

Stanisław Kamiński

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

W poszukiwaniu modelu obywatelskiej polityki społecznej

Kwestia pożądanego modelu polityki społecznej należy do tych tematów dyskursu w polityce społecznej, które mimo upływu lat nie tracą na aktualności. Powody takiego stanu rzeczy są liczne. Należą do nich z pewnością zmieniające się w czasie uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i demograficzne, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w proponowanych koncepcjach ustrojowych. W przypadku Polski nie bez znaczenia jest fakt, iż po 1989 r. siłom politycznym nie udało się osiągnąć konsensusu w sprawie założeń realizowanej w praktyce polityki społecznej. Poszczególne polityki szczegółowe, jak również konkretne instrumenty nie stanowią wyrazu jednej, spójnej koncepcji, a wydają się być raczej wypadkową bieżących interesów i gier politycznych.

W obliczu niekorzystnych procesów demograficznych, restrykcyjnych ograniczeń makroekonomicznych oraz rosnącej skali niektórych kwestii społecznych, problem racjonalności i efektywności prowadzonej polityki społecznej staje się szczególnie istotny. Wydaje się nie budzić wątpliwości stwierdzenie, iż warunkiem koniecznym (choć nie wystarczającym) nadania polityce społecznej takiego charakteru jest uzgodnienie jej ogólnych priorytetów i założeń, które stanowiłyby punkt wyjścia dla opracowania wszelkich rozwiązań szczegółowych.

Punktem wyjścia dla określenia takiej ogólnej koncepcji może być analiza dotychczas zaproponowanych w literaturze przedmiotu typologii modeli polityki społecznej. Ich autorami byli m.in. R. Titmuss, C. Jones, G. Esping-Andersen oraz N. Ginsburg (Rymsza 1998), w polskiej literaturze zaś m.in. T. Szumlicz (Szumlicz 1994). Przytoczone typologie (oprócz odmiennej koncepcyjnie typologii Szumlicza) zestawione zostały na rysunku 1.

Rysunek 1.
Typologie modeli polityki społecznej

R. Titmuss		
marginalny (USA)	motywacyjny (Niemcy?) (Wielka Brytania?)	instytucjonalno- redystrybucyjny (Szwecja)
C. Jones		
<i>kapitalizm dobrobytu</i> o niskich wydatkach socjalnych (USA)	<i>kapitalizm dobrobytu</i> o niskich wydatkach socjalnych (Wielka Brytania) <i>kapitalizm dobrobytu</i> o wysokich wydatkach socjalnych (Niemcy)	<i>kapitalizm dobrobytu</i> o wysokich wydatkach socjalnych (Szwecja)
G. Esping-Andersen		
liberalny (USA)	konserwatywny (Niemcy)	socjaldemokratyczny (Szwecja)
N. Ginsburg		
model w korporacyjno- rynkowej gospodarce (USA)	liberalno-kolektywistyczny (Wielka Brytania) model w socjalno-rynkowej gospodarce (Niemcy)	socjaldemokratyczny (Szwecja)
kryterium ekonomiczne		
←	→	
antypaństwowość (wolny rynek)		propaństwowość (interwencjonizm)
kryterium ideologiczne		
←	→	
indywidualizm		kolektywizm
Kryterium polityczne		
←	→	
prawica		lewica

Źródło: Rymśza 1998, s. 44.

W środowisku polityków społecznych najszerszym echem odbiła się uaktualniana w kolejnych pracach typologia Espinga-Andersena (Esping-Andersen 1990; 1999; 2002). Charakterystyczną cechą zarówno tej, jak i innych przedstawionych na rysunku 1 koncepcji, jest istotne znaczenie kryteriów ideologicznych i politycznych. Zastosowanie tych kryteriów umożliwia dokonanie stosunkowo przejrzystego i spójnego opisu poszczególnych modeli,

co stanowi niewątpliwą zaletę z analitycznego punktu widzenia. W przypadku dyskusji na temat pożądanego modelu polityki społecznej, która musi angażować zróżnicowane siły polityczne i powinna zakończyć się osiągnięciem konsensusu, obecność kryteriów ideologicznych może jednak łatwo stać się źródłem dodatkowych sporów.

W świetle powyższego wydaje się, że niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii priorytetowych wartości i idei, które powinny przyświecać ustawodawcom w zakresie polityki społecznej, istnieje potrzeba określenia optymalnych sposobów realizacji jej zadań. Wybór metod realizacji zadań społecznych jest przede wszystkim problemem natury praktycznej, a co za tym idzie można go dokonać bez ostatecznych rozstrzygnięć o charakterze ideologicznym.

Wśród podstawowych zagadnień w dyskusji nad praktycznymi sposobami wypełniania zadań polityki społecznej znajduje się wybór podmiotów je realizujących. W procesie zaspokajania potrzeb ludności uczestniczyć mogą bowiem zarówno podmioty publiczne (rządowe i samorządowe), rynkowe (podmioty gospodarcze), jak też społeczne (organizacje pozarządowe¹). Niezmiernie istotna jest również kwestia zasobów, które można wykorzystać w celu zaspokajania potrzeb ludności. Współcześnie coraz częściej uznaje się za niewystarczające rozwiązywanie problemów społecznych w oparciu o tradycyjne środki administracyjne i finanse publiczne. Stąd też poszukuje się zasobów dodatkowych, które nie były dotychczas wystarczająco wykorzystywane.

W dalszej części niniejszego artykułu przedstawiono ogólne założenia koncepcji obywatelskiej polityki społecznej, która wychodzi naprzeciw obu powyższym zagadnieniom, starając się abstrahować od tradycyjnych podziałów politycznych i ideologicznych. Celowo posłużono się tu pojęciem „koncepcji”, a nie „modelu”, ponieważ założenia te mają zbyt ogólny charakter, by pretendować do tego drugiego miana. W zamyśle autora przedstawiona koncepcja ma stanowić głos w dyskusji nad kierunkiem zmian w polityce społecznej oraz stać się punktem wyjścia do opracowania modelu bardziej przydatnego do zastosowań praktycznych. Założenia te są następujące (Kamiński 2005).

Założenie I. W obywatelskiej polityce społecznej sfera publiczna stanowi przestrzeń wspólnej odpowiedzialności za kształt życia społeczno-gospodarczego.

Sfera publiczna rozumiana jest tutaj jako arena działalności autonomicznych podmiotów życia społeczno-gospodarczego: państwa, samorządów, organizacji gospodarczych, organizacji pozarządowych, jednostek ludzkich i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Zasadę udziału w sferze publicznej stanowi nie koncepcja gry o sumie zerowej, w której wygrana jednego gracza oznacza przegraną drugiego, lecz wspólna troska o los wspólnoty – czy to społeczności lokalnej, czy też całego społeczeństwa.

Efektywna realizacja zadań społecznych w warunkach ograniczonych zasobów wymaga przyjęcia współodpowiedzialności za ten proces przez wszystkie podmioty sfery publicznej. Jak piszą W. Powell i E. Clemens: „Fundamentalne pytanie, na które muszą odpowiedzieć sektor prywatny, publiczny i *non-profit*, brzmi: czy cele i interesy organizacji, ich

¹ Organizacje pozarządowe rozumie się tu jako podmioty, które charakteryzuje: wyrazista i trwała struktura organizacyjna, strukturalna niezależność od państwa, charakter niezarobkowy, samorządność i dobrowolność (Leś, Nałęcz 2001).

liderów i osób zarządzających przystają do interesów społeczeństwa w taki sposób, że działania organizacji – czy polegają na generowaniu zysków czy też na dostarczaniu usług – zwiększają wspólny dobrobyt społeczeństwa” (Powell, Clemens 1998). Nie oznacza to, iż poszczególni „gracze” muszą wyzbyć się swych własnych interesów – na przykład podmioty rynkowe powinny zrezygnować z dążenia do osiągnięcia zysku. Świadczy o tym między innymi rozwijający się, również w Polsce, ruch odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Chodzi więc raczej o sposób postrzegania układu ograniczeń własnej działalności: uwzględnienie interesu społeczności wśród warunków funkcjonowania w sferze publicznej.

Zachowań o charakterze partykularnym z pewnością nie da się całkowicie wyeliminować, można jednakże tworzyć mechanizmy sprzyjające upowszechnianiu postaw obywatelskich. Jak pisze Esping-Andersen: „Geny z pewnością nie tworzą preferencji i przekonań. Tworzy je samo społeczeństwo ze swoimi instytucjami, systemem motywacyjnym i normami właściwego postępowania” (Esping-Andersen 1999, s. 172). Nie można zmusić jednostki czy przedsiębiorstwa do odpowiedzialnego udziału w realizacji zadań społecznych; można jednakże tworzyć do tego zachęty. Spośród możliwych rozwiązań wymienić można szeroko zakrojoną edukację obywatelską, preferencje podatkowe dla przedsiębiorstw odpowiedzialnych społecznie oraz oparcie administracji publicznej o apolityczną służbę cywilną.

Przedstawione założenie może budzić skojarzenia z zasadą dobra wspólnego, której obecność przesunęłaby refleksję na grunt aksjologiczny. Autor opowiada się jednakże za tworzeniem bodźców motywujących do powszechnego zaangażowania w realizację zadań społecznych raczej w oparciu o przekonanie, iż w przeciwnym przypadku ich realizacja na pożądanym poziomie może się okazać niemożliwa, prowadząc do zakłóceń porządku społecznego, co z kolei miałyby negatywne konsekwencje dla większości uczestników życia społecznego.

Założenie II. Naczelną zasadą organizującą system obywatelskiej polityki społecznej jest zasada pomocniczości.

Konstytucyjna zasada pomocniczości w kontekście polityki społecznej oznacza pierwszeństwo instancji niższej w realizacji zadania społecznego, o ile jest ona w stanie sama sobie z danym problemem poradzić. Jeżeli samodzielne rozwiązanie problemu przerasta jej możliwości, zadaniem instancji wyższej jest udzielenie jej wsparcia. Natomiast w sytuacji, gdy instancja niższa nie może zrealizować zadania nawet przy wsparciu instancji wyższej, zadanie powinno zostać wykonane przez tę ostatnią. Przykłady instancji niższej i wyższej stanowią mogą organizacja pozarządowa i gmina, gmina i rząd, itp.

Obywatelska polityka społeczna jest więc systemem zdecentralizowanym. Zasadniczej zmianie ulega w nim rola państwa. Rezygnuje ono z bezpośredniej realizacji zadań na wszystkich etapach prowadzenia polityki społecznej – od diagnozy i planowania do dostarczania dóbr i usług. W zamian przyjmuje ono rolę koordynatora systemu, nadzorcy kontrolującego zgodność podejmowanych działań z istniejącym prawem oraz gwaranta realizacji przysługujących jednostkom praw w sytuacji, gdy instancje niższe nie są w stanie temu podołać.

Odmienna rola państwa w opisywanym systemie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia w obrębie administracji publicznej istotnych zmian strukturalnych. Przede wszystkim powstaje potrzeba wprowadzenia na każdym szczeblu decyzyjnym rozwiązań

instytucjonalnych umożliwiających zlecenie wykonania zadań różnorodnym podmiotom. Przykład takiego rozwiązania stanowi procedura kontraktacji wykonania zadania. Ponadto należy stworzyć sprawne mechanizmy diagnozy i nadzoru, tak aby możliwa była kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów i stopnia realizacji przysługujących jednostkom praw.

Z praktycznego punktu widzenia istotna jest jeszcze jedna uwaga. Delegowanie wykonania zadania do instancji niższej nie jest równoznaczne z brakiem finansowego zaangażowania państwa w jego realizację. Wynika to z zawartego w zasadzie pomocniczości stwierdzenia, iż instancja wyższa udziela instancji niższej wsparcia w sytuacji, gdy ta ostatnia nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić z realizacją zadania. Przykładowo, jeżeli utworzona przez członków społeczności lokalnej organizacja pozarządowa potrafi skutecznie rozwiązać problem nurtujący tę społeczność, a nie jest w stanie udźwignąć finansowania tej działalności, zadaniem administracji publicznej jest udzielenie jej pomocy.

Oparcie organizacji polityki społecznej na zasadzie pomocniczości, decydujące o jej zdecentralizowanym charakterze, ma stanowić podstawę stworzenia mechanizmów wykorzystujących, obok potencjału sektora publicznego, również potencjał społeczeństwa w procesie realizacji zadań społecznych. Abstrahuje się tu od ideologicznego w dużej mierze sporu, czy zadania społeczne lepiej wykonują organizacje społeczne czy podmioty publiczne. Obywatelska polityka społeczna próbuje wykorzystać predyspozycje i potencjał podmiotów należących do obu sektorów. Powyższe założenie nie wyklucza również udziału podmiotów sektora rynkowego w realizacji polityki społecznej, mogą one bowiem zostać dopuszczone do procedur przetargowych/konkursowych². Wydaje się zatem, że prezentowana koncepcja mieści się w nurcie „*welfare mix*” (Ascoli, Ranci 2002).

Założenie III. Obywatelska polityka społeczna współtworzy i wykorzystuje kapitał społeczny jako istotny zasób, umożliwiający realizację zadań społecznych w warunkach ograniczeń makroekonomicznych i zawężającego się tradycyjnego instrumentarium polityki społecznej.

Współczesne przemiany ekonomiczne oraz demograficzne sprawiają, iż politycy społeczni dysponują coraz mniejszą liczbą instrumentów regulacyjnych i środków finansowych. W związku z tym obywatelska polityka społeczna korzysta z dodatkowego zasobu, który może służyć realizacji zadań społecznych – kapitału społecznego.

Jak piszą Woolcock i Narayan, „podstawowa idea kapitału społecznego polega na tym, że (...) społeczności obdarzone różnorodnym potencjałem więzi społecznych i obywatelskich mają większe szanse, aby skutecznie stawić czoło ubóstwu i bezradności, rozwiązać konflikty i wykorzystać otwierające się przed nimi możliwości” (Putnam 2002, s. 6). Na jego znaczenie dla dobrobytu społeczeństw wskazują nie tylko teoretycy; Bank Światowy uznał wzmacnianie kapitału społecznego za jeden z najważniejszych środków poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w krajach rozwijających się (Kwiatkowski 2002). Rozwiązywanie problemów społecznych jedynie przy wykorzystaniu instrumentów instytucjonalnych i finansowych wiele razy okazało się bowiem nieefektywne, a na poziomie

² Postulowane kryterium wyboru wykonawcy zadania społecznego przedstawia założenie IV.

teoretycznym wydaje się ekonomicznie nieracjonalne. Nie sposób osiągnąć maksymalnej użyteczności rozwiązań polityki społecznej, jeśli nie korzysta się z istniejących zasobów w postaci wspólnotowych więzi między członkami społeczności lokalnych, grup społecznych czy też po prostu między współobywatelami. Więzy, które tworzą zaufanie społeczne i prowadzą do powstania norm wzajemności, co z kolei sprzyja obywatelskiej aktywności i wspólnemu rozwiązywaniu problemów trapiących jednostki i lokalne społeczności.

Realizacja opisywanego tu założenia może iść w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich, to aktywizacja obecnego poziomu kapitału społecznego danej wspólnoty lub społeczeństwa. Kapitał społeczny zasadniczo istnieje niezależnie od państwa, może ono jednakże tworzyć mechanizmy angażujące ten zasób do realizacji zadań społecznych. Przykładem takiego działania jest tworzenie infrastruktury centrów wolontariatu bądź też ośrodków stanowiących centrum życia społecznego wspólnot lokalnych. Drugi kierunek, to wytwarzanie dodatkowego kapitału społecznego. Powstaje on przede wszystkim dzięki aktywności jednostek w stowarzyszeniach i innych podmiotach społeczeństwa obywatelskiego, ale zależy również w pewnym stopniu od charakteru i sposobu funkcjonowania państwa – im bardziej jest ono demokratyczne, im szerszy zakres praw obywatelskich i politycznych zapewnia, a także im bardziej przejrzyste i uczciwe są jego struktury, tym wyższy jest ogólny poziom zaufania, a co tym idzie, kapitału społecznego. Opierając się na tych wnioskach, obywatelska polityka społeczna tworzy instytucjonalne mechanizmy wspierające działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, strukturę administracji publicznej organizuje zaś, posiłkując się kryterium przejrzystości i otwartości na współpracę z obywatelami.

Powyższe rozważania należy opatrzyć zastrzeżeniem, iż podkreślenie znaczenia kapitału społecznego jako zasobu polityki społecznej nie oznacza umniejszania roli zasobów tradycyjnych – instrumentów finansowych, prawnych czy też infrastruktury społecznej. Wszystkie te zasoby stanowią centralną część instrumentarium każdej koncepcji polityki społecznej.

Założenie IV. W obywatelskiej polityce społecznej podstawowe kryterium wyboru podmiotu wykonującego zadanie społeczne stanowi określenie bezpośrednich oraz pośrednich rezultatów wynikających z jego realizacji przez poszczególne podmioty, w przypadku zaś zbliżonej oceny tych rezultatów preferuje się podmiot społeczny.

W niektórych obszarach przedmiotowych polskiej polityki społecznej stosuje się obecnie procedurę kontraktacji usług oraz inne mechanizmy wyłaniania wykonawcy zadania społecznego. Należy jednakże podkreślić, iż ich zalety ujawniają się wtedy, gdy największe znaczenie przywiązuje się nie do samego mechanizmu, lecz do prawidłowego określenia kryterium wyboru wykonawcy zadania.

Powszechnie stosowanym kryterium wyboru wykonawcy w tego rodzaju rozwiązaniach jest oferowana przez niego cena. Jest to kryterium najprostsze, a jednocześnie korzystne z punktu widzenia krótkookresowej polityki budżetowej. Tymczasem w długim okresie jedynym racjonalnym kryterium wyboru wykonawcy zadania społecznego wydaje się być określenie wszechstronnych, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, efektów wykonania zadania przez dany podmiot. Oprócz kosztu realizacji zadania, stanowiącego jeden z rezultatów bezpośrednich, należy wziąć pod uwagę między innymi pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne, wpływ działalności danego podmiotu na funkcjonowanie społeczności

lokalnej i poziom kapitału społecznego czy też stopień aktywizacji beneficjentów danego działania. Oczywiście tak wszechstronne określenie kryterium decyzyjnego sprawia, że jego stosowanie jest niezwykle skomplikowane. Jednakże tylko taka, złożona ocena wydaje się zapewniać racjonalny wybór wykonawcy zadania.

Preferencja dla podmiotu społecznego w przypadku takiej samej oceny potencjalnych rezultatów wykonania zadania przez różne podmioty wynika z przekonania, iż rozwiązanie takie dodatkowo służy budowaniu kapitału społecznego.

Powyższe założenia stanowią oczywiście jedynie bardzo ogólne ramy polityki społecznej, dopuszczając szeroki zakres zróżnicowanych rozwiązań szczegółowych oraz pozostawiając otwarte pytanie o priorytetowe wartości i zadania tejże polityki. Jak już wspomniano, przesłankę dla takiego podejścia stanowi chęć przeniesienia ciężaru dyskusji nad modelami polityki społecznej z obszaru ideologii na pole sposobów jej realizacji.

Bibliografia

- Ascoli, U., Ranci, C. (red.) (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. i in. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.
- Kamiński, S. (2005), „Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP”, niepublikowana praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
- Kwiatkowski, M. (2002), *Zasoby demokracji w świetle sporów o kapitał społeczny*, „Colloquia Communia”, nr 2.
- Leś, E., Nałęcz, S. (2001), *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Powell, W., Clemens, E. (red.) (1998), *Introduction*, (w:) W. Powell, E. Clemens (red.), *Private Action and the Public Good*, Yale University Press, New Haven & London.
- Putnam, R.D. (red.) (2002), *Democracies In Flux. The Evolution of social capital in contemporary society*, Oxford University Press, New York.
- Rymsza, M. (1998), *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, TEPIS, Warszawa.
- Szumlicz, T. (1994), *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa.

In quest for the model of civic social policy

The aim of the article is to present one of the possible models of social policy – civic social policy. The author argues that traditional models such as those proposed by Esping-Andersen are based on the ideological criteria, which makes it difficult to accept one of them by all political parties. Therefore, the solution is to create model which concerns ways of accomplishment of social policy rather than ideology.

Presenting the concept of civic social policy, the author argues that not only government, but also citizens and companies should be responsible for social and economic life. The subsidiarity should be the main rule organizing the social policy. The social capital can be used to accomplish some social tasks. When choosing the contractor of social tasks, price should not be the only criteria, but direct and indirect results rather.