

# TEORIE ORGANIZACYJNE I ADMINISTRACYJNE POLITYKI SPOŁECZNEJ

## Spis treści

Wprowadzenie .....	1
Nowe zarządzanie publiczne .....	1
Od hierarchii przez rynki do sieci .....	6
Wielosektorowość polityki społecznej (mixed economy of welfare) .....	9
Od rządzenia (governance) do rządomyślności (governmentality) .....	10
Neotaylorizm i makdonaldyzacja .....	11
Polska polityka społeczna a wyjaśnienia organizacyjne .....	12
Pytania i zadania .....	13

## Wprowadzenie

Wymiar podmiotowy polityki społecznej ma charakter organizacyjny i składa się z różnych organizacji. Państwo to złożona organizacja terytorialna, która działa poprzez liczne własne organizacje oraz wpływa na różne sposoby na organizacje niepubliczne, tworzone i należące do podmiotów prywatnych. W węższym sensie **polityka społeczna jako administracja świadcząca to liczne organizacje, którym przypisano kompetencje w zakresie zadań o charakterze społecznym** (dostarczanie świadczeń w różnych formach uprawnionym).

Teoria organizacji i zarządzania w latach 1990. w coraz większym stopniu zaczyna obejmować zagadnienia wcześniej zarezerwowane głównie dla **teorii administracji publicznej** i sektora publicznego, gdzie dotąd lokowano główne podmioty polityki społecznej o charakterze zakładów administracyjnych (publiczne szkoły, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, jednostki systemu ubezpieczeń społecznych itd.). Wyjaśnienia organizacyjne powstania i zmian polityki społecznej wskazują więc różne idee, reformy i zmiany w administracji i organizacji zadań państwa i ich wpływ na administrację i organizację zadań społecznych, charakterystycznych dla polityki społecznej w funkcji świadczeniowej.

## Nowe zarządzanie publiczne

Klasyczne instytucje publiczne, które ukształtowały się w XVIII i XIX w. mają charakter biurokratyczny (nie mylić z „biurokracją” z zabarwieniem pejoratywnym), co w sensie weberowskim (idealny typ organizacji biurokratycznej Maksa Webera) oznacza m.in.:

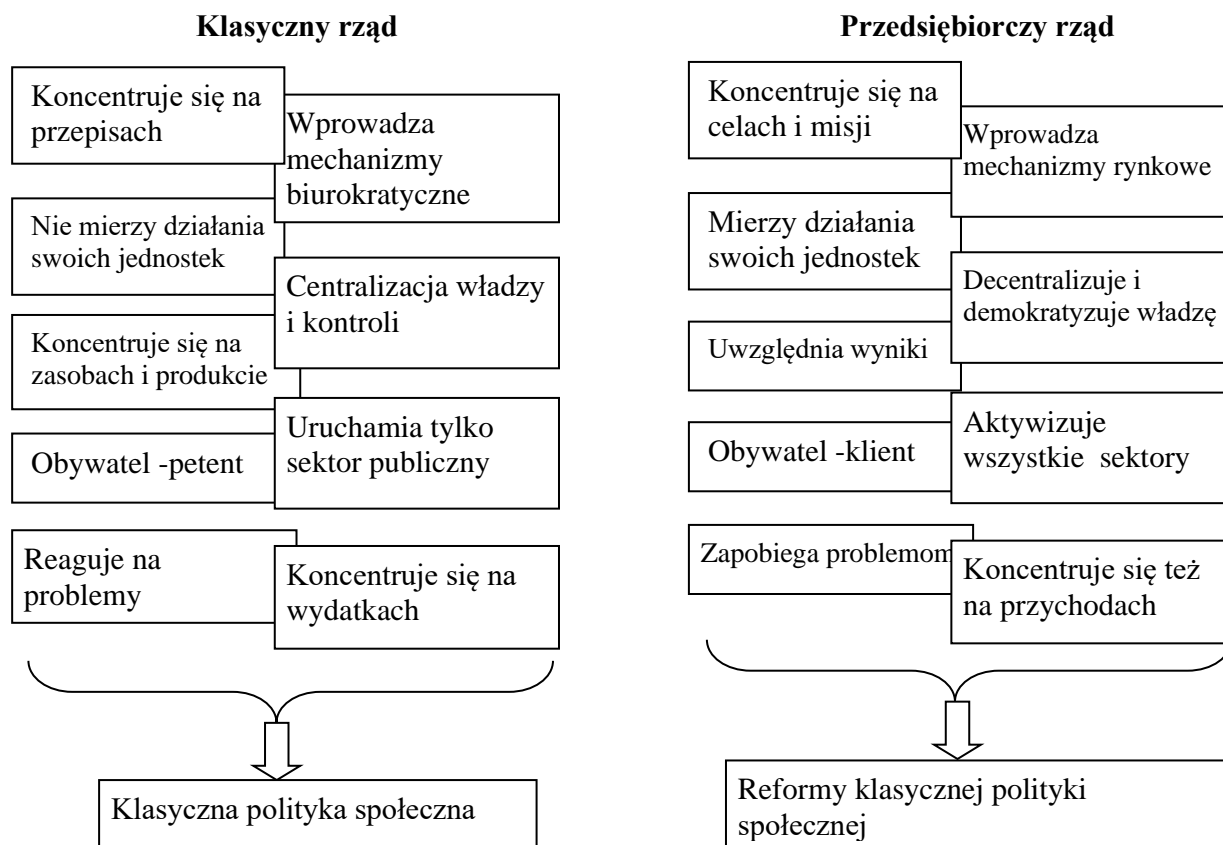
1. rekrutacja na stanowiska urzędnicze odbywa się na zasadzie odpowiednich kwalifikacji, stąd istotne staje się kształcenie w tym zakresie (obecnie m.in. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, administracja jako kierunek studiów wyższych);
2. ani stanowiska pracy, ani ich wyposażenie czy uzyskiwane w wyniku ich istnienia dochody (np. podatki) nie należą do tych, którzy tam pracują (urzędują);
3. wyraźnie określone zasady wyznaczają kompetencje poszczególnych urzędników oraz hierarchię władzy w urzędzie;
4. praca w urzędach publicznych ma charakter służby (np. ustawa o służbie cywilnej z 1998 i z 2006);
5. urzędnicy mają stałe pensje niezależne od wydajności, zatrudniani są oni na długie okresy i mają wiele przywilejów (np. ich zatrudnienie jest dodatkowo chronione, co oznacza, że trudniej ich zwolnić);
6. kariera zawodowa w urzędach rozłożona jest na wiele lat i ma ściśle określony przebieg.

Taka struktura ma zapewniać m.in. egzekwowanie prawa, bezstronne i równe traktowanie obywateli. Instytucje czy organizacje takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych i jego filie, urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy publiczne szkoły zatrudniają profesjonalistów od udzielania świadczeń w różnych formach, i są zorganizowane na podobnych zasadach, chociaż ich pracowników nie zalicza się do korpusu służby cywilnej. Czasem są to pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych, np. pracownicy socjalni, a czasem ich zawody są regulowane w inny sposób, np. ustawa Karta Nauczyciela, ustawa o zawodzie lekarza. Niezależnie od różnic w tym względzie zestaw różnych idei nazywany **nowym zarządzaniem publicznym** miał przynieść wiele zmian w wykonywaniu zadań społecznych przez organizacje publiczne i niepubliczne, co ma wpływ również na to, jak zorganizowana jest praca mniej lub bardziej typowych służb społecznych:

- „Przedsiębiorcze rządy wspierają **konkurencję** między dostawcami usług. Upodmiotawiają obywateli poprzez **przeniesienie kontroli z biurokracji na wspólnotę lokalną**. **Mierzą działania** swoich jednostek, koncentrując się nie tylko na nakładach, ale **uwzględniają również wyniki**. **Koncentrują się na celach**, na swojej misji, a nie na przepisach i regulacjach. **Traktują obywateli nie jak petentów, ale jak klientów i oferują im wybór** między szkołami, programami szkoleniowymi, usługami mieszkaniowymi. Nie uruchamiają działań wyłącznie wtedy, gdy problemy się już pojawiły, ale **aktywnie im zapobiegają**. **Wkładają energię w zarabianie pieniędzy**, a nie tylko w ich wydawanie. **Decentralizują władzę i wprowadzają partycypacyjne metody zarządzania**. **Preferują mechanizmy rynkowe** nad mechanizm biurowy. Koncentrują się nie tylko na dostarczaniu usług publicznych, ale na **aktywizacji wszystkich sektorów** – publicznego, komercyjnego i społecznego – do działania na rzecz rozwiązywania problemów społeczności”.

Cytat pochodzi z książki D. Osborne’a i T. Gaeblera „Rządzić inaczej”. Był to jeden z manifestów nowego zarządzania publicznego wydany u nas w 1994 już po dwóch latach od amerykańskiej premiery (wznowiona w 2005 r.). **Zastosowanie pojęcia przedsiębiorczości do rządu to wyraźne przekroczenie granicy między tym, co dotąd wyraźnie rozdzielano – między sferą publiczną i sferą rynkową.**

Schemat: Klasyczny rząd kontra przedsiębiorczy rząd a polityka społeczna



Źródło: opracowanie własne

Jerzy Hausner (jeden z polskich zwolenników podejścia przedsiębiorczego do rządu, m.in. jako redaktor naczelny czasopisma Zarządzanie Publiczne) przedstawił różnice między modelem „idealnej biurokracji” a modelem zarządzania publicznego w sposób bardziej systematyczny.

Tabela: Idealna biurokracja porównana z idealnym zarządzaniem publicznym

Kryterium porównawcze	Idealna biurokracja	Idealne zarządzanie publiczne
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane,

		elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowania działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowania działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami z innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych i resortowych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: M. Marody red. „Wymiary życia społecznego”, 2002, s.438 (modyfikacje RS)

Nurt nowego zarządzania publicznego przedstawia się też czasem jako **nowy menedżeryzm**. Za Sharon Gewritz, która analizowała przemiany w edukacji, pokażę na czym polega różnica między „welfaryzmem” (klasyczna polityka społeczna i służby społeczne) a nowym menedżeryzmem (na marginesie: dodanie przymiotnika „nowy” współcześnie od razu kojarzy się pozytywnie).

Tabela: Porównanie służby społecznej z nowym menedżeryzmem

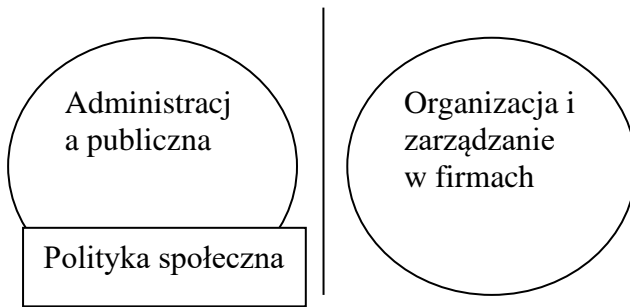
<b>Służba społeczna</b>	<b>Nowy menedżeryzm</b>
Etos służby publicznej	Etos zorientowany na klienta
Decyzje mają być zgodne ze „standardami profesjonalnymi” i wartościami takimi, jak słusność, opieka, sprawiedliwość społeczna	Decyzje są postrzegane instrumentalnie i głównie kierują się efektywnością, 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
Managerowie socjalizowani są w dziedzinie i wartościach danej profesji społecznej	Managerowie socjalizowani są ogólnie w ramach dziedziny i wartości zarządzania

Źródło: Sharon Gewritz “The Managerial School Post-welfarism and Social Justice in education” 2002, s. 32.

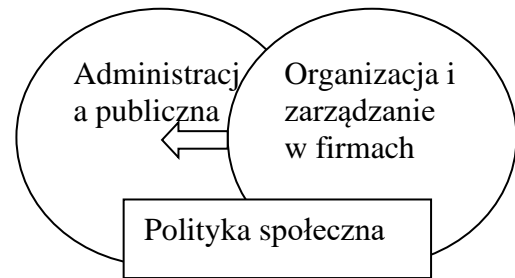
O ile w ujęciu Hausnera nowe zarządzanie publiczne wydaje się być pozbawione jakichkolwiek źle kojarzących się cech, to już nowy menedżeryzm scharakteryzowany przez Gewritz ma przynajmniej jedną własność tego rodzaju, a mianowicie nastawienie autorytarne. Obie koncepcje (Hausnera i Gewirtz) są ze sobą niezgodne w tym względzie, gdyż w ujęciu Hausnera nowe zarządzanie publiczne ma być interaktywne, a klasyczna biurokracja imperatywna, a nie na odwrót.

Schemat: Nowe zarządzanie publiczne a polityka społeczna

Model klasyczny - separacja



Model nowego zarządzania publicznego



Źródło: opracowanie własne

Na schemacie widzimy dwa podejścia, w pierwszym traktuje się administrację publiczną jako sferę instytucjonalną, w której dominuje weberowski schemat organizacyjny i wartości charakterystyczne dla służby publicznej oraz zarządzanie firmami, gdzie postępuje się według innych zasad (np. wydajność) i kieruje się innymi wartościami (np. zysk). Ruch nowego zarządzania publicznego opiera się na zakwestionowaniu modelu separacji i jest próbą wprowadzenia do sfery administracji publicznej zasad i wartości charakterystycznych dla zarządzania firmami. Politykę społeczną lokowano w XX wieku po stronie administracji publicznej, stąd ruch nowego zarządzania publicznego wpływał również na to, jak myśłano o zarządzaniu publicznymi podmiotami polityki społecznej.

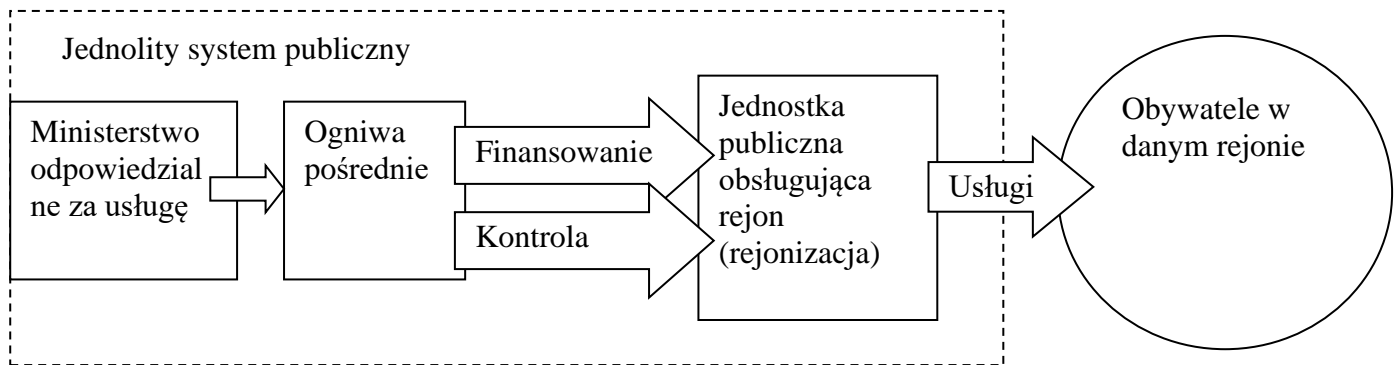
Inny sposób przedstawiania zmian organizacyjnych w sektorze publicznym to identyfikowanie kierunków reform. B. Guy Peters pisał o czterech głównych nurtach reform, w zależności od tego, na co kładziono w nich główny nacisk (książka „The Future of Governing”, czyli „przyszłość rządzenia”), reformy akcentujące znaczenie:

- **mechanizmów rynkowych:** zastąpienie tradycyjnego rządzenia – tam, gdzie tylko można – mechanizmem rynkowym;
- **obywatelskiego uczestnictwa i demokracji:** większy udział obywateli w rządzeniu, nie tylko poprzez demokratyzację systemu politycznego, mniej widoczne w krajach postkomunistycznych;
- **zwiększania elastyczności i szybkości dostosowania się do zmiany** warunków gospodarczych i społecznych: sztywność organizacji biurokratycznej i schematyczność jej działania to główne zarzuty, ale ich celem była przewidywalność działania;
- **deregulacji rządu**, czyli zmniejszania liczby i/lub szczegółowości przepisów, regulacji i procedur, zastępowanie tradycyjnych form regulacji różnymi formami samoregulacji (np. kodeksy etyczne, karty praw klientów, akredytacja).

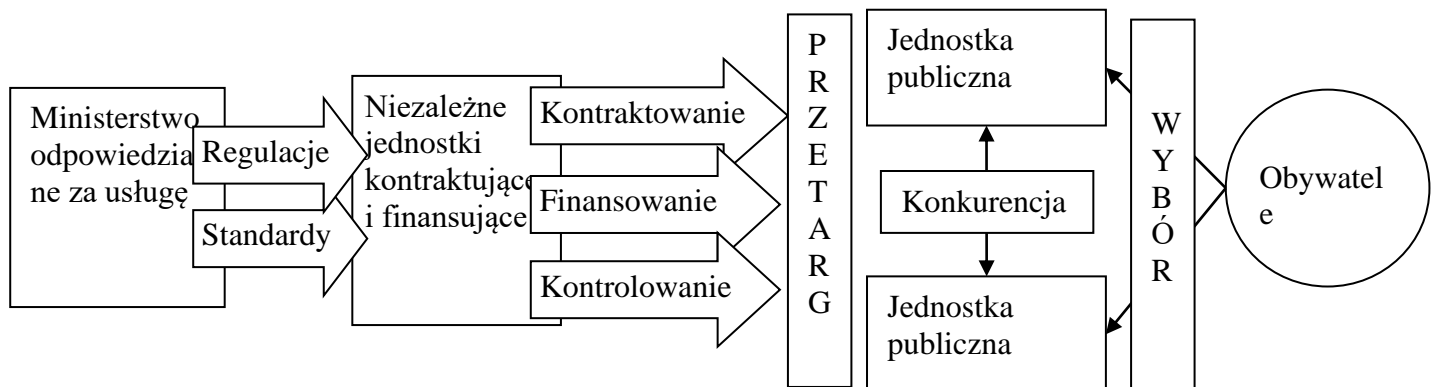
Amerykański badacz Charles T. Goodsell w książce pod bardzo interesującym tytułem „The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic” („Argumenty za biurokracją”) wyróżnił w dłuższej perspektywie czasowej trzy rodzaje podejść do reformowania administracji publicznej: 1) nastawione na konsolidację i kontrolę, 2) nastawione na cięcie wydatków, zmniejszanie zatrudnienia i zlecanie zadań publicznym innym sektorom, 3) model biznesowy (tworzenie rynków, zachowania przedsiębiorcze, pomiar wyników, koncentrowanie na potrzebach klientów).

Schemat: Porównanie jednolitego modelu organizacyjnego polityki społecznej z rynkiem wewnętrznym

## Tradycyjna organizacja polityki społecznej



## Rynek wewnętrzny



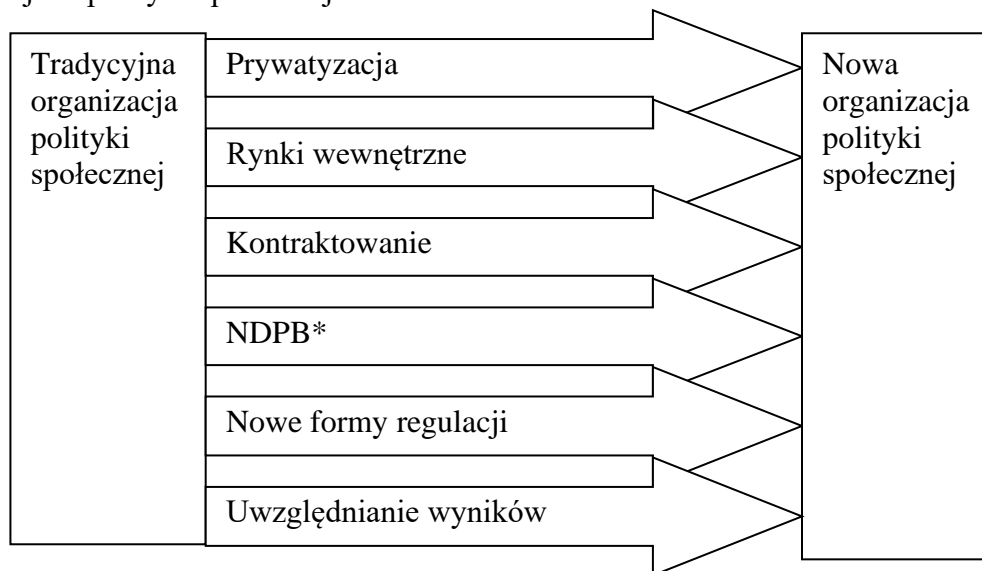
Źródło: opracowanie własne

Na schemacie oddanych zostało kilka różnic między publicznym systemem dostarczania usług społecznych obywatelom, a systemem zorganizowanym na zasadzie **rynku wewnętrznego**. Wprowadzenie rynku polega na takiej reformie systemu tradycyjnego, aby zmusić jednostki publiczne do konkurencji ze sobą o środki publiczne, przy czym zarządzanie całym systemem pozostawia się niezależnej od rządu agencji z wyodrębnionym z budżetu funduszem, na który wpływają znaczne środki, np. ze składki na daną usługę. Już na pierwszy rzut oka widać, że rynek wewnętrzny jest systemem bardziej złożonym.

W cytacie z „Rządzić inaczej”, w tabeli J. Hausnera i w podsumowaniach Petersa i Goodsella znajdujemy wiele idei, które zostały zastosowane do klasycznych obszarów polityki społecznej, na czym koncentruje się Gewirtz, np. **wprowadzanie mechanizmów konkurencji do publicznego sektora usług zdrowotnych nazwano w UK „rewolucją w polityce społecznej”**. Liczne i zróżnicowane strategie reformy organizacyjne sektora publicznego obejmują więc m.in.:

- **prywatyzację** (np. sprzedaż firmom prywatnym państwowych i samorządowych podmiotów zajmujących się dostarczaniem pewnych usług o charakterze bardziej społecznym);
- **rynki wewnętrzne** (*quasi-markets*, czyli oddzielenie funkcji dysponenta środków publicznych od funkcji dostarczania usług społecznych oraz zasada kontraktowania, np. na podstawie mniej lub bardziej konkurencyjnych przetargów);
- **kontraktowanie usług publicznych i społecznych** (tzn. władza publiczna płaci za usługi dla obywateli, których dostarczają inne sektory na podstawie umów czy kontraktów z niezależnymi podmiotami);
- **tworzenie częściowo niezależnych od rządu instytucji publicznych** (np. wiele funduszy celowych w Polsce ma taki charakter, chociażby FUS, PFRON);
- **nowe formy regulacji** (np. samoregulacja, kodeksy etyczne, akredytacja, certyfikacja, standaryzacja, czego przejawem są m.in. normy ISO, czyli International Organization for Standardization, przyjmowane również w sektorze publicznym);
- **zarządzanie z uwzględnieniem wyników** (*performance management*, mniejsze znaczenie ma przestrzeganie procedur, a większe realizacja głównych celów i misji, charakterystyczne bardziej dla sektora prywatnego niż publicznego).

Schemat: Rewolucja w polityce społecznej



\*NDPB to angielski skrót (*non-departmental public body*) oznaczający agencję lub fundusz, który ma charakter publiczny (własność publiczna, finansowanie publiczne), ale zachowuje niezależność w stosunku do rządu.

Źródło: opracowanie własne

Jedną z prób podsumowania kierunków tych zmian w ujęciu od czego odchodzono i ku czemu dążono.

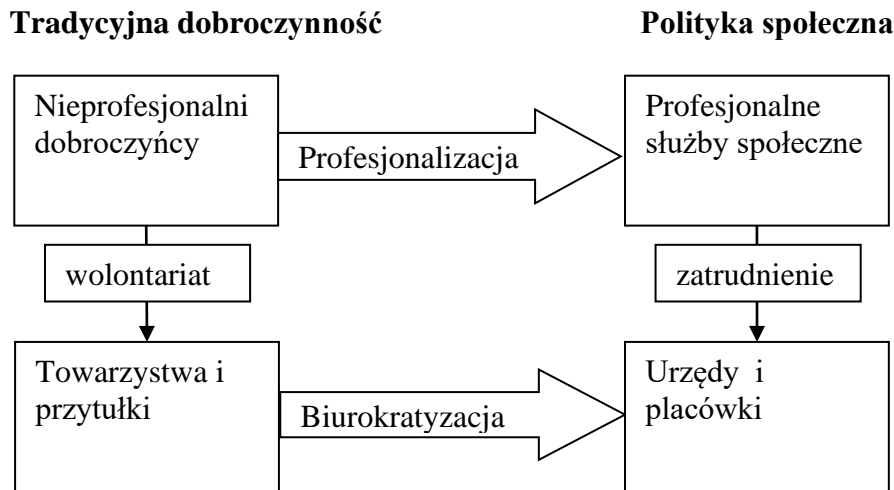
1. **Od równego traktowania wszystkich obywateli** do zróżnicowanego i zindywidualizowanego traktowania różnych klientów.
2. **Od powszechnych świadczeń i usług** (dla wszystkich z określonej kategorii) do adresowanych i selektywnych (tylko dla potrzebujących, czyli ubogich, którzy nie mogą zapewnić sobie usług na rynku).
3. **Od publicznego dostarczania świadczeń** do dywersyfikacji dostawców.
4. **Od braku wyboru** w zakresie świadczeń do wyboru analogicznego do rynkowego.
5. **Od lokalnej autonomii** do centralizacji, czemu towarzyszyć ma kierunek przeciwny – większa autonomia lokalna w zakresie zarządzania i finansów.
6. **Od finansowania bez uwzględniania wyników** i wysiłku do finansowania opartego na wskaźnikach osiągnięć.

W nowej polityce społecznej, która by dotarła do wszystkich 6 powyższych celów, rola sektora publicznego jest więc mniejsza niż kiedyś, wzrasta znaczenie pozarządowego sektora non-profit, jak również sektora for-profit (co razem nazywa się **wielosektorowością**). Ten ostatni w wielu polskich ujęciach definicyjnych polityki społecznej w ogóle nie był brany pod uwagę jako jej podmiot, co mogło być skutkiem opóźnienia w dostosowaniu koncepcji teoretycznych do zmieniającej się pod wpływem reform rzeczywistości odziedziczonej z systemu upaństwowionej organizacji polityki społecznej w PRL.

### **Od hierarchii przez rynki do sieci**

Trzy tytułowe słowa tego punktu wyrażać mają **różne sposoby koordynowania (organizowania) ludzkiej działalności w społeczeństwie**. Trend zmian ma następujący kierunek **od hierarchii poprzez rynki do sieci**. Klasyczne instytucje polityki społecznej opierały się w dużej mierze na zasadach administracji biurokratycznej (patrz wyżej) i na profesjonalizmie. Stąd określenie **biurokratyczny profesjonalizm**, który należy uznać za zaawansowaną fazę hierarchicznego sposobu organizowania życia społeczeństwa. Ongiś miało to symbolizować postęp w stosunku do przedklasycznych czasów polityki społecznej (nieprofesjonalna, rozproszona i nieskoordynowana dobroczynność), a potem stało się przedmiotem krytyki i wskazywania konieczności reformy.

Schemat: transformacja od tradycyjnej dobroczynności do biurokratycznego profesjonalizmu



Źródło: opracowanie własne

Na schemacie pokazano procesy profesjonalizacji i biurokratyzacji, które doprowadziły do dominacji w udzielaniu usług społecznych **profesjonalistów zatrudnionych przez państwo w organizacjach, które w mniejszym lub większym stopniu spełniają kryteria idealnej biurokracji** w ujęciu Maxa Webera.

**Profesjoniści** bezpośrednio dostarczają usług obywatelom. Mają oni wiedzę i umiejętności, które pozwalają im kontrolować wiele aspektów związanych z udzielaniem usług (w szczególności tych, które charakteryzują się asymetrią informacji). W związku z tym mają też dużą autonomię w sprawach, którymi się zajmują oraz władzę nad klientami, których mają obsługiwać (przykładem takiego profesjonalisty jest lekarz, nauczyciel, pracownik socjalny). **Profesje**, czyli różne rodzaje profesjonalistów razem z ideologią, wiedzą, umiejętnościami i regulacjami zawodowymi, odgrywały coraz większą rolę w polityce społecznej. Proces ten nazywa się **profesjonalizacją**, a najlepszym jej przykładem jest profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego w Polsce od lat 1960., powoli zastępujący opiekunów społecznych. Profesjonalizacja pracy socjalnej w USA zaczęła się w pierwszej połowie XX. wieku. Profesje czasem uważa się za pomieszenie porządku z czasów przed nastaniem fordyzmu, czyli epoki masowej produkcji (rzemiosło jako pierwowzór profesji) z racjonalną administracją o charakterze biurokratycznym (patrz dalej). Harold L. Wilensky łączył rosnące znaczenie organizacji biurokratycznych oraz profesjonalnej specjalizacji z industrializacją.

**Biurokratyczny profesjonalizm krytykowany jest za sztywność, nieskuteczność, nieefektywność, biurokratyzm (w sensie pejoratywnym), niską jakość usług, brak wyboru, wysokie koszty** itp. Nieufność władz do politykospołecznych profesjonalistów zaczęła się wraz ze wskazywaniem, że generują oni nadmierne koszty i dlatego trzeba ograniczać ich władzę, a kontrolę nad organizacjami powierzyć należy menedżerom (tzn. są to też profesjoniści, ale od zarządzania, a nie od udzielania usług, patrz Gewirtz wyżej). Przykładem są tu zachowania lekarzy, które generują koszty dla systemu opieki zdrowotnej, szczególnie wtedy, gdy ich wynagrodzenia zależą od liczby udzielonych usług (*fee for service*). Ideologia kryjąca się za takim podejściem to właśnie wyżej scharakteryzowany menedżeryzm.

Inny aspekt krytyki profesji politykospołecznych wiąże się z podkreśleniem **paternalistycznego charakteru relacji między profesjonalistą i klientem**, co szczególnie daje o sobie znać, gdy klientami są osoby chore, niepełnosprawne, dzieci, osoby starsze, imigranci z biednych krajów itp., czyli podatne na różne nadużycia ze względu na swoją słabszą pozycję. Paternalizm, polegający na działaniu na rzecz czyjegoś dobra bez uwzględniania tego kogoś woli, w niektórych z tych relacji jest czymś naturalnym, ale przewaga profesjonalisty prowadzi czasem do nadużyć (np. lekarze traktujący ludzi jakby byli zbiorem organów, psychoterapeuci wykorzystujący seksualnie niepełnosprawnych umysłowo pacjentów, pracownicy socjalni dyscyplinujący ubogich, wychowawcy znęcający się nad wychowankami itp.). Innymi słowy, opiece i pieczy towarzyszy też kontrola i władza z pozytywnymi i negatywnymi tego ubocznymi konsekwencjami.

**Ruchy społeczne na rzecz praw osób niepełnosprawnych, a także pacjentów czy dzieci** w dużej mierze przyczyniły się do odczarowania jednoznacznie pozytywnego wizerunku profesji związanych ze sprawowaniem opieki i udzielaniem pomocy oraz do podważenia ich dominującej pozycji w stosunku do grup, którym mają służyć (przyczyniły się też do tego media nagłaśniając przypadki skrajnych nadużyć). Stosunki społeczne w polityce społecznej często podporządkowywały dobro klientów interesom profesjonalistów, punkt widzenia klientów nie był uwzględniany, nie słuchano tego, co mają do powiedzenia i czego pragną. O

wszystkim decydował z założenia dobry i nieomylny profesjonalista, a kwestionowanie jego decyzji prowadziło do odrzucenia i represji. W takich relacjach wyraźnie widać **upośledzenie obywatelstwa tych, którzy zdani są na system biurokratycznego profesjonalizmu** (można to nazwać dosadnie „despotyzmem socjalnym”). Krytyka tego rodzaju prowadzi z jednej strony do wzrostu kontroli nad zachowaniami samych profesjonalistów i osłabianiem ich władzy (np. wprowadzenie mechanizmów konkurencji, zwiększanie roli menedżerów spoza profesji społecznych), a z drugiej – do różnych form wzmacniania pozycji klientów instytucji polityki społecznej (np. coraz większe możliwości odwoływania się od decyzji w zakresie pomocy społecznej, instytucja rzecznika praw pacjentów, karty praw pacjentów).

Doprowadziło to do reform w kierunku:

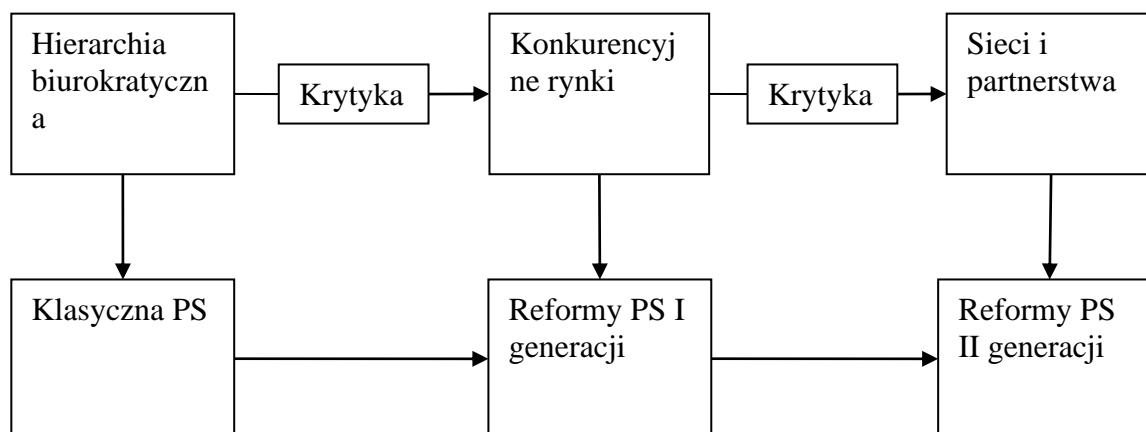
1. upodabniania sektora publicznego do sektora rynkowego (nacisk na efektywność, obniżanie kosztów, orientacja na klienta, wskaźniki wydajności);
2. zmniejszania i decentralizacji sektora publicznego (kontrakty, zlecenie usług, rynki wewnętrzne).

W wyniku tego klienci polityki społecznej mają mieć większy wybór, a przy tym nie traktuje się ich już jak petentów i podopiecznych, ale jak klientów i użytkowników (obywateli, którzy mają pełnię praw, podmioty a nie przedmioty). Odzwierciedla to przechodzenie organizowania polityki społecznej od zasad hierarchicznych do rynkowych.

**Urynkowanie polityki społecznej spotkało się jednak również z krytyką.** Wiele projektów prywatyzacyjnych nie spełniło pokładanych w nich nadziei co do większej efektywności i niższych kosztów. Z większą liczbą stosunków kontraktowych wiążą się koszty transakcyjne, wynikające z konieczności nadzoru nad wykonywaniem umów przez niezależne podmioty, a poza tym sterowanie zdecentralizowanym i wielosektorowym środowiskiem organizacyjnym, gdzie występują grupy o różnych interesach jest bardzo trudne. Dodatkowe problemy pojawiały się wraz ze wzrostem nierówności i fragmentaryzacją usług, co ogranicza ich dostępność. W wyniku tego mamy kolejny ruch w kierunku **od rynków do sieci i partnerstw, co ma rozwiązać problemy z koordynacją urynkowanej czy wielosektorowej polityki społecznej.** Powell i Hewitt podają tu tylko jeden przykład, a mianowicie zastępowanie w przypadku niektórych usług (lokalna ochrona zdrowia) kontraktów krótkoterminowych długoterminowymi. Idea partnerstw, w których mogą brać udział władze publiczne, urzędy, pół-publiczne instytucje, firmy prywatne i organizacje pozarządowe została wykorzystana w Polsce przy kontraktowaniu rozmaitych innowacji w dziedzinie wspierania zatrudnienia grup o mniejszych szansach na rynku pracy w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Podobne idee w dziedzinie polityki rozwojowej na szczeblu lokalnym propaguje UNDP, a w odniesieniu do decentralizacji służb zatrudnienia OECD. Są to przykłady wpływu organizacji międzynarodowych w tym zakresie w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Interesującym tematem w tej dziedzinie jest **partnerstwo publiczno-prywatne**, które ma m.in. zaangażować środki prywatne w inwestycje o charakterze publicznym. W przypadku **partnerstwa publiczno-społecznego** środki przepływają raczej od państwa do trzeciego sektora, czyli organizacji pozarządowych non-profit, które dostarczają usług społecznych. Razem prowadzi to do idei partnerstwa publiczno-prywatno-społecznego, czyli wielosektorowej polityki społecznej koordynowanej sieciowo przez władzę publiczną (pojęcie *governance* patrz dalej).

Schemat: Od hierarchii przez rynki do sieci



Źródło: opracowanie własne



Na schemacie pokazano, że krytyka hierarchicznej organizacji biurokratycznej prowadzi do popierania konkurencyjnych rynków, które mają zaradzić jej wadom. Z kolei krytyka wad konkurencyjnych rynków prowadzi do koncepcji sieci i partnerstw międzysektorowych, np. partnerstwa publiczno-prywatnego, partnerstwa publiczno-społecznego tzn. współpracy między podmiotami z różnych sektorów instytucjonalnych – państwowego, społecznego i rynkowego w zapewnianiu świadczeń obywatelom i nie tylko nim. Reformy polityki społecznej pierwszej generacji związane są z poszukiwaniem możliwości wprowadzenia mechanizmu rynkowego do takich obszarów, jak zabezpieczenie społeczne, publiczna ochrona zdrowia, publiczna edukacja, publiczne usługi z zakresu pomocy i opieki społecznej. Druga generacja reform wiąże się z pobudzaniem wielosektorowych podmiotów polityki społecznej do współpracy ponad podziałami sektorowymi. Dyskusja o reformie administracji publicznej zorganizowanej na zasadzie biurokratycznego profesjonalizmu i praktyka w tym zakresie wpływa na organizację polityki społecznej i jej zmiany.

### **Wielosektorowość polityki społecznej (mixed economy of welfare)**

W koncepcjach wielosektorowość wskazuje się na zmiany polegające na przechodzeniu od dominacji sektora publicznego do **politykospołecznego pluralizmu**, co polega na zmniejszeniu roli państwa w bezpośrednim produkowaniu i dostarczaniu świadczeń (sektor publiczny) i zwiększeniu roli sektorów niepublicznych.

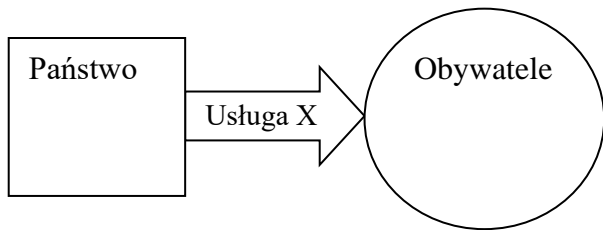
**Prywatyzacja może oznaczać wiele różnych zjawisk, jeżeli oddzielimy od siebie sprawy wytwarzania, finansowania i regulowania.** Przykładowo, prywatyzacja nie musi się wiązać jedynie z transferem środków publicznych do prywatnych firm czy wprowadzeniem lub powiększeniem opłat za usługi publiczne, a **jedynie ze zmianą podmiotu, który ich dostarcza.** Tak się często dzieje w przypadku organizacji pozarządowych, które działają w sferze społecznej, wynajmowanych przez samorząd odpowiedzialny za zapewnianie usług mieszkańcom do ich świadczenia.

**Wzrost znaczenia trzeciego sektora w polityce społecznej jest bardzo wyraźny**, zarówno lewicowi, jak i prawicowi politycy i ideolodzy wspierają ten kierunek zmian. Przypomina on nieco powrót do tego, co było przed zwiększeniem roli państwa w polityce społecznej. W XIX wieku szybko rozwijały się różne formy ubezpieczeń wzajemnych oraz różnorodna świecka działalność dobroczynna. Ubezpieczenia wzajemne straciły na znaczeniu po wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych (które niekiedy opierały się na instytucjach ubezpieczeń wzajemnych, co wiązało się z ich upaństwowieniem), a dobroczynność przestała się liczyć w wyniku m.in. profesjonalizacji służb społecznych. Mowa w tym kontekście o odradzaniu się **społeczeństwa socjalnego lub opiekuńczego (welfare society)**, tzn. przeniesienie pewnych zadań w zakresie spraw społecznych na organizacje pozarządowe, których aktywność utożsamia się ze społeczeństwem obywatelskim (stąd też „obywatelska polityka społeczna” w tytule książki Mirosława Grewińskiego i Stanisława Kamińskiego).

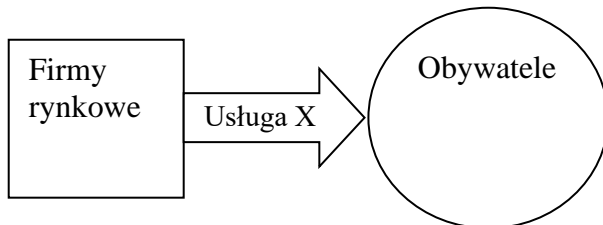
Poza trzecim sektorem mowa również o **powrocie sektora nieformalnego**, czyli pomocy rodziny, przyjaciół i sąsiedzkiej. Ma to być odpowiedź na zjawisko erozji osobistej odpowiedzialności za sprawy swoje i swoich bliskich oraz wspólnoty lokalnej, która ma być spowodowana rozbudową instytucji politykospołecznych wyręczających tradycyjne wspólnoty w tych sprawach (jest to jeden z nurtów krytyki biurokratycznego profesjonalizmu, patrz następny rodzaj wyjaśnień). Wygląda to znowu na powrót do „starych dobrych czasów” sprzed XX. wieku włącznie z odtworzeniem tradycyjnego podziału ról według płci, ponieważ to kobiety pełnią najczęściej rolę opiekunek, gdy nie ma innych instytucji opiekuńczych lub są niedostępne.

Schemat: Jednosektorowość a wielosektorowość polityki społecznej

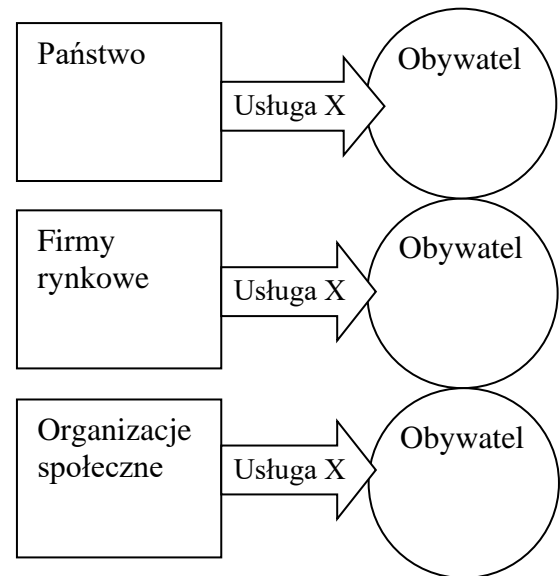
### Jednosektorowa PS – model etatystyczny



### Jednosektorowa PS – model rynkowy



### Wielosektorowa PS



Źródło: opracowanie własne

Na tym schemacie widzimy różnice między jednosektorowymi modelami polityki społecznej i wielosektorowym podejściem, w którym usługę typową dla polityki społecznej dostarczają organizacje, które mają różnych właścicieli i działające na odmiennych zasadach, np. szkołami publicznymi mogą być szkoły państwowe (samorządowe), prywatne i społeczne, czyli po spełnieniu pewnych warunków każda z nich ma prawo nadawać dyplom, który został określony w ustawie, np. świadectwo maturalne, dyplom ukończenia studiów wyższych itd. Podobne zagadnienia pojawiły się już przy temacie podmiotów i sektorów polityki społecznej. Tu chodzi o sposób organizacji produkcji i dostarczania tego, za zapewnienie czego odpowiada rząd lub samorząd.

## Od rządzenia (*governance*) do rządomości (*governmentality*)

Temat rządzenia, dotąd charakterystyczny dla myślenia o państwie i jego centralnie usytuowanym rządzie, zostaje sproblematyzowany m.in. w odniesieniu do zagadnień globalnych, lokalnych i korporacyjnych (*global governance, local governance, corporate governance*). W dwóch pierwszych przypadkach ma to związek ze zmianami, o których wspominałem już na poprzednim wykładzie – państwo tracić ma znaczenie ze względu na **proces globalizacji władzy** (przeniesienie władzy w kierunku organizacji ponadnarodowych), jak i ze względu na **proces decentralizacji władzy**, czyli podział władzy publicznej między państwo a różnie częściowo niezależne od państwa organizacje terytorialne i inne powołane do określonych zadań. Władza państwa narodowego podlega więc procesowi rozpraszania, co stwarza wiele problemów, na które odpowiedzią ma być właśnie *governance*, czyli **rządzenie mimo braku jednego wyraźnego ośrodka władzy lub w warunkach, gdy władza jest podzielona między różne podmioty**. Jest już kilka propozycji polskiego oddania tego słowa: „współzarządzanie”, „koordynacja działań zbiorowych” lub po prostu „rządzenie” (Zarządzanie Publiczne nr 2/2007, s. 5).

Temat ten dość wyraźnie kontrastuje i po części zastępuje dyskusje o nowym zarządzaniu publicznym. **Tematyka menedżeryzmu, kontraktów i rynków wypierana jest przez takie zagadnienia, jak zaufanie, dyplomacja, sieci, partnerstwo, zróżnicowanie**. Przykładowo, **sieci zastępują zarówno biurokracje, jak i rynki w dostarczaniu usług publicznych, a zasadniczym mechanizmem koordynacji jest zaufanie**. Wiele też mówi się i pisze w związku z tym o **kapitale społecznym**, którego wysoki poziom ułatwia współpracę w zróżnicowanym i złożonym środowisku organizacyjnym. Z drugiej strony brak zaufania nie wyklucza istnienia społeczeństwa: „relacje oparte na zaufaniu z pewnością nie są jedyną, ani też dominującą drogą do osiągnięcia współdziałania” (Karen S. Cook i in. „Cooperation without Trust”, s. 197).

Sporo już wiadomo o różnych ograniczeniach hierarchicznych i rynkowych sposobów koordynacji i organizacji, mniej o problemach związanych z sieciami w tych dziedzinach. Niekiedy nowa wizja rządzenia na poziomie narodowym opiera się na idei **rządu jako „sterującej sieci”**, wtedy jednak można zakwestionować niezależność sieci rządzenia od państwa i władzy państwowej. Sieci postrzega się więc raczej przez pryzmat partnerstwa, a nie hierarchicznych stosunków władzy.

Zmiany w zakresie problematyki rządzenia przewidział już w latach 1970. słynny filozof francuski **Michel Foucault**. Od czasu powstania kapitalizmu władza polityczna musi uwzględniać problem samoograniczenia się ze względu na umożliwienie działania instytucji rynkowych. **Dylemat władzy polega na tym, jak zachować porządek społeczny przy ograniczeniach dotyczących metod i zakresu sprawowania kontroli nad społeczeństwem.** Rozwiązaniem są bardziej subtelne procesy, instrumenty i środki nadzoru i kontroli. Bardziej subtelne niż publiczne egzekucje za pomocą rozrywania koźmi (książka M. Foucaulta „Nadzorować i karać” zaczyna się od przytoczenia sugestywnego opisu tego rodzaju praktyki). Rządzenie zaczyna mieć charakter racjonalny i opierać się na racjonalnych zasadach, które wywodzone są z rozumu, a nie z praw boskich czy naturalnych. Jedną z innowacji rządzenia w dobie leseferystycznego kapitalizmu (tzn. kapitalizm z niewielką rolą państwa w XIX wieku) jest wpajanie samokontroli i samodyscypliny, dostosowane do indywidualnych potrzeb i możliwości, które ma dać jednostce pewną władzę nad jej życiem, czyli upodmiotowić ją. Razem daje to **wolność do podejmowania ryzyka i samodyscyplinę w osiągnięciu własnych celów życiowych**, które zostały określone przez ekspertów.

Różne wątki z dzieła Foucaulta podejmowano, aby wyjaśnić zmiany w polityce społecznej. Najpierw rozbudowywano centralistycznie pojmowany rząd (faza biurokratyczno-profesjonalna), potem przyszedł czas na rządzenie z rozproszoną władzą (*governance*), które zastępuje „rządomyślność” w latach 1990., czego przykładem ma być **narzucanie rozmaitych procedur samodyscyplinujących również na organizacje pozarządowe.** Przejawem tego w Polsce są wymogi, które muszą spełnić organizacje tego rodzaju, aby dostać status organizacji pożytku publicznego, czy warunki związane z korzystaniem ze środków unijnych. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie poprzez ich przyjęcie i praktykowanie wykazuje, że jest dobrym partnerem dla państwa. Nie jest to zbyt zgodne z koncepcją Foucaulta, który uważał, że „rządomyślność” to **nowa i wszechogarniająca technika sprawowania władzy rozwijająca się już od XVII wieku, niezależnie od tego, z jakimi konkretnymi rządami mamy do czynienia.**

### **Neotaylorizm i makdonaldyzacja**

Frederick Taylor już się pojawił na wykładzie przy okazji omawiania fordyzmu i postfordyzmu, a tutaj uzyskuje samodzielną pozycję jako, że jest to jeden z klasyków nurtu nazywanego **naukowym zarządzaniem.** **Za pomocą metod naukowych chciano uczynić proces pracy jak najbardziej skutecznym i efektywnym, np. poprzez podział złożonych czynności na mniejsze składniki i ułożenie ich w całość, w której czas i energia nie byłyby nawet w najmniejszym stopniu marnowane. Kontrola kosztów i decentralizacja, nacisk na cele i wyniki oraz bodźce do większej wydajności w ramach menedżerskich sposobów zarządzania sferą polityki społecznej mają być przejawami neotaylorizmu, czyli powrotem do praktyk naukowego zarządzania w nowych warunkach.** Nowe wątki w ramach tego kierunku zmian to akcentowanie znaczenia mechanizmów rynkowych, podwyższania jakości, zaspokajania zróżnicowanych i zindywidualizowanych pragnień klientów. Neotaylorizm w takim wydaniu trochę przypomina nowe zarządzanie publiczne z jego przedsiębiorczym rządem, a także makdonaldyzację.

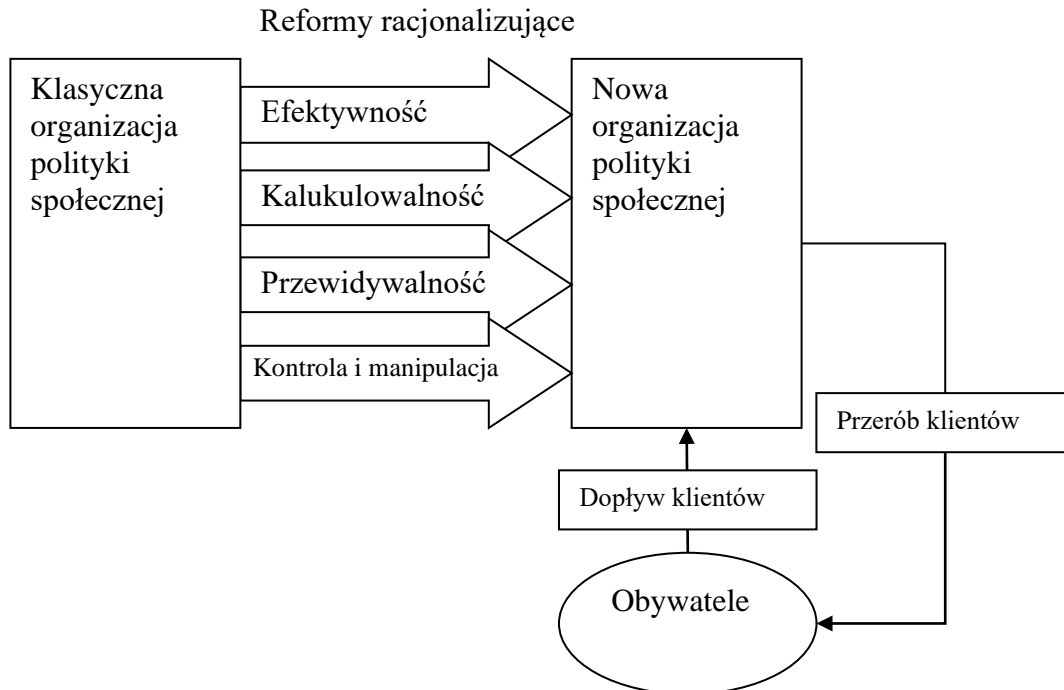
Termin „**makdonaldyzacja**” spopularyzował socjolog amerykański George Ritzer, który kontynuuje w tym względzie refleksję Maxa Webera na temat **racjonalizacji** społeczeństw zachodnich. Ritzer opisywał za jego pomocą zmiany w organizacji pracy i obsłudze klientów w dobie globalizacji gospodarki, których najlepszym przykładem ma być właśnie firma McDonald. Cztery zasadnicze cechy działania tej i podobnych im firm:

1. **efektywność** - dobieranie jak najlepszych środków do osiągnięcia celów, czyli koncentrowanie wysiłku na wzroście efektywności;
2. **kalkulowalność** (*calculability*) - kwantyfikowanie, czyli sprowadzanie do liczb i wskaźników różnych aspektów działania i produktu;
3. **przewidywalność** - standaryzacja, czyli takie same właściwości działania i produktu w różnych miejscach i czasie, co oznacza, że wszędzie na świecie McDonald jest taki sam;
4. **kontrola i manipulacja, czyli zastępowanie technologii ludzkich**, gdy człowiek jest podmiotem, pozwalają one na swobodę i inwencję stosującym, np. proste narzędzia, niewielka szczegółowość procedur, niski poziom automatyzacji) **przez technologie nieludzkie**, gdy człowiek jest przedmiotem; ograniczają one swobodę i inwencję stosujących, np. taśma montażowa, bardzo szczegółowe procedury, wysoki poziom automatyzacji uproszczonych czynności, brak w związku z tym konieczności posiadania specjalnych kwalifikacji, czyli możliwość obywatela się bez przynajmniej części profesjonalistów.

Zauważmy, że cechy te przypominają nieco fordyzm i taylorizm, z czego wynika, że makdonaldyzacja to kierunek zmian nieco sprzeczny z postfordyzmem, chociaż nie wykluczał on taylorowskich metod zarządzania.

Ritzer widział przejawy makdonaldyzacji również w przypadku takich instytucji jak opieka zdrowotna - „leczenie taśmowe”, i szkolnictwo - „przerób studentów”, a można się zastanawiać również nad „przerobem klientów” w innych organizacjach polityki społecznej, co prowadzi do hipotezy, że postępująca racjonalizacja doby współczesnej obejmuje również i ten obszar. W ten sposób można wyjaśniać nacisk m.in. na efektywność, obniżanie kosztów, standaryzację usług, kontrolę ich jakości oraz wskaźniki ilościowe przy ocenie wyników pracy profesji społecznych.

Scemat: Makdonaldyzacja polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne

Na schemacie widzimy zastosowanie podstawowych zasad działania firmy McDonald do podmiotów udzielających świadczeń społecznych. Trudno jednak odmówić tradycyjnej polityce społecznej w wersji biurokratycznego profesjonalizmu przynajmniej cech takich, jak przewidywalność (standaryzacja), gdyż traktowani równo obywatele w takiej samej sytuacji powinni dostać świadczenie pieniężne lub inne w tej samej wysokości i jakości (wymóg sprawiedliwości proceduralnej), np. w większości ustawodawstwa dotyczącego świadczeń społecznych określa się z góry m.in. warunki ich udzielania, ich poziom, okres wypłacania.

Powell i Hewitt napisali w podsumowaniu po zestawieniu zmian w brytyjskiej polityce społecznej z teoriami organizacyjnymi:

- „Najważniejszą zmianą organizacyjną wydaje się być **urynkowanie usług publicznych**... Nie należy tego wyolbrzymiać, gdyż urynkowanie przejawia się w różny sposób i ma różny charakter w różnych sektorach [polityki społecznej]. **Pojawienie się rynków wewnętrznych i kontraktów jest jednak najbardziej rozpowszechnioną zmianą. Państwowa natura polityki społecznej została nieco osłabiona przez większy udział trzeciego sektora. Wyraźne granice między sektorem publicznym i prywatnym, które stanowiły cechę wyróżniającą klasyczną politykę społeczną rozmyły się...** Zmieniający się krajobraz organizacyjny pełen jest sprzecznych aspektów... **Ogólny trend wyraźnie odbiega od bezpośredniego dostarczania usług przez państwo poprzez duże, biurokratyczne, monolityczne i centralnie sterowane hierarchie**, są jednak pewne oznaki zwiększania centralnej kontroli... Podział na dwie fazy w rozwoju polityki społecznej jest w tej perspektywie bardziej użyteczny, gdyż o ile wyraźnie widać podział między klasyczną i zrestrukturyzowaną polityką społeczną, podobieństwa między tą ostatnią a fazą nowoczesną przeważają nad różnicami”.

### **Polska polityka społeczna a wyjaśnienia organizacyjne**

W PRL mieliśmy do czynienia z charakterystyczną również dla Zachodu dominacją podmiotów państwowych (hierarchii) w udzielaniu świadczeń społecznych, ale oczywiście na o wiele większą skalę (istotną rolę odgrywały socjalne funkcje przedsiębiorstw państwowych). Epizod likwidacji ZUS i przekazania zarządzania

ubezpieczeniami społecznymi podporządkowanym PZPR związkom zawodowym z drugiej połowy lat 1950. zakończył się dość szybko, bo już w roku 1960. Jedną z oznak profesjonalizacji służb społecznych w tym czasie było zarządzenie Ministra Oświaty wprowadzające zawód pracownika socjalnego do klasyfikacji zawodów i specjalności w 1966 roku. Od 1989 r. mamy do czynienia z kilkoma kierunkami reform:

- **Usamorządowanie (komunalizacja), czyli przekazywanie własności i innych kompetencji władzom samorządowym, ale również samorządom zawodowym** (najwcześniej dotyczyło to pomocy społecznej, potem przedszkoli i szkół, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, urzędów pracy), wiązało się to z powołaniem do życia na nowo samorządu terytorialnego oraz reformą organizacji terytorialnej państwa. Usamorządowanie jest formą decentralizacji władzy, ale jest nią również przekazywanie różnych kompetencji władzy publicznej organizacjom mniej lub bardziej niezależnym od administracji (quasi-publicznym), np. Radzie Polityki Pieniężnej, Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych itd. Są to najczęściej fundusze celowe lub komisje nadzorujące lub regulujące daną sferę czy obszar gospodarki.
- **Uspołecznienie** w Polsce miało miejsce najszybciej w sektorze edukacji, ale rola organizacji społecznych zwiększała się z czasem głównie w pomocy społecznej (tu jednak również w PRL ważną rolę odgrywał m.in. Polski Komitet Pomocy Społecznej), np. większość zadań związanych z pomocą dla bezdomnych wykonuje właśnie trzeci sektor za pieniądze publiczne.
- **Prywatyzacja**, coraz więcej usług społecznych dostarczać mogą podmioty rynkowe, np. firmy szkoleniowe dla bezrobotnych, firmy zajmujące się usługami opiekuńczymi i prowadzące domy dla osób starszych, firmy prowadzące przedszkola, prywatne szkoły, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej itd. Dotyczyło to również prywatyzacji infrastruktury socjalnej, którą posiadały państwowe zakłady pracy w PRL, np. obiekty wypoczynku zbiorowego zostały sprywatyzowane.
- **Wewnętrzne rynki** w największym stopniu wprowadzono do systemu opieki zdrowotnej w 1999 roku razem z kontraktami na świadczenie usług, lekarzem pierwszego kontaktu, ideą „pieniądze idą za pacjentem” i ubezpieczeniem zdrowotnym najpierw w kasach chorych, a potem w NFZ. Wycofano się jednak z możliwości ubezpieczenia zdrowotnego w prywatnych firmach (mamy więc nadal monopol na poziomie finansowania świadczeń lub płatnika). Reforma emerytalna wprowadziła prywatne firmy do zarządzania i inwestowania częścią składek na ubezpieczenie emerytalne (II filar), które mają ze sobą konkurować, monopol pozostał już tylko na poziomie zbierania i przekazywania składek (ZUS). Idea „pieniądze idą za uczniem” jest też obecna w sektorze edukacyjnym, na co wskazuje sposób obliczania subwencji oświatowej, poza tym ze środków publicznych finansowane są w części szkoły niepubliczne o uprawnieniach publicznych, a przez kilka lat rodzice wysyłający swoje dzieci do szkół społecznych lub prywatnych byli do tego zachęceni ulgą podatkową.

Jak wyjaśnić te zmiany? Krytyka PRL, była również krytyką dominacji państwa nad społeczeństwem i gospodarką, stąd taki a nie inny kształt transformacji ustrojowej. Państwo niezależnie od ustroju było głównym podmiotem polityki społecznej, tak można wyjaśnić opóźnione reformy organizacji polityki społecznej z roku 1999. Niektóre z nich związane były z reformami ustrojowymi, np. przywrócenie samorządu terytorialnego, wprowadzenie dodatkowego szczebla tego samorządu. Inne wynikały z naśladowania rozwiązań w innych krajach (wpływ idei wewnętrznego rynku w ochronie zdrowia z UK) lub przyjmowania propozycji organizacji międzynarodowych (propozycja trójfilarowego systemu emerytalnego proponowana przez Bank Światowy).

## **Pytania i zadania**

1. Na czym polegała rewolucja w polityce społecznej, która miała miejsce w wyniku zastosowania propozycji spod znaku nowego zarządzania publicznego i przedsiębiorczego rządu?
2. Wskaż te cechy nowego menedżeryzmu, które są bardziej kontrowersyjne i mogą być negatywnie ocenione.
3. W jaki sposób mechanizmy konkurencyjnego rynku zostały zastosowane do tradycyjnych obszarów klasycznej polityki społecznej?
4. Na jakie niebezpieczeństwa biurokratyczno-profesjonalnego modelu polityki społecznej wskazywali jego krytycy i jakie widzieli rozwiązania dla tych problemów?
5. Wskaż na sprzeczności między makdonaldyzacją i profesjonalizacją polityki społecznej.
6. Zastosuj wyjaśnienia organizacyjne do epizodów z nowszej historii polskiej polityki społecznej.