

Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP

ul. Pandy 13, 02-202 Warszawa

tel. +48-22 823-66-23, fax: +48-22 823-66-69

e-mail: wydawnictwo@wsptwp.eu

http://www.wsptwpwaw.edu.pl

RECENZENCI:

prof. dr hab. Julian Auleytner

prof. dr hab. Zdzisław Pisz

AUTORZY:

Mirosław Grewiński – rozdziały – 1, 2, 4, 5

Stanisław Kamiński – rozdziały – 2, 3, 4

© Copyright by authors, PTPS and WSP TWP, Warszawa 2007

Printed in Poland

ISBN 83-88278-90-8

DTP Przygotownia Offsetowa BEST

Wydanie I

Druk i oprawa:

Drukarnia KODRUK

05-092 Łomianki

ul. Wiślana 74a

## SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE .....	7
WSTĘP .....	11
ROZDZIAŁ 1	
<b>SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE</b>	
– HISTORIA POJĘCIA I WSPÓŁCZESNE ZASTOSOWANIE ..	15
1.1. Prekursorzy idei społeczeństwa obywatelskiego .....	15
1.2. Potencjał kapitału społecznego .....	26
1.3. Wybrane koncepcje obywatelstwa a polityka społeczna .....	34
1.3.1. Komunitarianizm jako przykład nowego podejścia do obywatelstwa .....	42
ROZDZIAŁ 2	
<b>TRZECI SEKTOR A POLITYKA SPOŁECZNA</b>	
– PODSTAWOWE POJĘCIA I DYLEMATY .....	49
2.1. Definicje i funkcje sektora społecznego .....	49
2.2. Wielosektorowa polityka społeczna .....	55
2.2.1. Przykłady nasilającego się pluralizmu .....	60
2.3. Trzy sektory – krytyczna analiza porównawcza .....	75
ROZDZIAŁ 3	
<b>ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W POLSCE</b>	
<b>PO 1989 ROKU .....</b>	<b>83</b>
3.1. Geneza polskich organizacji społecznych .....	83
3.2. Uwarunkowania prawne i ekonomiczne .....	89
3.3. Przemiany jakościowe i ilościowe trzeciego sektora .....	98
3.4. Aktywność społeczna Polaków .....	111
3.4.1. Członkostwo w organizacjach .....	111
3.4.2. Wolontariat .....	113
3.4.3. Filantropia .....	116
3.4.4. Ocena organizacji pozarządowych .....	117

## ROZDZIAŁ 4

### ORGANIZACJE POZARZĄDOWE A PUBLICZNE PODMIOTY POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE

PO 1989 ROKU . . . . .	121
4.1. Rodzaje relacji międzysektorowych . . . . .	121
4.2. Prawne uwarunkowania relacji międzysektorowych . . . . .	125
4.3. Organizacje pozarządowe a jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	137
4.4. Organizacje społeczne a administracja rządowa . . . . .	151
4.5. Przykład znaczenia organizacji pozarządowych w pluralizmie pomocy społecznej w regionie mazowieckim . . . . .	156

## ROZDZIAŁ 5

### GOSPODARKA SPOŁECZNA JAKO ELEMENT OBYWATELSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ . . . . .

5.1. Idea i podmioty gospodarki społecznej . . . . .	167
5.2. Gospodarka społeczna w wybranych krajach . . . . .	173
5.3. Spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne w Polsce . . . . .	184
5.4. Krytyka gospodarki społecznej i aktywizujących programów społecznych . . . . .	188

ZAKOŃCZENIE . . . . .	193
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA . . . . .	197
------------------------	-----

ANEKS . . . . .	211
-----------------	-----

SPIS AKTÓW PRAWNYCH . . . . .	245
-------------------------------	-----

SPIS TABEL . . . . .	249
----------------------	-----

SPIS RYSUNKÓW . . . . .	251
-------------------------	-----

## WPROWADZENIE

Przedstawiane przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej studium autorstwa dwóch młodych autorów otwiera nowy kierunek myślenia o relacjach państwo-obywatel.

Przez wiele dziesięcioleci polityka społeczna była wyłączną domeną państwa, którego mniej lub bardziej demokratycznie wybrani rządzący wiedzieli lepiej, czego obywatelom potrzeba. Wyrazem tego były liczne definicje polityki społecznej, w których człowiek i jego problemy traktowani byli przedmiotowo. Pogląd ten utrwał się w okresie powojennym w Polsce zwanej przez niektórych krajem komunistycznym. Niewątpliwie jednak w tym czasie działało państwo paternalistyczne, odbierające niekontrolowaną inicjatywę obywatelską jako zagrożenie dla ustroju. Paternalizm państwa objawiał się w postaci politycznych koncesji udzielanych organizacjom społecznym, fasadowym samorządem i brakiem fundacji oraz aktywną nomenklaturą, dającą szansę tylko ludziom dyspozycyjnym wobec rządzących.

W gospodarce wolnorynkowej funkcjonowało pojęcie *welfare state*, które wyrażało ideę opiekuńczości państwa i jego interwencji społecznej. W gruncie rzeczy *welfare state* odległe było od koncepcji obywatelskiej polityki społecznej.

Obywatelska polityka społeczna to koncepcja wskazująca na wtórną rolę państwa w realizacji jego podstawowych funkcji społecznych. Państwo nie jest w stanie realizować wszystkich potrzeb obywateli, nie może także bezpośrednio chronić go przed wszystkimi ryzykami socjalnymi. Pozostaje więc inicjatywa oddolna grup społecznych: organizacji pozarządowych, fundacji, spółdzielni i samorządów. Pomijam tu ważną rolę Kościołów, gdyż mimo ich duchowych inspiracji pozostają one otwarte przede wszystkim dla swych wyznawców. Pomijając rolę Kościołów, w tym katolickiego, który posiada bogatą

doktrynę socjalną, nie sposób zapomnieć o wylansowanej w encyklice *Quadragesimo anno* zasadzie pomocniczości (subsydiarności). Leży ona u podstaw lansowanego przez autorów modelu; jest ona także akceptowanym sposobem organizacji życia publicznego w wielu krajach i wyraża się w jednym zdaniu: *społeczeństwa tak wiele ile można, państwa tyle ile konieczne*.

Trzeba przypomnieć, że koncepcja obywatelskiej polityki społecznej posiada różne źródła aksjologiczne. Program „Samorządnej Rzeczpospolitej” z 1980 roku stanowił alternatywę ruchu „Solidarność” w okresie jej rozkwitu wobec ówczesnego ustroju. Zanim program ten sformułowano w Polsce, wcześniejsi myśliciele wskazywali na potrzebę oddolnych działań. Autorzy pracy słusznie wracają do zagranicznych poglądów, choć nie można zapominać o rodzimych politykach społecznych głoszących konieczność upodmiotowienia społeczeństwa, o czym piszę w swoich pracach, cytowanych przez autorów. Zwłaszcza polski ruch spółdzielczy ma tu szczególne osiągnięcia teoretyczne i praktyczne. Należy np. tu przypomnieć E. Abramowskiego i jego koncepcje upodmiotowienia społeczeństwa poza państwem.

Obywatelska polityka społeczna zachowuje historyczne styczości z hasłami Rewolucji Francuskiej: *wolność, równość i braterstwo*, które do dziś nie straciły na swojej politycznej aktualności. To człowiek jako niepowtarzalna jednostka realizuje swoją wolność, poszukuje równości szans i zachowuje się solidarnie w obliczu zagrożeń.

Na bazie tych haseł wyrosły trzy wielkie doktryny polityczne XIX i XX wieku: liberalizm, socjalizm i konserwatyzm. W każdej z tych doktryn państwo było postrzegane niezwykle krytycznie jako hamulec wolności, równości i braterstwa. Liberalizm zaczynał od państwa „stróża nocnego”; wielu socjalistów stało na stanowisku obalenia państwa, konserwatyzm popierał oddolne struktury społeczne (rodzina), w których najlepiej człowiek się realizuje. Obywatelska polityka społeczna potrzebuje więc wolności jednostki, równości w prawach i braterstwa w działaniach. Czy elity polityczne rozumieją ewolucję roli państwa?

Proponowany kierunek myślenia o obywatelskiej polityce społecznej jako działalności oznacza konieczność widzenia nowej struktury społecznej w gęstej sieci powiązań wewnętrznych. Sieć ta w gruncie rzeczy świadczy o sile integracji socjalnej, zwłaszcza w środowiskach

lokalnych. W nich ludzie nawiązują więzi społeczne służące do polepszania jakości życia poprzez działania. Warunkiem koniecznym doskonalenia sieci powiązań jest wiedza i edukacja. Nieprzypadkowo więc autorzy studium wskazują na rolę kapitału ludzkiego w kreowaniu prezentowanego modelu. Można im w tym miejscu postawić zarzut, że zapominają o własności, bez której nie ma zdrowego ustroju gospodarczego, a która jest ważnym składnikiem kapitału. Wątku tego jednak nie rozwijam, pozostawiając go autorom do dalszych studiów.

Autorzy studium o obywatelskiej polityce społecznej koncentrują się na jej widzeniu jako działalności. Uświadamiają nam, że w ten sposób powstaje nauka o tej działalności. Jej zadaniem jest uporządkowany opis rzeczywistości i wskazywanie barier hamujących oddolne inicjatywy obywatelskie. Konsekwencją takiego podejścia jest zauważenie słabości studium, jaką jest niedostrzeżenie biurokracji rządowej jako zagrożenia dla obywatelskości. Anonimowa biurokracja broni swych pozycji, rozdziela przywileje, dzieli i atomizuje społeczeństwo poprzez prawo i pieniądze, do których ma prawie monopolistyczny dostęp. Uwaga ta nie dezawuuje pracy, ale wskazuje na potrzebę dalszych studiów nad kreowanym modelem.

Prezentowana praca wydawana jest celowo przez PTPS. Organizacja ta chce wyrażać różne poglądy naukowe, a przedstawiony materiał odpowiada na szereg pytań środowiska akademickiego. Z tego powodu rekomenduję niniejsze studium do dyskusji i namysłu nad przyszłością polityki społecznej.

Warszawa, wrzesień 2007

Julian Auleytner