

## PRACA POGLĄDOWA

## Rola i miejsce podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w systemie ochrony zdrowia w Polsce

The role and place of civil society entities in the health care system in Poland

Piotr Romaniuk

## STRESZCZENIE

Termin „społeczeństwo obywatelskie” od momentu przełomu ustrojowego w Polsce stanowi jedno z popularnych pojęć kluczy, używanych przez specjalistów z obszaru nauk społecznych, komentatorów rzeczywistości społeczno-politycznej w Polsce oraz decydentów politycznych. Niniejszy artykuł stanowi diagnozę sytuacji w zakresie liczby i charakteru organizacji tego obszaru w Polsce oraz ich zainteresowania zagadnieniami ochrony zdrowia.

Rekonstrukcję sytuacji w zakresie działalności organizacji *non-for-profit* w ochronie zdrowia oparto na dwóch źródłach: badaniach realizowanych przez Stowarzyszenie Klon-Jawor oraz oficjalnych danych dotyczących organizacji pożytku publicznego. Dyskusję teoretyczną oparto na przeglądzie systematycznym literatury przedmiotu.

W rezultacie porównania deklarowanego zaufania do organizacji społecznych i instytucji publicznych stwierdzono duży potencjał mogący korzystnie wpłynąć zarówno na skalę uczestnictwa podmiotów społecznych w systemie zdrowotnym, jak i opinie o tym systemie. Zwrócono też uwagę na możliwe ograniczenia w zakresie efektywności realizacji zadań publicznych przez podmioty obywatelskie, jak również na tendencję do zmiany charakterystyki tych podmiotów w sytuacji występowania w roli usługodawcy na rzecz państwa.

Aktualne zaangażowanie trzeciego sektora w ochronę zdrowia jest w Polsce ograniczone, zarówno z uwagi na ogólną słabość tej sfery, jak i ograniczoną wolę organizacji do angażowania się w ten obszar. Brak także klarowności przepisów prawa regulujących funkcjonowanie instytucji bezpośrednio zaangażowanych w system zdrowotny co do możliwości ich działania w formie organizacji *non-for-profit*. W rezultacie zaangażowanie to wydaje się niewspółmierne do potencjału, jaki tkwi w sektorze społecznym oraz społecznym zaufaniu do tej kategorii organizacji.

## SŁOWA KLUCZOWE

ochrona zdrowia, społeczeństwo obywatelskie, trzeci sektor

Zakład Polityki Zdrowotnej  
Wydziału Zdrowia Publicznego  
Śląskiego Uniwersytetu Medycznego  
w Katowicach

## ADRES

## DO KORESPONDENCJI:

Dr n. hum. Piotr Romaniuk  
Zakład Polityki Zdrowotnej  
Wydziału Zdrowia Publicznego  
Śląskiego Uniwersytetu Medycznego  
w Katowicach  
ul. Piekarska 18  
41-902 Bytom  
tel./fax +48 32 397 65 39  
tel. kom. + 48 693 155 335  
e-mail: promaniuk@sum.edu.pl

Ann. Acad. Med. Siles. 2012, 66, 5, 77–86  
Copyright © Śląski Uniwersytet Medyczny  
w Katowicach  
ISSN 0208-5607

## ABSTRACT

Since the fall of communism, the term “civil society” has been one of the popular key notions that is used by professionals in the area of social science, commentators of the socio-political reality in Poland, and policy makers. The article is a diagnosis of the situation in regard to the number and nature of civil organizations in Poland and their interest in health issues.

Reconstruction of the activities of non-profit organizations in health care was based on two sources: research conducted by the Klon-Jawor Association, and the data on public benefit organizations. Theoretical discussion was based on a systematic review of the literature. As a result of a comparison of trust in civil society organizations and public institutions, a large potential has been found to positively influence both the scale of the participation of social entities in the health care system, as well as opinions of the system. Attention has also been drawn to the possible restrictions on the effectiveness of public tasks carried out by civil entities, as well as the tendency to change the characteristics of these entities in the situation when they act as a service provider for the state. Current involvement of the third sector in health care in Poland is limited, both because of the general weakness of this sphere, and limited willingness of such organizations to become involved in this area. Additionally, the law regarding the functioning of institutions involved in the health care system lacks clarity in terms of their ability to act as non-profit organizations. In result, this engagement appears to be disproportionate to the potential that lies in the social sector and social trust in that category of organizations.

## KEY WORDS

health care, civil society, third sector

## WPROWADZENIE

Termin „społeczeństwo obywatelskie”, poczynając od samego momentu przełomu ustrojowego w Polsce, na stałe wpisał się w dyskurs publiczny, stanowiąc jedno z popularnych pojęć–kluczy, używanych zarówno przez specjalistów z obszaru nauk społecznych i komentatorów rzeczywistości społeczno-politycznej w Polsce, jak i przez decydentów politycznych. Pierwsi spoglądają na problematykę społeczeństwa obywatelskiego przez pryzmat postulatów w dziedzinie decentralizacji państwa, sferę pośrednią między życiem prywatnym obywateli a polityką, traktując ją jako obszar, który w pierwszej kolejności powinien być podmiotem takiej decentralizacji. Organizacje społeczne będące naturalną i spontaniczną ekspresją interesów poszczególnych grup społecznych i środowisk, mając lepsze i bardziej precyzyjne rozeznanie w specyfice tych interesów oraz ich priorytetowości, uznawane są za bardziej skutecznych, a także bardziej efektywnych w wymiarze finansowym, realizatorów zadań publicznych. Tym samym postulaty wzmocnienia roli i znaczenia instytucji z obszaru społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie wypełniania zadań publicznych traktowane są jako działania zmierzające do poprawy efektywności działania państwa w ogóle. Nie bez znaczenia jest również kwestia wzbogacenia argumentacji czysto użytecznej o taką, która wykazuje charakter bardziej aksjologiczny. Oto bowiem społeczeństwo obywatelskie w licznych teoriach z zakresu nauk społecznych oraz filozofii społecznej przedstawiane jest jako sfera, w której realizuje się prawdziwa demokracja. Upodmiotowienie społeczeństwa obywatelskiego staje się także metodą realizacji zasady subsydiarności zapisanej zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w strategicznych dokumentach określających zasady konstrukcyjne i ustrój Unii Europejskiej.

Politycy natomiast pojęcie społeczeństwa obywatelskiego dość chętnie wykorzystują w retoryce używanej na forum publicznym. Często również podkreślają jego rolę i znaczenie dla władzy publicznej jako partnera i podmiotu, któremu władza publiczna przekazuje istotny zakres swoich kompetencji. Jednocześnie jednak w tej materii zauważalny jest pewien rozdźwięk między werbalizowanymi deklaracjami a realnymi działaniami z obszaru legis-

lacji i decyzji politycznych. Faktyczne zachowanie się reprezentantów władzy publicznej wręcz rodzi czasem podejrzenia, iż organizacje społeczne i aktywne społeczeństwo obywatelskie traktowane są przez nich bardziej jako zagrożenie i konkurent niż partner (por. [1]). W rezultacie proces upodmiotawiania społeczeństwa obywatelskiego przebiega znacząco wolniej, niż można by tego oczekiwać na podstawie politycznych deklaracji. Również i rozwój tego obszaru, jak i realne zaangażowanie jednostek w aktywność w obszarze społeczeństwa obywatelskiego – a więc druga strona omawianej relacji – budzą poważne obawy i wątpliwości co do jego realnej siły w Polsce. Tym samym wszelkie rozprawy o jego sile i potencjalnym znaczeniu w przypadku polskim ostatecznie kończą się konstatacją o faktycznej jego słabości (por. [2]).

Aktywność organizacji społecznych w zakresie dziedzin formalnie mieszczących się w zakresie obowiązków państwa, w tradycyjny sposób skupia się na interwencjach w kwestie, w których zagrożone jest zabezpieczenie elementarnych potrzeb ludzkich. W grupie takich dziedzin znaczące miejsce zajmuje problematyka pomocy społecznej i zabezpieczenia socjalnego, a także ochrony zdrowia.

Celem niniejszej pracy będzie omówienie aktywności organizacji społecznych w Polsce właśnie w obrębie ostatniej z wymienionych dziedzin. Podjęta zostanie próba rekonstrukcji sytuacji aktualnie mającej miejsce w Polsce, jak również omówienia perspektyw jej zmiany w przyszłości.

#### SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE – WYJAŚNIENIA TERMINOLOGICZNE

Badacze społeczeństwa obywatelskiego oraz teoretycy nauk politycznych i socjologii doszukują się historyczno-doktrynalnych źródeł tego pojęcia oraz jego treści w myśli bardzo licznych filozofów i autorów. Częste jest przy tym ujmowanie tych źródeł w dwa zasadnicze nurty, nadające terminowi „społeczeństwo obywatelskie” nieco inną zawartość znaczeniową. Pierwsza tradycja, umownie określić ją można mianem „republikańskiej”, obejmuje takie nazwiska, jak m.in. Jean Bodin, James Harrington i Jean Jacques Rousseau [3]. Nurt drugi, który bywa nazywany „liberalnym”, obejmuje m.in. Immanuela Kanta, Thomasa Paine’a, Alexsisa de Tocqueville’a i Johna Stuarta Milla [3].

Współcześnie zdecydowanie popularniejsze jest ujmowanie analizowanego terminu w ra-

mach drugiej z wymienionych tradycji, jednocześnie najczęściej czyni się to z odwołaniem do spuścizny de Tocqueville’a. Ów wnikliwy obserwator życia społecznego we Francji oraz w Stanach Zjednoczonych, usiłując znaleźć klamrę spinającą tradycyjne, konserwatywne spojrzenie na społeczeństwo jako naturalny organizm obejmujący swoim zakresem wszystkie jednostki zjednoczone wspólnym dążeniem, oraz podejście liberalne, na pierwszym miejscu stawiające wolność jednostek w ich całkowicie prywatnie i indywidualistycznie pojmowanych interesach, podzielił sferę życia publicznego na trzy obszary. Pierwszym z nich staje się państwo, rozumiane czysto formalnie jako zespół instytucji przedstawicielskich oraz administracyjnych. W bezpośrednim sąsiedztwie państwa działa społeczeństwo polityczne, oznaczające aktywność członków politycznie zorganizowanej zbiorowości w obszarze kwestii politycznych, a więc stanowiących przedmiot zainteresowania państwa. Tutaj Tocqueville zaliczył m.in. samorząd lokalny, partie polityczne, gazety oraz opinię publiczną. Społeczeństwo obywatelskie stanowić będzie trzecią sferę życia zbiorowego, skupiającą się na kwestiach, które można bezpośrednio powiązać z prywatnymi interesami jednostek. Będzie to zaangażowanie ludzi w działalność stowarzyszeniową, ich skłonność do działalności grupowej, w myśl założenia, że wspólnota interesów stanowi przyczynek do łączenia się w celu ich realizacji [3]. Społeczeństwo obywatelskie staje się tym samym sferą nieskrępowanej aktywności społeczeństwa w obszarze publicznym, lecz skupiającym się na realizowaniu kwestii przynależnych sferze spraw prywatnych jednostek. Państwo w tym ujęciu staje się instytucją pozostającą w opozycji względem społeczeństwa obywatelskiego, a w każdym razie podmiotem względem niego odrębnym. Im większy jest obszar regulacji ze strony instytucji władzy państwowej, tym mniejsze staje się pole działania dla społeczeństwa obywatelskiego, prowadząc w konsekwencji do jego zaniku. Tradycja tocqueville’owska współcześnie stanowi główny punkt odniesienia dla wszelkich dyskusji na temat społeczeństwa obywatelskiego. Specyficzne jest przy tym, że do spuścizny tej odwołują się i z dużą dozą fascynacji jej się przyglądają zarówno zwolennicy filozofii politycznej konserwatywnej w treści i głoszonych postulatach, jak i zwolennicy nowoczesnych podejść lewicowych. Koncepcja Tocqueville’a stała się także przyczynkiem do rozwoju no-

wych podejść, które usiłują zdefiniować użyte przez niego pojęcia i zjawiska w nowych treściach, by wspomnieć tu dynamicznie rozwijający się w ostatnich trzech dziesięcioleciach nurt rozważań nad kapitałem społecznym, szczególnie popularny po opublikowaniu przez Putnama pracy analizującej funkcjonowanie systemu władz regionalnych we Włoszech. Kapitał społeczny stał się tam elementem kultury obywatelskiej – w dużej mierze zbieżnej w swojej treści z koncepcją Tocqueville’a – determinującej efektywność działania państwa i jego instytucji [4].

W niniejszej pracy samo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucji zostanie nieco zawężone (zgodnie zresztą z tendencjami, które na gruncie literatury przedmiotu są widoczne), choć wciąż w wyraźny sposób nawiązywać będzie ono do opisanego powyżej podejścia. Będzie ono rozumiane nie tyle jako cała szeroka sfera aktywności ludzi związanej z realizacją interesu własnego lub grupowego, lecz jako system organizacji społecznych opierających się na wolontariacie oraz zasadzie działania nie dla zysku, realizujących określone zadania służące interesowi publicznemu, nie będąc jednocześnie częściami składowymi struktury organów władzy administracyjnej. Tego rodzaju ujęcie pozwoli na nieco bardziej wymierne określenie skali zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w interesującą nas sferę ochrony zdrowia.

#### ORGANIZACJE SPOŁECZNE W POLSCE: STRUKTURA I ZAANGAŻOWANIE OBYWATELSKIE

Rekonstrukcja sytuacji w zakresie działalności organizacji *non-for-profit* w ochronie zdrowia możliwa jest na podstawie kilku źródeł. W niniejszym opracowaniu dokonana zostanie na podstawie dwóch: badań realizowanych przez Stowarzyszenie Klon-Jawor oraz danych dotyczących organizacji pożytku publicznego. Zgodnie z informacjami Stowarzyszenia Klon-Jawor, we wrześniu 2009 r. w Polsce zarejestrowanych było 64,5 tys. stowarzyszeń oraz 10,1 tys. fundacji. Są to kategorie podmiotów działających w obszarze społeczeństwa obywatelskiego, których liczbę, a także aktywność i jej treść, najłatwiej zidentyfikować. Nie wyczerpują one jednak katalogu podmiotów, które do tego obszaru można zaliczyć. W ramach sektora pozarządowego sytuować można także: ochotnicze straże pożarne (16 tys. jednostek), organizacje społeczne w rodzaju komitetów rodzicielskich w szkołach, kół łowieckich itp.

(około 4 tys. podmiotów), kościoły i związki wyznaniowe (15,5 tys. jednostek), związki zawodowe (19,5 tys. podmiotów), samorząd gospodarczy i zawodowy (5,6 tys. podmiotów). Nie wszystkie wymienione kategorie podmiotów są całkowicie niewątpliwe pod względem ich kwalifikacji do grona podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych przypadkach wątpliwość budzić może przesłanka uczestnictwa i sposób związania się takiego podmiotu, a także forma prowadzonej działalności (*vide* komitety rodzicielskie, samorządy zawodowe, ochotnicze straże pożarne), w innych zaś wątpliwe jest nieco pozostawanie na pograniczu działalności czysto społecznej i tej o charakterze politycznym (związki zawodowe [5]). W jeszcze innych przypadkach rozmywać się będzie nieco granica między poszczególnymi formami organizacyjnymi. Kościoły i związki wyznaniowe, choć zasadniczo skupiają jednostki zainteresowane przede wszystkim zaspokajaniem swoich potrzeb religijnych, bardzo często stają się jednocześnie podmiotami animującymi działalność społeczną i wolontarystyczną. Są również bardzo ważnym elementem sprzyjającym wytwarzaniu się kapitału społecznego [6,7]. Jednocześnie jednak ich działalność nakierowana na sferę pożytku publicznego często organizacyjnie przybiera już formy odrębne, tym samym ich aktywność w różnych obszarach także formalnie ulega rozdzieleniu.

Wszystko to nie zmienia jednak faktu, że obraz społeczeństwa obywatelskiego ograniczający się wyłącznie do stowarzyszeń i fundacji jest dalece niekompletny, dodatkowo pomijając również całą ogromną sferę aktywności o charakterze niesformalizowanym, choć z przyczyn czysto pragmatycznych czasem konieczne jest ograniczenie się do tego rodzaju podmiotów. Trudno odpowiedzieć w sposób jednoznaczny, jaka jest tendencja w zakresie liczby organizacji społecznych. Jest to sprawa tym bardziej skomplikowana, iż wiele spośród nich, mimo formalnej rejestracji, nie prowadzi realnej aktywności (według Stowarzyszenia Klon-Jawor, aktywnych jest 75% organizacji) lub też zaprzestawszy jej, nie dokonuje formalnego wyrejestrowania organizacji.

Pod względem geograficznego rozkładu liczby organizacji, z największym ich zagęszczeniem mamy do czynienia w województwach: mazowieckim (22 organizacje na 10 tys. mieszkańców), pomorskim (20 organizacji na 10 tys. mieszkańców) oraz warmińsko-mazurskim

(19 organizacji na 10 tys. mieszkańców). Najmniej podmiotów zarejestrowanych jest w województwach: świętokrzyskim (13 organizacji na 10 tys. mieszkańców), śląskim i opolskim (14 organizacji na 10 tys. mieszkańców) [8].

Organizacje pożytku publicznego są stosunkowo nową formą prawną w polskim systemie organizacji społecznych. Pojawiła się ona w 2003 r. wraz z uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego oraz o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873). Podstawowym wyróżnikiem tego rodzaju organizacji jest możliwość ubiegania się o odpis z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 1% kwoty podatku opłacanego przez danego podatnika. Zgodnie z oficjalnymi danymi, w Polsce aktualnie funkcjonuje 6709 podmiotów posiadających status organizacji pożytku publicznego [8], co odpowiadałoby około 9% wszystkich stowarzyszeń i fundacji zarejestrowanych w Polsce.

Interesującą w kontekście przedmiotu niniejszej pracy sprawą jest działalność organizacji społecznych. Wśród wszystkich organizacji w Polsce, zgodnie z danymi Stowarzyszenia Klon-Jawor, najbardziej powszechne jest deklarowanie aktywności w sferze sportu, turystyki, rekreacji i działalności hobbystycznej. Połowa wszystkich organizacji deklaruje prowadzenie działalności w tym obszarze, z czego dla 38,3% było to najważniejsze pole aktywności. Drugi obszar, już o wyraźnie mniejszej popularności, stanowią edukacja i działalność wychowawcza, deklarowane przez 36,8% organizacji, jednak jedynie dla 12,8% jest to obszar priorytetowy. Trzecią w kolejności sferą są kultura i sztuka, działalność w tym zakresie prowadzi 24,1% wszystkich organizacji społecznych, zaś dla 12,7% jest to obszar najważniejszy. Usługi społeczne i pomoc społeczna to czwarta najpopularniejsza sfera aktywności. Angażuje się w nią 22,4% wszystkich organizacji, 11,2% zaś jest aktywne przede wszystkim na tym polu. Dopiero na piątym miejscu znajduje się ochrona zdrowia – 18,7% organizacji. Dla zaledwie 7,7% jest to pole pierwszoplanowe. Tych pięć obszarów potraktować można jako najważniejsze sfery aktywności polskich organizacji społecznych. Wszystkie pozostałe (m.in. sprawy zawodowe, ochrona środowiska, rynek pracy, religia, badania naukowe) mają charakter wyraźnie mniej powszechny, będąc priorytetowymi dla maksymalnie około 4% organizacji [9].

Wynika stąd, że kwestie ochrony zdrowia znajdują się w katalogu najbardziej popularnych sfer działalności organizacji społecznych, jakkolwiek w grupie tych najpowszechniejszych jest to obszar najmniej popularny. Nieco inaczej sprawa przedstawia się w przypadku podmiotów posiadających status organizacji pożytku publicznego. W tym przypadku ochrona zdrowia jest przedmiotem działania dla około 34,5% wszystkich organizacji (2314 podmiotów [10]), co należy uznać za odsetek znaczący.

Ostatnią ważną kwestią dotyczącą charakterystyki podmiotów z obszaru społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest jednocześnie ta, która jest najbardziej delikatna, mianowicie – zaangażowanie w ich pracę ze strony obywateli. Aktywność we wszelkich organizacjach społecznych deklaruje około 20% Polaków, co jest wynikiem bardzo niskim, wyraźnie odbiegającym niekorzystnie od krajów przodujących w tej materii. Jednocześnie około 49% Polaków deklaruje przeznaczanie pieniędzy na cele dobroczynne. Nieco mniej, bo 37% obywateli, wspiera organizacje charytatywne darami rzeczowymi, 12% zaś deklaruje wsparcie własną pracą.

Niski stopień zaangażowania w działalność organizacji społecznych jest tym dziwniejszy, że większość obywateli bardzo pozytywnie wypowiada się o współpracy z innymi ludźmi. Około 80% osób deklaruje, że współpraca jest pożądana, 66% za dobre uważa działanie na rzecz społeczności lokalnej. Podobny odsetek (68%) deklaruje własną gotowość do współdziałania. Zauważalny jest więc dość wyraźny rozdźwięk między deklarowaną wolą a realnym zaangażowaniem [11,12].

Różnica ta wynikać może z kilku przyczyn, wśród których zwrócić uwagę warto na dwie. Pierwszą byłaby opinia ludzi o gotowości do współdziałania ze strony innych czy też – inaczej mówiąc – obawa przed byciem wykorzystanym w momencie własnego zaangażowania się w działalność społeczną. Tego rodzaju pogląd wynikać może z niskich wskaźników generalizowanego zaufania, jakie zauważalne są wśród Polaków, stanowiąc poważną barierę uniemożliwiającą upowszechnienie się aktywności obywatelskiej. Drugi czynnik, na jaki warto zwrócić uwagę, to kwestia liderów, którzy animują aktywność społeczną. Częstą sytuacją jest bowiem chęć zaangażowania się w aktywność społeczną, pod warunkiem jednak, że kto inny działalność tę inicjuje i mode-

ruje. W przypadku braku tego rodzaju liderów, opisany powyżej dysonans może mieć miejsce [13].

Kończąc ten wątek rozważań, warto nadmienić jeszcze, że zaangażowanie w pracę organizacji aktywnych w obszarze ochrony zdrowia jest jeszcze mniejsze. Deklaruje je bowiem zaledwie 1,7% obywateli [12], aczkolwiek wynik ten, choć niewątpliwie niski, nie powinien być zaskoczeniem. O ile bowiem aktywność na polu organizacji hobbystycznych lub turystycznych sprowadza się w dużej mierze do wykonywania stosunkowo mało wymagających i jednocześnie przyjemnych prac, o tyle aktywność w ochronie zdrowia wymagać może znacząco większej odporności psychicznej oraz motywacji, a także fachowej wiedzy i kompetencji. W szczególności w aspekcie motywacyjnym, gdy brak czynnika o charakterze materialnym, trudnym zadaniem może być osiągnięcie odpowiedniego stopnia mobilizacji.

#### UDZIAŁ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH W REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – POTENCJAŁ I OGRANICZENIA

Polski system zdrowotny wśród swoich beneficjentów cieszy się bardzo złą opinią. Zgodnie z danymi CBOS, odsetek osób deklarujących zadowolenie z jego funkcjonowania w ostatnich latach nie przekracza 20–30% ogółu obywateli [14]. Niezależnie od tego, czy uznamy tę opinię za odzwierciedlającą rzeczywistą jakość usług zdrowotnych w Polsce, czy też stwierdzimy, iż jest to efekt generowany przez czynniki niemające faktycznie odzwierciedlenia w rzeczywistości, uznać należy ów efekt społeczny za wielce niepokojący i niepożądany. Jednocześnie zaś organizacje społeczne, szczególnie powszechnie rozpoznawalne, znajdują się w absolutnej czołówce, jeśli chodzi o zaufanie ze strony Polaków. Dla zobrazowania: zaufanie do Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy deklaruje 88% respondentów, w przypadku Caritas jest to 82%; Polski Czerwony Krzyż z kolei zyskuje przychylność ze strony 78%. Są to wyniki wybitnie znamienne, szczególnie jeśli porównać je z zaufaniem deklarowanym do instytucji publicznych, a zwłaszcza politycznych. W badaniach opinii publicznej zaufanie do wojska deklaruje 76% osób, do policji 63%; władzom lokalnym ufa 55%, podobny odsetek dotyczy Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku sądów jest to już tylko 44%, zaś rządu – 31%. Zaledwie 26% osób deklaruje zaufanie do związków za-

wodowych, jeszcze mniej – 14% – do partii politycznych [15].

Polacy nie są również zagorzałymi zwolennikami wolnego rynku. W przeprowadzonych w 2004 r. badaniach dotyczących oczekiwanego kształtu systemu politycznego i gospodarczego, 60% respondentów negatywnie odniosło się do stwierdzenia „większość przedsiębiorstw przemysłowych powinna być własnością prywatną” (22% badanych odpowiedziało na tak sformułowaną tezę „zdecydowanie nie”). Jeszcze więcej przeciwników (80%, z tego połowa w kategorii zdecydowanego sprzeciwu) miało stwierdzenie „kapitał zagraniczny powinien mieć dużą swobodę w kupowaniu polskich przedsiębiorstw”. Podobny odsetek badanych Polaków przychylnie odniósł się do stwierdzenia „należy ograniczyć zarobki osób najwyżej zarabiających”. Nieco mniej, lecz wciąż większość, wsparło tezę „należy utrzymać stanowiska pracy, które są niezbyt opłacalne, po to, aby ludzie nie byli bezrobotni” (62% poparcia, z czego połowa o charakterze zdecydowanym; [16]).

Mamy zatem w Polsce do czynienia z sytuacją następującą: społeczeństwo raczej podejrzliwie odnosi się do gospodarki wolnorynkowej, tj. rozumianej jako opierającej się na wolnej konkurencji i własności prywatnej. Chętnie widziałoby państwo silnie zaangażowane w regulowanie życia gospodarczego i – szerzej – społecznego. Etatyzm i interwencjonizm zdają się mieć wyraźnie więcej sympatyków niż klasycznie rozumiany wolny rynek. Z drugiej strony, nieco paradoksalnie, Polacy wykazują spory zakres nieufności względem państwa i poszczególnych jego instytucji. Im bardziej polityczny charakter tych instytucji, a także im znajdują się one bliżej głównego ośrodka decyzyjnego, tym nieufność ta zdaje się być większa. Paradoks ten jest jedynie częściowy, dość łatwo rozwiązać go, przyjmując założenie, iż Polacy mają spore oczekiwania względem państwa, jednocześnie nie będąc zadowolonymi z tego, jak się ono wywiązuje ze swoich obowiązków.

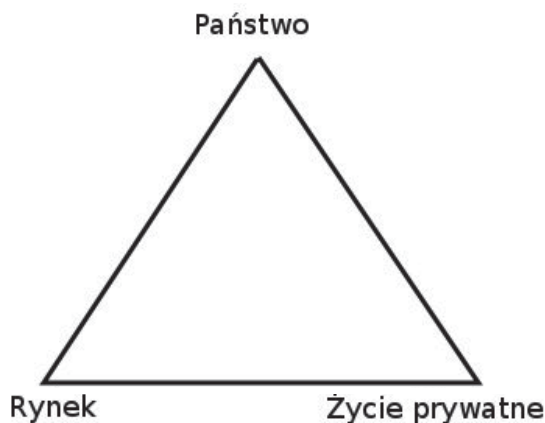
W tym momencie rodzi się jednak pytanie, czy owa indolencja państwa nie powinna ludzi skłonić do poszukiwania alternatywnych podmiotów, w których będą oni lokować swoje nadzieje na skuteczne i uczciwe realizowanie społecznych potrzeb. Jeśli jako taka alternatywa nie jest postrzegany rynek i instytucje rynkowe, jedyną pozostającą możliwością staje się społeczeństwo obywatelskie.

Ponadprzeciętnie wysokie zaufanie deklarowane przez obywateli Polski wobec podmiotów mieszczących się w obszarze tzw. trzeciego sektora wydawałoby się tak skonstruowaną tezę potwierdzać. Także i w tym przypadku nie obywa się jednak bez paradoksów w postaci wspomnianego wcześniej ograniczonego zaangażowania ludzi w działalność tego rodzaju organizacji.

Efekt ten jest tym silniejszy, gdy dane te uzupełnić informacją dotyczącą tzw. generalizowanego zaufania, które deklarowane jest w Polsce przez około 26% respondentów [11]. Oznacza to, że właśnie tyle osób zgadza się ze stwierdzeniem: „większość ludzi jest godna zaufania”. Nawet jeśli mieć na uwadze fakt, iż odsetek ten znacząco się zwiększył w ciągu ostatnich lat – z poziomu 17% w 2004 r. – są to wartości niskie. Mimo to skala poparcia dla organizacji pozarządowych i ogólnie ciepła opinia Polaków o tej sferze jest niewątpliwie kapitałem, który tworzy znaczący potencjał w zakresie zaangażowania się organizacji trzeciego sektora w realizację zadań publicznych – w tym także mieszczących się w ramach systemu zdrowotnego.

Realizacja zadań publicznych przez organizacje społeczne wiąże się jednak również z pewnymi wątpliwościami dotyczącymi tak efektywności realizacji tych zadań, jak i rzeczywiście społecznego charakteru podmiotów, które w tym kontekście rozpatrujemy. Warto odnieść się w tym względzie do dwóch konceptów, które zapoczątkowały dyskusję na wspomniany temat.

W drugim z wymienionych wątków zaczątkiem dyskusji była propozycja Eversa [17]

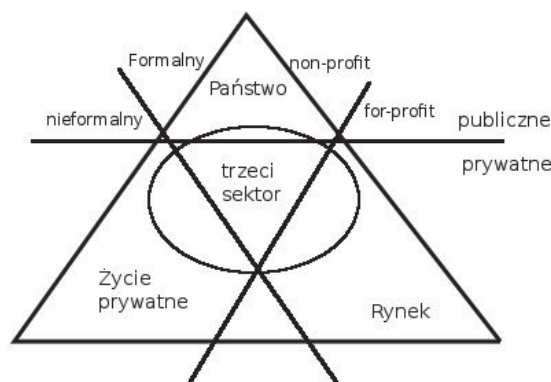


Ryc. 1. Trójkąt dobrobytu według konceptu Eversa (na podst. [17]).

Fig. 1. Welfare triangle by Evers (based on [17]).

w postaci trójkąta dobrobytu zaprezentowanego na rycinie 1.

Koncept Eversa prezentuje trzy wymiary życia społecznego, w ramach których realizuje się zabezpieczenie społeczne i które w ostatecznym rozrachunku kształtują dobrobyt jednostki. Model trójkąta dobrobytu stał się następnie podstawą wielu reinterpretacji i rozwinięć. Wśród nich liczne są takie, które w trójkąt ten wpisują również organizacje trzeciego sektora. Interesującym rozwinięciem tego rodzaju jest model zaproponowany przez Pestoffa [18] (ryc. 2).

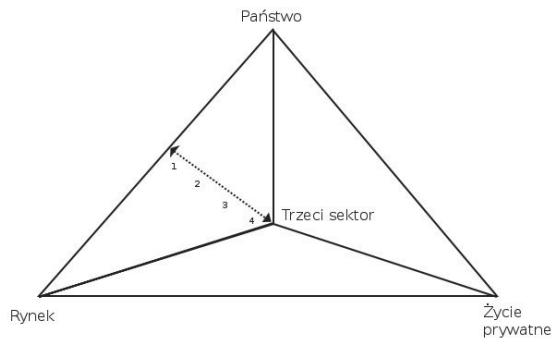


Ryc. 2. Trójkąt dobrobytu według konceptu Pestoffa (na podst. [18]).

Fig. 2. Welfare triangle by Pestoff (based on [18]).

Model ten uwzględnia organizacje trzeciego sektora w katalogu podmiotów odpowiedzialnych za realizację zabezpieczenia społecznego. Lokują się one w obszarze pośrednim między trzema pierwotnymi wymiarami; zauważyć przy tym warto, że elipsa obejmująca organizacje trzeciego sektora zachodzi nieco na każdy z trzech podstawowych wymiarów. Model ten dodatkowo uwzględnia silnie zdywersyfikowany charakter instytucji dostarczających usługi publiczne, gdzie mamy do czynienia zarówno z podmiotami o charakterze sformalizowanym, jak i z całym szeregiem instytucji nieformalnych. W systemie mają swoje miejsce zarówno podmioty komercyjne, jak i działające na zasadzie *non-for-profit* (w tym przypadku dodatkowo o zróżnicowanym stopniu urynkowienia). Możliwy jest wreszcie podział uwzględniający bliskość względem instytucji państwowych – niekoniecznie pokrywający się z podziałem uwzględniającym komercyjność/ niekomercyjność prowadzonej działalności. Trzecim wreszcie, niezwykle ciekawym, przykładem modyfikacji trójkąta dobrobytu jest propozycja Buckingham [19] w postaci pira-

midy dobrobytu. Model zaprezentowano na rycinie 3.



**Ryc. 3.** Piramida dobrobytu zgodnie z modelem Buckingham (na podst. [19]).

**Fig. 3.** Welfare pyramid by Buckingham (based on [19]).

Przekształcenie trójkąta w piramidę wiąże się z założeniem, że organizacje trzeciego sektora nie stanowią całkowicie luźnego obszaru sytuującego się gdzieś między trzema sferami właściwymi, lecz konstytuują własny, odrębny wierzchołek wpływający na realizację omawianych zadań w stopniu równym, co trzy wymiary pierwotne [20]. Jednocześnie między wierzchołkiem reprezentującym organizacje trzeciego sektora a linią łączącą rynek z państwem pojawia się w modelu Buckingham dodatkowy łącznik obrazujący zróżnicowany charakter organizacji uczestniczących w realizacji funkcji z zakresu polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego. W grupie tej znaleźć będzie można zarówno podmioty nastawiające się na realizację zadań zakontraktowanych przez administrację państwową (nr 1 na wykresie), po typowo społeczne i w pełni wolontarystyczne organizacje funkcjonujące w oderwaniu od finansowania publicznego (nr 4 na wykresie).

Przechodząc do meritum: opisane tu podejście mimowolnie zmusza do zwrócenia uwagi na bardzo istotny proces. Mianowicie – wraz z przyjęciem przez państwo polityki delegowania odpowiedzialności za realizację zadań pierwotnie mieszczących się w obszarze obowiązków państwa do sektora organizacji społecznych ma miejsce proces zmiany natury tych organizacji. Przystają być one typowymi refleksami społecznej inicjatywy i spontanicznej woli współpracy w celu realizacji wspólnych interesów, stając się bardziej wyspecjalizowanymi agencjami nakierowanymi na przychody uzyskiwane dzięki publicznym

kontraktom. Jakkolwiek wciąż mówić będziemy tu o podmiotach mających statutowo zdefiniowany obowiązek prowadzenia działalności nie dla zysku, w rzeczywistości rozmywa się ich wyjątkowość na tle innych podmiotów uwikłanych w realizację podobnych zadań, w postaci agend państwowych z jednej strony i typowo komercyjnych przedsiębiorstw świadczących usługi zabezpieczenia społecznego z drugiej. Widoczne w zaprezentowanym modelu zakończenie przerywanej linii jest świetnym zobrazowaniem tego zjawiska.

Problem ten stanowi załączek wątpliwości, czy wciąż w tym przypadku można mówić o społeczeństwie obywatelskim i organizacjach społecznych. Co więcej, pojawiać zaczynają się wątpliwości, czy określony model interakcji między państwem a obszarem społeczeństwa obywatelskiego, polegający w pierwszej kolejności na przejęciu przez państwo obowiązków z zakresu zabezpieczenia społecznego, a następnie ponownym ich delegowaniu do sfery społecznej, nie jest w rzeczywistości przyczynkiem do stopniowego zaniku rzeczywistej oddolnej społecznej inicjatywy, która powinna być owego społeczeństwa obywatelskiego definicyjnym warunkiem. Problem ten był także dostrzeżony i dyskutowany w literaturze polskiej (zob. m.in. [2]).

W odniesieniu do kwestii efektywności działania organizacji społecznych w obrębie zadań publicznych niezwykle ciekawą, ale i jednocześnie bardzo kontrowersyjną koncepcję zaprezentował Siebel [21], piszący o „zwyckim niepowodzeniu” (*successful failure*) jako zjawisku polegającym na rzeczywistym braku efektywności realizacji zadań i nieefektywnej alokacji środków finansowych przez podmioty realizujące zadania publiczne, gdzie jednocześnie sytuacja ta w sposób ukryty jest pożądana zarówno przez te podmioty same w sobie (a przynajmniej ciała zarządzające nimi), jak i przez zlecniodawców asygnujących środki finansowe na ich działalność (w tym – władze publiczne).

Mówiąc ściślej – wyodrębnić można dwie kategorie interesu, które mogą ze sobą współistnieć: pierwszym jest nieefektywność określonej kategorii organizacji, drugim własna niewiedza o tej nieefektywności. Sytuacja może wydawać się paradoksalna i kompletnie nielogiczna, w rzeczywistości jest jednak rezultatem bardzo konkretnych przesłanek – bądź to organizacyjnych, bądź też ideologicznych. W przypadku władz publicznych (lub opinii publicznej) przesłanką taką może być np. redukcja dy-



sonansu poznawczego związanego z występowaniem pewnych zjawisk w sferze publicznej (w rodzaju np. określonych patologii życia rodzin czy społeczności albo też *de facto* nierozwiązywalnych problemów dotyczących jakości życia i świadczeń na rzecz określonych grup społecznych).

Wspieranie podmiotów, których statutowym celem jest podejmowanie interwencji w takich dziedzinach, legitymizuje działanie władz, które oczyszczają się z zarzutu indolencji względem swoich zadań. Jednocześnie uwalnia instytucje państwowe od zarzutu braku skuteczności w realizacji tego rodzaju zadań. Innymi słowy: państwo zrzuca z siebie organizacyjną odpowiedzialność za realizowanie funkcji w rzeczywistości niewykonalnych. Dla opinii publicznej wsparcie takich podmiotów jest uspokojeniem własnego sumienia i możliwością zyskania poczucia zaangażowania w coś dobrego. Zarówno władze publiczne, jak i opinia publiczna wolą jednocześnie nie wiedzieć o tym, iż w rzeczywistości organizacje, w które zostało włożone publiczne zaufanie, żadnego realnego problemu nie rozwiązują, a środki na ten cel przeznaczone w istocie rzeczy są środkami zmarnowanymi (jeśli ująć sprawę czysto „księgowo”, a więc w ramach relacji nakłady – rezultaty). Może tak być, ponieważ w przypadku sukcesu mogłoby okazać się, iż rzeczywistym źródłem problemów jest sama władza publiczna (lub opinia publiczna). Mogłoby okazać się również, iż pewne stereotypy i wzorce myślenia i/lub zachowań, stanowiące fundament trwałości danej wspólnoty, są w rzeczywistości błędne lub też dla części członków tejże wspólnoty krzywdzące [21].

Siebel zauważa, że sfera trzeciego sektora jest szczególnie podatnym gruntem sprzyjającym występowaniu zjawiska „zwycięskiego niepowodzenia”. Spojrzenie zaprezentowane przez tego autora staje się tym samym silnie kontrowersyjne, idąc całkowicie pod prąd dominujących tendencji nakazujących niejednokrotnie traktować społeczeństwo obywatelskie jako prawdziwy „lek na każde zło”. Bez wątpliwa jednak jest to spojrzenie zwracające uwagę na bardzo istotne kwestie, zwłaszcza w kontekście dyskusji nad efektywnością gospodarowania środkami publicznymi.

Warto jednak w tym momencie mieć również na uwadze fakt, że koncepcja „zwycięskiego niepowodzenia”, jakkolwiek się ją pewne ziarno niepokoju, bynajmniej nie musi oznaczać w sposób jednoznaczny, iż środki prze-

znaczane na działalność organizacji społecznych są środkami całkowicie chybionymi lub też organizacje funkcjonujące zgodnie z logiką „zwycięskiego niepowodzenia” są organizacjami szkodliwymi. Mówimy bowiem o rozpatrywanej w makroskali efektywności (czy raczej nieefektywności) w realizacji zadań statutowych takich organizacji. Porażka w skali makro nie musi jednak oznaczać, iż ich działalność rozpatrywana w każdym indywidualnym przypadku na poziomie mikro jest w równym stopniu nieskuteczna.

Dla przykładu rozpatrzmy organizacje charytatywne zajmujące się zwalczaniem alkoholizmu. Ich istnienie i zaangażowanie niekoniecznie skutkuje zmniejszeniem się skali zjawiska w społeczeństwie, nie oznacza to jednak, że z perspektywy pojedynczych beneficjentów skorzystanie ze świadczeń takich organizacji jest całkowicie bezcelowe, jeśli nie w zakresie wyjścia z nałogu, to przynajmniej w zakresie ogólnego wsparcia psychologicznego. Po drugie – istnienie tego rodzaju organizacji, nawet gdy w rzeczywistości okazują się bezdenną studnią pochłaniającą coraz to nowe kwoty pieniędzy, bez wyraźnie jednoznacznego rezultatu, może stać się ważnym elementem wspomagającym stabilność życia społecznego. Po trzecie wreszcie – cel statutowy może w rzeczywistości okazać się dla organizacji celem drugorzędym. Na pierwszy plan (choć w sposób ukryty) wysuwać zaś może się np. cel integracyjny, związany z tworzeniem sieci kontaktów lub też po prostu polegający na stymulacji zaangażowania jednostek w życie publiczne. W pewnych przypadkach mogłoby okazać się, że skuteczna realizacja celów statutowych staje się czynnikiem zakłócającym lub uniemożliwiającym osiągnięcie celów pozastatutowych – realnie pierwszoplanowych.

#### PODSUMOWANIE

W pracy podjęto próbę zrekonstruowania roli odgrywanej przez organizacje z obszaru społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia w Polsce. Podjęto także wysiłek zmierzający do ustalenia perspektyw w tym zakresie, uwzględniając potencjał samych organizacji, społeczne zaufanie do nich, a także ograniczenia wynikające ze zjawisk towarzyszących uczestnictwu takich organizacji w realizacji zadań publicznych.

Na podstawie przytoczonych rozważań można stwierdzić, iż aktualne zaangażowanie tzw. trzeciego sektora w ochronę zdrowia jest w Polsce stosunkowo ograniczone – zarówno z uwagi na ogólną słabość tej sfery w Polsce, jak i ograniczoną rolę istniejących organizacji do angażowania się w ten właśnie obszar. Wniosek ów należałoby dodatkowo uzupełnić brakiem klarowności przepisów prawa regulujących funkcjonowanie instytucji bezpośrednio zaangażowanych w system zdrowotny (tj. zakładów opieki zdrowotnej) co do możliwości ich działania w formie organizacji *non-for-profit* [22,23]. W rezultacie zaangażowanie to wydaje się niewspółmierne do potencjału, jaki tkwi w sektorze społecznym oraz społecznym zaufaniu do tej kategorii organizacji. Wniosek taki sugerowałby zasadność podjęcia działań zmierzających do spożytkowania tego potencjału, z jednej strony poprzez odpowiednie ukierunkowanie środków przeznaczanych na zabezpieczenie społeczne, z drugiej poprzez kontynuację zmian legislacyjnych dokonujących się na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia, a nakierowanych na stworzenie środowiska przyjaznego orga-

nizacjom społecznym i ich zaangażowaniu w zadania publiczne. Jednocześnie jednak trzeci sektor i jego rola w poprawie efektywności realizacji zadań publicznych nie może ulegać absolutyzacji. Zjawiska rejestrowane przez obserwatorów zainteresowanych funkcjonowaniem organizacji społecznych sugerują bowiem możliwość rozmywania się rzeczywistego społecznego charakteru takich organizacji w momencie angażowania się w silne relacje z państwem i wstępowanie w rolę usługodawcy wobec państwa. O ile to zjawisko w samo w sobie niekoniecznie rzutuje na ich skuteczność w wykonywaniu powierzanych zadań, o tyle pewne konsekwencje w tej materii może mieć napięcie pojawiające się pomiędzy deklarowanymi a rzeczywistymi celami takich organizacji, powodujące faktyczny brak zainteresowania skutecznością w realizacji zadań statutowych. Tym samym do rangi zasadniczych kwestii urosnąć może problem odpowiedniego kształtowania katalogu obszarów, w których zaangażowanie tego rodzaju podmiotów będzie miało miejsce, a także monitorowania tego zaangażowania oraz jego rezultatów.

## PIŚMIENNICTWO

- Morawski W. Dwie uwagi na marginesie referatu Piotra Sztompki. W: Krytyczna Teoria Organizacji, Zeszyt 3. Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 1998: 25–31.
- Woźniak Z. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W: Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności obywatelskiej we współczesnej Polsce. Red. M. Nowak, M. Nowosielski. Instytut Zachodni, Poznań 2004.
- Pietrzyk-Reeves D. Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła. Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Wrocław 2004.
- Putnam R. Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Wyd. Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995.
- Gliński P. Trzeci sektor w Polsce. Dylematy aktywności. W: Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce. Red. M. Nowak, M. Nowosielski. Instytut Zachodni, Poznań 2004: 58–81.
- Kwiatkowski M. Siła więzi poziomych. Kapitał społeczny a sprawność instytucji demokratycznych. W: Filozoficzne i empiryczne zagadnienia współczesnej demokracji. Red. W. Kaczocho. Ośrodek Badania Rynku Sztuki Współczesnej, Poznań 2003: 127–149.
- Furbey R., Dinham A., Farnell R., Finne-ron D., Wilkinson G. Faith as social capital. Connecting or dividing? Joseph Rowntree Foundation, Bristol 2006.
- <http://www.mpips.gov.pl> [dost. 14.03.2011].
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008. [www.civicpedia.ngo.pl](http://www.civicpedia.ngo.pl) [dostęp 14.03.2011].
- <http://bazy.ngo.pl> [dost. 14.03.2011].
- Centrum Badania Opinii Społecznej. Dobroczynność w Polsce. CBOS, Warszawa –2010.
- Centrum Badania Opinii Społecznej. Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich 1998–2010. CBOS, Warszawa –2010.
- Adamowicz M., Nowak A. Aktywność mieszkańców wsi czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich. W: Rola kapitału ludzkiego w rozwoju obszarów wiejskich. Red. Z. Wyszowska. Wyd. Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz 2006: 13–18.
- Centrum Badania Opinii Społecznej. Opinie o opiece zdrowotnej. CBOS, Warszawa 2010.
- Centrum Badania Opinii Społecznej. Zaufanie społeczne. CBOS, Warszawa 2010.
- Ośrodek Badania Opinii Publicznej. Demokracja, ale jaka? TNS OBOP, Warszawa 2004.
- 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. Contributions from nine European countries in a comparative perspective. Ed. A. Evers, H. Wintersberger. European Centre for Social Welfare Training and Research. Wiedeń 1988: 7–30.
- Pestoff V.A. Third sector and Co-operative services – an alternative to privatization. Journal of Consumer Policy 1992; 15: 21–45.
- Buckingham H. Hybridity, diversity and the division of labour in the third sector: what can we learn from homelessness organisations in the UK? Working paper presented during the 2nd Alumni Meeting of the European PhD Network on the Third Sector and Civil Society, Heidelberg 9–12 June 2010.
- Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Policy Press, Cambridge –1990.
- Siebel W. Successful failure: an alternative view on organizational coping. American Behavioral Scientist 1996; 39: 1011–1024.
- Szczepaniak S. Szpital może być spółką non profit. Dziennik Gazeta Prawna nr 147 z 28.07.2008.
- Zych A. Firma o celach charytatywnych. [http://archiwum.rp.pl/artykul/588213\\_Firma\\_o\\_celach\\_charytatywnych.html](http://archiwum.rp.pl/artykul/588213_Firma_o_celach_charytatywnych.html) [dost. 14.03.2011].