

Decentralizacja i zmiany w polityce społecznej

Hanna Fołtyn

W artykule zostały przedstawione niektóre dylematy polskiej polityki społecznej, dotyczące wybranych zjawisk, takich np. jak starzenie się społeczeństwa, zmienność organizacji czy też lokalizacja uprawnień decyzyjnych umożliwiająca rozwiązywanie problemów społecznych. W artykule pojawia się raczej więcej pytań niż odpowiedzi, być może dlatego, że coraz trudniej jest znaleźć „jedynie słuszne” rozwiązania w tak niejasnej dziedzinie, jaką jest funkcja socjalna państwa.

Poszczególne koncepcje polityki społecznej służą tu wybrane koncepcje zarządzania, takie jak koncepcja decentralizacji, subsydiarności czy podejście systemowe. Ten punkt widzenia ujawnia wiele interesujących dylematów, choć oczywiście ich nie rozwiązuje.

1. Wstęp

Już samo pojęcie „polityka społeczna” okazuje się nie do końca jednoznaczne. Na ogół oznacza pewną dziedzinę wiedzy społecznej zajmującą się stałym polepszaniem warunków bytu materialnego i podnoszeniem poziomu kulturalnego społeczeństwa, a więc wszystkimi stronami działalności gospodarczej, społecznej i politycznej wiążącymi się z możliwością pełnego, wszechstronnego rozwoju człowieka (Pasieczny et al. 1981: 367). Tak szerokie ujęcie oznaczałoby nastawienie zarówno państwa, instytucji centralnych i lokalnych oraz w zasadzie wszystkich organizacji biznesowych oraz poza biznesowych na ludzi. Wydaje się jednak, że wcale tak nie jest, bo bodaj jedynie teorie behawioralne w ramach zarządzania oraz socjologia i psychologia usiłują postrzegać ludzi jako podmioty. W praktyce ludzie są zwykle pozostawieni sami sobie.

Przez organizacje (przedsiębiorstwa, firmy, szkoły, szpitale, fundacje itp.) ludzie są traktowani jako jeden z wielu elementów – co prawda zwykle twórczy i tworzący nowe wartości, jednak często też uciążliwy

i wymagający specjalnych starań – który w końcu można wymienić na inny lub całkowicie z niego zrezygnować.

Zresztą polityka społeczna nie zajmuje się ludźmi tkwiącymi w organizacjach, czyli pracownikami zarabiającymi na utrzymanie własne i utrzymanie swych rodzin, ale zwykle zajmuje się tymi, którzy z jakichś powodów znaleźli się już poza organizacjami. Dotyczy to np. bezrobotnych, chorych, starych, kalekich, nieuczących się, chuliganiących, uzależnionych itp., czyli w zasadzie „marginesu społecznego”.

Współcześnie „margines społeczny” przestał też być marginesem, a wszelkie „odstępstwa od norm” zaczynają być traktowane jako normalność. Dlatego pojawia się coraz więcej problemów społecznych. Pojawia się więc pytanie o to, jaką politykę wobec tych problemów realizować.

Okazuje się, że obecnie Polska w warunkach integracji z UE, otwartości i rozwoju gospodarki ma jeszcze więcej problemów społecznych, niżby można się spodziewać. Mogłoby się wydawać, że zarówno fundusze strukturalne, jak i „otwarcie granic” dadzą szansę na łatwiejsze przezwyciężenie owych problemów w Polsce, wcale jednak tak nie jest.

Brak jest obecnie w Polsce rozsądnych zasad polityki społecznej, nie ma jednolitej koncepcji ani kierunków działania, państwo nie tworzy stosownej strategii, a w sejmie pojawiają się jedynie nieudolne próby kamuflowania niektórych problemów. W istniejących programach brak jest instrumentów finansowych, nie ma pełnej informacji oraz kompetentnych ludzi do działania.

Dokonywanie zmian w polityce społecznej to raczej j długotrwały, żmudny proces dziejący się w coraz bardziej niejasnym, nieprzewidywalnym i coraz bardziej globalnym środowisku. Dobrze byłoby przynajmniej owe zmiany postrzegać, nawet jeśli ma się na nie niewielki wpływ. W perspektywie

należy w dalszym ciągu tworzyć lub współtworzyć mądre, systemowe programy, a co ważniejsze powodować ich wdrożenie do praktyki.

2. Zmiany w polityce społecznej

Zmiana to przede wszystkim proces, a ten wymaga czasu, albo raczej przebiega w czasie. W odniesieniu do zjawisk społecznych każda zmiana przebiega zwykle w stosunkowo długim czasie, a jej rozpoczęcie, początek cyklu bywa niekiedy w ogóle niezauważany. I dopiero, gdy określone zjawisko osiąga stosunkowo wysokie natężenie, stosowne organizacje i media zaczynają bić na alarm, a uprawnione do zajmowania się tym zjawiskiem instytucje, zabierają się gwałtownie do manipulowania przy owym procesie.

Łatwo zauważyć, że mowa jest tu o dwu różnych rodzajach zmian. Jeden rodzaj zmiany to w pewnym sensie zjawiska naturalne czy precyzyjniej rzecz ujmując – spontaniczne. Są one zwykle rozciągnięte w długim okresie, narastają w sposób początkowo nie zauważalny, a ich przyczyny, jeszcze bardziej oddalone w czasie, niekiedy trudno ustalić.

Do tego typu zmian należy np. starzenie się społeczeństw czy przemiany organizacyjne i technologiczne, które pociągają za sobą zmianę charakteru pracy. Na tym tle rodzi się pytanie: kto takie zmiany powinien rejestrować, analizować i komu dostarczać o nich informacje. (Chodzi tu nie tylko o kwestie naukowe i metodologiczne, a raczej o sprawy instytucjonalne, organizacyjne i finansowe.)

Drugi rodzaj zmian to świadome i celowe działania podejmowane na różnych szczeblach (lokalnych, państwowych i ponadpaństwowych), które mają na celu albo przeciwstawienie się owym zmianom naturalnym i spontanicznym, uznając je za niepożądane lub szkodliwe, albo wprowadzenie takich rozstrzygnięć, które mają na celu wywołanie lub zapoczątkowanie określonych zjawisk społecznych (uznanych za pożądane). Ten typ zmian to zresztą czasami polityczne hasła, które nie mają szans zaistnieć w realnym świecie. W tym przypadku powstaje jednak pytanie o instytucjonalne umiejscowienie reakcji na informacje o konkretnych procesach.

Z jednej strony w odniesieniu do procesów społecznych pojawia się kwestia groma-

dzenia informacji o procesach społecznych, a z drugiej wykorzystania tych danych, czyli kontroli (społeczna, lokalna, państwowa) oraz gromadzenia i redystrybucji środków na dokonywanie stosownych zmian w polityce społecznej.

Powstaje w związku z tym wiele interesujących zagadnień, które częściej podnoszone w teorii zarządzania niż np. w socjologii mogą rzucić nowe spojrzenie także na zagadnienia polityki społecznej.

2.1. Trzeci wiek

Bez wątplenia w całym współczesnym świecie (szczególnie gdy mowa jest o nowym milenium) zjawiska społeczne nabrały przyspieszenia.

Jednym z takich zjawisk czy też procesów jest starzenie się społeczeństw. Pisze o tym zjawisku bardzo interesująco Ch. Handy: wprawdzie zawsze istnieli starzy ludzie, ale nigdy nie stanowili tak liczbnego pokolenia. Dzieje się tak dlatego, że w bogatszych państwach coraz trudniej jest umrzeć. Ludzie będą mogli dożywać sędziwego wieku, choć pojawia się pytanie, czy będą chcieli tak długo żyć. Jednak bardziej palącym problemem jest znalezienie odpowiedzi na pytania: z czego ludzie ci będą żyli, czym się będą zajmować, kto rozłoży na nimi opiekę? To bez wątplenia są pytania, na które odpowiedzi należy szukać w ramach polityki społecznej. Podobnie jak wszystkie gwałtowne przemiany, tak i ta zmiana stwarza nowe możliwości oraz problemy, pod warunkiem, że dostrzeże się ją i że wszyscy zainteresowani pozwolą sobie na odrobinę przewrotności w myśleniu. Problem w Polsce jest zauważony, a nawet dość dokładnie na bieżąco liczony, choć, poza zmianami w systemie emerytalnym, chyba na razie nic nowego nie wywołał. Można – podobnie jak Ch. Handy – zastanowić się, co da się w tej sprawie zrobić:

a) Nie wszyscy ludzie starzy po zakończeniu pracy zawodowej będą biedni. Część z nich będzie dysponować pewnym majątkiem, który można przekształcić w źródło dochodu. Pytanie: czy mamy dokładne rozeznanie, jak wygląda problem „biedy” i „bogactwa” osób trzeciego wieku obecnie i jak to będzie wyglądało np. za 10–20 lat, szczególnie w świetle efektów reformy emerytalnej, wchodzenia w wiek emerytalny kolejnych roczników i widocznego wyraźnie niżu demograficznego?

- b) Większość osób starych będzie się cieszyć dobrym zdrowiem i dużą energią witalną, co wyjaśnia, dlaczego będą nadal żyć. Większość będzie też zdolna do pracy. Pewne badania w wielkiej Brytanii wykazały, że aż 43% osób powyżej 65 roku życia regularnie służyło pomocą innym osobom w podeszłym wieku, 25% pomagało niepełnosprawnym, 11% oferowało pomoc sąsiadom (w sumie 79% aktywnych „emerytów”). Jeśli zmienimy nasz pogląd na pracę i uwzględnimy działalność nieodpłatną, wówczas okaże się, że wiek emerytalny tych osób jest terminem czysto prawnym lub technicznym. Pytanie: na ile społeczności lokalne z jednej strony, organizacje pozarządowe z drugiej i firmy np. usługowe z trzeciej strony będą chciały, miały możliwości i będą widziały w wykorzystaniu pracy tych osób własny zysk? Jaki procent osób starszych w Polsce udziela się w ramach samopomocy? Jak może wyglądać aktywność polskich emerytów – jakie są i mogą być dla nich propozycje aktywności?
- c) Tak wielu starszych ludzi nie będzie można nie zauważyć, zważywszy także na to, że znaczna część z nich będzie miała za sobą doświadczenie odpowiedzialnej pracy, a co za tym idzie brak przyzwyczajenia do tego, aby siedzieć cicho. Jeśli mamy wykazać się rozsądkiem, to z pewnością będziemy chcieli wykorzystać ich talenty w naszych organizacjach, ale nie na zasadzie pełnoetatowego zatrudnienia czy pełnej płacy. Dlatego będziemy musieli przemyśleć, które rodzaje pracy wymagają wykorzystania mądrości i doświadczenia oraz zatrudnienia na pół etatu, a jaką pracę mogą wykonywać na odległość odpowiedzialni ludzie (zob. Handy 1998: 41–47). Pytanie: w jaki sposób można wykorzystać doświadczenia i możliwości osób trzeciego wieku i czy system emerytalny i system podatkowy mogą w pełni uwzględnić aktywność zawodową ludzi „na emeryturze”?
- d) Biorąc pod uwagę starzenie się Polskiego społeczeństwa, należy być przygotowanym na to, że coraz mniejsza grupa aktualnie aktywnych zawodowo będzie musiała „utrzymywać” rosnącą grupę osób w wieku poprodukcyjnym. Czy państwo gotowe jest na długotrwałą politykę uaktywniania osób trzeciego wieku, czy też przyjmuje jedynie politykę ograni-

czania środków na ich utrzymanie bądź też pozwala grupom politycznym wydatkować społeczne pieniądze na realizację haseł typu „becikowe”, które w dłuższym okresie nie zmieni przecież światowych, europejskich i polskich tendencji społecznych.

- e) Nie do końca wiadomo, jak ma wyglądać polityka naszego państwa w odniesieniu do osób w wieku emerytalnym w kontekście efektywności rynkowej, bezpieczeństwa socjalnego i równości. Unia Europejska nie rozwiąże polskich problemów osób „trzeciego wieku”, szczególnie w świetle integracji ekonomicznej, liberalizacji i prawa konkurencji. A dotychczasowe polskie rozwiązania nie wskazują na istnienie mądrej polityki w tym zakresie. Potwierdza to kolejne „manipulowanie” przy emeryturach.

2.2. Zmiany organizacji

Inny, znamienny typ współczesnych zmian dotyczy organizacji, a co za tym idzie także pracy. Zmierzch produkcji o wysokim stopniu pracochłonności sprawił, że na rynku pracy pojawiły się organizacje, które czerpią wartość dodaną z wiedzy i potencjału twórczego, a nie z siły ludzkich mięśni. Mniejsza liczba mądrej myślących pracowników wspomaganych inteligentnymi maszynami i komputerami tworzy znacznie większą wartość, niż całe grupy czy linie bezmyślnej masy „zasobów ludzkich”. Tędy właśnie poszła produkcja, kierując drogę firmom konsultingowym, instytucjom finansowym i ubezpieczeniowym, agencjom reklamowym, dziennikarstwu, przemysłowi wydawniczemu, telewizji, służbie zdrowia, edukacji i przemysłowi rozrywkowemu, dziedzinom, których rozwój w bardziej oczywisty sposób opiera się na wiedzy. Nawet najstarsze branże, takie jak rolnictwo i budownictwo, zainwestowały w wiedzę i inteligentne maszyny, zastępując nimi siłę ludzkich mięśni. Określa się te organizacje mianem „inteligentnych” lub organizacji opartych na wiedzy.

Rezultatem tych zmian jest nie tylko rosnąca potrzeba innego typu ludzi, ale także i odmiennych organizacji. Są to organizacje elastyczne, wirtualne efemeryczne, sieciowe, projektowe, o nielicznej kadrze, zatrudniające większość osób na krótkie kontrakty, umowy-zlecenia, do określonych projektów lub zadań. W konsekwencji

zmienia się także traktowanie pracowników i pracy.

Najbardziej jednak w rozwiniętych gospodarkach rozwinął się sektor usług, który jest charakterystyczny dla bogatych społeczeństw. Przy czym takie dziedziny jak handel detaliczny, usługi transportowe, oczyszczanie, gastronomia, rekreacja, wymagające kompetentnej, ale niekoniecznie wybitnie wyspecjalizowanej kadry, może wchłaniać znaczącą liczbę pracowników, którzy nie posiadają wystarczających zdolności umysłowych wymaganych w organizacjach opartych na wiedzy. Sektor usług będzie zapewniał pracę, ale na innych zasadach niż dotychczas. Będzie to praca półetatowa, kontraktowa, tymczasowa, ale jednak będzie tworzyła dochody nie tylko ludzi, ale także organizacji i budżetu państwa (zob. Handy 1998: 48–51).

Tych zmian nie da się odwrócić. Pojawiają się jednak na tym tle liczne pytania:

- a) Na ile tworzenie nowych miejsc pracy w nowych sektorach, szczególnie usługowych, jest traktowane jako jedna z możliwości rozwoju gospodarczego?
- b) Na ile praca dorywcza będzie dawać pracownikom, którzy ją podejmują, poczucie stabilizacji i będące zapewniać im godziwe dochody?
- c) Czy instytucje finansowe i administracyjne państwa są przygotowane na to, by traktować pracowników tymczasowych jako „pełnoprawnych” obywateli?
- d) Na ile polityka społeczna państwa może powodować doksztalcanie tych pracowników (sami zwykle nie mają na dostatecznych zasobów samokształcenie), tak aby mieli większe szanse na szybsze znalezienie następnej pracy, po zakończeniu poprzedniej, czyli mogli stosunkowo krótko tkwić w sferze „bezrobotnych”?
- e) Na ile możliwe jest wspieranie finansowe, ale też instytucjonalne osób zatrudnianych tymczasowo podczas okresów ich bezrobocia?
- f) Na ile istnieje świadomość konieczności przesunięcia środków publicznych na działania aktywizujące zarówno młodzież, jak i osoby trzeciego wieku w kierunku rozwoju ich wiedzy, przedsiębiorczości, aktywności społecznej?
- g) Czy nasze społeczeństwo oraz nasz system edukacji, ubezpieczeń i polityki społecznej, jest gotowy na przyjęcie owych „naturalnych” w świecie tendencji, przed którymi jako demokra-

tyczne państwo europejskie nie możemy umknąć?

3. Decentralizacja funkcji społecznych państwa

Problem decentralizacji władzy wydaje się dotyczyć dziś nie tylko kwestii polityki społecznej, ale jest przejawem demokratyzacji życia i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

Decentralizacja traktowana jako **wartość** jest w pewnym sensie niepodważalna. Demokracja cechuje się coraz większym udziałem obywateli w rządzeniu państwem na wszystkich szczeblach administrowania. Nawet jeśli obecnie dostrzegamy wiele mankamentów w funkcjonowaniu demokracji przedstawicielskiej, to chyba nie ma już od niej odwrotu, a być może w sytuacji niezwykle szybko rozwijającej się technologii informatycznej i sieci internetowej już kolejne pokolenia będą się zastanawiać nad demokracją bezpośrednią.

Decentralizacja traktowana jako **proces** wywołuje wiele problemów, które jednak nie powinny prowadzić do zaprzeczania konieczności decentralizacji, lecz raczej do poszukiwania sposobów rozwiązywania powstałych problemów.

Rozważania dotyczące decentralizacji w Polsce w odniesieniu do polityki społecznej nasuwają wiele refleksji.

3.1. Decentralizować funkcje społeczne czy nie

Pytanie, które jest zwykle podstawą decentralizacji, dotyczy tego, **co i komu** przekazać do realizacji. Innymi słowy, władza centralna zastanawia się, które ze swoich zadań, czyli obowiązków spoczywających na niej do tej pory, przekazać w czyje ręce i co z tego może wynikać. Decentralizacji obowiązków powinna towarzyszyć decentralizacja uprawnień władczych i odpowiedzialności – jeśli ma to być decentralizacja rzeczywista, a nie pozory czy „spychotechnika”.

Na pytanie, „co” przekazać, odpowiedź wcale nie jest jasna. Bo nawet jeśli weźmiemy pod uwagę jedynie funkcje społeczne państwa, to są one tak obszerne, że za każdym razem można sobie zadać pytanie, czy należy przenieść na niższe szczeble np. rozwiązywanie problemów bezrobocia albo problemów alkoholowych, albo pomocy społecznej czy oświatę lub opiekę zdro-

wotną. Jeśli przenieść, to w jakim zakresie. Zawsze jakieś siły polityczne lub grupy nacisku mogą uznać i uzasadnić swą opinię, że akurat ta grupa spraw powinna pozostać w rękach władz centralnych.

Jeśli do tego dodamy, że „co” nie oznacza tylko zadań, ale powinno mu towarzyszyć także prawo do podejmowania decyzji, czyli część władzy, a przy dobrej decentralizacji także środki do realizacji owych decyzji (np. finansowe, rzeczowe, a często także ludzie), to już kwestia „co” decentralizować wcale nie staje się jednoznaczna. Może bowiem sprawiać wrażenie, że w ten sposób centrala przestaje mieć **władzę** w odniesieniu do tego „czegoś”. Nawet jeśli do tego dodamy fakt, że zdejmujemy się wtedy z władzy centralnej odpowiedzialność, to jednak jest to zbyt słaby argument za oddawaniem władzy.

Następnym problemem w decentralizacji jest pytanie: **komu**? Pomijam tu sporną niekiedy jeszcze kwestię dwu, czy trzypiętowego podziału administracyjnego kraju, czyli czy są, czy nie są potrzebne powiaty w Polsce. W drugiej połowie XX wieku stosowaliśmy już różne rozwiązania i do dziś nie ma żadnego przekonania co do wyższości jednego rozwiązania nad drugim. Mamy obecnie podział na trzy szczeble i pytanie o decentralizację jest pytaniem raczej nad jej głębokością. Czyli jakie zadania przekazać na szczebel wojewódzki, jaki na szczebel powiatowy, a jaki na szczebel gminy (miasta). Ale i to nie jest jasne, bo np. w przypadku pomocy społecznej, której zadania zostały dość precyzyjnie rozdzielone na trzy szczeble administracyjne, wcale nie ma pewności, że jest to podział właściwy.

W odniesieniu do polityki społecznej pojawia się jednak jeszcze jeden „partner” – organizacje pozarządowe, których liczba jest w naszym kraju stosunkowo wysoka i które zapewne chętnie partycypowałyby w realizacji niektórych zadań społecznych, pod warunkiem, że otrzymałyby stosowne do tego środki. Ale tu natychmiast pojawia się opór władzy centralnej co do decentralizacji, bowiem organizacje pozarządowe niekoniecznie wzbudzają entuzjazm władz. Zaś fundusze na ich działalność nie są w budżecie nazbyt imponujące, nawet jeśli oddajemy niektórym organizacjom przynajmniej raz do roku 1% naszych podatków.

Można ponadto zastanowić się nad udziałem samych obywateli, rodzin i spo-

łeczności lokalnych w ich bezpieczeństwie socjalnym, samopomocy sąsiedzkiej, aktywizacji grup wsparcia na poziomie lokalnym itp. Na razie ten wątek wydaje się zupełnie zapomniany w Polsce, a izolacja i postawa roszczeniowa osób znajdujących się w trudnej sytuacji socjalnej są zastraszające.

W odniesieniu do decentralizacji polityki społecznej nie należy także przeceniać założenia, że Polska jest „krajem młodej demokracji wciąż jeszcze bez właściwych mechanizmów”, przez co w początkach tworzenia zachłannego kapitalizmu lekceważy się mechanizmy polityki społecznej, a przez to nad wszystkim musi czuwać władza centralna, bo ta „wie najlepiej”. Na razie bowiem nie zaczęliśmy nawet tworzyć społeczeństwa obywatelskiego, a wiele negatywnych procesów społecznych powoduje, że np. tzw. „państwo solidarne” jest tylko pustym frazesem używanym przez polityków.

3.2. Subsydiarność

W kontekście decentralizacji bardzo piękne założenia przyjmuje się w koncepcji subsydiarności. Posłużę się znów tekstem Ch. Handego, który tłumaczy subsydiarność jako „delegowanie odwrotne” i zakłada, że idea subsydiarności leży w samym centrum federalizmu, jest zasadniczym elementem uczenia się, od niej zależy skuteczna zmiana, wymaga jej praca zespołu, czyni ludzi bardziej odpowiedzialnymi za siebie.

Cytuje też encyklikę papieską z 1931 roku: „Jest niesprawiedliwością, poważnym złem i zakłóceniem właściwego porządku, jeśli duża i wyższego rzędu organizacja przypisuje sobie funkcje, które skutecznie mogą być wykonywane przez ciała mniejsze i niższego rzędu (...)”.

Jest zatem subsydiarność zasadą moralną. Daje bowiem ludziom możliwość wzięcia spraw w swoje ręce i ponoszenia za nie odpowiedzialności. Wymusza jednak także negocjowanie, co można, a czego nie można zrobić we własnym zakresie, a co powinno być przeniesione na wyższy szczebel, a nawet do centrum. To instytucje na dole, pojedyncze organizacje ceduują część swoich uprawnień na rzecz szczebli wyższych, a nawet centrum, ponieważ uważają, że niektóre rzeczy centrum może zrobić lepiej, na bazie kolektywnej, niż one same na własną rękę. Zatrzymują zatem sobie tyle niezależności, ile uważają, że potrafią udźwignąć. Te „odwrotne uprawnienia” cen-

trum są negocjowane wspólnie, a następnie zapisane w „konstytucji”. W miarę jak organizacje kolekcjonują sojusze wobec swego rządu, są zmuszane do negocjowania, co będzie przez kogo robione i presja będzie szła w kierunku pozwalania częściom na tyle swobody, na ile tylko pozwoli rozsądek i możliwości (zob. Handy 1998: 114–115).

W odniesieniu do funkcji socjalnych państwa można wyobrazić sobie taką sytuację, że miasta i gminy, ośrodki gminne i miejskie oraz organizacje pozarządowe realizują wszystkie możliwe działania z zakresu polityki społecznej, które pojawiają się na ich terenie, a które mogą udźwignąć i realizować na co najmniej dobrym poziomie. Jeśli czegoś zrobić nie potrafią, negocjują o przejęcie tej części z powiatem i jego instytucjami, a te z kolei negocjują z województwem, te ostatnie zaś negocjują z rządem. W ten sposób po pewnym czasie każde z ogniw samorządowych, wraz z przypisanymi sobie instytucjami i organizacjami, miałyby możliwość wynegocjować taki zakres zadań socjalnych, jaki mogłoby z powodzeniem realizować.

Na razie jednak kwestia „delegowania odwrotnego” pozostaje jedynie piękną teorią, choć coraz częściej jest realizowana w sferze funkcjonowania organizacji biznesowych, szczególnie w odniesieniu do nowoczesnych, inteligentnych korporacji, które wymuszają na społeczeństwie i państwie coraz większy dla siebie zakres samodzielności.

3.3. Podejście systemowe w polityce społecznej

Słuszność decentralizacji funkcji socjalnych państwa może zostać poparta także przez teorie systemowe. P. Senge w *Piątej dyscyplinie* zwraca między innymi uwagę na lokalność zarządzania w organizacjach uczących się. Wydaje się jednak, że doskonale odnosi się to do skomplikowanej materii polityki społecznej, z jednym być może zastrzeżeniem, że cała nasza administracja (rządowa i samorządowa) ma niewiele wspólnego z byciem systemem inteligentnym, czyli uczącym się. Stąd być może tak wiele nierozwiązanych kwestii.

Założenia P. Senge w odniesieniu do przewagi lokalności zarządzania nad zarządzaniem scentralizowanym, a co za tym idzie możliwość brania „spraw we własne ręce”, uczenia się i lepszego rozwiązywania problemów są następujące:

- a) Ludzie uczą się najszybciej, gdy czują rzeczywistą odpowiedzialność za swoje działania. Bezradność, przekonanie, że nie mamy wpływu na warunki, w jakich żyjemy, niszczy motywację do uczenia się. To jest zasadniczy powód, dla którego organizacje uczące się stawiają coraz bardziej na lokalność decyzji, przesuwać uprawnienia i władzę tak daleko „w dół”, jak to jest możliwe.
- b) Lokalność oznacza przesunięcie decyzji w dół hierarchii, projektowanie samodzielnych jednostek odpowiedzialnych za konkretne segmenty, gdzie w możliwie największym stopniu lokalni decydenci stykają się z pełnią problemów i dylematów.
- c) Lokalność oznacza stymulowanie zaangażowania ludzi poprzez danie im swobody działania, prawa do wypróbowywania ich własnych pomysłów i poczucia odpowiedzialności za uzyskane wyniki.
- d) Lokalność jest niezbędna przede wszystkim w okresach szybkich zmian. Na poziomie lokalnym ludzie mają zwykle bardziej aktualne informacje o problemach.
- e) Najpoważniejsze wyzwanie stwarzane przez lokalność zarządzania nie ma charakteru intelektualnego czy racjonalnego, lecz emocjonalny. Tym, co najczęściej powoduje centralizację zarządzania, poza pieniędzmi i sławą, jest pragnienie bycia u władzy. Złudzenie bycia u władzy może być bardzo realne. Władza może być skoncentrowana na szczycie, ale posiadanie takiej władzy i podejmowanie decyzji wcale nie gwarantuje realizacji zamierzeń.
- f) Nie ma jednakże żadnej gwarancji, że energiczni i zaangażowani decydenci lokalnych szczebli będą w istocie również decydentami mądrymi. Lokalni decydenci mogą cierpieć na krótkowzroczność, mogą nie doceniać wpływu swych decyzji na funkcjonowanie całości systemu, w którym działają.
- g) Zapewnienie jakości decyzji podejmowanych lokalnie jest kluczem do prawdziwej lokalności. Potrzeba do tego kombinacji misji, wizji i wartości, dla stworzenia wspólnej tożsamości, a także lokalnego menedżera i stworzenia systemu sygnałów ostrzegających wspólnotę lokalną przed niebezpieczeństwem.
- h) Aby efektywnie zarządzać, lokalny menedżer – poza wizją całości – musi

mieć czas, który potrzebny jest na rozpoznawanie problemów, uzgadnianie decyzji, ponoszenie odpowiedzialności za skutki.

- i) Aby działać efektywnie lokalność zarządzania musi zachęcać lokalnych menedżerów do podejmowania ryzyka. Ale zachęcając do podejmowania ryzyka trzeba również praktykować sztukę przebaczenia. Prawdziwe wybaczenie obejmuje pogodzenie się, naprawę popełnionego błędu.
- j) Przejście od zarządzania centralnego do lokalności w zarządzaniu wymaga nowej roli centralnego kierownictwa. Podczas gdy menedżerowie lokalni przejmują na siebie odpowiedzialność za rozwój lokalny, „centrala” powinna wypracować idee, określić wartości, misję i ciągle rozwijać wspólną wizję. Do nowej roli centrum należy także rola badacza i projektanta, który tworzy procesy uczenia się ułatwiające zrozumienie trendów i działających sił (por. Senge 1998: 181–294).

W odniesieniu do, wcale przecież nie nowych, koncepcji systemowych istnieje uzasadniona wątpliwość o umiejętność ich rozumienia, a co ważniejsze stosowania, szczególnie w stosunku do tak rozległych i skomplikowanych systemów, jakie stanowią problemy społeczne.

3.4. Decentralizacja – różnicowanie czy ujednocnianie?

Z kwestią decentralizacji łączy się także dość istotne zagadnienie różnicowania. Przenoszenie zadań, także w odniesieniu do polityki społecznej, na najniższe szczeble powoduje, że na każdym terenie pojawiają się inne problemy. Rozwijają się inne sytuacje społeczne. W Polsce wciąż żywy jest jeszcze podział na dawne zabory, z racji których wciąż zakłada się zupełnie inny rozwój społeczności lokalnych, a co za tym idzie zupełnie różne zjawiska społeczne, w tym i patologie oraz ich rozwiązywanie.

W zasadzie można by uznać, że zróżnicowanie terytorialne w ramach kraju czy nawet Europy jest wskazane. Mówi się wszak o różnorodności lokalnej w ramach wspólnoty. Powinno się to także odnosić do polityki społecznej. Każda grupa społeczna ma prawo rozwijać się w charakterystyczny dla siebie sposób. Ale natychmiast rodzi to sprzeciw dwojakiego rodzaju:

- a) Różnorodność oznacza trudności w kontrolowaniu. A jeśli decentralizacja oznacza centralne przekazywanie środków na zlecane zadania, to w pewnym sensie słusznie centrala chce wiedzieć dokładnie, jak te środki są wydatkowane. Więc wraz ze środkami idą szczegółowe „wytyczne” ich wykorzystania i co jakiś czas jest to kontrolowane wg jednolitych dla całego kraju zasad.
- b) W niektórych sprawach społecznych, choćby w oświacie, służbie zdrowia, a nawet w pomocy społecznej, zakłada się ujednoczenie poziomu świadczonych usług socjalnych, np. dla wyrównania szans. Jest to rzeczywiście czasami uzasadnione, ale natychmiast zaprzecza idei decentralizacji, bowiem wtedy po prostu instytucje na danym terenie realizują zlecenia bezmyślnie i w taki sposób, żeby dobrze wypaść w kontroli albo żeby wydatkować otrzymane fundusze zgodnie z „wytycznymi”, zupełnie niezależnie od faktycznych potrzeb. I nawet nie można wtedy pytać o logikę czy efektywność działania.
- c) Najlepszym rozwiązaniem byłoby tu znalezienie jakiejś równowagi między różnicowaniem i ujednocnianiem, ale to jest szukanie „złotego środka”, czyli pewnego typu ideału, który przecież nie istnieje.

3.5. Decentralizacja a sprawność zarządzania

„Decentralizacja zadań oraz instytucji polityki społecznej w Polsce miała na celu głównie wzrost efektywności zarządzania w wyniku zwiększenia partycypacji obywateli w decyzjach alokacyjnych samorządów terytorialnych. A także uruchomienie zasobów lokalnych w realizacji celów społecznych oraz wzrost oddolnej kontroli ich realizacji” (Golinowska 2006: 54).

Dodaje się w tej mierze natychmiast różne problemy:

- a) że merytoryczny rozdział kompetencji między władzy terytorialnej dokonał się bez należytego rozeznania i uzasadnienia,
- b) że nie została wzięta pod uwagę logika reform w poszczególnych sektorach społecznych,
- c) że Unia Europejska prowadzi w zasadzie własną politykę społeczną i co prawda „miętko”, bo przy pomocy funduszy

- strukturalnych, ale jednak wpływa na realizację polityki w kraju i w terenie,
- d) że cały proces przekazywania zadań na poszczególne szczeble terytorialne nie został jeszcze zakończony,
 - e) że w zasadzie brak jest koordynacji między szczeblami co do realizacji wspólnych zadań i przedsięwzięć,
 - f) że faktycznie nie można dziś określić, na ile mamy do czynienia z większą sprawnością zarządzania tą sferą aktywności samorządów.

Należy tu jeszcze dodać, że w żaden sposób nie można dopatrzeć się w tym zakresie partycypacji obywateli. Ci raczej biernie i roszczeniowo czekają, że gmina da im to, co się im należy. I dotyczy to często wspomnianych w tekście układów towarzysko-koleżeńskich, wykorzystujących możliwości, jakie dają luki w przepisach i niejasności ich interpretacji. Tymczasem wielu naprawę potrzebujących albo nie wie, gdzie udać się po pomoc i wsparcie, albo wstydzi się swojej słabej kondycji i o taką pomoc nie prosi. Nie widać więc tu ani wykorzystania lokalnych środków, ani żadnej partycypacji czy oddolnego kontrolowania.

Sprawność zarządzania to między innymi doskonała znajomość jego przedmiotu. Tymczasem informacja o lokalnych problemach społecznych jest nie tylko niewystarczająca, ale chyba nie ma w tym zakresie żadnych dobrze zorganizowanych baz danych. Rozeznanie sąsiedzkie jest dziś daleko niewystarczające, żeby na tej podstawie organizacja terytorialna czy instytucja pomocy społecznej mogła prowadzić skuteczną interwencję. Biurokracja i pozorne działania instytucji polityki społecznej w terenie uzupełniają ten smutny obraz.

3.6. Warunki efektywnej decentralizacji polityki społecznej

Na koniec warto się zastanowić nad warunkami, jakie powinny zaistnieć lub są obecnie nie w pełni wykorzystane, do tego, aby proces decentralizacji polityki społecznej uznać za efektywny.

3.6.1. Koncepcja strategiczna państwa w zakresie polityki społecznej

Wydaje się, że w Polsce brak jest długofalowej, spójnej strategii działania w zakresie funkcji socjalnej państwa, przy jednoczesnym przyjęciu polityki równości i uniwersalizacji instrumentów oraz negacji sensu społecznej interwencji państwa,

oraz przy konieczności (chęci) przycinania wydatków na cele społeczne.

Jeśli zakłada się przynajmniej rozeznanie problemów w skali kraju, to w zasadzie nic nie stoi na przeszkodzie, żeby zapoczątkować dyskusję na dwa tematy: (1) jak powinna wyglądać długofalowa polityka społeczna w Polsce ze wszystkimi jej uwarunkowaniami oraz (2) skąd wziąć pieniądze na realizację zadań socjalnych, jak oszczędzać te środki, które są dostępne i jak zwiększyć tę pulę.

Debata dotycząca strategii powinna mieć początkowo charakter ekspercki, a następnie powinna stać się dyskusją publiczną. Gdyby obecny rząd mógł przyjąć taką koncepcję, pod koniec kadencji właściwie można byłoby spodziewać się pozytywnych rezultatów (oczywiście powstaje pytanie: po co obecnemu rządowi debata o zadaniach i ewentualnych sukcesach następnych rządów?).

3.6.2. Ludzie – profesjonalizm i partnerstwo, samopomoc sąsiedzka

Przyjęcie tezy, że nie można decentralizować zbyt głęboko albo w ogóle zadań dotyczących rozwiązywania problemów społecznych, bo w terenie brak jest wykształconych i przygotowanych do tego kadr, nie jest właściwe. Obecnie kadry mamy takie, jakie mamy. Można przygotować programy ich kształcenia, ale ważniejsze wydaje się przyjęcie w stosunku do obecnych kadr zasady zaufania i przekonanie się, co potrafią zrobić, oraz założyć, że będą się uczyć na własnych błędach. (1) Być może w ten sposób można by rozpocząć drogę uczenia się całego systemu. (2) Po pewnym czasie można by się doczekać prawdziwie profesjonalnych kadr. (3) Istnieje duże prawdopodobieństwo, że ewentualne straty i błędy pozostałyby na razie na tym samym poziomie, co obecnie. A być może udałoby się je na niższych szczeblach zmniejszyć (lokalnie istnieją mniejsze możliwości korupcyjne, mniejsze są też negatywne skutki podejmowania błędnych decyzji). (4) Być może udałoby się uaktywnić społeczność lokalną do brania spraw w swoje ręce. (5) Zdecydowanie należy wzmocnić system działania organizacji pozarządowych, tam bowiem pojawia się grupa entuzjastów, wolontariuszy, profesjonalistów i menedżerów, którzy być może jeszcze bardziej mogliby uaktywnić lokalne środowiska.

3.6.3. Wiedza i informacja – bazy danych, Internet

Współczesny świat to świat rozproszony, wirtualny, oparty na informacji i sieci internetowej. Nawet jeśli jeszcze w „terenie” komputer często służy do „stawiania pasjansa”, to przecież coraz więcej osób potrafi z niego korzystać, pojawiają się coraz lepsze programy komputerowe (także edukacyjne), coraz łatwiej jest tworzyć bazy danych i coraz więcej osób, i to w szybkim tempie, podłącza się do Internetu. Zatem z jednej strony świat będzie się stawał bardziej rozproszony, ale z drugiej łatwiej będzie dotrzeć do informacji o ludziach i zjawiskach. Łatwiej też będzie przekazać zainteresowanym osobom informacje i tworzyć fora dyskusyjne itp. Nawet jeśli jeszcze dziś trudno sobie wyobrazić, że ludzie o niskich dochodach, bezrobotni, starzy czy ludzie z „marginesu” będą mogli, chcieli i potrafili korzystać z komputera, to przecież jest to zaledwie perspektywa 10–15 lat, gdy to się może gwałtownie zmienić. Już teraz należałoby rozważać możliwości, jakie daje w zakresie polityki społecznej współczesna technologia, żeby nie okazało się, że za kilka lat zostaliśmy w tej kwestii całkiem poza „zasięgiem”, bo zabrakło nam wyobraźni.

3.6.4. Środki – fundusze, warunki lokalne

Patrząc na dochody państwa, łatwo jest przewidzieć, że nigdy nie będzie takiej sytuacji, że na oświatę, służbę zdrowia, pomoc społeczną, walkę z bezrobociem, zmniejszanie patologii społecznych i wszystkie inne problemy społeczne znajdzie się w budżecie dostateczna ilość funduszy. Przeciwnie, zawsze będzie ich dużo za mało, biorąc pod uwagę fakt, że problemy socjalne wcale nie mają tendencji malejącej, lecz wzrostową. W tej sytuacji powinny dominować dwie tendencje:

- a) Lepsze wykorzystywanie tych środków, które już są, w tym funduszy celowych UE. Być może decentralizacja funduszy społecznych dałaby nieco lepsze ich wykorzystywanie, lub przynajmniej mniejsze marnotrawienie.
- b) Poszukiwanie nowych sposobów finansowania polityki społecznej, w tym tworzenie lepszego systemu pozyskiwania funduszy z dobrowolnych datków bogatszych obywateli, dobroczynności firm i sponsorów, imprez charytatyw-

nych i wszystkich innych możliwości dopuszczalnych prawnie, które mogłyby zwiększyć pulę pieniędzy możliwą do efektywnego wykorzystania.

Wydaje się znów, że decentralizacja i wykorzystanie zróżnicowanych możliwości lokalnych może przynieść lepsze wyniki niż przeciąganie na różne strony przykrótkiej finansowej „koldry” państwowej.

Świat zmienia się coraz szybciej. Uczniowie pytani o prognozy na najbliższe półwiecze nie potrafią trafnie przewidzieć, co może się stać. W konkretnych sprawach można próbować ekstrapolować obecne trendy. Można włączać wyobraźnię. Można dziś próbować ratować, co się da, można się starać zrobić coś dobrego. Można i należy wykorzystywać nadarzające się okazje do polepszania sytuacji, należy poszukiwać nowych rozwiązań. Na pewno, także w odniesieniu do polityki społecznej, nie wolno przyglądać się biernie i nic nie robić.

4. Podsumowanie

Warto na koniec zauważyć, że na rynku pojawia się coraz więcej koncepcji i analiz dotyczących aktualnych problemów społecznych. Zmienia się skala wielu zjawisk, zaczynają one wykraczać poza granice nie tylko lokalne, ale też państwowe, stają się coraz bardziej globalne. Myślenie i pisanie o polityce społecznej świadczy o próbie realizacji podstawowego elementu całego systemu, czyli gromadzeniu wiedzy o zjawiskach społecznych. Wraz z wiedzą pojawia się coraz więcej problemów i niejasności. Ale powinno to prowadzić raczej do włączania w cały system informacyjny wszystkich grup społecznych, niż postrzegania tych problemów w kontekście trudności w ich rozwiązywaniu. Być może w dużym stopniu dotyczy to polityki społecznej, czyli losów ludzi i grup w określonym czasie. Czy zaprezentowane tu dylematy polityki społecznej staną się podstawą rozważań i działań stosownych organów decyzyjnych, to już zupełnie inna sprawa.

Informacje o autorce

Doc. dr Hanna Foltyn – Zakład Organizacji i Metod Pracy Kierowniczej, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski. E-mail: h.foltyn@op.pl.

Bibliografia

Golinowska, S. 2006. Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych. *Nowe dylematy polityki społecznej*, nr 65/2006.

Handy, Ch. 1996. *Wiek paradoksu. W poszukiwaniu sensu przyszłości*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

Handy, Ch. 1998. *Wiek przewyżzonego rozumu*, Warszawa: Business Press.

Pasieczny, L. et al. (red.) 1981. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa: PWE.

Senge, P. 1998. *Piąta dyscyplina*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.