisko połowa nie ma więcej niż 5 lat, a co czwarta jest młodsza niż 3 lata²¹. Oznacza to, że znaczna część organizacji nie ma jeszcze dostatecznej wiedzy i umiejętności na swobodne poruszanie się w projektach, chociażby unijnych, a ponadto obserwuje się dużą grupę organizacji, która zaprzestaje działalności (w części na pewno z przyczyn braku środków finansowych na statutowe działania) co jest niepokojące, biorąc pod uwagę szanse i perspektywy jakie powinniśmy wiązać z sektorem pozarządowym w Polsce w realizacji aktywnej polityki społecznej.

²⁰ Chrościecka A, Płachecki T., Sternik A. „*Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków EFS*”, Warszawa, wrzesień 2005, str. 4-17

²¹ Dane KLON - JAWOR 2004.

Podsumowanie

W Polsce potrzebujemy obywatelskiej polityki społecznej. Jesteśmy w miejscu, gdzie jak pokazują doświadczenia państw zachodnich powinniśmy w ramach wprowadzenia *welfare pluralism* w sposób rzeczywisty dowartościować organizacje pozarządowe i korzystać z ich potencjału, wiedzy i zapału. Aby to jednak rozwijać konieczne jest nie tylko tworzenie przyjaznego prawa, ale przełamywanie różnorodnych barier, trudności i stereotypów, które istnieją po obu stronach – zarówno sektora publicznego jak i pozarządowego. Organizacje pozarządowe powinny bardziej dynamicznie wchodzić w sektor pomocy społecznej i polityki rynku pracy, gdyż wyzwania w tym obszarze są ogromne. Wysokie bezrobocie, ubóstwo i wykluczenie społeczne wielu grup powoduje, że obok działalności państwa i podmiotów samorządowych istnieje naturalna przestrzeń do aktywności organizacji obywatelskich, które jednak powinny powstawać spontanicznie jako wynik samoorganizacji grup społecznych na szczeblu lokalnym. **Należałoby się zastanowić nad stworzeniem kompleksowego programu edukacyjnego dla społeczności lokalnych na temat szans i perspektyw związanych z rozwojem i wspieraniem sektora pozarządowego**, gdyż jak się wydaje wiele wspólnot lokalnych nie dostrzega szans i perspektyw jakie daje aktywne społeczeństwo obywatelskie. Równocześnie należy otwierać się coraz bardziej na społecznie zaangażowany sektor prywatny, który może stanowić nową jakość w działalności społecznej i kreować nowe możliwości interwencji socjalnych w ramach gospodarki społecznej. Z punktu widzenia grup socjalnych, a taką perspektywę widzenia należałoby przyjąć, nieistotne jest kto wykonuje usługi socjalne – czy sektor publiczny, pozarządowy, czy prywatny. Ważne jest natomiast to, czy za usługami tymi stoi jakość, skuteczność, efektywność i zaangażowanie. Wzmocnieniu partnerstwa między wszystkimi sektorami oraz rozwojowi trzeciego sektora mogą służyć projekty w ramach funduszy unijnych, w tym głównie Europejskiego Funduszu Społecznego. Europejskie środki pomocowe w ramach nowych programów operacyjnych na lata 2007-2013 mogą być dla wielu organizacji głównym źródłem finansowania ich statutowej działalności. Należy jednak w dalszym ciągu szukać i poszerzać możliwości kontraktowania przez państwo i samorząd zadań i usług socjalnych na rzecz trzeciego sektora. **Bez obywatelskiej polityki społecznej nie uda się bowiem realizować skutecznie wielu zadań społecznych i zniwelować kwestie społeczne.** Pokazały to doświadczenia państw zachodnich, które przechodziły już przez ten etap rozwoju społeczno-gospodarczego.

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)