



Działanie socjalne między pokusami rynku a partnerstwem

Tiziano Salvaterra¹

Wprowadzenie

Organizacja usług socjalnych dla osób przechodzi okres dużego fermentu. Z jednej strony podmioty publiczne w swoich najrozmaitszych formach terytorialnych zdają sobie sprawę z tego, że nie mogą być wyłącznym gestorem tych usług. Z drugiej zaś – prywatna gestia usług socjalnych (ruch stowarzyszeniowy, spółdzielnie, fundacje, czyli wszystko, co nazwiemy non-profit) z biegiem czasu odgrywa coraz poważniejszą rolę, nawet jeśli doświadczenia w tym zakresie nie zawsze są ze sobą spójne. Zarazem też rynek zaczął zauważać te obszary życia społecznego, które obejmują coraz szersze kręgi ludzi i do których kierowane są coraz większe środki materialne. Tak więc wytworzyła się złożona sytuacja, w której znamienne są:

1. Istnienie sfery publicznej, która w obliczu rosnącego zapotrzebowania na usługi socjalne (pomoc nieletnim, ludziom starszym, inwalidom, opieka zdrowotna przede wszystkim, ale też aktywizacja zawodowa słabszych jednostek) musi dbać o to, żeby działalność w tym zakresie była racjonalna i skuteczna, żeby nie pociągała za sobą dalszego wzrostu wydatków publicznych, a równocześnie nie ograniczała świadczeń. Toteż upowszechnia się przeświadczenie, że należy iść w kierunku zlecania tych usług zgodnie z modelem zwanym „rynkiem administracyjnym”. Oznacza to spełnienie wielu warunków, jakimi są:

¹ Prof. Tiziano Salvaterra – wykładowca nauk ekonomicznych i społecznych na Uniwersytecie w Trydencie.

a) ze strony podmiotu publicznego stopniowa rezygnacja z wyłączności na te usługi i przejmowanie programowania, kontroli i oceny wyników, czy to pod kątem ich skuteczności, czy efektywności;

b) zlecanie usług poprzez przetargi sektorowi prywatnemu (bez wyszczególnienia, czy chodzi o podmioty nastawione na zysk, czy nie). Podmiot publiczny zatem zarządza procesem transferu środków i kontroluje właściwe świadczenie usług;

c) partnerstwo między sferą publiczną a podmiotami świadczącymi usługi socjalne, a więc przede wszystkim organizacjami non-profit, za pośrednictwem porozumień, w których podmioty publiczny i prywatny zobowiązują się zarządzać w skoordynowany sposób określoną usługą dla osób, dzieląc między siebie zadania operacyjne, odpowiedzialność, czas i koszty, instrumenty planowania i oceny wyników;

d) centralna pozycja i wolność wyboru tego, kto wyraża potrzebę, która ujawnia się na wolnym rynku, gdzie występuje najbardziej pożądaný konkurencyjny świadczeniodawca, któremu też należy powierzyć pożądané świadczenie. Jest to więc podejście wolnorynkowe, które umieszcza potrzebę świadczeń socjalnych w optyce rynku i uznaje tego, kto ją przejawia, za klienta zabiegającego o świadczenie, które zaspokoi jego oczekiwania.

2 W ostatnich dziesięcioleciach sektor prywatno-socjalny, tj. sektor prywatny świadczący usługi socjalne, zdominował tę dziedzinę. Jest on jednak młody bądź też nie ma solidnej podstawy kulturowej i dlatego dotychczasowe jego działania w różnych kontekstach terenowych ujawniły różne podejścia, które – bez pretensji do wyczerpującego ujęcia – można sklasyfikować następująco:

a) podejście biznesowe: jest wtedy, gdy są działania, w których pojmuje się usługi społeczne wedle parametrów właściwych dla przedsiębiorstwa, a więc jako zmierzające do tworzenia nowych miejsc pracy, wartości dodanej, zrównoważonych układów ekonomiczno-własnościowych. W tym podejściu zakłada się standard usługi w sensie



„jakości” mającej zaspokoić wymagania zleceniodawcy, zwykle jednostki publicznej, lecz nie uznaje się za potrzebne włączenie w to ani korzystających z usługi i ich otoczenia, ani terenu, gdzie się działa. Przeciwnie, ciągły wzrost ilościowy umieszcza te działania na szczeblu regionalnym albo krajowym, gdzie ważne są takie rzeczy, jak ekonomia skali, możliwość robienia „biznesu społecznego” w miejscach pracy, wzbogacenie się, a może także uzyskanie prestiżu (bądź nawet władzy);

b) podejście charyzmatyczne: są tu działania zainicjowane przez charyzmatycznego lidera, na którym spoczywa określenie i rozwój strategii. W tym przypadku przeżywa się przygodę prywatnego świadczenia usług socjalnych jako społecznej i humanitarnej misji w obliczu potrzeb i braków, zaś wolontariat przejawia zaangażowanie przerażające profesjonalistów. Osoba lidera stanowi gwarancję dla instytucji, które chętnie zawierają porozumienia z organizacjami kierowanymi przez osoby cieszące się dobrą opinią w społeczności;

c) podejście polityczne: mamy tu organizacje o charakterze politycznym, powołane przez jakąś polityczną „osobistość”, wyrażającą pragnienie zaspokojenia pojawiających się potrzeb lub upatrującą w tym okazję do kontynuacji swej działalności;

d) zastępczość: polega na tym, że promuje się instytucje, aby powierzyć im określone usługi, których samemu nie jest się w stanie realizować.

Bardziej ustrukturyzowane doświadczenia w tym zakresie mają kilka powtarzających się cech:

- mają u podstaw solidną kulturę solidarności i organizacji;
- sens swojej obecności w społeczeństwie odnajdują w prawach obywatelskich;
- umieją generować sieć relacji i stosunków;
- łączą odpowiedź na nowe potrzeby z rozwojem kultury solidarności i prawa poprzez racjonalną organizację;
- w stosunku do jednostek sektora publicznego zachowują się zgodnie z logiką partnerstwa, gdzie podmioty

publiczny i prywatno-socjalny mają swe własne role w ramach skoordynowanej akcji, dowartościowującej odrębności i potencjał każdego z nich;

– pozostają w ścisłym związku ze społecznością, w której potrafią znaleźć fachowe kadry, jak również poważną pomoc ze strony wolontariuszy i współpracowników.

3. Rynek upatruje w usługach socjalnych dla osób nową dziedzinę, której warto poświęcać uwagę, podobnie jak każdej innej dziedzinie usług świadczonych zgodnie z zapotrzebowaniem. W tej sytuacji znajdujący się w potrzebie podmiot staje się klientem i jest traktowany jak klient: dąży się do wywołania u niego możliwych oczekiwań i proponuje mu się odpowiednie traktowanie, żeby spowodować uczucie satysfakcji. Logika rynku dąży ponadto do łączenia takich usług w rodzaj „pakietu usług”, dającego pewne gwarancje podmiotowi, a firmie duże możliwości działania i zysku. Przykładem są firmy ubezpieczeniowe, które interesują się potrzebami z tego zakresu i oferują całą gamę ubezpieczeń: na życie, na starość, ubezpieczeń emerytalnych. Obywatel płaci składkę przez określoną liczbę lat, żeby potem, na starość albo w razie choroby, korzystać z opieki w klinice lub w domu opieki prowadzonym przez samą firmę ubezpieczeniową. I tak koło się zamyka z dobrym pożytkiem dla wszystkich: dla ubezpieczyciela, który nie zwraca otrzymanych wpłat; dla obywatela, który nie musi się martwić o swoje potrzeby na starość, bo zleca to zadanie temuż ubezpieczycielowi; dla państwa, które nie musi kłopotać się obywatelem domagającym się wsparcia.

W tym sensie logiczne jest założenie, że jakość i ilość usług jest proporcjonalna do sum uprzednio wpłaconych, przez co usługa jest zależna nie od potrzeby, lecz od składki.

W istocie organizacje nastawione na zysk są bardzo zainteresowane także liberalizacją popytu na opiekę, co może nastąpić przez umożliwienie wyboru podmiotu świadczącego. W tym modelu przedsiębiorstwo może wykonywać działania marketingowe, a sprawniejszy podmiot przejmując większy udział w rynku.



Natura potrzeb socjalnych

Dla lepszego zrozumienia metod i strategii, które można stosować w zakresie zaspokajania potrzeb socjalnych, należy rozważyć samą naturę sfery socjalnej – publicznej albo prywatnej – i w przypadku pierwszej postawić pytanie, jak ta pomoc powinna być świadczona. Uważa się za oczywiste, że usługi w zakresie opieki społecznej (a także edukacyjne) mają charakter publiczny. Mniejsza jest zgodność co do sposobu udzielania tych świadczeń.

1. Dla tych, którzy zrównują potrzeby socjalne z innymi potrzebami osoby (wyżywienie, kultura, komunikacja), obywatel jest klientem mającym wolność wyboru; jest on suwerenny i bezpośrednio odpowiedzialny za to, co dotyczy jego pomyślności na przyszłość i opieki nad nim. Można jednak takie myślenie podważyć, zauważając, że nie wszyscy:

a) mają jednakowe informacje i wiedzę w materii zaspokajania swoich potrzeb i nie orientują się w konkretnych możliwościach;

b) mogą wybierać w sposób świadomy (chorzy psychicznie, nieletni, inwalidzi);

2. Dla tych natomiast, którzy dostrzegają w potrzebach socjalnych nie tylko element subiektywnego doświadczenia, ale też sytuację społeczną, dotyczącą całej społeczności, praca socjalna (czyli zaspokajanie potrzeb socjalnych) ma dużą doniosłość polityczną i kulturalną oraz zawiera wymaganie zapewnienia praw obywatelskich i metod organizacyjnych dla jednakowego rozwiązywania problemów wszystkich, ponieważ wszyscy są obywatelami, są ludźmi, a nie klientami, czyli bytami ekonomicznymi. Zgodnie z tą perspektywą działalność socjalna nabiera specyficznych cech, które można ująć następująco:

a) potrzeby socjalne sięgają sfery obywatelstwa, a zatem nie można ich kanalizować wyłącznie w obrębie rynku, lecz raczej w sferze sprawiedliwości społecznej;

b) społeczność powinna wziąć na siebie potrzeby obecne w jej łonie za pośrednictwem organizacji, których mi-

sją jest zaspokajanie tych potrzeb oraz rozwijanie kultury solidarności i pomocniczości, w ścisłym związku między podmiotami publicznymi i prywatnymi;

c) logika rynku i konkurencji między podmiotami oferującymi te same usługi w istocie wychodzi na niekorzyść zarówno samego potrzebującego, który pozostaje zdezoriantowany, jak i społeczności, która nie jest stymulowana do uświadamiania sobie konieczności posiadania narzędzi prewencji i promocji dobrobytu społecznego;

d) ewolucja potrzeb i ich przekształcenia rodzą konieczność ciągłego unowocześniania metod i odpowiedzi, które nie mogą być standaryzowane. Potrzebne są studia i eksperymenty, nieraz może mało praktyczne z ekonomicznego punktu widzenia, lecz bardzo ważne dla dowartościowania zasobów ludzkich i promocji osoby.

Jakie perspektywy?

Logika pomocniczości, praw obywatelskich i uczestnictwa, promocji kultury i promocji człowieka – całego człowieka – jako metody pracy wymagają partnerstwa wszystkich podmiotów, które z różnych tytułów angażują się w pracę socjalną. Wymagają też porzucenia logiki podziałów, walki i handlu. Dzięki temu uniknie się redukcji jednostki publicznej wyłącznie do roli podmiotu finansującego przekazane komuś innemu usługi, pozbawionego funkcji kontrolnych, programujących i oceniających jakość świadczeń.

Rzecz jasna, nie chodzi o partnerstwo przez pomieszanie funkcji, lecz o partnerstwo w odrębności zaangażowanych podmiotów i równej godności w odmiennych rolach, w logice wzajemności, we wzajemnym uznaniu i wzajemnej legitymizacji, w optyce kompleksowego rozwoju wspólnoty, który ma równocześnie charakter społeczny, gospodarczy, kulturalny i polityczny (w sensie uczestnictwa i zaangażowania). Wspólnota zakłada mniej proklamacji, a więcej praktyki i doświadczenia.

Chodzi o efektywne partnerstwo między polityczną odpowiedzialnością, która poddaje pod dyskusję to, co zro-



bione i generuje korekty oraz innowacje w zakresie metod odpowiadania na potrzeby i kryteriów wzrostu i rozwoju, a odpowiedzialnością operacyjną, która troszczy się o nowe doświadczenia, o wdrażanie modeli operacyjnych zdolnych wykorzystać istniejące zasoby.

Chodzi zatem o kulturę partnerstwa, która potrafi:

a) kształtować poczucie przynależności, kulturę „my” rozumianego nie jako suma części, lecz jako synteza świadomości, diagnozy i propozycji w pakcie społecznego zaufania i współzależności grup. Eliminuje ono logikę konkurencji i dominacji, ponieważ każda część uznaje, że jej misją jest dobro społeczności i że spotkanie daje możliwość wyodrębnienia dynamiki komplementarnych, nieantagonistycznych ról;

b) docenić dialog w różnorodności przyporządkowanej wartościom wspólnym i zapewnić każdemu prawo do autonomicznego rozwoju chociażby w dialektyce zazębiania się i współzależności;

c) uznać wzajemne powiązanie z szacunkiem i zaufaniem, lecz również w silnej dialektyce nieznizającej się do konfliktu, ale dającej możliwość komunikowania się i konstruktywnej krytyki nierodzącej zależności;

d) rozwijać projekty, pracować nad pomysłami, pobudzać dyskusję i debatę: nigdy jednak nie można zadowalać się osiągnięciami, a ponadto trzeba łączyć teorię z kontekstem w realistyczne inicjatywy, nie gubiąc się w niepotrzebnych idealizmach i nie zatrzymując się w rutynowej praktyce.

Tak przechodzi się od „administrowania sferą socjalną” do „państwa animatora”, zdolnego wiązać różne interesy i sprowadzać je do zintegrowanych i zaplanowanych propozycji łączących w sobie to, co najlepsze w debacie angażującej wszystkich rozmówców na danym terenie.

Pod jakimi warunkami?

W tej perspektywie zatem przedsiębiorstwo nastawione na zysk stawia się na marginesie działalności socjal-

nej, która z racji samej swej natury nie może znajdować właściwych odpowiedzi w logice zysku, nielączącej praw obywatelskich, dowartościowania wspólnoty i promocji osoby. Misja takich przedsiębiorstw tylko po części jest związana z dobrem wspólnym, podczas gdy działalność socjalna – w całości. Warto podkreślić, że usługi socjalne dla osób są nie tylko odpowiedzią na indywidualne potrzeby, lecz także wyrazem świadomości społeczności, mają zapewnić wszystkim swym członkom jakość życia odpowiednią do godności osoby i umożliwiającą jej znalezienie odpowiedzi na jej potrzeby i niedostatki. I to właśnie ta polityczna i kulturowa natura ściśle łączy akcję socjalną z instytucjami nastawionymi na dobro wspólne i przestrzeganie praworządności z jednej strony, a z drugiej – z inicjatywami non-profit, których naczelną misją jest staranie się o socjalne dobro tych, do których kieruje się ich działanie.

Dwa zaangażowane w to podmioty (instytucje i non-profit) winny być zdolne do ciągłego weryfikowania własnych celów i działań. W szczególności podmiot publiczny winien:

a) rezygnować z instrumentalizacji trzeciego sektora i wiązania go z obcymi mu programami i projektami, wykorzystując swoją pozycję dysponenta środków finansowych, a stawać się instytucją świadomą tego, że rozwój społeczności dokonuje się poprzez koordynację różnych obecnych w niej podmiotów, jak też pobudzającą do myślenia w kategoriach interesu publicznego;

b) traktować organizacje trzeciego sektora nie jako zwykłe spółki, którym oddaje się jakaś część rozwoju, lecz jako autonomiczne podmioty społeczności, które się legitymizuje w znaczących i konstruktywnych relacjach z nimi i którym przyznaje się funkcję użyteczności publicznej;

c) traktować sferę socjalną jako środowisko wzrostu społeczności: w tej optyce liczy się na współdziałanie między podmiotami kulturalnymi, społecznymi, gospodarczymi i politycznymi na danym terenie na rzecz całościowego rozwoju i wzrostu jakości życia wszystkich obywateli;



nie uznaje się natomiast za wzrost samej implementacji usług socjalnych, nawet dobrze zorganizowanych;

d) działać na zasadzie partnerstwa, którego modelowym narzędziem jest umowa, w której wspólnie określa się metody pracy, dostępne zasoby, cele programowe i kryteria oceny. Ocena nie opiera się wyłącznie na standardach, lecz dotyczy wielu faz – zarówno od strony ilościowej, jak i jakościowej – całego procesu, od planowania poprzez działanie aż do realizacji celu. W tej optyce należy widzieć akredytację, która nie jest niczym innym niż potwierdzeniem zgodności z pewnymi kryteriami dotyczącymi organizacji i zarządzania, oraz certyfikat jakości, który nie poświadczając bynajmniej doskonałości jego posiadacza, dokumentuje przyjętą przez niego metodę pracy, ale bez wchodzenia w meritum i bez przesadzania o dobrej jakości wykonywanej pracy.

Jednocześnie od prywatnych podmiotów pracy socjalnej, którym przypada rola uprzywilejowanego partnera jednostki publicznej w zakresie usług socjalnych dla osób, wymaga się pewnych zmian, nawet radykalnych. W szczególności muszą one:

a) zrezygnować ze swego rodzaju autolegitymizacji i jakiegos wywyższania się, które każą wierzyć, że wszystko w sektorze non-profit jest piękne i nowatorskie. Już wyżej powiedziano, że to nieprawda i że w różnobarwnym świecie stowarzyszeń i kooperatyw działających na tym polu występują sytuacje różne i nie zawsze godne pochwały. Potrzeba pełniejszej świadomości, że jest się częścią całości, a nie całością, że jest się węzłem w większej sieci, w której każdy podmiot ma coś do zrobienia w ścisłej synergii z innymi;

b) umieć łączyć skuteczność (dawanie poważnych odpowiedzi na jawne i ukryte potrzeby), efektywność (wiązaną z celów z racjonalnym używaniem zasobów) oraz animowanie środowiska lokalnego (świadomość zasadniczej roli podmiotu propozycji kulturalnej, bodziec do uświadomienia sobie przez społeczność istnienia potrzeb socjalnych i do uruchomienia odpowiednich środków zaradczych i odpowiedniego kanalizowania zasobów). Jest

też potrzeba ustawicznego ulepszania, monitorowania własnych działań, innowacyjności, bycia konstruktywnie krytycznym sumieniem, łączenia wymagań jednostki z wymogami zbiorowości;

c) odchodzić od logiki kontraktu i handlu z podmiotem publicznym nawet za cenę ustępstw w konsensusie, aby móc być protagonistą zmiany i ważnym partnerem, przygotowanym zawodowo i kulturalnie do konkurencji z innymi podmiotami;

d) nie dopuszczać do konfliktów i konkurencji między podobnymi organizacjami działającymi na tym samym terenie i w tym samym sektorze, gdyż wtedy podmiot publiczny uzyskuje pozycję silniejszego w zawieraniu umów i w planowaniu, świadczący usługi żyją w ciągłej prowizoryczności, usługobiorcy mogą tylko liczyć na niskie ceny na przetargach, a na całym terenie panuje patowa sytuacja. Byłoby to pożywką dla nastawienia rynkowego organizacji non-profit, które zdradziłyby już swą misję i cele. Dlatego niezbędne jest podejście typu kulturowego i menedżerskiego, charakteryzujące się jasnymi i wyróżniającymi elementami, dzięki którym w organizacji non-profit:

- istnieje ścisły związek z terenem, z którym się ona identyfikuje: to zapobiega tworzeniu jakiejś wielkiej organizacji, co najwyżej może ona włączać się w szersze konsorcja dla rozwiązywania problemów wynikających z ekonomii skali;

- animowanie społeczności i odpowiedź na potrzeby mają wyraźną przewagę nad tworzeniem miejsc pracy; co więcej, należy dowartościować zorganizowany i odpowiednio przygotowany wolontariat, aby uczestniczył w życiu organizacji obok działaczy zawodowych, odgrywając rolę wzornika wiążącego ją z daną społecznością;

- praca w sieci jest codzienną troską tak na poziomie refleksji pojęciowej, jak i zastosowań w działalności praktycznej;

- istnieje gotowość do rezygnacji z pewnych obszarów działania, kiedy dana przestrzeń jest już zajęta albo nie ma tam warunków do owocnej pracy.



W przedstawionej tu optyce sektor nastawiony na zysk może mieć całkiem marginalną rolę w szukaniu odpowiedzi na potrzeby socjalne osób i społeczności, a to z kilku racji:

a) obszar zainteresowania nie pasuje do wolnego rynku, na którym obowiązuje zasada, że to obywatel wybiera, tymczasem w ten sposób nie można zagwarantować równej godności obywatelom;

b) funkcja kulturalna i funkcja animowania społeczności charakteryzująca działanie socjalne mało odpowiada logice zysku, która opiera się na obecności klienta i na maksymalizacji zysku;

c) zaangażowanie wolontariatu jest wykluczone w organizacji, która za cel ma szukanie zysku jednej strony (własność), a nie dobra wspólnego;

d) przedsiębiorstwo komercyjne, wreszcie, dąży do wielkich rozmiarów, które sprzyjają ekonomii skali i tworzeniu sieci z innymi obszarami biznesu (co jest pokusą także dla wielu organizacji non-profit), podczas gdy więź z otoczeniem lokalnym zakłada mniejsze rozmiary i tworzenie związków dla realizacji zadań biurowo-administracyjnych i samego zarządzania.