

Marek Leszczyński

Decentralizacja funkcji społecznych państwa

Colloquium nr 3, 71-84

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Leszczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

DECENTRALIZACJA FUNKCJI SPOŁECZNYCH PAŃSTWA

STRESZCZENIE

W artykule poruszono kwestię zmian w zakresie społecznych funkcji państwa w warunkach postępujących procesów globalizacyjnych. Od kilkunastu lat następuje wycofywanie się państwa z wykonywania szeregu zadań o charakterze socjalnym. Dzieje się to między innymi na skutek presji lobby biznesowego, a także konieczności restrukturyzacji dotychczasowej polityki społecznej. Rozwija się idea aktywnej polityki społecznej, a część zadań o charakterze socjalnym przekazywana jest samorządom oraz organizacjom pozarządowym tworzącym sieci wsparcia.

Słowa kluczowe:

funkcje społeczne państwa, decentralizacja, bezpieczeństwo społeczne.

WSTĘP

Zakorzenione w myśli liberalnej i neoliberalnej (choć nurt ten wykazuje duże zróżnicowanie wewnętrzne) postrzeganie gospodarki rynkowej mówi, że decyzje ekonomiczne podejmowane są przez właścicieli firm i banków, a procesy gospodarcze oparte są na bezimiennym mechanizmie rynku, konkurencji i motywacji pobudzającej wszystkich uczestników procesu gospodarczego do maksymalnej wydajności, wprowadzania innowacji i dokonywania inwestycji¹. Państwo pełni rolę „służebną” względem samoregulującego się mechanizmu społeczno-ekonomicznego. Nadrzędną rolą państwa jest zatem tworzenie ram instytucjonalno-prawnych dla rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o zasadę wolności i swobody gospodarczej. Do ugruntowanych funkcji państwa zalicza się także zapewnienie bezpieczeń-

¹ *Polityka ekonomiczna*, (red.) B. Winarski, Wrocław 1992, s. 27–28.

stwa zewnętrznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości, utrzymanie szkolnictwa i kształtowanie systemu pieniężnego². Takie wąskie pojmowanie funkcji państwa uległo znacznej rewizji na skutek polityki New Deal, a okres powojenny to tworzenie w krajach rozwiniętego kapitalizmu podstaw państwa dobrobytu. Współcześnie, w warunkach gospodarki mieszanej, zakres ingerencji w procesy gospodarcze jest znacznie szerszy. We wszystkich niemal krajach funkcje państwa obejmują stabilizowanie gospodarki i znaczną ingerencję w sferę podziału poprzez mechanizm redystrybucyjny. Przez kilka ostatnich dziesięcioleci państwa Zachodu dążyły przez wprowadzanie mechanizmów regulacyjno-porządkujących do zapewnienia wzrostu dochodów i zamożności dla szerokich kręgów społecznych. Interwencja państwa objęła regulowanie warunków i stosunków pracy, ochronę pracowników, kształtowanie systemu zabezpieczenia społecznego, a także zapewnienie powszechnej ochrony zdrowia ludności. Działania te wspólnie można określić jako rozwój funkcji społecznych państwa oraz dostarczanie dóbr społecznych dla szerokich kręgów obywateli. Interwencja państwa służyła zarówno budowie klasy średniej, która stanowiła naturalne „zaplecze” władzy demokratycznej, jak również wyrównywaniu różnic społecznych i łagodzeniu różnego rodzaju napięć w rywalizacji o podział dóbr³. Ponadto wychodzono ze słusznego założenia, że świadczenie usług społecznych czy produkcja „dóbr publicznych” jest także elementem stabilizacji systemowej. „Czyste dobra publiczne wykazują dwie właściwości: ich konsumpcja jest całkowicie nierywalizacyjna i z konsumpcji tej nikogo nie da się wykluczyć. (...) Gdyby źródłem zaopatrzenia w dobra publiczne był sektor prywatny, skutkiem byłaby niewystarczająca (mniejsza od optymalnej) konsumpcja i/albo niedostateczna podaż”⁴.

Początek nowego stulecia przyniósł wyzwania zarówno dla gospodarki, jak i dla społeczeństwa. Stworzenie podstaw dla rozwoju gospodarki globalnej przyniosło określone skutki w postaci rewizji dotychczasowej polityki państwa i stopniowe wycofywanie się poszczególnych rządów z zadań o charakterze socjalnym. Dzieje się to w warunkach silnej presji ze strony biznesu, który oczekuje podporządkowania działań państwa zgodnie z własnymi celami i interesami, z drugiej zaś strony społeczeństwa przywykłe do bezpieczeństwa socjalnego nie mogą pogodzić się ze stopniowym demontażem państwa dobrobytu. Procesy globalizacyjne osłabiły rolę państw narodowych wobec wzmocnienia roli międzynarodowego kapitału i korporacji transnaro-

² Tamże, s. 28.

³ Por. E. Fromm, *Zdrowe społeczeństwo*, Warszawa 1996, s. 188–195.

⁴ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 154.

dowych⁵. Jednocześnie dostrzeżono konieczność włączania w wypełnianie funkcji socjalnych samorządów (poprzez przekazywanie im znacznej części zadań państwowych) oraz organizacji pozarządowych, które w demokratycznym państwie stanowią o realizacji podejścia wielosektorowego do rozwiązywania wielu problemów społecznych, a także wypełnienia przestrzeni państwo — obywatel⁶.

PAŃSTWO AKTYWIZUJĄCE — NOWE PODEJŚCIE DO POLITYKI SPOŁECZNEJ

Koncepcja „państwa aktywizującego” opiera się na programie restrukturyzacji polityki społecznej państwa, idącej w kierunku aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywatelskich postaw, wzmocnienia samodzielności jednostki, decentralizacji i modernizacji administracji, a także uzależnienia świadczeń socjalnych od aktywnego współdziałania beneficjenta. Elementy tej koncepcji odnajdziemy w polskich programach, zwłaszcza w ustawach: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷ oraz o zatrudnieniu socjalnym⁸. Według N. Gillberta⁹ efektywne działanie państwa aktywizującego zależy od dobrze skonstruowanej polityki społecznej, która ma nakłaniać ludzi do aktywnego włączania się do rozwiązywania własnych problemów. Istotne przy tym jest przesunięcie polityki społecznej w stronę sektora prywatnego, a także poszerzenie odpowiedzialności poszczególnych uczestników życia społecznego za jej efekty. Elementami dobrze skonstruowanej polityki społecznej są zatem: wybór konsumenta, prywatna oferta usług, pośredni transfer zasiłków, pomoc skierowana na wzmocnienie rodziny, kreowanie kapitału ludzkiego, akumulacja oszczędności i bodźce, aby podjąć pracę. Państwo aktywizujące jako główne przesłania swojego działania przyjęło hasło „popierać i wymagać”. W ramach realizacji tej idei z jednej strony konieczna jest modernizacja instytucji realizujących politykę

⁵ U. Beck, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 1996.

⁶ Zob. M. Leszczyński, *Uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego w dobie ograniczania funkcji socjalnych państwa w Europie*, [w:] *Umiędzynarodowienie polskiej polityki społecznej — aspekty globalne i europejskie*, (red.) K. Głębicka, M. Kubiak, Gdańsk 2013, s. 223.

⁷ Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.

⁸ Dz.U. 2003, nr 122, poz. 1143.

⁹ M. Leszczyński, *Kształtowanie kapitału ludzkiego a walka z marginalizacją na rynku pracy*, [w:] *Wykluczenie społeczne*, (red.) L. Frąckiewicz, Katowice 2005, s. 202.

społeczną, a z drugiej bezpośrednio oddziaływanie na zachowania i aktywność jednostek korzystających ze świadczeń publicznych.

Państwo aktywizujące odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot, pełni względem nich rolę wspomagającą, nadając wzajemnym stosunkom prymat odpowiedzialności i wzajemnego zaufania. Służy temu zasada subsydiarności, która przyjmuje określoną hierarchię w kompetencjach władzy. Ogólnie rzecz ujmując, polega ona na tym, że wyższy szczebel władzy przyjmuje na siebie tylko te kompetencje, które ze swej natury wykraczają poza właściwości władz niższych szczebli. W przypadku polityki społecznej oznacza to, że problemy lokalne pozostają przede wszystkim sprawą danego samorządu, a inne organy ingerują w tę dziedzinę tylko pomocniczo, biorąc pod uwagę skalę całego regionu czy kraju. Jest to naczelną zasadą budowania Unii Europejskiej, wpisana została także do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a jako źródło tej zasady można wskazać społeczną naukę Kościoła katolickiego. Państwo aktywizujące promuje również partnerstwo między samorządem a instytucjami prywatnymi i trzecim sektorem w zakresie rozwiązywania istotnych kwestii społecznych. Wspierana jest samopomoc we wspólnotach rozumianych jako wspólnoty lokalne, zawodowe, rodziny — pomóż sam sobie, a inni (w tym instytucje publiczne) ci pomogą. Wymaga to samodzielności i jasnej wizji dotyczącej swojego miejsca w społeczeństwie i wspólnocie. Samodzielność jako postawa powinna być kształtowana w rodzinie i w systemie edukacyjnym, ponieważ osoba samodzielna, a jednocześnie silnie zintegrowana ze wspólnotą, będzie gotowa do niesienia pomocy sobie i innym w sytuacjach nadzwyczajnych oraz codziennym kształtowaniu relacji międzyludzkich.

DECENTRALIZACJA PAŃSTWA I UPODMIOTOWIENIE LOKALNYCH WSPÓLNOT

O ile państwo narodowe pozostaje podmiotem decyzyjnym w głównych kwestiach dotyczących polityki bezpieczeństwa zewnętrznego, stosunków zewnętrznych, prowadzenia polityki w różnych jej wymiarach na szczeblu makro, to równolegle obserwujemy proces regionalizacji i decentralizacji państwa. Proces regionalizacji to wzmacnianie znaczenia terenu względem centrum decyzyjnego z jednoczesnym przekazywaniem części zadań i kompetencji. Decentralizacja państwa powinna zaś wiązać się także z przekazywaniem środków na zadania dla samorządów z jednoczesnym wzmocnieniem więzi społecznych na poziomie lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym. Jednym z negatywnych skutków globalizacji jest dezintegracja wspólnot narodowych, grup społecznych, dezintegracja rodzin. Regiona-

lizacja i decentralizacja, która wzmacnia wspólnoty terytorialne, stanowi odwrotny proces, próbujący powstrzymać negatywne skutki globalizacji. W Polsce pod koniec lat dziewięćdziesiątych podjęto trud zmiany ówczesnej organizacji terytorialnej państwa wraz ze zmianą sposobu dystrybucji niektórych usług publicznych (takich jak oświata i służba zdrowia). Nowy podział obowiązujący od 1 stycznia 1999 roku wprowadził 16 samorządowo-rządowych województw, 208 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich (miasta) oraz utrzymał 2489 gmin (wprowadzonych ustawą z dnia 8 marca 1990 roku). Wszelkie działania podejmowane w państwie powinny służyć interesom ogółu obywateli i wykazywać się celowością. W przypadku omawianej reformy można wyróżnić następujące cele¹⁰: zwiększenie sterowalności państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z poziomu władzy centralnej do województw, powiatów i gmin, a tym samym skupienie aktywności władz centralnych na problemach strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania państwa, uporządkowanie systemu terytorialnego poprzez utworzenie dwóch kolejnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego (województwa i powiatu), podmiotów prawa publicznego. Utworzono duże województwa zdolne do prowadzenia polityki regionalnej i wykonywania tych zadań, które mają charakter ponadlokalny, lecz nie ogólnopaństwowy i nie odnoszą się do całego kraju. Powołano powiaty wykonujące z założenia wszystkie zadania o charakterze lokalnym, z którymi gminy nie poradziłyby sobie samodzielnie, nastąpiła zmiana systemu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, odejście od zasady silnej centralizacji finansów publicznych, zmiana relacji między sumą budżetów jednostek samorządu terytorialnego a PKB, budowa demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego Oznacza to wprowadzenie na szczeblu województwa, powiatu i gminy do władz przedstawicieli reprezentujących społeczność regionalne i lokalne (na podstawie demokratycznych wyborów), przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Osiągnięcie wymienionych celów uznano za niezbędny warunek zmian umożliwiających budowanie państwa demokratycznego, zdecentralizowanego, w którym obywatele na co dzień decydują o kierunkach rozwoju w skali lokalnej i regionalnej, dzięki dominacji układów terytorialnych nad branżowymi¹¹.

¹⁰ D. Stawasz, *Władze terytorialne i źródła finansowania ich działalności*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, (red.) T. Markowski, D. Stawasz, Łódź 2001, s. 26–27.

¹¹ M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Reforma administracji publicznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.

W wyniku wprowadzenia reformy administracji publicznej nastąpiła decentralizacja ustroju administracyjnego państwa i finansów publicznych, zgodnie z następującymi zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej zapisanymi w Konstytucji RP: unitarności państwa (art. 3), pomocniczości (subsydiarności) oraz solidarności (preambuła), przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych, wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2), domniemania kompetencji samorządu (art. 163), przy domniemaniu kompetencji gminy odpowiednio do zapisu art. 164 ust. 3.

W obecnym ustroju administracyjnym państwa wprowadzono samodzielne podmioty na trzech poziomach władzy: gminy, powiatu (tu także miasta na prawach powiatu) i województwa. Podmioty samorządowe działają na zasadach komplementarności, a nie w układzie hierarchicznych zależności (podporządkowania). Warto przypomnieć, iż zasada unitarności oznacza, iż na terytorium całego kraju obowiązują jednakowe normy i przepisy prawne, tworzone i zatwierdzane przez państwową władzę ustawodawczą. Oznacza to jednocześnie, iż nie przyznano organom zarządzającym na określonym terytorium państwa kompetencji do stanowienia przepisów prawa bez ingerencji władz państwowych — nie przyznano prawa autonomii, Polska jest państwem jednolitym. Wprowadzone zmiany spowodowały upodmiotowienie wspólnot lokalnych, ponadlokalnych i regionalnych względem prawa, a także zwiększenie odpowiedzialności i możliwości w zakresie zaspokajania własnych potrzeb. Był to bardzo ważny krok w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnienia tożsamości regionalnej i lokalnej, poczucia wspólnoty i więzi ze swoją „małą Ojczyzną”.

WŁADZE LOKALNE WOBEC SPOŁECZYNCH FUNKCJI

Samorząd terytorialny zaspokaja potrzeby lokalne ludności, ale także wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Do zakresu obowiązków samorządu powiatowego z obszaru polityki społecznej należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie¹²: edukacji publicznej, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, współpracy z organizacjami pozarządowymi-

¹² A. Durasiewicz, *Sieci wsparcia dla radomskich rodzin*, [w:] *Lokalne sieci wsparcia*, (red.) M. Gagacka, K. Głębicka, Radom 2010, s. 355–358.

mi. Zakres zadań powiatu w obszarze tworzenia podstaw bezpieczeństwa społecznego jest bardzo szeroki i obejmuje między innymi¹³: opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami); prowadzenie specjalistycznego poradnictwa; organizowanie opieki w rodzinach zastępczych; udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci oraz wypłacanie wynagrodzenia z tytułu pozostawania w gotowości przyjęcia dziecka albo świadczonej opieki i wychowania niespokrewnionym z dzieckiem zawodowym rodzinom zastępczym; zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym; tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie; pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinach zastępczych, również na terenie innego powiatu; przyznawanie pomocy materialnej na usamodzielnienie osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, domy pomocy społecznej dla młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze. Dalsze zadania powiatu to także: pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, domy pomocy społecznej dla młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze; pomoc osobom mającym trudności w integracji ze środowiskiem, które otrzymały status uchodźcy; pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym; prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowo-

¹³ Por. *Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej* (Dz.U. 2008, nr 115, poz. 728).

wych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej; udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach; szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu; podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych, sporządzanie sprawozdawczości i przekazywanie jej właściwemu wojewodzie oraz utworzenie i utrzymanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Do katalogu zadań własnych gminy w obszarze kształtowania bezpieczeństwa społecznego należą¹⁴: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; sporządzenie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej; udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych. W dalszej części ustawodawca zadania te określił jako: przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczenia na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ; przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowego; opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz niezamieszkującą wspólnie matką, ojcem bądź rodzeństwem; praca socjalna; organizowanie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych. Ponadto gmina zobligowana jest do innych działań w sferze zapewnienia bezpieczeństwa społecznego, takich jak: tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną; dożywianie dzieci; sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; kierowanie

¹⁴ Tamże.

do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie; utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Zadania zlecone z zakresu kształtowania bezpieczeństwa społecznego obejmują zaś¹⁵: przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym; organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Jednocześnie nie sposób pominąć rodzących się konfliktów w wypełnianiu funkcji społecznych w stosunku do obywateli. Władze centralne poszerzają katalog zadań do realizacji przez samorządy przy niewystarczającym finansowaniu. Można w ostatnich latach zaobserwować „kurczenie się” Polski powiatowej — likwidacja szkół, bibliotek, ośrodków kultury, ośrodków zdrowia wynika w dużej mierze z wadliwej dystrybucji środków. Członkowie wspólnot lokalnych mogą doświadczać zjawiska „odstawienia” na boczny tor w procesach rozwoju społecznego. Naturalną konsekwencją jest więc poszukiwanie innych, pozapaństwowych i pozasamorządowych, sposobów zaspokajania dostępu do dóbr publicznych. Rolę tę w pewnym sensie wypełniają organizacje pozarządowe.

ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TWORZENIU SIECI WSPARCIA

Proces decentralizacji państwa i przekazywania części jego zadań na szczebel samorządowy jest wzbogacony innym procesem, a mianowicie wzmocnieniem znaczenia tzw. trzeciego sektora (NGO) — organizacji nienastawionych na zysk, które stanowią uzupełnienie działań państwa oraz działań samorządów. Organizacje non profit są wyrazem społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym¹⁶. Trzeci sektor realizuje szereg zadań,

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Na temat roli organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego szeroko pisze A. Skrabacz m.in. [w:] *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2006.

które można przypisać do kategorii pojęciowej „bezpieczeństwo społeczne”. Z pewnością przyczynia się on do kształtowania bezpieczeństwa wspólnotowego, odgrywa istotną rolę w integrowaniu lokalnych społeczności, a także stanowi wsparcie w trudnych sytuacjach życiowych dla osób, rodzin i zbiorowości. Dotyczy to zarówno stanów nadzwyczajnych, sytuacji kryzysowych związanych z występowaniem katastrof naturalnych, zdarzeń losowych, jak i ciągłego wsparcia dla ludzi wykluczonych i zmarginalizowanych.

Wsparcie społeczne stanowi rodzaj integracji społecznej, w której dochodzi do wymiany informacji, wymiany emocjonalnej, instrumentów lub dóbr materialnych¹⁷. Znajdujące się poza systemem władz publicznych formy organizacji społecznej aktywności, jakimi są organizacje społeczne, mają zróżnicowany charakter, zwłaszcza ze względu na zakres działalności odnoszącej się do różnych płaszczyzn. Niosą one pomoc poszczególnym osobom lub grupom wymagającym wsparcia: osobom starym, niewidomym, niesłyszącym, rodzinom osób chorych; udzielają wsparcia zarówno o charakterze rzeczowym, materialnym, jak i emocjonalnym, tworząc poczucie integracji wspólnotowej. Działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego służą też różnym celom, które determinują ich funkcje: polityczno-społeczne, wsparcia materialnego dla realizacji celów socjalnych i świadczenia usług społecznych¹⁸. Ramy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych zawarto między innymi w ustawach *Prawo o stowarzyszeniach* z 2001 r. i *Prawo o fundacjach* z 1999 r. oraz w *Ustawie o działalności pożytku publicznego* z 2003 r. Ten ostatni akt prawny określa organizacje pozarządowe jako organizacje pożytku publicznego. W myśl ustawy organizacjami pozarządowymi są jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa sferę zadań publicznych, która obejmuje zadania w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej; działalności charytatywnej; podtrzymania tradycji narodowej; pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych; ochrony i promocji zdrowia; działania na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywi-

¹⁷ H. Sęk, *Wsparcie społeczne — co robić, aby stało się pojęciem naukowym?*, „Przegląd Psychologiczny”, 1986, nr 3, s. 793.

¹⁸ S. Golinowska, *Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, (red.) M. Boni, Warszawa 2006, s. 372.

zacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauki, edukacji, oświaty i wychowania; krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji; upowszechnienia kultury fizycznej i sportu; ekologii i ochrony zwierząt; ochrony dziedzictwa przyrodniczego; ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania patologiom społecznym; upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa; upowszechniania i ochrony wolności, praw człowieka oraz swobód obywatelskich; działań wspomagających rozwój demokracji; ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechnienia ochrony konsumentów; działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; promocji i organizacji wolontariatu; działalności wspomagającej technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 (w zakresie określonym w pkt. 1–23).

Istotne znaczenie dla tworzenia warunków uczestnictwa organizacji pozarządowych w wykonywaniu ich zadań i funkcji statutowych mają formy prawne, w jakich one występują. Najczęściej występującą formą prawną trzeciego sektora jest stowarzyszenie (ok. 75%), następnie fundacja (20%). Inne formy występują dużo rzadziej. Szacuje się, iż cały sektor NGO w Polsce liczy ponad 120 tysięcy podmiotów¹⁹. Zwykle pełnią one w środowisku różne zadania: interwencyjne, opiekuńcze, wspierania, pomocowe i w zakresie profilaktyki. W praktyce zakres aktywności organizacji trzeciego sektora determinuje wiele czynników realnie występujących na szczeblu lokalnym, takich jak: kultura polityczna, obywatelska świadomość, wrażliwość moralna, postawy i zachowania ludzi oraz struktura społeczna ludności występująca na danym terenie. Sferę aktywności organizacji pozarządowych wyznacza także poziom wykształcenia ludności, zatrudnienia i bezrobocia, ujawniające się patologie społeczne, aktywność obywatelska, odpowiedzialność społeczna, tradycje, kultura obywatelska, poziom kapitału społecznego i wzajemna integracja społeczna²⁰. „Oczekiwanie, że wszystkie problemy społeczne rozwiąże państwo, jest mało realne nie tylko w Polsce. Mając to na względzie, przerzuca ono swoje zadania na inne podmioty, zwłaszcza na administrację samorządową,

¹⁹ M. Baron-Wiaterek, *Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu sieci wsparcia we wspólnotach lokalnych*, [w:] *Lokalne sieci wsparcia*, (red.) M. Gagacka, K. Głąbicka, Politechnika Radomska, Radom 2010, s. 138–139.

²⁰ M. Baron-Wiaterek, dz. cyt., s. 140.

powołaną do zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczeństwa zamieszkującego dane terytorium. Ta z kolei, ponieważ otrzymała zbyt wiele zadań, których ze względu na rozległość i różnorodność nie jest w stanie sama zrealizować, nie mając odpowiednich środków, często ogranicza się tylko do podstawowego ich zakresu. Stąd też ważne znaczenie mają tutaj działania partnerów, w tym organizacji pozarządowych jako dostarczycieli usług społecznych na poziomie lokalnym²¹. Organizacje pozarządowe angażują się w różne sfery działań na rzecz wspólnot. Dynamicznie wzrasta liczba organizacji zajmujących się sferą opieki społecznej, zwłaszcza w zakresie pomocy osobom, na których niekorzystnie odbija się istniejąca realnie sytuacja. Podstawową formą wsparcia dla organizacji pozarządowych jest pomoc o charakterze lokalowym, finansowym, promowanie działalności, opracowanie wzajemnych płaszczyzn aktywności²².

Ogromną zaletą organizacji pozarządowych działających w lokalnym środowisku jest ich bliski kontakt z osobami potrzebującymi, umiejętność dokonania właściwej diagnozy potrzeb społecznych w grupach wymagających wsparcia, zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem. Organizacje pozarządowe podejmują problemy indywidualne, rozwiązywanie problemów ma często charakter niestandardowy i odbiurokratyzowany. Sektor pozarządowy charakteryzuje bogactwo form aktywności, zróżnicowane metody realizacji zadań oraz brak elementu politycznego, który może wpływać na niezależność, bezinteresowność i obiektywizm.

Jednocześnie nie można na działalność trzeciego sektora patrzeć jedynie przez pryzmat zalet. Uznając walory działalności organizacji pozarządowych w sferze kształtowania bezpieczeństwa społecznego i wsparcia, konieczne jest zwrócenie uwagi na towarzyszące ich działaniom negatywne skutki, które mogą towarzyszyć podejmowanym przedsięwzięciom. Wśród nich zwracają uwagę między innymi: roszczeniowość, egoizm, populizm, brak wiedzy, umiejętności, zagrożenie manipulacją, komercyjność, nastawienie na środki materialne, niechęć bycia partnerem, strach przed odpowiedzialnością²³. Minimalizowaniu wymienionych zagrożeń w zakresie rozwiązywania kwestii społecznych służyć musi doskonalenie instrumentarium prawnego regulującego zakres współpracy w triadzie państwo — samorząd — trzeci sektor. Doskonalenie tej współpracy leży w interesie

²¹ Tamże, s.141; L. M. Salamon, *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami non-profit*, Warszawa 1993.

²² *Poradnik organizacji pozarządowych*, (red.) P. Tarach, Warszawa 2006, s. 51.

²³ A. Naumiuk, *Funkcje organizacji pozarządowych ze szczególnym uwzględnieniem organizacji działających na polu pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 45–46.

wszystkich jej uczestników, ponieważ współczesne problemy społeczne wymagają bardzo uniwersalnego i wieloaspektowego podejścia i działania.

PODSUMOWANIE

W artykule zwrócono uwagę na potrzebę równowagi między instytucjonalnym kształtowaniem bezpieczeństwa społecznego przez współczesne państwo a rolą organizacji pozarządowych (tzw. trzeci sektor). Potwierdza się teza o konieczności współpracy i wielosektorowości w dostarczaniu dóbr społecznych i świadczeniu usług o charakterze społecznym. Przywołana idea państwa aktywizującego, która w dużym stopniu opiera się na zasadzie subsydiarności, samodzielności i samopomocy, stanowi wyraz nowego podejścia do rozwiązywania kwestii społecznych. Efektywniejszemu funkcjonowaniu struktur państwowych służy decentralizacja państwa i zwiększanie roli sektora samorządowego w zakresie zaspokajania potrzeb obywateli. Obywatel musi dostawać wsparcie instytucjonalne w rozwiązywaniu wielu istotnych kwestii socjalnych. Niezbędne przy tym jest rzeczywiste delegowanie uprawnień do wyspecjalizowanych instytucji w terenie. W praktyce oznaczałoby to wzmocnienie roli pracy socjalnej i miejskich/gminnych ośrodków pomocy rodzinie. Jednocześnie organizacje pozarządowe mogą odegrać istotną rolę w uzupełnieniu luki w świadczeniach różnych usług przez państwo. Aby mogły one skuteczniej działać, niezbędne jest rozwijanie współpracy i partycypacji w realizacji zadań i świadczeniu usług (niezbędny jest rozwój kapitału społecznego).

BIBLIOGRAFIA

- [1] Baron-Wiaterek M., *Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu sieci wsparcia we wspólnotach lokalnych*, [w:] *Lokalne sieci wsparcia*, (red.) M. Gagacka, K. Głąbicka, Politechnika Radomska, Radom 2010.
- [2] Beck U., *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 1996.
- [3] Durasiewicz A., *Sieci wsparcia dla radomskich rodzin*, [w:] *Lokalne sieci wsparcia*, (red.) M. Gagacka, K. Głąbicka, Radom 2010.
- [4] Golinowska S., *Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, (red.) M. Boni, Warszawa 2006.
- [5] Leszczyński M., *Kształtowanie kapitału ludzkiego a walka z marginalizacją na rynku pracy*, [w:] *Wykluczenie społeczne*, (red.) L. Frąckiewicz, Katowice 2005.
- [6] Naumiuk A., *Funkcje organizacji pozarządowych ze szczególnym uwzględnieniem organizacji działających na polu pomocy społecznej*, Warszawa 2009.

- [7] *Polityka ekonomiczna*, (red.) B. Winarski, Wrocław 1992.
- [8] *Poradnik organizacji pozarządowych*, (red.) P. Tarach, Warszawa 2006.
- [9] Salamon R., *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami non-profit*, Warszawa 1993.
- [10] Sęk H., *Wsparcie społeczne — co robić aby stało się pojęciem naukowym?*, „Przegląd Psychologiczny”, 1986, nr 3.
- [11] Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2006.
- [12] Stawasz D., *Władze terytorialne i źródła finansowania ich działalności*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, (red.) T. Markowski, D. Stawasz, Łódź 2001.
- [13] Stec M., *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Reforma administracji publicznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.
- [14] Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.
- [15] *Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej* (Dz.U. 2008, nr 115, poz. 728).
- [16] *Umiejzynarodowienie polskiej polityki społecznej — aspekty globalne i europejskie*, (red.) K. Głąbicka, M. Kubiak, Gdańsk 2013.
- [17] *Współczesne bezpieczeństwo społeczne*, (red.) M. Kubiak, M. Minkina, Warszawa — Siedlce 2013.

DECENTRALISATION OF SOCIAL FUNCTIONS OF THE STATE

ABSTRACT

In the article, the issue of changes in the social functions of the state in terms of progressive globalization processes has been discussed. For many years the withdrawal of the state from performing a series of tasks of a social nature has followed. It is caused among others as a result of pressure from business lobby and the need to restructure the existing social policy. The idea of active social policy is being developed, and some of the tasks of a social nature are passed on governments and non-governmental organizations, which create support networks.

Keywords:

social functions of the state, decentralization, social security.