

Natalia Marska-Dzioba

Konsolidacja działań w zakresie polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych na poziomie metropolii

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 146-153

2009

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.

NATALIA MARSKA-DZIOBA

Uniwersytet Szczeciński

KONSOLIDACJA DZIAŁAŃ W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA POZIOMIE METROPOLII

Wprowadzenie

Toczące się od 1989 roku dyskusje nad nowym modelem polityki społecznej wskazują na konieczność wdrażania modelu polityki aktywnej. „Warunkiem niezbędnym [...] jest wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego – trzeciego sektora, a przynajmniej tych podmiotów, które operują w sferze ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej. Da to rzeczywiste szanse na partnerstwo społeczne i prowadzenie polityki społecznej *pro publico bono* na każdym szczeblu organizowania życia zbiorowego i zaspokajania potrzeb społecznych”¹. Analizy działania NGO w krajach Europy Zachodniej wskazują, że istotne jest nie tylko aktywne funkcjonowanie organizacji pozarządowych, ale również konieczna jest uczciwa konkurencja we współzawodnictwie i współdziałaniu z innymi organizacjami². Wiedza na temat realnego działania polskich organizacji pozarządowych, w tym w szczególności obejmujących swoimi akcjami osoby niepełnosprawne, jest nadal wysoce nieprecyzyjna i wybiórcza³.

Celem artykułu jest prezentacja problemu badawczego dotyczącego potrzeby, możliwości i przeszkód w konsolidacji działań różnych podmiotów instytucjonalnych realizujących działania na rzecz osób niepełnosprawnych na poziomie gminy miejskiej. Zaprezentowane zostały również zakres, metodologia oraz wstępne wyniki prowadzonego od 2008 roku programu badawczego pt.: *Miejski system współpracy na rzecz osób niepełnosprawnych – działalność organizacji pozarządowych w Szczecinie*⁴.

¹ T. Kaźmierczak, M. Rymśza: *W stronę aktywnej polityki społecznej?* W: T. Kaźmierczak, M. Rymśza: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 251.

² J. Hrynkiewicz: *Próba podsumowania*. W: *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 179.

³ S. Golinowska: *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działania instytucji*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 2004, s. 22.

⁴ Projekt ten stanowi element badań habilitacyjnych Autorki.

Konsolidacja działań polityki społecznej

Rosnące koszty działalności państwa w zakresie polityki społecznej wymuszają konieczność ich ograniczania lub co najmniej ograniczania ich wzrostu. Jednakże limity finansowe nie powinny prowadzić do znaczącej redukcji interwencji lub też do wykluczenia z aktywności społecznej. Koniec „państwa opiekuńczego” wymusił rozwój organizacji pozarządowych, których działania uzupełniają działania administracji lokalnej, często jednak również się z nimi pokrywają, powodując zaniedbanie pewnych obszarów wymagających interwencji. Odpowiedzialność za realizację zadań polityki społecznej została w ostatnim czasie przekazana na niższe poziomy administracyjne, przede wszystkim na poziom gmin i metropolii. Duże miasta w sposób naturalny koncentrują urzędy administracji lokalnej, oddziały administracji centralnej i NGO. Niestety decentralizacja ma w głównej mierze charakter wykonawczy, gdyż administracja lokalna ma coraz większy obszar odpowiedzialności przy coraz bardziej ograniczonych środkach, których wysokość w nieznacznym stopniu zależy od efektywności ich działania. Dzięki akcesji do Unii Europejskiej zarówno jednostki administracji lokalnej, jak i NGO uzyskały możliwość korzystania z zasobów wspólnotowych. W przeciwieństwie do powszechnego odczucia, środki przeznaczane na politykę wobec osób niepełnosprawnych są znaczące. Stąd też lokalna strategia zapobiegania wykluczeniu i aktywizacji społeczno-zawodowej nie powinna być oparta wyłącznie na wolontariacie lub zależeć od indywidualnej przychylności (lub jej braku) reprezentantów administracji lokalnej oraz dyskrecyjnych decyzji. W dużym stopniu uniemożliwia to kontynuację podjętych wcześniej działań, utrudnia budowę przejrzystych ram polityki i ogranicza jej efektywność. Problem ten jest wyjątkowo ważny w Polsce, gdzie udział osób niepełnosprawnych w populacji jest najwyższy, podczas gdy aktywność tych osób na rynku pracy jest najniższa w Europie.

Konieczność konsolidacji działań w zakresie polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych jest bieżącym i bardzo istotnym problemem. Jego znaczenie podkreślone zostało m.in. w raporcie OECD z 2003 roku oraz w: *Facts and figures on disability welfare* – B. Martin, Ch. Prinz (2005) i *Measuring disability and measuring the impact of living with a disability* – A. Furrie (2004). Wielu badaczy wskazuje, że kierunki reformowania „państwa opiekuńczego” przybierają kontrowersyjne formy, a dostarczanie usług przez podmioty inne niż państwo (w tym przede wszystkim podmioty rynkowe) prowadzić może do ograniczania dostępu do nich. Promowana przez rządzących zasada subsydiarności, rozumiana przez teoretyków jako wykonywanie określonych funkcji społecznych przez podmioty najlepiej do tego predysponowane, wdrażana w praktyce skupia się na wyborze najniższych kosztów tej realizacji, z pominięciem aspektów efektywności czy sprawiedliwości (np. w: Aaron H., Shoven J. Eds 1999, Clark G.L. 2000, Disney R. 2000, Felstein M. Ed 1998, IPiSS 1997, Kohl R., O'Brien P. 1998, Kolarska-Bobińska L. ed. 2000, Orszag P.E., Priestley 2006, Stiglitz J.E. 1999, Żukowski M. 1997). Przeprowadzane powszechnie reformy zabezpieczenia społecznego wprowadzają z reguły zmiany na poziomie narodo-

wym. podczas gdy wydatki na rzecz osób niepełnosprawnych, realizowane w dużej mierze na poziomie lokalnym, mogą być efektywniejsze dzięki lepszemu planowaniu, współpracy podmiotów zainteresowanych i regularnej ocenie.

W dyskusjach na temat równowagi pomiędzy sprawiedliwością a efektywnością realizacji zadań społecznych istotne miejsce zajmują organizacje pozarządowe, jako te podmioty, które ze swojej natury są w stanie równowagę taką osiągnąć (J. Westheimer, J. Kohne 2003). Stają się one ponadto koniecznym elementem dojrzałego, rynkowego państwa obywatelskiego (*Brinkerhoff J. M., Smith S. C., Teegen H. 2007; Ahmed S., Potter D. 2006; Edwards M., Jordan L., van Tuijl P. 2006; Ebrahim Al. 2005; Wallace T., Lewis D. 2000; Hamad T., Swarts F., Smart A. 2004; Hilhorst D. 2003*). W Polsce badania nad działalnością organizacji pozarządowych są utrudnione ze względu na brak danych statystycznych, a także opóźnienia w aktualizacji spisów rejestracyjnych (*Kazmierczak T., Rymcza M. 2003; Hrynkiewicz 2002*), zaś w zakresie działania tych organizacji w obszarze pomocy osobom niepełnosprawnym samo ustalenie ich liczby bywa utrudnione.

Warunki polskiej transformacji nie pozostawiły miejsca na głęboką dyskusję, w tym przede wszystkim teoretyczną, nad nowymi funkcjami i zadaniami państwa. Obszar działań skierowanych do osób niepełnosprawnych uznać należy za szczególnie zaniedbany, zarówno na poziomie narodowym (brak zdecydowanych działań reformujących system rentowy), jak i na poziomie lokalnym. Brak jest również badań nad współpracą organizacji pozarządowych szczebla lokalnego i administracji lokalnej, a także lokalnymi oddziałami agend centralnych. Dotychczas prowadzone badania skupiały się na wybranych organizacjach (najczęściej tych, które osiągnęły sukces) bez podziału na obszar, jakiego ich działania dotyczą.

Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym i lokalnymi agendami publicznymi jest istotnym czynnikiem sukcesu w realizacji statutowych zadań organizacji. Eliminacja utrudnień we współpracy powinna doprowadzić do lepszego wykorzystania środków budżetu gminy poprzez zlecenie wykonywania niektórych zadań organizacjom pozarządowym, co pozwoli na wykorzystanie efektu skali i pozwoli na objęcie interwencją większej liczby beneficjentów lub/i dostarczenie usług o wyższej jakości; poszerzenia zakresu interwencji dzięki koordynacji działań pomiędzy ośrodkami finansującymi i realizującymi; szybszego i trwalszego rozwoju organizacji pozarządowych – dzięki dostępowi do informacji i doradztwa oraz ułatwieniu i zachęceniu do śmielszego ubiegania się o środki wspólnotowe; efektywniejszej realizacji zadań lokalnych oddziałów agend publicznych, takich jak np. PFRON.

Taka systemowa współpraca wywołać powinna również inne (uboczne) efekty pozytywne, takie jak: szybsza eliminacja barier architektonicznych, utworzenie przyjaznego osobom niepełnosprawnym systemu komunikacji miejskiej, utworzenie nowych miejsc pracy w trzecim sektorze, wzrost społecznej akceptacji osób niepełnosprawnych oraz wzrost ich uczestnictwa w lokalnym życiu społecznym, politycznym czy kulturalnym.

Pozycja organizacji pozarządowych we współpracy na poziomie metropolii

Analizując zagadnienie efektywności konsolidacji usług, istotne jest skupienie się na przyczynach ograniczonej współpracy, lub jej całkowitego braku, pomiędzy podmiotami społecznymi i publicznymi w kreowaniu lokalnej strategii zapobiegania wykluczeniu osób niepełnosprawnych. Wstępne oceny problemu badawczego wskazują, iż niedostateczna współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi i instytucjami publicznymi wynika z ograniczonej skuteczności działania NGO, rozumianej jako zdolność do realizacji celów statutowych.

Zgodnie z dotychczas przeprowadzonymi w Polsce badaniami (ostatnie w 2002 r.) do czynników sprzyjających powodzeniu realizacji zadań NGO należą:

- 1) stabilność finansowa – pozwalająca na zatrudnianie profesjonalnych pracowników, powodzenie długofalowych akcji, koncentracje na grupach docelowych; często związana z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 2) współpraca z rządem, samorządami i innymi organizacjami pozarządowymi – prowadzona na zasadach partnerstwa (wymiana informacji i doświadczeń) oraz pomocy finansowej i materialnej ze strony władz;
- 3) współpraca z mediami, szkołami i uczelniami - pozwalająca na promocje projektów, integrowanie społeczności lokalnej, budowanie wolontariatu;
- 4) współpraca z grupami docelowymi – angażowanie beneficjentów w ramach realnego wdrażania zasady pomocniczości;
- 5) niezależność – programowa, polityczna, finansowa;
- 6) długofalowość projektów – przy zachowaniu ich elastyczności i przejrzystości z ewentualnym podejmowaniem prób rozwiązywania/niwelowania problemów;
- 7) inne: stabilność struktury członków – w tym szczególnie mały przepływ pracowników i wolontariuszy; silny lider; zaangażowanie pracowników.

Do czynników zwiększających ryzyko niepowodzenia prowadzonej działalności zaliczyć należą:

- 1) niedostateczne zasoby finansowe lub/i brak lokalu – powodują odwrócenie uwagi od celów organizacji i niemożność konstruowania długofalowych planów;
- 2) brak współpracy z samorządami – które często traktują NGO jako zagrożenie czy konkurencję w rozwiązywaniu lokalnych problemów i niechętnie przekazują swoje kompetencje;
- 3) roszczeniowa postawa odbiorców;
- 4) nietrafne rozpoznanie potrzeb;
- 5) brak promocji projektów;
- 6) brak współpracy z innymi organizacjami;

Inne: niespójne, niesprzyjające działaniom prawo; niedostateczny profesjonalizm działaczy; niewykorzystywanie zasobów pozafinansowych; brak doświadczeń; brak lidera; dorywczy charakter pracy wolontariuszy.

Opierając się na typologiach organizacji pozarządowych wg koncepcji J. Westheimera i J. Kohne organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych reprezentują dwa z trzech celów: udzielanie pomocy osobom, którym stała się krzywda oraz wychowywanie (szkolenie) obywateli, aby potrafili pokierować swoim życiem i potrafili sobie pomóc. W praktyce organizacje łączą oba cele, przy czym ze względu na poziom dochodów i tradycje, dominuje cel pierwszy. Przyjmując kolejne kryteria podziałów NGO, organizacje te działają przede wszystkim na obszarze gminy. Mają one również niski stopień sformalizowania struktury organizacyjnej. W zdecydowanej większości pomoc ma charakter trwały (ciągły) i niefinansowy (edukacja, doradztwo, pomoc społeczna, medyczna oraz materialna – niepieniężna). NGO tego obszaru aktywności różnią się definiowaniem grupy docelowej. W części przypadków jest to wąsko określona grupa osób o konkretnym rodzaju niepełnosprawności; w niektórych ogólna populacja osób niepełnosprawnych (czasem w podziale wiekowym); w pozostałych przypadkach populacja osób niepełnosprawnych (w całości lub części) jest jedną z kilku grup docelowych. Różny może być (jeśli występuje) również sposób monitorowania i ewaluacji realizowanych zadań (wewnętrzny, zewnętrzny). Najczęstszą lub wręcz jedyną formą ewaluacji jest kontrola dokonywana przez podmiot finansujący (np. samorząd).

Na podstawie przeprowadzonych badań poszczególnym czynnikom sprzyjającym skuteczności działania organizacji pozarządowej przypisano następujące rangi:

1. Sytuacja finansowa – 35
2. Współpraca z samorządem/agendami – 25
3. Współpraca z innymi NGO/ wymiana informacji i doświadczeń – 15
4. Współpraca z mediami/szkołami – 5
5. Stabilność struktury – 5
6. Pozycja lidera – 5
7. Współpraca z beneficjentami/trwałość opieki – 5
8. Długofalowość projektów/planów – 5.

Przedstawiciele grupy mało aktywnych organizacji pozarządowych, jako główne utrudnienia w pokonywaniu barier biurokratycznych wymieniają: ograniczony dostęp do informacji i porad, wysoki stopień skomplikowania formularzy i procedur aplikacyjnych, problemy w pozyskiwaniu środków własnych koniecznych do realizacji projektów i finansowania podstawowej działalności, niejasne przepisy finansowe, znaczące preferencje dla organizacji już posiadających doświadczenie w realizacji projektów (i kontakty nieformalne), a także dominację programów skierowanych do dzieci. Z kolei przedstawiciele instytucji publicznych wskazują na błędne formułowanie celów projektów, co często wynika z problemu niezrozumienia wskazówek aplikacyjnych, a czego efektem jest duży odsetek projektów odrzucanych już na etapie weryfikacji formalnej, powszechne próby pokrywania kosztów administracyjnych i płac ze środków przeznaczonych dla beneficjentów programów, liczne błędy i nieścisłości w sposobie wydatkowania i księgowości organizacji.

Badanie możliwości konsolidacji działań wobec osób niepełnosprawnych na przykładzie Szczecina

W 2008 roku na terenie miasta Szczecina zarejestrowanych było 121 organizacji, których działalność w całości lub znaczącej części skierowana jest do osób niepełnosprawnych. Jedna piąta z nich posiada status organizacji pożytku publicznego, jednakże, w oparciu o wstępne wywiady, jedynie ok. 20% z całkowitej liczby uznać można za aktywnie działające i z powodzeniem ubiegające się o dotacje z Urzędu Miasta. Zdecydowaną ich większość stanowią organizacje powstałe przed 1989 rokiem, posiadające już znaczny majątek i stałą strukturę członkowską, jak również doświadczenie w realizacji projektów i liczne kontakty z innymi podmiotami.

Od lutego 2008 roku prowadzony jest przez Autorkę projekt badawczy pt.: *Miejski system współpracy na rzecz osób niepełnosprawnych – działalność organizacji pozarządowych w Szczecinie*. Projekt zyskał pozytywną opinię w ramach konkursu Ernst&Young Sprawne Państwo.

W porównaniu do badań dotyczących organizacji pozarządowych przeprowadzanych w Polsce w latach ubiegłych, prezentowany projekt zawęży obszar zarówno geograficzny (gmina – miasto Szczecin), jak i przedmiotowy (działania na rzecz osób niepełnosprawnych).

Udowodnienie hipotezy badawczej dotyczącej ograniczonej skuteczności działania NGO, rozumianej jako zdolność do realizacji celów statutowych, oraz wnioski płynące z badania powinny pozwolić na poprawę pozycji organizacji pozarządowych poprzez wskazanie sposobów wzmacniania obszarów decydujących o sprawności działań, na uaktywnienie organizacji jako istotnego partnera administracji lokalnej. Dodatkowym oczekiwanym rezultatem powinno być również podjęcie próby skonstruowania miejskiego systemu gromadzenia i dystrybucji informacji wspierającej aktywizację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, jak i efektywniejsze zarządzanie funduszami publicznymi. W tym celu niezbędne jest uzyskanie odpowiedzi na cząstkowe pytania badawcze:

1. Jaki charakter mają bariery i utrudnienia we współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją lokalną (miejską), a także oddziałami innych podmiotów publicznych (Urząd Pracy, PFRON, ZUS)?
2. Jak duże są fundusze (zarówno publiczne, jak i prywatne) wydatkowane na aktywizację osób niepełnosprawnych?
3. Jak mierzone są (jeśli w ogóle) efekty działań i jaka byłaby użyteczność proponowanych nowych miar?

Badanie dotyczy okresu 2007–2009. Wykorzystywane są dane GUS, NFZ, ZUS, PFRON oraz Urzędu Miasta Szczecina, w tym budżety za odpowiednie lata. Dane dotyczące lokalnej działalności agend publicznych oraz wszystkie dotyczące organizacji pozarządowych gromadzone są w drodze ankietyzacji. Podjęto próbę dotarcia do wszystkich zarejestrowanych na terenie miasta organizacji pozarządowych działających na rzecz osób

niepełnosprawnych. Jednakże na podstawie wstępnych obserwacji można stwierdzić, że jedynie ok. 30 prowadzi jakąkolwiek działalność. Badanie wykorzystuje instrumentarium finansów publicznych i polityki społecznej. Przeprowadzana jest ankietyzacja podmiotów objętych badaniem. Do analizy zebranych informacji wykorzystana zostanie analiza porównawcza, analiza SWOT, metoda *Data Envelopment Analysis*, taksonomia oraz – o ile okaże się to możliwe – analiza wskaźnikowa.

Ostatecznym i długofalowym rezultatem przeprowadzonego badania mogłoby być powstanie Centrum Lokalnej Integracji, jako formy centrum integracji usług znanej z koncepcji *Modern Public Management*, które świadczyłyby usługi doradcze zarówno dla osób indywidualnych, jak i organizacji czy pracodawców. Centrum powinno być miejscem pierwszego kontaktu dla każdego zainteresowanego powołaniem organizacji pozarządowej, chcącego ubiegać się o dofinansowanie działalności, dla osoby niepełnosprawnej chcącej uczestniczyć w szkoleniach, np. zawodowych, czy dla pracodawcy chcącego zatrudnić osobę niepełnosprawną. Powinno ono działać jako codziennie otwarte miejsce/biuro, a także komunikować się z podmiotami zainteresowanymi (osoby niepełnosprawne, organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, sponsorzy, uniwersytety) poprzez platformę internetową. W Centrum mogłyby się odbywać spotkania Lokalnej Rady ds. Integracji (której podstawę stanowiłaby Powiatowa Społeczna Rada do spraw Osób Niepełnosprawnych powołana w 2007 roku), której członkami winni być przedstawiciele administracji lokalnej i organizacji pozarządowych, ale również lokalnych oddziałów ZUS, NFZ czy PFRON, a która koordynowałaby realizację lokalnej strategii na rzecz aktywizacji społecznej osób niepełnosprawnych. Po wstępnym okresie rozwoju Centrum mogłoby działać również jako biuro pracy dla osób niepełnosprawnych, a z czasem przejąć wybrane funkcje innych instytucji (np. miejsce składania dokumentów rejestracyjnych organizacji pozarządowej, składania wniosków o szkolenia itp. – m.in. ze względu na przystosowanie do obsługi osób niewidzących czy niesłyszących).

Podsumowanie

W tworzeniu i realizacji lokalnych strategii rozwoju należy zwrócić uwagę na istotność działań lokalnych oddziałów agend publicznych, które choć realizują zadania o charakterze ogólnokrajowym, powinny być otwarte na specyficzne potrzeby i oczekiwania wspólnot lokalnych. Otwartość taka może mieć istotny wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców, a co za tym idzie – wpływać na efektywność zarządzania finansami publicznymi.

Szczecin jest miastem w sposób szczególny zwracającym uwagę na integrację niepełnosprawnych mieszkańców, co znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w strukturze organizacyjnej i budżecie miejskim, jak i przeprowadzonych dotychczas badaniach Uniwersytetu Szczecińskiego i Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu. Prowadzone obecnie analizy, w tym prezentowany projekt, mogą mieć wpływ na założenia lokalnej (miejskiej) strategii społecznej i prowadzić do efektywniejszego wykorzystania dostępnych zasobów.

**CONSOLIDATION OF MUNICIPALITY ACTIVITIES
WITHIN THE SOCIAL POLICY DEDICATED FOR DISABLED PERSONS**

Summary

This paper presents needs, possibilities and obstacles within the consolidation process of the activities delivered by the public institutions and NGOs to the disabled inhabitants. It also presents the area of investigation, the methodology of research and the initial observations of the research program: Municipal system of coordination dedicated to activate disabled persons – activity of NGOs in Szczecin, undertaken since 2008. The main research question is: why there is no or a very little cooperation between the social and the public actors in the creation of a local strategy of disabled social inclusion. The answer will enable to construct the effective and efficient municipal system of the information collection and the distribution, which would support the activation of disabled persons and the management of public funds.