

Jerzy Krzyszkowski

*Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki*

Rola kapitału społecznego w pluralistycznym społeczeństwie opiekuńczym¹

Decentralizacja i pluralizm

Teoretycy i praktycy welfare state w Polsce i na świecie wskazują zgodnie na obserwowaną od przynajmniej kilkunastu lat tendencję decentralizacji w polityce społecznej w Europie.

Od narodzin polityki społecznej w Niemczech i w Wielkiej Brytanii w końcu XIX wieku aż po kryzys energetyczny lat 70. XX wieku polityka społeczna w Europie była funkcją globalnej polityki scentralizowanego państwa. Centralny ośrodek decyzyjny określał zawsze założenia, reguły i sposoby realizacji polityki społecznej obowiązujące na całym obszarze danego państwa. Podobna sytuacja scentralizowanej polityki społecznej istniała w USA od 1935 roku (tj. od wprowadzenia New Dealu) po początek lat 70., tj. przyjęcie tzw. strategii nowego federalizmu przez administrację Richarda Nixona.

Odejście od modelu centralistycznego na rzecz decentralizacji było rezultatem działania trzech rodzajów czynników (Breguła 1997):

- 1) ekonomiczno-doktrynalnych
- 2) społeczno-politycznych,
- 3) kulturalno-świadomościowych.

¹ Prezentowanie opracowanie stanowiło fragment referatu przedstawionego w czasie konferencji *Spoleczności lokalne wobec perspektyw integracji ze strukturami europejskimi*, listopad 2000, Płock

Czynniki ekonomiczno-doktrynalne związane są z zakwestionowaniem doktryny ekonomicznej interwencjonizmu państwowego Johna Maynarda Keynesa w wyniku kryzysu gospodarczego lat siedemdziesiątych. Towarzyszył mu renesans liberalizmu ekonomicznego z silną orientacją monetarystyczno-rynkową, która stała się ideologią prawicy (M.Thatcher, R.Reagan) realizującej scenariusz ograniczania, redukcji (*retrenchment*) państwa opiekuńczego. Uwarunkowania społeczne, tj. opór społeczny, wzrost bezrobocia, starzenie się społeczeństw, itp. wywołały jednak tzw. paradoks thatcheryzmu, tj. konieczność utrzymania wydatków na pomoc społeczną oraz pośredniej formy interwencjonizmu państwowego.

Kryzysowi państwa opiekuńczego oraz polityce *retrenchmentu* towarzyszył, jak pisze Damian Breguła, zmierzch ideologii industrializacji zastępowanej ekologią społeczną oraz renesans idei lokalizmu w sferze politycznej i ekonomicznej. Umożliwiło to stworzenie podstaw nowej polityki społecznej realizowanej na szczeblu lokalnym, ale wspieranej finansowo przez centrum w postaci dotacji. Państwo zachowało funkcję prognostyczną, kontrolną i korekcyjną.

Omówione dotąd czynniki (ekonomiczne, doktrynalne, polityczne i społeczne) były niejako wtórne wobec kulturalno-świadomościowego komponentu myślenia lokalistycznego, mającego swe źródła w filozoficznych rozważaniach o podmiotowości jednostki, roli rodziny jako pierwotnego układu kulturowego. Początków tego typu refleksji szukać można już u filozofów greckich, np. u Arystotelesa.

Abstrahując od przekraczających ramy tego opracowania rozważań nad przyczynami i uwarunkowaniami decentralizacji polityki społecznej jest ona dziś faktem tak w Europie, jak i w Ameryce. Towarzyszy jej w obszarze państwa opiekuńczego tzw. pluralizm opiekuńczy (*welfare pluralism*), określane również jako mieszana gospodarka w obszarze pomocy społecznej (*mixed economy of welfare*). Początki tej tendencji sięgają lat 70. i publikacji w Wielkiej Brytanii w 1978 roku raportu Wolfendena *The Future of Voluntary Organisations*, w którym zalecano zwiększanie udziału organizacji pozarządowych w dostarczaniu usług klientom pomocy społecznej (Gilbert 2000: 411). Pluralizm w pomocy społecznej oznacza równoprawny udział 4 podmiotów: rządowego, pozarządowego, prywatnego i nieformalnego (rodzina, przyjaciele) na rynku usług socjalnych państwa opiekuńczego. Jak trafnie wskazują Kvist i Torfing – przyjęcie zasady pluralizmu w pomocy społecznej ma u podstaw założenie, że samo państwo nie jest w stanie skutecznie rozwiązać problemów społecznych, a nawet może je powiększać (s. 417). Temu przekonaniu towarzyszą inne założenia, które analizuje Neil Gilbert. Pierwsze z nich głosi, że zwiększenie udziału innych podmiotów niż publiczne (państwowe) zwiększa efektywność produkcji i dystrybucji usług socjalnych. Zakłada się, że konkurencja między podmiotami na rynku socjalnym zwiększa ich efektywność i przeciwstawia pluralizm wadom monopolistycznego, biurokratyzowanego, a więc marnotrawnego systemu pomocy publicznej. Mieszana gospodarka w pomocy społecznej nie oznacza jednak sytuacji, w której rynek socjalny można porównać z rynkiem gospodarczym. Kupowanie przez państwo w imieniu klienta pomocy społecznej prywatnych czy pozarządowych usług socjalnych nie wymaga dyscypliny rynkowej, jaka obowiązuje w gospodarce, a może zwiększyć koszty

przez pośrednictwo, tj. obsługę kontraktu i nadzór nad jego realizacją i obniżyć jakość (prywatni dostawcy mogą na jakości oszczędzać). Brak dotąd jednoznacznych danych empirycznych, twierdzi Neil Gilbert, który z dostawców usług – publiczny, pozarządowy czy prywatny, jest najefektywniejszy.

Drugie z popularnych przekonań zakłada, że władze lokalne lepiej zaspokajają potrzeby socjalne obywateli, ponieważ będąc bliżej klientów lepiej ich znają, a lokalne placówki pomocy są mniej zbiurokratyzowane. Doświadczenie uczy jednak, że władze lokalne są często bardziej rygorystyczne wobec potrzebujących niż władze centralne, działając w interesie lokalnej większości kosztem upośledzonej mniejszości. J.Z. Muller podaje przykład, że na duży wzrost korzystających z pomocy społecznej w latach 70. w USA jako pierwsze zareagowały władze samorządowe, które działaniami administracyjnymi ograniczyły liczbę osób korzystających z opieki społecznej. Lokalne kreowanie polityki społecznej może więc prowadzić często do mniejszego, a na pewno nierównego dostępu do środków pomocowych i nierównej dystrybucji pomocy w różnych regionach, a także (jak uczy polskie doświadczenie) lokalna polityka społeczna, choć finansowana z budżetu centralnego, może być sprzeczna z polityką centrum, gdy władza centralna realizuje inny program polityczny niż administracja lokalna.

Trzecie z założeń, które krytycznie analizuje Neil Gilbert, dotyczy pozytywnych wartości kontraktowania przez lokalne, publiczne ośrodki pomocy społecznej usług socjalnych u organizacji pozarządowych powstałych oddolnie w społecznościach lokalnych (*grassroots community-based organizations*). Jak twierdzą zwolennicy takich działań, zapewniają one bardziej efektywne zaspokojenie potrzeb klientów pomocy przez swoją bliskość, legitymują działania państwa opiekuńczego i pozwalają na odbudowę społeczeństwa obywatelskiego. Fakt, że tego typu lokalne organizacje pozarządowe są bliżej klientów niż pracownicy publicznego, zbiurokratyzowanego systemu pomocy pozwala na bardziej osobiste, wrażliwe na specyfikę lokalną działania nie oznacza jeszcze ich większej efektywności, a impersonalność dużych, biurokratycznych organizacji gwarantuje wolność klienta, brak arbitralności w działaniach na rzecz potrzebującego pomocy.

Przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie pod adresem pluralizmu w pomocy społecznej wysuwają jego krytycy, model mieszanej gospodarki socjalnej stał się faktem, o czym świadczyć mogą **modele organizacji pomocy społecznej w Europie** skonstruowane przez włoskich badaczy w oparciu o dwa kryteria, tj. rolę trzeciego sektora w pomocy społecznej oraz kryterium państwowego finansowania usług świadczonych przez organizacje pozarządowe (Ranci, Ascoli 2000: 8). Typologia, jaką można stworzyć przy użyciu tych kryteriów pozwala na wyróżnienie 4 modeli.

W pierwszym z nich – **modelu subsydiarnym**, państwo pokrywa większość kosztów usług kupowanych od organizacji pozarządowych, które są z kolei głównym, dostawcą usług. Czołowym przedstawicielem tego typu organizacji pomocy są Niemcy, gdzie ponad 60% zatrudnionych w służbach społecznych stanowią pracownicy trzeciego sektora, a państwo w 2/3 (65%) pokrywa koszty usług. W tym modelu sektor prywatny jest niemal nieobecny.

Drugim z modeli jest **model dominacji trzeciego sektora**, w którym organizacje pozarządowe dostarczają, podobnie jak w poprzednim typie, większość usług socjalnych, ale przy jedynie częściowym finansowaniu usług socjalnych ze strony państwa. Takie rozwiązania można znaleźć we Francji i w Wielkiej Brytanii w dziedzinie pomocy dzieciom oraz we Włoszech w pomocy zamkniętej, a w Hiszpanii w opiece nad niepełnosprawnymi. Dominacja trzeciego sektora oraz udział państwa ma w tych krajach przyczyny historyczne i religijne. W opisywanym modelu w wymienionych obszarach organizacje prywatne jedynie odgrywają marginalną rolę.

W trzecim typie, w przeciwieństwie do poprzedniego, **dominuje państwo**, tzn. publiczne podmioty w pewnych obszarach realizują usługi socjalne pozostawiając jedynie marginalną pozycję pomocy pozarządowej. Tak jest głównie w Norwegii, ale i we Francji, gdy analizujemy pomoc instytucjonalną.

Czwarty z typów został nazwany **modelem dominacji rynku** ze względu na znaczący udział rynku w niektórych rodzajach usług socjalnych. Taka sytuacja występuje w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, gdzie rynek zdominował pomoc zamkniętą. Tutaj także prywatyzacja oznacza mały udział państwa w finansowaniu świadczeń pomocowych.

Autorzy prezentowanej typologii słusznie wskazują na złożoną rolę trzeciego sektora we współczesnej polityce społecznej i pomocy społecznej. Tradycyjnie organizacje pozarządowe były postrzegane jako alternatywne dla państwa opiekuńczego (*welfare state*). Pozostawały najliczniejsze w liberalnych systemach rezydualnych o marginalnej roli państwa w pomocy społecznej (np. USA), a najrzadziej występowały w krajach skandynawskich, które najpełniej rozwinęły państwo opiekuńcze.

Nowe dane o udziale trzeciego sektora w pomocy społecznej i poziomie finansowania ich działalności przez państwo wskazują na istotną zmianę w tym względzie. Pomoc państwa w Europie i USA wyraźnie przyczyniła się do wzrostu trzeciego sektora w tych krajach. Trzeci sektor rozwinął się tam często dzięki państwu, a nie w opozycji do niego. Najlepiej ilustrują to dane o udziale państwa w dochodach organizacji pozarządowych. Wynosi on w Niemczech 65%, we Francji 58%, we Włoszech 57%, w USA 51% (Ranci, Ascoli 2000: 9). Ta sytuacja, jak dowodzą rezultaty badań, wywołała częściową utratę autonomii przez organizacje pozarządowe i ich biurokratyzację w wyniku kooperacji z publicznym sektorem pomocy, ale pozwoliła również na realizację przez trzeci sektor wielu funkcji w obszarze pomocy społecznej. Należą do nich niewątpliwie antycypacja potrzeb, większe zróżnicowanie oferty usług, funkcje innowacyjne, wprowadzanie nowych form pomocy itp.

Najciekawsze, ale i najtrudniejsze w ocenie są relacje między trzecim sektorem a państwem. Teoretycznie jest to partnerstwo oparte na podziale zadań – państwo płaci i nadzoruje, zaś organizacja pozarządowa dostarcza usługi i ponosi odpowiedzialność.

Badania praktyki wskazują jednak, że w wielu krajach organizacje pozarządowe zdobyły uprzywilejowaną pozycję jako monopolisci świadczeń oraz uzyskały duży wpływ na decyzje dotyczące polityki społecznej i pomocy społecznej (Lewis 1998). Dla zwolenników trzeciego sektora, stanowiącego ich zdaniem emanację społeczeństwa obywatelskie-

go, status, jaki zdobyły NGO's, ich silna pozycja polityczna to gwarancja lepszej obrony interesów potrzebujących pomocy – tych, w których interesie organizacje pozarządowe powinny działać. Zdaniem wielu badaczy powiązania trzeciego sektora z państwem powodują jednak, że organizacje pozarządowe (*nongovernmental*) stały się organizacjami neorządowymi (*neogovernmental*), działającymi głównie w obronie własnych interesów i często dużych zysków. Zmieniły one swój charakter z grup konkurencyjnych (*competitive groups*) na grupy korporacyjne (*cooperative groups*) [Gilbert 2000: 419]. Nowa pozycja organizacji pozarządowych – gdzieś między państwem, rynkiem a rodziną – pozwala im na integrację działań różnych podmiotów pomocy społecznej, ale odbiera charakter reprezentacji interesów upośledzonych.

Kierunek przeobrażeń w sferze socjalnej wydaje się oczywisty – od państwa opiekuńczego do społeczeństwa opiekuńczego, od strategii bezpośrednich realizowanych przez publiczną pomoc społeczną do strategii aktywizujących na poziomie lokalnym. Kluczowym pojęciem dla budowy strategii aktywizujących do rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym jest koncepcja kapitału społecznego.

Koncepcja kapitału społecznego

Nauki ekonomiczne posługują się pojęciem *kapitał ludzki*. Oznacza ono:

„...zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawarty w każdym człowieku i społeczeństwie jako całości, określający zdolności do pracy, do adaptacji, do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań. Zasób ten nie jest dany przez genetyczne właściwości danej populacji, ale można go powiększać za pomocą inwestycji w człowieka” (Encyklopedia PWN 1995).

Pojęcie kapitału ludzkiego pojawiło się po raz pierwszy w pracy *Bogactwo narodów* (1776) Adama Smitha. Tłumaczył on jakością pracowników różnicę w zarobkach osób o wysokich kwalifikacjach i pracowników niewykwalifikowanych. Wysokie płace najlepiej wykształconych są rekompensowane ich wyższą produktywnością.

W socjologii zainteresowanie kapitałem wiąże się z analizami społeczno-kulturowych czynników wpływających na rozwój ekonomiczny, które prowadzili między innymi Karol Marks, Emil Durkheim, Thorstein Veblen czy Max Weber. Pierwszymi, którzy użyli pojęcia kapitału społecznego, byli jednak badacze amerykańscy, tj. reformator szkolny w zachodniej Wirginii L.F. Hanifan (1916) oraz badaczka planowania miejskiego Jane Jacobs (1960) [Winter 2000: 1].

Pełny rozwój koncepcji kapitału społecznego przyniosły lata 80., kiedy pojęciem tym zainteresowali się dwaj wybitni socjologowie współcześni, tj. Pierre Bourdieu w Europie i James Coleman w USA.

Zdaniem tego pierwszego, kapitał występuje w trzech postaciach (Winter 2000: 2):

- 1) kapitał ekonomiczny, który jest zamieniany na pieniądze i może być zinstytucjonalizowany w formie praw własności;
- 2) kapitał kulturowy, który jest zamieniany (pod pewnymi warunkami) na kapitał ekonomiczny i może być zinstytucjonalizowany w formie kwalifikacji edukacyjnych;

3) kapitał społeczny tworzony ze stosunków, zobowiązań, więzi społecznych, który jest zamieniany (pod pewnymi warunkami) na kapitał ekonomiczny i może być zinstytucjonalizowany jako dobre imię, nazwisko rodowe, tytuł szlachecki.

Pierre Bourdieu definiuje kapitał społeczny jako agregat aktualnych lub potencjalnych zasobów związanych z uczestnictwem w grupie, która daje swym członkom wsparcie zbiorowo posiadanego kapitału. Kluczowa dla tej koncepcji jest sieć społeczna, która daje dostęp do zasobów grupowych. Kapitał społeczny nie jest czymś danym, ale musi być wypracowany, jest bowiem produktem indywidualnych lub zbiorowych strategii inwestycyjnych, które są mniej lub bardziej świadomie nakierowane na ustanowienie lub reprodukcję użytecznych stosunków społecznych. Szczególnie zainteresowanie wzbudziła u badacza francuskiego analiza zachowań jednostki w społeczeństwie kapitalistycznym dla powiększenia swych zasobów kapitału ekonomicznego. Dla realizacji tego celu jednostka wykorzystuje tak kapitał społeczny, jak i kulturowy w sposób instrumentalny jako środki do poprawy własnej sytuacji ekonomicznej.

Nieco odmienną wizję kapitału społecznego stworzył socjolog amerykański James Coleman (Hjerpe, Kajanoja 2000: 4). Podobnie jak Bourdieu Coleman widzi miejsce kapitału społecznego w zasobach istniejących w strukturze społecznej a użytych dla osiągnięcia celów indywidualnych. Dla Colemana zasoby kapitału społecznego to wzajemne zobowiązania i oczekiwania, kanały informacyjne, normy i sankcje, które zawarte są w stosunkach międzyludzkich. W swoich badaniach analizował środowisko rodzinne oraz społeczność lokalną szukając w nich przyczyn niepowodzeń szkolnych. W środowisku rodzinnym wyróżnił kapitał finansowy, tj. ekonomiczne możliwości rodziny kształcenia swych dzieci, kapitał ludzki, określając tym terminem poziom wykształcenia rodziców oraz kapitał społeczny, przez który rozumiał bliskość interakcji w rodzinie oraz stabilność, spójność środowiska lokalnego domu i szkoły.

Trzecim spośród najbardziej znanych badaczy kapitału społecznego jest amerykański politolog Robert D. Putnam, który użył pojęcia kapitału społecznego w badaniach reformy administracyjnej we Włoszech przeprowadzonej w 1970 roku. Badanie udowodniło, że znaczący wpływ na powodzenie reform i rozwój gospodarczy ma aktywne społeczeństwo obywatelskie, zaufanie i sieć obywatelskich powiązań, które wydają się ważniejsze niż regulacje i gwarancje prawne. Tworzą one (jak pisze Andrzej Rychard w posłowie do polskiego wydania książki Roberta D. Putnama) społeczny kapitał, który stabilizuje system społeczny (Rychard 1995, w: Putnam 1995). Dla autora *Demokracji w działaniu*, podobnie jak dla Bourdieu i Colemana, kapitał społeczny to zaufanie, normy i sieci stosunków społecznych, które ułatwiają współpracę dla wzajemnych korzyści. To, co różni Putnama od omawianych wcześniej autorów, to szerszy zakres analizy. Wyróżnia on mianowicie 6 wymiarów kapitału społecznego (Winter 2000:4):

1) stopień formalizacji – mogą występować tak formalne, np. NGO's, jak i nieformalne (np. rodzina) typy zaangażowania obywatelskiego;

2) cel – niektóre instytucje są zorientowane na cel publiczny (stowarzyszenie) a inne, nastawione na cele prywatne (rodzina);

3) więzi – więzi zaufania i wzajemności mogą łączyć, ponad podziałami społecznymi,

ludzi należących do tych samych grup etnicznych, czy też osoby o podobnych poglądach;

4) bezpośredniość – zaufanie może wypływać z bezpośrednich kontaktów twarzą w twarz lub być oparte na rzeczowych, anonimowych więziach;

5) intensywność – kapitał społeczny może być budowany w oparciu o trwałe, intensywne sieci kontaktów lub o słabe jednorazowe kontakty powstałe np. w czasie wspólnego wolontariatu;

6) społeczna lokalizacja – kapitał społeczny może powstać w oparciu o więzi sąsiedzstwa, jak i wśród grup dyskusyjnych w Internecie.

Kolejny autor, który rozwinął koncepcję kapitału społecznego, to autor *Końca historii* – Francis Fukuyama. W 1995 roku opublikował on książkę *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* poświęconą analizie wpływu kultury na sukcesy gospodarcze społeczeństw. Fukuyama za najważniejszą cechę kulturową przesądzającą o powodzeniu gospodarczym uznał zaufanie między ludźmi i podmiotami gospodarczymi. Jego zdaniem:

„Kapitał społeczny jest zdolnością wynikającą z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństwa lub jego części. Kapitał ten może być cechą najmniejszej i najbardziej podstawowej grupy społecznej jaką jest rodzina, można go także rozpatrywać w skali całego narodu lub w obrębie wszystkich grup pośrednich. Kapitał społeczny różni się od innych form kapitału ludzkiego tym, że jest tworzony i przekazywany za pośrednictwem mechanizmów kulturowych: religii, tradycji, historycznego nawyku” (Fukuyama 1997).

Oznacza to, że kapitał społeczny jest oparty na występowaniu cech społecznych, nie zaś indywidualnych. Kapitał społeczny jest niejednakowy w różnych społeczeństwach. Społeczeństwa mogą budować i tracić kapitał społeczny. Głównymi posiadaczami kapitału społecznego są współcześnie, zdaniem Francis Fukuyamy, Niemcy i Japonia jako kraje zorientowane na grupę, natomiast nadmiar indywidualizmu w USA zagraża społeczeństwu amerykańskiemu. Podobnie zagrożona jest pozycja Chin i Włoch jako społeczeństw familistycznych, w których rzadko rozwijają się silne organizacje dobrowolne, ponieważ jednostki niespokrewnione nie mają podstaw do wzajemnego zaufania. W tych krajach rozwój dużych przedsiębiorstw wymaga interwencji państwa w postaci subsydiów lub nawet bezpośredniego przejęcia firmy na własność skarbu państwa. Ciekawa w tym kontekście, choć, jak się wydaje, dość powierzchowna, jest charakterystyka krajów naszego regionu. Jak pisze Francis Fukuyama, jednym z największych problemów państw byłego bloku komunistycznego jest to, że próbowały one wprowadzić demokratyczne instytucje polityczne bez sprawnie działającej gospodarki kapitalistycznej. Oceniając nasze kraje jako społeczeństwa o niskiej ilości kapitału społecznego na skutek demontażu niezależnego społeczeństwa obywatelskiego przez państwo totalitarne, widzi w nich głównie grupy o charakterze rodzinnym lub etnicznym, albo organizacje o charakterze mafijnym jako jedyne spójne elementy struktury społecznej.

Dotychczasowe rozważania, mające w swym założeniu stanowić krótki przegląd koncepcji kapitału społecznego, wskazują na dużą różnorodność w jego ujmowaniu wśród zagranicznych autorów.

Kapitał społeczny w reformie państwa opiekuńczego (przykład Australii)

Koncepcja kapitału społecznego stała się ostatnio kluczowym elementem reformy państwa opiekuńczego w Australii. Australia jest krajem, który Gosta Esping-Andersen, autor wydanej przed 10 laty słynnej książki *Three Worlds of Welfare Capitalism*, przypisał do grupy krajów o silnie liberalnym modelu polityki społecznej. W tej grupie obok Australii znalazły się także Kanada, Japonia, Szwajcaria i USA. Jako tzw. opiekuńcze reżimy liberalne uznano kraje, w których dominują świadczenia o charakterze pomocy społecznej przysługujące głównie osobom o niskich dochodach. Polityka społeczna ma tu charakter selektywny, świadczenia są bardzo ograniczone, a państwo odwołuje się do naturalnego systemu pomocy (rodzina, przyjaciele) lub organizacji charytatywnych. Australia, była kolonia brytyjska, została obok Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii zaliczona do krajów o tradycji rządów laburzystowskich oraz krajów o tradycji protestanckiej z silną etyką pracy i stygmatyzacją osób korzystających z opieki społecznej. Wpływ wzorów brytyjskich w sferze polityki społecznej jest widoczny w wielu rozwiązaniach. Polityka społeczna zawsze była realizowana przez rząd federalny i zapewniała zabezpieczenie społeczne w postaci rent, emerytur i zasiłków (dla samotnych rodziców, dla bezrobotnych, macierzyńskich) oraz ubezpieczeń chorobowych dla wszystkich obywateli. Opieka zdrowotna i szkolnictwo szczebla podstawowego i średniego są bezpłatne.

Kryzys państwa opiekuńczego przyniósł w krajach liberalnych strategię deregulacji, tj. zwiększenie swobody pracodawców w zakresie określania wysokości płac i warunków pracy oraz zwiększenie selektywności pomocy, pogorszenie poziomu świadczeń oraz uzależnienie prawa do pomocy od określonych zachowań, itp.

Oprócz polityki deregulacji rząd Australii próbuje obecnie reformować swoje państwo opiekuńcze. Analizy prowadzone w 1999 roku na zlecenie władz federalnych wskazały na negatywne gospodarcze, społeczne i demograficzne zmiany, jakie zachodzą w tym kraju w ostatnich latach (Stone 2000). Maleje zatrudnienie mężczyzn, dotychczas głównych żywicieli rodzin, a zwiększa się udział kobiet na rynku pracy. Rośnie liczba długotrwale bezrobotnych oraz innych osób korzystających ze świadczeń socjalnych. Zdaniem autorów raportów rządowych długotrwała zależność od pomocy społecznej (*long-term dependency*) wywołuje erozję kwalifikacji pracowniczych, pauperyzację, utratę zdrowia oraz marginalizację społeczną. W tej sytuacji postulowana jest reforma *welfare state*, która ma na celu:

1) określenie sposobów reorganizacji państwa opiekuńczego, tak aby mogło ono zapobiegać problemom społecznym, które powodują, że ludzie muszą korzystać z pomocy społecznej;

2) określenie sposobów uniezależnienia, usamodzielnienia się klientów pomocy społecznej, ich powrotu na rynek pracy i do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Szczegółowe zasady reformy zostały określone w tzw. raporcie McClure'a, w którym znalazło się 5 głównych działań (s. 5):

- 1) indywidualizacja usług pomocy społecznej,
- 2) prosty i adekwatny w stosunku do potrzeb system wspierania dochodów,

- 3) zasada wzajemności w systemie pomocy, tzn. aktywizacja klientów pomocy,
- 4) zmiany w systemie zasiłków,
- 5) partnerstwo społeczne – budowa potencjału społeczności lokalnej.

Efektom realizacji ww. zasad ma być połączenie zalet kolektywizmu z indywidualną odpowiedzialnością. Ostatnia z zasad, tj. partnerstwo społeczne dla budowy potencjału społeczności lokalnej, odnosi się bezpośrednio do koncepcji kapitału społecznego, bowiem budowa potencjału społeczności lokalnej została zdefiniowana w raporcie McClure'a jako:

„... proces akumulacji ludzkiego, finansowego i społecznego kapitału wewnątrz upośledzonych (*disadvantaged*) społeczności lokalnych” (s.45).

Dla osiągnięcia tak określonego celu winno być, zdaniem władz, tworzone partnerstwo, koalicja władz, biznesu i przedstawicieli społeczności lokalnych, w tym szczególnie rodzin. Kierunek działania określa najlepiej nazwa przyjętej strategii – „Strategia na rzecz silniejszych rodzin i społeczności lokalnych”. Silne rodziny wesprą słabe społeczności lokalne i odwrotnie, a wszystko to dla tworzenia lokalnych rozwiązań lokalnych problemów pod kierunkiem miejscowych liderów, siłami miejscowych ochotników, wolontariuszy. Nieformalne sieci społeczne ochotników rozwiązujące swoje lokalne problemy winny być wsparte przez politykę decentralizacji w pomocy społecznej. Demontaż dotąd scentralizowanego państwa opiekuńczego odbywa się pod hasłami umożliwienia odbudowy kapitału społecznego na poziomie lokalnym przez redukcję udziału państwa. W ten sposób rzekomy przerost państwa opiekuńczego czyni się odpowiedzialnym za ograniczenie społeczeństwa obywatelskiego, zmniejszenie zasobów kapitału społecznego. Realizacja działań w tym kierunku zawiera takie elementy jak:

- przeniesienie na władze lokalne pełnej odpowiedzialności za pomoc społeczną,
- dostarczanie usług socjalnych przez organizacje pozarządowe działające na zasadzie kontraktu z władzami lokalnymi,
- ograniczenie rent inwalidzkich i zasiłków dla samotnych matek.

Obserwatorzy tego procesu wskazują, że praktyka odbiega od założeń, bo w przetargach na dostarczanie usług socjalnych decyduje kryterium ekonomiczne, a nie kompetencja dostawców i ich lokalne usytuowanie (Alston 2000). W ten sposób podmiotem świadczącym pomoc stają się organizacje pozarządowe nie posiadające doświadczenia w tym zakresie oraz zlokalizowane daleko poza miejscem zamieszkania klientów, co przeczy idei budowy potencjału społeczności lokalnych poprzez użycie ich zasobów kapitału społecznego. Równocześnie decentralizacja wywołała sytuację zróżnicowania ilości i jakości usług w różnych rejonach kraju, niezdrową konkurencję o zamówienia wśród dostawców faworyzując duże, rynkowe organizacje działające dla zysku, i powodując wzrost biurokracji. Nie udało się natomiast, zdaniem australijskich badaczy, poprawić obsługi czy wzmocnić pozycji odbiorców usług. Decentralizacja pomocy społecznej i przekazanie ich organizacjom pozarządowym zamiast zmodernizować usługi i odbudować kapitał społeczny stały się w praktyce formą wycofania się państwa ze swoich zobowiązań, obniżenia wydatków na cele socjalne, zmniejszenia świadczeń i przeniesienia odpowiedzialności i kosztów pomocy społecznej na poziom lokalny i trzeci sektor. Same organizacje po-

zarządowe zaczęły konkurować o zamówienia publiczne, szukając oszczędności w kosztach pracy personelu oraz kierując się w swych działaniach regułami rynku, a nie potrzebami klientów. Szczególnie ciężka sytuacja występuje w rejonach wiejskich, gdzie po wycofaniu się publicznego systemu pomocy społecznej brak jakiegokolwiek pomocy, ponieważ dla trzeciego sektora są to obszary mało atrakcyjne lub technicznie trudne w obsłudze. Nawet jednak tam, gdzie działają organizacje pozarządowe, nie jest możliwe pełne przejęcie opieki socjalnej dotąd sprawowanej przez państwo, szczególnie gdy wzrasta popyt na pomoc. Komentując tę sytuację, Margaret Alston stwierdza, że o ile polityka decentralizacyjna prawicowego rządu odniosła sukces, to budowa kapitału społecznego, na którym miano oprzeć pomoc potrzebującym przyniosła niepowodzenie. Organizacje pozarządowe i społeczności lokalne okazały się niedostatecznie wyposażone w zasoby umożliwiające skuteczne działanie, a władze centralne wycofały się z centralnego planowania i finansowania wsparcia pomocy społecznej na szczeblu lokalnym. W świetle tych doświadczeń stałe i konsekwentne zaangażowanie państwa w sferę socjalną wydaje się niezbędne dla budowy kapitału społecznego we wspólnotach lokalnych, a kontraktting i menedżeryzm w pomocy społecznej powinny być zastąpione rzeczywistym partnerstwem wszystkich uczestników działań w tym obszarze (Alston 2000).

Zagraniczne doświadczenia z kapitałem społecznym a sprawa polska

Celem prezentowanego opracowania była analiza niezwykle popularnej obecnie koncepcji kapitału społecznego i użyteczności tego pojęcia w reformie państwa opiekuńczego.

Głównymi tendencjami w polityce społecznej doby globalizacji jest decentralizacja i pluralizm rozumiane jako przeniesienie odpowiedzialności za sprawy społeczne na szczebel lokalny i wprowadzenie innych poza państwowym podmiotów na rynek usług socjalnych. O tym, że działania te występują również w Polsce świadczy wprowadzona 1 stycznia 1999 roku reforma administracyjna, która objęła swym zasięgiem publiczny system pomocy społecznej.

Reforma wprowadziła istotne zmiany i określiła nowe warunki działania publicznego systemu pomocy społecznej na szczeblu lokalnym. Stworzyła nowe szanse, ale i potencjalne zagrożenia dla organizacji pomocy potrzebującym. Szanse wynikające z założeń reformy to:

- 1) decentralizacja systemu,
- 2) „odresortowanie” służb społecznych,
- 3) wprowadzenie zasady subsydiarności, zgodnie z którą publiczny system powinien wspierać naturalne źródła pomocy, a nie je zastępować, gdy nie jest to konieczne.

Decentralizacja stwarza warunki lepszego rozpoznania potrzeb i większej indywidualizacji pomocy. Odresortowanie ma zapewnić większą integrację działań ludzi i służb na poziomie lokalnym. Zasada pomocniczości stwarza możliwości optymalnego wykorzystania sił społecznych tkwiących w środowisku lokalnym.

Praktyczna realizacja reformy napotyka jednak trudności i niesie ze sobą pewne zagrożenia. Wynikają one m.in. z:

- 1) niewystarczającego zabezpieczenia finansowego;
- 2) braku przepisów wykonawczych dla nowych zadań;
- 3) niskiego poziomu wiedzy i zrozumienia dla pomocy społecznej wśród lokalnych elit politycznych, który może utrudniać formowanie lokalnej społecznej polityki;
- 4) braku akceptacji społeczności lokalnych dla wielu działań pomocowych (np. protesty przy lokalizacji schronisk itp.);
- 5) braku warunków dla utworzenia jednolitego systemu obejmującego wszystkich partnerów samorządowej pomocy społecznej;
- 6) upolitycznienia stanowisk w pomocy społecznej.

W tej sytuacji obawy mogą budzić zalecenia wysuwane pod adresem pomocy społecznej ze strony niektórych przedstawicieli władzy centralnej. Symptomatyczny jest w kontekście tych rozważań artykuł Józefy Elizy Głowackiej, głównego specjalisty w Departamencie Rozwoju Społecznego Rządowego Centrum Studiów Strategicznych zatytułowany *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*. Uzasadniając potrzebę modyfikacji polskiego systemu pomocy społecznej rosnącymi kosztami oraz zwiększającą się liczbą osób całkowicie uzależnionych od opieki społecznej, autorka (Głowacka 1998: 15 i nast.) zaleca, żeby:

- 1) „lokalny system pomocy społecznej zaczął być wydatnie wspomagany siecią organizacji pozarządowych”, ponieważ „uzasadnione jest oczekiwanie, że z czasem znaczna część obecnych instytucji *non-profit* nabierze charakteru trwałego, wydatnie wspomagając sferę pomocy społecznej”;
- 2) „należy również uwzględnić możliwość ewentualnej prywatyzacji systemu pomocy, przynajmniej jego części”
- 3) „zgodnie z procesem decentralizacji (...) koszty pomocy społecznej będą w coraz większym stopniu ponoszone przez gminy”.

Łatwo zauważyć, że te zalecenia i rekomendacje wykazują podobieństwo do działań australijskiego rządu, choć nie mówi się tutaj o budowie kapitału społecznego. Należy żywić nadzieję, że realizacja zmian w polskim systemie pomocy społecznej będzie przebiegać lepiej niż w Australii.

Literatura

Alston M. (2000) „Social Capital in Rural Australia”, (maszynopis nieopublikowany).

Breguła D. (1997) *Polityka społeczna a lokalizm*, w: Borkowski T., Marcinkowski A., Oherow-Urbaniec (red.), *Polityka społeczna, rodzina, bezrobocie*, praca zbiorowa, Instytut Zarządzania Uniwersytet Jagielloński.

Fukuyama F. (1997) *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Gilbert N. (2000) *Welfare Pluralism and Social Policy*, w: Midgley J., Tracy M.B., Livermore M. (red.) *The Handbook of Social Policy*, Sage.

Głowacka J.E. (1998) *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*, w: „Praca i zabezpieczenie społeczne”, nr 6.

Hjerpe R., Kajanoja J. (2000) „Social Capital: The Missing Link in the Performance Measurement?”, maszynopis nieopublikowany.

Krzyszkowski J. (1998) *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Omega Praksis.

Lewis J. (1998) *Voluntary Organizations in New Partnership with Local Authorities: The Anatomy of Contract*, w: „Social Policy and Administration”, t. 28, nr 3.

Ranci C., Ascoli U. (2000) „The Mixed Economy of Welfare”, maszynopis nieopublikowany.

Rychard A. (1995) *Postowie. Niezwykła codzienność demokracji*, w: Putnam R.D., (1995) *Demokracja w działaniu*, Znak, Kraków.

Stone W. (2000) „Social Capital, Social Cohesion and Social Security”, maszynopis nieopublikowany.

Winter I. (2000) „Towards a Theorised Understanding of Family Life and Social Capital”, Australian Institute of Family Studies, Working Paper, April 2000.

Summary

The paper concentrates on some tendencies in contemporary social policy and social care that seem to be most important (ones) for welfare state transformation. Devolution is defined as a consequence of three different factors: economic ones, socio-political ones and cultural ones. Welfare pluralism started in Great Britain in the seventies as an alternative solution during welfare state crisis. As Kvist and Torfing stated that there is a hidden assumption connected with welfare pluralism, namely that welfare state itself can not only solve social problems but can create them as well. According to Neil Gilbert there are some other false assumptions about welfare pluralism that should be verified. Nonetheless mixed economy of welfare has become dominant model in Europe what show Italian authors Ranci and Ascoli in their typology. Last but not least tendency described in presented article is that of social capital. Social capital is a new intellectually stimulating not only theoretical concept (P.Bourdieu, J.Coleman, R.Putnam, etc.) but practical alternative for traditional social welfare as well (e.g. Australia).