

Dorota Moroń

Trzeci sektor w teorii wielosektorowej polityki społecznej

Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza teoretycznej koncepcji wielosektorowej gospodarki dobrobytu jako nowego spojrzenia na politykę społeczną (zgodnie z którym nie należy jej utożsamiać wyłącznie z państwem i działalnością sektora publicznego) pod kątem możliwości wykorzystania potencjału trzeciego sektora do zapewnienia społecznego dobrobytu. Jak podkreśla jeden z propagatorów tej koncepcji, John Stewart, „wielosektorowa gospodarka dobrobytu zawsze istniała”¹, obecny był w niej również sektor pozarządowy, jednakże współcześnie obserwować możemy zmiany w odniesieniu tak do relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami wielosektorowej gospodarki dobrobytu, jak też ich roli w zaspokajaniu potrzeb społecznych.

W artykule chcę odpowiedzieć na pytanie o rolę organizacji pozarządowych w teorii wielosektorowej polityki społecznej. Stawiam tezę, że przyznaje się im dziś znaczące miejsce, nie tylko jako podmiotowi niezależnie świadczącemu wsparcie społeczne (jak to działało choćby w wieku XIX) czy sektorowi stanowiącemu system pośredniczący pomiędzy obywatelem a państwem (jak można by określić główną jego rolę w *welfare state*), ale jako elementowi ściśle współpracującemu z pozostałymi podmiotami gospodarki

wielosektorowej, szczególnie z państwem. Analizując elementy i wymiary wielosektorowej gospodarki dobrobytu, przemiany państwa opiekuńczego oraz mocne i słabe strony organizacji pozarządowych, wskażę na teoretyczne podstawy miejsca trzeciego sektora we współczesnej, wielosektorowej polityce społecznej.

Zaletą rozwiązań wielosektorowych ma być wykorzystywanie różnych sektorów do zaspokajania potrzeb społecznych oraz budowanie takich układów relacji, które pozwalają na wykorzystywanie mocnych stron i niwelowanie ograniczeń poszczególnych typów podmiotów. Organizacje pozarządowe stanowią więc odpowiedź na zawodność państwa i zawodność rynku, chociaż nie zastępują — i same zresztą nie mają takich aspiracji — państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za politykę społeczną czy rynku jako głównego forum działalności gospodarczej.

W swoich rozważaniach wykorzystuję analizę instytucjonalno-prawną, historyczną oraz metodę porównawczą, które pozwalają na udowodnienie tezy i odpowiedź na pytanie badawcze. W artykule koncentruję się wyłącznie na problematyce trzeciego sektora, pomijając inne aspekty teorii wielosektorowości. Nie omawiam również szczegółowo całej koncepcji wielosektorowej polityki społecznej oraz problematyki defi-

niowania organizacji pozarządowych, tym zagadnieniom bowiem poświęcono wiele miejsca w literaturze naukowej.

Elementy wielosektorowej gospodarki dobrobytu

Do analizy systemu podmiotów przyczyniających się do społecznego dobrobytu, a więc między innymi realizujących zadania z zakresu polityki społecznej, konieczne jest nawiązanie do modeli i reżimów dobrobytu. Uważam, że warto tu sięgnąć do koncepcji Gøsta Espinga-Andersena. Wskazując na różnice pomiędzy funkcjonującymi w praktyce państwami opiekuńczymi, wyróżnił on trzy reżimy: liberalne państwo opiekuńcze, wersję korporatystyczną (konserwatywną) oraz model socjaldemokratyczny². Wprawdzie klasyfikacja ta, w związku ze zmianami zachodzącymi w polityce społecznej, wymaga dziś wielu uzupełnień, to jej znaczenie — w perspektywie wielosektorowości — wiąże się przede wszystkim ze wskazaniem na różnice pomiędzy reżimami, odnoszące się do roli poszczególnych sektorów: państwa, rynku i rodziny w gospodarce dobrobytu. Rola rodziny jest uznawana za kluczową w reżimie konserwatywnym, rynku w liberalnym, natomiast państwa — w reżimie socjaldemokratycznym³. Jak podkreśla Mirosław Grewiński, Esping-Andersen zasadniczo nie wskazywał na trzeci sektor jako odrębną sferę generowania dobrobytu, chociaż akcentował znaczącą rolę organizacji pozarządowych w wielu krajach⁴. Martin Powell zaś udowadnia, że w koncepcji Espinga-Andersena pojawia się pomysł nie triady, ale „rombu dobrobytu”, a więc uwzględnienia państwa, rynku, rodziny i organizacji pozarządowych⁵.

Podstawowym założeniem koncepcji wielosektorowej gospodarki dobrobytu jest teza, że o społeczny dobrobyt dba nie tylko państwo, ale także rynek, sektor poza-

rządowy i nieformalny⁶. Punktem wyjścia tej koncepcji są modele wielosektorowości, z których najistotniejszym i najszerzej analizowanym jest trójkąt dobrobytu (*welfare triangle*), zaproponowany przez Adalberta Eversa w latach 80. XX wieku. Autor wskazał w nim na trzy sektory generowania dobrobytu — dwa główne: państwo (sektor publiczny) i gospodarkę rynkową oraz na gospodarstwa domowe (podmioty społeczne) jako sektor zasadniczo konsumpcyjny⁷ (ryc. 1). W swoich kolejnych opracowaniach autor poszerzał koncepcję trójkąta dobrobytu, podkreślając znaczenie gospodarstw domowych i rodzin oraz ich otoczenie społeczne, jak np. grupy samopomocowe, organizacje czy spółdzielnie⁸. Pojawia się w nim również trzeci sektor, jednak dla Eversa nie jest on jednoznacznym sektorem gospodarki, jak choćby państwo czy sektor prywatny, lecz stanowi pewien wymiar przestrzeni publicznej, obszar pomiędzy państwem, rynkiem, a gospodarstwami domowymi⁹.

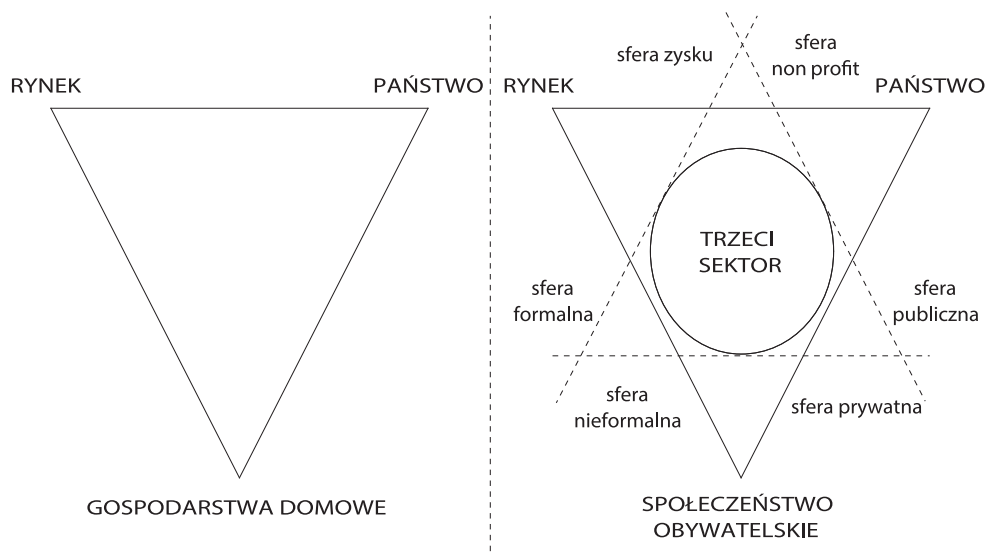
Współcześnie najczęściej przytaczanym modelem jest trójkąt dobrobytu zaproponowany przez Petera Abrahamsona (bazujący zresztą na modelu Eversa), który wskazał na trzy sfery generowania zasobów: rynek, państwo i społeczeństwo obywatelskie (obejmujący gospodarstwa domowe i rodziny, ale także różnorodne nieformalne inicjatywy społeczne i obywatelskie). „Tak więc, indywidualny dobrobyt zależy od zasięgu i wzajemnych relacji tych trzech sfer. Co więcej, każda z nich realizuje się poprzez inne media: pieniądze, władzę i społeczną solidarność, za którymi stoi odmienna »logika« czy forma racjonalności”¹⁰. Rynek przede wszystkim stawia na pieniądź i wymianę, analizuje działania pod kątem użyteczności, a największą wagę przywiązuje do własności prywatnej. Uzasadnienia dla jego funkcjonowania dostarcza nam ideologia liberalna. Państwo opiera się na władzy i prawie, kładzie nacisk na obywatelskość jako uprawnienie do świadczeń — na ko-

nieczność jego działania wskazuje przede wszystkim socjalizm. Społeczeństwo obywatelskie z kolei opiera swą działalność na społecznej solidarności, poczuciu obowiązku wobec wspólnoty, a ideologią, która uzasadnia jego aktywność, jest konserwatyzm. Należy zwrócić uwagę na fakt, że poszczególne sfery są od siebie odrębne, różnią się ze względu na specyfikę swojej działalności: publiczną *versus* prywatną, non profit *versus* for profit, formalną *versus* nieformalną. Przy takim podziale pomiędzy tymi trzema sferami usytuować można trzeci sektor — sektor organizacji pozarządowych działających nie dla zysku i stanowiących przestrzeń pośredniczącą pomiędzy obywatelami i rodzinami a państwem i rynkiem (ryc. 1).

Kolejne modele wielosektorowości rozwijały ideę trójkąta dobrobytu, przede wszystkim wskazując na różnorodność podmiotów, które usytuować można w każdym z sek-

torów (sfer) gospodarki, oraz na wzajemne powiązania pomiędzy tymi podmiotami, konstytuujące skomplikowaną sieć zależności wielosektorowej gospodarki dobrobytu¹¹.

Autorzy koncepcji wielosektorowych podkreślają znaczenie trzeciego sektora jako sfery działań niezależnych od państwa, dobrowolnych i nienastawionych na zysk organizacji, które pełnią społecznie ważne funkcje. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na trzeci sektor: po pierwsze, jako alternatywnego dostawcę usług społecznych i po drugie, jako obszar pośredniczący pomiędzy sektorem nieformalnym (jednostkami, rodzinami, nieformalnymi sieciami społecznymi i wspólnotami) a państwem i rynkiem¹². Czyni to choćby Evers czy szczególnie analizujący wielosektorowość Martin Powell, dla którego trzeci sektor jest odrębnym, obok państwa, rynku i sektora nieformalnego, elementem wielosektorowej gospodarki dobrobytu¹³.



Ryc. 1. Modele trójkąta dobrobytu — wersja pierwotna Eversa (po lewej) i wersja zmodyfikowana Abrahamsona (po prawej)

Źródło: A. Evers, *Shifts in the welfare mix — Introducing a new approach for the study of transformations in welfare and social policy*, [w:] *Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, red. A. Evers, H. Wintersberg, Frankfurt am Main 1990, s. 9; P. Abrahamson, *Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*, [w:] *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, wybór i tłum. K.W. Frieske, P. Poławski, Warszawa 1997, s. 114.

Uogólniając, można stwierdzić, że koncepcje wielosektorowości kładą nacisk na funkcjonowanie w gospodarce dobrobytu czterech sektorów. Aktywność w polityce społecznej wykazują więc podmioty należące do sfery publicznej (państwo, samorząd, instytucje ponadnarodowe, np. UE), rynkowej (prywatne przedsiębiorstwa), a także do trzeciego sektora (formalne, samorządne i niezależne podmioty nienastawione na zysk, m.in. stowarzyszenia i fundacje) oraz społeczeństwa obywatelskiego, tu zwykle rozumianego jako sieć nieformalnych podmiotów polityki społecznej (rodzina, grupy sąsiedzkie, znajomościowe, przyjacielskie, sieci społeczne). Cechą współczesnej polityki społecznej jest więc zaangażowanie różnorodnych podmiotów w realizację zadań społecznych. Znacząca rola przypada organizacjom pozarządowym, dowartościowanym jako partner sektora publicznego w realizacji zadań. Jednocześnie podkreślić należy, że skomplikowana postać międzysektorowych relacji nie pozwala na wyodrębnienie prostych układów, w których tylko jeden, konkretny sektor jest odpowiedzialny za politykę społeczną. Sama realizacja usług publicznych może, ale nie musi wiązać się z jednoczesnym finansowaniem tych działań, a przekazanie wykonywania zadań podmiotom prywatnym i pozarządowym nie oznacza, że państwo wycofuje się zupełnie z polityki społecznej. W zrozumieniu międzysektorowych relacji pomocna jest analiza wymiarów wielosektorowej polityki społecznej.

Wymiary wielosektorowej gospodarki dobrobytu

Jednowymiarowa analiza wielosektorowej polityki społecznej kładzie nacisk na podmioty świadczące usługi publiczne, traktując konkretne sektory jako realizatory polityki społecznej. Samo udzielanie świadczeń jest niezwykle istotne, ale współcześnie często bywa oddzielone od finansowania

usług. Chodzi o to, że zadania mogą być finansowane przez sektor inny niż ten, który odpowiada za ich realizację (np. państwo finansuje, a zadania wykonują organizacje pozarządowe). Kreuje to skomplikowany układ relacji pomiędzy sektorami i różnorodnych rozwiązań stosowanych w praktyce. Evers wskazuje, że kształtowanie się systemów mieszanych w polityce społecznej powoduje, iż

tradycyjne zdecydowane rozróżnienie jednostek świadczących usługi o pochodzeniu rynkowym, państwowym lub pozarządowym jest coraz bardziej niedostateczne; zamiast tego mamy do czynienia z systemami usług i instytucji, kształtowanymi jednocześnie przez wszystkie trzy możliwe „sektory”, ich wartości i mechanizmy regulacyjne¹⁴.

Uwzględniają to podejścia dwuwymiarowe, które budują różnorodne kategorie form realizacji zadań, zależnie od sektorów dostarczających i finansujących usługi¹⁵, oraz koncepcje analizujące trzy wymiary wielosektorowości, a więc wprowadzające dodatkową, trzecią kategorię w postaci wymiaru podejmowania decyzji lub tworzenia regulacji.

Przykładem koncepcji analizującej wymiary produkcji, finansowania oraz podejmowania decyzji jest model zaproponowany przez Tanię Burchardt¹⁶. Wskazuje ona, że należy uwzględnić po pierwsze to, kto produkuje usługi, po drugie, kto je finansuje, po trzecie zaś, kto decyduje o wyborze producenta i zakresu usługi. Autorka wyróżnia ogólnie dwa sektory: publiczny i prywatny, wskazując jednak, że każdy wymiar można w zasadzie przedstawić na osi, na której po jednej stronie znajdziemy „czysty” sektor prywatny, a po drugiej „czysty” sektor publiczny. Organizacje pozarządowe, zależnie od ich powiązań z sektorem publicznym (lub braku takich), będą sytuowały się bliżej jednego lub drugiego bieguna¹⁷. Burchardt wskazuje na funkcjonowanie ośmiu modeli realizacji zadań społecznych. Dwa to „czy-

ste” modele: model publiczny (publiczne świadczenie usług, finansowanie i decydowanie) i model prywatny (w którym usługi świadczą podmioty prywatne, za prywatne pieniądze i na mocy prywatnych decyzji). Trzy kolejne to modele, w których sektor publiczny został ograniczony do jednego wymiaru: publiczne finansowanie z prywatną decyzją i świadczeniem usług, publiczna decyzja z prywatnym finansowaniem i świadczeniem usług oraz publiczne świadczenie usług przy prywatnych decyzjach i ich finansowaniu. Kolejne modele to rozwiązania: prywatnego decydowania przy publicznym finansowaniu i dostarczaniu świadczeń, publicznego finansowania i decydowania, ale prywatnego świadczenia oraz publicznego świadczenia i decydowania przy prywatnym finansowaniu¹⁸. Autorka podaje również przykłady praktycznego funkcjonowania takich rozwiązań w brytyjskiej polityce społecznej¹⁹. Burchardt wskazuje też na możliwość zastosowania innego wymiaru — regulacji, zamiast decyzji, czego zwolennikiem jest między innymi Powell²⁰.

Powell w analizie wielosektorowości proponuje zastosowanie wymiaru produkcji, finansowania i regulacji oraz uwzględnienie czterech sektorów: państwa, rynku, sektora pozarządowego oraz nieformalnego. Tworzy to skomplikowany schemat różnorodnych układów relacji pomiędzy sektorami, przy czym należy tu uwzględnić cztery bardzo istotne kwestie, które sprawiają, że liczba możliwych rozwiązań wielosektorowych nie jest prostą kombinacją wymiarów wielosektorowości i sektorów działalności.

Po pierwsze, wymiar regulacji jest bardzo specyficzny. Nie jest on łatwo mierzalny, tak jak na przykład stosunkowo prosto można zmierzyć udział finansowania świadczeń przez różne sektory. Regulacja zasadniczo kojarzy się z władzą polityczną i „rządy są najbardziej oczywistymi jej źródłami”²¹. Chociaż istnieje możliwość delegowania

uprawnień regulacyjnych na inne, niezależne od rządu podmioty, to najczęściej funkcję regulacyjną pełni sektor publiczny. Różny może być jednak poziom regulacji — jak podkreśla Powell, „wszystkie podmioty są przedmiotem regulacji”²², ale zasięg kontroli może być różny: od niskiego do bardzo wysokiego.

Po drugie, współczesne relacje międzysektorowe są na tyle skomplikowane, że w wypadku wielu usług publicznych trudno dokonać prostego przyporządkowania danego wymiaru do jednego z sektorów. Często podmioty polityki społecznej z różnych sektorów działają w ścisłym powiązaniu, a i zależności od siebie. Na przykład finansowy wkład poszczególnych sektorów może być podobny, a zadanie być wykonywane przez przedstawicieli kilku sektorów jednocześnie. Wielosektorowość w polskiej polityce edukacyjnej charakteryzuje się publiczną regulacją, ale zaangażowaniem podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych w świadczenie usług edukacyjnych oraz finansowaniem przez sektory publiczny, pozarządowy i nieformalny. Teza, że w edukacji dominuje sektor publiczny, jest wprawdzie poprawna, jednak gdyby spojrzeć na konkretne usługi edukacyjne (np. usługi edukacyjne szkół policealnych, szkół wyższych, placówek kształcenia ustawicznego), zauważymy, że zaangażowanie sektora publicznego jest tu znacząco mniejsze. Wymaga to jednak gruntownych, szczegółowych analiz — np. w szkolnictwie wyższym, jeśli chodzi o liczbę placówek, dominują szkoły niepubliczne prowadzone przez sektor prywatny, gdy zaś weźmiemy pod uwagę liczbę studentów, obserwujemy przewagę sektora publicznego²³.

Po trzecie, same obecnie funkcjonujące formy organizacyjne podmiotów działających w polityce społecznej budzą kontrowersje co do ich przynależności do konkretnych sektorów. Coraz częściej powstają struktury lokujące się na pograniczu „tradycyjnych”

sektorów. Można postawić tezę, że współcześnie to nie tylko trzeci sektor leży pomiędzy pozostałymi sektorami, ale w przestrzeni między trzecim sektorem a sektorem prywatnym, publicznym i nieformalnym lokuje się grono różnorodnych podmiotów o trudnej do określenia przynależności. Dla przykładu wskazać można na przedsiębiorstwa społeczne czy spółki non profit pomiędzy rynkiem a trzecim sektorem, fundacje skarbu państwa czy stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym, ruchy społeczne między trzecim sektorem i społeczeństwem obywatelskim (o charakterze nieformalnym). Organizacje, które można zaliczyć do trzeciego sektora, mogą działać jako część struktury organizacyjnej instytucji publicznych, np. rady rodziców czy kluby sportowe w szkołach, organizacje studenckie na uczelniach lub też w ścisłym powiązaniu z biznesem, jak choćby tak zwane fundacje korporacyjne, tworzone przez duże, prywatne przedsiębiorstwa. Evers i Jean-Louis Laville piszą w tym kontekście o trzecim sektorze jako przestrzeni pośredniej, w wypadku której nie ma wyraźnej linii demarkacyjnej pomiędzy sektorami, ale granice te są płynne i niedookreślone²⁴. Evers wskazuje też na proces hybrydyzacji wiążący się z mieszaniem się rynkowych, pozarządowych i państwowych cech organizacyjnych i mechanizmów regulacyjnych w ramach podmiotów, które mają jasno określoną przynależność do danego sektora: np. muzeum, będące instytucją publiczną, skierowaną na misję kulturalną, prowadzi kawiarnię i sklepik z pamiątkami, które przynoszą dochód przeznaczany na cel statutowy, a część pracowników stanowią wolontariusze oprowadzający gości i prowadzący zajęcia dla dzieci i młodzieży²⁵.

Po czwarte wreszcie, należy uwzględnić fakt, że zaangażowanie konkretnego z sektorów nie zawsze musi budować taki sam układ relacji. Szczególnie dotyczy to sektora publicz-

nego, w którym mogą być stosowane klasyczne rozwiązania administracyjne albo wprowadzane zasady konkurencji²⁶. Dla przykładu sektor publiczny może realizować zadania dlatego, że przypisane one zostały do niego jako zadania obowiązkowe (i nie zamierza dzielić się nimi z innymi podmiotami), podejmować je w wyniku wygranego konkursu, w którym mogły startować również inne podmioty, lub dlatego że żaden inny sektor nie jest zainteresowany świadczeniem takich usług.

Wydaje się więc, że bardzo trudno jest tworzyć modele funkcjonowania wielosektorowej polityki społecznej. Wskazanie na podmioty i wymiary działań oraz ich regulację pozwala zaznaczyć stopień skomplikowania relacji międzysektorowych i podkreślić fakt, że nie tylko każde państwo czy każda ze szczegółowych polityk, ale również każde zadanie ma swoją specyfikę.

Organizacje pozarządowe jako realizatorzy usług publicznych w ramach wielosektorowej polityki społecznej

Znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnej polityce społecznej wynika przede wszystkim z ich zaangażowania w realizację zadań publicznych. Liczni autorzy w swoich pracach podkreślają, że sektor pozarządowy od dawna był obecny w systemie usług społecznych, wchodził również w związku z władzami publicznymi, jednakże można zauważyć historycznie zmienny układ relacji pomiędzy państwem a organizacjami pozarządowymi²⁷.

Pamiętać należy, że trzeci sektor może prowadzić działalność o charakterze usługowym, świadcząc pomoc i realizując zadania dla klientów czy podopiecznych organizacji, ale również często zajmuje się działalnością o charakterze ekspresyjnym, umożliwiając

obywatelom realizację własnych zainteresowań, pasji, ekspresję o charakterze kulturalnym, sportowym, zawodowym czy obywatelskim i politycznym²⁸.

Organizacje pozarządowe mogą swoje działania prowadzić niezależnie, ale również we współpracy z pozostałymi sektorami: publicznym, rynkowym czy nieformalnym. W koncepcji *welfare state* państwo postrzegane było jako główny podmiot polityki społecznej, chociaż pamiętać należy, że nie oznaczało to braku współpracy pomiędzy sektorem publicznym a pozostałymi sektorami. Dowartościowanie organizacji pozarządowych, nie tylko jako podmiotów pełniących rolę pośrednika pomiędzy obywatelem a państwem i kontrolujących władzę, ale jako realizatorów zadań społecznych, wiąże się z reformami ograniczającymi państwo dobrobytu, wynikającymi między innymi z presji fiskalnej, globalizacji, koncepcji rynkowego zarządzania w administracji publicznej czy z nacisków na uwzględnianie preferencji i opinii obywateli. Początek kryzysu *welfare state* i presję reform obserwujemy już od połowy lat 70., ale kluczowe procesy restrukturyzacyjne miały miejsce głównie w latach 80. i 90. XX wieku²⁹. Do najistotniejszych reform zaliczyć należy między innymi decentralizację w sektorze publicznym, wprowadzenie zasad rynkowej konkurencji oraz współpracy z sektorem prywatnym i pozarządowym, bazującej na relacjach opartych na kontraktach, a także menedżerskie i rynkowe zarządzanie.

Zmiany skutkują zwiększeniem udziału sektora non profit w realizacji usług publicznych we współpracy z władzami publicznymi. Costanzo Ranci wskazuje na znaczący udział sektora non profit w wykonywaniu zadań publicznych w badanych krajach³⁰. Niektóre przykłady demaskują wręcz monopolizację wybranych usług społecznych przez organizacje pozarządowe, szczególnie we Francji i Niemczech. Jednocześnie podkreślić należy, że przemiany w kierunku urynkowania

welfare state i zmniejszenia roli państwa nie oznaczają, że sytuacja organizacji pozarządowych we wszystkich krajach jest taka sama. Nadal widoczne są różnice związane z tradycyjnie odmienną rolą trzeciego sektora w poszczególnych modelach (reżimach) polityki społecznej. Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski i Regina List w oparciu o nie budują modele charakteryzujące funkcjonowanie sektora non profit i jego relacje z władzą publiczną. Kraje europejskie przyporządkowują w tym zakresie do czterech modeli: anglosaskiego, skandynawskiego państwa dobrobytu, europejskiego partnerstwa oraz państw rozwijających się i przechodzących do demokracji (grupa krajów Europy Środkowej i Wschodniej). Poza tym wskazują jeszcze na model azjatyckich krajów uprzemysłowionych oraz państw rozwijających się i przechodzących do demokracji — tu następuje podział na grupy krajów: Ameryki Łacińskiej, Afryki oraz pozostałe państwa pozostające poza wyróżnionymi grupami³¹.

Ideą wielosektorowości jest tworzenie takich układów realizacji usług publicznych, w których można wykorzystać mocne strony każdego z sektorów. Zarówno sektor publiczny, prywatny, jak i pozarządowy mają bowiem swoje mocne i słabe strony, dlatego sprawdzają się dobrze w określonych sytuacjach i zadaniach, a w innych radzą sobie znacznie gorzej. Rozwijając tezy Davida Osborne'a i Teda Gaeblera, można wskazać na zalety i wady trzeciego sektora. Do mocnych stron organizacji pozarządowych zaliczyć należy:

- umiejętność docierania do różnych grup i kategorii społecznych;
- opieranie się nie tylko na kryteriach formalnych, ale podejmowanie działań w oparciu o analizę konkretnej sytuacji;
- współczucie i zaangażowanie społeczne;
- kierowanie się misją organizacji i obranymi przez nią wartościami;
- całościowe podchodzenie do problemów;

- umiejętność zdobywania zaufania;
- brak nastawienia na zysk;
- działalność w specyficznych obszarach usług publicznych, którymi nie jest zainteresowany rynek, a często również państwo.

Trzeci sektor najlepiej wywiązuje się więc z zadań, które:

- dotyczą usług z zakresu polityki społecznej;
- przynoszą niewielki albo zerowy dochód;
- wymagają współczucia, zaangażowania, otoczenia opieką, troski i wsparcia;
- wiążą się z całościowym podejściem do sytuacji klienta;
- wymagają zaufania ze strony klientów;
- angażują społeczność lokalną i wolontariuszy;
- wiążą się z narzucaniem norm moralnych i egzekwowaniem indywidualnej odpowiedzialności.

Do najsłabszych stron organizacji non profit, często uniemożliwiających im konkurencję na przykład z sektorem prywatnym, należą przede wszystkim niedostatek środków finansowych i infrastruktury oraz oparcie na pracy wolontariuszy i często brak odpowiedniej liczby osób profesjonalnie przygotowanych do realizacji zadań³².

Zalety organizacji pozarządowych przesądzą o tym, że podmioty te chętnie włączane są w realizację zadań publicznych, z jednej strony ze względu na korzyści społeczne i ekonomiczne wynikające ze współpracy, z drugiej — w związku z preferencjami obywateli, którzy bardziej ufają podmiotom nienastawionym na zysk niż rynkowym przedsiębiorstwom.

Podsumowanie

Analiza elementów i wymiarów wielosektorowej polityki społecznej pozwala na okre-

ślenie miejsca organizacji pozarządowych w teorii wielosektorowej polityki społecznej, zakładającej skomplikowany system realizacji współczesnej polityki społecznej, oparty nie tylko na państwie, lecz na czterech niezależnych od siebie, ale ściśle powiązanych sektorach: publicznym, prywatnym, pozarządowym i nieformalnym.

Wielosektorowość wskazuje, że organizacje non profit mogą być podmiotami zarówno realizującymi, jak i finansującymi usługi publiczne, przy czym mogą zostać wykorzystane także wewnętrzne mechanizmy regulacyjne tego sektora. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o działalność niezależną, lecz o współpracę trzeciego sektora z administracją publiczną i biznesem oraz społeczeństwem obywatelskim. Organizacje pozarządowe nadal odgrywają dużą rolę jako obszar ekspresji kulturalnej, sportowej, obywatelskiej i politycznej, stanowią sferę pośredniczącą pomiędzy obywatelami i nieformalnymi grupami a państwem, jednakże wielosektorowa polityka społeczna kluczowy nacisk kładzie na udział trzeciego sektora w realizacji usług publicznych.

Powrót do organizacji pozarządowych często widziany był jako remedium na zawodność państwa i brak zaufania obywateli do rozwiązań *stricte* rynkowych. Trzeci sektor nie zastąpi jednak ani państwa, ani rynku. Każdy z tych sektorów gospodarki ma swoje słabe i mocne strony, a zaletą rozwiązań wielosektorowych jest możliwość budowania takich układów relacji, które pozwalają wykorzystywać mocne strony przy kompensowaniu słabych dzięki działalności podmiotów z innych sektorów. Teoria wielosektorowości zakłada, że organizacje pozarządowe mają swoje zalety i dobrze sprawdzają się w świadczeniu wielu usług z zakresu polityki społecznej, dlatego warto korzystać z ich potencjału w realizacji zadań publicznych.

- ¹ J. Stewart, *Wielosektorowa gospodarka dobrobytu w ujęciu historycznym*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, Warszawa 2010, s. 57.
- ² G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, [w:] *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, wybór i tłum. K.W. Frieske, P. Poławski, Warszawa 1997, s. 61–62.
- ³ G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa 2010, s. 108.
- ⁴ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 94.
- ⁵ M. Powell, *Wielosektorowa gospodarka i społeczny podział dobrobytu*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę...* s. 25–26.
- ⁶ *Ibidem*, s. 28–29.
- ⁷ A. Evers, *Shifts in the welfare mix — Introducing a new approach for the study of transformations in welfare and social policy*, [w:] *Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, red. A. Evers, H. Wintersberg, Frankfurt am Main 1990, s. 7–30.
- ⁸ M. Grewiński, *op. cit.*, s. 83–89.
- ⁹ A. Evers, *Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 6, nr 2 (1995), s. 159.
- ¹⁰ P. Abrahamson, *Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*, [w:] *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość...* s. 111.
- ¹¹ M. Grewiński, *op. cit.*, s. 83–138.
- ¹² A. Evers, *Part of the welfare mix...*, s. 160.
- ¹³ M. Powell, *op. cit.*, s. 27–29.
- ¹⁴ A. Evers, *Mieszane systemy opieki społecznej i organizacje hybrydowe. Zmiany w ładzie organizacyjnym i świadczeniu usług społecznych*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, wybór tekstów J. Wygnański, Warszawa 2008, s. 187–188.
- ¹⁵ M. Powell, *op. cit.*, s. 29–32.
- ¹⁶ Model opracowali i analizowali Tania Burchardt, a także jej współpracownicy, m.in. John Hills i Carol Propper; zob. T. Burchardt, J. Hills, C. Propper, *Private Welfare and Public Policy*, YPS for the Joseph Rowntree Foundation, York 1999.
- ¹⁷ T. Burchardt, *Boundaries between public and private welfare: A typology and map of services*, http://eprints.lse.ac.uk/6534/1/Boundaries_between_Public_and_Private_Welfare_a_typology_and_map_of_services.pdf, s. 5 (dostęp: 12.11.2013).
- ¹⁸ *Ibidem*, s. 7–9.
- ¹⁹ Zob. *ibidem*, s. 34–60.
- ²⁰ *Ibidem*, s. 9.
- ²¹ M. Powell, *op. cit.*, s. 35.
- ²² *Ibidem*, s. 36.
- ²³ Zob. D. Moron, *Wielosektorowość w szkolnictwie wyższym w kontekście sytuacji demograficznej*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Toruń 2013, s. 170–172. Analizę wielosektorową w odniesieniu do usług pomocy i integracji społecznej, polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz polityki edukacyjnej przedstawia również Mirosław Grewiński: zob. M. Grewiński, *op. cit.*, s. 263–390.
- ²⁴ A. Evers, J.-L. Laville, *Defining the third sector in Europe*, [w:] *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*, red. *idem*, Massachusetts 2004, s. 36.
- ²⁵ A. Evers, *Mieszane systemy opieki...*, s. 190–196.
- ²⁶ M. Powell, *op. cit.*, s. 33–37.
- ²⁷ Zob. J. Lewis, *Reviewing the relationship between the voluntary sector and the state in Britain in the 1990s*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 10, 1999, nr 3, s. 255–270; A. Evers, J.-L. Laville, *op. cit.*, s. 23–25; J. Stewart, *op. cit.*, s. 53–56.
- ²⁸ Zob. L.M. Salamon, S.W. Sokolowski, R. List, *Global Civil Society: An Overview*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 2003, s. 23.

²⁹ S. Smith, D. Evans, *NGOs and Government: Implications for Democracy, Citizenship, and Public Administration*, Washington 2003, http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Miscellaneous/Smith_Nonprofits_and_Government.pdf, s. 6 (dostęp: 16.09.2013).

³⁰ C. Ranci, *The mixed economy of social care in Europe*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, red. U. Ascoli, C. Ranci, New York 2002, s. 25–45.

³¹ L.M. Salamon, S.W. Sokolowski, R. List, *op. cit.*, s. 23–49.

³² Zob. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994, s. 460–465.

Bibliografia

- Abrahamson P., *Conceptualizing welfare pluralism and welfare mix*, [w:] *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, wybór i tłum. K.W. Frieske, P. Poławski, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997.
- Burchardt T., *Boundaries between public and private welfare: A typology and map of services*, http://eprints.lse.ac.uk/6534/1/Boundaries_between_Public_and_Private_Welfare_a_typology_and_map_of_services.pdf (dostęp: 12.11.2013).
- Burchardt T., Hills J., Propper C., *Private Welfare and Public Policy*, YPS for the Joseph Rowntree Foundation, York 1999.
- Esping-Andersen G., *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.
- Esping-Andersen G., *The three worlds of welfare capitalism*, [w:] *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, wybór i tłum. K.W. Frieske, P. Poławski, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997.
- Evers A., *Mieszane systemy opieki społecznej i organizacje hybrydowe. Zmiany w ładzie organizacyjnym i świadczeniu usług społecznych*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, wybór tekstów J. Wygnański, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Evers A., *Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 6, 1995, nr 2.
- Evers A., *Shifts in the welfare mix — Introducing a new approach for the study of transformations in welfare and social policy*, [w:] *Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, red. A. Evers, H. Wintersberg, Campus Verlag, Frankfurt am Main 1990.
- Evers A., Laville J-L., *Defining the third sector in Europe*, [w:] *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*, red. *idem*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts 2004.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
- Lewis J., *Reviewing the relationship between the voluntary sector and the state in Britain in the 1990s*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 10, 1999, nr 3.
- Moroń D., *Wielosektorowość w szkolnictwie wyższym w kontekście sytuacji demograficznej*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Eikon Studio, Toruń 2013.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994.
- Powell M., *Wielosektorowa gospodarka i społeczny podział dobrobytu*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. *idem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.
- Ranci C., *The mixed economy of social care in Europe*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, red. U. Ascoli, C. Ranci, Springer US, New York 2002.
- Salamon L.M., Sokolowski S.W., List R., *Global Civil Society: An Overview*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 2003.

Smith S., Evans D., *NGOs and Government: Implications for Democracy, Citizenship, and Public Administration*, Washington 2003, http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Miscellaneous/Smith_Nonprofits_and_Government.pdf (dostęp: 16.09.2013).

Stewart J., *Wielosektorowa gospodarka dobrobytu w ujęciu historycznym*, [w:] *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, red. M. Powell, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010.

The third sector in the theory of multi-sectoral social policy

Summary

The article's aim is to analyse a theoretical concept of multi-sector economy of welfare as a new look at social policy (according to which the policy is not to be identified solely with the state and the public sector's activity), with special attention paid to the possibilities to use the potential of the third sector to guarantee social welfare. The third sector plays an important role in the modern economy of welfare, as it is not only an entity which independently supports a society or an intermediary between the citizen and the state, but also a sector which closely works with the remaining entities of multi-sector economy, particularly with the state. The analysis of the elements and dimensions of the multi-sector economy of welfare, transformations of the welfare state, weak and strong points of non-governmental organisations shows how important the role of the third sector is and indicates that it is a vital element of modern multi-sectoral social policy.

Słowa kluczowe: wielosektorowa polityka społeczna, organizacje pozarządowe, trzeci sektor

Keywords: multi-sectoral social policy, non-governmental organisations, third sector