

Dr Mirosław GREWIŃSKI
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku *welfare pluralism*

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)

Wprowadzenie

W polityce społecznej w Polsce można w ostatnich latach zaobserwować wyraźny wzrost rozwiązań prawnych¹, instytucjonalnych² i w sposobie finansowania³, które wpisują się w pluralistyczny sposób myślenia o polityce społecznej, jako działalności nie tylko publicznych podmiotów (na poziomie centralnym i samorządowym), ale także organizacji pozarządowych (głównie stowarzyszeń i fundacji) oraz sektora prywatnego (firmy biznesowe ukierunkowane na realizację zadań socjalnych). Coraz częściej i głośniej mówi się także o potrzebie rozpowszechniania sprawdzonych w wielu krajach rozwiązań z zakresu gospodarki społecznej, która poprzez różnorodność podmiotów nienastawionych na - lub tylko i wyłącznie na - zysk (przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie socjalne, kooperatywy itd.), proponuje wiele interesujących rozwiązań systemowych. Wielosektorowość w polityce społecznej, lub dokładniej, jak to przedstawia się w literaturze zachodniej, w kształtowaniu dobrobytu społecznego, nie jest niczym nowym, także w Polsce, ale trzeba przyznać, że swoją dynamikę w rozwoju, wielosektorowość zawdzięcza w naszym kraju głównie reformom i zmianom na przestrzeni ostatnich lat. Relatywna skala udziału państwa, rynku i sektorów niekomercyjnych w zbiorowym zaspokajaniu potrzeb uległa zasadniczym zmianom i zmienia się w dalszym ciągu w większości państw europejskich. W Polsce, w przeciwieństwie do wizji z poprzedniego ustroju, państwo niej jest już uważane za jedyne usługodawcę. Wielosektorowość w praktyce polityki społecznej w Polsce stała się w ostatnich kilkunastu latach faktem, nie jest jednak, jak się wydaje, w dostatecznym wymiarze analizowana od strony naukowej. W dalszym ciągu brakuje opracowań teoretycznych, ukazujących ten wymiar polityki społecznej od strony instytucjonalnego przenikania się sektorów, efektywności i skuteczności działań, czy też międzynarodowej analizy komparatywnej systemów mieszanych.

¹ M.in. Ustawa z dnia 20.04.2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. (Dz.U.04.99.1001), Ustawa z dnia 13.06.2003r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. 03.122.1143), Ustawa z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ((Dz.U.03.96.873.), Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.04.64.593), Ustawa z 28.07.2005r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 05.169.1420), Projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych z kwietnia 2006 r.

² W ramach zmienionego nowego ustawodawstwa socjalnego wymienia się szereg instytucji, których wcześniej albo nie było, albo miały bardzo ograniczone możliwości działalności w sferze socjalnej. Chodzi m.in. o takie instytucje jak: pozapubliczne instytucje rynku pracy: agencje pracy, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego, organizacje pozarządowe działające na rzecz zatrudnienia i RZL; organizacje pożytku publicznego, Centra Integracji Społecznej (CIS) itd.

³ M.in. wprowadzenie Ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U.03.96.873.) kontraktowania usług przez podmioty administracji publicznej (rządowej i samorządowej) na rzecz organizacji pozarządowych, a także takie zaprogramowanie działań Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, aby środki mogły pozyskiwać różnorodne podmioty, zarówno publiczne, pozarządowe, jak i prywatne.

Teoretyczne uzasadnienie wielosektorowości (welfare pluralism)

Analizowanie i prezentacja polityki społecznej przez pryzmat poszczególnych sektorów ma swoje teoretyczne uzasadnienie. Jest to związane z istniejącą w teorii polityki społecznej zasadą wielosektorowości, polegającą na „*równoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych, które dostarczają środków i usług służących zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa (i/lub człowieka)*”⁴. W wielu różnorodnych definicjach polityki społecznej występuje wyraźne odniesienie do wielosektorowości⁵. Antoni Rajkiewicz pisał, że polityka społeczna to „*sfera działań państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich*”. Dla Tadeusza Kowalaka polityka społeczna jest „*sferą działań państwa, innych podmiotów publicznych oraz społecznych organizacji pozarządowych, mająca na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich*”. Z kolei Julian Auleytner definiuje politykę społeczną jako „*działalność państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego*”⁶. We wszystkich tych definicjach polityki społecznej mamy odniesienie do wielosektorowości poprzez ukazanie pluralizmu instytucji, zajmujących się działalnością społeczną⁷. Wydaje się więc, że warto poświęcić intelektualną refleksję nad różnorodnością sektorową w polityce społecznej (*welfare pluralism*) i stosowaniu form mieszanych (*welfare mix*) w kształtowaniu dobrobytu społecznego.

Tłem dla prezentacji polskich zmian systemowych w tym zakresie, ale także dla analizy polityki społecznej w różnych wymiarach sektorowości, są doświadczenia zachodnich państw europejskich i USA, w których już od wielu lat wielosektorowość ma swoje ważne miejsce w analizach polityki społecznej i mieszanej gospodarki dobrobytu, a to wskutek wzmoczonej

⁴ B. Rysz -Kowalczyk (red.), „*Leksykon Polityki Społecznej*”, IPS, Warszawa 2001, str. 141

⁵ Porównaj z: Szarfenberg R. „*Definicje polityki społecznej*” w: „*Wokół teorii polityki społecznej*”, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003, str. 31-58.

⁶ Ibidem, str. 47, 51.

⁷ Warto zwrócić jednak uwagę, że w żadnej z cytowanych definicji nie ma odniesienia do rynkowych, komercyjnych podmiotów polityki społecznej. W literaturze polskiej nie przedstawia się w zasadzie takiego ujęcia kształtowania dobrobytu społecznego. W literaturze zagranicznej takie ujęcie jest obecne. Zobacz np. Drakeford M. „*Privatisation and Social Policy*”, London 2000, str. 18-48. Jako pierwsza próby analizowania roli rynku w wielosektorowej polityce społecznej w Polsce podejmowała J. Supińska. Zobacz jej artykuł dotyczący roli sektora rynkowego w polityce społecznej: Supińska J., Kantecki A. „*Społeczne aspekty konsumpcji*” w: „*Polityka społeczna*”, (red. A. Rajkiewicz), wyd. III., PWE 1979, lub Supińska J. „*Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współlistnienie, współpraca*” w: „*Wokół teorii polityki społecznej*”, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003, str. 235-247.

krytyki państwa opiekuńczego (*welfare state*), która rozpoczęła się już w latach 70 w USA i wielu 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 pluralism* (pluralizm instytucjonalny sfery społecznej), *welfare mix* (stosowania form mieszanych w polityce społecznej), a także *welfare society* (opiekuńczego społeczeństwa), oznaczało poszukiwanie nowych mechanizmów w realizacji polityki społecznej, opartej na różnorodnych podmiotach publicznych i prywatnych, w tym również na sektorze pozarządowym, który zaczął odgrywać w polityce społecznej państw zachodnich bardziej istotną rolę, szczególnie na szczeblu lokalnym⁸. 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 beneficjentów przy wykorzystaniu rodziny, grup nieformalnych i sąsiedzkich⁹.

Należy jednak podkreślić, że cechą koncepcji *welfare pluralism* nie jest podważanie roli państwa w realizacji polityki społecznej, chociaż zwolennicy tej koncepcji są z pewnością zwolennikami decentralizacji, subsydiarności i większej partycypacji samych beneficjentów pomocy. W *welfare pluralism* chodzi raczej o dowartościowanie pozostałych sektorów jako równie istotnych w kształtowaniu dobrobytu społecznego i przesunięcie wielu akcentów w kierunku sektorów niepublicznych (pozarządowego, prywatnego, nieformalnego). Nowością w koncepcji *welfare pluralism* jest to, że przełamuje ona to, co było do niedawna osią sporów między ideologią liberalną, socjalistyczną, konserwatywną i innymi doktrynami. Wszystkie istniejące dotychczas doktryny próbowały podkreślać pierwszorzędne znaczenie albo rynku, albo państwa albo społeczeństwa obywatelskiego. W *welfare pluralism* i *welfare mix* żaden sektor nie jest traktowany w sposób szczególny, żaden nie powinien też dominować - wszystkie sektory są „równouprawnione” w kształtowaniu dobrobytu społecznego¹⁰.

⁸ Johnson N. „*The welfare state in transition*”, Amherst 1987, str. 55 i następn.

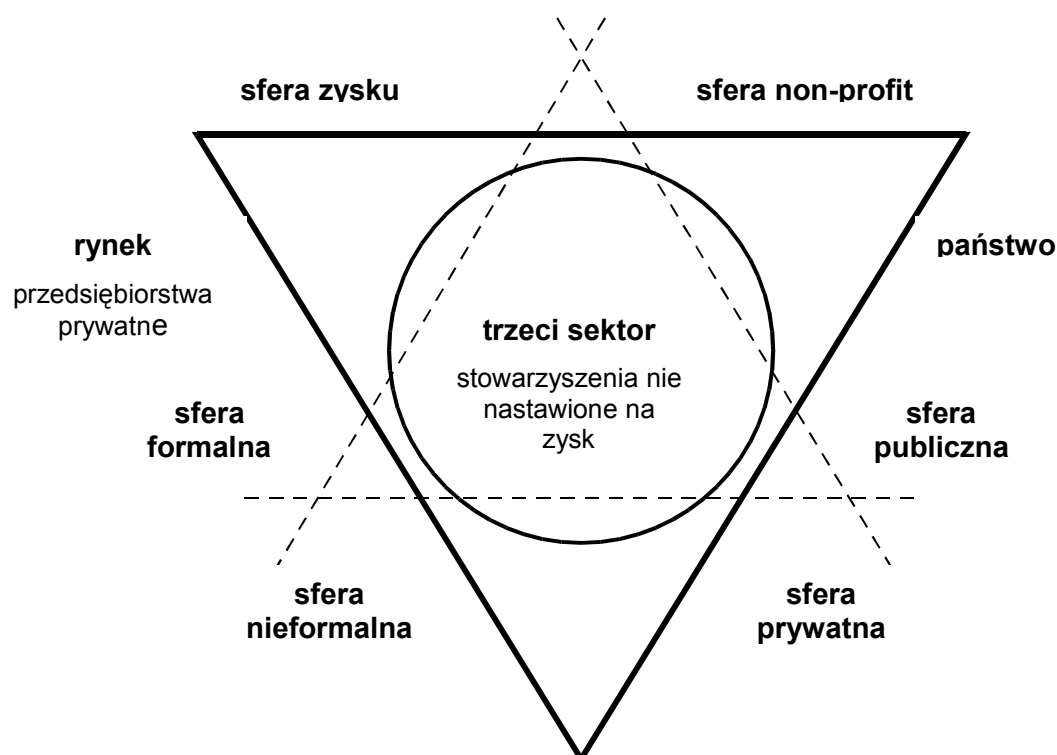
⁹ Leś E. „*Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*”, Warszawa 2000, str.142-157, także Krzyszkowski J. „*Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*”, Łódź 2005, str. 124, także Rymśa M. „*Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*” w: „*W stronę aktywnej polityki społecznej*” (red. Rymśa M.), Warszawa 2003, str. 22-32

¹⁰ 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. 108.

Trójkąt dobrobytu jako teoretyczny model wielosektorowości

W literaturze przedmiotu punktem wyjścia do teoretycznych rozważań na temat wielosektorowości jest najczęściej trójkąt dobrobytu (*welfare triangle*), który składa się 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”¹¹.

Rysunek 1: 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.

¹¹ 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.

Trójkąt dobrobytu stał się dla wielu badaczy teoretycznym modelem wielosektorowości, do którego nawiązywano zarówno w literaturze zagranicznej jak i polskiej. Bardzo często był on punktem wyjścia lub punktem odniesienia dla ich analiz na temat wielosektorowości. W literaturze zagranicznej początkowo rozważania teoretyczne dotyczyły takiego ujęcia *welfare mix*, gdzie występowało państwo, rynek i gospodarstwa domowe. A. Evers zwracał m.in. uwagę na to, że szczególnie w ekonomicznym sposobie myślenia dominowała wcześniej koncepcja dwusektorowa, w której strategie i rozwój gospodarczy rozpatrywany był 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 nikła¹². 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 musiałoby 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. Poprzez grupy samopomocy, spółdzielnie i organizacje wolontariackie, które znajdują się pomiędzy trzema głównymi aktorami, można realizować cele społeczne, angażując jednocześnie różnorodne ludzkie motywacje i systemy wartości. Niemiecki uczyony 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.

¹² 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.

Podobne, aczkolwiek nieco inne spojrzenie na *welfare pluralism* zaproponował N. Johnson, który w swojej książce z 1987 roku „*The welfare state in transition*”¹³ 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 socjalnych, 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 społecznego¹⁴. 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 w 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 fazie¹⁵ 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 kontrolnych¹⁶.

Z kolei według Chrisa Millera mieszana gospodarka dobrobytu (*mixed economy of welfare*)¹⁷ rozumiana jest jako różnorodność lub wielość dostawców usług publicznych

¹³ Johnson N. „*The welfare state in transition*”, op.cit..

¹⁴ Hatch S., Mocrift I. „*Components of Welfare*”, Bedford Square Press, London 1983, p. 2. Cytat za: ibidem, str. 58.

¹⁵ Johnson ma tu na myśli fazę po II wojnie światowej.

¹⁶ Johnson N. „*The welfare state in transition*”, op.cit., str. 63.

¹⁷ Termin ten jest w literaturze naukowej stosowany zamiennie do *welfare pluralism*.

działających we wszystkich sektorach życia społecznego, od sektora nieformalnego po sektory niekomercyjne (non-profit), rynkowe i państwowe. Autor ten twierdzi, że aktualnie w Wielkiej Brytanii wszystkie siły polityczne popierają *welfare pluralism*, który traktowany jest jako jeden z priorytetowych celów rozwoju państwa¹⁸. 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...*”¹⁹.

Do pluralizacji instytucji sfery społecznej nawiązała w polskiej literaturze Ewa Leś, która w książce „*Od filantropii do pomocniczości – Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*”²⁰, przedstawiła na przykładzie Wielkiej Brytanii dochodzenie do koncepcji *welfare pluralism*. Od końca lat 70 w Wielkiej Brytanii poszukiwano alternatywnych rozwiązań w stosunku do dotychczasowego paradygmatu, zgodnie z którym państwo było gwarantem bezpieczeństwa socjalnego. Objęcie rządów przez konserwatystów w 1979 r. rozpoczęło etap różnicowania podmiotów polityki społecznej. Poprzez reorganizację systemu programów społecznych dokonana została deetatyzacja sfery społecznej, polegająca na zmniejszeniu zaangażowania państwa na rzecz organizacji dobroczynnych. Rozwój *welfare pluralism* polegał głównie na nałożeniu na lokalne władze odpowiedzialności co do stworzenia odpowiednich ram działalności innych podmiotów na zasadach współpracy, kultury kontraktowania i partnerstwa. Organizacje pozarządowe, które działały w sposób elastyczny i innowacyjny całkiem dobrze poradziły sobie ze skutecznością i efektywnością w realizacji usług społecznych. W dekadę później Brytyjczycy podjęli próbę kolejnej ważnej reformy w polityce społecznej, a mianowicie pójście w kierunku pluralizmu rynkowego (*market pluralism*), polegającego na kontraktowaniu usług w sektorze prywatnym i profesjonalnym zarządzaniu w sferze publicznej. Wielka Brytania jest dzisiaj uważana za kraj o bardzo wysokiej różnorodności instytucjonalnej i mieszanych, zindywidualizowanych formach wsparcia²¹.

Teoretyczną refleksję nad *welfare pluralism* znaleźć można w polskiej literaturze w tekście Jolanty Supińskiej „*Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współlistnienie, współpraca*” w książce „*Wokół teorii polityki społecznej*”²². Autorka analizuje cztery sektory

¹⁸ Miller Ch. „*Producing welfare*”, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2004, str. 49-55

¹⁹ 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.

²⁰ Leś E. „*Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*”, Warszawa 2000, str. 142-151

²¹ Ibidem

²² Supińska J. „*Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współlistnienie, współpraca*” w: „*Wokół teorii polityki społecznej*”, Rysz-Kowalczyk B., Szatur - Jaworska B. (red.), Warszawa 2003, str. 235-247

– nieformalny, rynkowy, publiczny i pozarządowy. Zastanawia się jak te cztery, różne od siebie sektory, posiadające różne logiki funkcjonowania, wpisujące się w różne tradycje myślenia o dobrobycie społecznym, mogą ze sobą współpracować i czy jest to korzystne dla całości systemu jakim jest polityka społeczna? Prezentując na przykładach zaangażowanie poszczególnych sektorów w działania społeczne stwierdza, że nie mono-sektorowość, ale połączenie zalet wszystkich czterech typów podmiotów daje dobre rezultaty. Wielosektorowość urozmaica i wzbogaca, daje także szanse większego wyboru. Powstaje tylko pytanie o to, czy mamy umiejętność świadomego łączenia zalet i eliminowania wad poszczególnych sektorów, co nie jest zadaniem łatwym. Jeżeli nie nabędziemy takiej umiejętności, to *welfare mix* może nie dawać dobrych rezultatów.

Rozważania dotyczące znaczenia poszczególnych sektorów w polityce społecznej podejmuje także w wymienianej już książce „*Wokół teorii polityki społecznej*” Józefina Hryniewicz. W swoim tekście „*Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*” autorka podejmuje temat zmieniającej się roli państwa i przekazywania części zadań w myśl zasady subsydiarności na szczebel lokalny oraz do organizacji pozarządowych, które w coraz większym zakresie realizują skutecznie zadania polityki społecznej. Autorka przypisuje organizacjom pozarządowym znaczącą rolę ze względu na to, że działając lokalnie, nie tylko zaspokajają potrzeby ludzi, ale przyczyniają się do rozwoju samoorganizacji i odpowiedzialności społeczności lokalnych. Powodują tym samym rozwój samorządności i jej upodmiotowienie. Organizacje pozarządowe pełnią ważną rolę w kształtowaniu ładu społecznego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Powyższe przykłady pokazują, że w literaturze przedmiotu (zarówno polskiej jak i zagranicznej) istnieje dyskurs dotyczący wielosektorowości i znaczenia różnorodnych podmiotów w kształtowaniu dobrobytu społecznego.

Welfare pluralism staje się w ostatnich latach także nowym paradygmatem polityki społecznej w ujęciach międzynarodowych, a to za sprawą zaangażowania ponadnarodowych podmiotów w kreowaniu nowego modelu polityki społecznej, opartego o różnorodne sektory. Organizacja Narodów Zjednoczonych już od spotkania ministrów spraw socjalnych w Bratysławie w 1993 roku namawiała do umacniania sektora obywatelskiego i kooperacji różnych sektorów w celu pomnażania dobrobytu obywateli. Wypracowany na spotkaniu 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 rozwijanie nowych form porozumienia i współpracy między nimi. W obydwu tych dokumentach możemy znaleźć sugestie dotyczące pluralistycznego i mieszanego podejścia do rozwiązywania problemów społecznych²³. Także Unia Europejska od co najmniej połowy lat 90 kładzie nacisk na prowadzenie wielosektorowej polityki społecznej. Dała temu wyraz 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 Księgi 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 EQUAL²⁴.

Zmniejszająca się rola państwa i rosnące znaczenie zasady subsydiarności

Pierwszym i chyba głównym pytaniem, jakie nasuwa się przy refleksji nad wielosektorowością polityki społecznej, jest to - **jaka jest współczesna rola i znaczenie państwa w kształtowaniu dobrobytu społecznego?** Przez wiele ostatnich dziesięcioleci to państwo opiekuńcze (*welfare state*) było głównym podmiotem zabezpieczenia społecznego. Począwszy od końca XIX wieku aż do schyłku lat 70 wieku XX państwo w coraz większym zakresie stało na straży bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Wpływ na to miała pojawiająca się na przełomie XIX i XX wieku kwestia robotnicza, a po II wojnie światowej kształtujący się dobrobyt społeczny w państwach zachodnich wskutek dynamicznego rozwoju gospodarczego, a w państwach socjalistycznych przyjęta taka a nie inna doktryna ustrojowa. Mimo istnienia różnych tradycji i modeli polityki społecznej w większości państw europejskich państwo odgrywało zasadniczą rolę. Dopiero od końca lat 70 zaczęto krytycznie dyskutować na temat przyszłości państwa opiekuńczego. Przyczynił się do tego nie tylko kryzys gospodarczy wywołany problemem naftowym, ale także krytyczne raporty OECD na

²³ Abrahamson P. „*Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*”, op.cit., str. 108-110.

²⁴ 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.

temat wysokich kosztów państwa opiekuńczego i zagrożeń makro i mikro - ekonomicznych z tego wynikających²⁵. Na krytykę państwa opiekuńczego wpłynęły także kwestie związane z koniecznością wzmacniania konkurencyjności gospodarczej pomiędzy krajami w dobie liberalizacji handlu i postępującej globalizacji.

Państwo opiekuńcze nie rozwiązało wielu problemów, które pojawiły się w czasie jego dynamicznego rozwoju. W państwach europejskich od lat 70 masowo rosło bezrobocie, postępowało starzenie się populacji i kryzys rodziny. Pojawiły się nowe wyzwania jak emancypacja zawodowa kobiet, kwestia ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz kwestia migrantów, którzy zaczęli masowo przedostawać się do państw zachodniej Europy. Nieumiejętność radzenia sobie z powyższymi problemami spowodowała coraz ostrzejszą krytykę państwa dobrobytu²⁶.

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*)²⁷. Największa krytyka i reformy zostały podjęte w państwach o silnych wpływach neoliberalnych tj. Wielkiej Brytanii i USA, 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 opiekuńczego²⁸.

Olbrzymi wpływ na redukcję państwa opiekuńczego i dowartościowanie wielosektorowości w ostatnich 30 latach miało praktyczne urzeczywistnienie **zasady subsydiarności**, która stała się w wielu państwach europejskich i na świecie podstawową zasadą organizacji polityki społecznej²⁹. Także Unia Europejska wpisała tę zasadę na stałe w prowadzeniu swoich szczegółowych polityk, w tym polityki społecznej³⁰. Jak twierdzi Chantal Millon - Delson „zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której

²⁵ Golinowska S., „Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę (*workfare state*)” w: „Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji”, (red. Balcerzak- Paradowska B.), Warszawa 2003, str. 15.

²⁶ Ellison N., Pierson Ch. (ed.) „*Developments in British Social Policy*”, London 1998, str. 5-9, Golinowska S. „Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego” w: „*Polityka Społeczna*” 11-12/2005., str. 2-5, Frieske K., Poławski P. „*Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*”, Warszawa 66-67, Rothstein B., Steinom S. (ed.) „*Restructuring the welfare state: Political Institutions and Policy Change*”, New York 2002.

²⁷ Golinowska S., „Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę...”, op.cit., str.21.

²⁸ Krzyszkowski J. „*Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*”, op.cit., str. 36-37.

²⁹ Zasada pomocniczości wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła. Porównaj: Pius XI „*Quadragesimo Anno*”, Znak, nr 7-9, str. 707-708.

³⁰ Porównaj: Sendrowicz M. „*Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*” w: „*Subsydiarność*” (red. D. Milczarek), Warszawa 1998, str. 61-74.

kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa”³¹. Oznacza to taką organizację polityki społecznej, która próbuje rozwiązywać kwestie i problemy społeczne na jak najniższym szczeblu, a dopiero w sytuacji nieradzenia sobie z rozwiązywaniem trudności przez samorząd lokalny lub organizacje społeczne możliwe jest zastosowanie zasady supremacji, czyli przekazania kompetencji na wyższy szczebel, nawet państwowy lub ponadnarodowy. Subsydiarność oznacza ograniczenie roli państwa i przekazanie kompetencji na niższe szczeble, ale jednocześnie związana jest z przekształceniem społeczeństwa z obywateli - klientów w społeczeństwo obywatelskie, zaangażowane w samoorganizację społeczności lokalnych i rozwiązywanie własnych problemów w ramach istniejących możliwości. Misją państwa realizującego zasadę subsydiarności jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich, wsparcie finansowe i zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych. Taka koncepcja ściśle powiązana jest z **wielosektorowością**, gdyż we wszystkich dziedzinach dotyczących interesu ogółu np. w zdrowiu, edukacji, pomocy społecznej zarówno podmioty pozarządowe jak i prywatne wypełniałyby określone zadania społeczne, którym towarzyszyłaby pomoc ze strony państwa o charakterze negatywnym (defiskalizacja) lub pozytywnym (subwencje)³². Zastosowanie zasady subsydiarności w poszczególnych państwach Unii Europejskiej i Rady Europy jest różne, chociaż należy podkreślić, że w większości tych państw nasilają się tendencje decentralistyczne i demonopolizacyjne. Jest to spowodowane tym, że procesy te wzmacniają demokrację i społeczeństwo obywatelskie poprzez podział kompetencji, pluralizm instytucjonalny i zbliżenie procesu decyzyjnego do obywatela³³.

W kierunku decentralizacji, demonopolizacji i dekoncentracji

W celu redukcji państwa opiekuńczego dokonano w Europie i na świecie różnorodnych zabiegów. Najważniejsza z nich to przede wszystkim **decentralizacja**, która stanowi przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki na szczebel terytorialny, bliższy obywatelowi. Proces decentralizacji zdobył przychylność zarówno polityczną, jak i społeczną m.in. ze względu na fakt, że związany był z zasadą subsydiarności, polegającą na oddaniu kompetencji społecznych podmiotom znajdującym się najbliżej obywateli i samych

³¹ Ch. Millon – Delson „Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne” w: ibidem, str. 31.

³² Ibidem, str. 39.

³³ Klebes H. „Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z UE”, w: ibidem, str. 56-60.

problemów. Ponadto decentralizacja była sposobem na zmniejszenie niewydolności centralnych, publicznych instytucji, które w sposób zbiurokratyzowany, 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. Tak jest m.in. w Polsce, gdzie władze centralne kontrolują władze samorządowe poprzez swoich przedstawicieli regionalnych w postaci wojewodów. Z kolei władze lokalne cieszą się na decentralizację, także z tego prozaicznego powodu, że w sukurs za decentralizacją kompetencji i zadań społecznych otrzymują dodatkowe etaty, co przekłada się przy takim bezrobociu jak w Polsce na dodatkowe atrybuty władzy w regionie³⁴.

Jak twierdzi Stanisława Golinowska decentralizacja może mieć różnorodne warianty. Może to być 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 centralnego³⁵. W Polsce proces decentralizacji funkcji społecznych trwa od początku lat 90, ale nie był on pozbawiony konfliktów. Wynikały one w większości przypadków z rozdźwięku między stopniem uprawnień i kompetencji podmiotów samorządowych, a ich możliwościami finansowania³⁶.

Drugim ważnym zabiegiem „odsycania” kompetencji państwa opiekuńczego jest **demonopolizacja publicznych instytucji polityki społecznej i przekazanie realizacji części zadań społecznych (dekoncentracja) organizacjom pozarządowym**, z którymi podpisywane są kontrakty na realizację konkretnych działań socjalnych. Kontraktowanie może być realizowane zarówno przez publiczne pomioty centralne jak i publiczne instytucje samorządowe³⁷. Sektor pozarządowy rozwija się bardzo dynamicznie w większości państw demokratycznych tworząc nową jakość usług społecznych. W realizacji wielu zadań społecznych jest on niezastąpiony, ze względu na fakt, że szybciej i skuteczniej dociera do

³⁴ Dla przykładu tak było początkowo po likwidacji Krajowego Urzędu Pracy i zdecentralizowaniu instytucjonalnej polityki rynku pracy. Początkowo przeciwne samorządy szybko zobaczyły w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy dodatkowe miejsca pracy, które można obsadzić zaufanymi ludźmi, często z klucza politycznego.

³⁵ Golinowska S. „Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej” w: „Dekada polskiej polityki społecznej od przelomu do końca wieków”, Warszawa 2000 za: „Polityka społeczna – teksty źródłowe”, Dziewięcka – Bokun L., Zamorska K. (red.), Wrocław 2003, str. 59.

³⁶ Zobacz: Gilowska Z. „Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności” w: w: „Subsydiarność”, op. cit., str. 173-181.

³⁷ O kontraktowaniu zobacz: Rymśza M. „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.

odbiorców pomocy, jest bardziej elastyczny, innowacyjny, efektywniejszy finansowo³⁸. Ponadto sektorowi pozarządowemu przypisuje się rolę trampoliny do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zacieśniania więzi społecznych i pogłębiania integracji społecznej. Jest on też ważnym pracodawcą. W niektórych państwach europejskich (np. w Belgii, czy Holandii) w sektorze tym znajduje zatrudnienie od 10 do 14% wszystkich zatrudnionych. Nie wszyscy zgadzają się jednak z tym, że sektor pozarządowy jest skuteczniejszy od instytucji publicznych w działalności społecznej. Pojawiają się głosy, że trzeci sektor jest zbyt idealizowany i, że często organizacje non-profit cechuje w rzeczywistości partykularyzm, uznaniowość, brak profesjonalizmu, niewystarczalność zasobów, luka odpowiedzialności³⁹.

Prywatyzacja, komercjalizacja i gospodarka społeczna

Kolejnym zabiegiem umożliwiającym zmniejszenie roli 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 publicznych⁴⁰. Wprowadzenie tego mechanizmu w końcu lat 80 w państwach europejskich (Wielka Brytania) 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. Tendencje ku prywatyzacji i komercjalizacji niektórych usług społecznych można analizować na przykładach wielu państw europejskich⁴¹. Także w Polsce takie sektory jak ubezpieczenia, zdrowie, edukacja, czy rynek pracy są częściowo sprywatyzowane - skomercjalizowane.

Istotnym zabiegiem „socjalnego odchudzania państwa” jest **poszukiwanie alternatywnych sposobów prowadzenia gospodarki rynkowej opartej na filozofii**

³⁸ „Elementarz III sektora”, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2005, str. 15-21.

³⁹ Szarfenberg R. „Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego” w: „Trzeci sektor”, nr 4/2005/2006, (red. Rymśza M.), str. 118-127.

⁴⁰ Leś E. „Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych”, op.cit., str. 145, Golinowska S., „Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę...”, op.cit., str.22-24.

⁴¹ 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.

gospodarki społecznej⁴², która ma bogate tradycje w wielu państwach europejskich i w Polsce⁴³, ale która nie jest w pełni wykorzystana⁴⁴. **Gospodarka** społeczna polega na działaniu różnorodnych podmiotów – przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych (kooperatyw), organizacji pozarządowych działających również gospodarczo (w 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 kulturalne⁴⁵. Analiza zmian legislacyjnych w Polsce, a także programowanie wydatkowania funduszy pomocowych UE na lata 2007-13 wyraźnie pokazują, że w naszym kraju mamy do czynienia z postępującym wdrażaniem filozofii **gospodarki** społecznej, chociaż trzeba podkreślić, że implementacja sprawdzonych praktyk z innych państw europejskich w tym zakresie ma u nas raczej charakter powolny.

Powrót do rodziny i nieformalnych grup wsparcia

Piątym elementem, mającym wpływ na zmniejszenie roli państwa jest **wykorzystanie potencjału rodziny (gospodarstw domowych), grup nieformalnych, sąsiedzkich, partnerstw lokalnych i kościoła**, które to instytucje powinny (moga) pełnić bardzo aktywną

⁴² *Gospodarka społeczna* nazywana jest także *ekonomią społeczną*, *gospodarką obywatelską*, *ekonomią solidarności*. Więcej na ten temat w: Rymśza 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* (recenzja do artykułu).

⁴³ Zobacz np. Abramowski E. „*Ideje społeczne kooperatywności*” lub „*Kooperatywa jako sprawa wyzwolenia ludu pracującego*”, Warszawa 1928, str. 153-176.

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

⁴⁵ 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.

rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Należy pamiętać, że większość naszych codziennych potrzeb była, jest i będzie zaspakajana w obrębie nieformalnego sektora – bliższej lub dalszej rodziny, sąsiadów, czy też poprzez indywidualne zakupy na rynku⁴⁶. 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 życia⁴⁷. Zaspokajanie potrzeb w rodzinie lub w najbliższym otoczeniu rodziny powodowałoby, że niepotrzebna byłaby interwencja państwa lub innych instytucji społecznych. Należy pamiętać, że w tym obszarze niezwykle istotną rolę przypisuje się 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. W Polsce znane są już dobre praktyki powoływania różnorodnych nieformalnych lub formalnych partnerstw oraz innych inicjatyw społecznych, które stawiają sobie za cel rozwiązanie lokalnych problemów społecznych⁴⁸. Także poprzez odpowiedzialną politykę wychowawczą - edukacyjną i aktywizowanie społeczne, można wyrobić u społeczności lokalnej poczucie odpowiedzialności za siebie i bliskich, postawę zaangażowania i partycypacji, większą motywację do samopomocy i samoorganizacji.

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 potrzeb⁴⁹.

Jaka współczesna funkcja państwa?

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 samorządowy⁵⁰, obywatelski, czy komercyjny. W Polsce dominuje wprawdzie ciągle państwo, jego pozycja w kształtowaniu

⁴⁶ Miller Ch. „*Producing welfare*”, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2004., str. 49.

⁴⁷ Porównaj: Balcerzak- Paradowska B. „*Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*”, Warszawa 2004, str. 72-73.

⁴⁸ Zobacz m.in. „*Praca, kształcenie, partnerstwo*”, (Kubisz M.- red.), Warszawa 2004, „*Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*”, (Hrynkiewicz J. – red.), Warszawa 2002.

⁴⁹ Miller Ch. „*Producing welfare*”, op.cit., str.66

⁵⁰ Przy czym sektor samorządowy można niekiedy traktować 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.

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*)⁵¹? 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 „wiosłowania”⁵². 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 komercyjny⁵³. 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 obywatelski⁵⁴.

⁵¹ 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.

⁵² Osborne D., Gaebler T. „Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną”, Poznań 2005, str. 53-82.

⁵³ Ibidem

⁵⁴ „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 14 lutego 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,

Jak twierdzą niektórzy badacze⁵⁵, 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 regionalnej⁵⁶.

Wielosektorowa czy obywatelska polityka społeczna?

Dyskusja nad współczesną rolą państwa i innych podmiotów w kształtowaniu dobrobytu społecznego oraz w polityce społecznej trwa w Europie nieprzerwanie od początku lat 80. Także w Polsce jest ona obecna, przy czym rzadziej aniżeli w literaturze zachodniej dotyczy ona kompleksowego podejścia do **wielosektorowej polityki społecznej**. Problematykę *welfare* prezentowano do niedawna przez pryzmat tylko jednego z sektorów – najczęściej państwowego, rzadziej terytorialnego i pozarządowego. Niedoreprezentowany w polskiej literaturze naukowej jest z pewnością sektor komercyjny i nowy sektor gospodarki społecznej oraz społecznie zaangażowanego biznesu, być może dlatego, że są to zagadnienia u nas zupełnie nowe. Widoczne braki zawiera także sektor nieformalny jako podmiot polityki społecznej, mimo, że jak się wydaje stanowi on podstawowy i najbardziej naturalny segment zaspokajania ludzkich i społecznych potrzeb. Brakuje także analiz dotyczących współpracy poszczególnych sektorów, tworzenia partnerstw i konsorcjów, które wspólnymi siłami starają się rozwiązywać lokalne kwestie społeczne i dostarczać usługi socjalne.

W ostatnich kilku latach widać coraz większe zainteresowanie badaczy sektorem pozarządowym, z którym wiąże się nadzieje na zdynamizowanie działań i rozwiązań w

Warszawa 2006, str. 79.

⁵⁵ Kamiński S. „Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP”, maszynopis pracy doktorskiej, str. 62

⁵⁶ Dobrowolska M. „Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej” w: „Studia z zakresu zarządzania publicznego”, (red. Hausner J.), Kraków 2001, str. 122.

polskiej polityce społecznej. Część badaczy, skupiając się na sektorze pozarządowym definiuje go jako obywatelska polityka społeczna⁵⁷, ze względu na silne wiązanie działalności organizacji III sektora ze społeczeństwem obywatelskim. Zdaniem autora tego artykułu obywatelskiej polityki społecznej nie powinno się jednak utożsamiać tylko i wyłącznie z działalnością organizacji pozarządowych. Obywatelska polityka społeczna powinna być traktowana znacznie szerzej aniżeli zaangażowanie organizacji pozarządowych⁵⁸, gdyż także społeczne angażowanie rodziny, sektora nieformalnego, prywatnego i gospodarki społecznej są niczym innym jak obywatelską polityką społeczną⁵⁹. W tym sensie istnieje silne powiązanie wielosektorowości z obywatelską polityką społeczną, chociaż wielosektorowość w polityce społecznej będzie pojęciem szerszym, obejmującym obok obywatelskiej polityki społecznej (sektor pozarządowy, prywatny i nieformalny) także państwo i samorząd terytorialny (sektor publiczny).

Z pewnością postrzeganie wielosektorowości w polityce społecznej będzie się powoli zmieniać, gdyż jak twierdzi Ludmiła Dziewięcka–Bokun doświadczenia naszego kraju z ostatniego dziesięciolecia dowodzą, że skuteczna interwencja w polityce społecznej potrzebuje nowych więzi i relacji pomiędzy państwem i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego oraz połączenia potencjału państwa i sektora prywatnego w celu rozwiązywania kwestii społecznych. Miejsce państwa jako pojedynczego aktora zastępuje skomplikowany układ rządowych i pozarządowych instytucji oraz prywatno-państwowych aktorów, którzy biorą na siebie odpowiedzialność za produkcję bezpieczeństwa socjalnego⁶⁰. Proces pluralizacji instytucjonalnej polityki społecznej będzie z kolei skutkował z pewnością, podobnie jak to było w innych państwach Europy i świata, większym zainteresowaniem badaczy **wielosektorowością**, w tym także koncepcjami **obywatelskiej polityki społecznej**⁶¹.

⁵⁷ Obywatelską politykę społeczną utożsamianą jako działalność III sektora prezentuje - Kamiński S. „Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP”, maszynopis pracy doktorskiej, str. 60-66.

⁵⁸ Porównaj: Grewiński M. „O potrzebie obywatelskiej polityki społecznej” w: Ulotka 15/2005, str. 18-24, Grewiński M. „Rozważania o obywatelskiej polityce społecznej w Polsce. Czy istnieje konieczność wykorzystywania funduszy UE przez pozarządowe organizacje pomocy społecznej?” w: „Finansowanie projektów społecznych w ramach funduszy strukturalnych UE” (red. M. Grewiński), Płock 2005/2006, str.32-40. Aktualnie autor przygotowuje osobny artykuł na temat jak definiować obywatelską politykę społeczną.

⁵⁹ Zagadnienie to jest jednak bardziej skomplikowane z uwagi na różne ujęcia definicyjne społeczeństwa obywatelskiego i III sektora, dlatego będzie przedmiotem osobnej publikacji.

⁶⁰ Dziewięcka–Bokun L. „Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce” w: „Polityka społeczna – teksty źródłowe”, Dziewięcka–Bokun L., Zamorska K. (red.), Wrocław 2003, str. 40-57.

⁶¹ Grewiński M. „O potrzebie obywatelskiej polityki społecznej”, op.cit.

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)