

MIROSŁAW GREWIŃSKI

Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji

1. WPROWADZENIE

Od zakończenia drugiej wojny światowej aż do końca lat 70. XX wieku praktycznie we wszystkich krajach europejskich dominował system polityki społecznej określany mianem państwa opiekuńczego lub państwa dobrobytu społecznego (*welfare state*). Wprawdzie państwo opiekuńcze rozwijało się w krajach Europy Zachodniej już od XIX wieku¹, ale swój renesans przeżywało po drugiej wojnie światowej, kiedy powszechnie akceptowana doktryna Keynesa, została dowartościowana przez konkretne działania polityczne władz brytyjskich. Chodzi tu o Raport Społeczny i program socjalny Beveridge’a z roku 1942, od którego symbolicznie datuje się powstanie *welfare state*². Raport Beveridge’a został dodatkowo wzmocniony w Anglii przez bardzo rozpowszechnioną później koncepcję praw obywatelskich T.H. Marshalla, który w 1949 r. w swoim dziele „*Citizenship and Social Class*”³ stwierdził, że prawa społeczne stały się nieuniknionym produktem kształtowania

¹ Przyjęcie od końca lat 70. XIX wieku w Anglii różnorodnych rozwiązań prawnych z obszaru socjalnego np. ustawy o zdrowiu publicznym z 1875 roku, czy obowiązku powszechności kształcenia podstawowego z 1870 roku, ustawy o emerytach z 1908 r., ustawy o radach branżowych z 1909 r., ustawy o narodowym ubezpieczeniu zdrowotnym z 1911 r., ustawy o ubezpieczeniu bezrobotnych z 1911 r. powodowało, że kreowano wówczas solidarystyczny charakter państwa jako protektora godnych warunków życia obywateli. Podobnie było w Niemczech Bismarcka. Polityka bezpieczeństwa socjalnego „żelaznego kanclerza” opierała się głównie na rozwoju szerokiego systemu ubezpieczeń społecznych, wpisanych w ustawy socjalne z lat 1883–1889. Były to m.in. ustawy o: ubezpieczeniu chorobowym z 1883 r., o ubezpieczeniu z tytułu wypadków z 1884 r., o ubezpieczeniach z tytułu inwalidztwa i wieku z 1889 r.

² Porównaj: G. Magnuszewska-Otulak, *Raport Beveridge’a – dobry przykład podejścia do kwestii społecznej*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), Warszawa 2003, s. 291 i nast.

³ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, [w:] *Sociology at the Cross Roads*, New York 1964 lub *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago 1964.

się systemu kapitalistycznego, w tym również różnorodnych klas społecznych – proletariatu czy burżuazji. Prawa socjalne stawały się prawami obywatelskimi, a nie wybranych grup. Faktycznym urzeczywistnieniem idei praw społecznych była dla Marshalla właśnie koncepcja *welfare state*. Dostępność praw społecznych i zaspokojenie minimalnych potrzeb bytowych obywateli miało prowadzić do realnego wyrównywania poziomów życia, a także do zrównania praw osobistych i politycznych⁴.

Większość państw zachodnich mając w latach 50. i 60. XX wieku „nadwyżkę” dochodów inwestowało, zgodnie z teorią Keynesa, w rozwój państwa opiekuńczego z rozbudowanym systemem bezpieczeństwa socjalnego i prawami socjalnymi dla swoich obywateli. Właściwie każde państwo Europy Zachodniej, biorąc oczywiście pod uwagę różnorodne modele *welfare state*⁵, było państwem opiekuńczym, nie pozostawiającym obywatela w potrzebie bez pomocy. Rosły nakłady na wydatki socjalne, ale co ciekawe, mimo bardzo wysokich nakładów przeznaczanych na systemy zabezpieczenia społecznego, zwiększały się także oczekiwania społeczeństwa względem państwa. Również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, ze względu na przyjętą doktrynę ustrojową, dominowało państwo i koncepcja paternalizmu⁶.

Koniec lat 70. XX wieku uważany jest za początek kryzysu państwa opiekuńczego i za początek transformacji systemów polityki społecznej. Konieczność wprowadzania zmian w systemach *welfare* wymuszone zostało kilkoma ważnymi zjawiskami. Po pierwsze, wówczas to pojawiły się pierwsze skutki kryzysu naftowego z początków lat 70. Po drugie, masowo wzrastało bezrobocie strukturalne, następowała konieczność wzmacniania konkurencyjności gospodarczej w dobie liberalizacji handlu. Po trzecie, OECD opublikowała kilka krytycznych raportów na temat kosztów państwa opiekuńczego. Po czwarte, wielu ekspertów było zdania, że *welfare state* nie rozwiązało wielu problemów socjalnych (bezrobocie, kryzys rodziny, starzejące się społeczeństwo) oraz nie radzi sobie z nowymi wyzwaniami takimi jak: emancypacja zawodowa kobiet, kwestia bezrobocia strukturalnego, ubóstwo, migracje, kwestia ekologiczna⁷.

W poszczególnych państwach różnie reagowano na kryzys polityki społecznej i z różną dynamiką wprowadzano zmiany. Pojawiły się hasła konieczności

⁴ Ibidem.

⁵ Więcej na ten temat: M. Książkowski, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1999.

⁶ M. Książkowski, *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, [w:] *60 lat polityki społecznej w Polsce*, A. Rączaszek (red.), Katowice 2006, s. 107 i nast.

⁷ Więcej o tym w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

redukcji roli państwa opiekuńczego (*retrenchment*), restrukturyzacji (*restructuring*) i schyłku (*decline*)⁸. Kryzys państwa opiekuńczego spowodował wprowadzanie reform, które polegały z jednej strony na cięciach w wydatkach społecznych i redukcji świadczeń socjalnych, które były do przyjęcia przez społeczeństwo, a z drugiej strony na poważnej reorganizacji systemowej i instytucjonalnej polityki społecznej. Reorganizacja ta najczęściej dotyczyła następujących elementów: reformy i decentralizacji administracji publicznej, demonopolizacji i dekoncentracji zadań społecznych w kierunku organizacji pozarządowych i komercyjnych; zrzuconiu większej odpowiedzialności na rodzinę i grupy nieformalne. Alternatywnym sposobem prowadzenia polityki społecznej, w stosunku do państwa opiekuńczego, miało być państwo pomocnicze, które wspólnie z podmiotami z innych sektorów dostarcza mieszanych form wsparcia (*welfare mix*)⁹.

Nowym paradygmatem w polityce społecznej stał się rozwój usług społecznych, które miały wypierać świadczenia finansowe, wpisane w redystrybucyjny system tradycyjnego państwa opiekuńczego. Wiele reform w polityce społecznej, a także liczne procesy przy okazji reorganizacji *welfare state* dotyczyły właśnie usług społecznych. Zastanawiano się nad rozwijaniem usług, nad ich lepszą organizacją i zarządzaniem, standaryzacją i zapewnieniem odpowiedniej jakości – tak aby w bardziej zindywidualizowany sposób zaspokajały one różnorodne potrzeby społeczne. Pojawiły się głosy, że o przyszłości nowej polityki społecznej będą decydowały rozwinięte i dostępne dla obywateli usługi społeczne, które będą dostarczane przez różnorodne podmioty w ramach systemu *welfare pluralism*¹⁰.

Celem artykułu jest ukazanie głównych procesów i tendencji, które pojawiły się przy transformacji systemów polityki społecznej w państwach europejskich w kontekście rozwoju usług społecznych oraz próba ich krótkiego scharakteryzowania. W artykule przyjęto normatywne podejście do zmian instytucji sfery społecznej, dlatego skupiono się na ogólnych procesach i tendencjach, takich jak: 1. Decentralizacja i demonopolizacja polityki społecznej; 2. Komercjalizacja polityki społecznej w aspekcie prywatyzacji i urynkwienia; 3. Uspołecznienie polityki społecznej; 4. Menedżeryzacja usług społecznych.

⁸ S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę*, [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, B. Balcerzak-Paradowska (red.), Warszawa 2003, s. 21.

⁹ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

¹⁰ M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

2. DECENTRALIZACJA I DEMONOPOLIZACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jedną z najważniejszych zmian jaką wprowadzono do systemów polityki społecznej w ostatnich 30 latach w większości państw europejskich była decentralizacja funkcji socjalnych państwa. Decentralizacja oznacza przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki społecznej, w tym usług społecznych, 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 problemów. Jak twierdzi J. Hrynkiewicz...*centralne podejmowanie decyzji przynosić może bowiem negatywne skutki, szczególnie w sferze społecznej, gdyż ogranicza wpływ obywateli i ich wspólnot na kształtowanie procesu decentralizacji władzy publicznej i wynika z zasady pomocniczości oraz zasad ładu społecznego i warunków życia. Nadrzędnym celem powołania samorządu jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienie społeczeństwa, zapewnienie jednostkom oraz społecznościom lokalnym wpływu na bieg spraw publicznych*¹¹.

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 i usług społecznych spada na niższe poziomy, a państwo dzięki różnym zabiegom może utrzymać kontrolę prowadzonej polityki.

Decentralizacja może mieć różnorodne warianty. Może to być decentralizacja fiskalna lub administracyjna. W pierwszym przypadku rząd centralny przekazuje całkowitą odpowiedzialność za finansowanie usług społecznych władzom lokalnym. W drugim natomiast władze lokalne samodzielnie decydują o alokacji środków i zarządzaniu komponentami społecznymi, lecz finansowanie przyjmują od rządu centralnego¹². W literaturze przedmiotu dzieli się decentralizację również na: – delegację – kiedy centralne organy państwa zostają zlokalizowane w terenie, aby stworzyć lepsze warunki dostępu obywateli do tych instytucji, – dewolucję – środki i zadania zostają przekazane rządowym agencjom (działającym także w terenie) i – dekoncentrację – kiedy

¹¹ J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), Warszawa 2003, s. 254.

¹² S. Golinowska, *Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej od przełomu do końca wieków*, Warszawa 2000 [za:] *Polityka społeczna – teksty źródłowe*, L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), Wrocław 2003, s. 59.

organy władzy terenowej przejmują całkowicie od organów centralnych kompetencje i funkcje socjalne¹³.

Decentralizację wielu funkcji socjalnych przeprowadzono m.in. w Danii, Francji, Niemczech, Włoszech, Holandii, Norwegii, Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. W Niemczech i Holandii proces decentralizacji usług społecznych wzmacniała zasada subsydiarności. Proces decentralizacji we Włoszech zaczął się na dobre wraz z ustawą 833, przyjętą w roku 1978, kiedy odpowiedzialność za opiekę społeczną i zdrowotną spadła na 8000 jednostek administracyjnych, które ustanowiły lokalne oddziały opieki zdrowotnej odpowiedzialne za opiekę zdrowotną i socjalną. Francja, historycznie jeden z najbardziej scentralizowanych krajów, w latach 1981–1982 również wprowadziła zmiany strukturalne, polegające na zwiększeniu niezależności departamentów i rad gminnych. Zmiany w Wielkiej Brytanii były bardziej zróżnicowane – decentralizacja obejmowała sferę polityczną, jednocześnie centralizując inne¹⁴.

W Hiszpanii od roku 1978 do 1995 przeprowadzono skuteczne reformy decentralizacyjne polegające na przekazaniu uprawnień socjalnych państwa na wspólnoty autonomiczne i gminy. Polityka społeczna w Hiszpanii ma od tego czasu przede wszystkim charakter regionalny. To regiony w Hiszpanii decydują o kształcie prawnym i instytucjonalnym systemu polityki społecznej, o zarządzaniu i koordynacji usługami społecznymi. Mają one znacznie większe uprawnienia aniżeli rząd centralny. Wprawdzie, w literaturze podnosi się, że decentralizacja zatrzymała się w Hiszpanii na poziomie regionów, gdyż gminy w dalszym ciągu nie mają w pełni uprawnień socjalnych, to z punktu widzenia zarządzania i koordynacji usług społecznych system regionalny realizacji polityki społecznej jest w tym kraju odbierany pozytywnie¹⁵. W Grecji i Portugalii decentralizacja polityki społecznej i służb społecznych była natomiast znacznie słabsza, aniżeli w innych państwach śródziemnomorskich¹⁶.

¹³ S. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, [w:] „Polityka Społeczna” 4/2006, s. 1.

¹⁴ N. Johnson, *The Mixed Economy of Welfare*, Hertfordshire 1999, s. 92–134.

¹⁵ L. Moreno, A. Arriba, *Welfare and Decentralization in Spain*, Florencia: EUI (European Forum, WP 1999/8).

¹⁶ Znikoma decentralizacja publicznej polityki społecznej w Grecji, jak również ograniczona inicjatywa dobrowolnych stowarzyszeń, podkreślają wiodącą rolę rządu centralnego i paraetatyzm ortodoksyjnego Kościoła w kształtowaniu greckiego państwa dobrobytu. Z kolei referendum z 8 listopada 1998 w Portugalii wykazało odrzucenie przez Portugalczyków planu regionalizacji państwa portugalskiego. Pomimo to, należy pamiętać, że wprowadzenie regionów autonomicznych zostało uznane w Portugalii w Konstytucji z 1976 roku, w związku z czym nie można wykluczyć większego stopnia decentralizacji i dekoncentracji w przyszłości.

Pojawiały się także działania zmierzające w przeciwnym kierunku. Na przykład w Danii i Holandii, dwóch wysoce zdecentralizowanych państwach podjęto kilka prób w kierunku recentralizacji. Natomiast ogólny trend w Europie zachodniej, centralnej i wschodniej polegał na szeroko zakrojonej decentralizacji polityki społecznej, w tym usług społecznych.

W Polsce proces decentralizacji funkcji społecznych trwa od początku lat 90. XX w. i dotyczył przekazywania zadań w kierunku samorządowych jednostek terytorialnych. Proces ten nie był jednak pozbawiony konfliktów. Wynikały one w większości przypadków z rozdziewięku między stopniem uprawnień i kompetencji podmiotów samorządowych, a ich możliwościami finansowania¹⁷. Także podział zadań i kompetencji na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego – gminę, powiat i województwo pozostawiał wiele do życzenia i był, w mniejszym lub większym stopniu, przyczyną wielu problemów natury organizacyjnej i wdrożeniowej. Wynikało to z niedostatecznej analizy krytycznej procesów decentralizacyjnych, niewystarczających kwalifikacji i kompetencji menedżerskich kadr samorządu terytorialnego, nie zawsze adekwatnego przyporządkowania poszczególnych polityk do odpowiedniego szczebla samorządu, a także z trudności koordynacji i braku motywacji do samodzielnej kooperacji. Podkreśla się, że w Polsce decentralizacja polityki społecznej nie ma charakteru systemowego, ale raczej reaktywny, odpowiadający na zapotrzebowanie polityczne¹⁸.

Poprawnie zorganizowana decentralizacja funkcji socjalnych państwa powinna przyczyniać się do większej samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i tworzenia warunków do bardziej harmonijnego rozwoju i większej spójności społeczno-gospodarczej. Sprzyjać powinna także rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i tworzeniu kapitału społecznego, opartego na zaufaniu i zacieśnianiu więzi społecznych. Wzmacnianie poczucia przynależności społeczności lokalnych do wspólnot sprzyjać powinno także większej aktywności obywatelskiej i większej partycypacji w rozwiązywaniu lokalnych problemów¹⁹.

Niektórzy badacze zagadnień z zakresu polityk publicznych są zdania, że decentralizacja jest konieczna także z innych powodów²⁰. W dzisiejszym społeczeństwie informacyjnym, gdzie o skuteczności i efektywności polityki

¹⁷ Zobacz: Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998, s. 173–181.

¹⁸ S. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, op. cit., s. 1–9.

¹⁹ Porównaj z: J. Hryniewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, op. cit., s. 256.

²⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 2005, s. 341–343.

decyduje informacja i szybkość podejmowania decyzji i reagowania na problemy, nie ma czasu na to, aby stosować zbyt scentralizowane systemy władzy. W epoce informatycznej konieczność szybkiego podejmowania decyzji kłóci się z coraz większą zawilnością i nieznajomością środowiska, którego decyzje mają dotyczyć. Instytucje zdecentralizowane mają znaczną przewagę nad scentralizowanymi, ponieważ²¹:

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

Obok decentralizacji, drugim ważnym zabiegiem reorganizacji systemów polityki społecznej jest demonopolizacja publicznych instytucji polityki społecznej i przekazanie realizacji części zadań społecznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom prywatnym, którym kontraktuje się realizację konkretnych zadań i usług socjalnych.

Według M. Rymczy, kontraktowanie to...*zlecanie przez administrację rządową i samorządową w ramach umów kontraktowych realizacji usług publicznych podmiotom niepaństwowym*²². Z kolei według C. Turbin kontraktowanie traktuje się jako...*instrument, przez który dobra i usługi wymagane przez rządowe departamenty dostarczane są z prywatnego sektora*²³.

K. Kowalska przyjmuje, że skoro ramy kontraktu decydują o wysokości kosztów towarzyszących wymianie i motywują do określonych zachowań, to należy stwierdzić, że kontraktowanie to...*transakcja o wyraźnej strukturze, w której partnerzy przyjmują na siebie konkretne zobowiązania i określają je mianem kontraktu*. Autorka ta powołuje się także na słowa Furubont i Richter, którzy podają następującą definicję: ...*kontrakt może być rozumiany jako dwustronna transakcja, w której dwie strony zgadzają się co do pewnych swoich zobowiązań. Oprócz porozumienia się stron w sprawach swoich relacji (planowanie relacji), istnienie legalnych zasad (prawne egzekwowanie) jest uznane za charakterystyczną cechę kontraktu*²⁴.

²¹ Ibidem, s. 343–345.

²² M. Rymczy, *Kontraktowanie usług społecznych z podmiotami pozarządowymi – decentralizacja czy urynkwienie sfery publicznej?*, [w:] „Rocznik. Pismo o organizacjach pozarządowych w Polsce, O kulturze kontraktu”, BORIS, Warszawa 1998, s. 45.

²³ C. Turbin, *Government Procurement and Contracts*, Longman, Harlow 1989, s. IX.

²⁴ K. Kowalska, *Kontraktowanie i koszty transakcji w nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] „Gospodarka Narodowa” nr 7-8, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 53.

Kontraktowanie zadań i usług społecznych może być realizowane zarówno przez publiczne pomioty centralne jak i publiczne instytucje samorządowe. W przypadku kontraktacji zadań między zlecającym podmiotem publicznym a przyjmującym zadanie podmiotem niepublicznym (w tym prywatnym) dochodzi do *quasi* rynkowej transakcji. Kontraktowanie stosuje się najczęściej w zakresie świadczenia usług społecznych, chociaż nie jest to jedyna polityka publiczna, gdzie ma miejsce podzlecenie niepublicznym podmiotom realizację zadań.

„Kulturę kontraktu” wprowadzono najwcześniej w Stanach Zjednoczonych, a także w Wielkiej Brytanii podczas konserwatywnych rządów M. Thatcher. Jej rząd propagując opcje rynkowe i pluralistyczne starał się doprowadzić do zmniejszenia roli państwa i jednocześnie zwiększenia efektywności wykonywanych przez niego zadań²⁵. Możliwe to było poprzez nowe kroki „żelaznej damy” dążące do prywatyzacji państwa. Wielu badaczy podkreśla, że triumfalny powrót organizacji społecznych na brytyjską scenę w latach osiemnastych XX w. stał się możliwy dzięki m.in. kontraktacji zadań społecznych²⁶. Ocena efektywności i skuteczności kontraktowania jest bardzo trudna. Wśród badaczy są zarówno tacy, którzy oceniają pozytywnie zjawisko demonopolizacji usług społecznych m.in. poprzez „kulturę kontraktu”, jak i tacy, którzy ją kwestionują. Pewne jest tylko to, że kontraktowanie rzeczywiście w istotny sposób zmieniło charakter i oblicze instytucji publicznych, a także organizacji *non-profit* oraz sektora prywatnego dostarczającego usługi społeczne. Wszystkie grupy instytucji upodabniają się do firm biznesowych, działających komercyjnie. Zacierają się także różnice między trzema sektorami, które zresztą zaczynają się wzajemnie przenikać i nakładać na siebie²⁷.

Przyjmuje się, że rozwój usług społecznych jest możliwy przede wszystkim w systemach polityki społecznej o charakterze zdecentralizowanym i zdemonopolizowanym, gdzie instytucje produkujące i dostarczające usługi są zorganizowane bliżej obywatela, lepiej znają specyfikę lokalną i potrzeby społeczne mieszkańców. Decentralizacja polega na lokalnym rozpoznaniu potrzeb, organizacji instytucjonalnej usług i finansowaniu usług. W przypadku deficytu

²⁵ G.A. Hodge, *Competitive Tendering and Contracting out: Rhetoric or Reality?*, [w:] „Public Productivity & Management Review”, vol. 22, no. 4, June 1999, s. 455.

²⁶ Więcej zobacz: I. Pieczętka, *Kontraktowanie jako nowa kategoria w polityce społecznej np. Wielkiej Brytanii*, niepublikowana praca magisterska napisana pod kierunkiem J. Auleytnera, WSP TWP, Warszawa 2007.

²⁷ W całości na podstawie: M. Rymsza, *Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), Warszawa 2003, s. 261–277.

środków państwo może wspierać władze samorządowe i rodziny we współfinansowaniu usług społecznych²⁸.

3. KOMERCJALIZACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ – PRYWATYZACJA CZY URYNKOWIENIE?

Istotną zmianę w systemach *welfare* wprowadziła komercjalizacja polityki społecznej. Polega ona na prywatyzacji i/lub urynkowaniu polityki społecznej²⁹. Dokonuje się ona przede wszystkim poprzez „prywatyzację odpowiedzialności” (indywidualizacja odpowiedzialności za siebie i swoich najbliższych oraz adresowanie pomocy do grup najbardziej zagrożonych socjalnie) oraz poprzez dokonywanie przekształceń własnościowych w kierunku prywatnych usługodawców zamiast usługodawców publicznych. Komercjalizacja w znaczeniu urynkawiania polityki społecznej polega natomiast na wprowadzaniu *quasi rynków wewnętrznych* do sektora publicznego i dopuszczenia różnorodnych podmiotów do dostarczania usług społecznych. Powoduje to komercjalizację placówek świadczących usługi społeczne i pojawienie się mechanizmów konkurencji, pomimo, że podmioty te mogą być finansowane ze środków publicznych³⁰ i same mogą być podmiotami publicznymi.

Prywatyzacja polityki społecznej dokonała się w wielu państwach. Była ona możliwa, gdyż najbardziej odpowiadała „postfordystycznej” organizacji produkcji i konsumpcji. O ile „fordyzm”, charakteryzował się tym, że konsumpcja i produkcja były zorganizowane w sposób masowy, o tyle postfordyści uważają, że czasy potężnej biurokracji, udostępniającej jednolite usługi dla wszystkich już minęły. Jak zauważył P. Hoggett³¹ ...*Żyjemy w epoce postbiurokracyjnych form udostępniania świadczeń społecznych*. Cechą charakterystyczną jest to, że organizacja usług musi odpowiadać szybkim i elastycznym zmianom potrzeb różnorodnych grup beneficjentów. Prywatyzacja może być zatem jednym ze sposobów osiągania lepszych efektów w tym obszarze.

Jak twierdzi S. Golinowska prywatyzacja sfery społecznej może mieć różne oblicza. Po pierwsze, może ona oznaczać odejście od rozwiązań obli-

²⁸ A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O’Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim; od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa 2010.

²⁹ Nawiązuje tutaj do podziału zastosowanego w: M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Harlow, Essex 2000, s. 18–19.

³⁰ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, op. cit., s. 145; S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę...*, op. cit., s. 22–24.

³¹ P. Hoggett, *A New Management for the Public Sector?* [w:] „Policy and Politics” 19/1991, s. 247.

gatoryjnych i uniwersalnych dotyczących całej populacji poprzez wyłączenie z polityki społecznej zamożniejszych grup społeczeństwa poprzez odpowiedni *targeting* świadczeń i usług do grup najbardziej poszkodowanych. Po drugie, może polegać na przesunięciu na rynek niektórych funkcji społecznych, które zaspokajają potrzeby o charakterze bardziej luksusowym. Z tych dóbr korzystają grupy zamożniejsze. Po trzecie, może wreszcie oznaczać wprowadzenie do sektora publicznego tzw. rynku wewnętrznego, polegającego na komercjalizacji placówek produkujących usługi społeczne³².

Generalnie w literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa konkurencyjne modele prywatyzacji. Pierwszy model „Schumpeterowski”³³ charakteryzuje się tym, że podkreśla znaczenie własności prywatnej *per se*. Oznacza to, że przejście własności publicznej w prywatne ręce samoistnie spowoduje wyzwolenie ducha przedsiębiorczości i innowacyjności. W modelu tym struktura rynku ma mniejsze znaczenie – niezależnie od tego czy jest monopolistyczna czy konkurencyjna, własność prywatna powinna generować więcej korzyści niż publiczna. Drugi model, nazywany – konkurencyjnym, jest nieco odmienny i zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu. W modelu tym to warunki rynkowe a nie forma własności zyskuje większe znaczenie. Wolne, konkurencyjne rynki zapewniają wydajność i wymuszają świadczenia najwyższej jakości usług, udostępnianych po najniższej cenie. Mechanizm cenowy zapewnia wydajne rozlokowanie zasobów, utrzymując w równowadze popyt i podaż. W modelu tym, w przeciwieństwie do pierwszego modelu, instytucje publiczne mogą działać sprawnie, jeśli zapewni im się konkurencyjność, podobnie jak i przedsiębiorstwa prywatne mogą działać bardzo nieefektywnie w przypadku monopolu.

Ukazanie powyższych dwóch modeli prywatyzacji jest o tyle istotne dla polityki społecznej, że dowodzi, iż prywatyzację i urynkowienie należałoby pojmować jako dwa osobne zjawiska. O ile czysta prywatyzacja jest pozbyciem się przez państwo „balastu” finansowania i produkowania dóbr i usług społecznych, o tyle urynkowienie powoduje, że rząd w dalszym ciągu finansuje dobra i usługi publiczne, ale ich dystrybucję i produkcję pozostawia sektorowi prywatnemu. Jak twierdzą J. Vickers i V. Wright...*nie ma logicznego powiązania prywatyzacji z konkurencyjnością to jednak z całą pewnością niektóre założenia deregulacji wprowadzano równocześnie z prywatyzacją i niektórzy uznali je za zjawiska ściśle powiązane ze sobą*³⁴.

³² S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, [w:] „Polityka Społeczna”, nr 11–12/2005, s. 5.

³³ Od nazwiska austriackiego ekonomisty Josepha Schumpetera.

³⁴ J. Vickers, V. Wright, *The Politics of Privatisation in Western Europe*, London 1989. Cytat za: M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Cardiff 2000, s. 22.

Wprowadzenie mechanizmu prywatyzacyjnego z końcem lat 80. XX w. w niektórych państwach europejskich (np. w Wielkiej Brytanii) miało wprowadzić konkurencyjność w realizacji programów i usług społecznych i przyczynić się do zwiększenia ich efektywności i skuteczności za konkurencyjną cenę. Podobnie jak to było w przypadku organizacji pozarządowych proces ten oparty był na kulturze kontraktowania usług społecznych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii tylko w latach 80. ubiegłego stulecia dwukrotnie wzrosła liczba łóżek szpitalnych zarejestrowanych w prywatnych szpitalach i placówkach opieki, i aż trzykrotnie wzrosła liczba prywatnych domów starości i domów opieki społecznej. Potroїła się także liczba miejsc w prywatnych mieszkaniach socjalnych. Pod koniec lat 90. już 52% domów opieki społecznej znajdowało się w Wielkiej Brytanii w prywatnych rękach³⁵.

Tendencje ku prywatyzacji i urynkowieniu niektórych usług społecznych można analizować na przykładach wielu państw europejskich³⁶. Nasuwające się pytania dotyczące prywatyzacji usług socjalnych dotyczą granic rozpowszechniania tych usług, koncentracji w poszczególnych politykach społecznych oraz możliwości kontroli i monitorowania jakości usług ze strony państwa. Eksperci zajmujący się transformacją polityki społecznej i dopuszczający koncepcje rynkowe do systemów *welfare* nie są zgodni co do tego jak daleko powinny pójść procesy prywatyzacji i urynkowienia polityki społecznej. Można tu wyróżnić grupę radykalnych zwolenników nieograniczonego rozwoju instytucji komercyjnych, jak i skrzydło umiarkowane, doceniające wkład sektora komercyjnego, ale widzące także zagrożenia tego sektora i konieczność wprowadzania odpowiednich limitów oraz ograniczeń.

Dla przykładu N. Johnson analizując doświadczenia brytyjskie w prowadzeniu usług społecznych przez podmioty prywatne (domy pomocy dla osób starszych i prywatne szpitale) twierdzi, że w sektorze tym dochodzi do częstych nadużyć w postaci niskiej jakości usług i braku profesjonalizmu kadry, dlatego tak ważne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów monitoringu, kontroli i ewaluacji dla tego sektora³⁷. Zwolennicy prywatyzacji z kolei podkreślają, że prywatyzacja przedefiniowuje funkcje socjalne państwa, podejmowane działania i cele, a także reorganizuje stosunki pomiędzy instytucjami

³⁵ N. Johnson, *Problems for the Mixed Economy of Welfare*, [w:] *The Foundations of the Welfare State – Volume I*, R. Goodin, D. Mitchell (eds.), op. cit., s. 371.

³⁶ Więcej zobacz: U. Ascoli, C. Ranci (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York 2002, a także: M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Cardiff 2000; M. Powell, M. Hewitt, *Welfare State and Welfare Change*, Buckingham 2002; J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, London 2000; J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej*, Warszawa 2005.

³⁷ N. Johnson, *Problems for the Mixed Economy of Welfare*, op. cit., s. 371–375.

społecznymi oraz grupami odbiorców pomocy. Według nich najważniejsze korzyści płynące z prywatyzacji usług społecznych są następujące:

- *klienci zamiast odbiorców* – status osób korzystających z usług ma wzrosnąć ze względu na to, że w sektorze prywatnym konsument ma najwyższą władzę, a w sektorze publicznym zostaje on „zdetronizowany” przez subsydia i monopole;
- *nabywcy zamiast dostawców* – w tradycyjnym *welfare state* państwo zajmowało się udostępnianiem świadczeń i dostarczaniem szerokiego zakresu usług, włącznie z ich tworzeniem. W nowym modelu funkcje te zostają rozdzielone. Rząd wskazuje usługi, które mają zostać zapewnione, ale odpowiedzialność za ich udostępnianie przechodzi na różnorodne organizacje prywatne i społeczne. Proces ten nazywany jest elementem „wydrążania” państwa;
- *menedżerowie zamiast administratorów* – prywatyzacja służy wprowadzaniu nowoczesnych metod zarządzania organizacjami społecznymi. Zamiast administrowania wielkimi biurokracjami, gdzie urzędnicy tworzą swoje imperia, menedżerowie na rozdrobnionym rynku są odpowiedzialni za efektywne i skuteczne zarządzanie mniejszymi podmiotami;
- *konkurencja zamiast odgórnej alokacji* – wiele świadczeń społecznych, także te związane z edukacją czy zdrowiem, przestają być traktowane jako dobra inwestycyjne i stają się być dobrami konsumpcyjnymi;
- *regulacja zamiast planowania* – interes publiczny jest zapewniony poprzez aparat skutecznych regulacji. Prywatyzacja przedsiębiorstwa publicznego nie oznacza bowiem zakończenia kontroli nad nim przez sektor publiczny. Prywatyzacja nie jest ucieczką od państwa lecz zmianą trybu interwencji – z regulacji na własność;
- *równość szans zamiast równości wyników* – rynek ma zapewnić równość na starcie, tzn. taki system, gdzie poszczególne osoby uzyskują wyniki dzięki własnym wysiłkom i umiejętnościom, a nie dzięki interwencji państwa.

Należy podkreślić, że w większości państw modernizujących swój system polityki społecznej częściej wprowadzano mechanizmy rynkowe do usług społecznych, aniżeli je *stricte* prywatyzowano. Tam gdzie współzawodnictwo i konkurencja była niemożliwa najczęściej wprowadzano *outsourcing* lub udzielanie licencji. Szczególne znaczenie np. w Wielkiej Brytanii miało pojęcie *quasi rynków*, które rozwinął przede wszystkim J. Le Grand³⁸. Odróżniał on rynki

³⁸ Julian Le Grand twierdził, iż wszystkie reformy zapoczątkowane przez Margaret Thatcher miały na celu wprowadzenie pozytywnego procesu, który w literaturze angielskiej nazywany był *quasi-market* czyli *quasi-rynkem*. Termin ten miał wpłynąć znacząco na możliwość dostarczania usług pomocy społecznej. Intencją państwa było zaprzestanie bycia jednocześnie fundatorem i dostawcą usług. Zamiast tego państwo brytyjskie „kupowało” usługi od różnych prywatnych, wolontarystycznych czy publicznych dostawców, któ-

w sferze społecznej od warunków panujących na rynkach „gospodarczych”. To co różniło *quasi rynki społeczne* od tych „prawdziwych” gospodarczych to m.in.: motywem działania rynków świadczeń społecznych nie musi być chęć zysku; nabywcy, klienci nie zużywają własnych zasobów; źródłem finansowania pozostają bardzo często środki publiczne; klientami na *quasi rynku* rzadko są jednostki, a częściej ich przedstawiciele np. lokalnych funduszy lub podmiotów dostarczających usługi³⁹.

Prywatyzacja usług społecznych jest zagadnieniem wzbudzającym duże emocje, szczególnie wśród tych, którzy politykę społeczną w sposób „fabianistyczny” traktują jako domenę tylko i wyłącznie państwa opiekuńczego. Pojawiają się głosy, że prywatyzacja jest zagrożeniem dostępności do usług wielu odbiorcom oraz że przyczyni się do wprowadzenia odpłatności, przy niskiej jakości usług. Jednakże wydaje się, że trafnie proces ten ocenił jeden z badaczy działań prywatyzacyjnych w polityce społecznej J. Mitchell⁴⁰: *...postrzeganie prywatyzacji jako wycofywania się państwa jest zarówno uproszczone jak i nietrafne. Działania zmierzające do przeniesienia środków lub stymulowania konkurencji zmieniają charakter zaangażowania państwa, ale go nie eliminują*. Tak czy inaczej należy podkreślić, że entuzjazm i krytyka państwowej lub prywatnej formy własności występuje w polityce społecznej cyklicznie – rozczarowanie jedną z nich powoduje, że większe nadzieje zaczyna się pokładać w tej drugiej.

A zatem należy podkreślić, że urynkowienie usług społecznych jest współcześnie standardem, który stosuje się coraz częściej i powszechniej w poszczególnych segmentach polityki społecznej. Proces ten zapewnia konkurencyjność w produkcji usług i prowadzi do lepszej dostępności, a także jakości usług⁴¹. Bardziej kontrowersyjnym procesem jest prywatyzacja usług, czyli przekazywanie prywatnym właścicielom instytucji usługodawczych. Doświadczenia prywatyzacyjne płynące z różnych państw są zarówno pozytywne jak i negatywne, dlatego należy zachować szczególną uwagę przy ich stosowaniu⁴².

rzy ze sobą konkurowali na równych zasadach. Było to możliwe dzięki głoszeniu przez Thatcher wyższości wolnego rynku nad interwencjonizmem państwowym. Więcej zobacz w: J. Le Grand, *Ownership and Social Policy*, The Political Quarterly Publishing, Blackwell Publishers, 1998.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ J. Mitchell, cytat za: M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Cardiff 2000, s. 27.

⁴¹ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

⁴² M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

4. USPOŁECZNIE NIE POLITYKI SPOŁECZNEJ – W KIERUNKU PODMIOTÓW TRZECIEGO SEKTORA⁴³

Uspołecznienie we współczesnej polityce społecznej można rozumieć jako „uwrażliwienie” społeczeństwa obywatelskiego i sektora pozarządowego na problemy socjalne obywateli i przekazanie trzeciemu sektorowi kompetencji socjalnych w tym zakresie przez państwo i samorząd⁴⁴. Ze względu na fakt, że rola trzeciego sektora w ostatnich dwudziestu latach znacznie wzrasta w większości państw europejskich w systemach polityki społecznej warto monitorować jakie skutki przyniesie model obywatelskiej polityki społecznej, jak niekiedy się go nazywa⁴⁵.

Rozwój organizacji pozarządowych w polityce społecznej można przypisywać teoriom ekonomicznym, socjologicznym i politologicznym, w ramach to których można poszukiwać ram dla istnienia stowarzyszeń *non-profit*. Z ekonomicznego punktu widzenia sens działania organizacji pozarządowych zawiera się w dwóch teoriach – zawodności rynku oraz – w teorii zawodności państwa. Skoro dwa wielkie „mechanizmy” – rynek i państwo zawodzą to należy poszukiwać innych instytucji, które będą w stanie zaspokajać ludzkie potrzeby i dostarczać różnorodne usługi socjalne. Z punktu widzenia socjologicznego dobrowolne instytucje *non-profit* są wyrazem kolektywnego działania dla rozwiązywania konkretnych problemów i są emanacją siły społeczeństwa obywatelskiego, co przekłada się na spójność społeczną i silniejsze więzi społeczne na poziomie lokalnym czy regionalnym. Organizacje pozarządowe mają znaczenie także w teoriach politologicznych, jako, że stanowią one trzon społeczeństwa obywatelskiego i są zarówno zapleczem, weryfikatorem jak i kontrolerem działalności politycznej władz⁴⁶.

Jedną z najważniejszych ekonomicznych koncepcji teoretycznych, wyjaśniającą istnienie organizacji pozarządowych jest koncepcja dóbr publicznych (*public goods theory*) B. Weisbroda⁴⁷. Wyjściowym argumentem jest tutaj to, że mechanizmy rynkowe nie sprzyjają w jednakowym stopniu rozwojowi wszystkich dziedzin gospodarki. Zawodność rynku uwidacznia się bardzo często

⁴³ M. Grewiński, *Podmioty „trzeciego systemu” – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.

⁴⁴ Warto w tym miejscu podkreślić, że takiej definicji uspołecznienia nie należy mylić z rozumieniem tego terminu w czasach realnego socjalizmu, gdzie uspołecznienie traktowane było w nieco inny sposób, a mianowicie jako upaństwowienie (nacionalizacja) własności prywatnej.

⁴⁵ M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

⁴⁶ S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Polityka społeczna – teksty źródłowe*, L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), Wrocław 2003, s. 63–64.

⁴⁷ B. Weisbrod, *The Voluntary Nonprofits Sector*, Lexington 1977.

w sferze społecznej, która ze względu na swoją specyfikę (powszechność dóbr i usług) uniemożliwia realizację dóbr publicznych w formie, gwarantującej dostęp do nich wszystkim obywatelom. W sytuacji niewydolności rynku istnieje uzasadniona potrzeba ingerencji państwa, ale bardzo często i rząd nie może w pełni zagwarantować zaspokojenia wszelkich potrzeb zbiorowych. W rezultacie jakaś część potrzeb pozostaje niezaspokojona i w to miejsce wchodzi w sposób naturalny organizacje pozarządowe. Najczęściej odpowiadają one potrzebom społecznym, których nie są w stanie zapewnić ani instytucje państwowe ani rynkowe.

Inną koncepcją ekonomiczną rozwoju organizacji pozarządowych jest koncepcja wiarygodności (*thrust teorie*) oraz wadliwości kontraktu (*contract failure*), w których podkreśla się problem asymetrii informacji wśród osób nabywających dobra i usługi na rynku. Konsumenci nie dysponują taką samą wiedzą dotyczącą jakości i możliwości otrzymania pewnych usług, w związku z tym potrzebne jest wsparcie instytucji społecznych, które postrzegane są jako substytut rynku w dostarczaniu usług. Organizacje postrzegane są jako bardziej wiarygodne w realizowaniu usług, ponieważ nie ciąży nad nimi konieczność zarabiania pieniędzy⁴⁸.

Wśród koncepcji socjologicznych i politologicznych próbujących odpowiedzieć na pytanie dlaczego organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę społeczną, należą koncepcje – państwa opiekuńczego (*welfare state theory*), współzależności sektora publicznego i organizacji trzeciego sektora (*interdependence theory*), ewolucji systemów społecznych poszczególnych państw (*social origins theory*).

Według L. Salamona i H. Anheiera⁴⁹, w piśmiennictwie na temat państwa opiekuńczego dominował przez lata model postrzegania organizacji pozarządowych jako instytucji nie odgrywających większego znaczenia w systemie świadczenia dóbr i usług. W ich opinii współczesna debata i dyskurs naukowy całkowicie ignorował znaczenie organizacji pozarządowych zarówno w wymiarze historycznym jak i w debatach poświęconych rozwojowi społecznemu. Dopiero wyraźny kryzys państwa opiekuńczego spowodował, że organizacje pozarządowe znalazły się ponownie w centrum uwagi środowiska naukowego.

E. Leś przytacza w jednej ze swoich prac argumenty specjalistów na temat rozwoju organizacji pozarządowych⁵⁰. I tak dla W. Seibela rozwój organizacji

⁴⁸ E. Leś, *Organizacje społeczne – studium porównawcze*, Warszawa 1998, s. 48–49.

⁴⁹ L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 1996.

⁵⁰ E. Leś, *Organizacje społeczne – studium porównawcze*, op. cit., s. 51.

społecznych jest możliwy, gdyż stanowią one...*instytucjonalne rozwiązanie, które umożliwia współczesnym społeczeństwom o złożonej strukturze radzić sobie z problemami politycznymi i społecznymi, które nie mogą być rozwiązane. Funkcją organizacji społecznych nie jest jednak rozwiązywanie problemów, lecz swoiste przechowywanie kwestii społecznych, które nie mogą być podjęte z różnych powodów przez rząd.* Organizacje pozarządowe są zatem tutaj społeczno-politycznym buforem, który utrzymuje mechanizm społecznej koordynacji systemów.

H. Anheier i D. Maggio z kolei zwracali uwagę na fakt, że delegowanie przez *welfare state* coraz większej ilości usług społecznych prywatnym i społecznym organizacjom w celu utrzymania stabilności, stanowi wyraz kryzysu legitymizacji państwa. Może być jednak i tak, że elity mogą wykorzystywać te organizacje i inne *quasi* publiczne podmioty do realizacji poprzez nie własnych, często partykularnych, interesów.

L. Salamon jako jeden z pierwszych zwrócił z kolei uwagę na to, że wzajemne stosunki sektora państwowego i organizacji społecznych postrzegane są niemal wyłącznie w kategoriach konfrontacji, rywalizacji. Tymczasem między podmiotami publicznymi a społecznymi jest możliwe współdziałanie, partnerstwo oraz ułożenie dobrych relacji. Według niego organizacje pozarządowe często szybciej dysponują wiedzą i umiejętnościami na temat różnorodnych lokalnych problemów i ich rozwiązań, dlatego w interesie państwa leży korzystanie z ich dorobku. Wiele organizacji społecznych dysponuje także odpowiednim przygotowaniem w zakresie wywierania nacisku na polityczne gremia co łączy się z umiejętnością negocjacji i wypracowywania kompromisu. Salamon podkreśla jednak, że podobnie jak państwo i rynek, także organizacje pozarządowe posiadają liczne słabości, z których należy zdawać sobie sprawę. Organizacje pozarządowe mogą odgrywać różnorodne role w zależności od historycznej tradycji systemów politycznych i roli tych organizacji w tych systemach.

Wyróżniając za Salamonem i Anheierem cztery modele organizacji wpisujące się w systemy ustrojowe poszczególnych państw: model liberalny, korporacyjny, statyczny, socjaldemokratyczny – należy wyraźnie zaznaczyć inną rolę organizacji w tych systemach. Model liberalny charakteryzuje się nieznacznym udziałem państwa i dużą rolą organizacji pozarządowych, przy mocno rozwiniętej klasie średniej (Wielka Brytania, USA). Model korporacyjny wyróżnia wysoki udział państwa w finansowaniu świadczeń społecznych i równocześnie wysoki udział organizacji społecznych przy jednoczesnej dużej woli elit w zakresie realizacji wspólnej polityki społecznej i osiąganiu celów społecznych (Niemcy, Austria). W statycznym modelu państwo posiada nadrzędną rolę w wielu dziedzinach polityki społecznej. Organizacje pozarządowe mają swój udział w dostarczaniu usług socjalnych, który jednak się nie

zwiększa (Francja, Polska). Państwo w realizacji polityki społecznej wspierane jest przez elity gospodarcze. Model socjaldemokratyczny to model rozbudowanego państwa opiekuńczego z ograniczoną rolą organizacji społecznych, przy istnieniu sił politycznych wywodzących się z ruchów robotniczych i pracowniczych (kraje skandynawskie)⁵¹.

Interesującą teorię dotyczącą rozwoju organizacji społecznych przedstawił J. Douglas. Jego koncepcja *kategorycznych ograniczeń* dotyczy niewydolności sektora publicznego i ograniczonych możliwości rządu. Douglas stwierdza, że podmioty publiczne mają znacznie większe ograniczenia inicjowania nowatorskich i innowacyjnych działań w dziedzinie polityki społecznej, aniżeli organizacje pozarządowe, co sprzyja rozwojowi tych drugich. Ponadto organizacje społeczne nie podlegają, jak jest w przypadku rządu, bezpośredniej ocenie i krytyce opinii publicznej (wyborców). Pozwala to im przeprowadzać w sposób znacznie łatwiejszy wiele alternatywnych i niepopularnych działań. Ponadto sektor pozarządowy może zapewniać większą elastyczność i różnorodność oferowanych usług, podczas gdy rząd uzależniony jest tu od woli rozwiązań akceptowanych przez większość lub ogół społeczeństwa. Po trzecie organizacje publiczne są „utopione” w ograniczeniach administracyjno-biurokratycznych, których nie znają organizacje pozarządowe⁵².

Wielu ekspertów i badaczy związanych z sektorem pozarządowym twierdzi, że w realizacji wielu zadań społecznych, w tym usług społecznych, sektor pozarządowy jest niezastąpiony, ze względu na fakt, że szybciej i skuteczniej dociera do odbiorców pomocy, jest bardziej elastyczny, innowacyjny i efektywniejszy finansowo⁵³. 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 zatrudnionych⁵⁴.

Nie wszyscy zgadzają się jednak z tym, że sektor pozarządowy jest skuteczniejszy od instytucji publicznych w działalności społecznej. Dla przykładu R. Szarfenberg w jednym ze swoich artykułów przestrzega i jednocześnie ironizuje, że tak jak w XIX wieku rynek nie rozwiązał kwestii społecznych, a w XX wieku rozczarowanie przyniosło państwo opiekuńcze, tak w XXI wieku może nas spotkać zawód ze strony organizacji pozarządowych⁵⁵. W lite-

⁵¹ Więcej na temat teorii organizacji społecznych: Ibidem, s. 47–59.

⁵² Ibidem, s. 54–55.

⁵³ *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2005, s. 15–21.

⁵⁴ Dane Klon Jawor, www.ngo.pl, 2010.

⁵⁵ R. Szarfenberg, *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] „Trzeci Sektor”, nr 4/2005, s. 118–127.

raturze naukowej można ponadto znaleźć opinie, że trzeci sektor jest zbyt idealizowany, i że często organizacje *non-profit* cechuje w rzeczywistości partykularyzm, uznaniowość, brak profesjonalizmu, niewystarczalność zasobów, luka odpowiedzialności. Partykularyzm polega na tym, że organizacje pozarządowe realizują głównie swoje interesy grupowe, które wcale nie muszą być zgodne z dobrem ogółu. Z kolei paternalizm trzeciego sektora powoduje, że organizacje nie mogą tworzyć prawa, świadczą usługi w sposób uznaniowy. Wiele organizacji nie posiada także odpowiedniego zaplecza, zasobów i kadr co powoduje ich amatorskie podejście do wielu zadań⁵⁶.

Wydaje się jednak, że współcześnie niedocenywanie sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych jest poważnym błędem. W wielu państwach, jak chociażby w Niemczech, we Francji, w Wielkiej Brytanii, w Hiszpanii, we Włoszech podmioty trzeciego sektora w wielu szczegółowych usługach, dysponują ponad połową całego rynku. Zrezygnowanie z ich usług mogłoby w sposób bardzo znaczący zachwiać całym systemem *welfare*⁵⁷.

5. MENEDŻERYZACJA USŁUG SPOŁECZNYCH

Jednym z elementów transformacji polityki społecznej w wielu państwach stała się menedżeryzacja instytucji publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań socjalnych i usług społecznych. Menedżeryzacja polegała na wprowadzeniu do działań i organizacji publicznych instytucji społecznych mechanizmów sprawdzonych w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Zauważono bowiem, że zwiększające się środki na programy publiczne nie spełniały wymogów skuteczności (osiągania zakładanych rezultatów) i efektywności (poniesionych nakładów). Coraz częściej kwestionowano jakość działań aparatu „rozdętej” administracji publicznej, a instytucje publiczne traktowano w dużym stopniu jako zbiurokratyzowane i zetatyzowane podmioty, w dużym stopniu hamujące rozwój i konserwujące tradycyjne rozwiązania. W literaturze przedmiotu utarł się termin „państwa niezdolnego do rządzenia” (*ungovernability*). Zjawisku temu miały sprzyjać następujące procesy⁵⁸:

- ogólny spadek akceptacji dla przywództwa politycznego,
- wzrost politycznego radykalizmu i populizmu,
- osłabienie pozycji tradycyjnych partii politycznych,

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Więcej na ten temat w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

⁵⁸ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, J. Hausner i M. Kukielka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 54.

- rozwój nowych ruchów społecznych,
- wzrost przestępczości i reprivatyzacja środków bezpieczeństwa,
- kryzys państwa opiekuńczego.

Menedżeryzacja polityki społecznej związana jest z koncepcją *New Public Management*, którą upowszechniono na początku lat 90. XX wieku za sprawą głośnego artykułu Ch. Hood'a – *A Public Management for All Seasons*⁵⁹ i niezwykle popularnej książki D. Osborne'a i T. Gaebler'a pt. *Rządzić inaczej – jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*⁶⁰. Autorzy ci przedstawili przeobrażenia sektora publicznego w USA proponując istotne zmiany w kierunku podejścia menedżerskiego. *New Public Management* jest według nich modelem organizacji sektora publicznego opartym na profesjonalnym zarządzaniu i wykorzystywaniu narzędzi sprawdzonych w sektorze prywatnym.

Model nowego zarządzania publicznego jest opisywany w literaturze przedmiotu za pomocą wielu różnorodnych określeń. Bardzo popularnymi terminami, charakteryzującymi nowe podejście w administrowaniu sektorem publicznym, są jeszcze⁶¹: menedżeryzm, rynkowa administracja publiczna, władze przedsiębiorcze, zarządzanie na zasadach biznesowych, menedżeryzm publiczny.

Zmiany dokonujące się z sektorze publicznym określa się bardzo często mianem „rewolucji menedżerskiej” lub pojawieniem się nowego paradygmatu zarządzania tym sektorem. Niewątpliwie na rozwój nowego podejścia do sektora publicznego przyczyniły się następujące elementy:

- coraz powszechniej akceptowana przez ekonomistów, i nie tylko ich, koncepcja „państwa minimum”, a także rozwój ekonomicznych teorii wyboru publicznego oraz teorii agencji,
- postęp cywilizacyjny i zmiany w sektorze prywatnym, dokonujące się w ramach globalizacji, internacjonalizacji stosunków wymiany oraz coraz większej presji konkurencyjności,
- dynamiczny proces informatyzacji i technologizacji sektora prywatnego, które wymusiły konieczne zmiany w sektorze publicznym,
- zmiany polityczne i ideologiczne polegające na dostosowywaniu się rządzących do woli wyborców i opinii publicznej.

Według cytowanego powyżej Ch. Hood'a filozofia „nowego zarządzania publicznego” bazuje na następujących elementach składowych, które powinny zostać wprowadzone⁶²:

⁵⁹ Ch. Hood'a, *A Public Management for All Seasons*, [w:] „Public Administration”, nr 69 (1)/1991.

⁶⁰ Tytuł oryginału z 1992 roku to: *Reinventing Government*.

⁶¹ M. Zawicki, *New Public Management, Public Governance*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, J. Hausner, M. Kukiela (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78.

⁶² Ch. Hood'a, *A Public Management for All Season*, op. cit., s. 4–5.

- istnieje konieczność wprowadzenia profesjonalnego, menedżerskiego, zarządzania w sektorze publicznym,
- należy jasno określić standardy i mierniki działalności,
- należy nastawić się na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- należy wprowadzić konkurencję do sektora publicznego,
- należy w większy sposób wykorzystywać w sektorze publicznym metody i techniki zarządzania stosowane w sektorze prywatnym,
- należy położyć większy nacisk na dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów.

Z kolei W. Kickert, bazując na dorobku OECD, wskazuje na kilka podstawowych trendów, będących wspólnym mianownikiem różnych podejść do nowego zarządzania publicznego⁶³:

- decentralizacja władzy i zapewnienie elastyczności,
- uzyskiwanie rezultatów, kontrola i odpowiedzialność za wyniki,
- poprawa konkurencji i możliwości dokonywania wyboru,
- dostarczanie usług odpowiadających zapotrzebowaniu,
- doskonalenie i rozwój zasobów ludzkich,
- optymalizowanie technologii informatycznych,
- doskonalenie jakości stosowanych regulacji,
- wzmacnianie funkcji sterującej na centralnym szczeblu władzy.

W nowym zarządzaniu publicznym dużą wagę przywiązuje się do oddzielenia roli klienta (beneficjenta) od dostawcy i kontraktora usług publicznych, a także do rozwoju umów kontraktowania i odpowiedzialności za efekty, skutki rezultatów działań. Podkreśla się także konieczność oddzielenia czynności politycznych od procesów zarządzania i podejmowania decyzji. Wprowadza się elementy rynkowe i *quasi* rynkowe. Dużo większy nacisk kładzie się na procesy decentralizacyjne i wykorzystanie władz samorządowych do prowadzenia sprawnej polityki publicznej (*public policy*).

Generalnie przegląd dorobku naukowego i praktycznych rozwiązań *New Public Management* pozwala na uogólnienie, że koncepcję menedżeryzmu charakteryzuje przede wszystkim zorientowanie na decentralizację sektora publicznego, wprowadzenie instrumentów deregulacyjnych, prywatyzacji i urynkowienia. Dużą rolę odgrywa także „otwarcie” na organizacje społeczne i współpracę międzysektorową (partnerstwo publiczno-prywatne, publiczno-społeczne) oraz wewnątrzsektorową (partnerstwo publiczno-publiczne). Wprowadza się do sektora publicznego także konkurencję, polegającą na kontraktowaniu usług w ramach przetargów publicznych. Władze publiczne

⁶³ W. Kickert, *Public Governance in the Netherlands. An Alternative to Anglo-American Managerialism*, [w:] „Public Administration” 75/1997, Oxford.

stwarzają warunki do rozwoju form zarządzania a nie administrowania sektorem publicznym. W tym celu przekazują swoje uprawnienia obywatelom (uspołecznienie), którzy kontrolują i oceniają sprawność działalności agencji rządowych. Władze tworzą sprawne, przyjazne obywatelowi instytucje, a nie zbiurokratyzowane i sformalizowane podmioty, które koncentrują się na uzasadnianiu własnego funkcjonowania. W koncepcji nowego zarządzania publicznego dużą wagę przywiązuje się do osiągniętych rezultatów, kontroli wyników w oparciu o wygenerowane wskaźniki oraz dane pochodzące z metod ewaluacyjnych i z systemów monitoringu i audytu. Podmioty publiczne większą wagę przywiązują do rekrutacji i rozwoju zasobów ludzkich wprowadzając konkursy, zatrudnienie kontaktowe i bardziej elastyczne formy świadczenia pracy⁶⁴.

Menedżeryzacja w kontekście usług społecznych polega także na efektywnym zarządzaniu procesami udostępniania i produkcji usług. Chodzi tu o całościową koordynację systemu usług społecznych, która powinna być profesjonalnie zorganizowana na poziomie regionalnym lub subregionalnym. Różnorodni dostawcy usług powinni być odpowiednio kierowani i kontrolowani przez władze regionalne lub subregionalne (np. powiatowe) i w razie potrzeby usługi powinny być integrowane w celu zapewnienia kompleksowej usługi dla odbiorcy. Niestety w Polsce nie mamy wielu pozytywnych doświadczeń w tym zakresie⁶⁵. Być może jest to spowodowane istniejącymi w dalszym ciągu deficytami w zakresie profesjonalizacji polityki społecznej. Na wielu szczeblach decyzyjnych brakuje wiedzy i umiejętności z zakresu nowoczesnej polityki społecznej, bazującej na rozwiniętych usługach społecznych. Niska świadomość na temat polityki społecznej skutkuje brakiem nowoczesnych strategii lokalnych i wizji rozwoju usług społecznych⁶⁶.

6. PODSUMOWANIE

Wszystkie powyżej opisane procesy miały miejsce przy reformowaniu systemów polityki społecznej w państwach europejskich, oczywiście z różną dynamiką w poszczególnych krajach. Mają one ważne konsekwencje dla rozwoju usług społecznych. Największe reformy zostały podjęte w państwach

⁶⁴ Por.: A. Frąckiewicz-Wronka, *O potrzebie wprowadzenia zasad zarządzania publicznego do organizacji publicznych*, [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głabicka, M. Grewiński (red.), Warszawa 2008, s. 111 i nast.

⁶⁵ M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

⁶⁶ M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

o silnych wpływach neoliberalnych (np. w Wielkiej Brytanii), najmniejsze w państwach o długiej tradycji socjaldemokratycznej (np. państwa skandynawskie), gdzie funkcjonujące długo państwo opiekuńcze było zbyt silne, aby można było przeprowadzić znaczące zmiany. Przy czym warto podkreślić, że zarówno w Norwegii jak i w Szwecji, Finlandii oraz Danii przy reformowaniu systemów usług społecznych nie używano w ogóle słów prywatyzacja, urynkowienie czy deregulacja. Terminy te w kulturze państw skandynawskich bardzo źle się kojarzyły i były bardzo często upolityczniane. Z kolei w Wielkiej Brytanii podkreślano i eksponowano te terminy jako nową jakość w zarządzaniu polityką społeczną, w tym usługami społecznymi. W innych krajach europejskich, w zależności od układu sił politycznych i przyzwolenia opinii publicznej, wprowadzono częściowe zmiany dążąc do redukcji lub podtrzymania dotychczasowego modelu polityki społecznej⁶⁷.

Transformacja polityki społecznej nie jest jednak procesem zakończonym, trwa dalej. Przyszłość pokaże jaki model ukształtuje się także w Polsce, po dwudziestu latach przemian ustrojowych. Czy będzie to model z rozwiniętymi usługami społecznymi, czy też nie przekonamy się pewnie w najbliższej przyszłości.

⁶⁷ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*, op. cit., s. 36–37.