

Stanisław Kamiński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WIELOSEKTOROWA POLITYKA SPOŁECZNA

Streszczenie: W artykule przedstawiono okoliczności powstania koncepcji oraz praktyki wielosektorowej polityki społecznej. Zaproponowano definicję tego pojęcia oraz opisano rozliczne konsekwencje przyjętej perspektywy badawczej. Treść artykułu uzupełnia podstawowa charakterystyka poszczególnych sektorów uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polityki społecznej.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, wielosektorowość, podmioty polityki społecznej.

1. Wstęp

Zagadnienie optymalnych ustrojowych ram życia społeczno-gospodarczego stanowi obszar nieustannego ścierania się różnorodnych poglądów, m.in. z zakresu filozofii, nauk politycznych oraz ekonomicznych. Różnorodne argumenty, powstałe na gruncie idei liberalizmu, konserwatyzmu, komunitaryzmu, teorii zarządzania publicznego i wielu innych, powracają w kolejnych debatach zarówno praktyków, jak też teoretyków zajmujących się definiowaniem roli państwa oraz innych podmiotów w tworzeniu ładu społecznego i gospodarczego. Jeden z wymiarów tego rodzaju debat dotyczy pożądanego kształtu polityki społecznej, w tym jej zakresu przedmiotowego oraz układu podmiotowego.

Generalnie rzecz biorąc, druga połowa XX wieku była okresem znacznego wzrostu zaangażowania państwa w realizację zadań społecznych. W Polsce i innych krajach zależnych od Związku Radzieckiego sytuacja taka była bezpośrednią konsekwencją przejęcia przez państwo kontroli nad życiem społecznym i gospodarczym. Z kolei w krajach zachodnich zrodziła się koncepcja *welfare state*, które to pojęcie jest w Polsce tłumaczone jako „państwo opiekuńcze” bądź też „państwo dobrobytu”. Władze tych krajów, dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego swym obywatelom, prowadziły rozbudowaną politykę społeczną i dokonywały, na różną skalę, redystrybucji oraz interwencji w mechanizmy wolnego rynku. Jak pisze Bauman, było to korzystne również dla podmiotów rynkowych, gdyż „zapewniając dobrą jakość wykształcenia, odpowiednią opiekę zdrowotną, godne warunki mieszkaniowe i zdrowe wyżywienie dzieciom z ubogich rodzin, gwarantowało ono kapitalistycznemu przemysłowi stały dopływ siły roboczej zdolnej do zatrudnienia – czego żadna

pojedyncza firma czy grupa firm zapewnić by nie mogła. [...] Państwo opiekuńcze utrzymywało »rezerwową armię pracowników« w stanie nieustannej gotowości do czynnej służby¹. Nie bez znaczenia dla wzrostu roli państwa w zaspokajaniu potrzeb ludności była również szeroka akceptacja podstawowych praw społecznych i ekonomicznych, która znalazła wyraz m.in. w zapisach Powszechnej deklaracji praw człowieka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 roku.

Ostatnia dekada XX wieku oraz pierwsze lata XXI stulecia przyniosły zasadnicze zmiany uwarunkowań polityki społecznej. Można wśród nich wymienić częstsze niż w okresie powojennym kryzysy gospodarcze, dotykający liczne kraje wzrost deficytu finansów publicznych, globalizację ograniczającą wpływ władz publicznych na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, jak również nabierające coraz większego znaczenia wyzwania demograficzne. Wszystkie te czynniki wpłynęły na fakt, iż w debacie publicznej pojawiło się pytanie o możliwość i zasadność samodzielnej realizacji przez państwo licznych zadań społecznych².

Wymienione okoliczności spowodowały stopniowy wzrost zainteresowania takimi koncepcjami polityki społecznej, które stwarzają możliwości ograniczenia kosztów i/lub wykorzystania dodatkowych zasobów w realizacji zadań społecznych. Jednym z kierunków poszukiwań okazała się debata nad układem podmiotowym polityki społecznej oraz możliwościami i zasadnością wykorzystania potencjału tkwiącego w organizacjach społecznych oraz przedsiębiorstwach.

2. Wieloetapowość a wielosektorowość polityki społecznej

Określenie „państwo opiekuńcze” doskonale ilustruje jedno z podstawowych założeń polityki społecznej XX wieku, które można sformułować następująco – państwo jest zarówno gwarantem, jak i dostarczycielem wielu usług społecznych. W tym ujęciu podmioty sektora publicznego wykonują wszystkie etapy kształtowania i realizacji polityki społecznej. Etapy te obejmują m.in.: określenie katalogu powszechnych usług i świadczeń społecznych, stworzenie prawnych ram ich udostępnienia, sformułowanie i wdrożenie mechanizmów finansowania, realizację poszczególnych zadań – świadczenie usług/udzielanie świadczeń, kontrolę stopnia i jakości realizacji sformułowanych zadań.

Zarówno obserwacja praktyki życia społeczno-gospodarczego, jak i dorobek nauk ekonomicznych i politycznych umożliwiają współcześnie ocenę pozytywnych i negatywnych konsekwencji zaangażowania publicznych i niepublicznych podmiotów w wykonywanie wymienionych wyżej etapów³. W sytuacji kurczącego się

¹ Z. Bauman, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, WAM, Kraków 2006, s. 99.

² S. Kamiński, *Wielosektorowość podmiotów polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, UE, Wrocław 2009, s. 29-30.

³ S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, niepublikowana praca doktorska, AE, Wrocław 2005, s. 55-60.

potencjału sektora publicznego uwaga części polityków społecznych została zatem skierowana ku analizie rozwiązań instytucjonalnych poszerzających układ podmiotowy polityki społecznej, co doprowadziło do powstania pojęcia wielosektorowej polityki społecznej (*welfare mix, welfare pluralism*)⁴.

Warto wszakże w tym miejscu zauważyć, że uczestnictwo podmiotów innych niż publiczne w realizacji zadań społecznych nie jest niczym nowym; to raczej zaspokajanie określonej grupy potrzeb ludności za pośrednictwem podmiotów państwowych, które osiągnęło apogeum w drugiej połowie XX wieku, stanowiło pewną innowację w stosunku do przeszłości, gdy potrzeby te były często zaspokajane przez obywateli we własnym zakresie, dzięki mechanizmom rynkowym lub działalności dobroczynnej⁵.

Najogólniej rzecz biorąc, przez wielosektorową politykę społeczną można rozumieć taką organizację polityki społecznej, w ramach której w co najmniej jednym z etapów jej kształtowania i realizacji mają znaczny udział podmioty niepubliczne, przy czym państwo pozostaje gwarantem powszechnej dostępności podstawowych usług społecznych.

Przyjęcie powyższej definicji ma rozliczne konsekwencje dla badań i analiz podejmowanych w opisywanym obszarze. Po pierwsze, w przedstawionym rozumieniu wielosektorowa polityka społeczna nie stanowi kolejnego modelu polityki społecznej, który to model mógłby uzupełniać klasyczne typologie modeli autorstwa Espinga-Andersena⁶ bądź Titmussa⁷. Typologie te rozróżniały podstawowe rodzaje polityk społecznych prowadzonych przez państwa należące do zachodniego kręgu cywilizacyjnego, opierając się na kryteriach takich, jak stopień dekomodyfikacji, czyli socjalnego uniezależnienia jednostki od rynku. W konsekwencji każdemu modelowi można przypisać określoną rolę państwa i scharakteryzować go za pomocą szeregu innych cech. Tymczasem z wielosektorową polityką społeczną mamy do czynienia zarówno w państwie, które ogranicza swoje zaangażowanie do nielicznych etapów kształtowania i realizacji polityki społecznej, jak i w kraju, gdzie podmioty niepubliczne dopuszczone zostały np. jedynie do etapu „produkcji” usług społecznych. Cechą wyróżniającą wielosektorową politykę społeczną jest zatem sama różnorodność jej podmiotów, a nie jednoznacznie określona rola państwa, podmiotów społecznych i rozwiązań o charakterze rynkowym.

Po drugie, konsekwencję powyższego stanowi założenie, że w wielosektorowej polityce społecznej wybór podmiotu mającego uczestniczyć w realizacji określonego etapu bądź zadania powinien opierać się na wynikach wieloaspektowej analizy efektywności oraz możliwych skutków zaangażowania podmiotów należących

⁴ Zob. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” 2006 nr 6.

⁵ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000.

⁶ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

⁷ R. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London 1958.

do poszczególnych sektorów (publicznego, rynkowego bądź społecznego), a nie zależec od przesłanek natury ideologicznej. Poszczególne zasoby powinny być wykorzystywane w tych obszarach, w których, z punktu widzenia celów polityki społecznej, przynosi to więcej korzyści niż w przypadku zastosowania zasobów alternatywnych.

Po trzecie, w wielosektorowej polityce społecznej nie występuje ścisła korelacja pomiędzy stopniem zaangażowania państwa a zakresem usług i świadczeń powszechnie dostępnych dla beneficjentów – świadczeniobiorców. Określona osoba może skorzystać z usługi bez względu na to, czy jest ona realizowana przez podmiot publiczny czy niepubliczny, o ile jej dostępność jest gwarantowana przez państwo, co najczęściej oznacza jej finansowanie ze środków publicznych. Dlatego też w przypadku wielosektorowej polityki społecznej określanie jej zakresu przedmiotowego oraz dokonywanie analiz porównawczych powinno się opierać raczej na danych dotyczących zakresu powszechnie dostępnych usług/świadczeń, a nie zakresu usług świadczonych bezpośrednio przez państwo.

Z powyższego wynika, po czwarte, że z wielosektorową polityką społeczną mamy do czynienia w sytuacji, gdy przekazanie określonych kompetencji podmiotom niepublicznym jest działaniem świadomym, a państwo gwarantuje powszechną dostępność podstawowych usług społecznych, bez względu na to, kto jest ich bezpośrednim dostawcą. Państwo wyznacza zatem prawne ramy polityki społecznej, określa minimalny zakres i standardy usług społecznych. Koncepcja wielosektorowej polityki społecznej nie powinna być natomiast uzasadnieniem wycofania się przez sektor publiczny z odpowiedzialności za zaspokajanie ważnych potrzeb społecznych i poddanie tego obszaru wolnej grze rynkowej i/lub ewentualnej działalności dobroczynnej, gdyż stanowiłoby to zagrożenie dla możliwości powszechnej realizacji podstawowych praw społecznych i ekonomicznych. Dla przykładu, istnieje znaczna różnica pomiędzy sytuacją, w której oddolne organizowanie się ludności w celu zaspokojenia ważnych potrzeb jest wymuszone bezradnością państwa w tym obszarze, a sytuacją, w której aktywność obywateli stanowi przejaw siły społeczeństwa obywatelskiego i jest świadomie wspierana przez państwo na podstawie analizy racjonalności różnych rozwiązań instytucjonalnych.

Po piątę, przedstawiony wyżej wniosek nie oznacza, że wielosektorowość może dotyczyć jedynie etapu „produkcji” usług i świadczeń społecznych. Jak zauważył Powell, w literaturze przedmiotu dominuje jednowymiarowa analiza wielosektorowości, ograniczająca się do tego właśnie etapu⁸. W Polsce i niektórych innych państwach można zaobserwować, że również praktyka wielosektorowej polityki społecznej częstokroć dotyczy przede wszystkim fazy dostarczania usług⁹. Tymcza-

⁸ M. Powell, *The mixed economy of welfare and the social division of welfare*, [w:] M. Powell (red.), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, The Policy Press, Bristol 2007, s. 9.

⁹ Analizę prowadzącą do tego wniosku na przykładzie uczestnictwa organizacji pozarządowych w realizacji polskiej polityki społecznej odnaleźć można w pracy: S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe...*

sem jeżeli przyjąć przedstawioną wyżej definicję wielosektorowości, w sytuacji gdy wieloaspektowa analiza skutków wskazuje na zasadność zaangażowania podmiotów niepublicznych, np. w formułowanie szczegółowych zadań społecznych czy też tworzenie mechanizmów ich finansowania, należy takie rozwiązania przyjąć.

Po szóste, wielosektorowość może przyjmować różny kształt w poszczególnych obszarach polityki społecznej. Przykładowo możliwa jest sytuacja, w której w danym państwie dopuszcza się świadczenie usług edukacyjnych przez podmioty niepubliczne, pozostawiając kwestie ich regulacji, finansowania i kontroli w kompetencjach państwa i samorządów, a jednocześnie w obszarze ubezpieczeń emerytalnych dopuszczalny zakres uczestnictwa podmiotów niepublicznych jest zakreślony szerzej. Wniosek ten wynika z założenia, że wieloaspektowa analiza skutków poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych powinna być dokonywana dla każdego obszaru przedmiotowego polityki społecznej z osobna, z uwzględnieniem ich specyficznych uwarunkowań.

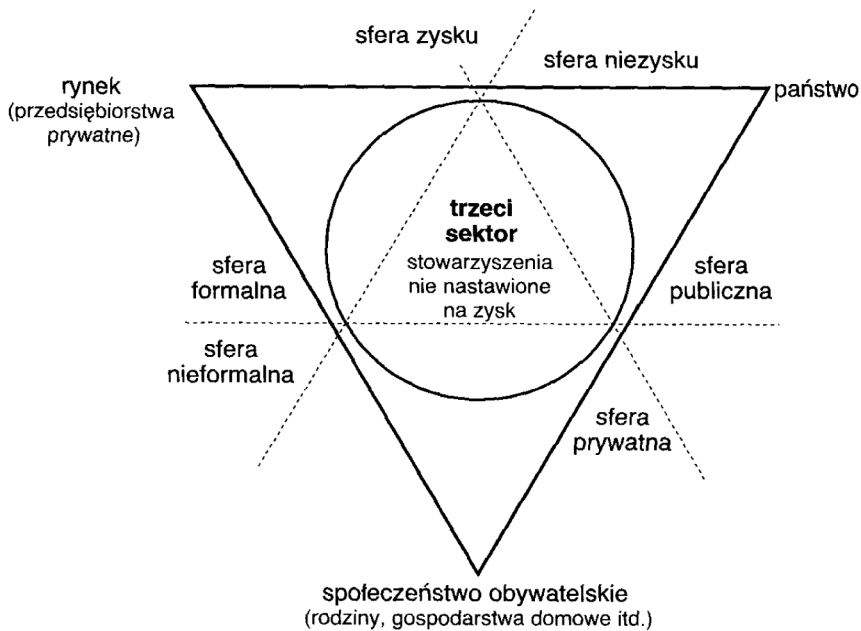
Po siódme, szczegółowe koncepcje wielosektorowej polityki społecznej nie powinny ograniczać się do określenia rodzaju podmiotów, które mogą bądź powinny uczestniczyć w realizacji poszczególnych zadań. Z punktu widzenia efektywności podejmowanych działań oprócz sektorowej przynależności podmiotów niezwykle istotna jest również forma powierzenia danego zadania. Organizacje społeczne bądź podmioty rynkowe mogą je realizować na podstawie kontraktu, za pośrednictwem mechanizmu tzw. bonu, bądź innych rozwiązań prawno-ekonomicznych. Każde z tych rozwiązań może wiązać się z odmiennym określeniem zakresu odpowiedzialności podmiotów, inną konstrukcją mechanizmu finansowania, odmiennymi konsekwencjami dla świadczeniobiorców itd.¹⁰

3. Podmioty wielosektorowej polityki społecznej

Elementem każdej koncepcji wielosektorowej polityki społecznej powinno być możliwie precyzyjne rozróżnienie występujących w rzeczywistości społeczno-gospodarczej sektorów – rodzajów podmiotów, z jednoczesnym określeniem ich charakterystyki. Popularny model analizy w tym zakresie stanowi schemat Abrahamsona, zaprezentowany na rys. 1.

Na przedstawionym schemacie „trójkąt dobrobytu” został podzielony za pomocą linii prostych na sfery: publiczną i prywatną, formalną i nieformalną, a także zysku i niezysku. Państwo znajduje się w sferach publicznej, formalnej oraz niezysku. Rynek umieszczony został w sferach prywatnej, formalnej oraz zysku. Miejsce rodziny znalazło się w obszarze zakreślonym przez sfery prywatną, nieformalną i niezysku. Wreszcie wewnątrz dużego trójkąta umieszczony został mały trójkąt, reprezentujący trzeci sektor, ulokowany w sferach prywatnej, formalnej i niezysku. W ten sposób autorowi udało się zawrzeć w schemacie zarówno trzy podstawowe grupy podmio-

¹⁰ M. Powell, wyd. cyt., s. 10.



Rys. 1. Trójkąt dobrobytu według Abrahamsona

Źródło: W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 142.

tów zaangażowanych w organizowanie i realizację polityki społecznej, jak i rodzinę, z uwzględnieniem trzech kryteriów klasyfikacyjnych.

Uściślając, podmiotami sektora publicznego są jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej, a także podmioty im podległe. Realizują one swoje statutowe zadania, kierując się interesem publicznym, a ich działalność jest zasadniczo finansowana ze środków publicznych (rządowych i samorządowych). Zadania poszczególnych podmiotów sektora publicznego są ściśle umocowane prawnie; funkcjonują one, wykorzystując procedury określone w ustawach, rozporządzeniach i innych aktach prawnych. Podmioty te działają na rzecz wszystkich obywateli, którym przysługują uprawnienia do świadczonych przez nie usług. Charakteryzuje je ciągłość działania oraz wysoki stopień sformalizowania.

Sektor rynkowy tworzą niepubliczne osoby prawne i fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w celu osiągnięcia zysku. Podmioty te są silnie zróżnicowane pod względem form organizacyjno-prawnych (np. spółki prawa handlowego, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą), a także skali oraz przedmiotu działalności. Samodzielnie finansują własną działalność, działają w interesie właścicieli, kierując się rachunkiem ekonomicznym. Funkcjonowanie podmiotów rynkowych regulują z jednej strony zewnętrzne akty prawne, z drugiej zaś dokumenty

wewnętrzne oraz wola właścicieli i kadry menedżerskiej. Powszechny jest pogląd, iż podmioty te charakteryzuje racjonalność alokacyjna.

Podmioty sektora społecznego, nazywanego powszechnie trzecim sektorem, to podmioty niepubliczne, dla których osiągnięcie zysku nie stanowi celu funkcjonowania. Ten ostatni warunek nie oznacza braku możliwości prowadzenia przez nie działalności gospodarczej bądź też osiągania nadwyżek finansowych; wszelkie dochody oraz nadwyżki finansowe muszą natomiast być przeznaczone na realizację celów statutowych (nie mogą być podzielone między członków bądź pracowników). Oprócz niezyskowności charakteryzują się one najczęściej również względną niezależnością od państwa oraz dobrowolnością tworzenia i działania; powstają jako oddolne, obywatelskie inicjatywy. Konsekwencją dobrowolności działania jest fakt, iż trzeci sektor jest mniej stabilny niż sektor publiczny, ponieważ część jego podmiotów z czasem zawiesza bądź kończy funkcjonowanie, na ich miejsce powstają zaś nowe¹¹. Jak pisze Morawski, podmioty te charakteryzuje „racjonalność solidarności”¹².

Jak już wspomniano, w wielosektorowej polityce społecznej racjonalny rozdział zadań i funkcji pomiędzy podmioty należące do poszczególnych sektorów powinien opierać się na wieloaspektowej analizie zarówno charakterystyk tych sektorów, jak też bezpośrednich i pośrednich konsekwencji powierzenia im realizacji zadań.

4. Zakończenie

Wielosektorowość stanowi obecnie jedną z zasadniczych cech praktycznej polityki społecznej w Polsce i w wielu innych krajach. Podmioty sektorów rynkowego i społecznego aktywnie uczestniczą w realizacji różnorodnych zadań społecznych. Z tych względów wielosektorowa polityka społeczna wydaje się wymagać dalszych, pogłębionych analiz dotyczących jej istoty, funkcjonowania oraz perspektyw. Z jednej strony istnieje zapotrzebowanie na teoretyczną refleksję nad charakterem i logiką funkcjonowania poszczególnych sektorów, z drugiej zaś ważnym kierunkiem działań podejmowanych przez badaczy powinno być gromadzenie i analizowanie empirycznych obserwacji przykładów funkcjonowania wielosektorowości w różnych obszarach polityki społecznej.

Wielosektorowość nie stanowi panaceum na wszystkie problemy współczesnej polityki społecznej. Optymalne wykorzystanie różnorodnych zasobów i mechanizmów realizacji zadań społecznych, stanowiące istotę wielosektorowej polityki społecznej, z pewnością może jednak zwiększyć stopień zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności.

¹¹ S. Kamiński, *Wielosektorowość podmiotów...*, s. 31-32.

¹² W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 143.

Literatura

- Bauman Z., *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, WAM, Kraków 2006.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, WSP TWP, Warszawa 2007.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 6.
- Kamiński S., *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, niepublikowana praca doktorska, AE, Wrocław 2005.
- Kamiński S., *Wielosektorowość podmiotów polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, UE, Wrocław 2009.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Powell M., *The mixed economy of welfare and the social division of welfare*, [w:] M. Powell (red.), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, The Policy Press, Bristol 2007.
- Titmuss R., *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London 1958.

WELFARE PLURALISM

Summary: The aim of the article was to present the circumstances under which welfare pluralism appeared and the definition of this phenomenon. Specific consequences of this definition and basic characteristics of three main sectors involved in social policy were also presented.