

Teoria polityki społecznej

Teorie organizacyjno-administracyjne polityki społecznej

Wykład 8

dr hab. Ryszard Szarfenberg

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/tps/dzienne/>

Rok akademicki 2021-2022

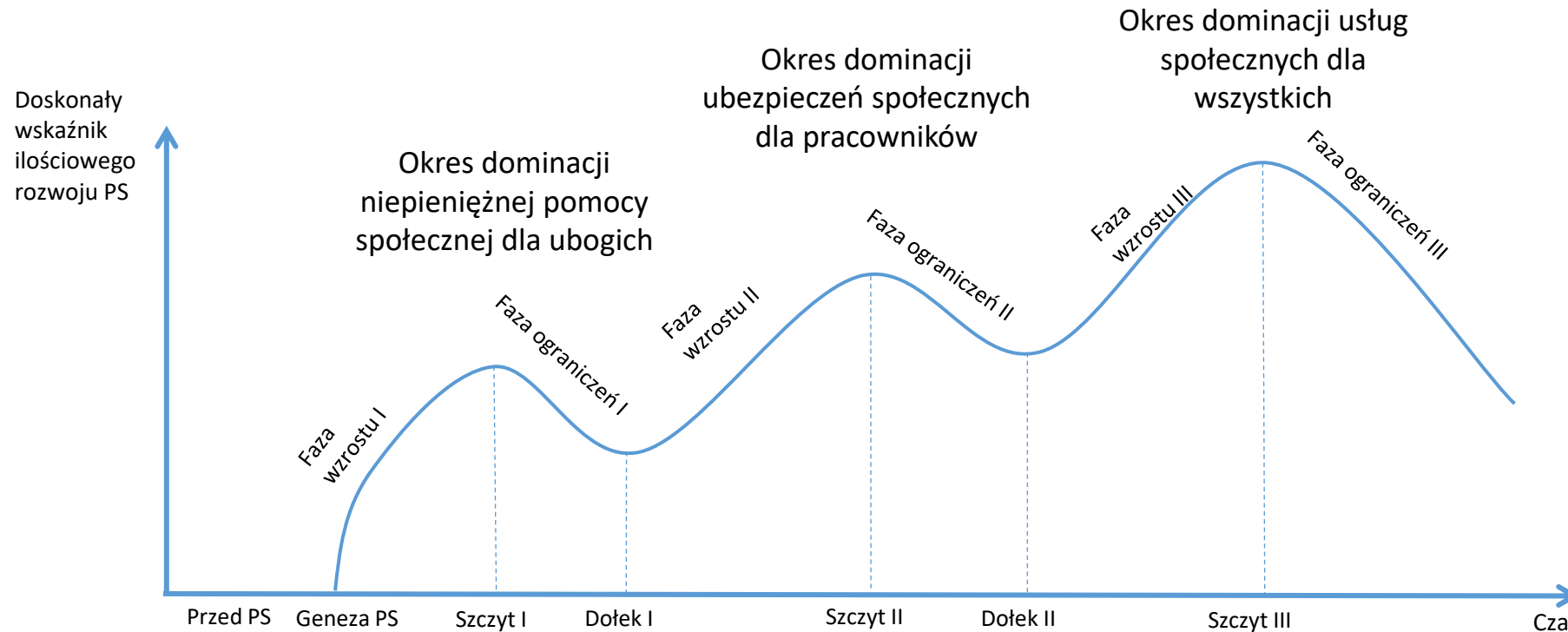
Treść wykładu

1. Teorie organizacyjne w ramach teorii polityki społecznej oraz specyfika czynników organizacyjnych
2. [Charakterystyka przemian administracji publicznej wyspecjalizowanej w zadaniach społecznych](#)
3. [Odchodzenie od modelu weberowskiego administracji publicznej w wyjaśnieniach zmian polityki społecznej](#)
4. [Polityka społeczna zagnieżdżona w państwie jako administracji publicznej i konsekwencje takiego ujęcia dla wyjaśniania zmian polityki społecznej](#)
5. [Podsumowanie](#)
6. [Literatura](#)

Teoria opisowa konceptualna na tle innych rodzajów teorii naukowej polityki społecznej

1. **Teoria opisowa – umożliwia opis polityki społecznej**
 - a) Definicje konceptualne umożliwiają rozumienie ogólnych pojęć
 - b) Definicje operacyjne polityki społecznej umożliwiają jej obserwację i pomiar
2. **Teoria wyjaśniająca – umożliwia wyjaśnianie polityki społecznej w czasie i przestrzeni**
 - a) **Hipotezy dotyczące przyczyn polityki społecznej i mechanizmów przyczynowych**
 - b) Hipotezy dotyczące skutków polityki społecznej i mechanizmów skutkowych (patrz wykłady o ewaluacji)
3. **Teoria normatywna – umożliwia ocenianie polityki społecznej**
 - a) Teoria dobra człowieka (bez tej teorii trudno jest zidentyfikować dobro i zło w społeczeństwie)
 - b) Teoria oceniania polityki społecznej w oparciu o teorię dobra człowieka (patrz wykłady o ewaluacji)
4. **Teoria praktyczna – umożliwia świadome zmienianie polityki społecznej**
 - a) Teoria łącząca teorię naukową (1-3) z praktyką pracy z polityką społeczną
 - b) Teoria zmieniania polityki społecznej w oparciu o teorię 4a

Hipotetyczny przebieg rozwoju polityki w czasie jako podstawa do formułowania teorii wyjaśniających



Uwagi

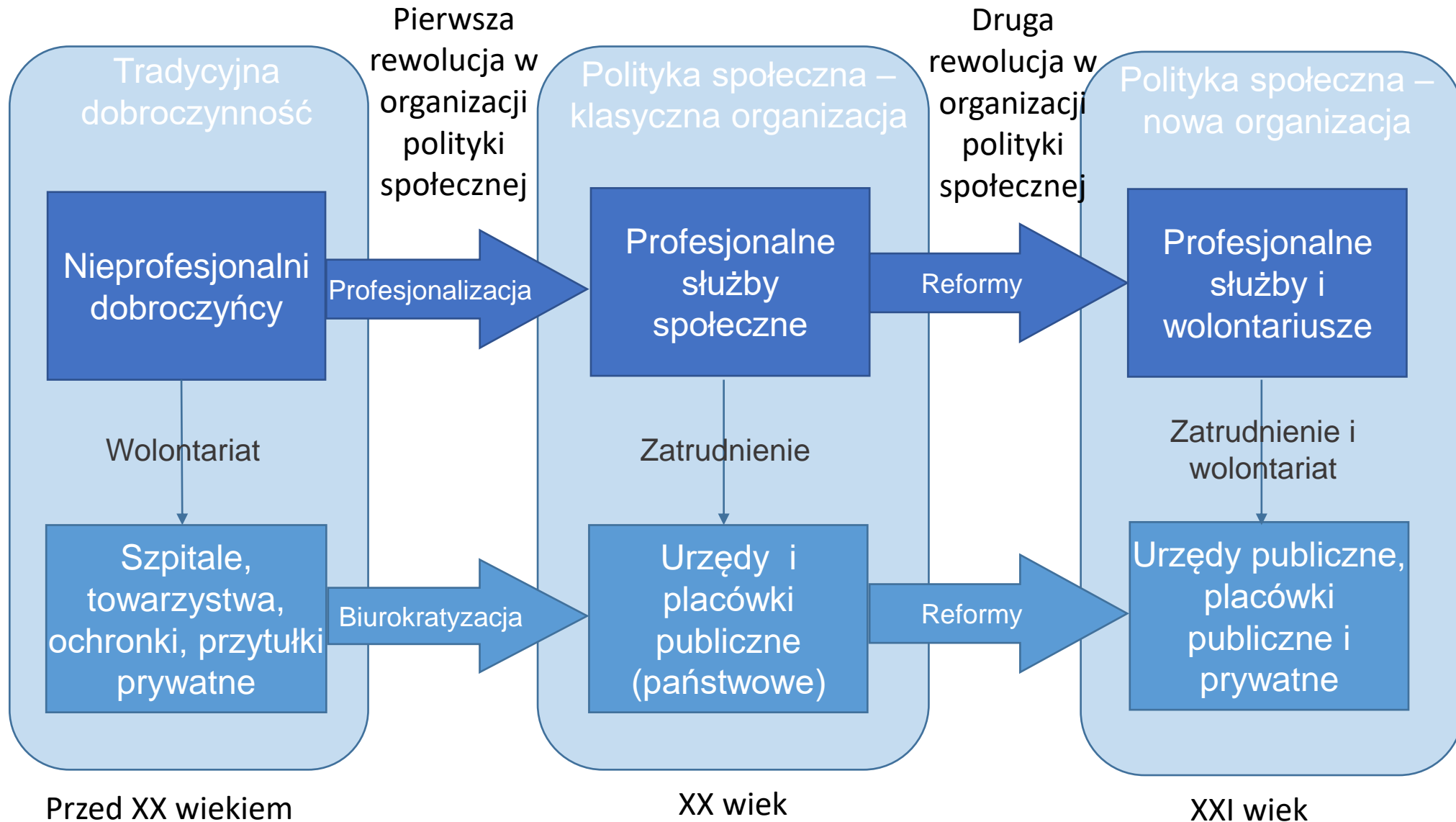
1. Przebieg rozwoju polityki społecznej może być mniej lub bardziej odmienny od przedstawionego
2. Okresy zostały wyróżnione ze względu na zmiany w strukturze polityki społecznej

Wyjaśnienia ekonomiczne, polityczne, **ORGANIZACYJNE**, społeczne, kulturowe...

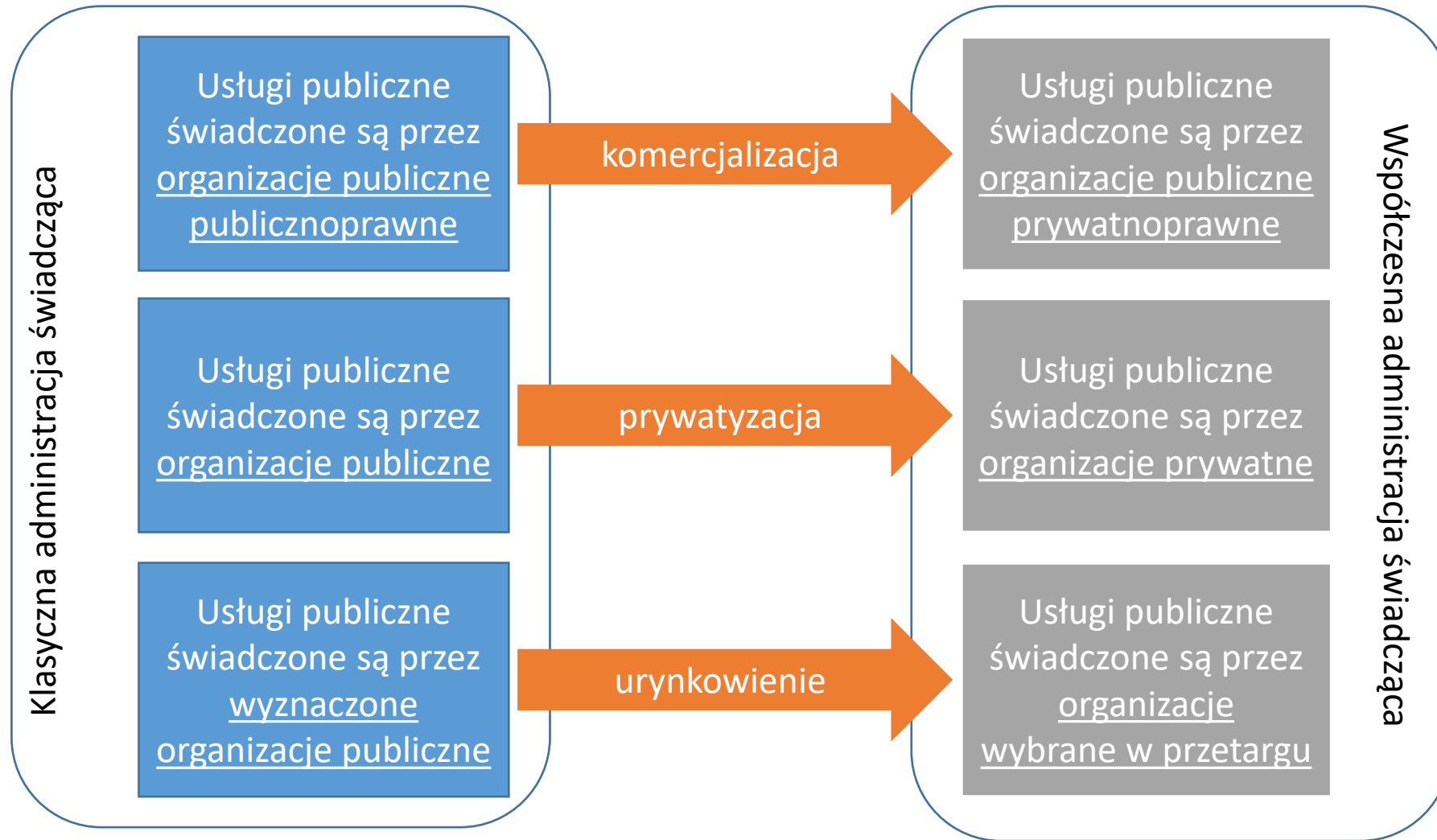
Czynniki organizacyjne związane z aparatem państwa, jego organizacją i podmiotami, które są jego własnością lub działają w jego imieniu, np. ustrój terytorialny administracji publicznej, podział kompetencji między różne poziomy administracji (decentralizacja, federalizacja), które omawiane są w ramach teorii politycznych. Tu uwaga skupiona jest na sposobie administrowania i zarządzania sektorem publicznym, w jego poszczególnych jednostkach, formy prawne tych jednostek, zlecanie zadań publicznych poza sektor publiczny

Charakterystyka przemian administracji publicznej
wyspecjalizowanej w zadaniach społecznych

Polityka społeczna i jej organizacja w uproszczonym ujęciu historycznym: model tradycyjnej dobroczynności i model profesjonalnych służb społecznych

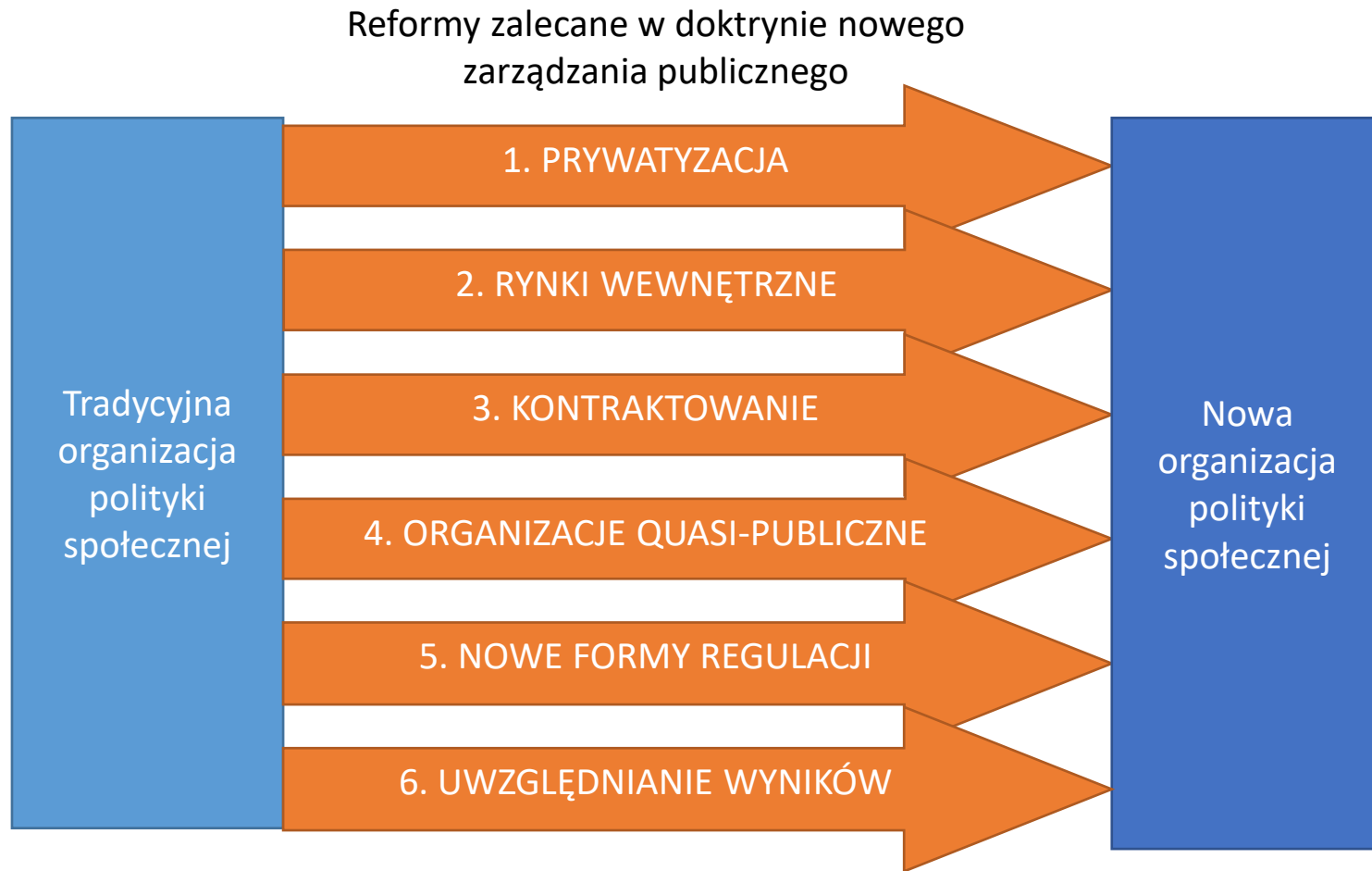


Komercjalizacja, prywatyzacja, urynkowienie administracji publicznej udzielającej usług publicznych, w tym społecznych



Procesy przedstawione na schemacie dobrze odpowiadają reformom przeprowadzanym również w Polsce podczas transformacji ustrojowej i później. W PRL usługi publiczne były dostarczane głównie przez podmioty państwowe – były one upaństwowione i scentralizowane. Przejście do zdecentralizowanej gospodarki prywatnej spowodowało wyłonienie nowych podmiotów świadczących usługi (samorządowych, prywatnych społecznych i komercyjnych)

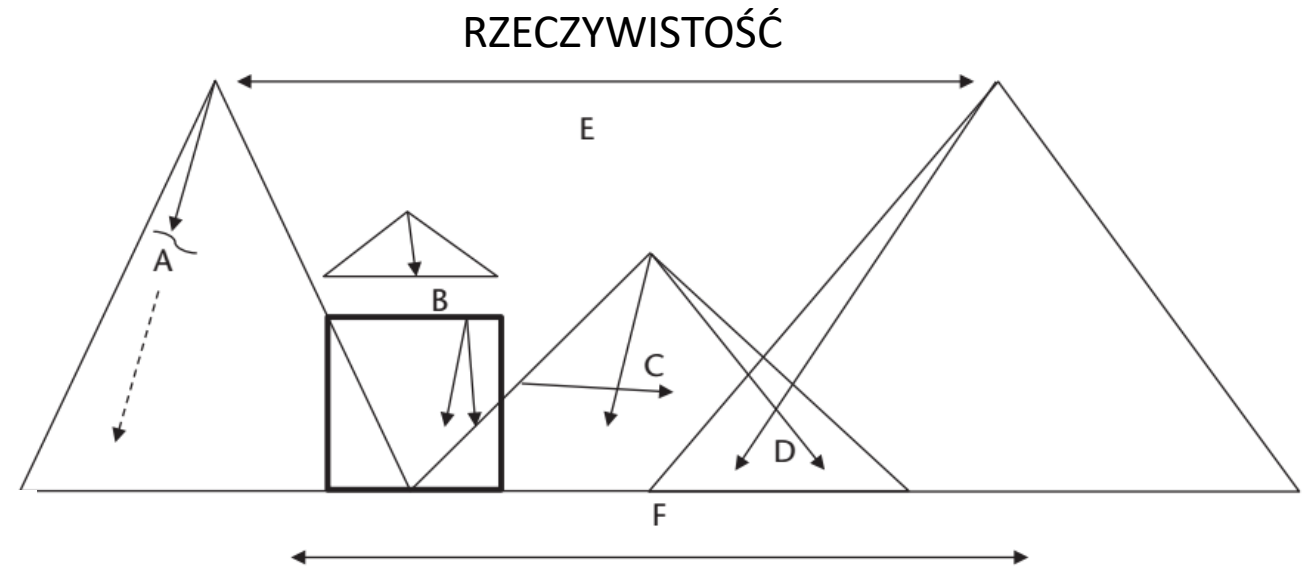
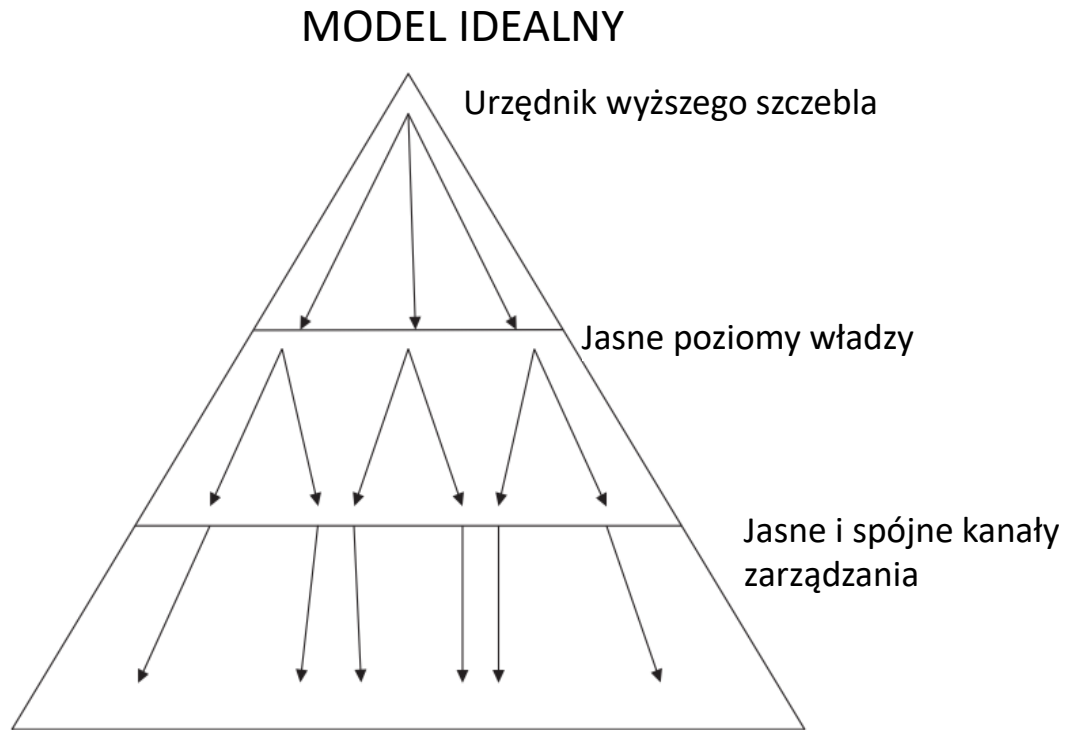
Rewolucja w polityce społecznej rozumianej jako administracja publiczna realizująca zadania społeczne



1. Do świadczenia usług społecznych za pieniądze publiczne **dopuszczone zostają organizacje prywatne** (*for/not for profit*)
2. Jednostki publiczne **zmuszane są do konkurencji o pieniądze publiczne** (niezależny płatnik np. NFZ)
3. Usługi społeczne finansowane są publicznie na **podstawie czasowego kontraktu**
4. Wśród podmiotów polityki społecznej są **organizacje częściowo niezależne od władzy i administracji** (np. urzędy regulacyjne)
5. Poza prawem twardym (ustawy, rozporządzenia) stosowane jest też **prawo miękkie** (np. strategie, programy rządowe)
6. W rozliczaniu i ocenie polityki społecznej uwzględnia się to, **czy wywołuje zmiany, których oczekiwano** (zarządzanie przez wyniki, patrz też ewaluacja)

Odchodzenie od modelu weberowskiego administracji publicznej w wyjaśnieniach zmian administracji polityki społecznej

Model hierarchiczny (weberowski) administracji: ideał i rzeczywistość



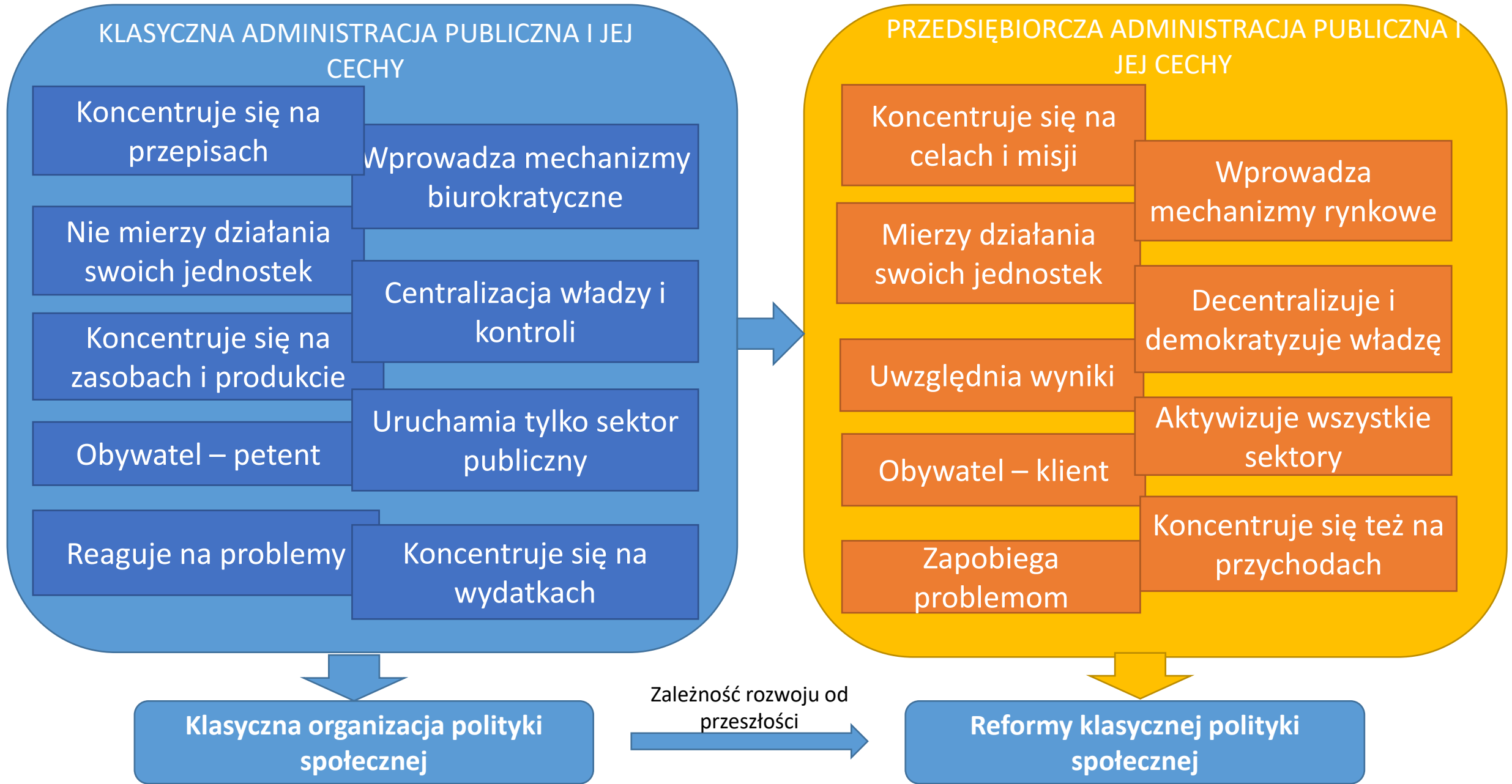
- A – blokada poleceń na niższych szczeblach
- B – problemy w przekazywaniu poleceń w dół
- C – sprzeczne polecenia z różnych źródeł wewnątrz organizacji
- D – sprzeczne polecenia z różnych organizacji
- E – problem władzy między równymi sobie najwyższymi urzędnikami z różnych urzędów
- F – problem koordynacji działań między różnymi urzędami

Model hierarchiczny administracji publicznej: idealny i rzeczywisty. Administracja z zadaniami z zakresu polityki społecznej też jest zorganizowana w taki sposób tzn. jako idealna administracja do spraw społecznych oraz jako rzeczywista administracja do spraw społecznych (w odróżnieniu od idealnego modelu weberowskiego)

Alternatywa dla modelu hierarchicznego: zarządzanie publiczne

KRYTERIUM PORÓWNAWCZE	MODEL WEBEROWSKI	MODEL ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO
<i>Styl kierowania</i>	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
<i>Struktury organizacyjne</i>	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
<i>Ukierunkowanie działań</i>	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
<i>Kontrola</i>	Wewnętrzna	Zewnętrzna
<i>Horyzont podejmowania działań</i>	Krótkookresowy	Długookresowy
<i>Cel podejmowania działań</i>	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
<i>Zasada rządzenia</i>	Imperatywna	Interaktywna
<i>Współdziałanie z organizacjami z innych sektorów</i>	Separacja	Partnerstwo
<i>Organizacja państwa</i>	Dominacja układów monocentrycznych i resortowych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Administracja publiczna o zadaniach społecznych (publiczna polityka społeczna) w modelu weberowskim będzie różna od tej w modelu zarządzania publicznego



Poziom mikro - porównanie modelu służby społecznej z modelem nowego zarządzania publicznego (NZP) w kontekście reform edukacji

MODEL SŁUŻBY SPOŁECZNEJ	MODEL NZP
Etos służby publicznej	Etos zorientowany na klienta
Decyzje mają być zgodne ze „standardami profesjonalnymi” i wartościami takimi, jak słuszość, opieka, sprawiedliwość społeczna	Decyzje są postrzegane instrumentalnie i głównie kierują się efektywnością, stosunkiem skuteczności do kosztów i poszukiwaniem konkurencyjności
Nacisk na stosunki zbiorowe z zatrudnionymi poprzez związki zawodowe	Nacisk na relacje indywidualne przy marginalizacji związków zawodowych i stosowaniu technik nowego zarządzania, np. TQM, HRM
Nastawienie konsultacyjne	Nastawienie autorytarne, „macho”
Racjonalność krytyczna wobec celów i ograniczeń narzucanych z zewnątrz	Racjonalność techniczna, cele i ograniczenia uznane za dane, koncentracja na doborze środków
Współpraca	Konkurencja
Menedżerowie socjalizowani są w dziedzinie i wartościach danej profesji społecznej	Menedżerowie socjalizowani są ogólnie w ramach dziedziny i wartości zarządzania

TQM – Total Quality Management

HRM – Human Resources Management

Sharon Gewritz, *The Managerial School: Post-welfarism and Social Justice in Education*, 2002, s. 32.

Od dwóch modeli administracji publicznej do czterech

Model	Główne przesłanie	Najbardziej powszechne mechanizmy koordynacji
Nowe zarządzanie publiczne (NPZ)	Uczynić państwo bardziej wydajnym i wrażliwym na konsumentów poprzez metody zbliżone do tych stosowanych w firmach prywatnych	Mechanizmy typu rynkowego , wskaźniki sprawności, konkretne cele, konkurencyjne umowy, quasi-rynki
Państwo Neo-Weberowskie	Modernizacja tradycyjnego aparatu państwa, aby był bardziej profesjonalny, wydajny, wrażliwy na potrzeby obywateli. Państwo ma swoje odrębne reguły, metody i kulturę	Władza wykonywana przez zdyscyplinowaną organizację hierarchiczną złożoną z bezstronnych urzędników
Sieci	Uczynić państwo lepiej poinformowanym, bardziej elastycznym i mniej wykluczającym poprzez działanie samo-organizujących się sieci, a nie poprzez hierarchię i/lub mechanizmy rynkowe	Sieci niezależnych interesariuszy (<i>stakeholders</i>)
Współzrządzenie (co-governance)	Uczynić państwo skutecznym i akceptowalnym poprzez włączenie szerokiego zakresu podmiotów społecznych w tworzenie polityki i jej realizację . Pewne wersje tego modelu opierają się na podejściu sieciowym, większość preferuje poziome struktury	Sieci i partnerstwa pomiędzy interesariuszami

Każdy z modeli wyznacza nieco inny sposób organizacji polityki społecznej, np. NPZ będzie związane z wprowadzeniem konkurencji (przetargi, konkursy dla wykonawców zadań polityki społecznej) czy kryteriami oceny w postaci koszty do skuteczności

C. Pollitt, G. Bouckaert red., *Public Management Reform*, 2011, s. 22

Ujęcia dynamiczne przemian administracji publicznej w wyjaśnianiu zmian administracji polityki społecznej

Ujęcie dynamiczne trzech fal przemian od klasycznej do nowej administracji publicznej i ich wpływ na administrację polityki społecznej

1. Od prymatu prawa do gloryfikacji rynku

- Administracja jako wykonawca ustaw
- **Administracja jako twórca i menedżer rynku**

2. Od hierarchii do sieci

- Administracja jako hierarchiczna organizacja
- **Administracja jako sieć niezależnych i równorzędnych podmiotów**

3. Od administrowania do zarządzania publicznego

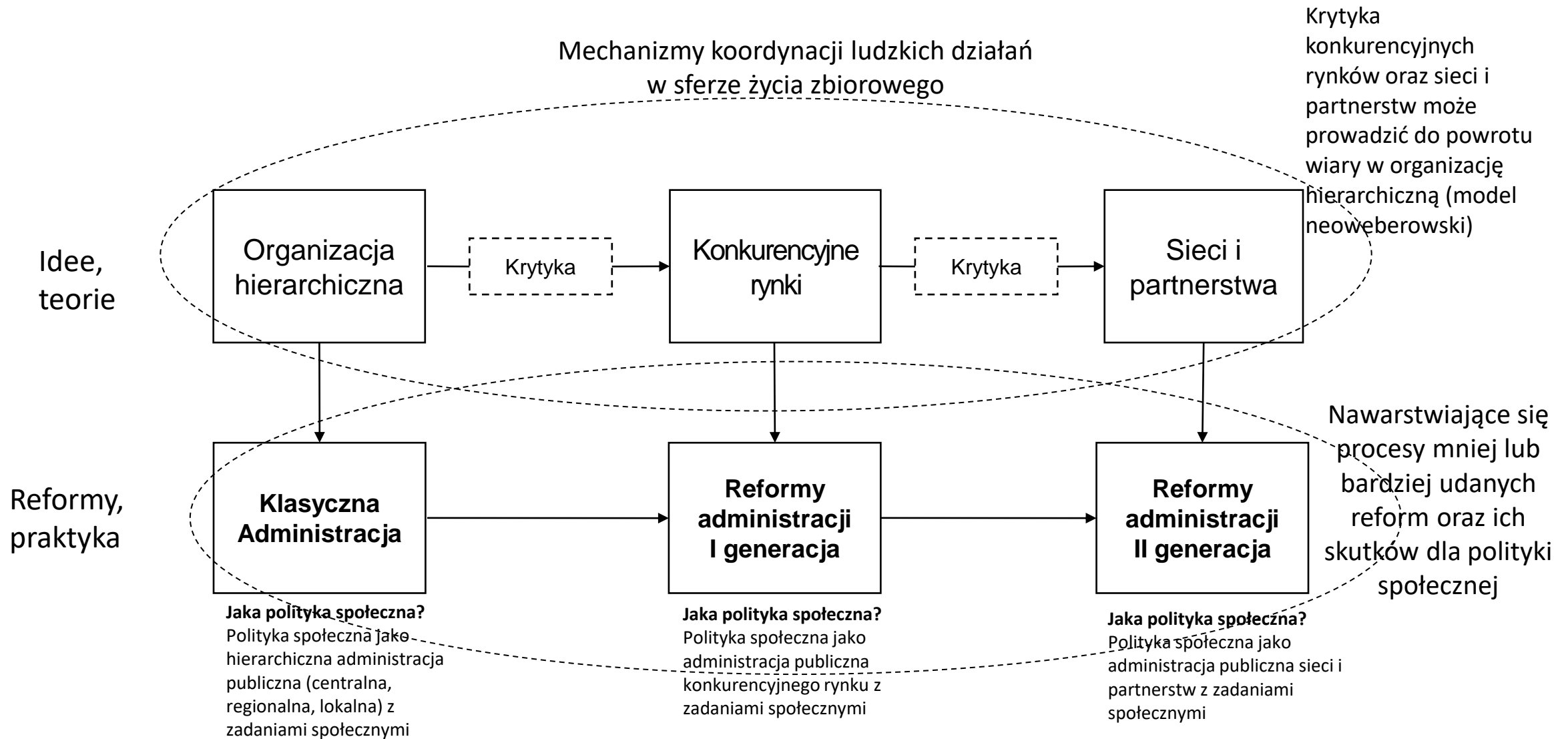
- Administracja jako podmioty publiczne, sektor publiczny
- **Administracja jako działania podmiotów publicznych i prywatnych na rzecz rozwiązywania problemów zbiorowych**

*Nowa
administracja
publiczna*



Klasyczna administracja publiczna w sprawach społecznych: hierarchiczna organizacja sektora publicznego wykonująca prawo w zakresie zadań społecznych. Jaka będzie nowa administracja w tym obszarze? Niehierarchiczna sieć publiczno-niepublicznych podmiotów rozwiązująca problemy społeczne?

Sekwencja przemian poprzez trzy mechanizmy koordynacji ludzkich działań: od hierarchii, przez rynek, do sieci i ich wpływ na administrację polityki społecznej



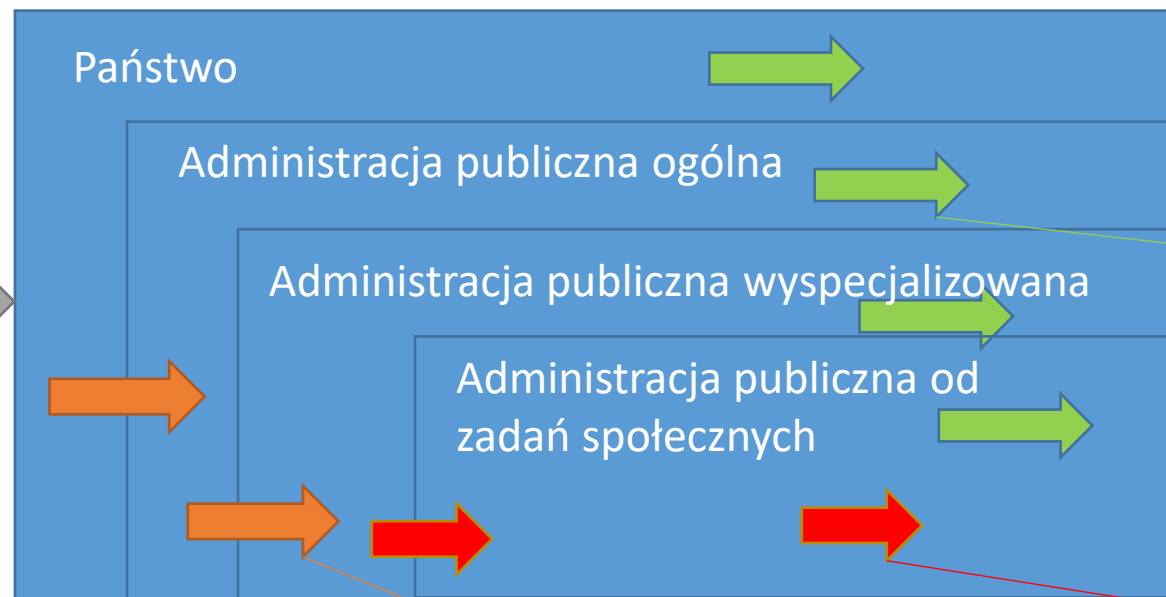
Polityka społeczna zagnieżdżona w państwie jako
administracji publicznej – specyfika teorii
organizacyjnych

Polityka społeczna w perspektywie administracji publicznej i jej reform

1. **Państwo** to władza publiczna, terytorium i ludność je zamieszkująca
2. Władza publiczna, aby działać potrzebuje ludzi i organizacji (aparatu), czyli **administracji publicznej**
3. Administracja publiczna ma **personel i określoną strukturę organizacyjną (np. rządowa i samorządowa) oraz zadania publiczne (np. gospodarcze, społeczne)** do wykonania (podział organizacji według zadań – struktura branżowa)
4. **Polityka społeczna to zadania publiczne i ich realizacja w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności o charakterze społecznym (np. zabezpieczenie społeczne)**
 - Wniosek 1: jeżeli polityka społeczna jest częścią administracji publicznej o zadaniach społecznych, to **idee, instytucje i organizacja administracji publicznej ma wpływ na idee, instytucje i organizację polityki społecznej**
 - Wniosek 2: **zmiany administracji publicznej będą więc oddziaływały na organizację i zadania polityki społecznej**

Zagnieżdżenie polityki społecznej w państwie i administracji i jego konsekwencje dla jej teorii wyjaśniających

Czynniki zewnętrzne wobec państwa, np. ekonomiczne, społeczne, kulturowe wpływające na państwo, administrację publiczną ogółem i na tę o zadaniach społecznych



Wyjaśniamy zmiany państwa, administracji publicznej, administracji publicznej o zadaniach społecznych wpływem czynników zewnętrznych

Pomarańczowe strzałki

- Wyjaśniamy zmiany administracji publicznej wpływem zmian państwa
- **Wyjaśniamy zmiany wyspecjalizowanych administracji publicznych wpływem zmian ogólnej administracji publicznej**

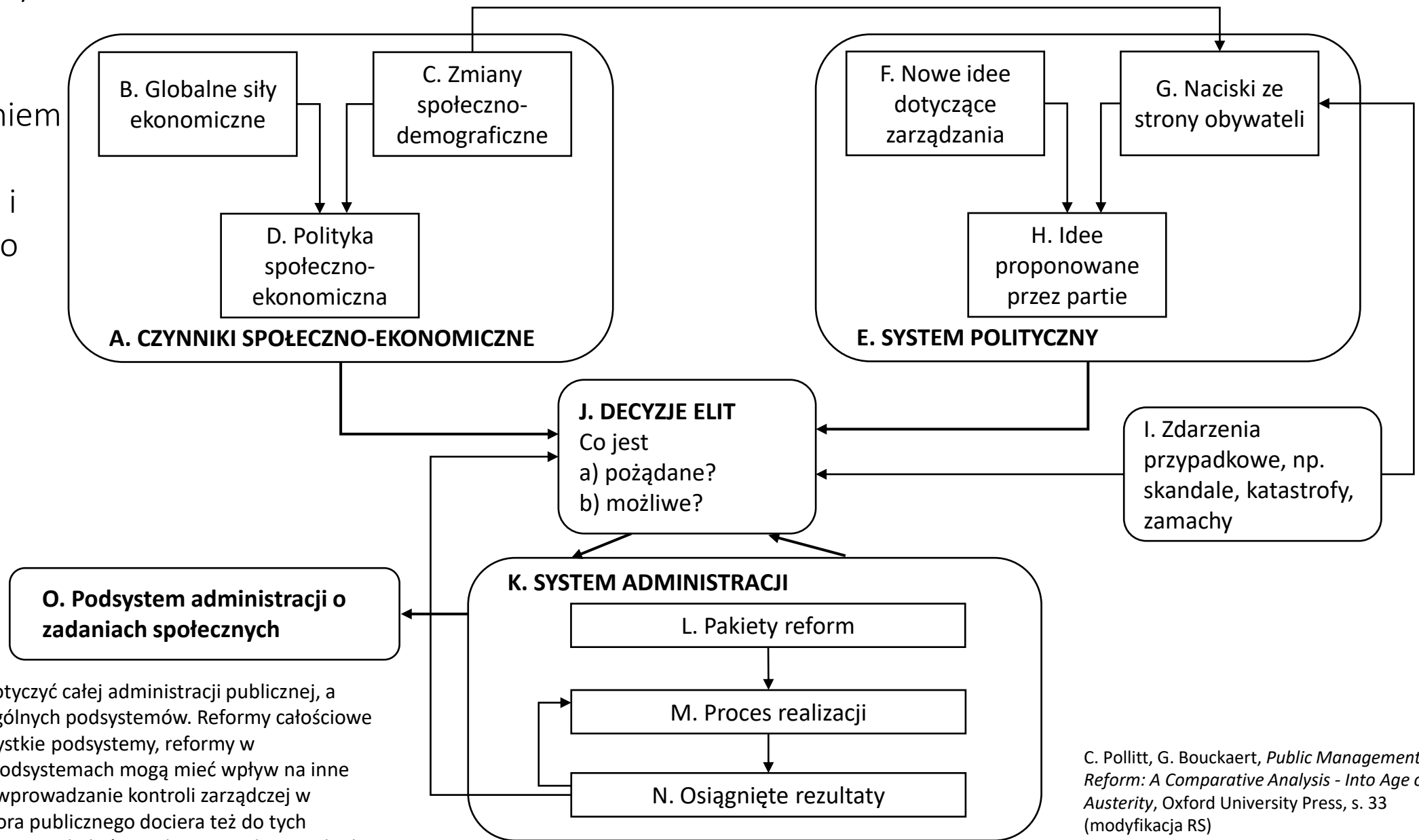
Zielone strzałki

- Wyjaśniamy zmiany państwa zmianami państwa w przeszłości
- Wyjaśniamy zmiany administracji publicznej ogólnej i wyspecjalizowanej jej zmianami w przeszłości
- **Wyjaśniamy zmiany administracji publicznej o zadaniach społecznych jej zmianami z przeszłości**

Strzałki czerwone

- **Wyjaśniamy zmiany administracji publicznej o zadaniach społecznych (APS) zmianami w administracji o innych zadaniach, np. gospodarczych**
- **Wyjaśniamy zmiany części APS (np. pomoc społeczna) zmianami APS w innej jej części (np. opieka zdrowotna)**

Model reformy administracji publicznej z wyodrębnieniem systemu administracji i podsystemu o zadaniach społecznych (polityka społeczna)



Reformy mogą dotyczyć całej administracji publicznej, a także jej poszczególnych podsystemów. Reformy całościowe wpływają na wszystkie podsystemy, reformy w poszczególnych podsystemach mogą mieć wpływ na inne podsystemy, np. wprowadzanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego dociera też do tych jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania polityki społecznej

C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into Age of Austerity*, Oxford University Press, s. 33 (modyfikacja RS)

Czego się nauczyliśmy? Podsumowanie

1. Część teorii organizacyjnych pokrywa się z teoriami politycznymi polityki społecznej, np. wyjaśnianie zmian w polityce społecznej zmianami w organizacji terytorialnej państwa w 1999 r. (49 województw i gminy a 16 województw i powiaty oraz gminy)
2. Zmiany w organizacji polityki społecznej rozumianej jako świadcząca administracja publiczna opisuje się jako procesy takie jak: profesjonalizacja i biurokratyzacja tradycyjnej dobroczynności, a także komercjalizacja, prywatyzacja i urynkowienie w Polsce od lat 90. XX wieku
3. Procesy zmian organizacyjnych tak rozumianej polityki społecznej wyjaśniano świadomymi zmianami modeli administracji publicznej, dla których punktem wyjścia był model idealnej biurokracji Maxa Webera i jego krytyka
4. Modelowi klasycznej administracji państwowej lub służby publicznej w ujęciu weberowskim przeciwstawiano model zarządzania publicznego, a modele te odróżniano na podstawie kontrastowego zestawienia różnych cech
5. Ewolucję modeli administracji publicznej przedstawiano także w postaci trójfazowej sekwencji zmian: od modelu hierarchicznego (weberowski), przez model rynkowy (konkurencja), do modelu sieciowego (partnerstwa)
6. Zmiany polityki społecznej rozumianej jako administracja publiczna realizująca zadania społeczne państwa zależą od tego, jak zmienia się organizacja i zarządzanie w całej administracji publicznej oraz w innych działach administracji

Lektura obowiązkowa

- [R. Szarfenberg, Teorie organizacyjne](#)