

22

Paul Spicker

Polityka społeczna – praktyka

Nowa Praca Socjalna

Paul Spicker

Polityka społeczna – praktyka

Warszawa 2014

Autor:

Paul Spicker

Redakcja polskiego wydania:

Piotr Sieradzki

Wydawca:

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich
Aleje Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa
Tel.: 22 237 00 00
Fax: 22 237 00 99
e-mail: sekretariat@crzl.gov.pl
www.crzl.gov.pl

Social Policy: theory and practice, third edition © Paul Spicker 2014
Polish translation rights arranged with Policy Press, University of Bristol
All rights reserved

Opracowanie merytoryczne, druk i dystrybucja serii publikacji na zlecenie CRZL:

WYG International Sp. z o.o.
ISBN 978-83-7951-301-7 (seria)
978-83-7951-323-9 (22)

Skład:

AgrafKa Sp. z o.o.

Publikacja bezpłatna

Nakład: 3000 egzemplarzy

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Słowo wstępne

Oddajemy do rąk Czytelników serię publikacji będących efektem pracy ekspertów i specjalistów z zakresu polityki społecznej, w szczególności pomocy społecznej. Celem niniejszej serii było przybliżenie najważniejszego dorobku teoretycznego i praktycznego państw Europy Zachodniej i USA w zakresie nowatorskich koncepcji i metod prowadzenia pracy socjalnej. Chodziło o przybliżenie nie tylko rozwiązań i teorii zupełnie nowych także w tamtych krajach, ale także i takich, które już zdążyły „okrzepnąć” i były poddawane wielostronnym ocenom, choć w naszym kraju wiele z nich wciąż pozostaje nieznanymi lub niedocenianymi. Część publikacji dotyczy nowych rozwiązań, co prawda już funkcjonujących w naszych realiach, jednak często realizowanych jedynie w ramach pojedynczych projektów, wartych jednak szerszego upowszechniania, adoptowania i testowania w polskich warunkach. Przykładem może tu być chociażby tworzenie sieci franszyzy społecznej czy asystentury dostępnej w różnych sferach życia osób z niepełnosprawnością.

Adresatami opracowań są przede wszystkim praktycy, działający w jednostkach pomocy społecznej i realizujący jej ustawowe cele. Szczególnie ważnymi odbiorcami są pracownicy socjalni, których chcemy wyposażać w nowe informacje oraz dostarczyć im wiedzy, która może zaowocować nowymi przedsięwzięciami, podejmowanymi przez nich w społecznościach lokalnych. Pracownicy socjalni w naszym kraju są bowiem grupą zawodową, której powierzono w ostatnich latach wiele zadań z zakresu pomocy społecznej, nie zawsze jednak wyposażając ich w odpowiednie i niezbędne do ich realizacji instrumenty. Najważniejszym zadaniem pracowników socjalnych jest wsparcie słabszych grup społecznych w pokonywaniu ich problemów: w wychodzeniu z ubóstwa, izolacji społecznej i nieporadności życiowej. Od sposobu zdefiniowania problemu, z którym boryka się człowiek – adresat przedsięwzięć podejmowanych w sferze pracy socjalnej, przyjętej wobec niego postawy (paternalistycznej bądź partnerskiej), dostrzegania całego kontekstu sytuacyjnego, często wiele zależy. Pracownik socjalny może w swojej pracy pełnić wiele ról – być coachem, doradcą, brokerem, pośrednikiem, mediatorem, negocjatorem bądź inicjatorem aktywności lokalnej. Aby unikać zrutynizowanego działania i jednocześnie zwiększać kompetencje zawodowe pracowników socjalnych potrzebna jest szeroka wiedza w zakresie różnorodności metod ich pracy, obowiązujących standardów, znaczenia tworzenia sieci wsparcia koleżeńkiego, eksperckiego, superwizyjnego – zarówno nieformalnego, jak i ujętego w zasady współpracy, które można i należy wypracowywać lokalnie, także z reprezentantami innych instytucji.

W jaki sposób pracownicy instytucji pomocy społecznej mogą zatem towarzyszyć swoim klientom, beneficjentom, podopiecznym? Jak mogą wspomagać proces ich powrotu do życia w rodzinie i społeczeństwie, nauczyć dbania o istotne relacje międzyludzkie, odpowiedzialności za własny los, pokonywania lęków związanych z podejmowaniem nowych zobowiązań, wskazywać drogi wyjścia z sytuacji kryzysowych? Która z ról, w danym czasie, będzie najodpowiedniejsza w tym konkretnym, indywidualnym przypadku? Ufamy, że na te i wiele innych pytań, pracownicy znajdą odpowiedzi w przekazanych im publikacjach.

W polityce społecznej, w tym pomocy społecznej, coraz częściej zwraca się uwagę na efektywność i racjonalność podejmowanych działań. Zawsze zbyt mała ilość dostępnych środków finansowych w stosunku do zwiększającej się wciąż skali potrzeb, wymusza szukanie i podejmowanie prób implementowania na grunt społeczny rozwiązań wcześniej kojarzonych głównie z biznesem, pochodzących z teorii zarządzania. Od pracownika socjalnego wymaga się umiejętności menadżerskich, jego zadaniem jest „zarządzanie przypadkiem”, „generowanie zmiany”. Wymaga się od niego znajomości instrumentów nowego zarządzania publicznego oraz rozumienia uwarunkowań decydujących o skuteczności ich stosowania, prowadzących do wpisywania się na trwałe w pejzaż lokalnych partnerstw publiczno – prywatnych.

Opublikowane opracowania mogą być wreszcie użytecznym narzędziem dla innych aktorów polityki społecznej: polityków wyznaczających jej instytucjonalne ramy, naukowców i badaczy spierających się o zasadność przyjmowania za obowiązujące takich, a nie innych paradygmatów, wyznaczających cele i sposoby ich realizacji, a także samych uczestników życia społecznego. Nie chodzi o to, aby działać „na rzecz” osób i grupy, czy „wobec” jakichś problemów, lecz „z” osobami i grupami, będącymi często niewykorzystanym potencjałem dla samych siebie i swoich środowisk.

Przedstawiana Państwu „Nowa Praca Socjalna” ma szansę stać się źródłem inspiracji dla przedstawicieli wielu środowisk zaangażowanych w realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Zachęcam do lektury.

dr hab. Olga Kowalczyk prof. UE
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Od Rady Redakcyjnej

Przedstawiamy Państwu ważną serię wydawniczą, która została zatytułowana jako „Nowa Praca Socjalna” wskazując na jej innowacyjny, często nowatorski charakter. Seria składa się z trzydziestu publikacji – dwudziestu przygotowanych przez wybitnych polskich ekspertów i praktyków, zajmujących się zagadnieniami pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz dziesięciu, które zostały przetłumaczone z języka angielskiego i ukazują aktualny dyskurs międzynarodowy w omawianej problematyce.

Celem serii poświęconej nowym zagadnieniom lokalnej polityki społecznej, szczególnie w aspekcie systemu pomocy społecznej i pracy socjalnej, jest popularyzacja w Polsce nowych metod i instrumentów wsparcia społecznego oraz ukazanie aktualnych zagadnień instytucjonalno-organizacyjnych oraz prawnych, które kształtują ramy dla działań pracownika socjalnego i środowiskowego.

Treść publikacji niewątpliwie wzbogaca istniejący w Polsce dorobek intelektualny, zarówno naukowy jak i praktyczny, który musi być jednak stale uzupełniany przez nowości płynące z naszych doświadczeń 25 lat transformacji, ale także z rozwiązań, które sprawdziły się w krajach o rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego. Aby właściwie ocenić w jakim miejscu rozwoju pracy socjalnej, czy szerzej pomocy społecznej, jesteśmy w Polsce, musimy mieć punkty odniesienia w innych państwach, które funkcjonują w różnych modelach polityki społecznej.

Wybór publikacji do druku miał charakter otwartego konkursu, do którego przystępowali eksperci z różnych środowisk akademickich oraz instytucji praktyki społecznej. Dziesięcioosobowa Rada Redakcyjna, składająca się z przedstawicieli nauki oraz instytucji pomocy społecznej, podczas swych posiedzeń oceniała merytoryczne uzasadnienie i cel pracy, strukturę książki oraz jej metodologię z bibliografią. Ważnym aspektem wyboru opracowań do publikacji była ich innowacyjność i nowatorskie podejście, chociaż nie oznacza to, że wszystkie książki prezentują tylko i wyłącznie nowe podejście do zagadnień pracy socjalnej. Siłą wsparcia społecznego jest także istniejąca tradycja i dorobek, który także docenialiśmy łącząc to co wartościowe z przeszłości z tym co konieczne w przyszłości. Daje się to szczególnie zauważyć w niektórych publikacjach, które wskazują na istniejący współcześnie renesans sprawdzonych idei, rozwiązań i metod.

Wszystkie publikacje wydane w ramach serii były recenzowane przez trzech niezależnych ekspertów – specjalistów z zakresu polityki społecznej, pomocy społecznej i/lub pracy socjalnej. Recenzenci byli wybrani przez Radę Redakcyjną w procedurze konkursowej – są to wybitni specjaliści z obszarów: nauki i praktyki, najczęściej dobrze znani w środowisku polityków społecznych. Nierzadko recenzje były bardzo wnikliwe i krytyczne, co skutkowało

koniecznością dokonywania uzupełnień i poprawek. Kilka publikacji po recenzjach Rada Redakcyjna odrzuciła.

Wydaje się, że istotną wartością całej serii jest to, że z jednej strony ukazuje ona teoretyczne i praktyczne wątki pracy socjalnej z konkretnym typem klienta lub społecznością lokalną; a z drugiej, że prezentuje szersze powiązania pracy socjalnej z takimi zagadnieniami jak przedsiębiorczość społeczna, nowe zarządzanie publiczne i *governance* czy wreszcie ukazuje swe silne związki z koncepcją *empowerment*. Ukazanie międzynarodowych doświadczeń w realizacji pracy socjalnej jest dodatkowym „ładunkiem” intelektualnym, który poszerza naszą wiedzę o rozwiązaniach w innych *welfare states*.

Jako Rada Redakcyjna zachęcamy wszystkich pracowników systemu pomocy społecznej, w tym pracowników socjalnych, działaczy społecznych oraz decydentów do zapoznania się z treścią rekomendowanych przez nas i opublikowanych publikacji. Mamy nadzieję, że znajdziecie Państwo w części z nich inspirujące wątki teoretyczne i praktyczne, które przydadzą się Państwu w życiu zawodowym.

Życzymy miłej lektury!

dr hab. Mirosław Grewiński prof. WSP
Przewodniczący Rady Redakcyjnej

RADA REDAKCYJNA:

dr hab. Mirosław Grewiński, prof. WSP – Przewodniczący Rady Redakcyjnej – Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie

dr Ewa Flaszynska – Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy

mgr Hanna Gumińska – Starszy Specjalista Pracy Socjalnej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku

dr hab. Jolanta Grotowska-Leder, prof. UŁ – Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki

mgr Barbara Kamińska-Skowronek – Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Tyszowcach

prof. zw. dr hab. Janusz Kirenko – Wydział Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

mgr Danuta Koczkodaj – Starszy Specjalista Pracy Socjalnej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku

mgr Krzysztof Kratofil – Starszy Specjalista Pracy Socjalnej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Tarnowskich Górach

dr hab. Jerzy Krzyszkowski, prof. UŁ – Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki

dr Anna Zasada-Chorab – Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka Warszawa oddział Katowice i Kolegium Pracowników Służb Społecznych Czeladź

Zespół Projektu Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich:

dr Adam Krzyżanowski – Kierownik Projektu

mgr Andrzej Bogdański – Sekretarz Projektu

Dominika Szeląg – Ekspert ds. e-learningu

Zespół realizacyjny WYG International Sp. z o.o.:

mgr inż. Ewa Płodzień-Pałasz – Kierownik Projektu

dr Monika Miedzik – Ekspert merytoryczny

dr Jarosław Pichla – Ekspert merytoryczny

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	3
Od Rady Redakcyjnej	5
Rada Redakcyjna:	7
CZĘŚĆ 1	
ADMINISTRACJA SOCJALNA: ORGANIZACJA I ŚWIADCZENIA OPIEKI SPOŁECZNEJ	13
ROZDZIAŁ 1.	
Sektory opieki społecznej	15
Społeczny podział dobrobytu	15
Rola sektora publicznego	16
Sektor prywatny	18
Sektory dobrobytu	20
Sektor dobrowolny	20
Wzajemna pomoc	21
Sektor nieformalny	22
Różnorodność form i sektorów opieki społecznej	23
Sektory dobrobytu	23
Zarządzanie: partnerstwo i agencje	25
Koordynacja i współpraca	25
Kontrakty na usługi publiczne	26
Quasi-rynki	28
ROZDZIAŁ 2.	
Organizacja służb publicznych	33
Usługi publiczne	33
Organizacyjna strona opieki społecznej	36
Organizacja służb publicznych	36
Role organizacyjne	39
Biurokraci	39
Zawody i pół-zawody	41
Zarządzanie	43
Radykalne alternatywy	44
Podział pracy	45
ROZDZIAŁ 3.	
Wartość za pieniądze	51
Zarządzanie zasobami	51
Główne podejścia do budżetowania obejmują:	52
Opłacalność	54
Efektywność	57

Dystrybucyjny wpływ polityki.....	62
ROZDZIAŁ 4.	
Świadczenia usług	65
Tworzenie dobrobytu	65
Priorytety	66
Racjonowanie.....	68
Proceduralna równość i bezstronność.....	74
Zarządzanie popytem na usługi.....	76
Świadczenie usług.....	78
ROZDZIAŁ 5.	
Odbiór opieki.....	83
Koniec odbioru	83
Roszczenia: żądania, potrzeby i prawa	84
Proces składania roszczeń.....	86
Koszty roszczeń.....	90
Wybór.....	91
Prawa.....	93
Upoważnienie	95
Rozwój kontroli użytkownika	97
ROZDZIAŁ 6.	
Proces administracyjny.....	101
Sztuka możliwego	102
Administracja w praktyce.....	106
Analiza złożonych procesów	111
Monitoring realizacji	115
Część 2	
Metody i podejścia polityki społecznej	121
ROZDZIAŁ 7.	
Badania polityki	123
Badania polityki.....	123
Proces badań	125
Metodologia	126
Operacjonalizacja problemu.....	129
Badania jakościowe i ilościowe.....	131
Zbieranie danych	133
Wybór metody.....	136
Analiza danych.....	138
Zagadnienia etyczne w badaniach	139
Krytyka metod badawczych.....	142

ROZDZIAŁ 8.

Dowody i polityka	143
Stosowanie dowodów empirycznych	143
Ewaluacja	145
Metody ewaluacji	147
Analizowanie polityki i usług	154
Podejścia do ewaluacji	155

ROZDZIAŁ 9.

Polityka społeczna w praktyce	157
Zastosowanie polityki społecznej	157
Umiejętności w polityce społecznej	160
Polityka społeczna jako rola zawodowa	163
Polityka społeczna jako usługa publiczna	164
Polityka społeczna jako działania etyczne	166

Polityka społeczna: Informacja o źródłach	173
Dalsza lektura	175

Słownik pojęć	178
----------------------------	-----

CZĘŚĆ 1

ADMINISTRACJA SOCJALNA: ORGANIZACJA I ŚWIADCZENIA OPIEKI SPOŁECZNEJ

ROZDZIAŁ 1.

SEKTORY OPIEKI SPOŁECZNEJ

Społeczny podział dobrobytu
Kierowanie pluralizmem dobrobytu: partnerstwo i działanie

SPOŁECZNY PODZIAŁ DOBROBYTU

Debata wokół polityk publicznych i roli władzy i administracji wskazuje, że to właśnie państwo stanowi centrum organizacji i zapewnienia dobrobytu. Twierdzenie, choć w dużej mierze słuszne, nie odpowiada w pełni aktualnym wyzwaniom. Państwo jest centralnym organem ustanawiającym politykę społeczną, ponieważ ustala ramy formalnej organizacji opieki społecznej i to państwo jest właściwym podmiotem, dzięki któremu mogą być podejmowane świadome decyzje, które zmieniają lub utrzymują kierunek polityki opieki społecznej w całym społeczeństwie – zdolność do podejmowania takich decyzji określa to, czym jest państwo. Ale państwo ma również istotne ograniczenia.

Po pierwsze, istnieją ograniczenia władz w każdym państwie; proces polityczny wymaga pewnego stopnia negocjacji między stronami politycznymi, a zgodność ta nie jest w sposób naturalny zapewniona. Po drugie, państwo nie jest wyłącznym, lub nawet głównym dostawcą usług opieki społecznej; istnieje wiele innych dróg, przez które przewidziano świadczenia opieki społecznej.

Titmuss określił kilka procesów redystrybucyjnych różnego rodzaju, twierdząc, że nie da się zrozumieć wpływu podziału polityki społecznej, nie biorąc ich pod uwagę. Odniósł się do „podziału społecznego opieki społecznej”, różniąc trzy rodzaje opieki:

- ➔ „opieka społeczna”, która stanowi tradycyjne „usługi społeczne”;
- ➔ „opieka fiskalna”, która była rozpowszechniana przez system podatkowy; i
- ➔ „opieka pracownicza”, jaką obywatele mogą otrzymywać w miejscu pracy jako osoby zatrudnione.¹

Uwagi i obserwacje Titmuss’a przyczyniły się do poszerzenia tradycyjnego pojmowania zadań instytucji opieki społecznej, jego publikacje miały istotny wpływ na nowe rozumienie problemu, jednak nie zawierały w sobie wystarczająco jasnego uzasadnienia.

Koncepcja „społecznego podziału”, który opisał, miał na celu wyjaśnić kanały, którymi ta redystrybucja mogła przebiegać, była to daleka od kompletności². Kategoria „opieka fiskalna” może być przyjęta w celu objęcia dwóch różnych rodzajów redystrybucji. Pierwszy z nich dotyczy dotacji lub środków, które mają mieć wpływ na zachowanie ludzi. Przykładami takich świadczeń mogą być: dotacje mieszkaniowe i ulgi podatkowe dla indywidualnych planów

¹ R. Titmuss, 1955, *The social division of welfare*, in *essays on 'The welfare state'*, London: Allen and Unwin, 1963.

² P. Spicker, 1984, *Titmuss's social division of welfare*, in C. Jones, J. Stevenson (eds) *Yearbook of social policy in Britain 1983*, London: RKP.

emerytalnych. Drugą formą opieki fiskalnej jest zachowanie dochodu, który jest przeznaczony do redystrybucji dochodów i ochrony standardów życia ludzi. Podobnie też „opieka zawodowa” nie jest pojedynczą homogeniczną kategorią. Zawiera on dodatki, które są tak naprawdę częścią stosunku umownego a nie faktycznie „opieką”; obejmuje ona także środki redystrybucyjne, świadczone przez pracodawców, jako „usługę” do zwiększenia ich funkcji produktywnych, jak zasiłek chorobowy lub opieka nad dziećmi pracownika oraz prywatne ubezpieczenie, które czasami jest świadczone przez pracodawców, ale może też być zakupione przez osoby indywidualne. Istnieją poza tym, inne drogi, którymi rozpowszechnia się opiekę. Należą do nich opieka prawna, czyli odszkodowania uzyskane za pomocą systemu prawnego (szczególnie sądy) i prawdopodobnie najważniejsze ze wszystkich, sektory dobrowolne i nieformalne.

Odniesienie do „sektorów” prowadzi do jednej z najważniejszych kategorii w badaniach nad współczesną polityką społeczną: dystrybucja usług opieki społecznej poprzez szereg mechanizmów społecznych poza samym państwem. Istnieją cztery główne sektory, przez które świadczy się opiekę: publiczne, prywatne, dobrowolne i nieformalne – choć, jak poprzednia dyskusja wskazuje, należałoby rozważyć ich więcej. Na sektor publiczny składają się usługi świadczone przez państwo. Sektor „prywatny” działa poprzez czynności komercyjne. Sektor dobrowolny to działania organizacji non-profit (choć w niektórych krajach działalność „prywatna” jest również uważana za „dobrowolną”). Istotną formą opieki społecznej jest także opieka nieformalna, która jest zapewniana przez znajomych, sąsiadów i poprzez różnorodne relacje rodzinne.

Rola sektora publicznego

Sektor publiczny jest finansowany i zarządzany przez państwo – w tym rząd, samorządy i quasi-autonomiczne organizacje rządowe lub „quangos – organizacje quasi-pozarządowe”. W literaturze jest to ściśle utożsamiane z ideą „państwa pomocy”, choć zastosowanie to niekoniecznie musi przekazać wszystkie idee i pomysły, które są związane z pojęciem.

Sektor publiczny zdominował politykę społeczną w wielu krajach. Jednak system ten zapoczątkował także w wielu krajach szeroki zakres usług poza państwem – organizacje charytatywne, fundacje religijne, stowarzyszenia wzajemnej pomocy, świadczenia na bazie zatrudnienia, związki zawodowe i tak dalej; rządy doszły do tej dziedziny z opóźnieniem. Jednym z głównych nacisków na zaangażowanie państwa było zapotrzebowanie na choćby podstawową opiekę – sieć wsparcia dla ludzi, którzy nie są w stanie poradzić sobie w sytuacjach awaryjnymi w inny sposób. Gdy rząd przyjmuje rolę dostawcy w ostatecznej pomocy – rolę dopuszczaną nawet przez liberalnych przeciwników państwa pomocy, jak Hayek³. Zgodnie z tą koncepcją wiążące dla państwa jest, by działać, gdy wszystkie inne ścieżki zawiodły. W praktyce rządy, które przejęły tę rolę, uznały za niemożliwe, aby ograniczyć zakres swojego działania wyłącznie do pomocy ostatecznej. Jedną z przyczyn takiego rozszerzonego podejścia są trudności określenia granic w zakresie opieki społecznej, ważnym czynnikiem jest także aspekt ekonomiczny – wybiórcze podejmowanie jednych działań a pomijanie innych, często okazuje się nieefektywne, a rządy mogą działać sprawniej i skuteczniej, jeśli przyjmą szerszy zakres odpowiedzialności.⁴ Debata publiczna dotyczy nie tylko kwestii, czy

³ F Hayek, 1944, *The Road to Serfdom*, London: Routledge and Kegan Paul, pp 89–90.

⁴ P Spicker, 2000, *The welfare state: a general theory*, London: Sage, Part 3.

państwo opiekuńcze powinno istnieć, ale jaki powinien być jego cel i zakres oraz na jakich warunkach jego świadczenia powinny być zapewniane.

Liczba argumentów za świadczeniem opieki przez państwo – jak zagadnienia ochrony socjalnej lub kontroli – zostały uwzględnione na stronach tej książki. Usługi państwa mogą być po prostu środkiem, dzięki któremu można prowadzić politykę państwa. Najważniejszą kwestią do rozwiązania jest to, czy sektor publiczny znajduje jest najlepszym i najbardziej właściwym medium, dzięki któremu może osiągnąć określone cele polityki społecznej. Argumenty są najsilniejsze w trzech przypadkach:

- ➔ w przypadku, gdy istnieją minimalne standardy uniwersalne do utrzymania, wymagające ogólnego reżimu lub szczegółowych rozwiązań, uszczelniających luki w systemie. Tylko państwo ma zdolność do stanowienia prawa ogólnie obowiązującego dla wszystkich.
- ➔ w przypadku, gdy w wykonywanej przez usłudze znajdują się elementy kontroli, takie jak egzekwowanie prawa karnego lub ochrony dzieci w ramach pracy socjalnej. Przeprowadzono eksperymenty z prywatnymi świadczeniami w tych dziedzinach, lecz jest tam zasadniczy problem etyczny: ograniczanie wolności ludzi, może mieć prawo bytu tylko w ramach przepisów prawa, i jest to kompetencja rządu.
- ➔ w przypadku, gdy istnieją cele społeczne, które muszą zostać spełnione, a istotne wskaźniki ich realizacji określone są przez jednolity system, a nie poprzez fragmentaryczne usługi (na przykład, znaczne oszczędności osiągnięte przez krajową służbę zdrowia). Jeśli sektor publiczny jest bardziej skuteczny, odznacza się lepszą jakością lub jest tańszy niż alternatywy – co czasami się zdarza – argumenty za dystrybucją usług przez sektor prywatny wydają się dość słabe.

Istnieje również argument za państwem, by wkroczyć w lukę, gdy inne sektory zawiodą, ale to może być powód do wzmocnienia innych sektorów, a nie zastąpienia ich. Żaden z argumentów o sektorze publicznym nie może być rozważany osobno, ponieważ zawsze odnoszą się do funkcjonowania państwa w stosunku do alternatyw.

Sektor publiczny był przedmiotem silnej krytyki ze strony „radykalnej prawicy” i zwolenników rozwiązań sektora prywatnego. Rząd jest krytykowany za bycie paternalistycznym, nieefektywnym, wolno reagującym⁵ i nie robiącym tego, co rynek robiłby skutecznie.⁶

Wiele z tych komentarzy jest tendencyjnych – albo wybierają tylko złe praktyki, ignorując przykłady przeciwne, lub po prostu twierdzą, że rząd robi „nieodpowiednie” rzeczy. Ale są też przypadki, gdzie usługi publiczne upadają według własnych kryteriów, zazwyczaj ponieważ ich cele są względem siebie sprzeczne. Hood wskazuje się na trzy główne zestawy wartości:

- ➔ „typ wartości sigma”, podkreślający oszczędność i zmniejszenia ilości odpadów,
- ➔ „typ wartości theta”, podkreślający prawość, uczciwość i prawomocność; i
- ➔ „typ wartości lambda”, podkreślający odporność, niezawodność i bezpieczeństwo.⁷
- ➔ Powyższe cele i wartości można rozwijać w różnych kierunkach. Oszczędność pieniędzy działa przeciwko odporności; poczytalność i prawowitość może być rozrzućna

⁵ A Seldon, in Tullock, Seldon and Brady 2002, p ix.

⁶ J Le Grand, 1992, The theory of government failure, *British Journal of Political Science*, 21 (4) 423–442.

⁷ C Hood, 1991, A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1) 3–19.

i utrudniać skuteczne wdrażanie planowanych zmian. Jest to trudne, aby być elastycznym i przestrzegać ścisłych zasad proceduralnych w tym samym czasie.

Sektor prywatny

Sektor prywatny jest zwykle związany z zasadami rynku „oszczędnościowego”. W zasadzie oznacza to, że usługi prywatne są niezależnie we własności i prowadzone, zaangażowane w działalność komercyjną i motywowane za pomocą zysku lub osobistej nagrody. Argumenty za i przeciw rynkowi świadczeń zostały rozważone w publikacji "Polityka społeczna - teoria". Kluczowym pytaniem jest, ponownie, które podejście oferuje najlepszy sposób promowania pomocy społecznej i osiągnięcia celów polityki.

Utożsamianie „sektora prywatnego” z „rynkiem” niesie ze sobą ryzyko nadmiernego uogólnienia. Sektor prywatny jest znacznie bardziej skomplikowany niż sugerują to teorie rynkowe: istnieje wiele różnych wzorów przepisów, a kształt tych rozwiązań często modyfikowany w ramach rozporządzeń, umów i zamówień publicznych. Poza przepisami handlowymi, gdzie towary są wymieniane za pieniądze, sektor prywatny angażuje się w zapewnienie dobrobytu społecznego poprzez:

- ➔ opiekę pracowniczą, świadczenia usług dla zatrudnionych, opiekę zdrowotną pracowników i emerytury pracownicze.
- ➔ delegowanie zadań opiekuńczych, gdzie sektor prywatny działa, jako przedstawiciel rządu. (W kilku krajach, od prywatnych przedsiębiorstw również wymaga się poboru podatków na rzecz rządu.)
- ➔ zaangażowanie w kreowanie polityki społecznej i w procesy rządowe, na przykład poprzez uczestnictwo w lobbingu lub partnerstwie; i
- ➔ społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, gdzie prywatne przedsiębiorstwa działają na rzecz poprawy dobrostanu szerszego spektrum społeczeństwa. Dotyczy to zarówno działalności filantropijnej i rekompensaty kosztów zewnętrznych, nałożonych przez firmy, takie jak ograniczanie i usuwanie zanieczyszczeń.

„Partnerstwo publiczno-prywatne” (PPP) stało się częścią procesu zapewnienia dobrobytu, lecz istnieje wiele różnych interpretacji odnośnie znaczenia tego pojęcia. W USA, Goodin komentuje, że PPP oznacza świadczenie usług publicznych przez prywatne przedsiębiorstwa, pracujące dla zysku, wybrane przez użytkowników usług i opłacane poprzez opłaty naliczane według liczby odbiorców lub opłaty naliczane za wykonanie usługi. W Wielkiej Brytanii zazwyczaj oznacza to zaangażowanie prywatnych finansów w realizację robót publicznych. W Australii to znaczy zlecanie usług firmom prywatnym poprzez kontrakt blokowy. „Oczywiście” Goodin pisze, że „są trzy zasadniczo różniące rodzaje polityki, określane za pomocą podobnych nazw”.

⁸ R Goodin, 2003, Democraticaccountability, thethirdsectorandall, JFKennedy SchoolofGovernment, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID418262_code030624590.pdf?abstractid=418262&mirid=1

Ramka 1.1: opieka zdrowotna w USA

USA jest często traktowane, jako model „prywatnego” systemu opieki zdrowotnej, lecz jest to błędne podejście. System opiera się głównie na ubezpieczeniu – 90% populacji posiada jakieś ubezpieczenie, a celem reformy opieki zdrowotnej stało się rozszerzenie zasięgu do tych, którzy są pominięci. Zasięg ten zależy od „gospodarki mieszanej”, nie tylko na prywatnym rynku świadczeń.

Sektor prywatny w USA określany jest także jako „dobrowolny”. Niektóre nieodpłatne szpitale funkcjonują według zasady non-profit; niektóre są dobroczynne, co nie jest zupełnie tym samym. Sektor dobrowolny powszechnie łączy prywatne prace z charytatywnymi celami i pewnym stopniem finansowania publicznego, w taki sam sposób jak opieka zdrowotna w Wielkiej Brytanii przed National Health Service (NHS). Szpitale w USA często posiadają pokoje prywatne, prywatne oddziały i oddziały publiczne – z jasnym statusem podziału między tymi klasami¹⁰.

Świadczenia publiczne obejmują:

- ➔ *Medicare* Jest to publiczna pomoc dla osób starszych, polegająca na opiece szpitalnej. Dla innych form opieki medycznej istnieje dodatkowo uzupełniające ubezpieczenie medyczne.
- ➔ *Medicaid* Jest to sprawdzony środek pomocy publicznej regulowany ustawą zdrowotną dla osób ubogich. Według uznania władz, do tego typu świadczenia mają prawo także studenci oraz osoby przewlekle chore (jak pacjenci po przeszczepie nerki).
- ➔ *Usługi państwa* Termin „państwo” może być tutaj mylący. Stany Zjednoczone są federacją; posiadają rząd centralny, ale istnieją również rządy stanowe, każdy z ich ma własną funkcję ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W szczególności opieka psychiatryczna jest często świadczona na poziomie stanowym. Dwa stany, Minnesota i Hawaje, oferują usługi, które mają wystarczająco szeroki zakres, aby być uznane za równoważne z państwową służbą zdrowia (National Health Service). Państwowy program ubezpieczenia zdrowotnego dzieci (The State Children’s Health Insurance Program) oferuje uzupełniający fundusz federalny dla stanów, popierających ubezpieczenia dla rodzin z dziećmi.
- ➔ *TRICARE (wojskowy system zdrowia)* i administracja zdrowia weteranów (the Veterans’ Health Administration). Usługi personelu, kombatanów i osób pozostających na ich utrzymaniu są objęte szczególnymi umowami. Usługi te mają szeroki zakres, obecnie podlega im ponad 72 mln ludzi.

Sektory dobrobytu

Istnieją inne drobniejsze przepisy federalne, w tym usługi dla Prezydenta i Służba Zdrowia Indian (Indian Health Service) dla rdzennych Amerykanów; większość urzędników państwowych, posiadających regularne zatrudnienie, ma opiekę zdrowotną opłacaną przez pracodawcę, którym jest ponownie rząd. Rząd w USA płaci efektywnie za większość świadczeń medycznych w kraju. Przepisy te są jednak tylko częściowe. W momencie pisania tej książki, 50 milionów ludzi w USA nie ma ubezpieczenia zdrowotnego i wiele innych osób nie jest odpowiednio ubezpieczonych na wypadek pokrycia kosztów leczenia poważnych chorób.⁹

Ustawa o Ochronie Pacjentów i Dostępności Opieki Zdrowotnej 2010 (The Patient Protection and Affordable Care Act) ma na celu rozszerzenie zakresu ubezpieczenia poprzez zapewnienie, że wszyscy nie objęci ubezpieczeniem na podstawie zatrudnienia lub publicznego systemu powinni uzyskać to ubezpieczenie.

Sektor dobrowolny

Sektor dobrowolny, obywatelski – nazywany „sektorem trzecim” – jest bardzo zróżnicowany, począwszy od małych lokalnych stowarzyszeń do dużych, bardzo „profesjonalnych” agencji. Sektor ten obejmuje szeroki zakres różnych rodzajów działalności, zwykle koncentrujących się na zdrowiu, usługach socjalnych, gospodarce mieszkaniowej i rozwoju społeczności, działaniach na rzecz środowiska, kultury i pomocy międzynarodowej. Kendall i Knapp sugerują, że definicja trzeciego sektora może być rozszerzona do niezależnych instytucji edukacyjnych, stowarzyszeń biznesowych i handlowych oraz klubów sportowych.¹⁰ W USA i w niektórych krajach europejskich „sektor dobrowolny, obywatelski jest ściśle utożsamiany ze stowarzyszeniami non-profit; w niektórych przypadkach po prostu może odnosić się do organizacji pozarządowych. Szpital „bezpłatny” może być po prostu szpitalem niezależnym.

Wiele prac zleconych przez władze publiczne, a wykonywanych przez trzeci sektor spełnia standardy profesjonalne, w kwestii zasięgu i zarządzania są podobne do standardu usług świadczonych przez służby publiczne, a sprawy związane z delegowaną władzą i różnorodnością są realizowane są podobnie do innych niezależnych świadczeń.

Do pewnego stopnia rola sektora dobrowolnego ogranicza się po prostu do bycia dodatkiem do usług ustawowych; w Anglii oraz Walii Krajowy Związek Zapobiegania Okrucieństwu wobec Dzieci (National Society for the Prevention of Cruelty to Children, NSPCC) robi w dużej mierze to, co w przeciwnym razie musiałby zostać wykonane przez pracowników socjalnych. Ale ich praca może być również postrzegana jako uzupełniająca. To wzbogacenie może być realizowane w różny sposób: poprzez nowe podejście do problemów, nowe techniki, rozwój specjalistycznej ekspertyzy i ustanowienie „partnerstwa” lub umów między organizacjami społecznymi, obywatelskimi a agencjami państwowymi. Stowarzyszenia obywatelskie mogą robić rzeczy, których nie mogą agencje ustawowe: na przykład, mogą bardziej bezpośrednio pracować z ludźmi (na przykład z uzależnionymi od narkotyków). Organizacje społeczne, realizując zlecone zadania opieki społecznej, mogą postępować w sposób mniej

⁹ C DeNavas-Walt, B Proctor, C Smith, 2011, *Income, poverty and health insurance coverage in the United States: 2010*, Washington DC: United States Census Bureau, p 77.

¹⁰ J Kendall, M Knapp, 1996, *The voluntary sector in the UK*, Manchester, Manchester University Press.

sformalizowany, przystępny dla osób potrzebujących, mogą one pomóc ludziom radzić sobie z usługami państwowymi i sprawami urzędowymi, jak ma to miejsce w przypadku opieki prawa pracy.

Istnieje kolejny wymiar sektora dobrowolnego, gdzie sporym wyzwaniem jest określenie praw obowiązków i uprawnień. Taką aktywnością jest wolontariat, gdzie ludzie oferują swoją pracę bez oczekiwania zapłaty. Może to odnosić się do szerokiego zakresu czynności. Jones, Brown i Bradshaw klasyfikują różne rodzaje pracy społecznej, jako obejmujące: bezpośrednie świadczenie usługi; prowadzenie organizacji dobrowolnych (takich, jak „dobrowolny sektor mieszkaniowy”); udział w grupach samopomocy; pozyskiwanie funduszy; usługi publiczne (co jest często nieodpłatne); oraz rzecznictwo interesów.¹¹ Autorzy ci, wskazują na niektóre niedostatki w pracy opartej na wolontariuszach. Istnieją problemy z obsadą stanowisk; natomiast inny autor – Gerard, twierdzi, że dominujący etos pracy charytatywnej w Wielkiej Brytanii ma tendencję, aby być „ofiarnym”, a nie profesjonalnym¹² i pomimo istotnych zmian w tym sektorze w kolejnych latach nadal istnieje w tym element prawdy. Wybór wolontariuszy nie zawsze jest ścisły; wiele obowiązków wypełnianych jest w sposób budzący zastrzeżenia; wielu ochotników nie chce wykonywać pracy administracyjnej. Istnieją również problemy w zakresie reakcji na potrzeby. Usługi są świadczone niekoniecznie tam, gdzie są potrzebne, ale tam, gdzie stowarzyszenia obywatelskie chcą je zaoferować. Organizacje społeczne założone w celu zaspokojenia określonych, okresowych potrzeb, starają się przetrwać dalej, nawet gdy mija czas danego projektu; a podmioty które mają jeden wiodący cel statutowy nie być elastyczne w wykorzystaniu swoich zasobów do innych pokrewnych celów. Jednak wiele z tych samych słabości i niedostatków odnosi się do instytucji publicznych.

Wzajemna pomoc

Istnieje pewna część trzeciego sektora, która zasługuje na specjalną uwagę, ponieważ ma bardzo charakterystyczne cechy: jest to klasa usług, które są oparte na wzajemnej pomocy i solidarności.

W tym przypadku można traktować tę kategorię, jako sektor sam w sobie, ponieważ specyfika organizacji oraz zachowania grup solidarystycznych są zupełnie inne od pozostałych instytucji non-profit. Pod względem historycznym, wzajemna pomoc była jedną z głównych podstaw organizacji dobrobytu, za pośrednictwem związków zawodowych, stowarzyszeń zawodowych oraz stowarzyszeń opartych na przyjaźni i bezpośrednich relacjach; w wielu krajach usługi solidarystyczne tego rodzaju usług są nadal jednym z podstawowych ogniw, poprzez które zapewnia się opiekę społeczną.¹³

Brak szczegółowych wyjaśnień tej terminologii w literaturze anglojęzycznej jest trudne do wyjaśnienia – Beveridge używał w tym kontekście pojęcie „działania dobrowolne”, natomiast David Green wskazywał, że podejście solidarystyczne oferuje alternatywę zarówno dla państwa, jak i dla sektora komercyjnego.¹⁴

¹¹ K Jones, J Brown, J Bradshaw, 1978, *Issues in social policy*, London: RKP.

¹² D Gerard, 1983, *Charities in Britain*, London: Bedford Square Press.

¹³ P Baldwin, 1990, *The politics of social solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press; J Clasen, e Viebrock, 2008, *Voluntary unemployment insurance and trade union membership*, *Journal of Social Policy* 37 (3) 433–452.

¹⁴ D Green, 1993, *Reinventing civil society*, London: leA Health and Welfare Unit.

Główną zasadą wzajemnej pomocy był dobrowolny wspólny wysiłek, który jest jednocześnie korzystny i pomocniczy dla innych osób. Ludzie, którzy wchodzą w takie relacje, ponoszą jakiś wkład – w postaci opłaty, wkładu własnego, oferty pracy lub uczestnictwa w zarządzaniu – otrzymują wsparcie na obustronnej zasadzie. Najczęstszym modelem jest prawdopodobnie system dobrowolnego ubezpieczenia, zwykle na utrzymanie dochodów lub opieki zdrowotnej, który oferuje zabezpieczenie społeczne w zamian za podstawowy wkład. Ale istnieje wiele innych przykładów, w tym grup współpracujących i samopomocy, oraz związków zawodowych. Zakres wzajemnej pomocy jest znaczny – uzgodnienia wzajemne dotyczące opieki zdrowotnej, przykładowo, w Izraelu obejmowało prawie 90% ludności zanim rząd postanowił to ograniczyć.¹⁵ Głównym ograniczeniem jest to, że solidarność nie może być wykluczająca: niektórzy ludzie mają ograniczoną możliwość odwzajemnienia pomocy poprzez działania na rzecz wspólnoty czy stowarzyszenia, a inni mogą być także wyłączeni na podstawie wstępnych warunków członkostwa.

Sektor nieformalny

„Sektor nieformalny” składa się ze społeczności, znajomych, sąsiadów i krewnych. Ograniczenie roli osób z oficjalnych instytucji i utrzymanie osób poprzez uczestnictwo wspólnocie doprowadziło do zwrócenia uwagi na zadania opiekunów. Znaczenie opieki instytucjonalnej i sektora nieformalnego zmieniało się na przestrzeni lat. Jeśli chodzi o pomoc dla osób starszych z większymi potrzebami, w Wielkiej Brytanii sytuacja wyglądała tak, że pod koniec lat 80 i początku lat dziewięćdziesiątych, starsi ludzie korzystali w większym stopniu z opieki instytucjonalnej i mniej polegali na nieformalnych opiekunach, natomiast już w okresie od 1995 do 2000 r., zaczęli się skłaniać coraz częściej ku opiece nieformalnej. Był to również przejaw szerszego trendu, zauważalnego także wśród osób otrzymujących bardzo intensywną opiekę.¹⁶

Doświadczenie wspólnotowej, nieformalnej opieki ukazało ograniczenia ze strony państwa i sektora publicznego. Michael Bayley odnosząc się do opieki osób z niepełnosprawnością intelektualną, że większość wsparcia nie była świadczona realizowana przez administrację publiczną, ale przez opiekunów nieformalnych. W rzeczywistości rola państwa to uzupełnienie, lub wzmocnienie opieki świadczonej przez innych.¹⁷ Takie podejście doprowadziło do masowej krytyki. Należy rozważyć koszty społeczne dla opiekunów, podczas gdy koszty ekonomiczne są zaniżone, jako, że nie są one pokrywane. Feministyczne autorki krytykowały obciążenia nakładane na kobiety. „Kiedy stosuje się słowo „wspólnota”, pisze Elizabeth Wilson, „... powinno być rozumiane, jako „rodzina”. Ponadto „pod słowem „rodzina” powinniśmy rozumieć „kobieta””¹⁸ Pascall sugeruje, że jeśli obecna jest kobieta, usługi nie oferują tyle wsparcia.¹⁹ Absolutnie nie jest to prawdą; usługi redukują wsparcie, bez względu na to, czy mężczyzna lub kobieta są obecni w rodzinie czy nie.²⁰ Jednak w przypadku, gdy w rodzinie

¹⁵ Y Zalmanovitch, 1997, Some antecedents to healthcare reform: Israel and the US, *Policy & Politics* 25 (3) pp 251–268.

¹⁶ L Pickard, 2012, Substitution between formal and informal care, *Ageing and Society* 32 (7) 1147–1175.

¹⁷ M Bayley, 1973, *Mental handicap and community care*, London: RKP.

¹⁸ E Wilson, 1982, Women, community and the family, in A Walker (ed) *Community care*, Oxford: Blackwell.

¹⁹ G Pascall, 1986, *Social policy: a feminist analysis*, London: Tavistock.

²⁰ S Arber, N Gilbert, M Evandrou, 1988, Gender, household composition and receipt of domiciliary services, *Journal of Social Policy* 17 (2) 153–176.

jest więcej niż jeden potencjalny opiekun, mężczyzna czy kobieta, w praktyce jest to zwykle kobieta, która ponosi dodatkową odpowiedzialność za opiekę. Sytuacja nie jest prawdopodobnie lepsza z punktu widzenia odbiorców.

Realizacja usług dla osób uzależnionych jest obszarem w dużej mierze niezbadanym; nie ma w związku z tym żadnej gwarancji, że nieformalni opiekunowie będą oferować najlepszy poziom opieki.

RÓŻNORODNOŚĆ FORM I SEKTORÓW OPIEKI SPOŁECZNEJ

Badanie różnych sektorów jasno określa, że państwo nie działa w izolacji; działa raczej w połączeniu z wieloma organizacjami mniej lub bardziej sformalizowanymi. W okresie poprzedzającym „państwo dobrobytu” organizacje charytatywne i sektor dobrowolny nie były tak niezależne, jak mogło się wydawać; państwo miało często aktywny udział w regulacji i wsparciu ich działań.²¹ Zaangażowanie państw powojennych w opiekę mogło stworzyć wrażenie, że te relacje były, także w trakcie procesu ograniczania i marginalizacji, jednak w większości krajów przemysłowych ukształtował się skomplikowany zestaw relacji między państwem i innymi sektorami opieki społecznej, które muszą być traktowane jako normalny wzór, dzięki któremu opieka społeczna jest organizowana i świadczona²².

Pobudziło to argumenty na rzecz „wielosektorowości opieki społecznej”, czyli świadczeń społecznych, pochodzących z wielu różnych źródeł. Pomysł „mieszanego modelu opieki społecznej” podkreśla różnorodność świadczeń opieki w społeczeństwie. Tabela 1.1 była pierwotnie oparta na pracy Judge’a i Knappa; Rozwinąłem ją dalej w porównaniu ze starszą wersją²³.

Sektory dobrobytu

Tabela 1.1: Mieszana gospodarka pomocy społecznej

Finanse	Przepis				
	Publiczny	Prywatny	Dobrowolny	Wzajemna pomoc	Nieformalny
Publiczny	Dział usług socjalnych	Prywatne domy dla osób starszych	Delegowane usługi agencji	Stan-sponsorowane régimes Besançon	Opieka zastępcza
Prywatne firmy			Opieka zawodowa	Fundacje filantropijne	Pracodawca – dofinansowanie pracownikom zajęć w czasie wolnym
Opłaty na rzecz konsumentów	Opieka społeczna dla osób starszych	Prywatna opieka medyczna	Czynsz związku Mieszkaniowego	Kasa mieszkaniowa	Opieka nad dziećmi

²¹ J Barry, C Jones, 1991, *Medicine and charity before the welfare state*, London: Routledge.

²² P Spicker, 2000, *The welfare state*, London: Sage.

²³ K Judge, M Knapp, 1985, *Efficiency in the production of welfare*, in R Klein, M O’Higgins (eds) *The future of welfare*, Oxford: Blackwell; P Spicker, 1988, *Principles of social welfare*, London: Routledge.

Finanse	Przepis				
	Publiczny	Prywatny	Dobrowolny	Wzajemna pomoc	Nieformalny
Mutualista (subskrypcje/wkłady)	Ubezpieczenie krajowe	Organizacje ochrony zdrowia	Fundusze emerytalne Unii		
Dobrowolny	Przyjaciele szpitala	Zakup usług przez organizacje dobrowolne	Organizacje religijne pomocy	Grupy samopomocy	Opieka nad dziećmi

Istnieją trzy podstawowe i silne argumenty przemawiające za wielosektorowością polityki społecznej.

- ➔ *Różnorodność*, zakres oferowanych usług, rodzaj rzeczy, które można zrobić, jest szerszy z udziałem różnych sektorów.
- ➔ *Społeczeństwo dobrobytu*. Drugim argumentem jest argument moralny, przemawiający za typem społeczeństwa, w którym chcemy żyć. Konserwatyści podkreślili wielowymiarowy charakter opieki społecznej; tradycyjny konserwatyzm podkreśla organiczny aspekt społeczeństwa, jako serii łączonych relacji, roli rodziny i obowiązku. Podobne odczucia są dzielone przez te osoby po lewej stronie: Titmuss twierdził, że sektor obywatelski również odgrywa ważną rolę społeczną; pozwala to ludziom być altruistycznymi.²⁴ Musieliśmy stać się nie tylko „państwem opieki”, ale „społeczeństwem opieki”.²⁵
- ➔ *Rozpoznawanie rzeczywistości* Państwo nie świadczy i nie może dostarczyć wszystkich rodzajów opieki w społeczeństwie. W praktyce działania państwa mogą być relatywnie niewielkie w stosunku do obciążeń osób podlegających opiece opiekunów nieformalnych, a zadaniem państwa jest dodanie i uzupełnienie tego rodzaju opieki w możliwie największym stopniu.

Jednocześnie należy ustanowić pewne warunki.

- ➔ *Kompleksowość* Społeczeństwo wielosektorowej opieki może nie być w stanie odpowiedzieć wyczerpująco na potrzeby. Rozszerzenie form opieki opartej na nieformalnej, niezinstytucjonalizowanej solidarności zawiera w sobie na podstawową wadę: Określenie osób, za które odpowiadamy, wymaga również wskazania osób wykraczających poza obszar odpowiedzialności danej grupy wsparcia.
- ➔ *Równość i sprawiedliwość społeczna* Sieci solidarystyczne są bardzo zróżnicowane, co oznacza, że wsparcie to jest nierównomierne wobec określonych osób i określonych środowisk. Pojawia się problem, że ci, którzy są najubożsi i mają najmniejsze szanse chronić się, to też ci, którzy są prawdopodobnie w najmniejszym stopniu odpowiednio wspierani przez inne sieci społeczne. Próby uzupełnienia świadczeń, zamiast przywrócenia równowagi, może uwięzić takich ludzi w gorszej i napiętnowanej formie innych pozostałych zabezpieczeń.

²⁴ R Titmuss, 1970, *The gift relationship*, Harmondsworth: Penguin.

²⁵ 585 W A Robson, 1976, *Welfare state and welfare society*, London: Allen and Unwin.

ZARZĄDZANIE: PARTNERSTWO I AGENCJE

W publikacji „Polityka społeczna - teoria” została przedstawiona idea „rządzenia”. Proces rządzenia nie jest po prostu kwestią rządów narzucających, co zrobić, wydających polecenia lub podejmujących samemu czynności; istnieje także proces podejmowania rozporządzeń, planowania, koordynacji i współpracy. Świadczenia opieki zależą od zakresu podmiotów, z których wiele nie będzie częścią „państwa”. Termin „rozporządzenie” zostało uprzednio wyjaśniony, jako proces ustanawiania ram przepisów. Natomiast planowanie jest procesem określenia celów, metod i środków realizacji. Gdy rządy starają się zaplanować świadczenie usług opieki, muszą rozpoznać i reagować na pojawiające się okoliczności.

Koordynacja i współpraca

Hudson identyfikuje trzy rodzaje podejścia do koordynacji: strategia współpracy, strategia motywacyjna i strategia autorytarna²⁶.

Strategie autorytarne oznaczają, że ludzie dostają instrukcje do wspólnej pracy. (Tworzenie formalnych organów koordynacji nie zawsze jest mile widziane – Marris i Rein, w jednym z kilku badań, dość odważnie wytłumaczyli, gdzie popełniony został błąd, opisując jedną agencję, która prawdopodobnie bez zaskoczenia została odrzucona, gdy zaoferowała koordynację innym²⁷.

Strategie motywacyjne dotyczą pewnego rodzaju zachęty dla agencji, by pracowały ze sobą. Agencje mogą otrzymywać zachęty finansowe lub być zniechęcane w kwestii poszczególnych typów działań – albo odnoszących się do poszczególnych przypadków, lub poprzez oferowanie finansowania z wymogiem koordynacji zanim fundusze mogą zostać odblokowane.

W strategii współpracy ludzie starają się współdziałać w drodze wzajemnego porozumienia. Na poziomie zarządzania praca w partnerstwie jest postrzegana, jako sposób, aby osiągnąć „spójne myślenie” i skoordynowane usługi. Partnerstwo uważa się za zwiększające zdolności partnerów poprzez:

- ➔ „synergie”- wartość dodaną, która przychodzi, gdy partnerstwo może zrobić coś, czego poszczególni partnerzy nie mogą zrobić oddzielnie;
- ➔ „transformację”, ponieważ partnerzy uczą się nowych sposobów pracy z łącząc to z ich zaangażowaniem; lub
- ➔ powiększenie budżetu, ponieważ osoby pracujące razem powinny być w stanie powiększyć swoje zasoby. Często są w stanie uzyskać dostęp do funduszy, których nie osiągnęliby indywidualnie.

„Partnerstwo” stało się normą rządu. Rządy w krajach rozwijających się były zachęcane przez organizacje międzynarodowe do przemyślenia ich podejścia do zarządzania, pracy wspólnie z organizacjami handlowymi i pozarządowymi.

McDonald rozróżnia partnerstwo „strategiczne” oraz „komunikatywne”.²⁸ Partnerstwa strategiczne są instrumentalne; są one przeznaczone, aby osiągnąć konkretne wyniki, jak dostarczanie usług

²⁶ B Hudson, 1985, Collaboration in social welfare, Policy & Politics 15 (3) 175–182.

²⁷ P.Marris, M.Rein, 1974, Dilemmas of social reform, Harmondsworth: Penguin.

²⁸ Mackintosh, cited by M Powell, B Dowling, 2006, New Labour's partnerships: comparing conceptual models with existing forms, Social Policy and Society 5 (2) pp 305–14.

lub do rozwiązania problemu. Partnerstwa komunikatywne są uzasadnione głównie w akcie współpracy; pracują jako forum do dyskusji i kierunku rozwijających się sieci między organizacjami. Wielu praktyków jest sceptycznych w stosunku do „debatującego społeczeństwa”, nie bez powodu. Trudno powiedzieć, czy partnerstwa komunikacyjne rzeczywiście pomagają świadczącym usług – jednak nie jest to ich główny cel. Prawdą jest to, że rozwój sieci przyczyni się do identyfikowania mechanizmów w czasach, kiedy pojawiają się problemy – oczywiście pod warunkiem, że zaangażowane agencje, a może pracownicy, są dość stabilne.

Kontrakty na usługi publiczne

Alternatywne podejście do koordynacji usług rozwinęło się przez naśladownictwo rynku prywatnego. Na rynku prywatnym, usługi często się powielają; rywalizują o użytkowników, którzy są w stanie wybierać między różnymi konkurencyjnymi organizacjami. Zazwyczaj nie jest to jedna organizacja, która może wykonać zadanie, lecz pełne grono organizacji. Jednym ze sposobów na doprowadzeniu do tej formy konkurencji jest to, co Gilbert i Terrell określają, jako „celowe powielanie” usług²⁹ – usługodawcy są celowo nastawieni, lub co najmniej zachęceni do zwiększania zdolności konkurowania z innymi. Ten sam efekt można osiągnąć przez rozdzielenie istniejących usług, tak że niezależne szpitale lub niezależne systemy ubezpieczeń społecznych muszą konkurować ze sobą. Rozwój konkurencji może sugerować, że trudności w koordynacji mogły być powiększone; lecz w większości przypadków tak nie jest to tak, jak działa system rynku prywatnego. Przedsiębiorstwa, które pragną wykonać pewnego rodzaju usługi, mogą zgłosić się do szeregu organizacji, i tam, gdzie są one w stanie podjąć pracę w sposób bardziej efektywny i wydajny, przedsiębiorstwo podejmuje pracę z nimi. Supermarkety zwykle nie mają własnych konstruktorów do tworzenia nowych rozwiązań; zobowiązują konstruktorów do rozwoju jednostki dla nich i zapłacą im za ich usługi. Organizacja służb społecznych nie jest całkiem jak organizacja supermarketu, lecz istnieją argumenty by spostrzec niektóre funkcje usług socjalnych w podobny sposób. Na najprostszym poziomie był to argument za „prywatyzacją” szeregu funkcji, którymi wcześniej zajmował się sektor publiczny, jak sprzątanie, usługi gastronomiczne i budowlane; ale to samo uzasadnienie może być stosowane do wielu innych rodzajów pracy. Organy opieki społecznej nie koniecznie mają do zaoferowania zasoby i wyspecjalizowany personel odpowiedniemu dla młodych sprawców z poważnymi problemami emocjonalnymi, którzy wymagają również resocjalizacji i kontroli; stało się powszechne, że dla jednej z usług socjalnych, lub dobrowolnej organizacji, posiadającej specjalistyczną wiedzę do działania w imieniu innych, otrzymują płatności za usługę. Koordynacja polega nie na gotowości ludzi do współpracy, ale na funkcjonalnym zróżnicowaniu różnych organizacji.

Umowy agencyjne oparte są na rozróżnieniu pomiędzy zleceniodawcą a agentem. Polityka jest ustalana przez osobę decydującą („zleceniodawca”), ale realizacja polityki opiera się na umowie pomiędzy organem tworzącym politykę i organizacją, która ją implementuje (agent). Common i Flynn identyfikują cztery typy umowy serwisowej. Są to

➔ *Kontrakty na usługi* – Są to szczegółowe specyfikacje opisujące przebieg, który zostanie podjęty.

²⁹ N Gilbert, P Terrell, 2002, Dimensions of social welfare policy, Boston: Allyn and Bacon.

- ➔ *Umowy partnerstwa* – Nabywcy i dostawcy współpracują aby zaprojektować wzajemne porozumienie.
- ➔ *Umowy o świadczeniach usług* – Dostawcy zostali zobowiązani do świadczenia usługi, zamiast prowadzenia określonego procesu. Jest to powszechnie stosowane z pełnoetatowymi jednostkami i długotrwałymi organizacjami dobrowolnymi.
- ➔ *NiefORMALNE umowy* – Ustalenia powzięto pomiędzy lokalnymi menedżerami dla różnych przepisów³⁰.

Model agencji jest zdolny generować szereg różnych rozwiązań w celu świadczenia usług. Jednak charakter umowy ma tendencję do silnego nastawienia na osiągnięcia jawnych celów, zwykle rozumianych jako usługi mierzalne – liczba pacjentów leczonych, liczba klientów objętych doradztwem i temu podobne. Przykładowo, rekomendacje dla służby zdrowia, na przykład, pozwalają na trzy rodzaje umów:

- ➔ umowa blokowa (na świadczenie usług),
- ➔ koszt za przypadek (w przypadku usług dla osób indywidualnych), lub
- ➔ kombinacja kosztów i rozmiarów świadczonej usługi³¹.

Umowy w Wielkiej Brytanii zazwyczaj wydają się być wykonane na podstawie umów blokowych dla sektora obywatelskiego, lecz w przypadku sektora prywatnego jest to koszt oparty na liczbie wykonanych usług (np. opieka w mieszkaniu dla osób starszych). Rząd Wielkiej Brytanii eksperymentował także z umowami typu „black box”, które oferują zapłaty za wyniki, bez nadzoru procesu pośredniego. Do tej pory, efektem takich umów było nie zwracanie uwagi na sam proces świadczenia usługi i zwalniało to podwykonawców z rozliczania się za swoje poszczególne cząstkowe działania w taki sposób, jaki wymaga rząd publiczny. Istnieją bodźce dla dostawców by robić to, co najlepiej zapewnia im zwroty, a nie zapewnienie kompleksowej obsługi, i jest to bardzo wątpliwe, czy te umowy są zdolne do realizacji zamierzonych korzyści.³² Jeśli tworzenie polityki musi przejść przez szereg etapów, a każdy etap wprowadza pewne zmiany, końcowy wynik może bardzo różnić się od tego, co zakładane było na początku.³³

Ashworth i inni identyfikują pięć problemów w umowach agencji:

- ➔ *odporność*, gdzie zobowiązane agencje dążą do wykonania własnego programu;
- ➔ *rytualnej zgodności*, gdzie rzeczywiste, właściwe standardy zostają naruszone przez nadmierne przywiązanie do pierwotnie określonych celów;
- ➔ *dwuznaczność wydajności*, gdzie z powodu nieprecyzyjnie określonych celów, brakuje konsekwentnego, jednolitego i dobrze zaplanowanego działania;
- ➔ *luki w danych*, gdzie raportowanie staje się niemożliwe ze względu na deficyt informacji;
- ➔ *przechwytywania*, gdzie zleceniodawca zaczyna się podporządkowywać agentowi.³⁴

³⁰ R Common, N Flynn, 1992, *Contracting for care*, York: Joseph Rowntree Foundation.

³¹ G Foster, JWilson, 1998, *National Health Service Financial Management*, in JWilson (ed) *Financial management for the public services*, Buckingham: Open University Press, p 241.

³² House of Commons Work and Pensions Committee, 2013, *Can the Work Programme work for all user groups?*, London: TSO, HC 162.

³³ M Hill, P Hupe, 2003, *The multi-layer problem in implementation research*, *Public Management Review* 5 (4) 471–491.

³⁴ RAshworth, G Boyne, RWalker, 2002, *Regulatory problems in the public sector*, *Policy & Politics*, 20 (2) pp 195–211.

Istnieją, oczywiście, równoległe problemy w realizacji usług agencji publicznych. Wydaje się, że w analizach relacji zleceniodawca-agent istnieje założenie, że motywacja i zachowania publicznych i prywatnych agencji są w dość dużym stopniu takie same.³⁵ To częściowo prawda – w obu przypadkach cele zleceniodawcy mogą zostać naruszone przez własne, partykularne interesy agencji. Również może być to mylące, ponieważ wzorzec zachowania agencji podejmujących usługi użyteczności publicznej nie jest równoważny ze wzorem zachowania podwykonawców, pracujących w projektach sektora prywatnego. Mówiąc najprościej, prywatna firma prowadząca więzienie na zlecenie rządu nie ma takiego samego stosunku do jego zleceniodawcy i innych, jak hydraulik, działający na zlecenie konstruktora by wstawić łazienki w trakcie budowy domu. Istnieją trzy główne różnice. Pierwszy znajduje się w strukturze rozliczalności. Sektor publiczny opracował wzór pracy w oparciu o odpowiedzialność i odniesienie do organu (o którym dalej mowa w rozdziale 13), a w wielu przypadkach prywatni wykonawcy muszą dopasować się do tego.

- ➔ Drugi leży w dalszym świadczeniu usług, a w nie pojedynczym akcie produkcji. W przypadku, gdy jest to proces ciągły, musi być ciągłość monitorowania i raportowania oraz, że wezwania wykonawcy, aby być wystawionym na tego samego rodzaju reżim i ramy jak publicznej agencji.
- ➔ Trzeci jest relacją w stosunku do użytkowników usług – w przypadku więzienia, różnych agencji, w tym systemu sądownictwa karnego oraz samych więźniów. Umieszcza to prywatnego wykonawcę politycznie w podobnej sytuacji do agencji publicznych, gdzie role i porozumienie należy negocjować. Wynika z tego, że prywatni wykonawcy podlegają podobnym ograniczeniom wobec agencji publicznych.

Quasi-rynki

Od 1980 roku odnotowano rosnące próby dostosowania działalności agencji sektora publicznego do zachowań organizacji sektora prywatnego. Część tego jest ideologiczna; „nowe prawo” uważa, że sektor prywatny jest faktycznie bardziej wydajny, niż państwo z powodu ograniczeń konkurencji. Częściowo odzwierciedla to niektóre argumenty ekonomistów, którzy widzą skutki niedoboru jako nieuniknione i w związku z tym twierdzą, że firmy z sektora publicznego mogą być analizowane w teorii ekonomii w taki sam sposób, jak te z sektora prywatnego. Uznanie wielosektorowości pomocy społecznej miało również wpływ na jego własne prawo; jeśli państwo nie jest jedynym dostawcą, ale jest jednym z kilku potencjalnych dostawców, rodzaje uznania, które wpływają na zachowanie dostawców mogą być podobne do tych, które mają wpływ na przedsiębiorstwa z rynku prywatnego, w tym popyt konsumentów, wydajność konkurentów i względna skuteczność.

Usługi zostały przygotowane na ten rodzaj struktury poprzez proces „agentyfikacji”, w oparciu o rozróżnienie pomiędzy częściami usług. Jeśli każda część usługi może być traktowana, jako inna jednostka lub agencja, staje się możliwe rewidowanie zarządzania każdej z osobna i rozważenie, czy jednostka działa lepiej w publicznym lub prywatnym sektorze. Te same zasady mogą być symulowane w dużych, złożonych organizacjach przez budżet skupiony na kosztach. Od każdej części firmy oczekuje się, że będzie zarabiać pieniądze; Jeśli tak nie jest, istnieje

³⁵ A Bertelli, 2012, *The political economy of public sector governance*, Cambridge: Cambridge University Press.

prawdopodobieństwo ich zamknięcia lub sprzedaży. Jeśli zadanie może być wykonane bardziej skutecznie lub taniej przez podwykonawców, powinno zostać w ten sposób zlecone. Ogólny efekt to minimalizacja kosztów i maksymalizacja produkcji. (Istnieją pewne zastrzeżenia do tej teorii. Klasycznym przykładem jest restauracja, która nie uzyskuje dochodów w przypadku żywności, ale generuje największy zysk na winie i kawie. Teoretycznie powinna przestać serwować jedzenie i zacząć oferować napoje; praktycznie, jeśli by tak zrobiła, nie było by popytu na napoje w oferowanej cenie. Podobnie, łatwo jest powiedzieć to samo szpitalowi, że powinien posiadać „oddzielne centrum wydawania i rozliczania” farmaceutyków, ale to zatrzymałoby jednostkę w w skutecznym działaniu w dalszym ciągu, jako szpital). Bardziej odpowiednim porównaniem dla wielu usług socjalnych jest rozwój zarządzania korporacyjnego. Galbraith twierdzi, że prywatne firmy musiały dostosować się do skomplikowanych technologii przez zwiększenie liczby specjalistów, którzy muszą pracować w multidyscyplinarnych zespołach.³⁶ Efektywne skupienie się na kosztach buduje zespół, a nie funkcjonalny wypadek. Teoria opowiadająca za skupieniem się na kosztach może być ważna, ale istotne jest, aby dostosować takie centra odpowiednio do funkcji, które agencja wykonuje.

Jedną z konsekwencji tego podejścia było, że świadczenia opieki zostały podzielone na różne rodzaje usług. Polityka i planowanie pozostają w zakresie organu centralnego, ale odpowiedzialność za świadczenie usług może być podzielona pomiędzy kilka autonomicznych organizacji. Szpital, który pragnie zwalniać pacjentów szybko, może polegać na innych usługach socjalnych; może on zatrudnić do tego własny personel, ale ma też możliwość uruchomienia zaangażowania organizacji do przejęcia tych obowiązków. Agencja emerytalna może utrzymać swój własny personel informatyczny, lub może zlecić pracę specjalistom. Obraz, który wyłania się z systemów opieki społecznej staje się obrazem o coraz mniej uporządkowanej hierarchii niż sieci organizacji podwykonawców, z różnorodnością zasady i metody postępowania. Koordynacja wysiłków odbywa się z góry, bo urząd planowania próbuje korzystać ze swoich zasobów do wpływania na standard i wzorzec usług, oraz z dołu, poprzez konsumentów (lub specjalistów działających w ich imieniu) kupujących szereg usług, które są dostosowane do indywidualnych przypadków.

Ramka 1.2: Pakiety opieki

Stworzenie systemu „państwo opiekuńczego, państwa dobrobytu „w Wielkiej Brytanii postawiło instytucje publiczne w roli kluczowego realizatora w zakresie usług socjalnych. Praca Bayley’a na temat sytuacji osób z trudnościami w uczeniu się zakwestionowała tę propozycję: główną rolę w zakresie usług socjalnych została przypisana rodzinie, służby publiczne miały być postrzegane, w najlepszym przypadku, jako współtwórcy sieci usług. Świadczenie usług miało stać się wtedy nie domeną państwa, świadczącego kompleksowo dla każdego, miało rozwojem gamy alternatywnych usług. W takim rozumieniu, oferta miała usług obejmować programy indywidualne, zgodnie z preferencjami i potrzebami. Bayley określa ten proces jako, jako „przeplatanie się „ usług państwa ze wspólnotową pomocą.³⁷

³⁶ J K Galbraith, 1972, *The new industrial state*, Harmondsworth: Penguin.

³⁷ M Bayley, 1973, *Mental handicap and community care*, London: RKP.

Sprawozdanie Griffith'a na temat opieki wspólnoty kontynuowało ten pomysł z pojęciem „pakiety opieki”.³⁸ Jeśli istnieje szeroki zakres usług, możliwe jest stworzenie wyboru usług, najbardziej odpowiednich do potrzeb danej osoby, szcicie na miarę” usług dostosowanych dla poszczególnych ludzi.³⁹ Griffith twierdził: opieka i wsparcie mogą być dostarczane z różnych źródeł. Istnieje wartość bogactwa świadczeń, nie tylko z punktu widzenia konsumenta, ze względu na poszerzenie wyboru, elastyczności, innowacji i konkurencji, które to powinny stymulować. W związku z tym propozycje mają na celu stymulowanie dalszego rozwoju „gospodarki mieszanej” opieki.⁴⁰

To samo podejście znajduje odzwierciedlenie we współczesnych argumentach za „personalizacją” usług.

Personalizacja kładzie nacisk na dostarczanie usług opieki społecznej dostosowanych do indywidualnych potrzeb użytkownika, a nie dopasowanie ludzi do istniejących usług, które nie mogą dostarczyć dla ich odpowiedni rodzaj wsparcia w szczególnych okolicznościach.⁴¹

Zarówno idea pakietu, jak i związana z nią idea personalizacji, są zasadniczo podejściem quasi-rynkowym; są tu próby duplikowania wyboru, elastyczności i szybkości reakcji rynku prywatnego w sytuacjach, gdy takie operacje są trudne dla tradycyjnych rynków. W praktyce wszelkie zyski w praktyce były niepełne i mocno zależne od kontekstu, nawet jeśli operacja wybrała te najbardziej prawdopodobne, przynoszące zyski.⁴² Niektóre problemy wynikają z trudności operacyjnych, jakich doświadcza rynek w warunkach, gdzie ludzie są narażeni i ich możliwości są ograniczone. Decyzje są ograniczone; użytkownicy usług i opiekunowie często czują, że decyzje zostały podjęte przez innych ludzi.⁴³ Istnieje widoczne napięcie między obietnicą indywidualnego wyboru a profesjonalnym wsparciem. Częściowo to prawda, ze względu na zachwianie równowagi, ale to również prawda, ponieważ osobisty wybór i profesjonalne oceny prowadzą do różnych wniosków.

Poza tym te podejścia również mają te same wady takie, jak świadczenia oparte na rynku. Pierwszą wadą i najbardziej oczywistą, jest niedobór zasobów. Wybór nie oznacza, że ludzie dostają to, czego chcą; oznacza to, że są w stanie podjąć preferowaną opcję z zakresu, który w sposób nieunikniony jest ograniczony. Zawsze istnieją możliwości i ich koszt – ofiarowanie czegoś innego niż to co może być oczekiwane, co jest mniej preferowane. Następnie istnieją granice tego, jak wiele opcji dostawca zaoferuje. Wybór na rynku jest nie tylko dokonywany przez konsumentów; jest to również dokonywany przez dostawców. Nietypowe, trudne okoliczności, izolacja ludzi izolowani lub ich geograficznie położenie na uboczu, prowadzą, w najlepszym przypadku, do ograniczonego wyboru. I wtedy istnieje niedobór zasobów

³⁸ R Griffiths, 1988, *Community care: agenda for action*, London: HMSO, 1988, p 1

³⁹ Griffiths, 1988, para 6.5

⁴⁰ Griffiths, 1988, para 3.4

⁴¹ J Harlock, 2010, *Personalisation: emerging implications for the voluntary and community sector*, *Voluntary Sector Review* 1 (3) 371–8, p 371.

⁴² P Spicker, 2012, *Personalisation falls short*, *British Journal of Social Work*, doi: 10.1093/bjsw/bcs063

⁴³ H Arksey, C Glendinning, 2007, *Choice in the context of informal care-giving*, *Health and Social Care in the Community*, 15 (2) 165–75.

i możliwości w czasie, kiedy są one potrzebne. To bardzo dobrze brzmi, mówić ludziom, że mają wybór; lecz w rzeczywistości on nie istnieje.⁴⁴

Quasi-rynkami przypominają rynki, lecz nie są z nimi tożsame.⁴⁵ Ustalenia agencji są zupełnie inne: nabywcą jest zleceniodawca, a nie konsument, a dostawcą jest agent, nie jest to niezależny dostawca. Jeśli usługi publiczne prowadzone są według wytycznych polityki społecznej, tak samo traktowane są podpisywane kontrakty. Usługi publiczne działają w konwencjonalnej strukturze zarządzania i delegowanego pełnomocnictwa. Umowy, które wydają się być sformułowane w ramach tych ograniczeń, co zazwyczaj oznaczają, że prywatne firmy, które świadczą usługi na zasadzie agencji stają się przedmiotem tym samych ograniczeń. Obrońcy rynku czasem skarżą się, że rząd nie działa na takich zasadach, jak biznes. Jest całkowita prawda, całkowicie zasłaniająca istotę tej kwestii. Usługi publiczne nie mają działać, jak przedsiębiorstwa, a jeśli firmy z sektora prywatnego dostają zlecenia w ramach struktury władzy delegowanej do świadczenia usług publicznych, nie można od nich oczekiwać, że będą działać, jak przedsiębiorstwa.

Istnieją ważne różnice między usługami publicznymi i prywatnymi przedsiębiorstwami. Organizacje socjalne mają inne cele niż zyski i straty. Na poziomie indywidualnym ludzie, których leczenie nie jest skuteczne lub rentowne, muszą stale być brani pod uwagę; nie mogą oni być skutecznie wykluczeni, jak to się dzieje w przypadku ubezpieczenia prywatnego. Prywatne przedsiębiorstwa muszą, w ograniczeniach rynku prywatnego, być wydajne. Oznacza to, że będą produkować jednostki według najniższego kosztu jednostkowego. Jeśli te przekraczają ich zdolności do wydajnej produkcji, koszt jednostkowy zacznie wzrastać a zysk zacznie spadać.

Natomiast, usługi socjalne nie mogą lokować swojej „produkcji” w miejscu gdzie koszty jednostkowe są najniższe, ponieważ przeważnie będzie to oznaczać, że niektórzy ludzie pozostają bez opieki. Sektor prywatny może utrzymać jego koszty poprzez unikanie trudnych przypadków. Oczywiście oznacza to, że gdy inne rzeczy są takie same, prywatne firmy będą bardziej efektywne niż usługi publiczne, ponieważ usługi publiczne próbują zrobić coś innego. Ale oznacza to również, że umowy agencji także nie będą efektywne.

Wyjście z rynku nie jest opcją dla sektora publicznego. Firmy budowlane często wychodzą z rynku, czasami z częściowo rozrobionym przedsięwzięciem; agencja mieszkaniowa, która stara się świadczyć usługi swym lokatorom nie może pozwolić, by coś takiego miało miejsce. Opieka pielęgniarska dla osób starszych nie może być przerywana, ponieważ dostawca usług wycofuje się z branży. Ludzie nie mogą zostać zwolnieni z więzień, ponieważ podmiot prywatny nie może sobie pozwolić na kontynuowanie działalności. Jeśli wynik finansowy wykonawcy jest niski, władze publiczne mogą nie mieć wyboru, by kontynuować działalność. Jeden świadek w ankiecie na temat jednego z najgorszych szpitali NHS udzielił następującej wypowiedzi:

⁴⁴ C Needham, 2011, *Personalising public services*, Bristol: Policy Press.

⁴⁵ J Le Grand, W Bartlett, 1993, *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke: Macmillan.

[Świadek] Te umowy, w porządku, można się sprzeczać, czy są prawnie wiążące, ale w rzeczywistości, jak realizować umowę, gdy otrzymujesz usługę taką, jaką w [tym] szpitalu...? Ostateczną karą jest albo zamknięcie szpitala lub zabranie znacznych środków. Żadna opcja jednak nie wchodzi w grę...

[Prezes]: W takim razie, czy to oznacza akceptację, że w pewnym stopniu, nie całkowicie, koncepcja zlecenia przez umowy to trochę fikcja? [Świadek]: Moim osobistym zdaniem w takich okolicznościach... umowa może być opisana, jako fikcja, ponieważ, jeśli nie posiadasz autorytetu, jak zastosujesz konsekwencje kary, która pogania umowę?

W jaki sposób dochodzi do tego, że państwo, jawnie lub niejawnie, akceptuje straty na takich działaniach, gdy są one przekazywane z sektora publicznego i ubezpiecza działania służb publicznych, gdy są one zlecone do sektora prywatnego. Jest to mocny argument, nawet gdy działalności mogą gdzie indziej być prowadzone tańszym kosztem, dla utrzymania ich w sektorze publicznym.

TEMAT DO DYSKUSJI:

Jaki wpływ ma źródło świadczenia na charakter usługi? Czy to ma znaczenie, jaki podmiot jest dostawcą usług?

ROZDZIAŁ 2.

ORGANIZACJA SŁUŻB PUBLICZNYCH

Usługi publiczne

Organizacyjna strona opieki społecznej

Role organizacyjne

Podział pracy

USŁUGI PUBLICZNE

Administracja usługami polityki społecznej nie jest tematem budzącym zainteresowanie w taki sposób jak relacje, potrzeby czy intencje związane z pomocą drugiemu człowiekowi. W literaturze istnieje tendencja, by ignorować kwestie administracji bo intencje, motywy i relacje władzy są po prostu bardziej interesujące. Wspólna wada analiz polityk publicznych to założenie, że ideolodzy, reformatorzy lub rządy po prostu muszą zgodzić się na temat tego, co chcą i będą mogli to dostać. Może się zdarzyć, że to prawda, ale dzieje się to rzadko. O czymkolwiek rząd nie zadecyduje, polityka, jej główna strategia nie może tak po prostu zostać wcielona w życie; polityka musi zostać przeniesiona do praktyki. Wpływy polityk mogą się bardzo różnić od tego, czego się oczekuje, a ważną rolę pełnią procesy administracyjne. W socjologii wyjaśnienia, dotyczące polityki i procesu są często oparte na rozróżnieniu między „strukturą”- społeczną relacją i warunkami, które ustalają ramy dla akcji – i „agencją” czyli ludzkim działaniem. To rozróżnienie wydaje się nie uwzględniać trzeciego wymiaru, wpływu na politykę instytucji i organizacji, które wykonują politykę. Wpływ organizacji i administracji został dostrzeżony w nurcie nazywanym „neoinstytucjonalizmem”, choć jak z wieloma nurtami teoretycznymi, które pozornie są nowe, nie ma w tym nic nowego.

Usługi publiczne mają trzy charakterystyczne metody działania, które prowadzą je do zupełnie innego sposobu działania niż organizacje komercyjne. Po pierwsze, służą do celów realizacji polityki publicznej; są tam, bo ktoś, np. rząd lub założyciel, polecił im robić to, co robią. Po drugie, są one redystrybucyjne: osoba, która płaci nie jest osobą, która korzysta. Czy finansowanie pochodzi z podatków, z darowizn na rzecz organizacji charytatywnych, lub wzajemnych opłat, nie jest to prosta wymiana pieniędzy dla usług. A to prowadzi do trzeciej funkcji działania usług publicznych: generalnie oparte są one na zaufaniu.

W charytatywnym funduszu, jedna osoba płaci, powiernik kieruje usługą, strona trzecia korzysta. Podobnie za usługi świadczone przez rząd, działa on w funduszu, na rzecz obywateli. Ponieważ usługi publiczne są tworzone w celu realizacji celów publicznych, nie są regulowane przez popyt na rynku, a działają, jako fundusz, musi być jakiś inny mechanizm, przez który podejmowane działania prowadzą do realizacji założonych celów. Ma być system sprawozdawania i rozliczania.

Odpowiedzialność przyjmuje różne formy. *Zawodowa* odpowiedzialność oznacza, że ludzie z sektora usług publicznych gwarantują poziom kompetencji i jakości usług a braki zleceniobiorców obciążają ich konto.

Administracyjna odpowiedzialność oznacza, że urzędnicy będą odpowiedzialni wobec innych, którzy mają obowiązek nadzorowania ich działania. Odpowiedzialność finansowa, która jest podkategorią odpowiedzialności administracyjnej, jest zwykle odniesieniem do odrębnego zestawu systemów, wymagającego administratorów do otwierania rachunków finansowych do kontroli. *Prawna* odpowiedzialność istnieje w tym celu, aby ludzie mogli składać roszczenia przeciw agencjom, agencje muszą być przygotowane do wyjaśnienia ich działań w każdym indywidualnym przypadku. „*Demokratyczna* odpowiedzialność” zależy od systemów, które sprawiają, że usługi publiczne są ostatecznie odpowiedzialne przed organami wybieranymi w wyborach.

Aby działać w sposób poprawny, działania służb publicznych muszą rozwijać się przez legalny proces, gdzie właściwy organ jest delegowany do nich, a one są odpowiedzialne wobec wyższego organu za to, co robią. Często jest to wyjaśnione poprzez wskazanie na proces wyborczy, ale zasady te stosuje się także bardziej ogólnie do służb publicznych; jest to zakorzenione w tradycji rządów konstytucyjnych, i stosuje się w trzecim sektorze tak samo, jak ma to miejsce w sektorze publicznym (pole 13.1).

Charakterystyczny wzór pracy w sektorze usług publicznych wygląda tak, że urzędnicy państwowi muszą być odpowiedzialni za swoje działania i organizować procesy i procedury w celu spełnienia tych wymagań. Oznacza to, że relacje między dostawcami i użytkownikami usług nie są po prostu regulowane w taki sposób, na jaki wskazują teoretycy wolnego rynku, to znaczy przez spontaniczne współdziałanie producentów i konsumentów. Usługi publiczne w praktyce zależą od odniesienia do struktur organu i zasad odpowiedzialności, które mogą uzasadniać i akceptować przyjęty sposób działania.

Ramka 2.1: rządy konstytucyjne i odpowiedzialność

Zasada „*Demokratyczna odpowiedzialność*” jest zazwyczaj akcentowana w tym celu, aby podkreślić, że urzędnicy w sektorze publicznym są odpowiedzialni za swoje działania wobec wybranego rządu. Wiele dyskusji na temat tej idei skupia się na elemencie „*demokracji*”; ale to druga część – *odpowiedzialności* – jest kluczowa.

W zasadzie każde działanie demokratycznego rządu może być śledzone wstecz do ostatecznego źródła władzy – często do elektoratu, lub wybranego Parlamentu, ale czasami do systemu prawnego. Źródło to jest czasami określane pod nazwą „*suwerena*”. W konstytucyjnym rządzie, jak Stany Zjednoczone i Niemcy, granice władzy są określone w Konstytucji. W Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje niespisana konstytucja, źródło władzy może być bardziej niejasne – to często przyjmuje się, że jest to wybrana Izba Gmin – ale ta sama zasada utrzymuje: rząd, organy wykonawcze i publiczne są w stanie zrobić tylko to, do czego wyraźnie otrzymali władzę. Władze lokalne z kolei czerpią swoją władzę z ustaw Parlamentu. Przez dziewięćdziesiąt lat głównym precedensem, ograniczającym prawną lokalnej rady był *AG v Fulham Corporation*, gdzie

London Borough Fulham miał zakaz dostarczania prania ludziom biedniejszym.⁴⁶ Po zmianie ustawy uprawnienia do promowania dobrobytu dla kilku dzielnicom Londynu udzielono towarzystwom ubezpieczeń wzajemnych.⁴⁷

Rządy konstytucyjne oznaczają, że zadania jakiegokolwiek agencji publicznej muszą być wykonywane w ramach lub pod kontrolą organu, któremu działanie zostało konstytucyjnie powierzone. Istnieje „złota nić” odpowiedzialności, funkcjonująca na całej linii działań rządu. Każda agencja z delegowanym organem jest odpowiedzialna za stosowanie się do wytycznych tego organu. Odpowiedzialność nie oznacza, że agencja jest podporządkowana poleceniom lub kontroli, lecz że działania, które były uzasadnione przez organ są zgłaszane do tego organu.

Standardowy wzór w sporządzaniu protokołów posiedzeń wygląda tak, że polecenia od najwyższych organów i działań podejmowanych przez organy podległe są rejestrowane, zatem każdy organ może zobaczyć zapis dotyczący decyzji podjętej przez inny organ – choć często sposób rejestrowania może być poufny, wymagający do czytelników przejścia przez łańcuch zezwoleń, zanim możliwe będzie wypracowanie tego, co zdecydowano i co zostało zrobione. W praktyce władza większości organizacji sektora publicznego jest delegowana i rozproszony poprzez całą strukturę a polityka jest zgodnie z rangą danej instytucji, łącznie z działaniami agencji i urzędników i „najniższego poziomu biurokracji”.⁴⁸

Te wzorce odpowiedzialności nie ograniczają się do organizacji rządowych. Dobrowolne organizacje, organizacje charytatywne i przedsiębiorstwa społeczne zazwyczaj mają swoje statuty a działania muszą być uzasadnione ze względu na uprawnienia określone przez powierników, radę lub komisję. Chociaż może istnieć zewnętrzne rozporządzenie, które nakłada strukturę odpowiedzialności – na przykład, zasady związane z praktyką księgowości, lub rozporządzenia dotyczące działań charytatywnych – zarządzanie oparte na regulacjach prawnych jest mocniej zakorzenione w trzecim sektorze niż się sugeruje. Bob Goodin sugeruje, że odpowiedzialność organizacji trzeciego sektora opiera się głównie na etosie służby publicznej, nasilonym przez sieci, wartości i skupienie się na trosce o zaufanie i troskę o wiarygodność instytucji.⁴⁹

To wydaje się budzić pytanie, dlaczego sektor trzeci powinien pracować w ramach tych samych ograniczeń, jak sektor publiczny. To pytanie zawiera w sobie pewne tło; trzeci sektor działa w ten sposób od wieków. Z perspektywy historii, wiele religijnych organizacji charytatywnych i szkół było oparte na pewnych statutowych założeniach – wola założycieli często postrzegana była, jako nadrzędna. Sektor publiczny często uczył się, jak działać na podstawie doświadczeń i praktyki sektora obywatelskiego.

⁴⁶ Attorney General versus Fulham Corporation, 1921.

⁴⁷ Brent LBC & Ors v Risk Management Partners Ltd [2011] UKSC 7.

⁴⁸ M Lipsky, 1980, Street level bureaucracy, London: Sage.

⁴⁹ RGoodin, 2003, Democraticaccountability, the third sector and all, JFKennedy School of Government, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID418262_code030624590.pdf?abstractid=418262&mirid=1

ORGANIZACYJNA STRONA OPIEKI SPOŁECZNEJ

Usługi publiczne nie są „strukturami dowodzenia”, gdzie ktoś odgórnie daje zlecenia i wszyscy w strukturze muszą je wykonywać. Struktura odpowiedzialności działa w bardzo skomplikowany sposób. Każdy kierownik w służbie publicznej ma zakres władzy delegowanej do podjęcia określonego zadania. Każdy kierownik jest odpowiedzialny za wykorzystanie mocy i wydajności tego zadania. Jest to pierwiastek z modelu biurokracji.

Idea biurokracji najczęściej odnosi się do prac Webera, który przedstawił „typ idealny” jako organizację racjonalną. Model biurokracji Webera zawiera w sobie kilka elementów:

- ➔ ludzie mają określone zadania: „regularne zajęcia niezbędne dla celów organizacji są dystrybuowane w sposób stały, jako służbowe obowiązki”.⁵⁰ Urzędnicy muszą posiadać doświadczenie lub wiedzę odpowiednią do tych funkcji.
- ➔ Istnieje hierarchia władzy, z łańcuchem pleceń rozciągająca się od góry do dołu. Postęp w rozwoju zawodowym urzędnika polega na promocji za pośrednictwem hierarchii.

Organizacja służb publicznych

- ➔ system jest regulowany przez przepisy, które są sformułowane w abstrakcyjnych pojęciach i następnie mogą być stosowane do szczególnych przypadków.
- ➔ system jest bezosobowy; wyniki są ustalane zgodnie z zasadami, a nie osobistymi relacjami, istnieje surowe rozdzielenie spraw osobistych od postępowania urzędowego.

Prezentacja „typu idealnego” biurokracji zaprasza teoretyka do ozdobienia szkieletu, co może doprowadzić do włączenia niektórych mniej istotnych kwestii. Weber zasugerował, że urzędnicy powinni mieć zatrudnienie pełnym wymiarze czasowym oraz że nie powinni mieć udziałów finansowych w organizacji. Prawdopodobnie zawarł on te czynniki, by odróżnić pracę biurokracji od historycznych wzorców usług publicznych, i od innych rodzajów organizacji przemysłowych. Ale to jest cenny model z punktu widzenia opieki, ponieważ wskazuje na szereg cech, które charakteryzują agencje opieki społecznej. Pierwszy punkt dotyczy funkcjonalnego podziału pracy. Ludzie w urzędach biurokratycznych mają szczególną rolę, co oznacza, że do wykonania zadania potrzebny jest pracownik odpowiedzialny za to zadanie. Struktura organów w biurokracji jest związana z funkcjonalnymi zadaniami, które wykonuje agencja.

Drugim argumentem jest to, że istnieje hierarchia. Każda osoba w hierarchii ma jakąś delegowaną funkcję, za którą jest odpowiedzialna wobec kogoś zajmującego wyższą pozycję. Struktura takiej organizacji jest, jak piramida. Osoba znajdująca się na szczycie jest w stanie kierować ludźmi, znajdującymi się bezpośrednio poniżej niej, którzy z kolei kierują bezpośrednio swoimi podwładnymi i tak dalej w dół piramidy. Urzędnicy są bezpośrednio odpowiedzialni tylko za pośrednictwem hierarchii, a nie osobiście. (Na przykład, pracownicy cywilni w Wielkiej Brytanii podejmują decyzje w imieniu ich ministra, a oni pozostają anonimowymi funkcjonariuszami. W tradycyjnej władzy lokalnej, młodszy oficerowie nie mają żadnego upoważnienia do podejmowania decyzji. Listy są podpisane imieniem szefa departamentu; w celu monitorowania, skąd list rzeczywiście pochodzi, kod referencyjny będzie

⁵⁰ H H Gerth, C Wright Mills, 1948, From MaxWeber, London: RKP.

zwykle zawierać inicjały autora listu, a podpis szefa departamentu będzie zapoczątkowany przez osobę, która list faktycznie podpisuje.) Konsumenci mogą być w stanie do wniosko-
wania o kary za pośrednictwem formalnych mechanizmów odpowiedzialności, ale nie mają
do dyspozycji bezpośrednich sankcji przeciwko urzędnikom.

Ponieważ działania rządu podejmowane są w formie legalnych organów władzy i niezbędne
jest, by podwładni ponosili jasno i wyraźnie odpowiedzialność wobec wybranego organu,
podejście to jest jednym z najpowszechniejszych w oddziałach wykonawczych administracji
publicznej.

Główną zaletą takiej struktury jest to, że koncentruje skuteczną kontrolę w centrum – lub
przynajmniej, tak się wydaje: pozory są bardzo ważne w tworzeniu legalnych struktur, po-
nieważ kontrola nie tylko musi być przeprowadzana, ale musi być postrzegana jako wykony-
wana. Główną wadą jest to, że kontrola może być wykonywana wyłącznie przez krępowanie
swobody osób pracujących na niższych szczeblach.

W praktyce struktura organizacji opieki społecznej rzadko jest hierarchiczna. Hierarchiczne
linie odpowiedzialności są poprzecinane relacjami wewnętrznymi, które wymagają nego-
cjacji, kontaktu i współpracy.

Połączone w sieci organizacje mogą mieć wieloosobowe przywództwo i opierają się na struk-
turze korporacyjnej, w której koledzy wymieniają się wiedzą.⁵¹ Galbraith opisuje ten wzór
jako dominujący model w branżach high-tech, które opierają się na silnym podziale pracy
między ludźmi z specjalistyczną wiedzą.⁵² Przykład zarządzania szpitalem lub uczelnią jest
bardziej podobny do działania systemu opieki społecznej, niż tradycyjny model biurokracji.
Zrozumienie zasad, według których nowoczesne usługi zarządzają swymi zobowiązaniami
jest trudniejsze; istnieje często pewien dystans pomiędzy formalnym oświadczeniem misji
agencji a tym, co faktycznie się dzieje. Istnieje niewiele prac, które poświęcone są sposobom
rzeczywistej organizacji agencji usług socjalnych, zatem odniosę się do klasycznych badań
sprzed trzydziestu lat. Dyskusja Davida Billis'a o biurokracji opieki społecznej jest próbą okre-
ślenia podziału odpowiedzialności w organizacjach usług socjalnych. Przedstawia on pięć
podstawowych „warstw” lub poziomów, na których usługi działają.⁵³

5. Kompleksowe obszary ochrony

Jest to poziom tworzenia polityki i planowania. Problemem jest stworzenie ram usług, które
spełniają szereg potrzeb. Duża część planowania odbywa się na poziomie rządu centralnego,
jednak wykonywano jest ono także istnieją na poziomie władz lokalnych planowania kor-
poracyjne, a wiele z tej pracy odbywa się na poziomie różnorodnych agencji działających
na zasadzie partnerstwa.

4. Świadczenie kompleksowych usług

Jest to organizacja i kierunek kompletnej usługi, jak dział mieszkalnictwa, dział usług dla
dzieci, szpital lub zakład ubezpieczeń społecznych. Billis podkreśla szeroki zakres terytorialny

⁵¹ A James, 1994, *Managing to care*, Harlow: Longmans, ch 7.

⁵² J K Galbraith, 1972, *The new industrial state*, revised ed., Penguin, Harmondsworth.

⁵³ D Billis, 1984, *Welfare bureaucracies*, Aldershot: Gower.

– obszar, w którym możliwy jest szereg odpowiedzi i w których nie przewidziano konkretnych odpowiedzi.

3. Systematyczne świadczenie usług

Jest to odpowiedzialność za dostarczenie konkretnej jednostki usługi, obejmującej szereg określonych problemów, zamiast indywidualnych przypadków: przykładami są domy opieki, posterunki policji lub oddziały w szpitalu, nadzorowane przez wyspecjalizowanych konsultantów.

2. Zajmowanie się problemami sytuacyjnymi

Generalnie jest to poziom pracy specjalistów; polega on na tym, że specjalista jest w stanie określić problem i zareagować na niego. Lekarze, pracownicy socjalni, pielęgniarki środowiskowe, zarządcy mieszkań i policjanci pracują na tym poziomie.

1. Zajmowanie się problemami według zapotrzebowania

Jest to podejście reaktywne, które polega na tym, że usługa jest świadczona w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie; tworzenie rozwiązania jest przewidziane dla osoby, która zgłosiła zapotrzebowanie. Recepcjonistki lub pracownicy biurowi ubezpieczenia społecznego są tego przykładami.

Ludzie w agencjach nie działają wyłącznie na jednym poziomie; niektóre z zadań znajdują się na jednym poziomie, inne na kolejnym. Na przykład lekarz rodzinny może być zaangażowany na poziomach 2 i 3, a czasem na poziomie 1. Mało prawdopodobne by praktykujący pracownik socjalny wyszedł poza poziomy 1 i 2. Zarządcy opieki socjalnej pracują głównie na poziomie 3, choć część pracy wykonują na poziomie 2, jeśli to konieczne. Zarządcy mieszkań działają na wszystkich poziomach.

Poziomy są w pewnym sensie hierarchiczne, ale gdy istnieje prestiż pracy na wyższych poziomach, hierarchia wyraźnie nie dotyczy statusu. Lekarz rodzinny ma generalnie wyższy status niż pracownik socjalny, ale praca, którą wykonują lekarze może ich sprowadzić o wiele częściej do kontaktu z pracownikami socjalnymi czy pielęgniarkami środowiskowymi niż planistów lub naukowców z poziomu 4. Szpitalny konsultant działający na poziomie 3 może mieć wyższy status niż starszy zarządca mieszkań, ale ten z kolei będzie członkiem w partnerstwie na poziomie 5, podczas, gdy konsultant szpitala tego nie osiągnie. Początkujący lekarz w ramach polityki społecznej może równie dobrze wejść prosto na poziom 5. To, co jest opisane to inny rodzaj systemu, który odzwierciedla wymagania funkcjonalności w organizacji. Osoby pracujące na różnych poziomach wykonują różnego rodzaju pracę i potrzebują do jej wykonania różnych kompetencji. Wiedza, jak przygotować plan społeczności nie jest kwalifikacją do prowadzenia domu opieki, lub odwrotnie. Na każdym poziomie pojawiają się ludzie, którzy zajmują różny status w hierarchii, a szereg odpowiedzialności nie przebiega przez kolejne poziomy, ale w różnych kierunkach.

To także odzwierciedla się na niektórych współczesnych ideach zarządzania publicznego, z których wiele jest kształtowanych na podstawie modelu przedsiębiorczości w sektorze prywatnym, niż na podstawie złożonych sieci usług publicznych. Zadania, które

są podejmowane na każdym poziomie różnią się od zadań wykonywanych na poszczególnych poziomach. Nie można zakładać, że ludzie pracujący na niższych poziomach są podporządkowani kierunkowi wyznaczanemu przez osoby na wyższych poziomach. Lekarz rodzinny, działający na poziomie 2 może zatrudniać zarządcę placówki do podjęcia pracy na poziomie 3; praca na poziomie 5 czasami jest wykonywana przez menedżerów średniej rangi delegowanych przez zarządców z poziom 4. Podobnie nie ma żadnego powodu, aby przypuszczać, że ludzie na wyższych poziomach „prowadzili”, motywowali, inspirowali lub określali wzór pracy ludzi na poziomach niższych – nie jest nawet pewne, czy będą mieli z nimi kontakt. Planowanie i nadzór na poziomie 4 i 5 często wzywają do dialogu, negocjacji i pośrednictwa, zamiast dowodzenia i kontroli.

ROLE ORGANIZACYJNE

Istnieją znaczne różnice w sposobie organizowania agencji usług społecznych; struktury, konwencje i szereg odpowiedzialności różni się między usługami, a agencje często określają różne role w ramach swoich organizacji. Główne role są zajęte przez *biurokratów*, którzy pełnią funkcje urzędowe; *specjalistów* (i pół-profesjonalistów), którzy mają prawo do podejmowania niezależnych decyzji o odpowiedzialności w stosunku do klientów; i *menedżerów*, którzy przekazują władzę, aby prowadzić sekcje organizacji. Role te pokrywają się często w praktyce, ale rozpatrywanie ich oddzielnie bardziej pomaga zrozumieć różnice w strukturach odpowiedzialności, niż zrozumieć ludzi pracujących w ramach tych ról.

Biurokraci

Konwencjonalny model biurokracji kładzie duży nacisk na realizację reguł. Scentralizowana biurokracja powinna być w stanie ustanowić zasady, określające zachowanie urzędników w każdym przypadku.

Oczywistym problemem z tego rodzaju scentralizowanym systemem jest to, że żaden system reguł nie może stworzyć reguł na wszystkie pojawiające się okoliczności. Teoretycznie w nietypowych, nieprzewidzianych przez przepisy sytuacjach, podwładni muszą szukać władzy odpowiedniej dla ich działań. To prawda, nawet gdy agencja ma swobodę: w racjonalnej hierarchii, przekazanie władzy organizacji nie oznacza, że osoby znajdujące się na dole hierarchii mają prawo do podejmowania decyzji. W praktyce jednak, złożoność sytuacji prowadzi do niedokładnego zrozumienia zasad⁵⁴ co prowadzi do błędów, konserwatyzm w stosowaniu osądu i decyzji podjętych bez zezwolenia – w klasycznym badaniu, Hall określa rolę recepcjonistki, jako kluczową.⁵⁵ Biurokraci są funkcjonariuszami.

Są w stanie wydać osąd – ponieważ ktoś musi podjąć decyzję, czy przypadek pasuje do przepisów – ale nie mają swobody, w sensie wolnej decyzji w tych przypadkach, gdzie przepisy

⁵⁴ P Spicker, 2005, *Five types of complexity, Benefits, February; National Audit Office, 2005, Dealing with the complexity of the benefits system, HC 592 2005–06.*

⁵⁵ A Hall, 1974, *The point of entry*, London: Allen and Unwin.

wydają się nie mieć zastosowania. (Rozróżnienie między swobodą i osądem zostało dokonane przez Davis'a.⁵⁶)

Rozważania Webera na temat granic osobistego wpływu odzwierciedlają ten problem. Prawie zawsze istnieje jakiś zasięg wywierania takiego wpływu, ale organizacja hierarchiczna ma na celu zredukowanie tego zakresu w możliwie największym stopniu. W literaturze dotyczącej administracji publicznej argumentowano, że pracownicy sektora publicznego działają, podobnie jak inni, by zmaksymalizować ich status, energię lub dochód.⁵⁷ Sformułowanie Webera przedstawia powszechne ograniczenia, ale ludzie będą dążyć do obejścia tych ograniczeń; naiwnie można by zakładać, że publiczni biurokraci odpowiadają wyłącznie na koncepcję „interesu publicznego”, lub interesy ich agencji, bez względu na ich sytuację osobistą.

Ramka 2.2: Zabezpieczenie społeczne – model biurokratyczny

System ubezpieczenia społecznego Wielkiej Brytanii jest skrajnym przykładem podejmowania decyzji typu „top-down” – biurokratycznego systemu, działającego na zasadach ustalonych centralnie. W czasach „Prawa ubogich”, pomoc finansowa była dostarczona na poziomie lokalnym i podlegała uznaniu Strażników ubogich. System, który zastąpił wspomniany miał różnić się od Prawa Ubogich tak bardzo, jak to możliwe. Świadczenia były rozdawane na mocy prawa, a urzędnicy administrujący system nie mieli swobody w decyzjach, jakie podejmowali.

System, który wskutek tego powstał, był tak scentralizowany, jak tylko było to możliwe. Bezpośrednio w okresie powojennym istniały dwie główne gałęzie: Ubezpieczenie narodowe, administrowane przez Ministerstwo ds. Emerytur i Narodowych Ubezpieczeń oraz Pomocy Krajowej, administrowanych przez Zarząd Pomocy Narodowej. Zostały one połączone w Wydział Ubezpieczeń Społecznych oraz Wydział Zdrowia i Ubezpieczenia Społecznego (DHSS: Department of Health and Social Security) w 1966 w Wydział Ubezpieczeń Społecznych oraz Wydział Zdrowia i Ubezpieczenia Społecznego (DHSS: Department of Health and Social Security) w 1968 roku. Lokalne biura DHSS były administrowane zgodnie z instrukcjami narodowymi. Każdy funkcjonariusz DHSS był urzędnikiem państwowym i podlegał przepisom służby cywilnej. Decyzje nie były podejmowane przez pojedyncze osoby, lecz w imieniu ministra. Wszystkie działania DHSS były regulowane ustawą o tajemnicy państwowej. Urzędnicy państwowi byli uprawnieni pozostać anonimowymi. Organizacja biur oraz wzór świadczenia usług, w tym formy, zgłoszenia systemów, nawet projekt komputerów biurowych, były ustalane na poziomie krajowym w Londynie. Gdziekolwiek pojawiały się problemy, które nie mogły być lokalnie interpretowane w sposób jasny, problemy te były przekazywane do góry w celu podjęcia decyzji. Z upływem czasu połączenie decyzji, precedensu i potrzeby wydania wskazówki i wyjaśnienia stało się coraz bardziej wyszukane i skomplikowane. Spowodowało to powstanie największego scentralizowanego systemu biurokratycznego w Wielkiej Brytanii; zapewne był to największy scentralizowany system w Europie zachodniej.

Od tamtego czasu system był poddawany kolejnym reformom, w tym nastąpił także powrót do świadczenia usług przez agencje, komputeryzację, i powtarzające się

⁵⁶ K Davis, 1966, *Discretionary justice*, Louisiana: Louisiana State University.

⁵⁷ M Hill, 2005, *The public policy process*, Harlow: Pearson/Longman.

próby zmiany kultury organizacyjnej. Petenci są sporadycznie określani, jako „klien- ci”, administracja świadczeń została połączona ze służbami zatrudnienia i odsunięta od lokalnych agencji. Jednak proces zarządzania pozostaje w formie biurokratycznej. Zadaniem urzędników do spraw świadczeń jest kierowanie ogromnym, kompleksowym systemem w sposób tak efektywny, jak to możliwe. Większość pracy przeprowadzana jest przez ludzi, pracujących na stanowiskach biurowych i wykonawczych. W czasach DHSS „strumienie” podań były przetwarzane urzędzeni elektroniczne lub w każdym urzędzie. Proces komputeryzacji doprowadził do przebudowy większości procedur na różnych zasadach, ale istnieją jeszcze podziały pracy między stacjami; wstępne wezwania są obsługiwane przez osobę pierwszego kontaktu, przypadki są przekazane lokalnym centrom pracy w celu nawiązania bezpośrednich interakcji, a świadczenia przechodzą do ośrodków świadczenia dostaw, które rozpatrują roszczenia, opinie i płatności. Oznacza to, że kilka osób jest zazwyczaj zaangażowanych w rozpatrywanie roszczeń każdej osoby i w zależności od tego, co należy zrobić w danym przypadku, będzie to przekazywane dalej do różnych miejsc. Wydział ds. Pracy i Emerytur (DWP: Department for Work and Pensions) dokonuje funkcjonalnego podziału pracy i odpowiedzialności, a w konsekwencji przyczynia się do zapewnienia zgodności z centralnie ustalonymi przepisami.

Biurokratyczne podejście wydaje się zyskiwać uwagę tylko wtedy, gdy coś idzie nie tak – na przykład podczas DWP notorycznych awarii komputerów z Wydziału ds. Pracy i Emerytur. Mało uwagi poświęca mu się wtedy, gdy wszystko działa tak, jak powinno. System Ubezpieczenia Społecznego Wielkiej Brytanii został destabilizowany przez kolejne reformy, ale w okresie świetności był niezwykle skuteczny. Średni urząd zajmował się tysiącem wnioskodawców co tydzień. Większość świadczeń jest przetwarzana w bardzo krótkim okresie, zazwyczaj cel wynosi 14 dni. To może być skontrastowane z innych reżimami: we Francji, obliczanie emerytury zaczyna się dwa i pół roku przed przejściem na emeryturę, i niektórzy wnioskodawców mogą nie otrzymywać pieniędzy nawet do sześciu miesięcy po zaprzestaniu pracy. Gdy obowiązki zostały przeniesione z biur ubezpieczenia społecznego do innych administracji, inne administracje z trudem dawały sobie z tym radę. Przekazanie odpowiedzialności za świadczenia mieszkalne władzom lokalnym w 1982/3, zostało opisane w tego dnia, jako „największe fiasko administracyjne w historii państwa opieki”; Władze lokalne zostały przytłoczone ogromem pracy. Podobny fenomen miał miejsce w trakcie rozwoju Zasiłku na Dziecko pod egidą Urzędu Skarbowego: zajęło to większą część roku zanim urząd był w stanie przetworzyć wiele rutynowych roszczeń. To, co system ubezpieczenia społecznego stracił w reakcji na indywidualne sytuacje, zyskał w skutecznych świadczeniach usługi.

Zawody i pół-zawody

W zakresie opieki społecznej położenie idealnego „biurokraty” jest nietypowe. Problem polega na tym, że administracja oparta na przepisach jest niekoniecznie praktyczna we wszystkich okolicznościach. Najlepszym przykładem jest chyba opieka medyczna, gdzie lekarze dokonują profesjonalnego osądu w kwestii leczenia, zamiast pracować na wcześniej

ustalonych zasadach; ale te same zasady odnoszą się do wielu innych pracowników, którzy muszą dokonywać osądów związanych z okolicznościami, w tym pracowników socjalnych, pielęgniarzy środowiskowych, radców, pracowników wspólnoty, nauczycieli, pracowników administracyjnych, pielęgniarek i zarządców mieszkaniowych. Są one określane, jako „pół-zawody”, ponieważ ich rola zawodowa ma być rozumiana w hierarchii zarządzania. Pozycja ta zazwyczaj jest omawiana w kontekście jego „zawodowej” roli, w odróżnieniu od tej biurokratycznej – choć ważne jest, by na wstępie rozpoznać, że wykonywanie takiej roli również odbywa się w strukturze hierarchicznej.

„Zawody” odnoszą się do niektórych klas profesji, które dają ludziom charakterystyczne miejsce w społeczeństwie. W przeszłości określenia odnosiły się głównie do lekarzy, prawników, duchownych; Jones i współautorzy także zidentyfikowali zawody wyższego wykształcenia, które są częścią tego procesu.⁵⁸ Wśród wielu kryteriów, które zasugerowano, jako kryteria etyki zawodowej, wymienia się umiejętności oparte na wiedzy teoretycznej; zapewnienie kształcenia i profesji; testy kompetencji członków; organizacja; przestrzeganie zawodowego kodeksu postępowania; i usługi altruistyczne.⁵⁹ Tego rodzaju kryteria były skrytykowane za ich nieścisłość. W dyskusji na temat pracy opieki społecznej istnieje kilka obszarów, do których opis nie ma zastosowania; ponieważ wszystkie usługi socjalne mogą być przedstawiane, jako posiadające altruistyczną etykę, wszystkie działania rządowe mają jakiś Kodeks postępowania oraz jedyną rzeczą, która wydaje się odróżnić „specjalistów” od innych to proces kwalifikacji po teście kompetencji.

Prawdopodobnie w praktyce najważniejszą cechą zawodów jest ich wykorzystanie samodzielnego myślenia i decydowania. Każde zastosowanie przepisów, czy to w biurokratycznej hierarchii, czy przez niezależny podmiot, wymaga zastosowania osądu. Swoboda dotyczy procedur, które znajdują zastosowanie w przypadkach, gdzie przepisy zastosowania nie mają; zakłada to wykorzystanie autonomicznego osądu tam, gdzie przepisy nie oferują wskazówki. Specjaliści zastrzegają sobie obszary, w których mogą działać autonomicznie – „kliniczna wolność” lekarzy, relacja pracy społecznej lub prowadzenie klas przez nauczycieli. Istnieją tutaj napięcia do rozstrzygnięcia; potrzeba elastyczności i zdolności reagowania musi być wyrównana w stosunku do problemów agencji w celu rozwoju praktyki a zawodowe roszczenia odbywają się za pośrednictwem procesu stałych negocjacji.

„Profesjonalna” rola pracowników opieki wymaga pewnej modyfikacji charakteru hierarchii „racjonalnej”. Trudno powiedzieć, czy jest to konsekwencją profesjonalnych roszczeń co do niezależności, lub czy niezależność pracowników odzwierciedla funkcjonalną konieczność przekazywania decyzji ludziom. Test kompetencji, wymagany jako część działalności zawodowej może być postrzegany, jako sposób ochrony roszczeń zawodu do specjalistycznej wiedzy, ale może być również postrzegany, jako środek ochrony swoich klientów od traktowania w niekompetentny sposób. Prawdą jest to, że hierarchia musi być w stanie umożliwić pewną niezależność działania i to, że zmienia to charakter hierarchii.

Jest to mało możliwe, aby przenosić uprawnienia do podejmowania decyzji, podczas, przy jednoczesnym trzymaniu centralnej władzy jako odpowiedzialnej za te działania. Skutkuje to tym, że organ do podejmowania niektórych decyzji utrzymywany jest w centrum,

⁵⁸ KJones, JBrown, JBradshaw, 1978, Issues in social policy London: RKP, p60.

⁵⁹ Jones et al, 1978, p.6.1

z ramami przepisów, podczas gdy inne decyzje są delegowane do praktyków. Specjaliści, którzy pragnęli zachować większy stopień niezależności, jak lekarze i dentyści, mają tendencję do preferowania uzgodnień „zasady rynkowej”, w których są zakontraktowani na usługi, a nie jako pracownicy najemni, lecz z punktu widzenia agencji usług ta zasada jest taka sama; należy dopuścić pewną niezależność, jako warunek wstępny do podjęcia pracy.

Zarządzanie

Idea „zarządzania” w branży usług społecznych została zaczerpnięta z literatury dotyczącej sektora prywatnego. Odzwierciedla to rosnące znaczenie inicjatyw sektora prywatnego oraz pewnego sposobu myślenia o nowoczesnym państwie opieki. Zgodnie z tym wyobrażeniem „zarządca” jest specjalistą, nie w świadczeniu usług, ale w ich organizacji. Podobnie jak biurokracja, zarządzanie jest zorganizowane hierarchicznie, ale rola zarządcy różni się od roli biurokraty:

- ➔ Praca zarządcy nie jest wyspecjalizowana, ale ogólna. Zarządcy ponoszą ogólną odpowiedzialność za wszystkie funkcje odbywające się poniżej w hierarchii.
- ➔ Zarządzanie hierarchią nie podlega nie tyle zasadom postępowania, co kryteriom wydajności – w sektorze prywatnym, zyskowi, a w sektorze publicznym, wynikom i wydajności.
- ➔ Zachowanie zarządcy jest regulowane przez motywację (w tym nagrody finansowe) i demotywację.
- ➔ Zarządca motywuje pracowników, przy pomocy „przywództwa”.

Jest to pewien typ idealny, a nie odzwierciedlenie sposobu, w jaki obszar firm jest faktycznie zorganizowany i jak wskazano już, że tak naprawdę odnosi się to tylko do ograniczonej liczby prywatnych firm – na przykład do przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją żywności, a nie do firm, zajmujących się wysoką technologią.⁶⁰ Model wiąże się z rozwojem quasi-rynków częściowo z powodów ideowych, a częściowo dlatego, że łączenie roli „managera” z zarządzaniem różnymi częściowymi kosztami poszczególnych działów przedsiębiorstwa i tworzeniem dla nich pewnego centrum, jest postrzegane, jako sposób osiągnięcia najlepszej wydajności z każdej jednostki. Podstawowe uzasadnienie dla takiego podejścia zarządzania pochodzi z literatury, która jest poza obszarem usług socjalnych, i trudno dowiedzieć się, jak skutecznie może być stosowane w tym kontekście. Istnieją pewne zastrzeżenia. Jeden problem dotyczy charakteru pracy: Jeśli istnieją okoliczności, w których usługi społecznych nie mogą działać w taki sam sposób, jak rynek, i tak samo ich kierownicy. Istnieją również limity, na ile pewne zadania, np. medyczne lub planowanie opieki Wspólnoty, mogą podlegać ogólnemu zarządzaniu. Zazwyczaj pracownicy służby zdrowia są równocześnie częścią trzech struktur – struktury zawodowej związanej ze swoją specjalnością, wielodyscyplinarne zespołowi składającemu się z przedstawicieli różnych profesji i specjalizacji oraz strukturze instytucji ochrony zdrowia w której są zatrudnieni. Każda z tych trzech struktur posiada własny zakres komunikacji i odpowiedzialności. W pielęgniarstwie oraz pracy społecznej dość wyraźnie krytykowano wpływ zasad tzw. „menedżeryzmu”, które zostały opracowane

⁶⁰ R Loveridge, K Starkey (eds) 1992, *Continuity and crisis in the NHS*, Buckingham: Open University Press.

w przekonaniu, że na problemy systemowe należy zareagować jaśniejszymi kryteriami wydajności i bardziej nakazowym kierunkiem nadzoru. Podejście to, według argumentacji Lees'a i jej kolegów, wywołuje złość, nieprawidłowe relacje z użytkownikami usług i spory – wszystkie ze szkodą dla świadczonych usług.⁶¹ Drugi problem opiera się na idei „kierownictwa”. To odnosi się generalnie, w różnych kontekstach, do roli menedżerów; do aspektów ich roli, odnoszących się do relacji z podwładnymi; do ich indywidualnych predyspozycji lub cech; do motywowania i wpływania na pracowników; do sytuacji posiadania władzy; do metod realizacji zadań; lub do wzorca zachowania.⁶² W usługach socjalnych pojęcie to jest także używane do oznaczenia strategicznego planowania, koordynacji pracy zespołowej i odpowiedzialność za osiągnięcie celów. Termin ten jest wyjątkowo źle rozumiany – przegląd literatury Wright'a pokazuje, że jest na zmianę opisywany jako: autorytarny, ostrożny, związany z leseferyzmem, upelnomocniający, rozwiązujący problemy, charyzmatyczny, samodzielny, instrumentalny lub jeszcze inny, w zależności, co ludzie myślą, że to może oznaczać.⁶³ Pojęcie zostało wprowadzone do użytku w celu uzasadnienia zachowań prawie każdego rodzaju, w które managerowie chcieliby się angażować. Jednocześnie nie przyczynia się zrozumienia problemów, znajomości procesu lub kompetencji administracyjnych.

Tabela 13.1 podsumowuje główne punkty z tych trzech modeli.

Tabela 13.1: Systemy władz

	Biurokraci	Specjaliści	Menedżerowie
<i>Rola</i>	Funkcjonalnie zróżnicowane zadania administracyjne	Wyspecjalizowane kompetencje	Przywództwo
<i>Motywacja</i>	Usługi publiczne	Zaangażowanie zawodowe	Zachęty
<i>Odpowiedzialności</i>	Odpowiedzialność wobec przełożonych	Standardy zawodowe	Kryteria wydajności
<i>Podjmowanie decyzji</i>	Bazujące na regułach	Uznanie	Quasi-autonomiczne

Radykalne alternatywy

Istnieją alternatywy dla tych modeli, choć są mniej ważne niż inne. Hierarchiczne modele pracy były widoczne w dziedzinie świadczenia usług socjalnych przez długi czas i nic dziwnego, że spowodowały nie tylko zmiany, lecz działania przeciwne. Gilbert i Terrell odnoszą się do roli „aktywistów”, która to oferuje alternatywne podejście do organizacji zawodowych i biurokratycznych.

Orientacja aktywistów określana także jako egalitarna, jako skrajne przeciwieństwo modelu zawodowego i biurokratycznego, odrzuca profesjonalizm i obejmuje perspektywę systemu otwartego organizacji. Nie powinno się ona opierać, ani na organizacji, ani na specjalistach. Należy zwrócić się do różnych źródeł prawowitości, mądrości i polityki. Te źródła mogą być alternatywnymi instytucjami, jak wolna klinika i współpracujące szkoły... lub mogą to być odbiorcy usług – ludzie, społeczeństwo, ubodzy.⁶⁴

⁶¹ A Lees, e Meyer, J Rafferty, 2013, From Menzies Lyth to Munro: the problem of managerialism, *British Journal of SocialWork* 43 (3) 542–558.

⁶² See P Spicker, 2012, 'Leadership': a perniciously vague concept, *International Journal of Public Sector Management* 2012 25 (1) 34–47.

⁶³ P Wright, 1996, *Managerial leadership*, London: Routledge.

⁶⁴ Gilbert and Terrell, 2002, p 150.

Chociaż nie jest to bardzo wyraźnie opracowane, jako model, wskazuje to na coś, co ma znaczenie. Kilka organizacji, szczególnie, ale nie wyłącznie w sektorze dobrowolnym, jest podejrzanych o pełnienie roli urzędników służb publicznych i widzą potencjał w tej roli do nadużywania władzy. W nurcie „radikalnej pracy społecznej”, na przykład, opracowano alternatywne wzorce postępowania, które są zarówno krytyką dotychczasowej praktyki pracowników socjalnych, jak i alternatywnym wzorcem dla praktyki.

Trudno jest wskazać wspólny wzorec pracy, ponieważ istnieje tak dużo odmian, podejść, ale jednocześnie pojawiają się pewne wspólne tendencje:

- ➔ Podejście do podejmowania decyzji jest kolektywne i podkreśla pracę w zespole. Grupa, nie pojedynczy pracownik, jest odpowiedzialna za decyzje a decyzje są wykonywane zbiorowo a nie – hierarchicznie.
- ➔ Zasada podejmowania decyzji w sposób nie-hierarchiczny nie tylko na konsultacji z poszczególnymi pracownikami, ale również dzięki relacjom między nimi istniejącymi. Istnieje duży nacisk na partycypację klientów i obronę ich potrzeb i oraz interesów.

Ponieważ podejście oparte jest na określonych zasadach, silnie wiąże się ze szlachetnym, potencjalnie moralnym, podejściem do świadczenia usług.

Odrzucenie formalnych struktur i hierarchii może obejść niektóre problemy, które wynikają z nacisku na hierarchię i wiedzę specjalistyczną, problemy takie jak odbieranie głosu w organizacji młodszymi pracownikom i odbiorcom. Jednak takie podejście ma wadę w postaci usunięcia zabezpieczeń, które pozwalają ludziom funkcjonować w środowisku pracy, mimo dzielących ich różnic, a grupy robocze mogą być trudne do utrzymania, jeśli przekonania pracowników prowadzą ich w różnych kierunkach. Charles Handy przekonuje, że tyle czasu można spędzić, negocjując funkcje i granice, które agencja może wyłączyć: „Marzenia bez systemów (i trudne decyzje) mogą stać się koszmarem, gdy koszty transakcyjne i negocjacyjne grupy przekraczają jej wyniki.”⁶⁵

Organizacja zbiorowa była niegdyś dość charakterystyczna dla grup feministycznych, odzwierciedlonych na przykład w Pomocy dla Kobiet, zaobserwowano taką praktykę również w niektórych organizacjach pracy socjalnej. W ostatnich latach jednak stało się to mniej popularne, ze względu na nacisk zewnętrznych sponsorów, oczekujących identyfikacji osób ze szczególną odpowiedzialnością finansową.

PODZIAŁ PRACY

Opisywanie usługi opieki w „systemie” oznacza, że istnieje jakiś rodzaj wzajemnych relacji między poszczególnymi częściami. Musi istnieć podział pracy pomiędzy różnymi usługami – jeśli każda usługa starała by się być kompleksową i „całościową”, spędzono by dużo czasu na duplikowaniu wysiłków i wchodzenie w kompetencje swoich partnerów. Ale nie musi być żadnych standardowych, prostych relacji między nimi. W praktyce mało prawdopodobne jest, aby sposób zorganizowania usług był racjonalny lub spójny; wiele usług dopiero

⁶⁵ C Handy, *Understanding voluntary organisations*, Harmondsworth: Penguin 1994, p.134

„dojrzewać” do pewnych zadań, często zaczynając od programu pilotażowego lub od lokalnej inicjatywy, i często pojawiają się problemy koordynacji i współpracy między poszczególnymi częściami.

Różnice między różnego rodzaju usługami są podstawowe; nie można zakładać, że sąsiedzkie biuro doradztwa, zakład leczniczy czy organizacja zabezpieczenia społecznego będą dzielić cele i metody pracy. Istnieją cztery główne różnice między różnymi typami usług: funkcjonalne, profesjonalne, oparte na kliencie i oparte na obszarze.

Rozróżnienie funkcjonalne Pierwsze i najbardziej oczywiste rozróżnienie między usługami opiera się na tym, co robią – czyli zdrowie, mieszkalnictwo, zabezpieczenie społeczne, opieka społeczna i edukacja. Zazwyczaj jest to określone, jako wyróżnienie „funkcjonalne” – oznacza to, że jest oparte na rodzaju ustalonych prac do wykonania. Działania to przeważnie dość dobre, ale granice między usługami są niewyraźne. Opieka nad dzieckiem, może być na przykład postrzegana, jako edukacja, praca społeczna lub forma opieki zdrowotnej.

Wspierane gospodarstwo domowe dla osób starszych może być usługą z zakresu wspierania mieszkalnictwa lub prywatną usługą służby społecznej. Przepisy dotyczące opieki medycznej mogą być postrzegane, jako forma zabezpieczenia społecznego, jak również jako forma opieki zdrowotnej. Przyczyny takiego „zamazania” nie są tylko techniczne; wynikają z niektórych problemów, opisanych wcześniej. Jeśli przydzielenie mieszkania jest uzasadnione ze względu na jego wpływ na zdrowie publiczne, opieka zdrowotna ze względu na jej znaczenie dla ochrony socjalnej, lub pomoc społeczna, jako forma osobistej pomocy związanej z pracą socjalną, nie istnieją wewnętrzne powody dla czego granice administracyjne miałyby zostać utrzymane. Usługodawcy z poszczególnych obszarów przyjmują czasem postawę przypominającą *silosy*, podkreślającymi odrębność swoich ról, mimo różnych podobieństw oraz interakcji między nimi. „Mentalność silosu”, często krytykowana, polega na skupieniu się organizacji na podstawowych zadaniach, aby w ich obrębie wykonywać dobrą praktykę. Tymczasem liczne istotne problemy wydają się występować na granicach między różnymi obszarami usług, w punktach w których albo nikt nie jest wyraźnie odpowiedzialny albo gdzie istnieje więcej niż jeden usługodawca.

Rozróżnienie zawodowe i branżowe Czasami podział pracy między służbami będzie się odzwierciedlać w różnych podejściach zawodowych. Zawody zaangażowane, mają różne metody pracy, język i standardy praktyki zawodowej. W mieszkalnictwie, na przykład odpowiednie zarządzanie przypadkami jest zazwyczaj interpretowane, jako proces racjonalizacji, dający priorytet osobom najbardziej potrzebującym. Praca społeczna związana jest z ryzykiem i lukami w zabezpieczeniach. W medycynie nacisk pada na fachowe orzeczenie w celu udzielenia właściwej diagnozy dla każdej osoby. Głównym problemem ma jednak charakter instytucjonalny: agencje mają różne cele i różne kryteria, według których mierzą sukces lub niepowodzenie.

Grupy klienta Niektóre usługi mogą odpowiedzieć tylko określonym grupom osób – osobom starszym, dzieciom lub osobom bezrobotnym. Specjalistyczne usługi dla osób starszych mogą polegać na tych samych czynnościach, jak usługi dla młodszych osób niepełnosprawnych; ale ponieważ mają do czynienia z różnymi grupami, może być również stosowana specjalistyczna wiedza, szczególne spojrzenie na potrzeby ludzi, a także możliwe korzyści z gromadzenia ludzi o podobnych potrzebach w grupy społeczne. Różnice między grupami

klientów nie są konieczne funkcjonalne, chociaż; mogą one też zależeć od rozróżnienia między osobami, które nie są bezpośrednio związane z funkcjami usługi lub metodami działania. Grupy mogą mieć różne polityczne priorytety, różny dostęp dla zasobów, lub różną historię rozwoju usług. Istnieje też „odrębny”, „oddzielny” segment usług, które celowo duplikują wzór innych usług w celu zaspokojenia potrzeb grup de faworyzowanych społecznie – jak na przykład społeczne mieszkania dla grup mniejszościowych. W Holandii tradycyjne „filary” usług dla społeczeństwa były oferowane z uwzględnieniem podziału na katolików, protestantów i innych.⁶⁶

Klasyfikacja, która obejmuje pod względem funkcjonalnym, opartym na kliencie i profesjonalnym podziale pracy jest rozróżnieniem między pracą ogólną i specjalistyczną. „Lekarz ogólny” jest lekarzem rodzinnym, który ma do zaoferowania kontynuację opieki medycznej w pełnym zakresie problemów zdrowotnych w społeczeństwie; „specjalista” skupia się na szczególnym typie dolegliwości lub zestawie problemów, jak „anestezjologiczne” (specjalizacja funkcjonalny) lub „leczenie osób w podeszłym wieku” (wyróżnienie, które jest oparte na kliencie, ale jest również częściowo funkcjonalne). Istnieją podobne rozróżnienia w roli pracowników socjalnych: praca wykwalifikowanych pracowników związana jest ze szczególnym klientem, a pracownik ogólny stara się ćwiczyć umiejętności, które można przenosić między różnymi typami klienta. Uogólnienie zostało skrytykowane w pracy socjalnej na podstawie podejrzenia, że pracownicy ogólni prawdopodobnie nie posiadają wszystkich umiejętności i wiedzy niezbędnej do pracy z pewnymi grupami, a ogólny trend w ostatnich latach skupił się na odłączeniu usług dla dzieci i rodzin od świadczenia opieki społecznej. Głównymi problemami tutaj są znowu kwestie podziału odpowiedzialności. Jeśli usługi główne, zajmujące się ogólnymi potrzebami pracują w obrębie różnych struktur administracyjnych, organów, różnych budżetów, lub różnych granic, to przeniesienie jednej osoby z jednej agencji do innej może mieć istotne następstwa finansowe. Przeniesienie starszej osoby z oddziału zamkniętego, co jest czasem istotne dla efektywnego wykorzystania środków medycznych, oznacza, że inna agencja będzie musiała odebrać kartę. Osoba z niepełnosprawnością intelektualną, która przestaje uczęszczać do szkoły staje się obowiązkiem innego organu w społeczeństwie. Pacjent psychiatrii, który jest zwolniony ze szpitala, będzie musiał być obsługiwany przez inną agencję.

Rozróżnienie oparte na obszarze Czwarty główny podział pracy pomiędzy usługi: usługi są odpowiedzialne za to, co dzieje się w obrębie określonego obszaru lub lokalizacji. W przeciwieństwie do rozróżnienia funkcjonalnego, zawodowego lub opartego na kliencie, różnice terytorialne nie opierają się na podstawowej różnicy celów lub zamierzeń; mogą one być w ramach tej samej usługi, obsługiwane przez urzędników o podobnych poglądach, pracujących z podobnymi celami. W pewnym sensie prawie wszystkie usługi uznają rozróżnienie pracy oparte na obszarze, bo prawie wszystkie usługi są tworzone co najmniej na poziomie krajowym; ale najczęściej w ramach usługi, podstawą usługi może być region, gmina, powiat lub mała społeczność i wszędzie tam, gdzie to się dzieje, musi istnieć pewnego rodzaju układ, by określić, kto będzie obsługiwany i gdzie. Obszar objęty usługą kształtuje odpowiedzi na dwa sposoby. Pierwszy jest taki, że niektóre funkcje są możliwe tylko z wystarczającym

⁶⁶ M Pijl, 1993, The Dutch welfare state, in R Page, J Baldock (eds) Social Policy Review 5, Kent: Social Policy Association; but see M Vink, 207, Dutch 'multiculturalism' beyond the pillarisation myth, Political Studies Review 5 (3) 337–50.

poziomem zasobów, aby przewidzieć możliwe świadczenia; wyspecjalizowane funkcje są trudne do zaprojektowania na poziomie lokalnym. Drugi jest taki, że rodzaj obszaru, który jest objęty świadczeniami – miejski lub wiejski, wąski lub rozproszony – wpływa na decyzje czy usługi powinny być scentralizowane lub zdecentralizowane, w miejscach stałych lub ruchomych. Najważniejszym argumentem za geograficzną centralizacją jest wyrównywanie standardów i zasad: Hölsch i Kraus sugerują, na przykład, że bardziej scentralizowana pomoc społeczna jest lepsza w redystrybucji niż zdecentralizowane systemy.⁶⁷ Innym uzasadnieniem dla centralizacji była ekonomika skali – większe jednostki mogą uniknąć powielania działań wspierających, takich jak zarządzanie, finanse i zaopatrywanie. Jednocześnie centralizacja ma swoje wady; często jest to odczuwalne przez zwolenników decentralizacji, że jest ona obojętna, niezrozumiała i nieefektywna. Główne argumenty za decentralizacją to odpowiedzialności w wymiarze lokalnym i reagowanie na potrzeby lokalne. Decentralizacja może być krytykowana z zamiarem faworyzowania niektórych ludzi ponad innymi (zwłaszcza lokalnych mieszkańców nad przybyszami), za nałożenie największej odpowiedzialności za wprowadzanie do obrotu tych jednostek, które mają najmniej zasobów do zaspokojenia swoich potrzeb i za rozmnożenie złożoności organizacyjnej. O ile opieka socjalna zależy od łączenia ryzyka, większe jednostki są w stanie lepiej radzić sobie z ryzykiem, które jest niezwykle, lub szczególnie drogie. Efekt zdecentralizowanych budżetów może skłonić lokalne jednostki do napięcia budżetów niechętnych przejąć wysokie koszty lub rozszerzoną odpowiedzialność. Decentralizacja zmienia charakter lokalnych debat politycznych, i może istnieć tendencja zdecentralizowanych usług w celu wzmocnienia obrazu opieki społecznej, jako „publicznego zobowiązania”.⁶⁸

W ostatnich latach na rynkach i quasi-rynkach dominowało przekonanie, że procesy przydzielenia, alokacji i dostawy mogą być zarządzane bez wyraźnej koordynacji. Zgodnie z tym podejściem rynki opierają się na wspólnych ramach sygnałów, a ludzie, którzy działają niezależnie powinni reagować wspólnie w sposób dający się przewidzieć. „Nowe publiczne zarządzanie” z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych doprowadziło do formalnych ustaleń w sprawie wspólnego podejścia i planowania, które zostało zaniechane. Pomysł, że byłoby możliwe zarządzać bez takich ustaleń okazało się w dużym stopniu iluzją, a w ostatnich latach odnowiono nacisk na koordynację, partnerstwo i „spójne myślenie”.

Jednym ze stereotypów koordynacji międzyresortowej jest opieranie się na dobrej woli i ludziach kształtujących dobre relacje pracownicze. Uogólnienie to, które powinno być traktowane z pewnym podejrzaniem. Dobre relacje można czasami wykorzystać do omięcia problemów obstrukcyjnej organizacji; jednak problemy nadal będzie istnieć. Nie wystarczy sugerować, że złe relacje osobiste mogą doprowadzić do złej obsługi-skuteczny system powinien działać niezależnie od osobistych relacji urzędników w niego zaangażowanych. I można mieć nadzieję, że gdzie struktury są skuteczne, dobre relacje również zostaną utrzymane.

⁶⁷ K Hölsch, M Kraus, 2004, Poverty alleviation and the degree of centralization in european schemes of social assistance, *Journal of European Social Policy* 14 (2) pp 143–164.

⁶⁸ R van Berkel, 2006, The decentralisation of public assistance in the Netherlands, *International Journal of Sociology and Social Policy* 26 (1/2) pp 20–31.

„Spójne myślenie” było związane w rozwoju polityki ze zjednoczeniem usług. Na poziomie zawodowym istniała rosnąca tendencja w kierunku udostępniania profesjonalnych zadań, jak rozwój wspólnych ocen (wykonywane przez osobę od ręki) w opiece społecznej.⁶⁹ Jednak to fałszywy kierunek; w strukturze zawodowej, każdy specjalista jest indywidualnie odpowiedzialny za swoje decyzje a skuteczna współpraca zależy od każdego profesjonalisty, wykonującego swoją własną rolę, nie na nich wykonujących pracę innych.⁶³⁵ Lepszą alternatywą jest wyjaśnienie obowiązków i ustalenie podziału pracy. Jedną z najbardziej skutecznych opcji do rozwiązywania indywidualnych przypadków zostało wyszkolenie pracowników, którym powierzono szczególne aspekty koordynacji – na przykład rozróżnienie pracowników kluczowych z podstawowym kontaktem, którzy pracują najściślej i najbardziej bezpośrednio z użytkownikami usługi, a koordynatorzy tych ról, którzy zbierają informacje i odnoszą je do osób, które muszą o tym wiedzieć. Udana koordynacja zależy od pracy z, a nie przeciw, podziałowi pracy.

DO DYSKUSJI

Jakie rodzaje usług opierają się na koordynacji i jakie rodzaje usług koordynacji nie potrzebują?

⁶⁹ Scottish executive, 2001, Guidance on single shared assessment of community care needs, circular CCD 8/20001; M Macadam, 2008, Frameworks of 2222integrated care for the elderly, Ontario: Canadian Policy Research Networks.

ROZDZIAŁ 3.

WARTOŚĆ ZA PIENIĄDZE

Zarządzanie zasobami

Opłacalność

Efektywność

Dystrybucyjny wpływ polityki

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI

Świadczenie usług oznacza przeważnie podział ograniczonych zasobów – ograniczonych w tym sensie, że potrzeby i wymagania zazwyczaj przekraczają możliwości oferowanych usług. Spojrzenie na potrzeby w różnych dziedzinach życia społecznego, przekonuje że państwo dobrobytu jest traktowane dobrobytu jak zbiór nieskończonych zasobów, które mogą zaspokoić każde roszczenie. Stało się to elementem retoryki niektórych liberalnych, prawicowych interpretatorów świadczeń socjalnych, że efektem dostarczania użytkownikom przedmiotów będzie nadmierna konsumpcja.⁷⁰ Nie jest to koniecznie prawdą: popyt na chirurgię klatki piersiowej nie jest nieograniczony i nie istnieją tam możliwe okoliczności, w których może być tak być. Niektóre usługi ponoszą znaczne koszty niepieniężne na rzecz konsumenta: konieczność życia w domach opieki jest czymś, czego wielu z nas chce uniknąć i dość łatwo sobie wyobrazić okoliczności, w których zapotrzebowanie na tą opiekę radykalnie spadnie. Prawda jest taka, że „potrzeby” przedstawiają nie stały zestaw warunków, które muszą być spełnione, ale zakres roszczeń; jeśli bardziej pilne wnioski są spełnione, może wpływać mniej roszczeń, mających większe znaczenie. Na tej podstawie możemy powiedzieć, że zawsze będzie niedobór finansowania usług, nawet jeśli poszczególne usługi mogą być nadmiernie świadczone względnie do innych.

Usługi mają być ograniczone, w związku z tym; muszą istnieć systemy kontroli finansowej. Wydatki publiczne okazały się trudne do opanowania w praktyce, z wielu powodów. Wydatki publiczne na jakąkolwiek usługę społeczną zależą, według twierdzenia Glennerster'a, od sześciu czynników:

- ➔ ideologii rządu
- ➔ kosztów różnych potrzeb
- ➔ struktury opodatkowania
- ➔ równowagi sił między różnymi resortami rządu
- ➔ dominującej wizji życia gospodarczego, i
- ➔ stanu gospodarki.⁷¹

⁷⁰ See e.g. A Culyer, K Wright, 1978, *Economic aspects of the health services*, Oxford: Martin Robertson.

⁷¹ H Glennerster, 1979, *The determinants of public expenditure*, in T Booth (ed) *Planning for welfare*, Oxford: Blackwell.

Do tego możemy dodać kolejny czynnik, który wydaje się mieć w praktyce ogromny wpływ – poprzednie koszty usług, jednak natychmiastowa zmiana tego jest trudna do wprowadzenia. Nakłady kapitałowe (na budynki i urządzenia) można dość łatwo szybko zmienić, dlatego mieszkalnictwo wydaje się cierpieć w czasach trudności gospodarczych; ale dochody i wydatki, z których największym komponentem są wydatki na pracę, są trudne w praktyce do zarządzania i do ograniczania. Agencje usług publicznych muszą ustalić budżet. Instytut Rachunkowości Zarządczej (Chartered Institute of Management Accountants) definiuje budżet jako wykaz ilościowy za określony okres, który może obejmować planowane przychody, koszty, aktywa, pasywa i przepływy środków pieniężnych. Budżet zapewnia koncentrację na organizacji, wspomaga koordynację działań i ułatwia kontrolę.⁷²

Główne podejścia do budżetowania obejmują:

- ➔ *Systemy Planowania Finansowego* Systemy te przewidują wydatki na podstawie przeszłych wydatków plus dodatki dla inflacji (podniesione koszty) i wzrost, lub minus proponowanych obniżek. Podejście to można scharakteryzować w następujący sposób: „każdy oddział powinien zaplanować cięcia w wysokości 5% wydatków.”
- ➔ *Licytacja* Agencje składowe lub centra kosztów oszacują swoje potrzeby i ubiegają się o przydział środków finansowych. Dane są zestawiane i dokonuje się przydziału. Ten system zastosował rząd centralny do przeprowadzenia przydziału dla władz lokalnych w mieszkalnictwie i edukacji. System prowadzi do zachęcenia do nadmiernej licytacji i często nagradza osoby ponoszące wyższe nakłady.
- ➔ *Systemy planowanego programu budżetu* (PPBS) Było to dominujące podejście rządu centralnego Wielkiej Brytanii przez prawie trzydzieści lat, ale utraciło swoją popularność. PPBS pracuje przy identyfikacji wydatków jeśli chodzi o cele programu (np. „usługi dla starszych ludzi, „zamiast „zespołów obszarowych”) i planowanie zmian w finansowaniu na przestrzeni lat, za pomocą kołyszącego programu.
- ➔ *Budżetowanie od zera* Jest podejście „racjonalne”, wymagające od planujących rozpocząć od podstaw i wypracować metodę, jak zaspokoić potrzeby.

Trudności w kontrolowaniu wydatków w sektorze publicznym doprowadziły niektórych krytyków, nie w sposób naturalny, do zaproponowania, że może więcej kontroli uda się osiągnąć, lokując zadania opieki społecznej w sektorze prywatnym. Powinno być to prawdą, że jeśli państwo zawarło umowę na usługę, z niezależnym operatorem, będzie wiedziało dokładnie, ile ta usługa będzie kosztować. Nie zawsze tak jest, gdy zobowiązuje się podjąć samą operację. Jednak nie jest prawdą, że sektor prywatny ma z natury lepsze systemy kontroli finansowej: prywatne firmy, takie, jak sektor publiczny, również mają trudności z dokonywaniem ocen jego kosztów, a w sektorze prywatnym istnieje wielu operatorów, którzy zarabiają swoje pieniądze przez przeglądanie błędnych obliczeń innych i odpowiednio kupna lub sprzedaży. Szczególne problemy pojawiają się, gdy jest szybki, nieprzewidywalny obrót lub zmiany okoliczności – tego rodzaju problem, z którym wiele usług społecznych ma stale do czynienia.

⁷² Cited J Williams, A Carroll, 1998, Budgeting and budgetary control, in J Wilson, Financial management for the public services, Open University Press, p 62.

Zarządzanie finansami publicznymi różni się od sektora prywatnego na kilka sposobów:

- ➔ Sektor publiczny działa by ustalić budżety a sektor prywatny, często tego nie robi. W zasadzie, jeśli przedsiębiorstwo sektora prywatnego robi to lepiej, będzie większe zapotrzebowanie na usługi i więcej dochodów. Sektor publiczny, natomiast, ogólnie musi pracować na dochód, który jest przydzielony. Ranade wskazuje, że ustalony budżet prowadzić do niektórych nieodpowiednich bodźców. Usługi, które zajmują się większą ilością potrzeb zwiększenia ich koszty, ale nie ich dochody; usługi, które wykonują dobrze przyciągną więcej pracy, ale nie więcej nagród; odpowiednio gorsze usługi jednak nie są za to karane.⁷³
- ➔ Sektor prywatny jest w stanie prowadzić straty czy zyski do przodu od jednego okresu obrachunkowego do następnego. Sektor publiczny, natomiast musi wydać, dokładnie to, na co ma przyzwolenie. Jeśli wyda zbyt wiele, kontrola centralna może przynieść negatywne konsekwencje; jeśli wyda zbyt mało, to ryzykuje redukcję posiadanego budżetu w przyszłości. Najczęściej oznacza to, że na koniec roku finansowego pieniądze będą prawdopodobnie wydane tak, aby nie zostały utracone.
- ➔ Wydatki publiczne często są planowane i organizowane z wyprzedzeniem, podczas, gdy wydatki prywatne zazwyczaj mogą być traktowane, jako zaangażowane w sposób ciągły. Sektor prywatny może skończyć ze zobowiązaniami w taki sposób, w jaki, z powodów politycznych, sektor publiczny zazwyczaj nie może postąpić (choć są wyjątki: Izrael doświadczył „uderzenia” przez władze lokalne, które zlikwidowały lokalne usługi, gdy skończyły się pieniądze, a w 2013 r. rząd federalny USA został zawieszony, gdy jego budżet nie został zatwierdzony). To wszystko pociąga za sobą dużo większe ograniczenie elastyczności w opinii publicznej niż w sektorze prywatnym.
- ➔ Sektor prywatny jest w stanie równoważyć swoje księgi rachunkowe w inny sposób niż poprzez kontrolę wydatków; zwykle istnieje możliwość uzupełnienia dochodów poprzez dywersyfikację działalności, brania kredytów, dostosowania płatności na rzecz właścicieli i w przypadku gdy jest to konieczne, zakończenie działalności przynoszącej straty. Opcje w sektorze publicznym są znacznie bardziej ograniczone i żadna z tych możliwości nie może być dopuszczona.
- ➔ W sektorze publicznym oszczędność i unikanie marnowania mogą być traktowane jako cnoty. Przedsiębiorstwa prywatne równoważą kwestie krótkoterminowej rentowności za pomocą szeregu innych okoliczności⁷⁴ – na przykład ich praktyki są tworzone, aby przyciągnąć i zatrzymać pracowników, aby stworzyć otoczenie zachwycające klientów i budzące zaufanie oraz inne działania temu podobne. Istnieje od dawna tradycja usług w sektorze publicznym, które pozbawione ducha kreatywności, tendencja ta ukształtowała się pod wpływem publicznego protestu i zarzutów o zbyt ekstrawaganckie wydatki publiczne.

Budżetowanie jest nie tylko mechanizmem administracyjnym: określa ograniczenia, w ramach których usługi mają działać. Jeśli budżety ustalone są przed ustaleniem priorytetów w ramach usługi, zazwyczaj wnika z tego fakt, że względy finansowe i gospodarcze

⁷³ W Ranade, 1994, *A future for the NHS?*, London: Longmans, pp 56–57.

⁷⁴ see A Griffiths, SWall, 2007, *Applied economics*, Harlow: Pearson education, ch 3.

są pierwszymi do rozważenia w procesie politycznego ustanowienia celów polityki społecznej. Powodem jest to, że priorytety społeczne muszą wtedy zostać uzgodnione w ramach ograniczeń ekonomicznych priorytetów. Możliwe jest podjęcie gospodarczych priorytetów, prosząc o większą sumę pieniędzy w celu podjęcia szczególnego celu, lecz rzadkością jest rząd, który jest na to przygotowany – jak na przykład postąpił brazylijski rząd w rekonstruowaniu Brasílii – drugorzędnie potraktował koszty i śmiało reformował dalej stolicę. Jeśli pieniądze się znajdują, to zazwyczaj pochodzą z kredytu, podatków lub innych działań rządu. Tam są oczywiście inne możliwości – rządy mogą, na przykład, prowadzić komercyjne przedsiębiorstwa w celu podniesienia wpływów – ale one są rzadziej realizowane. Skutecznie planowanie budżetu ogranicza potencjalne wydatki na działania danej usługi i priorytety muszą zostać uzgodnione w ramach budżetu całkowitego.

OPŁACALNOŚĆ

Istnieją trzy główne sposoby rozumienia kosztów. Pierwszy, to podejście na „zdrowy rozsądek”, aby spojrzeć na koszty, jako na „średnią” – czyli wartość średnią dla każdego elementu, uzyskaną przez dodanie sumy wszystkich kosztów i dzielenie jej przez liczbę elementów. Jeśli działalność doradcza kosztuje rocznie £150,000, to zajmuje się 3000 zapytaniami (około 60/tydzień), średni koszt na każde zapytanie wynosi około £50. Także w przypadku oszacowania kosztu programu Ścieżki do Pracy (program DWP, pomagający w powrocie na rynek pracy osobom z długoterminową chorobą), Krajowy Urząd Kontroli pisze:

Szacujemy, że *Ścieżki* jako całość, łącznie z wydaniem *Nowego Ładu* dla osób niepełnosprawnych w obszarach *Jobcentre Plus Ścieżek*, kosztują £451 za rozpoczęcie programu lub £2,942 za pracę pozyskaną dla wnioskodawcy, począwszy od *Ścieżek* aż do końca marca 2009.⁷⁵

Jest to punkt wyjścia dla wielu podstawowych ocen. Podejście to jest bardzo proste, ale trafia bezpośrednio do sedna problemu.

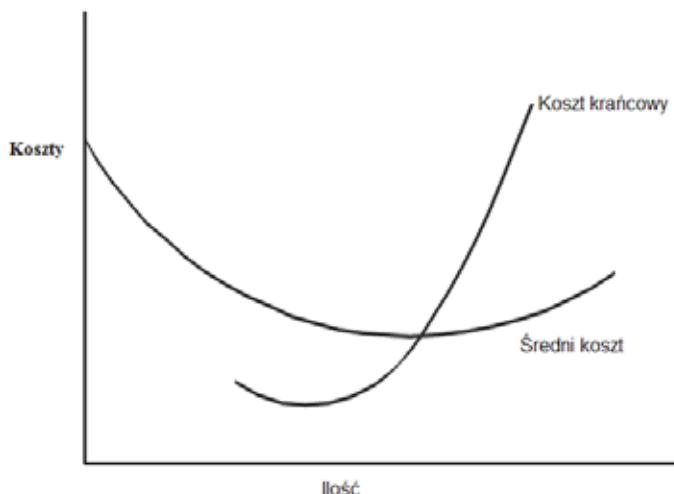
Drugie podejście to przegląd kosztów marginalnych – koszt dodania kolejnych elementów. Jeśli agencja posiada zapasowy potencjał, zajmowanie się dodatkowym poradnictwem obniży średni koszt. Ponieważ wiele z jego kosztów jest już rozdysponowanych, na przykład na wynagrodzenia i dostosowanie, istnieje możliwość wykonywania dodatkowej pracy, za dodatkowe bardzo małe pieniądze. Ze względów praktycznych wiele decyzji, które miały zmienić kierunek działania organizacji (niż samo istnienie organizacji), stanowiło koszty marginalne, ale są one tak samo ważne, jak koszty średnie.

Wyidealizowana funkcja produkcji została przedstawiona na rysunku 3.1. Wraz ze wzrostem produkcji, średnie koszty wydają się powoli spadać, a następnie zaczynają rosnąć. Koszty marginalne wydają się być poniżej średnich kosztów produkcji, gdy produkcja jest ograniczona. Wzrastają jednak one gwałtownie, gdy przeszkody zostają pokonane.

⁷⁵ National Audit Office, 2010, Support to incapacity benefit claimants through Pathways to Work, London: NAO.

Trzeci rodzaj kosztów związany jest z ekonomicznym terminem „koszt okazjonalny”. Nie oznacza on wydatków niespójnych z przeznaczeniem. Taka pozycja jest dość trudna do szacowania i analizowania w przypadku podejmowania się różnorodnych programów.

Rys. 3.1: Średnie i krańcowe koszty



Opłacalność (cost effectiveness) jest centralnym pomiarem dotyczącym sposobu wykorzystywania kosztów. Polityka jest skuteczna, jeśli spełnia swoje cele. Jest opłacalna, jeżeli spełnia swoje cele za najniższą możliwą cenę. Krajowe Biuro Audytu (NAO) utożsamia „trwałą wartość za pieniądze” z „optymalnym wykorzystaniem zasobów w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów.”⁷⁶

Nie oznacza to tego samego, co stwierdzenie, że coś jest tanie, ponieważ taniość często może zostać osiągnięta przez kompromis pomiędzy celami. Istnieje ryzyko, że kiedy ludzie są niepewni, co do planów i zamierzeń, może to zostać zredukowane niewiele więcej niż do nacisku na redukcję kosztów. Istnieje również ryzyko, że koszty agencji są wszystkimi które się analizuje, podczas gdy istnieją inne rodzaje kosztów: często jest możliwe oszczędzanie wydatków na usługi społeczne, poprzez skłonienie klientów by dojechali do miejsca usługi, jednak koszty drogi do klienta (oraz wpływu na skuteczność usług) również muszą zostać rozważone. Co więcej, jak sugerują powyższe uwagi, to co jest liczone jako „koszt” nie jest proste. Koszty mogą obejmować średnie koszty, marginalne koszty lub koszty utraconych możliwości. Pogląd NAO dodaje kolejny wymiar, którym jest „trwałość”- kwestia dotycząca nie faktu, czy polityka jest przyjazna dla środowiska, ale pytania, czy wartość może być utrzymywana przez dłuższy okres. Wówczas problem opłacalności można poddać dyskusji. Nacisk na opłacalność ma ogromny wpływ na charakter i procedury usług publicznych. Opłacalność nie jest równoważna z ekonomią, ale usługi nie są opłacalne, jeśli wydawane jest więcej, niż jest to konieczne. Fenomen ten jest zazwyczaj nazywany „marnowaniem”, a eliminacja marnotrawstwa wydatków – w połączeniu z potrzebą rozliczenia każdej części operacji – jest częścią DNA usług publicznych. (Zostało to wspomniane w rozdziale 2, jako jeden

⁷⁶ National Audit Office, 2011, The Efficiency and Reform Group's role in improving public sector value for money, London: The Stationery Office, HC 887, p 4.

z trzech zestawów wartości określonych przez Hood'a ⁷⁷ i już zaznaczałem, może to wejść w konflikt z innymi wartościami – usługi publiczne mogą domagać się cięcia marnowania nawet, jeśli brak elastyczności czasami oznacza, że koszty netto będą wyższe). Usługi publiczne mogą na przykład cieszyć się akceptacją oszczędności oferty, zamiast uzyskiwać usługi, które oceniają, jako bezpieczniejsze i lepiej przeprowadzone. (Dotyczy to również tworzenia powiernictwa non-profit; powiernicy mają obowiązek powierniczy uzyskania najlepszych wartości). Firmy sektora prywatnego mogą sobie pozwolić na „poluzowanie” budżetu, co pozwala na zmiany okoliczności, tak długo, jak mogą one przynosić zysk; zaś usługi publiczne nie mogą. Naleganie, na przykład, że należy w pełni obsadzić łóżka szpitalne⁷⁸ prowadzi do ciągłych problemów – braku elastyczności, „wąskich gardeł” i „blokowania łóżek” (kiedy usługi nie odpowiadają na nowe potrzeby bo wszystkie łóżka są pełne).

Mówiąc, że polityka jest opłacalna, nie ocenia się w pierwszej kolejności, czy było warto ją stworzyć; mówi się, że cele zostały osiągnięte przy minimalnych kosztach. Częściej oszczędność jest oceniana w sensie porównania. Jeśli dwie metody dają takie same wyniki – lub przynajmniej, jeśli nie ma dużego wyboru poza nimi – tańszą metodą jest ta, którą się wybiera. Jest to podstawą analizy oszczędności (cost-effectiveness analysis), zwaną też CeA. CeA działa poprzez porównanie względnych kosztów i skuteczność metod alternatywnych. CeA jest szeroko stosowana w służbie zdrowotnej, ale teraz jest bardziej powszechna w specjalistycznej postaci: koszt każdego „roku życia skorygowanego jego jakością”, lub QALY. QALY jest jednym z standardowych środków stosowane przez NICE, (angielski i walijski) Narodowy Instytut Zdrowia i Klinicznej Doskonałości, w jego ocenie względnych wartości różnych zabiegów zdrowotnych (patrz pole 3.1). WHO – Światowa Organizacja Zdrowia zaczęła również stosować pokrewną miarę – DALY lub lata życia w niepełnosprawności z osiągniętym przystosowaniem społecznym.

Ramka 3.1: QALYs

W gospodarce i państwie dobrobytu preferencje są wyrażane głównie poprzez kompromisów – ludzie chcieli by więcej, ale zwykle biorą mniej o jedną rzecz, aby oddać więcej innej osobie. Istnieją na pewno kompromisy, których dokonują politycy, przyznając się do nich lub nie. Oni mogą powiedzieć, że wartość życia nie ma ceny; może i rzeczywiście tak myślą, zwłaszcza, jeśli chodzi o ich własne życie; ale gdy przychodzi czas konkretnych działań, istnieją praktyczne ograniczenia, ile są gotowi poświęcić dla ratowania czyjegoś życia. QALY oznacza „lata życia na podwyższonym standardzie”. Pojęcie umożliwia ocenę różnych form leczenia w odniesieniu, czy leczenie jest skuteczne czy nie. QALY opiera się na dwóch wpływach. Pierwszym z nich jest czas życia osoby po leczeniu. Drugi to „dostosowanie”; zdrowe lata życia, aktywne życie jest częściej pożądane po ponad roku od czasu największych problemów zdrowotnych. Zatem, gdy rok dobrego zdrowia oblicza się na 1, rok obaw, umiarkowanego bólu i dyskomfortu może obliczyć się na 0.22, i rok przykucia do łóżka w skrajnym bólu oblicza się na -0.43.⁷⁹ (znak minus jest kontrowersyjny, ponieważ sugeruje, że ostatnie z tych stanów są gorsze niż bycie

⁷⁷ C Hood, 1991, A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1) 3–19.

⁷⁸ T Dalrymple, 2000, It's not the flu that ails our NHS, *New Statesman* 17th January.

⁷⁹ www.medicine.ox.ac.uk/bandolier/painres/download/whatis/QALY.pdf

martwym). Obliczenia oznaczają, że problemy z dłuższym czasem są bardziej ważne niż poważne problemy i że dzieci wydają się bardziej liczyć dla ludzi innych niż starzy. Metoda może sugerować, że środki pomocy ludziom, którzy są śmiertelnie chorzy obliczane są na mniej niż środki, które utrzymują ludzi przy życiu.

NICE – Narodowy Instytut Zdrowia i Klinicznej Doskonałości Wielkiej Brytanii, stosuje wskaźnik QALY, by ocenić skuteczność odpowiednich zabiegów zdrowotnych. Jest możliwe, by wypracować, za każde leczenie, koszt na QALY. Jest to forma analizy opłacalności (CEA), ale także zostało to opisane, jako „analiza kosztów efektywności”. Istnieją dwa główne powody dlaczego się to przeprowadza – ustalenie, które środki generują najwyższe wartości za pieniądze w leczeniu oraz porównywanie wyników różnych leczeń w różnych warunkach w sposób, który sprawia, że możliwe jest określenie priorytetów. W NHS istnieje niejawni limit, ile z usługi będzie przeznaczony na ograniczone korzyści – oceniono, że w 2002 r., było to około £ 30,000 dla każdego QALY zdobytego dzięki interwencji medycznej, choć liczba jest prawdopodobnie wyższa w przypadku opieki nad nieuleczalnie chorymi. W 2012 roku sugerowano, że wytyczne – co było jeszcze około £30,000, pomimo inflacji – mogą być zmniejszone do £13,000.⁸⁰ Główna liczba jest nieco myląca, ponieważ była to zawsze kwestia tego, gdzie jedno leczenie oferowało lepszy koszt QALY niż inny w przypadku tej samej choroby, co byłoby rozwiązaniem korzystnym. Liczba £13,000 jednak odzwierciedla rzeczywiste koszty leczenia szeregu stanów, w tym raka, układu krążenia, układu oddechowego oraz problemów żołądkowo-jelitowych, i wydaje się wyższa niż poprzednia.

Uzasadnienie dlaczego środki te są wykorzystywane, jest proste – ktoś, gdzieś ma podjąć decyzję, nawet jeśli decyzja może wydawać się nieprzyjemna, gdy jest ona oglądana na chłodno. Alan Williams, jeden z czołowych zwolenników QALY, twierdzi: „Natura czuje wstręt do próżni. Ci ludzie muszą podejmować decyzje i będą je podejmować. Z ich decyzji, świadomie lub nieświadomie, wówczas pojawia się wzorzec aktywności.”⁸¹

Główne problemy w ocenie opłacalności pochodzą z decyzji o kosztach krańcowych – koszt robienia czegoś więcej. To prowadzi nas do kwestii związanych z „efektywnością”.

EFEKTYWNOŚĆ

Efektywność jest często mylona z opłacalnością. Raport Sir Peter’a Gershona *Zwolnienie zasobów na linię frontu*⁸² stosuje termin „efektywność” w odniesieniu do zakresu oszczędności i wzrostu wydajności. Definicje zawierają

1. „zmniejszoną liczbę wkładów przy utrzymaniu tego samego poziomu świadczenia usług”;
2. „niższe ceny... zasobów”...

⁸⁰ AWilliams, inATowse, C Pritchard, N Devlin (eds) 2002, Cost-effectiveness thresholds, London: King’s Fund, p 40.

⁸¹ AWilliams, inATowse, C Pritchard, N Devlin (eds) 2002, Cost-effectiveness thresholds, London: King’s Fund, p 40.

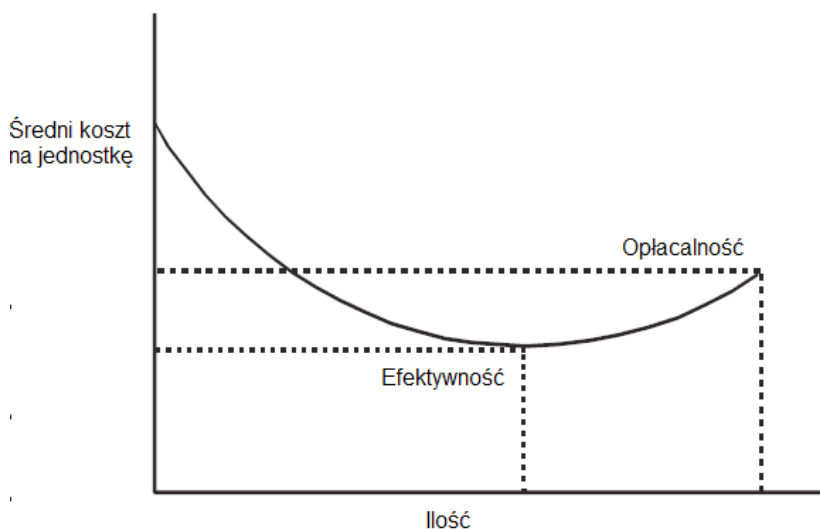
⁸² P Gershon, 2004, Releasing resources to the front line: independent review of public sector efficiency, London: HM Treasury.

3. „dodatkową wydajność...”
4. „ulepszone wskaźniki produkcji kosztów i wydajności na jednostkę nakładu”, i
5. „zmianę równowagi między różnymi wydajnościami”⁸³

Większość z nich to przykłady opłacalności, a nie efektywności. Proces jest opłacalny, jeżeli spełnia swoje cele za najniższą możliwą cenę. Jest skuteczny, jeśli produkuje towary lub usługi po możliwie najniższych kosztach jednostkowych, a to nie to samo. Pierwsza i druga definicja Gershona dotyczy cięcia kosztów, „ekonomia” lub „minimalizacja kosztów”. Ekonomia i oszczędności są częścią praktyki wymaganej od organizacji publicznych; mogą one być częścią efektywności i opłacalności, ale nie są one wystarczające, aby je zagwarantować. Trzecia definicja dotyczy poprawy realizacji celów, co prawdopodobnie posiada wyższą skuteczność – choć zapewne, mogło by to być przykładem robienia czegoś więcej niż robienia czegoś lepiej. Dwie ostatnie definicje odnoszą się do wydajności.

Różnice efektywności i opłacalności jest najłatwiej wytłumaczyć wykresem. Rys. 14.2 pokazuje funkcje modelu produkcji.

Rys.3.2: Skuteczność i opłacalność



Efektywność jest zmaksymalizowana w dolnej części krzywej. Natomiast najbardziej opłacalne podejście zależy od tego, jaki cel usługa ma osiągnąć. Jeśli to ma dotyczyć całej populacji – jak straży pożarnej, usług pocztowych lub dostępu do opieki medycznej – ilości, które mają być dostarczone będą ustalone, nawet jeśli kosztuje to więcej niż dotarcie do każdego człowieka. Opłacalność ogólnych usług publicznych zwykle znajduje się gdzieś w kierunku krawędzi po prawej stronie krzywej, gdzie średnie koszty są wyższe, ale cele osiągnięte są w maksymalnym stopniu. (obliczenie opłacalności może być trochę bardziej niejasne, niż

⁸³ Gershon, pp 6–7.

wykres sugeruje. Ponieważ liczba osób podlegających usługom wzrasta, wzrastają koszty. Usługa może również musi przyjąć stanowisko dotyczące maksymalnych kosztów dopuszczalnych jest i dla wskaźnika jest prawdopodobne – ograniczyć to, co jest zrobione – gdy koszty zbliżania się do tego poziomu.)

Efektywność poprawia się, gdy stosunek kosztów do wydajności jest lepszy. Cele „opłacalności” NHS przeznaczone są do cięcia kosztów jednostkowych leczenia każdego pacjenta. Cele opłacalności opierają się na referencyjnych kosztach zakresu działalności szpitala NHS. Koszty jednostkowe są identyfikowane poprzez całkowitą liczbę kosztów i podzieloną przez liczbę leczonych przypadków.

Dawson i Jacobs wyjaśniają: „Jedynym sposobem, aby osiągnąć „przyrost wydajności” jest zwiększenie liczby pacjentów leczonych na funt z budżetu.”⁸⁴ Polityka, by znacznie obniżyć średnie koszty potrzebowałaby bardziej radykalnej reorganizacji systemu zarządzania – decyzje, na przykład, dotyczące procesów biznesowych (np. odbiór i filtrowanie), sortowanie (wybór istotnych spraw), przydział (np. redukcja czasu personelu, spędzonego na każdy przypadek) lub alokacja zasobów (przeгляд załogi personelu). Istnieje tutaj połączenie redukcji kosztów, wzrostu wydajności i redukcja usługi. Celem sortowania jest, na przykład, zmniejszenie reakcji na przypadki, gdzie usługi mniej prawdopodobnie stanowią różnicę. Takie podejście zastosowano w NHS, na przykład we wstępnym sortowaniu spraw podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie kontaktu telefonicznego. NHS jednak nie może opowiadać się za leczeniem wyłącznie mniej problematycznych pacjentów i ignorować te bardziej problematyczne przypadki, nawet jeśli to jest bardziej efektywne.

Perspektywa ograniczenia usług jest główną częścią, która odróżnia efektywność od opłacalności. Jednostkowe koszty zależą od tego, jak drogie jest postępowanie z każdym przypadkiem. Osiąganie każdego celu może być nieskuteczne, ponieważ niektóre zadania są droższe i trudniejsze niż inne, a koszty mogą wzrosnąć, gdy agencje wysilają się, aby osiągnąć cele. Ponieważ dążenie do zysku tworzy zachętę dla efektywności, prywatne usługi mogą funkcjonować od tych publicznych.

- ➔ *Niekorzystna selekcja* Firmy sektora prywatnego mają wybór, czy świadczyć usługi konkretnemu klientowi czy nie. Jeśli niektórzy klienci są bardziej kosztowni w świadczeniu im usług, sensownym jest nie poświęcać im zasobów. Ten wybór – niekorzystna selekcja – zwiększy efektywność produkcji. Zatem prywatne przedsiębiorstwa mogą, na przykład, odmówić świadczyć usługi ludziom w obszarach oddalonych i wiejskich; wiele domów opieki jest niechętnych do brania pod swoje skrzydła osoby z problemami z mobilnością.
- ➔ *„Spijanie pianki” i „parking”* – W ten sam sposób dostawcy sektora prywatnego mogą wybrać adresatów, którzy prawdopodobnie generują najlepsze zwroty. Zamówienie na usługi publiczne, zamierzające dotrzeć do każdego, może podlegać tzw. strategii spijania pianki” – wyborze świadczenia tym, którzy będą najlepiej odpowiadać – lub „strategia parking”, gdzie usługi są zminimalizowane lub nie świadczone w ogóle.

⁸⁴ D Dawson, R Jacobs, 2003, Do we have a redundant set of cost-efficiency targets in the NHS?, *Public Money and Management* 23 (1) p 71.

➔ *Radzenie sobie ze sprzecznościami* – Niektóre duże firmy sektora prywatnego minimalizują koszty nakładów zamiast optymalizować wyniki, w oczekiwaniu, że przetwarzanie wystarczającej liczby zleceń przyniesie zadowalające zwroty. Na przykład użyteczność firmy może wydawać się sporna w stosunku do dłużników, ale to dlatego, że działania są kosztowne, złożone lub nawet kwestionowane; mogą sobie pozwolić na utratę kilku działań. Program pracy w Wielkiej Brytanii, który wprowadzał osoby bezrobotne na rynek pracy, został zaprojektowany do zapłaty prywatnych dostawców usług poprzez wyniki. Istniały początkowo obawy, że będzie zachętą dla strategii *spijania pianki* oraz strategii *parking*, ale zachowanie prywatnych dostawców usług ujawniły inny wzór. Komisja parlamentarna, która monitorowała program zgłosiła komentarz, że „dostawcy zbyt często grali czystą „grę liczb”, „losowo” zmuszając osoby poszukujące pracy do wolnych stanowisk pracy w nadziei, że „kilku się zatrzyma”⁸⁵. Jeśli to prawda, dostawcy nie wybierają starannie osób do aktywizowania i tych do pominięcia, a wręcz odwrotnie; obniżyli oni poziom usług, biorąc zamiast tego pod uwagę ogólne wyniki. (Strategia ta może już być nieaktualna; wyniki były słabe, i potencjalni pracodawcy narzekają to, że ich czas jest marnowany.)

W teorii ekonomii efektywność produkcyjna jest jednym z rezultatów konkurencji i próby wprowadzenia czynników handlowych, marketingowa i konkurencja do sektora publicznego, dotyczą ogólnie wspierania w tym sensie efektywności. Natomiast z perspektywy sektora publicznego osiągnięcie wydajności produkcyjnej wymaga poświęceń celów usługi. Usługi publiczne są często oskarżane o bycie mniej skutecznymi niż prywatne usługi. To prawdopodobnie prawda. Często istnieje zależność między efektywnością a opłacalnością. Kiedy tak się dzieje, usługi publiczne powinny wybrać najlepszy sposób, aby sprostać ich celom, nie naruszając ich. Usługi publiczne mają być opłacalne. Nie mają one być efektywne. (Istnieje kolejne zastosowanie terminu „efektywność” w ekonomii, czyli „efektywność alokacyjna”. Efektywność alokacyjna występuje wtedy, gdy równowaga produkcji odpowiada zapotrzebowaniu.

Popyt w ekonomii jest przede wszystkim rozumiany pod względem indywidualnych preferencji, wyrażony poprzez mechanizmy rynku. Jednak w zaopatrzeniu sektora publicznego „popyt” jest głównie wyrażany na inne sposoby – poprzez ocenę potrzeby, dokonanie wyboru i upelnomocnienie użytkownika – a interpretacja popytu silnie podlega społecznym i politycznym celom i wartościom. Z tego powodu koncepcja „efektywność alokacyjna” jest rzadko używana w tym kontekście.

Ramka 3.2: Analiza kosztów i korzyści

Standardowe sposoby określenia stosowności polityki to ustalenie, czy oferuje ona wystarczające korzyści przewyższające koszty. Podstawową technikę nazywa się analizą kosztów i korzyści, lub CBA. CBA wymaga uwzględnienia wszystkich kosztów i wszystkich korzyści.

To podejście łączy się z różnymi problemami. Duża część literatury odnosi się do kwestii technicznych. Problemy techniczne obejmują:

➔ Określenie rodzaju kosztów (jak uwzględniono wcześniej).

⁸⁵ House of Commons Work and Pensions Committee, 2013, *Can the Work Programme work for all user groups?*, London: The Stationery Office, HC162, para 71.

- ➔ Określenie, co buduje korzyść (na tej samej zasadzie).
- ➔ Dopuszczenie inflacji, lub zmiany wartości pieniądza.
- ➔ Dyskontowanie przyszłości. Im dalej są korzyści, tym bardziej stają się niepewne. Wiele projektów inwestycyjnych jest zbudowanych na trzydzieści lat życia lub dłużej; jest to konwencjonalne stopniowo zniżyć przyszłe wartości, zabierając część kosztów. Zielona Księga Brytyjskiego Ministerstwa Skarbu zaleca zniżkę w wysokości 3,5% rocznie. W tym tempie, £1000 teraz będzie warte w ciągu dziesięciu lat £709.⁸⁶
- ➔ Wycena wartości niematerialnych i prawnych, jak czas osoby, lub wartość życia. Czas jest istotnym elementem przy ustalaniu korzyści projektów w zakresie transportu. Życie ludzkie musi być cenione, ponieważ ludzie mogą być zginąć w dużych projektach budowlanych. Zmodyfikowana wersja CBA planuje równowagę w analizie, określa koszty i korzyści w kolumnach, pozostawiając wartości niematerialne i prawne nieilościowe.

Istnieją również dwie ważne kwestie dotyczące zasad. Pierwszy problem dotyczy rozpoznań: ci, którzy płacą nie są koniecznie tymi, którzy korzystają. Analiza typu CBA zakłada pod kątem technicznym, że zwycięzcy mogą przynosić korzyści przegranym (kryterium, efektywności Kaldora-Hicksa⁸⁷); ale to nie równoznaczne z faktem, że rzeczywiście tak zrobią. Druga sprawa dotyczy wykorzystania pieniędzy jako podstawy wyceny. Wartości pieniężne są przyjmowane jako dane, ale wartości pieniężne mogą odzwierciedlać wątpliwe standardy. W ujęciu kasowym dom, który ma wartość £300.000 jest warty sześć razy grupę pięciu mieszkań wartości £50.000. Oznacza to, że jeżeli istnieje możliwość wyboru między położeniem drogi przez teren domu £300.000 zajętego przez jedno gospodarstwo domowe lub bloku z mieszkaniami o niskich cenach zajmowanych przez pięć gospodarstw domowych, to właśnie mieszkania zostaną zburzone. Centralną trudnością użycia metody CBA w sposób bardziej ogólny, jest to, że ma niewiele do powiedzenia na temat dystrybucyjnych następstw polityki, i kwestie podziału mają fundamentalne znaczenie dla polityki społecznej.

CBA i jego odmiany tej analizy uzyskują obszerny zasięg w literaturze. Częściowo dlatego, że jest to przydatna ilustracja ogólnych zasad, lecz także dlatego, że jest to jedna z niewielu stosowanych metod, które ekonomia dała światu a ekonomiści przyczynili się do tego w znacznym stopniu dużo. W Wielkiej Brytanii pewne problemy, jak budowle drogowe, udzielały się w procesie, a CBA jest dość rutynowe w dużych projektach budowlanych. Natomiast w odniesieniu do większej części polityki społecznej, CBA jest rzadko stosowany w nieupiększonej postaci. Główne zastosowania technik przybierają formę analizy opłacalności (CEA), o której była mowa wcześniej. Ponieważ cele są podane, CEA koncentruje się głównie na kosztach, a kompromis pomiędzy kosztami i wynikami są wyraźnie określone. Ponieważ efektywność jest zdefiniowana przez cele polityczne, możliwe jest w CEA zignorować niektóre

⁸⁶ H M Treasury, n.d., The Green Book, www.hm-treasury.gov.uk/media/785/27/Green_Book_03.pdf, p.26

⁸⁷ RLayard, 1972, Cost-benefit analysis, Harmondsworth: Penguin education.

z wartości niematerialnych, które są takie same dla każdej z konkurencyjnych metod. Gdy aplikacja rozciągnie się poza te granice, metoda analizy CBA zmierza postawić więcej pytań niż udzielać odpowiedzi.

DYSTRYBUCYJNY WPŁYW POLITYKI

Jednym z najbardziej podstawowych badań w celu określenia, czy polityka używa dobrze swoich zasobów to pytanie, czy to jest dobrze ukierunkowane – czy ze świadczeniami do tych ludzi, do których zamierała dotrzeć. Podstawowe pojęcia stosowane w analizie redystrybucji zostały opisane w rozdziale 3, oraz niektóre z niejasności procesu – rozumienie, na przykład, czy dystrybucja jest pozioma lub pionowa, czy powinna być postrzegana statycznie lub dynamicznie – również zostały wprowadzone w tym punkcie. Pytania tego rodzaju są dalekie od znalezienia odpowiedzi. Jednym z problemów jest to, że takie same efekty redystrybucyjne można interpretować na różne sposoby.

Skutki redystrybucji w całym cyklu życia mogą być takie, że pozioma redystrybucja okazuje się mieć nieoczekiwane skutki pionowe. Płatności na emerytury wydają się być pionową redystrybucją, ale jeśli projekt jest solidarny to ich wpływ na redystrybucję między lepiej i gorzej sytuowanymi w społeczeństwie może być ograniczony. Możliwa jest też sytuacja odwrotna – płatności dla starszych dzieci w szkole wydają się być regresywne, bo często jest to górny punkt zarobków dla rodzin, ale jeśli problem jest postrzegany z perspektywy całego cyklu życia, takie płatności mogą wydawać się stosunkowo neutralne.⁸⁸ Ilustruje to ważne zasady: sposób, w jaki myśli się o problemie może dotyczyć nie tylko kryteriów, według jakich wyniki będą oceniane, ale również może dotyczyć osądu, jakie te wyniki są. Drugi problem to wiedza, gdzie zacząć. Wiele analiz rozpoczyna się od wynagrodzenia, jak gdyby stanowiło ono pewnego rodzaju naturalną kolejność, a dopiero potem patrzy się na sposób, w który początkowe wynagrodzenie zostało zmienione przez podatki, świadczenia i usługi. Ale wiele początkowych wynagrodzeń jest tam tylko ze względu na usługi publiczne – jest to rzeczywiste zarówno dla ludzi, którzy są bezpośrednio zatrudnieni, jak policjant, nauczyciel lub pielęgniarka oraz dla innych, którzy są zatrudnieni pośrednio, jak przedsiębiorstwa, realizujące zamówienia dla sektora publicznego. OECD przechowuje liczby, dotyczące „zatrudnienia w administracji publicznej oraz publicznych korporacjach” w stosunku do zatrudnionych; w krajach skandynawskich dane te plasują się pomiędzy 20% i 30% wszystkich zatrudnień.⁸⁹ Gdyby nie było tam rządu, wstępna dystrybucja mogła wyglądać zupełnie inaczej – ale gdzie nie ma rządu?

Po trzecie, redystrybucyjne skutki są trudne do zmierzenia. Jest tak częściowo dlatego, że nie zawsze jasne, gdzie świadczenia konkretnych usług kończą – kto czerpie korzyści z służby kuratorskiej? – i częściowo dlatego, że niektóre świadczenia nie są oparte na pokwitowaniu, ale na możliwości pokwitowania. Tam, gdzie istnieje Krajowa Służba Zdrowia, ludzie otrzymują świadczenia – z zakresu ochrony zdrowia – za które ludzie z innych krajów muszą płacić,

⁸⁸ J Falkingham, J Hills, C Lessof, 1993, William Beveridge versus Robin Hood: social security and redistribution over the life cycle, London: LSe/ Suntory-Toyota Centre for economics and Related Disciplines.

⁸⁹ OECD, 2011, Employment in general government and public corporations, <http://statlinks.oecdcode.org/422011011P1G067.XLS>

i otrzymywali by ten pakiet nawet, jeśli faktycznie nie korzystali by z danych usług. Le Grand, w dyskusji o redystrybucji i równości, wskazuje na kilka różnych środków:

- ➔ wydatki publiczne – czy ludzie mają różne kwoty pieniędzy z kwot przeznaczanych na nich
- ➔ końcowy dochód – czy ilość pieniędzy wydanych ma równoważny wpływ na odbiorców
- ➔ użytek – czy ludzie są w stanie korzystać z usługi w równoważnym stopniu
- ➔ koszt – czy ludzie ponoszą równoważne koszty w wyniku swoich problemów
- ➔ wynik – czy ludzie kończą na równoważnej pozycji.⁹⁰

W literaturze przedmiotu nie brakuje badań na temat dystrybucji opieki zdrowotnej i zasobów, w których różne założenia dotyczące odpowiednich środków prowadzą do bardzo rozmaitych wniosków na temat wpływu usług zdrowotnych. Czwartym problemem polega na tym, że analiza redystrybucji ma coś wspólnego z innymi ocenami wyników: by zrozumieć skutki polityki, należy wziąć pod uwagę nie tylko to, co polityka wydaje się osiągać, ale co raczej mogłoby być rzeczywistością. Jeśli służby zdrowia wydają się nie mieć żadnego wpływu na nierówności, to nie oznacza to, że nie powiodło się im – istnieje możliwość, że nierówności te rozszerzyłyby się bez działania tych służb.

Tabela 3.1: Dystrybucyjne skutki usług lokalnych

zdecydowanie lepiej sytuowany	umiarkowanie lepiej sytuowany	neutralny lub niejednoznaczny	umiarkowanie na rzecz ubogich	zdecydowanie na rzecz ubogich
szkolnictwo wyższe edukacja 16–19 kształcenie dorosłych użytkowanie samochodu i drogi	wysypisko odpadów, parkingi markety, biblioteki, muzea, sport, pływanie, sztuka, rozrywka	<i>neutralne:</i> szkoły średnie choroby psychiczne plące zabaw usługi środowiskowe <i>niejednoznaczne:</i> przedszkola szkolnych posiłków kariera organizacje młodzieżowe transport specjalny porady dla konsumentów	opieka społeczna dla ludzi starszych: dzień opieki posiłki domowej opieki usługi dla osób niepełnosprawnych autobusy ośrodki edukacja podstawowa, dalsza edukacja kształcenie specjalne regeneracja wspólnoty	mieszkania socjalne doradztwo mieszkaniowe prawa socjalne usługi społeczne dla dzieci

Tabela 3.1 pochodzi z pracy Glen Bramley, weryfikującej konsekwencje podziału wydatków samorządów lokalnych w Wielkiej Brytanii.⁹¹ Praca Bramley jest dwuznaczna: Jeśli jest możliwe przypisać wpływy dystrybucji na poszczególne usługi, to powinno być również możliwe z reguły nakierować zasoby poprzez wybór usług, które są lepiej służyć osobom o niższych dochodach. Pomysł kierowania został omówiony wcześniej, w kontekście nacisku polityki publicznej. Jeśli polityka publiczna ma za zadanie redystrybucję zasobów lub kierowanie

⁹⁰ J Le Grand, 1982, *The strategy of equality*, London: Allen and Unwin, pp 14–15. 658See e.g. P Townsend, N Davidson, M Whitehead, 1988, *Inequalities in health*, Penguin; Department of Health, 1998, *Independent inquiry into inequalities in health*, London: TSO; M Bartley, 2004, *Health inequality*, Brighton: Polity.

⁹¹ GBramley, GSmart, 1993, *Whobenefitsfromlocalservices?*, LSe/STICeRD; G Bramley, 1998, *Where does public spending go?*, London: Department of the environment.

środków do określonej grupy, wtedy wpływ dystrybucyjny może być jednym z kryteriów, według których usługi są rozpowszechniane. Nawet jeśli to nie jest jednym z głównych celów, świadomość, że polityka publiczna ponosi dystrybucyjne konsekwencje podziału, może rozsądnie być brane pod uwagę przy jej rozwoju.

Istnieje pułapka, której należy tu unikać. W szczególnym kontekście, biorąc pod uwagę dystrybucyjny wpływ usług kierowanie jest sprawiedliwe, jeżeli prowadzi ono zasoby dla ludzi, którzy powinni je otrzymać, a nie do tych, którzy nie powinni. Jest to efektywne, jeśli przynosi największe świadczenia dla grupy docelowej po najniższych możliwych kosztach, tracąc tak mało, jak to możliwe. Argumenty selektywności opierają się na przekonaniu, że wyłączenie osób, które nie powinny otrzymywać świadczenia jest sposobem na bardziej efektywne świadczenie usług. Problem z tą pozycją polega na tym, że proces wykluczenia można spowodować więcej problemów i generować więcej kosztów, niż rozwiązywać je. Selektywność porusza niektóre dobrze znane problemy: tworzenie barier w dostępie do tych, którzy powinny być w zasięgu, koszty i złożoność zarządzania badaniami administracyjnymi i trudności w identyfikacji i w utrzymaniu granic. Trzy inne problemy mogą zmniejszyć efektywność kierowania:

- ➔ *nośność*. Ludzie otrzymują usługi lub świadczenia, które nie poprawiają istotnie ich warunków.
- ➔ *nadmiary*. Ludzie w stale otrzymują pomoc, po tym, jak otrzymywanie jej przestało mieć istotne znaczenie.
- ➔ *brak możliwości dotarcia do grupy docelowej*. Wpływ barier dostępu lub niskiego zainteresowania oznacza, że polityka nie dotyka ludzi, którym miała pomóc.

Efektywność – czy polityka osiąga swoje cele – jest zagrożona głównie przez trzeci problem, to znaczy słaby zasięg. Mimo, że pierwsze dwa problemy mają wpływ na efektywność (ile kosztuje polityka i ile jest marnowane), nie oznaczają one jednak, że polityka zawodzi. Trzeci problem do tego prowadzi.

DO DISKUSJI

Kiedy jest dopuszczalne, w interesie efektywności, ominąć niektóre potrzeby?

ROZDZIAŁ 4.

ŚWIADCZENIA USŁUG

Tworzenie dobrobytu

Priorytety

Racjonowanie

Proceduralna równość i bezstronność

Zarządzanie popytem na usługi

Świadczenie usług

TWORZENIE DOBROBYTU

Proces świadczenia usług publicznych jest czasami określany, jako „produkcja” dobrostanu. „Produkcja” jest pojęciem ogólnym, obejmującym usługi różnego rodzaju: usługi socjalne nie muszą być zaangażowane w jeden rodzaj działalności. Niektóre z usług, z którymi związana jest polityka społeczna, jak opieka społeczna i mieszkalna, dotyczą dystrybucji dóbr materialnych; oznacza to, że „produkcja” zdecydowanie jest utożsamiana z towarami, pod warunkiem, że są to pieniądze i mieszkania. Inne, w szczególności prace społeczne i edukacja, są świadczone, jako usługi prywatne, które wymagają wyznaczenia osoby, która wykonuje funkcję. „Produkcję” mierzy się głównie pod względem liczby uczestników (często w edukacji, poprzez liczebność dzieci w klasie). Usługi medyczne są w dużej mierze prywatne, ale mają znaczący materialny element. Produkcja w sektorze usług społecznych, jednak nie jest taka sama, jak produkcja w przedsiębiorstwach – lub przynajmniej, nie jak coś w rodzaju przedsiębiorstw, które często opisywane są w podręcznikach zarządzania i ekonomii. W wielu warunkach świadczenia socjalne zazwyczaj oferują raczej usługi – jak kontynuacja opieki zdrowotnej, bezpieczeństwo społeczeństwa, opieka społeczna – niż towary. Są to procesy, a nie transakcje. Oznacza to, jak twierdzi Stephen Osborne, że relacja jest zupełnie inna niż ta w tradycyjnie rozumianej produkcji. Użytkownik usługi jest częścią procesu: usługi nie mogą być świadczone lub „konsumowane”- usługa nie może być „produkowana”- jeżeli użytkownik usługi nie istnieje. Interakcja między dostawcą i odbiorcą usługi jest częścią procesu świadczenia usług.⁹²

Nawet w dziedzinie usług, sektor publiczny i sektor komercyjny podchodzą inaczej do problemu. Przedsiębiorstwa handlowe oferują „klientom” towary lub usługi. Klienci, w handlowym otoczeniu, budują warunkowe umowne relacje z firmą. Relacje są umowne, ponieważ opierają się na dobrowolnej umowie i wymianie; są warunkowe, ponieważ każda ze stron może się wycofać. Relacja między usługami publicznymi i użytkownikami usług jest zupełnie inna. Usługi publiczne nie są przeznaczone do zaspokojenia popytu gospodarczego;

⁹² S Osborne, Z Radnor, G Nasi, 2013, A new theory for public service management?, American Review of Public Administration 43 (2) pp 135–58.

są przeznaczone na cele publiczne – czyli, ze względów politycznych. Związek między producentami i konsumentami nie opiera się na wymianie zasobów; usługi są zazwyczaj redystrybucyjne. Nie są one również zawsze oparte na wyborze. Dostawcy muszą dostarczyć; mogą zostać zabezpieczeni przed wycofaniem, gdyż mają statutowe obowiązki, a ich użytkownicy mają prawa. Niektórzy użytkownicy usług mogą kierować się koniecznością wykorzystania świadczeń lub opieki społecznej; niektórzy są zmuszeni przez prawo. Nawet jeśli użytkownicy serwisu są w stanie zrezygnować z świadczenia opieki zdrowotnej i edukacji, nadal będą oni objęci prawem do nich w przypadku nieprzewidzianych okoliczności. A ludzie nie mogą się wycofać z przepisów policyjnych, oświetlenia dróg i ulic, sądów lub służb ochrony dzieci.

PRIORYTETY

Priorytety wskazują pewien stopień preferencji lub pierwszeństwa; coś jest „priorytetem”, gdy wzbudza uwagę nad innymi kwestiami. Kiedy ludzie mówią o „priorytetach”, to może to oznaczać kilka rzeczy.

- ➔ To może oznaczać po prostu, że coś jest ważne – mówienie, że coś jest „nie stanowi priorytetu” zazwyczaj oznacza, że nie ma bardzo dużego znaczenia.
- ➔ Może się on odnosić do względnej wartości: ustawienie priorytetu często działa przez dołączanie różnych wag do różnych opcji i odpowiednio przydzielania zasobów.
- ➔ Może się on odnosić do nadrzędności – niektóre kwestie powodują silniejsze roszczenia niż inne. Jeśli mieszkanie jest przydzielone, osoba z najwyższym priorytetem dostaje dom pierwszy, osoby z drugim najwyższym priorytetem dostaje drugie i tak dalej. Jeśli ludzie bezdomni mają najwyższy priorytet, nikt nie zostaje ulokowany dopóki przypadki bezdomności nie zostaną omówione. (nie tak to działa w służbie zdrowia -mówienie, że ludzie z rakiem mają pierwszeństwo przed osobami z problemami układu oddechowego oznacza, że ludzie z rakiem, powinni pojawić się szybciej, a nie oznacza to, że ludzie z problemami układu oddechowego nie są brani pod uwagę).
- ➔ Może się to także odnosić do porządku obrad – nadrzędność, jeśli chodzi o czas, a nie o znaczenie. Jeśli czyszczenie musi zostać wykonane zanim zabieg będzie możliwy, czyszczenie przeprowadza się pierwsze.
- ➔ Priorytetem może być specjalny status, jak wyodrębniony budżet do zajmowania się kwestią niepełnosprawności.⁹³

Niejasności w deflowaniu pojęcia „priorytety” oznaczają, że trudno się dowiedzieć, kiedy ludzie mówią o swoich priorytetach, co zamierzają – jak ostatecznie będą rozstrzygać roszczenia konkurencyjne. Zasadniczym przesłaniem jest to, że gdy priorytety są rozważane, istnieją roszczenia konkurencyjne, rywalizujące o uwagę, i nie jest to oczywiste, jak będą rozpatrywane. „Roszczenie” w tym sensie może odnosić się do wszelkiego rodzaju żądań do zasobów z dowolnego źródła – w tym twórców polityki, administratorów, jak również konsumentów; roszczenia

⁹³ P Spicker, 2009, What is a priority?, Journal of Health Services Research and Policy 14 (2) 112–6.

różnią się siłą i treścią, ale muszą być ustalone, jako część procesu alokacji zasobów. Główne determinanty siły roszczenia to prawomocność i wsparcie: wsparcie, ponieważ roszczenie musi zostać negocjowane w kontekście politycznym, prawomocność, ponieważ roszczenie ma być przyjęte w ramach procesu decyzyjnego. Ustalanie priorytetów jest procesem politycznym, następnie: na ogół wiąże się z negocjacjami i kompromisem pomiędzy różnymi interesami. Argumenty o „potrzebie” trzeba rozumieć częściowo, jako formę języka-rozszczenia; konflikty między różnym pojmowaniem „potrzeby” powodują często konflikty między różnymi roszczeniami, zamiast spory o znaczeniu tego słowa.⁹⁴ Roszczenie „potrzeby” może być skuteczne częścią roszczenia o zasoby, jednak potrzeby są nie koniecznie wyłącznym, a nawet głównym elementem roszczenia: na niektóre potrzeby nie ma odpowiedzi, podczas gdy inne, które wydają się stosunkowo niewielkie mogą być brane pod uwagę.

„Potrzeby” muszą być rozumiane w odniesieniu do zasobów, które są dostępne. Badania Gilbert’a Smith’a w pracy socjalnej sprawiły, że komentował on w następujący sposób: Termin „potrzeba”, używany przez profesjonalistów do spraw opieki, jest nie tylko pojedynczą koncepcją, ale raczej zbiorem powiązanych ze sobą pojęć i założeń na temat tego, co należy traktować jako właściwy przedmiot aktywności pracy społecznej. Warto spojrzeć na ten zbiór pomysłów pod względem zawodowej „ideologii” na temat pojęcia „potrzeba”.⁹⁵

W pracy socjalnej problemy emocjonalne (niematerialne) są często postrzegane, jako bardziej ważne niż problemy materialne, a ocena „ryzyka” – dynamika sytuacji – jest prawdopodobnie ważniejsza niż natychmiastowe „przedstawienie” problemów. Natomiast w przypadku przydziału mieszkań socjalnych potrzeby, które są definiowane i wymierne, są traktowane, jako bardziej uzasadnione niż pozostałe. W tej sytuacji potrzeby istniejące potrzeby są traktowane, jako ważniejsze niż potrzeby potencjalne. Warunki mieszkaniowe, nad którymi urzędnicy muszą pracować – ograniczona podaż domów, konieczność wypełnienia wolnych miejsc pracy i problemy równoważenia nacisków, pochodzących z różnych źródeł – zapewniają ramy, w których wyraża się popyt na usługi.⁹⁶

Priorytety są ustalane nie tylko w sposób jawny, ponieważ (jak to się dzieje w przypadku ustalania budżetu) proces administracyjny może sam w sobie mieć wpływ na określanie priorytetów. W praktyce, ustanowione priorytety są uwarunkowane przez inne wymogi administracyjne, jak potrzeba, aby upewnić się, że domy zostaną zajęte szybko, lub wymóg zbierania informacji przed działaniem – ponieważ nie można łatwo wyeksmitować ludzi po alokacji, kryteria alokacji muszą być w pierwszej kolejności całkowicie zaspokojone. Istotna uwaga została poczyniona przez Rein. Nie zawsze jest tak, że koncepcje i idee określają sposób, w którym działa usługa; to jest tak samo prawdopodobne, jak fakt, że normy w polityce są kształtowane przez struktury administracyjne i warunki, na których działa usługa.⁹⁷

⁹⁴ P Spicker, 1993, Needs as claims, Social Policy and Administration vol 27 no 1, pp 7–17.

⁹⁵ G Smith, 1980, Social need, London: RKP p 112

⁹⁶ P Spicker, 1987, Concepts of need in housing allocation, Policy & Politics 15 (1) pp 17–27.

⁹⁷ M Rein, 1983, From policy to practice, London: Macmillan.

RACJONOWANIE

Aby ludzie otrzymywali usługi, muszą one być dostarczane; odbiorcy muszą uzyskać do nich dostęp; ich kwalifikowalność do otrzymania usług musi być określona; a świadczenie usług musi być dopasowane do wymagań. Może być to przekształcone, z ekonomicznego punktu widzenia, jako problem połączenia świadczenia usług z popytem. Problem równoważenia podaży i popytu poza mechanizmem rynku jest procesem „racjonowania”. Gdzie dostarczenie usług jest ograniczone – co jest zawsze prawdopodobne – pewnego rodzaju procedura racjonowania jest nieunikniona; zawsze istnieje ryzyko pozostawienia kogoś bez usługi, lub ludzie, którzy otrzymają usługę, otrzymają jej mniej. Proces racjonowania ogranicza świadczenie usług.

Rysunek 15.1 przedstawia główne procesy. Procedury racjonowania są złożone; kilka nich, takie jak opóźnienia lub odstraszenia, potencjalnie mają wiele efektów, zmieniają zachowania zarówno dostawców i użytkowników usług. Scrivens oferuje użyteczne ramy w celu omówienia kwestii. Sugeruje ona, że racjonowanie może odbywać się poprzez ograniczenie dostaw lub zahamowanie popytu. W tym rozdziale mam zamiar skupić się na kwestii dostaw; kwestie popytu omawiane są w następnym rozdziale, a także inne zagadnienia odnoszące się do użytkowników. W opcji „ograniczenie dostaw”, Scrivens identyfikuje dwie główne formy ograniczenia: racjonowanie restrykcyjne lub rozpraszające. Usługi są ograniczone, gdy ludzie są blokowani w ich odbieraniu. Można to zrobić przez zaprzeczenie – zasady restrykcyjnego dostępu i kwalifikacji; opóźnienia; i filtrowania poprzez odchylenie i odniesienie. Racjonowanie rozpraszające pociąga za sobą pewnego rodzaju redukcje w usłudze, poprzez dostępność, ograniczenie jakości, lub ograniczenie czasu trwania, w którym usługa jest oferowana⁹⁸.

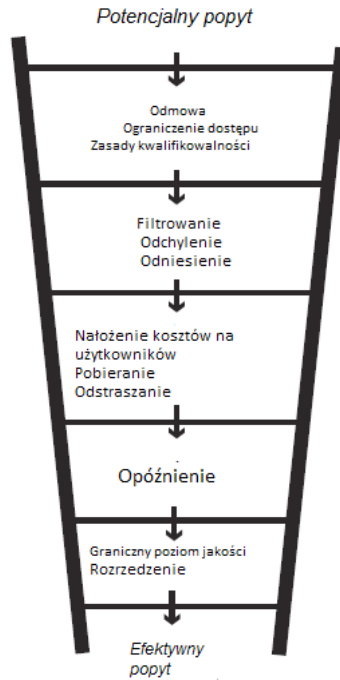
Odmowa: ograniczanie dostępu Odmawianie dostępu jest specyficznym sposobem ograniczenia świadczenia usług, ale są przypadki, gdy to się jednak dzieje: szpitalne oddziały pozostawały zamknięte, gdy brakowało pieniędzy, aby je otworzyć, służby publiczne zwalniają pracowników, gdy brakuje pieniędzy na ich opłacenie. Znacznie częściej spotyka się sytuację, gdzie istnieje pewnego rodzaju selektywne odmowa – niektórzy ludzie są dopuszczani, a inni nie. Teoretycznie można dokonać tego w sposób losowy. Odbywa się loteria, która pozwoli niektórym ludziom uzyskać dostęp, podczas gdy inni są wykluczeni. To nie jest bardzo często praktykowane, ale istnieje kilka przykładów: Elster, który zebrał wiele niezwykłych ilustracji alokacji różnych procedur, podaje przykłady przyznania wiz i doboru żołnierzy do projektu⁹⁹. Znam również przykłady z obszaru mieszkalnictwa socjalnego, jak i ofert pracy, gdzie przydzielane były metodami loteryjnymi. Może to jednak tworzyć dziwne efekty przydziału środków, ponieważ oznacza to, że niektórzy ludzie dostaną losowo szansę kosztem innych. W Holandii uczniowie, którzy kwalifikują się do rozpoczęcia edukacji merytorycznej są wybierani przez ważoną loterię, która daje szansę uczniom z wyższymi stopniami, ale jednocześnie pozwala na przyjęcie studentów z niższymi stopniami¹⁰⁰. Oznacza to, że niektórzy są wyłączeni, którzy mogli by zdać egzaminy, podczas gdy uwzględniani są też ci, których egzamin kończy się niepowodzeniem.

⁹⁸ E Scrivens, 1980, Towards a theory of rationing, in R Leaper (ed) Health wealth and housing, Oxford: Blackwell.

⁹⁹ J Elster, 1992, Local justice, Cambridge: Cambridge University Press, pp 59, 30.

¹⁰⁰ O Ten Cate, 2007, Medical education in the Netherlands, Medical Teacher 29 752–757.

Rysunek 4.1: procesy przydzielania



Uprawnienia kwalifikowalności Selekcja w punkcie rozpoczęcia oznacza wykorzystanie uprawnień kwalifikowalności: ludzie, którzy spełniają wymogi kwalifikacyjne są dopuszczani, a inni już nie. Kryteria, które są wykorzystywane do przyjmowania lub wykluczania są bardzo zmienne. Wydaje się dość oczywiste, że usługi świadczone osobom niepełnosprawnym powinny zależeć od nich samych, opieka dla dzieci powinna być dla dzieci, a emerytury powinny być przeznaczone dla osób starszych. Ale istnieją problemy w definicji i w testach kwalifikowalności; nie jest to tak jasne, jak to, że opieka medyczna powinna ograniczać się do ludzi chorych lub że świadczenia mające pomóc ubogim powinny zostać przekazane wyłącznie tym, którzy są ewidentnie ubodzy, ponieważ również reguła może wykluczyć tych, dla których usługa jest przeznaczona.

Jednak kryteria kwalifikowalności nie dotyczą jedynie kierowania usług; odgrywają także ważną rolę w zarządzaniu roszczeniami. Nawet, jeśli usługi skierowane do osób niepełnosprawnych ruchowo powinny być wykorzystywane wyłącznie przez osoby niepełnosprawne, istnieje zbyt wiele osób niepełnosprawnych, wnoszących roszczenia. Możliwe jest ograniczenie usług do konkretnego poziomu niepełnosprawności: kilka państw ma systemy, które odnoszą się do miary procentowej niepełnosprawności, na przykład „80% niepełnosprawności”. Mogło by to być decydujące by ograniczyć zasięg do poszczególnych rodzajów niepełnosprawności: przepisy świadczeń dotyczących mobilności w Wielkiej Brytanii kiedyś ograniczały się do osób z niepełnosprawnością, wynikającą z przyczyn organicznych, co wykluczyło wiele wad rozwojowych. Alternatywnie, mogą

być stosowane inne rodzaje przepisów: ograniczenia usług dla osób z fizyczną niepełnosprawnością dla osób poniżej 65 roku życia w sposób niby przypadkowy wyklucza większość osób niepełnosprawnych, a to oznacza znaczną oszczędność w ramach potencjalnych kosztów usługi.

Stosowane są czasem kryteria, które mają bezpośrednio niewiele do czynienia z przedmiotem świadczonej usługi. Elster ponownie przedstawia wiele przykładów: takie kwestie, jak wiek, rasa, religia, płeć, stan rodzinny i orientacja seksualna pełniły często rolę kryterium przyjęcia lub odrzucenia¹⁰¹. Bezpośrednia dyskryminacja ze względu na płeć pojawia się znacznie rzadziej – w Unii Europejskiej narusza to Prawo Wspólnotowe – ale także na to istnieje wiele przykładów. Elster podkreśla do domniemania, że matki powinny mieć opiekę nad dziećmi w przypadku rozwodu i być zwolnione ze służby wojskowej. Stan rodzinny może być kryterium przydziału: W Indiach rodziny wielodzietne są karane w odniesieniu do przydziału mieszkań, podczas gdy Izrael daje takim rodzinom pierwszeństwo¹⁰².

Warto zauważyć, że formalne stosowanie kryteriów kwalifikowalności nie jest jedynym sposobem ograniczania dostępu. Jeśli niektóre testy muszą zostać przeprowadzone zanim osoby będą uznane za kwalifikowalne, jednym ze sposobów ograniczania dostępu może być ograniczenie dostępu do samego testu. W czasach masowych rozrachunków w Anglii i Walii pracownicy publicznego zdrowia publicznego zazwyczaj mieli ograniczenia w liczbie domów, które można zadeklarować, jako nienadające się do użytku, ponieważ klasyfikacja obejmowała zobowiązanie do przyszłych działań. W Cleveland procedura dochodzenia dotyczącego seksualnego wykorzystywania dzieci, spowodowała pęd skierowań do lekarzy, gdy profesjonalści zdali sobie sprawę, że byli tam dwaj konsultanci gotowi do wystawienia diagnozy. Dyrektor służb społecznych prosił lekarzy, którzy diagnozowali nadużycia seksualne, aby spowolnili szybkość rozpoznania, ponieważ jego oddział nie był w stanie poradzić sobie z problemami wystarczająco szybko. Lekarze odmówili na podstawie tego, że ich zadaniem było dostarczanie najlepszych informacji odnośnie przyszłego leczenia, a kierowanie priorytetami dla ochrony dziecka należało do usług socjalnych; zostali oni skrytykowani za swoje postępowanie w dochodzeniu¹⁰³.

Filtrowanie Odniesienie i odchylenie są systemami, służącymi do separacji ludzi, którzy kierują potrzeby od innych, bez faktycznego odmawiania im usługi. Lekarze ogólni na przykład, kierują przypadki do specjalistów; recepcjonistki kierują sprawy z urzędu pracy socjalnej, wysyłając je gdzie indziej, jak do opieki społecznej. Badania osób, zmuszające ich do poddania się profesjonalnej ocenie przed otrzymaniem specjalnego leczenia, lub wskazujące im, że inny rodzaj usługi może być bardziej odpowiedni dla ich okoliczności (np. doradztwo w sprawie praw pomocy socjalnej zamiast pracy w opiece społecznej) może być postrzegane, jako forma udostępniania kwalifikowalności; są to sposoby ochrony wyższych poziomów usług od nieadekwatnego popytu. W tym samym czasie usługi, które filtrują, wykonują funkcję same w sobie cenne. W lecznictwie lekarze ogólni monitorują zdrowie ludzi oraz doradzają im w tych kwestiach. Badanie oferuje ludziom istotne zapewnienie, jak również dostęp

¹⁰¹ Elster, 1992, pp 76ff.

¹⁰² Elster, 1992, pp 78; 98–99.

¹⁰³ Cm 412, 1988, Report of the inquiry into child abuse in Cleveland 1987, London: HMSO.

do usługi, gdy te są konieczne. Dostarczenie informacji ludziom z perspektywy odniesienia, umożliwia im otrzymać odpowiednie usługi.

Opóźnienie Opóźnienie dostawy usługi – co powoduje, że ludzie muszą czekać – jest jednym z najbardziej powszechnych form przydzielania usług. Właśnie tak się dzieje, jeśli inne decyzje o przydzielaniu są uchylane. Gdy usługa jest wykonywana w pełnej wydajności, miejsce na kolejne przypadki będzie dopiero wtedy dostępne, gdy pewne inne przypadki działania ustają i tworzona jest przestrzeń; oznacza to, że ktoś będzie musiał czekać.

Najprostsza forma struktury czekania to kolejka – kto pierwszy przychodzi, ten pierwszy zostaje obsłużony. To jest dość zrozumiałe i często uznawane w przypadku usług mieszkaniowych i służby zdrowia za „sprawiedliwe”. Ale ani usługi mieszkalne ani zdrowotne właściwie nie potrafią utrzymać ścisłej zasady alokacji zgodnie z porządkiem według daty. Problem polega na tym, że niektórzy ludzie mają większą i bardziej pilne potrzeby, niż inni. W wyniku tego najkorzystniejszy byłby system priorytetów. Ludzie, stosujący ten system mogą być postrzegani, jako „przeskakujący kolejkę” – oskarżenie często nakierowane jest zarówno na ludzi bezdomnych, jak i prywatnych pacjentów – ale prawda jest taka, że to nie jest „kolejka”. Różnica między tymi dwoma położeniami jest taka, że ludzi bezdomnych uwzględnia się w ramach systemu priorytetów według pewnych reguł, a prywatni pacjenci unikają tego systemu – dlatego pierwszy z nich jest sprawiedliwy, a drugi nie.

Nacisk na porządek zgodnie z datą może mieć sam w sobie istotne skutki alokacyjne. W badaniach dotyczących przydziału mieszkań Clapham i Kintrea stwierdzili, że wpływ dawania pierwszeństwa w systemie alokacji ludziom według tego, jak długo czekają, był znaczny w stosunku do zmiany perspektywy zmiany miejsca zamieszkania dla osób w prawdziwej potrzebie. Ludzi, którzy byli w mniejszej potrzebie na liście oczekiwania, mieli na ogół wyższe dochody, jak również znajdowali się w lepszych warunkach; byli bardziej „zdolni” do czekania. Ludzie w gorszych warunkach byli również ubożsi i byli w mniejszym stopniu zdolni do czekania. Możliwość czekania była kluczowa dla jakości mieszkań, które były oferowane; osoby będące w mniejszej potrzebie byli w stanie odmówić, podczas gdy ludzie w większej potrzebie – nie. Efekt był taki, że ludzie, których priorytetem nie była szybkość uzyskania lokum, otrzymali lepsze mieszkania, a ci których priorytetem były ich potrzeby zmiany mieszkania, otrzymali gorsze mieszkania¹⁰⁴.

Rozrzedzenie Inny główny sposób, hamujący dostawę jest rozcieńczenie usług. Oznacza to, że oferowane jest mniej z usług, w sensie jakości lub czasu trwania. Rozrzedzenie jakości oznacza, że ludzie otrzymują mniej – na przykład, czas z mniej wykwalifikowanymi pracownikami, mniej pieniędzy, mniej kontroli i badań, mniej osobistej uwagi lub szybsze zakończenie służby.

Rozrzedzenie jest mniej powszechne niż inne formy racjonowania. Jedną z przyczyn jest to, że specjaliści są niechętni, by stosować tę praktykę świadomie; oferowanie ludziom standardy, które są celowo niższe jest sprzeczne z etyką zawodową i jeśli istnieje alternatywa w postaci kogoś wykluczenia kogoś z obrębu usług w celu utrzymania standardów na rzecz innych, to właśnie takie rozwiązanie wydaje się być preferowane. Należy zauważyć, że istnieją również, czynniki zniechęcające dla profesjonalistów, którzy chcą, aby rozrzedzić oferowane usługi; lekarze, którzy

¹⁰⁴ D Clapham, K Kintrea, 1986, Rationing, choice and constraint, Journal of Social Policy 15 (1) pp 51–68.

oferują większej ilości ludzi szybki wywiad, zapewne muszą pracować ciężiej, niż ci, którzy nie spieszą się z mniejszą liczbą pacjentów. Po drugie, niektóre usługi nie łatwo rozcieńczyć. Jest to zwykle trudne w przypadku oferowania operacji lub zmiany mieszkania.

Ramka 4.1: Przydzielanie mieszkań socjalnych

Alokacje mieszkań są z reguły przeznaczone do określenia, kto powinien mieć pierwszeństwo do własności mieszkania socjalnego, jak również kiedy własność staje się osiągalna. Ludzie zgłaszają się na listy lub rejestry po mieszkania, ich warunki są rejestrowane i są oceniane w kolejności pierwszeństwa. Ponieważ ludzie nie mogą dzielić przydzielonych własności, nie istnieją równe priorytety; zawsze musi być jakiś sposób oceny jednej osoby wyżej nad drugą. W większości dokumentów stworzonych przez organizacje spółdzielcze, przydziały są przedstawiane w jednym z czterech rodzajów polityki:

- ➔ schematy „punktów”, które dają pierwszeństwo zgodnie z określonymi priorytetami;
- ➔ schemat „porządku według dat”, gdzie decyzja podejmowana jest na podstawie zasady „kto pierwszy, ten lepszy”;
- ➔ schemat „wartości”, gdzie przypadki traktowane są „na podstawie ich wartości”; i
- ➔ schemat „grupy”, gdzie szereg kategorii jest rozpatrywany zgodnie z różnymi zasadami. Klasyfikacja ta jest bardzo myląca. Istnieje właściwie pięć kolejnych etapów w procesie alokacji.¹⁰⁵

Dostęp do wykazu mieszkań Potencjalni lokatorzy muszą dokonać identyfikacji tożsamości i muszą zostać przyjęci na listę przed tym, jak ich wnioski zostaną rozpatrzone.

1. *Określenie kategorii osób składających wnioski* Osoby, które złożyły wniosek o relokację są umieszczani w kategoriach, głównie według lokalizacji i wielkości dostępnej nieruchomości. Ludzie, którzy chcą 4-pokojowe domy nie są uznawani za konkurencję dla osób pojedynczych, poszukujących mieszkania. Większość socjalnych właścicieli mieszkań prowadzi szereg różnych list.
2. *Identyfikacja grup priorytetowych* Niektóre kategorie ludzi mają specjalny status i są traktowane inaczej niż pozostali na liście – na przykład, ludzie bezdomni, osoby o specjalnych potrzebach medycznych lub rezydenci. Każdy schemat jest „schematem grupowym” do pewnego stopnia.
3. *Ocena priorytetów w ramach grupy* Jeśli grupy są ustalone, należy ustalić, która osoba ma największy priorytet. Najczęściej odbywa się przez schemat „porządku według dat”, „wartości” lub „schematu punktów”. Kolejność według dat została wspomniana, by pokazać poważne wady – ludzie, którzy są w stanie długo czekać, to przeważnie osoby, będące w mniejszej potrzebie – a ogólna tendencja wykazuje, że zaczyna się unikać poczucia „kolejki”.

¹⁰⁵ P Spicker, 1988, *Allocationspolicy: a housing information brief*, London: Institute of Housing.

4. *Dopasowanie wnioskodawców do dostępnych dóbr* Nawet jeśli konkretny przypadek wydaje się mieć pierwszeństwo, proces dopasowania poszczególnych osób do poszczególnych dóbr powszechnie wdraża pewne dalsze zagadnienia. Zagadnieniami najczęściej brany pod uwagę są wybory i preferencje wnioskodawców i potrzeba równoważenia zarządzania innymi zagadnieniami.

Wzór przydzielenia mieszkania rozwinął się by obchodzić się z szeregiem praktycznych ograniczeń. Wspomniałam już wcześniej, np. rozmiar i położenie nieruchomości. Ale istnieje wiele innych ograniczeń, które mogą być tak samo ważne.

- ➔ *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi.* Przydziały są bardziej środkami do znalezienia lokatorów do istniejących nieruchomości niż sposobem znalezienia nieruchomości dla ludzi. Wczesne badania dotyczące alokacji wykazały, że bez względu na to, co stanowiły zasady alokacji, ludzie, którzy prawdopodobnie mogli zostać umieszczeni w mieszkaniach to osoby, których gospodarstwa domowe miały odpowiedni rozmiar, czyli domy dwu- lub trzypokojowe: osoby, które czekały najdłużej to ludzie, którzy chcieli mniejsze lub większe nieruchomości¹⁰⁶. Większość budownictwa socjalnego w Wielkiej Brytanii jest dobre pod względem konstrukcyjnym, lecz niektóre dostępne nieruchomości znajdują się w niepożądanych miejscach. Załóżmy na przykład, że właściciel mieszkań dysponuje 3,000 dobrymi nieruchomościami i 200 społecznie niepożądanymi nieruchomościami. W trakcie typowego roku pojawi się 4% wolnych miejsc w dobrej nieruchomości, lub 120 wolnych miejsc i 20% lub 40 wolnych miejsc na niepożądanym obszarze. Każda z niepożądanych nieruchomości może zostać zaoferowana trzem osobom; każda nieruchomość w dobrej lokalizacji znajdzie właściciela od razu. Oznacza to, że będzie jak wiele ofert na 200 niepożądanych nieruchomości, jak na 3000 tych pożądanych. Oznacza to również, że właściciele mają do znalezienia lokatorów na tyle zdesperowanych, by przyjęli co najmniej pożądaną mieszkanie. Zwykle będą to ludzie nie mający wyboru – ludzie, którzy są bezdomni i ludzie, którzy są w niekorzystnej sytuacji.
- ➔ *Bezstronność.* Przydział mieszkań jest procedurą bardzo kontrowersyjną i często upolitycznioną. (została ona w dużym stopniu zapomniana, ale punktem krytycznym dla marszy i problemów praw obywatelskich w Irlandii Północnej była dyskryminacja w alokacji mieszkań). Najlepszą defensywą dla dręczonych dla urzędników są otwarte przejrzyste procedury, wynikające z rygorystycznie publikowanych przepisów.
- ➔ *Odpowiedzi na presję opinii publicznej.* Naciski są ogromne. Problemy z radzeniem sobie z członkami społeczeństwa, z których wielu jest zdesperowanych, by poprawić swoje życie, są znaczne. Przez dziesięciolecia zarządcy mieszkań mieli nieoficjalnie zwyczaj „klasyfikować” wnioskodawców według norm czystości oraz prawdopodobieństwa, że będą zachowywać się dobrze, jako lokatorzy: praktyka pozwoliła im zapobiec problemom zarówno ze strony wnioskodawców, którzy czuli by się dotknięci otrzymaniem propozycji mieszkania w „złej

¹⁰⁶ P Niner, 1975, Local authority housing policy and practice: a case study approach, Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies.

okolicy” oraz ze strony istniejących mieszkańców, którzy protestowali by przeciw relokacji niewłaściwych osób do ich okolicy. Nie zdarza się to więcej – przynajmniej, jeśli chodzi o politykę. Jednak może stale istnieją ograniczenia nałożone na ludzi, którzy uważani są za antyspołecznych, mających do czynienia z działalnością przestępczą lub mających zaległości w płatnościach za wynajem. Świadczenia publicznych lokali mieszkalnych są, być może w zaskakującym stopniu, czymś w rodzaju „ryнку”. Na rynku, ludzie, którzy są bardziej zdolni do dokonywania wyborów, lepiej są w stanie lepiej rozporządzać zasobami. W systemach, gdzie kilka osób jest w stanie czekać, pertraktować, negocjować, ci ludzie są w stanie uzyskać lepsze mieszkania. Ludzie, którzy nie są w stanie negocjować – ludzie w niepewnej sytuacji, ludzie z niewielką ilością praw i ci, którzy są zdesperowani – dostają najgorsze mieszkania¹⁰⁷.

PROCEDURALNA RÓWNOŚĆ I BEZSTRONNOŚĆ

Zasada „równości” lub „bezstronności” jest ważnym zagadnieniem w świadczeniu ograniczonych usług. Równość oznacza, że sprawy są traktowane w taki sam sposób. W przypadku, gdy istnieją różnice, są one odzwierciedlone w zróżnicowanym traktowaniu; w przypadku, gdy nie istnieją żadne różnice, rozgraniczenie między przypadkami jest arbitralne i niesprawiedliwe.

Bezstronność merytoryczna Bezstronność merytoryczna dotyczy rzetelności rezultatów lub wyników. Zasad równości wiąże się ze „sprawiedliwością dystrybucyjną”; ludzie są traktowani „bezstronnie”, gdy otrzymują usługi lub zasoby współmierne do ich sytuacji¹⁰⁸. Istnieje domniemanie równości, gdzie okoliczności są równoważne i domniemanie różnicy, gdzie nie są one równoważne. Istnieje wiele różnych zasad, które mogą być podtrzymywane w celu przewodzenia pojęcia równości: istotnymi okolicznościami, które odróżniają ludzi od siebie mogą być różnice w ich potrzebach, ale również mogą to być różnice w ich uprawnieniach, dezercjach, ich poprzednich wkładach lub w ich statusie¹⁰⁹. Świadczenia na rzecz potrzeb obejmują tych, którzy są dotknięci trudną sytuacją finansową lub problemami funkcjonalnymi związanymi z niepełnosprawnością; zasiłki, które uznają dezercję obejmują emerytury wojenne; zasiłki z ubezpieczenia społecznego (i zapewne zasiłki z tytułu wypadku przy pracy) opierają się na wkładach. Opieka zdrowotna jest oparta na potrzebach w zakresie, odnoszącym się bezpośrednio do choroby; to odzwierciedla wkład dla społeczeństwa, gdy jest ona świadczona specjalnie dla członków sił zbrojnych, lub weteranów; odzwierciedla także prawo, gdy jest oparta na ubezpieczeniu lub ustawowych prawach. Opieka zdrowotna oparta na statusie jest niepospolita, ale system Republiki Południowej Afryki, który dawniej rozróżniał ludzi na podstawie rasy, może być przykładem.

Bezstronność postępowania jest warunkiem wstępnym dla bezstronności merytorycznej. Aby osiągnąć sprawiedliwy wynik, musi być sprawiedliwa procedura. Głównym zapotrzebowaniem sprawiedliwej procedury jest spójność – przypadki inaczej nie mogą być rozpatrywane

¹⁰⁷ Clapham, Kintrea, 1986.

¹⁰⁸ J Thomson (ed) (1953) *The ethics of Aristotle*, Harmondsworth: Penguin.

¹⁰⁹ D Miller, 1976, *Social justice*, Oxford: Oxford University Press; P Spicker, 1988, *Principles of social welfare*, London: Routledge, ch 11.

jednakowo. Oznacza to potrzebę obiektywności, ponieważ uprzedzenia, stronniczości lub korzyść wobec niektórych ludzi doprowadzi do niespójnych działań. Twierdzono również, że bezstronność postępowania wymaga otwartości; jeśli procedura nie jest postrzegana, jako być sprawiedliwa, jej bezstronność pozostaje otwarta na wątpliwości. Podobnie, możliwość przeglądu decyzji ma ogromne znaczenie, bo inaczej nie można usunąć nieuczciwości.

Bezstronność postępowania jednak nie wystarczy, by zapewnić bezstronność merytoryczną. Loterie to uczciwe procedury, działające na własnych warunkach, ale nie koniecznie prowadzą do uczciwych wyników. Podobnie, tworzenie się kolejki jest powszechnie uważane za sprawiedliwy proces, ale efektem jest położenie w niekorzystnej sytuacji tych, którzy nie mogą sobie pozwolić na czekanie. Spójne procedury mogą prowadzić do spójnej niesprawiedliwości, jeśli nie udało im się wziąć pod uwagę istotnych względów, jak potrzeba lub pilność. Aby równość była faktyczną, muszą istnieć jakieś środki, według których identyfikowane są priorytety i do których mogą się one odnieść.

Ramka 4.2: Ograniczenie zapotrzebowania na opiekę zdrowotną

Proces racjonowania opieki zdrowotnej jest często przedstawiany, jako kompromis między zdrowiem i gospodarką. Kwestie te są rzadko tak proste. Tam, gdzie opieka zdrowotna jest droga a jednocześnie skuteczna, najbardziej rozwinięte gospodarki znalazły sposoby udostępnienia funduszy. Jednak zdarza się również, że intensywne leczenie przynosi malejący zwrot: jeśli zdrowie człowieka zawiedzie, istnieje przestrzeń do bardziej inwazyjnej, możliwie bezowocnej interwencji, co prowadzi do kombinacji kruszenia się kosztów z nieskutecznym i ewentualnie przynoszącym efekt przeciwny do zamierzonego, leczeniem.

Nowoczesne środki farmaceutyczne doznają kombinacji konkurencyjności z ugruntowanym podejściem, zwiększającą się regulacją i rosnącą złożonością praktyki medycznej. „Wyobraź sobie”, twierdzą Scannell i in., „jak trudno byłoby osiągnąć sukces komercyjny z nowym pop utworem, jeśli każdy nowy utwór miał by brzmieć lepiej niż Beatles... Sugerujemy, że coś podobnego odnosi się do odkrycia i pracy nad nowymi lekami... Stale ulepszający się katalog starych i zatwierdzonych leków zwiększa złożoność procesu rozwoju nowych leków i podnosi dowodowe przeszkody do zatwierdzenia i przyjęcia oraz refundacji.”¹¹⁰ By uzasadnić wprowadzenie nowego leku, istnieje szereg kwestii do rozwiązania poza jego kosztami: obejmują one skuteczność leczenia, jego niezawodność w stosunku do ustalonej alternatywy, i ryzyko szkody. Wiele opracowywanych leków jest silnych i mogą one mieć katastrofalne skutki, jeżeli są one niewłaściwie stosowane. Wszędzie tam, gdzie to jest prawda, należało by stopniowo stosować kolejne testy by udoskonalić definicję potencjalnej grupy odbiorców, tak, że każdy lek będzie stosowany odpowiednio dla ludzi, którzy są gotowi na korzyści a będzie się go unikać w przypadku ludzi, którzy są najbardziej narażeni na ryzyko.

Dla osób, które są gotowe do wyleczenia ograniczenia te mogą być trudne do zaakceptowania. W sądzie w Wielkiej Brytanii kobieta pozwała do sądu właściwe organy

¹¹⁰ J Scannell, A Blanckley, H Boldon, B Warrington, 2012, Diagnosing the decline in pharmaceutical R&D efficiency, Nature Reviews: Drug Discovery, 11 191–200 doi: 10.1038/nrd3681.

ds. zdrowia za odmowę przepisania jej bardzo zachwalanego „cudownego leku” przed jego oficjalnym zatwierdzeniem. Lek ten w trakcie sprawy okazał się w testach dla niektórych korzystny – w rzeczywistości raczej dla mniejszej liczby osób niż twierdzono – ale dla innych wprowadzał ryzyko zastoinowej niewydolności serca¹¹¹. Strona w procesie była przekonana, że nie podanie leku było równoznaczne z „wyrokiem śmierci”, i dokonała kilku emocjonalnych odwołań dla prasy przed wygraniem sprawy w sądzie¹¹². W tym czasie, sekretarz stanu zdrowia już interweniował w celu zarządzenia, iż powinna ona lek otrzymać. Polityczna interwencja w związku z tym zlekceważyła proces badania, podjęty w celu ochrony społeczeństwa.

Wskazuje to na ogólny problem. Gdy ludzie myślą, że mają do czynienia z wyborem życia lub śmierci, normalne ograniczenia wydatków nie grają roli; poniosą oni prawie każde koszty dające im szansę na życie, jeśli nie ma alternatywy. Niestety usługi publiczne nie mogą funkcjonować na tej podstawie. Wymowną ilustracją tego zjawiska jest przypadek Jaymee Bowen, „dziecko B”, dziecko, u którego zdiagnozowano raka a lokalne organy ds. zdrowia w Cambridge odmówiły leczenia. Jaymee dawano 1% szans na udane na leczenie. Należy zapytać, czy można to uzasadnić taki niski wskaźnik przeżycia. Organ ds. zdrowia zdecydowały, że nie mogły tego uzasadnić. Rzecznik prasowy organu ds. zdrowia popełnił błąd odnoszący się do kosztów, ale decyzja nie dotyczyła pieniędzy; chodziło o skuteczność. Leczenie jest bolesne, niepokojące niesie ze sobą nieprzyjemne skutki uboczne. Lekarz odpowiedzialny za opiekę na Jaymee’em powiedziała w sądzie, że

„Uznałem, że byłoby niewłaściwym wystawiać Jaymee na takie cierpienie i uraz, gdy szanse na uleczenie są tak niewielkie.”¹¹³

Z punktu widzenia Jaymee i jej ojca, jedna szansa jeden na sto to zawsze lepsza szansa niż żadna, przeprowadzili więc kampanię by mieć możliwość leczenia. Sąd, który był zobowiązany do rozważenia kwestii z indywidualnego punktu widzenia, zgodził się. Z punktu widzenia organów ds. zdrowia szansa jeden na sto nie jest decyzją dotyczącą jednej osoby. Mówi się, że na każde 100 osób, które leczą w tych samych okolicznościach, 99 umrze w większym dyskomforcie i bólu, który byłby w przypadku osoby, która przeżyje. Jaymee otrzymała leczenie i zmarła.

ZARZĄDZANIE POPYTEM NA USŁUGI

„Popyt” na pomoc społeczną nie jest tym samym, co suma roszczeń, które są rzeczywiście kierowane w jej kierunku. Pojęcie „popyt” jest używane przez ekonomistów by odnieść się do ilości usług, która jest rzeczywiście wykorzystana, jeśli usługa została dostarczona w konkretnej cenie. Istnieje możliwość odróżnienia „potencjalnego popytu” - zapotrzebowania,

¹¹¹ M Piccart-Gebhart and 31 others, 2005, Trastuzumab after adjuvant chemotherapy in Her2- Positive Breast Cancer, New England Journal of Medicine 353:1659–1672.

¹¹² D Batty, 2006, Woman wins Herceptin appeal, Guardian April 12th, <http://society.guardian.co.uk/health/news/0,,1752310,00.html>

¹¹³ Cited C Ham, S Pickard, 1998, Tragic choices in health care: the case of Child B, London: King’s Fund, pp.20–21.

które mogło by pojawić się w pewnych warunkach – od „popytu efektywnego”, który jest popytem rzeczywiście istniejącym w warunkach, które stosuje się obecnie. Osoby mogą żądać usługi, do których się nie kwalifikują; przeciwnie, mogą mieć prawa do usług, na korzystanie których nie są przygotowani, lub nie wyrażają potrzeb, jakie mają.

Ellie Scrivens, w klasyfikacji procesów racjonowania wskazuje, że są one nie tylko związane z ograniczeniami dostaw; może być również możliwe przydzielanie poprzez hamowanie popytu.¹¹⁴ W celu ograniczenia popytu, dostawca ma być w stanie zmienić zachowanie osób korzystających z usług. Odbywa się to głównie poprzez zwiększenie kosztów usług roszczeniowych, w stosunku do korzyści. Takie „koszty” są nie tylko materialne; mogą one obejmować ograniczenia dostępu, przeszkody do pokonania lub piętno. Ponieważ zahamowanie popytu zależy od równowagi między kosztami i świadczeniami, racjonowanie dostaw odgrywa rolę w tym procesie; ale istnieją dalsze ograniczenia, które mogą zostać nałożone. Najważniejsze są opłaty za usługi, ograniczenia dostępu i odstraszające procedury.

Opłata za usługi jest standardowym sposobem hamowania popytu na rynku; dość wysoką cenę zmniejsza efektywny popyt i może „wyczyścić rynek” z osób, czekających na usługę. Listy oczekujących są bardzo nietypowe w podaży dóbr prywatnych, bo jeśli taka lista istnieje, dostawca może zwiększać ceny, aż lista oczekujących zniknie. Oznacza to również, że ci, którzy są zniechęceni to prawdopodobnie ci, którzy nie mogą sobie pozwolić na usługę, co jest jednym z głównych zarzutów wobec stosowania opłat w polityce społecznej. Jeśli, na przykład, pojawiają się opłaty za pomoc domową powodują, że starzy ludzie nie korzystają z nich.

Ograniczenie dostępu może zostać wprowadzone na różne sposoby. Dostęp może stać się trudniejszy, na przykład poprzez zamknięcie biura, lub oferując usługi tylko w danej lokalizacji. Brzmi to, jak dziwaczny sposób na wybór klientów, ale zdarza się w niektórych dobrowolnych agencjach – na przykład, istnieją spółdzielnie mieszkaniowe, które „zamykają” swoje listy oczekujących na żądania na części roku. Często jest to domyślnie: mała agencja może wiedzieć, że nie może zbyt się zbyt rozszerzyć, więc zaczyna działać wszędzie tam, gdzie może, i wtedy, gdy tylko dorobi się dalszych zasobów, rozszerzy zakres swych kompetencji. Zakres ograniczenia dostępu jest poważny. Jeśli ludzie mają przejść kilka etapów w celu uzyskania dostępu, tego, będą zachęceni, jeśli przejście tych etapów są łatwiejsze a zniechęceni, jeżeli stanie się one trudniejsze. Brak informacji, skomplikowane procedury i terminy na żądania, mogą mieć wpływ na ogólny popyt.

Odstraszanie jest ważnym zagadnieniem w przyznawaniu praw do świadczeń. Popyt może być ograniczony przez spowodowanie, że usługa celowo stanie się niewygodna do osiągnięcia, uciążliwa do ubiegania się o nią, nieprzyjemna lub upokarzająca. Konkretnie przykłady wyraźnej polityki odstraszania mogą wydawać się nietypowe, można kilka takich wymienić. Prawdopodobnie najbardziej znany był „przytułek” angielskiego Prawa Ubogich, którego zamiarem było zaoferowanie dyscypliny „nietolerancyjnej dla leniwych i chaotycznych osób”¹¹⁵. Na jednym etapie, aby zniechęcić ludzi do korzystania z opieki szpitalnej, wydano instrukcje, by pacjentów szpitalnych najpierw zabierać do grup w przytułku, by wiedzieli, gdzie byli¹¹⁶. Innym przykładem jest celowe wstrzymanie świadczeń dla osób bezrobotnych,

¹¹⁴ E Scrivens, 1980, Towards a theory of Rationing, in R Leaper (ed) Health, wealth and housing, Oxford: Blackwell.

¹¹⁵ S Checkland, O Checkland, 1974, The Poor Law Report of 1834, Harmondsworth: Penguin, p.338.

¹¹⁶ B Abel-Smith, 1964, The hospitals 1800–1948, London: Heinemann.

w przekonaniu, że w przeciwnym razie świadczenia stworzą „niechęć do pracy”. Istniała obawa, że ludziom przypadnie do gustu życie na świadczeniach bardziej niż praca; cięcie świadczeń jest sposobem na to, by świadczenia stały się stosunkowo mało atrakcyjne. „Workfare”, polityka opracowana w USA, wymaga od pretendentów do wykonania pracy, co jest warunkiem otrzymania świadczenia; ale niektóre argumenty wydają się być bardziej ukierunkowane na zwiększenie kary za żądania, niż na to, by zachęcić ludzi do nie podnoszenia roszczeń¹¹⁷.

Trudnością tu jest odróżnienie efektów odstraszących, które są świadome od tych, które nie są. Jednym z problemów w identyfikacji celowego odstraszenia jest fakt, że inne skutki odstraszące są przeważające: znamiona związane z roszczeniami dotyczącymi opieki psychiatrycznej, świadczeń dla ubogich lub specjalnej edukacji są silne i mogą być zredukowane tylko dzięki szczególnym wysiłkom. Jeśli biura zabezpieczenia społecznego są ogólnie przynębiające i słabo wyposażone, to czy są to celowe próby, uczynienia ich nieprzyjemnymi? A może chodzi o to, że usługi publiczne są zazwyczaj dość zaniedbane i szare chyba, że ktoś dołoży świadomych starań, by je zmienić? Jeśli ludziom bezdomnym oferowane są najgorsze mieszkania socjalne, dzieje się tak dlatego, że urzędnicy do spraw mieszkań próbują ich odłożyć, lub po prostu urzędnicy muszą znaleźć kogoś, kto jest na tyle zdesperowany, aby zaakceptować zaoferowane mu mieszkanie? Czy celem rejestratorów medycznych jest pomaganie lekarzom pracować bardziej efektywnie, lub trzymać z daleka pacjentów, którzy w przeciwnym razie byłiby uciążliwi? Prawdą jest jednak, że istnieją okoliczności, w których odstraszenie jest odpowiednie do wprowadzenia w lokalnych biurach. Urzędnicy, którzy mają do czynienia z nadmiernym popytem na usługi i którzy mają bardzo ograniczoną kontrolę nad polityką oraz ci, którzy nie mogą określać dostawy i produkcji usług, muszą dawać sobie jakoś radę w różnych sytuacjach. Prawdopodobnie niewiele więcej mogą zrobić.

Brian Smith wiąże argumenty o ograniczonym dostępie z tymi o strukturze biurokracji opieki. Liczba praktyk organizacyjnych, jak twierdzi, może prowadzić do problemów w dostępie i następnie do postawienia w niekorzystnej sytuacji. Należą do nich szufladkowanie, które tworzy wiele barier dla ludzi do negocjacji; tendencja agencji do sukcesu, który zachęca do efektu „creaming” („zbierania śmietanki”) w przypadkach, które są bardziej narażone na dawanie, na dostarczanie i w systemach ukierunkowanych na równość na podstawie poszczególnych przypadków, luki tych systemów w kwestii negocjacji, do których lepiej przygotowana jest klasa średnia ludzie by sobie poradzić¹¹⁸. Innymi słowy, problemy z dostępem do opieki są nie tylko wynikiem decyzji celowej polityki, odzwierciedlają one również problemy strukturalne w organizacji usług.

ŚWIADCZENIE USŁUG

Przydział usług odbywa się na końcu złożonego zbioru procesów. To nie wystarczy powiedzieć, że usługi zostały dostarczone; one rzeczywiście muszą zostać wykonane. Przechodzi to przez proces wdrażania, który czasami jest krótki – gdyż spędzanie czasu na byciu

¹¹⁷ A Deacon, 2002, *Perspectives on welfare*, Buckingham: Open University Press.

¹¹⁸ BCSmith, 1988, *Bureaucracy and political power*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

ocenianym przez lekarza lub pracownika socjalnego stanowi dowód świadczenia usługi sam w sobie – ale może być to długie i zawile.

Przykładem takiego procesu może być świadczenie usług osobom starszym wypisanym ze szpitala. Osoby, które otrzymywały leczenie na oddziale zamkniętym, mogą uzyskać wypis do domu. Ale warunki, z których przyszli mogą nie być tolerowane. Niektóre z takich osób mogą upaść lub poparzyć się, ponieważ nie są w stanie skutecznie radzić sobie same w domu; przyznanie prawa do świadczenia jest sygnałem, że coś należy zrobić. Mogą pojawić się problemy domowe: krewni, którzy opiekowali się osobą starszą często zdają sobie sprawę w pewnym momencie, w którym starsza osoba musi dostać się do szpitala, że nie są oni w stanie poradzić sobie. Mogą to być problemy materialne: czas w szpitalu może prowadzić do problemów w posiadaniu własności i otrzymywaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Nowe problemy mogą wyjść na jaw. Osobom z demencją wprawdzie udaje się funkcjonować w domu, ale moment przyjęcia do szpitala może ujawnić zakres umysłowej degradacji, bo nie oni są w stanie dostosować się do zmian w sytuacji. I pobyt w szpitalu może powodować problemy sam w sobie. Jeśli osoba w pełni wyzdrowiała, w teorii wypis ze szpitala nie powinien pozostawiać kogoś w stanie znacznie gorszym niż, kiedy wszedł do szpitala. Nie jest to koniecznie prawdą. Z punktu widzenia szpitala istnieją dalsze potrzeby i działania na rzecz opuszczającego tą placówkę. Pełen powrót do zdrowia po wielu procedurach może zająć trochę czasu; ale nie koniecznie wymaga tego rodzaju wyposażenia, jakie jest w szpitalnym oddziale i rzeczywiście istnieją silne argumenty za przyznaniem, że oddziały zamknięte są dość złymi miejscami na wyzdrowienie. Osoby starsze są wystawione na ryzyko pogorszenia. Szpital może odpowiedzieć w części poprzez zapewnienie oddziałów rehabilitacji lub rekonwalescencji, ale to leży w naturze rehabilitacji, że zajmuje ona czas, który sprawia, że jest to drogie i oznacza również, że wymagana jest duża liczba miejsc. Nadal będą pacjenci, którzy nie są wykazują skłonności do wyzdrowienia oraz tacy, którzy będą wymagać długoterminowej domowej lub pielęgniarskiej opieki. Podczas gdy ludzie czekają na taką opiekę, aż będzie dostępna, istnieje ryzyko będą „blokować” pilnie potrzebne łóżka. Może istnieć jakaś konkretna odpowiedź, która może być przekazywana każdemu w takiej sytuacji, ale wydaje się to niewłaściwe; osoby mogą być zmuszone czekać w szpitalnych łóżkach ze względu na stan ich zdrowia, ze względu na problemy w domu, ze względu na brak urządzeń w szpitalu, lub z powodu braku alternatywnych rodzajów urządzeń w środowisku. Wtedy sytuacja wymaga pewnego rodzaju oceny i jakiegoś przydziału, lub przynajmniej zarządzania, zasobami w celu ułatwienia wypisu¹¹⁹. Wtedy niektóre oceny muszą zostać wydane w celu dopasowania usługi do potrzeby, a nacisk pojawia się zarówno ze strony samych usług, jak i ze strony potrzeb klienta.

Wynik tego procesu będzie się zmieniać w różnych okolicznościach i trudno jest zaoferować uogólnienia w takiej kwestii, ale są pewne punkty, które mogą być sensownie przeprowadzone. Jednym z nich jest to, że wynik nie będzie koniecznie w najlepszym interesie klienta – ponieważ po prostu potrzeby agencji są siłą napędową, stojącą za impulsem do wypisu. Działania podejmowane w trosce o klienta są ograniczone; jeśli ktoś jest zatrzymany w oddziale zamkniętym i znajduje się tam niewystarczający zakres rozwiązań alternatywnych,

¹¹⁹ J Glasby, 2003, *Hospital discharge*, Abingdon: Radcliffe Medical Press

agencja będzie musiała skierować osobę do innego miejsca, zarówno dlatego że jej własne priorytety tego wymagają, a stan pacjenta może się pogorszyć w trakcie oczekiwania. Zatem tam, gdzie możliwości skierowania są ograniczone, ludzie, których nazywa się „blokującymi łóżka” będą szukać jakichkolwiek dostępnych opcji; prawdopodobnie będą musieli zadowolić się „drugą najlepszą” usługą (np. opieką pielęgniarską zamiast rehabilitacji). Po drugie, problem tak przedstawiony nie jest problemem każdego działu agencji; najbardziej dotyka on jednej sekcji, oddziałów zamkniętych.

Może się tak wydarzyć, pod warunkiem, że są uzgodnione cele i właściwe rozlokowanie zasobów, wówczas część usług rozładuje jego problemy na inne części. Tak na przykład, starszych ludzi można skierować do kontynuowania opieki, (jedna z najdroższych decyzji, które mogą być podjęte) z powodu braku rehabilitacji średniej długości¹²⁰.

Objaśnia to głębszy proces i, który jest także charakterystyczny dla wielu usług socjalnych. Celowa polityka odgrywa tylko ograniczoną rolę przy ustalaniu wyników dla usług i ich odbiorców. Proces realizacji jest złożony i w tym procesie zasady mają być interpretowane, praktyka rozwijana, a oceny dokonywane, co samo w sobie stanowi w praktyce główną część polityki społecznej. Lipsky określił ten proces, jako biurokrację na „najniższym poziomie”, bo wiele z tych decyzji jest podejmowanych na najniższym oficjalnym poziomie. Biurokraci z najniższego poziomu, jak twierdzi Lipsky, „uprawiają politykę w dwóch związanych ze sobą aspektach”.

Praktykują szeroki zakres swobody w podejmowaniu, dotyczących obywateli, z którymi wchodzi w interakcję. Następnie, gdy brane są pod uwagę ich indywidualne działania, przyczyniają się do zachowania agencji. „¹²¹ Zaczynałem karierę w dziale mieszkań socjalnych, gdzie istnieje ogromna różnica między formalnie publikowanymi przepisami i „praktyką zarządzania”. Proces zarządzania różnorodnymi zasobami mieszkaniowymi polegał między innymi na odpowiadaniu na potrzeby i negocjowaniu z kandydatami i lokatorami szeregu zasad, które nigdy nie zostały oficjalnie uznane. Można argumentować, że coś w tym rodzaju dzieje się na każdym poziomie biurokracji, gdzie dopuszcza się pewną swobodę w celu wypełnienia luki pozostawionej przez brak zasad polityki. Osoby tworzące politykę ustanawiają wytyczne i ograniczenia; urzędnicy muszą wypracować jakiś sposób, aby je realizować. To sformułowanie świadczy jednak o tym, że centrum polityki, która jest bardziej kompletna i szczegółowa, może zmniejszyć zakres biurokracji najniższego poziomu i to jest niepewne – może tylko podnieść nacisk prowadzący do pracowników najniższego poziomu by przystosowali odpowiednio swoją praktykę. Przeglądając doświadczenia z ostatnimi niepowodzeniami w ochronie dzieci, Marinetto argumentuje, że próby poprawy usług od góry w dół są skazane na niepowodzenie: „Normalne, codzienne i nieformalne procedury zawodowych pracowników są integralną częścią tego, jak działa system ochrony dzieci. Te same procedury mogą przypadkowo kulminować w niedociągnięciach systemowych, które skutkują tragediami w zakresie ochrony dzieci.”¹²²

¹²⁰ P Spicker, J Hanslip, 1994, Perceived mismatches between needs and services in the health care of elderly people, *Scottish Medical Journal*, 39 (6) 172–174.

¹²¹ Lipsky, 1980, p.13.

¹²² M Marinetto, 2011, A Lipskian analysis of child protection failures, *Public Administration*, 89 (3) 1164–1181.

Orzeczenia, których urzędnicy muszą dokonać są zgodne z ograniczeniami – ograniczenia, które obejmują nie tylko struktury narzucone ze strony tych, którzy kierują usługami, ale ze strony relacji ze społeczeństwem, któremu służą. Ideologie usług – otrzymane wzorce myślenia i podejścia do praktyki – są konstruowane pod takimi ograniczeniami. Urzędnicy po prostu nie tworzą polityki w taki sposób, jaki im się podoba; muszą opracować metody pracy, które wpasują się w sytuację agencji. Metody te zostają zawarte we wzorcach pracy urzędników i są przekazywane z jednej osoby na drugą. „Zdrowy rozsądek”, którego ludzie uczą się w agencji, składa się w dużej mierze z rozwiniętych praktyk agencji.

Proces ten może prowadzić z upływem czasu do formalnych zasad, jak i do nieformalnych, stworzonych w sposób oddolny. Urzędnicy starają się wypracować praktyczne sposoby reagowania na problemy; ich praktyka jest naśladowana przez innych; podejście to jest uwzględnione przez decydentów na szczeblu lokalnym lub krajowym; praktyka staje się ogólną polityką. Przykłady takie w Wielkiej Brytanii obejmują na przykład wprowadzenie odstrasżających przytułków dla ubogich, zapoczątkowany w Nottinghamshire w 1820 – przez George Nicholls, nadzorcę w Southwell, stał się komisarzem Prawa Ubogich wprowadził w swojej pracy takie praktyki jak korzystanie z krótkoterminowych kredytów, aby pomóc rodzinom potrzebującym, które dalej były opracowywane w ramach uprawnień udostępnionych pracownikom socjalnym w 1963¹²³ i włączone do Funduszu Społecznego między 1988 a 2013; lub rozwój zespołu ds. zaopatrzenia zdrowotnego w ramach uruchomienia Narodowej Służby Zdrowia (NHS), który wzrósł z dobrowolnej współpracy między praktykami dotyczącej zakupu usług¹²⁴.

DO DYSKUSJI

Czy racjonowanie według ceny jest korzystniejsze niż racjonowanie przez opóźnienie, rozrzedzenie lub odstrasżanie?

¹²³ M Jackson, B M Valencia, 1979, Financial aid through social work, London: RKP.

¹²⁴ R Singer (ed), 1997, GP Commissioning: an inevitable evolution, Abingdon: Radcliffe.

ROZDZIAŁ 5. ODBIÓR OPIEKI

Koniec odbioru

Roszczenia: żądania, potrzeby i prawa

Proces składania roszczeń

Koszty roszczeń

Wybór

Prawa

Upełnomocnienie

Rozwój kontroli użytkownika

KONIEC ODBIORU

Obraz usługi dostępnej dla odbiorcy pomocy socjalnej, który wywołuje poprzedni rozdział, jest przygnębiający. Doświadczenie dotyczące roszczeń opieki nie jest kwestią zidentyfikowania i spełnienia czyichś potrzeb; odbiorcy muszą często pokonywać szereg przeszkód i kiedy to robią, często narażani są na natrętne pytania, odstraszenie i niską jakość usług.

Odniosłem się wcześniej do argumentów Osborne'a i jego współpracowników na temat usług socjalnych. Ponieważ świadczone usługi – edukacja, opieka zdrowotna, praca społeczna, wsparcie zatrudnienia – nie są „produktami”, ponieważ istnieje zaopatrzenie lub produkcja, która jest oddzielona od konsumpcji lub użycia i ponieważ związek trwa w czasie, świadczenie usług socjalnych zależy od relacji między usługą a użytkownikiem usługi¹²⁵. Radnor i Osborne opisują tę pod kątem „współprodukcji”, ale następnie wyjaśniają, co termin ten obejmuje: zabieg chirurgiczny jest tak samo pod wpływem poszczególnych patologii pacjenta jak przez umiejętności lekarza¹²⁶. Koncept „współprodukcji” wydaje się sugerować aktywne zaangażowanie; prawda może być raczej bierna i raczej mniej ugodowa. Trudno odnosić się język współprodukcji do karnych sankcji nałożonych na świadczenia odbiorcy, leczenie osób z demencją w sposób, który podważa ich godność, lub system opieki nad dzieckiem, gdzie dzieci „przenoszone są często i niespodziewanie, opuszczają dużo nauki i są pozostawione samym sobie w zbyt młodym wieku”¹²⁷. Ale co z pewnością jest prawdą, niezależnie od terminologii, to fakt, że użytkownicy usług są nierozzerwalnie związani z procesem świadczenia usług i że proces nie może być rozumiany bez uwzględnienia ich działania. Użytkownicy usług dyskutują, targują się, zmieniają się wzory świadczenia usług,

¹²⁵ S Osborne, Z Radnor, G Nasi, 2013, A new theory for public service management?, *American Review of Public Administration* 43 (2) pp 135–58.

¹²⁶ Z Radnor, S Osborne, 2013, Lean: a failed theory for public services?, *Public Management Review* 15 (2) 265–287, p 278.

¹²⁷ House of Commons Children, Schools and Families Committee, 2009, *Looked after Children*, London: The Stationery Office HC111, p 15.

często świadczą sobie sami część usług¹²⁸. Mogą się oprzeć składanym ofertom, ponownie negocjować lub ponownie zdefiniować warunki, na których usługi są świadczone¹²⁹. Pomimo centralnej lokalizacji użytkowników usług, to wszystko w analizach polityki społecznej jest zbyt proste, by zapomnieć o tych, którzy otrzymują świadczenia i usługi. Istnieją uzasadnione powody dlaczego to powinno się zdarzyć. Polityka społeczna, która jest zorientowana na odbiorcę, może być postrzegana, jako podkreślająca negatywne aspekty polityki, jako indywidualna zależność. Istnieje dobry argument, że usługi socjalne powinny być jak kanalizacja - nudne, bezpieczne, uznane za pewnik i stosowane przez wszystkich. Ideałem jest gdy nie ma więcej powodów do omówienia indywidualnej sytuacji kogoś otrzymującego zabezpieczenie społeczne lub opiekę zdrowotną, niż można mówić o ludziach, którzy korzystają z dróg, wypożyczają książki w bibliotece lub oglądają publiczną transmisję w telewizji. Ale nie jest to sposób jedyny na świecie, a odbiorcy usług społecznych nie są traktowani w taki sam sposób, jak inni ludzie. Mogą nie mieć ze sobą wiele wspólnego, ale oni wszyscy znajdują się na końcu łańcucha otrzymywania w procesie opisywanym do tej pory; to samo w sobie zakłada kilka innych ważnych kwestii.

ROSZCZENIA: ŻĄDANIA, POTRZEBY I PRAWA

W rozdziale 4 nakreśliłem sytuację, że potrzeba wzywa do reakcji – stwierdzenie potrzeby, jest żądaniem usługi. „Żądanie” usług socjalnych omówione w rozdziałach 14 i 15 ma pewne podobieństwa do koncepcji „potrzeby”: odnosi się to głównie do problemów, jakie ludzie mają, które wywołują szczególne rodzaje odpowiedzi. Jednak „potrzeba” i „żądanie” nie są dokładnie równoważne

Żądanie może istnieć tam, gdzie nie istnieje potrzeba: usługi powszechne, jak zasiłek rodzinny, mogą być żądane przez każdą rodzinę, nawet, jeśli nie potrzebują pieniędzy, a ludzie mogą mieć potrzeby, które nie są uznane za stanowiące efektywny popyt. Twierdzono, że idea „potrzeby” jest zbędna; dla celów praktycznych chodzi raczej o popyt, a nie potrzeby, z którymi usługi są związane¹³⁰. Problemy z określeniem w jaki sposób „potrzeby” są tłumaczone na potencjalny popyt byłyby wtedy pominięte. Może nie istnieć „żądanie” w ramach wielu usług dla osób starszych ze strony ludzi o wieku poniżej emerytalnego, ponieważ są one wyłączone z procesu oceny; ale potrzeba prawdopodobnie jest, a tam gdzie ludzie dają możliwość (jak w systemach wcześniejszego przechodzenia na emeryturę) często z niej korzystają.

„Taksonomia potrzeby” Bradshaw’a jest najbardziej znaną z klasyfikacją potrzeb różnych typów. Wyróżnia on cztery kategorie potrzeb: normatywne, porównawcze, odczuwalne i wyrażone.

- ➔ *Normatywne zapotrzebowanie* jest potrzebą, którą jest określona zgodnie z normą; takie normy są zwykle zestawiane przez ekspertów. Poziom świadczeń, na przykład, lub normy niewydolności gospodarstw, muszą zostać ustalone zgodnie z jakimś kryterium.
- ➔ *Potrzeby porównawcze* dotyczą problemów, które się pojawiły poprzez porównanie z innymi, którzy nie są w potrzebie. Jednym z najczęstszych zastosowań tego podejścia

¹²⁸ Osborne et al, 2013.

¹²⁹ D Prior, M Barnes, 2011, Subverting social policy on the front line, *Social Policy and Administration* 45 (3) 264–279.

¹³⁰ A A Nevitt, 1977, Demand and need, in H Heisler, (ed) *Foundations of social administration*, Basingstoke: Macmillan.

zostało porównanie problemów społecznych w różnych dziedzinach w celu ustalenia, które obszary są najmniej uprzywilejowanymi.

- ➔ *Odczuwalna potrzeba* to potrzeba, którą ludzie odczuwają – czyli, potrzeba z perspektywy ludzi, którzy to posiadają.
- ➔ *Wyrażona potrzeba jest potrzebą*, o której ludzie mówią że taką odczuwają. Ludzie mogą czuć się potrzebę, której nie wyrażają, a mogą wyrazić potrzeby, których nie czują¹³¹.

Klasyfikacja Bradshaw'a dotyczy sposobu definiowania potrzeby, z kim definiuje się potrzeby a także z rodzajem wnoszonego roszczenia. Różnego rodzaju potrzeby mogą wystąpić w różnych kombinacjach, a siła roszczenia odzwierciedla sposób formowania i rozmięcia potrzeby.

„Popyt” i „potrzeba” nie są jedynym rodzajem roszczenia, które mogłoby być sformułowane w odniesieniu do usług. Zapewnienie parków i bibliotek, wsparcie dla sportu czy sztuki mają znacznie mniej do czynienia z koncepcją „potrzeby” niż przekonanie, że opieka społeczna jest potęgowana w sposób pozytywny, kiedy takie rzeczy są dostępne. Siła roszczenia opiera się na moralnych osądach, które ją wspierają, a nie jej znaczeniu dla dobrobytu; ludzie mogą ogromnie cierpieć z powodu bezrobocia lub złego stanu zdrowia, nie mając poczucia uprawnienia do opieki, ale mogą się oburzyć o coś, co kupili, bo są pewni, że takie prawa mają.

W tym ogólnym sensie, prawa również można uznać za swego rodzaju roszczenia¹³². Istnieją pewne prawa, które są nie roszczeniami, ponieważ nie wymagają innej osoby do odmiennego działania – na przykład, istnieją „prawa” związane z wolnością, które właściwie nie wnoszą bezpośrednio roszczeń o nic; ale wiele praw działa na takiej samej zasadzie, jak zapotrzebowanie na usługi, na przykład prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i edukacji. Bywa, że roszczenia do praw dotyczą moralności: prawa moralne są zamierzone, by dawać ludziom poczucie uprawnień i prawowitości. Marshall chciał, by „prawo do opieki” było rozumiane, jako podstawowe prawo wszystkich, w ramach nowego pojmowania obywatelstwa¹³³. Ideał „państwa opieki” może wydawać się chwilami odległy od praktycznych problemów wnioskodawców, ale odgrywa ważną przekonującą rolę: odczuwalna prawowitość jest ważna dla podtrzymania poczucia społecznego honoru, a tam, gdzie ludzie odczuwają wstyd lub upokorzenie, wynikające z otrzymywania usług, pracownicy do spraw doradztwa odnoszą się do ogólnych zasad tego rodzaju.

Pozytywne prawa to te, które są poparte przez przepisy, a „prawo roszczeń” jest określeniem dla rodzaju prawa przysługującego, które pozwala osobie egzekwować roszczenia¹³⁴. Zazwyczaj prawa roszczeń są związane z pewnego rodzaju sankcjami takimi, jak zadośćuczynienie za pośrednictwem systemu kontroli sądowej. Niektóre prawa roszczeń są uniwersalne, w tym sensie, że mają zastosowanie do wszystkich będących w tej samej pozycji, choć niewiele jest takich przypadków. Niektóre z nich są przypadkowe, co oznacza, że mają zastosowanie tylko wtedy, gdy spełnione są pewne warunki-przykłady to prawo emerytury wojennej lub świadczenia dla wdów. Inne prawa roszczenia są szczegółowe, co oznacza,

¹³¹ J Bradshaw, 1972, A taxonomy of social need, New Society March 640–643; also in R Cookson, R Sainsbury, C Glendinning (eds) 2013, Jonathan Bradshaw on Social Policy, York: University of York, <http://bit.ly/BradSW>

¹³² M Rein, 1983, From policy to practice, London: Macmillan.

¹³³ T Marshall, 1981, The right to welfare, London: Heinemann.

¹³⁴ W Hohfeld, 1920, Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning, New Haven: Yale University Press, obtained at archive.org.

że odnoszą się tylko do konkretnych osób; ludzie zyskują prawa, jeśli ktoś ma osobiste zobowiązania wobec nich (na przykład, w wyniku złożonej obietnicy, umowy lub czynności krzywdzących). Na pierwszy rzut oka, szczególne prawa wyglądają tak, jakby miały jedynie ograniczoną rolę w ogólnej polityce społecznej, ale istnieje kilka krajów, w których szczególne prawa stały się głównym środkiem, dzięki któremu zapewniony jest dobrobyt. Emerytura i renty, w dużej części Europy, nie są oparte na ogólnych prawach ludności; są one ściśle powiązane z ewidencją pracy każdej osoby, a składki, które są płacone w trakcie pracy, dają im umowne prawo do świadczeń w odpowiednim czasie. Jednakże tego rodzaju porozumienia nigdy nie mogą zapewnić kompleksowej ochrony populacji, a te same systemy, które w Europie ochronią znaczną część ludności, okazały się trudne do rozszerzenia w stosunkowo nieformalnych gospodarkach rozwijających się państwach.¹³⁵

PROCES SKŁADANIA ROSZCZEŃ

„Roszczenia” określone do tej pory są głównie roszczeniami w ogólnym znaczeniu, w wąskim sensie mogą być wznoszone przez kogokolwiek, a są najlepiej pojmowane, jako aspekty popytu na usługi. „Roszczenia” są również używane w „szerokim” sensie – czyli, w sensie, który jest bardziej szczegółowy i bardziej rozwinięty nawet, jeśli jest węższy – odnosi się do szczególnych zastosowań w stosunku do usługi. Ludzie „żądadają” zasiłków, gdy wypełniają formularz i przekazują go we właściwym urzędzie. „Żądają” opieki medycznej, gdy zgłaszają się do lekarza na badanie. „Żądanie,” stało się ważną częścią administracji usług; plasuje to początkową odpowiedzialność za usługi na „pretendentą” lub klienta, a nie agencji, która nie jest w stanie dotrzeć do ludzi.

Istnieją pewne usługi, które nie wymagają by „roszczenie” było rejestrowane w ten sposób. Opieka medyczna jest zwykle inicjowana przez pacjenta, ale w przypadkach, gdy pacjent nie jest w stanie tego zrobić – na przykład po wypadku drogowym – będzie inicjowana przez kogoś innego. Społeczna praca nie jest zawsze podejmowana za zgodą zainteresowanych stron, nie mówiąc już o ich inicjatywie, a odpowiednikiem „roszczenia” w pracy socjalnej jest „doniesienie”, gdzie ktoś informuje pracowników, że ich interwencja mogła być potrzebna. Lub, że „ktoś” może być klientem, członkiem rodziny, ktoś, kto miał kontakt z klientem (jak dostawca paliwa lub funkcjonariusz policji) lub innego zawodu w zakresie opieki społecznej. Natomiast ubezpieczenie społeczne prawie zawsze jest zależne od rejestracji roszczenia przez potencjalnego odbiorcę – który jest niekonieczny, bo w uniwersalnym systemie dość prosto dokonuje się wypłaty związanych z wiekiem świadczeń. „Żądanie,” uznawane jest na podstawie tego, że szanuje wybór osób: panuje pogląd, że ludzie mają tylko prawdziwe „prawa”, jeśli są w stanie zdecydować, czy je wykorzystać czy też nie.¹³⁶ Istnieją pewne podstawy do poparcia tego w przypadku opieki medycznej, gdzie inaczej domniemałoby się, że ludzie muszą przechodzić obowiązkowe leczenie. Jednak, argument ten czasami wydaje się podejrzany: jeśli ludzie mają pieniądze wypłacane im automatycznie, mogą stale wybrać czy ich używać czy nie.

¹³⁵ R Beattie, 2000, Social protection for all: but how?, *International Labour Review* 139 (2) 129–148.

¹³⁶ H L A Hart, 1955, Are there any natural rights?, *Philosophical Review* 64 pp 175–191.

To wskazuje na ważną kwestię, dotyczącą popytu. Efektem wprowadzania obciążenia roszczenia na odbiorców opieki jest to, że niektórzy ludzie nie będą korzystać z usługi. Ludzie nie mogą korzystać z usług z powodu pozytywnego wyboru. Na przykład ludzie mogą nie chcieć przyjąć opieki w domu, ponieważ nie lubią tego rodzaju stylu życia, jaki oferuje. Niektóre operacje medyczne są nieprzyjemne i prawdopodobnie przerażające; na przykład ludzie często opóźniają szukanie pomocy w przypadku raka, zarówno ze względu na pesymizm dotyczący tego, co można zrobić, i ze względu na generalnie nieprzyjemne zabiegi. Kwestie te są raczej bardziej skomplikowane, niż wskazuje kwestia „wyboru”. Istnieje poważny problem z „brakiem popytu”, gdy ludzie, którzy są uprawnieni do świadczeń i dla których zamierzono, że powinni je otrzymać, nie otrzymują tych świadczeń. Przez wiele lat to opisywano to, jako problem „piętna”, ponieważ niektórzy pretendenci czuli się upokorzeni przez roszczenia, ale problem jest bardziej skomplikowany, niż się wydaje. Powodami braku popytu mogą być: ignorancja na temat świadczeń, złożoność i trudność procesu, poprzednie problemy podczas próby składania roszczeń, ograniczone marginalne korzyści i koszty postępowania pretendenta.¹³⁷ Korzyści finansowe, płynące dzięki niektórym zasiłkom socjalnym, mogą zostać przeważone czasem, problemami i negatywnym doświadczeniem w składaniu roszczenia. Weisbrod, w krótkim dokumencie roboczym, przedstawił centralną zasadę, która stała się jedną z najbardziej istotnych informacji w tej dziedzinie: że decyzja czy „żądać czegoś czy nie”, może być rozumiana, jako równowaga między kosztami i świadczeniami.¹³⁸

Gdy popyt jest tworzony, ludzie muszą równoważyć koszty i świadczenia ich działań. Mają one nie tylko swoje formalne uprawnienia do wykonywania, ale muszą także pokonać szereg praktycznych przeszkód. Kerr nakreślił szereg etapów, które zamierzał zastosować do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, ale które również mogą odnosić się gdzie indziej.¹³⁹

1. Ludzie muszą czuć potrzebę, lub co najmniej muszą chcieć tego, co jest oferowane.
2. Muszą się dowiedzieć, że usługa istnieje. Nieliczni mieli powód, aby usłyszeć o *ortotyce*, (która zapewnia urządzenia takie jak obuwie korekcyjne), i oznacza to, że nawet wtedy, gdy mają problemy, niekoniecznie wiedzą jak zapytać o usługę.
3. Oni muszą wiedzieć, że są skłonni otrzymać usługę; nie jest pewne, że usługa dla „ubogich ludzi” zostanie podjęta przez ludzi, którzy nie uważali się za ubogich.
4. Muszą czuć, że świadczenie jest warte roszczeń. Wpływ na to ma przede wszystkim wielkość świadczenia, ale istnieją również ukryte koszty – takie, jak problem dostania się do biura lub na operację oraz czas, jaki roszczenie zajmuje.
5. Przekonania i uczucia potencjalnych odbiorców: ktoś, kto uważa, że korzyści są poniżające jest mniej skłonny, wznosić żądania, niż ktoś, kto traktuje je, jako uprawnienia.
6. To istotne, by ludzie uznawali swoją sytuację za stabilną. Ludzie z chorobami paraliżującymi nie są skłonni myśleć o osobie, jak o „niepełnosprawnych”, dopóki nie wiedzą, że stan prawdopodobnie będzie się utrzymywał, lub że trwał bardzo długo. Dopiero co odseparowana matka może być niepewna, że jej sytuacja będzie trwać i może opóźnić wzniesienie roszczenia, zanim jej położenie stanie się jasne.

¹³⁷ C Davies, J Ritchie, 1988, *Tipping the balance*, London: HMSO; P Craig, 1991, *Costs and benefits*, *Journal of Social Policy* 20 (4) pp 537–565.

¹³⁸ B Weisbrod, 1970, *On the stigma effect and the demand for welfare programmes*, Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Institute for Research on Poverty.

¹³⁹ S Kerr, 1983, *Making ends meet*, London: Bedford Square Press. 712 Davies and Ritchie, 1988.

Kerr przeznaczył swój model by przedstawiał serię „progów”: aby wznieść roszczenie, osoba musi negocjować po kolei każdą przeszkodę. W praktyce, podziały są raczej gorzej zdefiniowane, niż się sugeruje: ktoś z negatywnym nastawieniem do usługi może wiedzieć o niej mniej (bo taka usługa nie jest „dla ludzi takich, jak my”), ponieważ ludziom czasem nie udaje się ustalić, czy świadczenie jest warte roszczeń dopóki nie ustalą, jak długo ich stan będzie się utrzymywać.¹⁴⁰ Poza tym, gdy uwaga przechodzi na inne usługi, poza ubezpieczenie społeczne, może to być istotna różnica. Wypełnianie formularzy jest jedną ze zmor administracji ubezpieczeń społecznych; nie jest główną częścią roszczeń opieki zdrowotnej w uniwersalnym systemie. Natomiast, możliwe jest, aby radzić sobie z wieloma roszczeniami ubezpieczenia społecznego zdalnie – obecna polityka w Wielkiej Brytanii opiera, by administracja była „domyślnie cyfrowa” – ale opieka zdrowotna zazwyczaj opiera się na wizytach w danej lokalizacji, nawet jeśli początkowy dostęp rozpoczyna się zdalnie. Problemy takie jak ten, mogą mieć widoczny wpływ na wiele usług socjalnych. Problem „braku pobrania usługi” jest interpretowany inaczej w różnych usługach. W dziedzinie opieki zdrowotnej problemem wydaje się być fakt, że ludzie, którzy są najbardziej potrzebujący, są najmniej skłonni otrzymać odpowiedni poziom opieki zdrowotnej. Ludzie z niższych klas społecznych mają większe potrzeby zdrowotne, ale są mniej skłonni, aby korzystać z właściwych usług.¹⁴⁰ Istnieją dwa główne wyjaśnienia dla ograniczonego zainteresowania opieką zdrowotną. Kulturowe wyjaśnienia lokują problem w zachowaniu ludzi z niższych klas, którzy są uważani za mniej skłonnych do wyjaśnienia skarg lekarzom z klasy średniej, mniej skłonni wynegocjować zasoby i bardziej ochoczy tolerować choroby. Praktyczne problemy dotyczą trudności w uzyskiwaniu dostępu: gabinety zabiegowe znajdują w bardziej zdrowych dzielnicach zamieszkałych przez klasę średnią, podczas gdy ludzie z niższych klas społecznych mniej prawdopodobnie mają dostęp do telefonu i rzadziej do samochodów, a poza tym nie mają tyle swobody zabrania sobie wolnego bez utraty wynagrodzenia.¹⁴¹

Ramka 5.1: Badanie stanu majątkowego

Badanie stanu majątkowego jest procesem ustalania prawa do świadczeń lub usług według zasobności materialnej osoby. Jest to zazwyczaj interpretowane, jako dochód osoby, choć też chodzić o badanie kapitału – czy dana osoba posiada pewne rodzaje aktywów, jako majątek. Jest to jedna z głównych metod używanych do selekcji, proces podejmowania decyzji, kto otrzyma świadczenia według potrzeby. Wiele zastrzeżeń do badania majątności osoby to również zastrzeżenia do selektywności: trudność słusznego definiowania granic, problem pojawia się, ponieważ świadczenia są wycofane, jeżeli osoba przestaje kwalifikować się. Ogólne doświadczenie jest takie, że selektywność wyklucza osoby, które powinny właśnie obejmować, z powodu niewiedzy na temat zasad, złożoności i zjawiska piętna. Badanie stanu majątkowego powszechnie zakłada, że obejmuje wszystkie te problemy, choć niektóre świadczenia wynikające ze stanu majątności, wydają się je przewyciężać – sytuacja

¹⁴⁰ P Townsend, N Davidson, M Whitehead, 1988, *Inequalities in health*, Harmondsworth: Penguin; Department of Health, 1998, *Independent inquiry into inequalities in health*, London: TSO.

¹⁴¹ M Morgan, 2003, *Patients' help-seeking and access to health care*, in M Gulliford, M Morgan (eds) *Access to health care*, London: Routledge.

emerytów sprawdzanych pod kątem majątności w Australii nie wydają się łączyć z problemem piętna, jak również system dotacji dla studentów, który kiedyś istniał w Wielkiej Brytanii nie uwidocznił takich zjawisk.

Sprawdzanie stanu majątkowego osoby wiąże się jednak z różnymi problemami.¹⁴² Należą do nich problemy bezstronności:

- ➔ jak rozpoznać „progi”, punkty, w których ludzie stają się uprawnieni
- ➔ jak traktować różne formy kapitału, jak zawód właściciela, dziedzictwo czy posiadanie towarów i
- ➔ jak zapewnić równość w traktowaniu gospodarstw domowych z różnym składem. Jednym z przykładów jest traktowanie dzieci w różnym wieku w stosunku do dorosłych, problem „ekwiwalentności”; innym problemem jest, jak traktować parę w porównaniu do dwóch dorosłych, problem „współzamieszkiwania” i „współżycia”. Wszędzie tam, gdzie pary są traktowane inaczej niż dwoje dorosłych, musi być jakaś zasada, aby ich odróżnić. Często skupia się to wokół stosunków seksualnych. W Wielkiej Brytanii urzędnicy są poinstruowani, by nie zadawać pytań na temat seksu, co prowadzi do interakcji, które są mniej niewygodne i kłopotliwe, niż gdyby zadawali takie pytania.

Następnie pojawiają się komplikujące elementy, które są częścią procesu oceny majątku:

- ➔ jak niezarobione przychody powinny być traktowane
- ➔ co się dzieje, gdy ludzie otrzymują inne świadczenia (które, oczywiście, są formą dochodu)
- ➔ jak traktować osoby w gospodarstwie domowym, które nie na jej utrzymaniu lub nie są częścią rodziny
- ➔ co zrobić z ludźmi pracującymi na własny rachunek
- ➔ jak traktować pracę okazjonalną, i
- ➔ jak radzić sobie z wahaniami przychodów. W przypadkach, gdy świadczenia są wypłacane ludziom w pracy, mogą być powoli zmniejszane lub „zwężane”, gdy dochody wzrastają. Podejście to stało się coraz szerzej stosowane, lecz powoduje to, że świadczenia stają się niezmiernie skomplikowane – może być trudno zorientować się, kiedy uprawnienia zatrzymują się lub zaczynają, lub ile powinny wynosić – a ponieważ dochody się zmieniają, to istnieje tendencja, że świadczenia staną się również nieprzewidywalne.

Z punktu widzenia pretendentów problemy badań pod kątem majątności oznacza założenie, że wiedzą, w jakiej są sytuacji finansowej, że mogą odpowiedzieć bezpośrednio i dokładnie i że mogą one dostarczyć dowody. Ludzie zostali rutynowo poproszeni o ich dane osobowe, sytuację domową i skład gospodarstwa domowego, historię zatrudnienia, specjalne potrzeby, źródła dochodu i kapitału. W Wielkiej Brytanii nie jest niczym niezwykłym, by zadać ponad sto pytań. Niektórzy ludzie

¹⁴² See P Spicker, 2011, How social security works, Bristol: Policy Press.

nie wiedzą, jaki będzie ich dochód zanim go otrzymają. Wielu ludzi, zwłaszcza tych w małych firmach, nie wie, jaki będzie ich dochód z miesiąca na miesiąc – wymaga to czasu (i czasami wiedzy) by dokonać rocznego zeznania podatkowego. Gdy system ulg podatkowych został wprowadzony w Wielkiej Brytanii, nadpłaty zmyliły niektórych pretendentów – i zobowiązał do spłaty dużej sumy pieniędzy, o której nie wiedzieli, że nie byli do niej uprawnieni. Rzecznik parlamentarny skomentował:

Istnieje wiele osób, których to doświadczenie spotkało i rzeczywiście pozostaje wysoce nieprzyjemne. Jednocześnie mogą być jedynie stosunkowo niewielką częścią ogólnej liczby obywateli mającej roszczenia do ulg podatkowych, są oni wymowną liczbą, a wpływ na klientów zainteresowanych, zazwyczaj na tych z najniższymi dochodami, którzy są wśród najsłabszych członków społeczeństwa, jest ogromny.¹⁴³

Sprawozdanie to kwestionuje „czy system finansowego wsparcia, który zawierał stopień wrodzonej niepewności finansowej, może prawidłowo odpowiadać potrzebom rodzin o bardzo niskich dochodach.”¹⁴⁴

KOSZTY ROSZCZEŃ

Korzyści z roszczeń do usług są zazwyczaj oczywiste. Usługi, które zapewniają opiekę medyczną, mieszkanie lub edukację, oferują szczególny rodzaj usługi, a charakter usługi jest najprostszym wyjaśnieniem, dlaczego ludzie powinni wносить roszczenia. Koszty są znacznie mniej oczywiste, ponieważ nie są konieczne materialne i często nie da się ich zmierzyć. Koszty, które mogą być uznane, dzielą się na cztery rodzaje.

- ➔ *Dostęp* Ten rodzaj problemu został rozważony w poprzednich sekcjach: odnosi się do problemów, takich jak poświęcanie czasu, podróżowanie i przewyżnianie przeszkód.
- ➔ *Użycie* Aby być odbiorcą różnego rodzaju opieki, ludzie często muszą obywać się bez niektórych rzeczy, które inni mają. Długoterminowe skutki otrzymania opieki psychiatrycznej mogą powodować bezrobocie i ubóstwo, ponieważ ludzie, którzy są obejmowani opieką w zakładach, zazwyczaj muszą opuścić rynek pracy. Ludzie żyjący z opieką domową są ograniczani w ich swobodzie ruchu oraz zdolności do życia tak, jak chcą w swoich domach; często mają oni ograniczony wybór, kiedy mogą jeść i kiedy mogą iść do łóżka.¹⁴⁵ W skrajnych przypadkach, mogą być zaniebdani, traktowani brutalnie i nieludzko.¹⁴⁶

¹⁴³ Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2007, *Tax Credits – getting it wrong?* HC 1010, p 43.

¹⁴⁴ Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2007, p 5.

¹⁴⁵ See W Wolfensberger, 1972, *The principle of normalisation in human services*, Toronto: National Institute for Mental Retardation.

¹⁴⁶ R Barton, 1959, *Institutional neurosis*, Bristol: Wright (3rd ed 1976); J P Martin, 1985, *Hospitals in trouble*, Oxford: Blackwell.

- ➔ *Piętno i utrata statusu* Stopień, do którego ludzie mają poczucie „piętna” – utraty statusu, wstydu, upokorzenia – jest bardzo sporny, ale jeśli istnieje takie poczucie, jest to również traktowane jako koszt.
- ➔ *Wyjście* Gdy ktoś rozpoczął otrzymywanie usługi, może być trudne zatrzymać ten proces. Może się to zdarzyć po prostu dlatego, że korzyści, płynące ze wsparcia mogą zostać utracone. W ubezpieczalni społecznej twierdzono, że istnieje „pułapka bezrobocia”, w której ludzie mogą być lepiej sytuowani, otrzymując świadczenia, niż pracując za niską płacę.¹⁴⁷ Problemy powstają w następstwie zmian w okolicznościach innych usług: na przykład młodzi ludzie, opuszczając ośrodek opieki, są szczególnie podatni na problemy bezrobocia i bezdomności.

W niektórych przypadkach istnieją dalsze koszty związane z wyjściem. Samotni rodzice szukający pracy często rozważają koszty opieki przedszkolnej nad dzieckiem, jeśli nie jest to przewidziane nieodpłatnie przez państwo. Wypisanie ze szpitala jest trudną sytuacją dla osoby, która znajdowała się w środowisku instytucjonalnym przez długi czas, co łączy utratę usługi ze wszystkimi problemami dotyczącymi własnej stabilizacji w świecie na zewnątrz.¹⁴⁸

Dokładne skutki tych kosztów są trudne do ustalenia, ponieważ mają być mierzone w stosunku do świadczeń. Postawy ludzi, którzy nie wnoszą roszczeń o usługi, często znacznie różnią się od tych, którzy roszczenia mają – należy się tego spodziewać, jeśli niektórzy zostali odstraszeni a inni nie – lecz nie chodzi tu koniecznie o to, że ci, którzy mieli roszczenia, nie są w jakiś sposób dotknięci kosztami.¹⁴⁹ Podobnie, istnienie kosztów w punkcie wyjścia może opóźnić proces, ale istnienie kosztów roszczeń a dalsze korzyści w nie powodowaniu tego, mogą przeważać ten efekt. Problem z uogólnianiem zachowania ludzi na podstawie środków motywujących lub demotyujących – rodzaj argumentu użyty przez Charlesa Murray’a w *Utratcie ziemi*¹⁵⁰ – jest taki, że wiemy bardzo niewiele o zakresie, do którego ludzie będą właściwie reagować na takie bodźce. Taka reakcja (ekonomiści odnoszą się do niego w sensie „elastyczności”) może w dużym stopniu różnić się w zależności od okoliczności i uogólnienia mogą tylko być wspierane za pomocą dowodów empirycznych.

WYBÓR

Obraz, który to wszystko wydaje się kreować na temat świadczenia usług, jest takim, w którym ludzie, którzy otrzymują opiekę, warunkują i określają swoje zachowanie przez służby. Ale odbiorcy stale muszą równoważyć koszty i świadczenia, jest to zazwyczaj ich decyzja by mieć roszczenia, a decyzje podjęte przez odbiorców są ważną częścią składową popytu. Analiza wyboru jest głównie sferą ekonomii, a w szczególności ekonomii dobrobytu; wybór to mechanizm, dzięki któremu użyteczność i dobrobyt mogą być zmaksymalizowane.

¹⁴⁷ House of Commons Committee on Work and Pensions, 2007, Benefits simplification, London: TSO, HC 463–1.

¹⁴⁸ P. Bean, P. Mounser, 1993, Discharged from mental hospitals, Basingstoke: Macmillan; P. Spicker, I. Anderson, R. Freeman, R. McGilp, 1995, Discharged into the community: the experience of psychiatric patients, Social Services Research, 1995–1 pp 1–9.

¹⁴⁹ P. Spicker, 1984, Stigma and social welfare, Beckenham: Croom Helm.

¹⁵⁰ C. Murray, 1984, Losing Ground, New York: Basic Books.

Jednak w funkcjonowaniu usług opieki socjalnej możliwość dokonywania wyboru często jest ograniczona.

Przypadek wyboru głównie został wyrażony przez argumenty do rozważenia świadczenia opieki w sensie rynkowym, w którym odbiorcami usług opieki społecznej są konsumenci (lub nawet „klienci”). Centralną zasadą jest to, że decyzje są podejmowane przez osobę, która jest skłonna otrzymać usługi, a nie przez fachowca lub biurokratę, który działa w ich imieniu. W operacji rynku gospodarczego konsumenci mają możliwość korzystania z zasobów aby kupować towary i usługi. Priorytety, które są określone, a więc decyzje dotyczące przydziału, wynikają z interakcji wielu ludzi, a nie z polityki niektórych władz centralnych. Częścią racjonalnego uzasadnienia dla marketyzacji i rozwoju „quasi-rynków”, uznanych wcześniej, jest tworzenie przez rynki możliwości wyboru oraz maksymalizacja dobrostanu konsumentów według ich własnego uznania.

Ten argument jest silny; i pomimo wskazanych wcześniej zastrzeżeń odnoszących się do funkcjonowania rynku prywatnego, jest to bardzo powszechnie akceptowane. Kiedy ludzie nie mają co jeść lub w co się ubrać, kilka osób argumentuje za dystrybucją poprzez państwo; znacznie częściej używa się argumentu, że ludzie potrzebują mieć pieniądze, aby zapłacić za te przedmioty. Rzeczywiście, pomyśl, że biedni ludzie mogą podlegać reżimowi, w którym nie będą w stanie wybrać tego, co jedzą i co noszą, co zazwyczaj jest postrzegane, jako znak represyjnego paternalizmu, zamiast wyzwolenia od ograniczeń rynku. Greener i Powell wskazują ważną niejednoznaczność w debatach: idea „wyboru” nie jest używana konsekwentnie. Dyskutując na temat edukacji, wybór pomaga wskazać różnorodność; w zdrowiu chodzi o czas reakcji na użytkowników usług; w mieszkalnictwie chodzi o osobistą odpowiedzialność i kontrolę.¹⁵¹ Argumenty za „personalizacją” (pole 12.2) zostały wykorzystane do podobnej sprawy w zakresie opieki społecznej.

Argumenty za zabezpieczeniem społecznym lub dochodami utrzymania są na ogół argumentami dla sektora prywatnego – by dać ludziom pieniądze do podjęcia wyboru, a dać to, czego potrzebują. Argumenty przeciwko wyborowi konsekwentnie reagują poprzez wskazanie nieefektywności i ograniczenia na wybór, które powstają w sektorze prywatnym. Problemem nie jest fakt, że ludzie mają nierówne zasoby – to byłoby dobrym argumentem za redystrybucją środków pieniężnych¹⁵² – ale to, że proces dokonywania wyborów prowadzi do nierówności lub niewłaściwej dystrybucji. Część jest przypisana problemom związanym z wyegzekwowaniem wyboru w sposób sensowny – ludzie, którzy są zdesperowani, nie zajmują silnej pozycji przetargowej; część natomiast, w opiece zdrowotnej, problemem jest poznanie i zrozumienie tego, co jest nabywane; ale również główna część, że sam proces dokonywania wyboru prowadzi do nierówności lub dystrybucji dóbr nieprzydatnych.

W mieszkalnictwie i edukacji efekt wyboru jest po to, by stworzyć satysfakcjonujący system z głębokimi konsekwencjami społecznymi.

Efekt umożliwienia wyboru w strukturze usług nierynkowych może odtworzyć niektóre nierówności rynku prywatnego. Odbiorcami usług opieki społecznej wydają się być mniej uprzywilejowani, i mają mniej opcji, z których można wybierać. W tych okolicznościach, możliwość dokonywania wyboru po prostu może pogorszyć istniejący niekorzystny stan.

¹⁵¹ I Greener, M Powell, The evolution of choice policies in UK housing, education and health policy, *Journal of Social Policy* 38 (1) 2009 63–82.

¹⁵² A Seldon, 1977, *Charge!*, London: Temple Smith.

Pole 15.1 opisuje, jak przydział mieszkań socjalnych odpowiada w celu odzwierciedlenia presji ze strony ludzi z konkurencyjnymi roszczeniami do lepszych mieszkań. W edukacji, rodzice, którzy mogą sobie pozwolić, aby przenieść się na obszar zgromadzenia lepszych szkół, są w stanie kupić istotne korzyści społeczne dla ich dzieci. Problem z ograniczeniem wyboru jest taki, że to nie koniecznie zagwarantuje, że niekorzystna sytuacja zostanie naprawiona. Prawdziwym celem jest, by nie utrudniać wyborów i możliwości, ale zapewnić, by ci, którzy są najbardziej pokrzywdzeni, mogli korzystać z takich możliwości.

PRAWA

Przyznawanie ludziom prawa, jako jednostkom indywidualnym, ma kluczowe znaczenie dla ochrony w sytuacji, gdy są oni zagrożeni. Odbiorcy pomocy socjalnej mogą odmówić prawa w praktyce. Najtrudniejsze przypadki to ludzie, którzy mają zaburzenia podstawowych zdolności, jak osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub demencją. Efekty są druzgocące; obejmują one stosowanie leków w celu kontrolowania ich zachowania, dostęp do instytucji bez ich zgody, a nawet, w przypadku osób z niepełnosprawnością intelektualną, przymusowej sterylizacji. Ludzie potrzebują specjalnej ochrony, jeśli ich umiejętności społeczne są ograniczone, ponieważ są one narażone na wyzysk i nadużycia, i mogą ponieść poważne szkody bez niezbędnych zabezpieczeń. Jest to jednak argument, nie mający na celu zmniejszenie lub ograniczenie ochrony im danej, ale jej wzrost; ludzie, którzy są najmniej skłonni do korzystania ze swoich praw to właśnie ci, którzy ich najbardziej potrzebują.

Pozytywne prawa – prawa, które są poparte pewnego rodzaju sankcjami lub zadośćuczynieniami – mogą być materialne i proceduralne. Merytoryczne prawa to prawa przysługujące na towar lub usługę, która jest reklamowana. One mogą być egzekwowane przez procedury zadośćuczynienia krzywdy – na przykład, kontroli wewnętrznej, lub struktury do odwołania. Chociaż istnieje wiele praw merytorycznych w usługach społecznych, szczególnie odnośnie świadczeń z zabezpieczenia społecznego, to nie są one ogólnie stosowane, z powodów, które zostały omówione przy omawianiu roli specjalistów w świadczeniu usług: gdziekolwiek stosuje się swobodę zawodową, efektem prawa merytorycznego byłoby odmówienie profesjonalnego zakresu manewru. Co ciekawe wiele formalnych praw, które mają zastosowanie w usługach socjalnych nie są w ogóle „prawem roszczenia”, ale wolności – ochrony przed włamaniami lub leczeniem bez przyzwolenia.

Prawa proceduralne obejmują prawa do informacji do praw, które umożliwiają naprawę krzywd – w tym prawa do bycia wysłuchanym i bycia reprezentowanym, do bezstronnego osądu i do skorzystania z procedur sądowych, gdy inne środki zawodzą.¹⁵³ Prawa proceduralne są warunkiem wstępnym dla zadośćuczynienia krzywdy; nie są wystarczające do zapewnienia zadośćuczynienia, ale są one niezbędne.

Istnieją często ograniczenia praw proceduralnych dla ludzi, którzy otrzymują usługi opieki społecznej. Po pierwsze, decyzje mogą zostać podejmowane wyłącznie na zasadach indywidualnych; by istotne zasady mogły być opracowane, musi istnieć jakiś system precedensów,

¹⁵³ See J Alder, 2011, Constitutional and administrative law, pp 403ff.

by ludzie mogli odwoływać się do orzeczeń w innych przypadkach, jak wsparcie dla nich samych. Po drugie, swoboda zawodowa lub administracyjna może wypędzić prawa tego rodzaju, jak również prawa merytoryczne, chociaż to jeszcze byłoby prawdą, że fachowcy, którzy korzystają z wolności, powinni to robić na podstawie norm lub swej profesji, niż poprzez osobiste uprzedzenia. Po trzecie, problemy, których ludzie doświadczają nie są zawsze indywidualne; mogą one być zbiorowe, jak skutki zanieczyszczenia, braki w usługach szkolnictwa, lub odmowy pokrycia niektórych ryzyk ubezpieczeniowych. Prawo w Stanach Zjednoczonych zezwala na „klasy działania”, gdzie ludzie mogą złożyć pozew, jako grupa, oraz „polecenia Brandeis’a”, które umożliwiają społeczne skutki działania by uwzględnić je w prawnym wyroku. Nie stosowany także w Wielkiej Brytanii, ale istniał pierwotny rozwój porównywalnych procesów, z tendencją do działań prawnych podejmowanych przez grupy i organizacje reprezentatywne.¹⁵⁴ Wreszcie, a może najważniejsze, prawne zadośćuczynienie jest warte bardzo mało, jeśli ludzie nie mogą uzyskać dostępu do niego: musi istnieć jakiś mechanizm, który umożliwia ludziom pozwolić sobie na koszty sądowe, lub alternatywną drogę do zadośćuczynienia krzywdy, jak włączenie trybunałów administracyjnych, pozwalających obejść takie koszty. Pomoc prawna w Wielkiej Brytanii w dużej mierze została wyparta przez wynagrodzenie adwokata, gdzie adwokaci mają prowizję od wygranych. Dla osób, których społeczne zdolności lub funkcjonowanie jest osłabione, powinna być skuteczna droga, dzięki której argumenty mogą być wykonane przez nich lub w ich imieniu.

Luka w dziedzinie ochrony socjalnej pozostawiona przez niedostępność wsparcia prawnego zadośćuczynienia doprowadziła do rozwoju zestawu strategii, zazwyczaj określanego, jako „prawa do świadczenia”. „Prawa do świadczenia” odnosi się do szeregu działań, w których obywatele są instruowani i wspierani w swoich roszczeniach do usług opieki społecznej, a w szczególności do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego.

Istnieją cztery główne typy działalności, które są uważane za część „praw do świadczenia”:

- ➔ doradztwo i wsparcie udzielane osobom, które mają problemy z określonymi usługami.
- ➔ agencje specjalizowane w poparciu i specjalistycznym doradztwie przeznaczonym nie tylko w celu pomocy osobom, ale w celu kwestionowania i badania pracy agencji w dziedzinie opieki społecznej oraz w celu stworzenia precedensów w praktyce.
- ➔ rozgłos, rozszerzenie świadomości natury praw.
- ➔ ramię polityczne i kampanii pracy i zabezpieczenia społecznego, które opiera się na informacjach uzyskanych z praktyki `aby argumentować za zmianami prawnymi i administracyjnymi w leczeniu odbiorców.

Są różne podejścia, ale wzajemnie się umacniają; podejście polityczne i kampanii pracy jest często zależne od organu ustanowionego na wiedzy opartej na praktyce oraz na czynnościach. Praca na konkretnych przypadkach rzuca kwestie, które wymagają innych kierunków do odkrycia poza bezpośrednim zakresem zadośćuczynienia.

¹⁵⁴ C Harlow, 2002, Public law and popular justice, Modern Law Review 65 (1) 1–18.

UPEŁNOMOCNIENIE

Zwalczanie tych problemów jest coraz częściej postrzegane jako problem „upoważnienia”. Idea „upełnomocnienie” oznacza, że ludzie, którzy są względnie bezsilni, są w stanie uzyskać więcej energii. Termin dopiero niedawno wszedł do powszechnego użytku, i odzwierciedla swoje początki w praktyce pracy socjalnej. Salomon, w jednym z pierwszych zastosowań terminu, definiuje upoważnienie, jako

proces, zgodnie z którym pracownik socjalny lub inny pomagający specjalista angażuje się w szereg działań z klientem na celu zmniejszenia bezsilności, wynikającej z doświadczenia dyskryminacji, ponieważ klient należy do grupy stygmatyzowanej.¹⁵⁵

To zostało następnie rozszerzona do odwoływania się do mechanizmu, przez który ludzie, organizacje i społeczności zyskują panowanie nad swoim życiem¹⁵⁶. Na poziomie indywidualnym, pojęcie upełnomocnienia może być postrzegane jako forma wolności; ludzie są uprawnieni, gdy są w stanie zdecydować o problemach za samych siebie. Argumenty za „normalizacją” pokrywają się z tymi za upełnomocnieniem, gdy „normalizacja” jest postrzegana, jako droga do autonomii.

Pinderhughes myśli o władzy, przede wszystkim w zakresie interakcji społecznych, w wyniku, czego umiejętności społeczne i komunikacja mogą być postrzegane, jako forma upełnomocnienia.¹⁵⁷

Na poziomie zbiorowym, upełnomocnienie może zostać podjęte, by być odpowiedzią na brak siły. Bezsilność stygmatyzowanych grup odzwierciedla się w niekorzystnej sytuacji w społeczeństwie. Ruch w stronę „partycypacji” w latach 1960 i na początku 1970 był zakorzeniony w koncepcji demokracji bezpośredniej, pomysł, że ludzie wspólnie mogą korzystać ze wspólnego organu w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą. Zachęcano do tego przez szereg wpływów, w tym imitacji trendów w USA, interes publiczny w ochronie i uznanie planowania, jako działalności politycznej. Te same zasady rozszerzono bezpośrednio do mieszkań socjalnych, gdzie stały się akceptowaną częścią gospodarki mieszkaniowej. Niektóre poglądy na temat wpływu partycypacji na praktykę samorządu terytorialnego pozostały pesymistyczne; doświadczenia są jednak dalekie od demokracji bezpośredniej, prawdopodobnie dlatego, że struktury samorządu terytorialnego są niezgodne, prawdopodobnie dlatego, że są rezystancyjne, ponieważ są one zbyt skomplikowane, aby być z łatwością przesunięte.¹⁵⁸ Jest to jednak wątpliwe, czy demokracja bezpośrednia jest tym, co partycypacja powinna osiągnąć; upełnomocnienie w ramach procesu jest znacznie bardziej ograniczonym celem. Jednym z argumentów za udziałem był taki, że wydawało się, aby podnieść osobiste zdolności uczestników. To sprawiło, że stało się to pożądaną strategią związku pracowników i innych zainteresowanych z pozycją grup, będących w niekorzystnej sytuacji. Innym argumentem było to, że to ułatwiało podejmowanie decyzji, poprzez dostarczanie

¹⁵⁵ B Solomon, 1976, Black empowerment, New York: Columbia University Press, p.29.

¹⁵⁶ Rappaport 1984, cited L Holdsworth, 1991, Empowerment social work with physically disabled people, Norwich: University of east Anglia Social Work Monographs, p.3

¹⁵⁷ E Pinderhughes, 1983, Empowerment for clients and for ourselves, Social Casework 64 (6) 331–338

¹⁵⁸ D McKenna, 2011, UK local government and public participation, Public Administration 89 (3) 1182–1200.

informacji i pozwalanie na negocjacje z użytkownikami usługi. Innymi słowy, udział stał się sposobem włączenia różnych grup w ramach procesu tworzenia polityki. Ustalone położenie mechanizmów uczestnictwa uczyniło je wzorem dla kolejnych strategii związanych z upelnomocnieniem.

Skolektywizowane podejście do upelnomocnienia jest często realizowane w ramach struktur lokalnych społeczności. Strategie powszechnie realizowane w ramach lokalnego rządu i koncentracja usługi na grupach i społecznościach, będących w niekorzystnym położeniu. Ogólnie rzecz biorąc, istnieją cztery główne strategie zdefiniowane w literaturze:

- ➔ *Praca opieki społecznej* skupia się na osobach i ich społecznej interakcji, w celu zwiększenia ich możliwości w kontekście społecznym
- ➔ *Praca sąsiedzka* polega na opracowaniu sieci i relacji w społeczności poprzez strategie wyjścia na zewnątrz i dostępu, w celu ułatwienia działań społecznych.¹⁵⁹
- ➔ *Społeczność edukacji* dotyczy rozwoju umiejętności społecznych i zbiorowego potencjału osób w gorszym położeniu.
- ➔ *Organizacja społeczności* (określana również jako „działania społeczności” i „rozwój społeczności”) dotyczy politycznych mobilizacji i działań zbiorowych. Czerpało to inspirację z modeli w USA (np. zasady Alinsky’ego dla radykałów¹⁶⁰), które to społeczności widziały korzenie problemów społecznych, znajdujące się w strukturze władzy w społeczeństwie i przedstawiły program zmian w celu przywrócenia równowagi.

Kategorie te nie są odosobnione, jednocześnie może zostać przyjętych kilka strategii. Nacisk na upelnomocnienie na poziomie zbiorowym odzwierciedla ważne ideologiczne zobowiązanie wśród niektórych komunitarnych socjalistów. Częściowo opiera się na założeniu, że istnieją grupy zbiorowe: istnieje silny związek z „polityką tożsamości” takiego rodzaju, który okazał się najbardziej skuteczny dla gejów i grup feministycznych; to widać na przykład w rozszerzeniu modelu „niepełnosprawności ruchowej”¹⁶¹ istnieją dwa problemy z tym podejściem. Pierwszym jest to, że tożsamość często jest niepewna: wiele osób niepełnosprawnych nie identyfikuje siebie z tym terminem.¹⁶² Próby rozszerzenia polityki tożsamości wobec osób, które podobnie doświadczyły ubóstwa, okazały się trudne; nie ma tu ani jednego wspólnego doświadczenia ubóstwa, a wykluczający charakter ubóstwa wydaje się działać przeciwko kształtowaniu tożsamości. Wskazuje to na drugi problem, bardziej fundamentalny: ludzie, którzy są najbardziej niekorzystnej sytuacji, są również narażeni na bycie w niekorzystnej sytuacji, w ich kompetencji reprezentowania i rzecznictwa swojej sytuacji indywidualnie lub zbiorowo. Niektórzy pacjenci z zaburzeniami psychicznymi uczestniczą skutecznie w organizacji zbiorowej, lecz wielu tego nie robi; ci, którzy są bezdomni, w szczególności, może nie tylko stracili przyjaciół, ale nie są w kontakcie z rodziną.¹⁶³ Zakłócenia w komunikacji, utrata kontaktów społecznych i atomizacja mają głęboko obeszładniający efekty.

¹⁵⁹ P Henderson, D Thomas, 2001, *Skills in neighbourhood work*, London: Routledge.

¹⁶⁰ S Alinsky, 1972, *Rules for radicals*, New York: Vintage Books.

¹⁶¹ M Oliver, 1990, *The politics of disablement*, Basingstoke: Macmillan.

¹⁶² Department for Work and Pensions, 2013 *Disability statistics, from the ONS Opinions and Lifestyle Survey: January to March 2013*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210030/q1-2013-data.xls

¹⁶³ N Crockett, P Spicker, 1994, *Discharged: homelessness among psychiatric patients in Scotland*, Edinburgh: Shelter (Scotland).

ROZWÓJ KONTROLI UŻYTKOWNIKA

Rozwój upelnomocnienia użytkownika, sugerują Means i Smith, koncentruje się na trzech strategiach. Są to prawa, „wyjście” i „głos”.¹⁶⁴ Idea „wyjścia”, która jest kojarzona z podejściem rynkowym, podkreśla znaczenie wyboru; jeśli ludzie są w stanie wziąć ich przyzwyczajenia gdzie indziej, dostawcy są do tego stopnia rozliczani. Teoria rynku prywatnego, na podstawie której nakreślono ideę „wyjścia”, zakłada również konkurencję między wieloma dostawcami i reakcję na żądanie za pośrednictwem motywu zysku. Gdy warunki te nie są spełnione, nie ma żadnej gwarancji, że usługi będą odpowiadać szczególnym wymaganiom lub roszczeniom, zwłaszcza tych, których uważa się za mających niski priorytet.

„Głos” oznacza, że poglądy są przedstawiane i można to umieścić gdzieś w ramach procesu. To jest czasami związane z ideą uczestnictwa i demokracji bezpośredniej, choć jej zakres jest ograniczony; dając ludziom prawo głosu nie jest tym samym, co dawanie im pewnej kontroli. Istnieje silniejszy związek z ideą „opiniotwórczej” demokracji, utożsamianej z zarządzaniem opartym na negocjacji i dyskusji, reprezentacji interesów lub usprawiedliwianiu dysydentów.¹⁶⁵ „Głos” jest częścią tego procesu. Na poziomie jednostki, dawanie każdemu możliwość swojego wkładu, pozwala tej osobie podnieść kwestie, które są ważne, mieć poczucie uczestnictwa, oraz mieć jakieś poczucie udziałów w procesie.

Ramka 5.2: Upoważnienie a demencja

Opieka społeczna często cierpiała z powodu założenia, że ludzie, którzy są zależni, nie są w stanie podejmować decyzji za siebie. W ciągu ostatnich trzydziestu lat odbywał się wzmożony ruch, który miał upelnomocnić użytkowników usługi i potwierdzić ich zdolność do podejmowania decyzji. Argumenty za upelnomocnieniem zostały użyte odnośnie osób z niepełnosprawnością intelektualną, osób z zaburzeniami psychicznymi i dzieci. W przypadku starszych osób z demencją nadal istnieje założenie, że chorzy nie są w stanie podejmować decyzji – że osoby z demencją stają się w pewien sposób, pustą skorupą, bez zdolności do uczucia i zrozumienia, i że decyzje muszą być podejmowane przez opiekunów w ich imieniu.

Demencja jest nie jedną chorobą, ale szeregiem warunków związanych ze wzorem doświadczenia. Roth definiuje demencję, jako „całościowe pogorszenie kondycji osoby pod kątem intelektualnym, emocjonalnym i konatywnych zdolności w stanie świadomości nienagannej.”¹ Pogorszenie zdolności intelektualnych oznacza, że chorzy stają się coraz mniej zdolni, by zachować nowe informacje i także, by je przyjąć. Stopniowo stają się oni odcięci od własnego środowiska. Termin „konacja” odnosi się do woli osoby i skierowanego działania a utrata „konacji” oznacza, że osoby z demencją nie są w stanie zachowywać się autonomicznie. Pogorszenie zdolności emocjonalnych pokazuje zaburzenia behawioralne, nadmierne reakcje emocjonalne, bierność

¹⁶⁴ R Means, R Smith, 1994, *Community care: policy and practice*, Basingstoke: Macmillan, ch 4; A Hirschman, 1970, *Exit, voice and loyalty*, Cambridge Mass: Harvard University Press.

¹⁶⁵ J Cohen, *Deliberation and democratic legitimacy*, in R Goodin, P Pettit (eds), *Contemporary political philosophy*, Oxford: Blackwell 1997.

i niewłaściwe odpowiedzi – choć wszystkie te objawy mogą być reakcją utraty umiejętności doświadczonych w demencji.

Demencja jest trudnym stanem – trudnym dla chorych, dla opiekunów i dla specjalistów. Nie oznacza to, że należy z góry założyć, iż osoby z demencją nie są w stanie wyrazić swojej woli. Demencja jest procesem zwyrodnieniowym: ludzie zaczynają stopniowo tracić swoje zdolności. Osoby z demencją nadal, ogólnie rzecz biorąc, mają zdolność do mówienia; często wyrażają swoje preferencje i decyzje, z własnych powodów. Kitwood mocno argumentuje, że osoby z demencją są dostosowane do ich środowiska społecznego i nadal wykazują stopień świadomości społecznej, podczas gdy w innych przypadkach można mieć do czynienia z pojęciem „rementia” lub pozytywnym odzyskiwaniem zdolności do interakcji społecznych.² Naukowcy, którzy dołożyli starań, aby komunikować się z chorymi, odkryli, że ta komunikacja jest możliwa. Killick komentuje:

By zobaczyć zmagania z wyrażeniem emocji na twarzach ludzi, aby usłyszeć dźwięki przewracające się o siebie w staraniu by wyrazić się słowem, zwrotem lub zdaniem – jest to bolesne. Ale gdy komunikacja zostaje osiągnięta, gdy osoba przekakuje przez barierę i udaje się wyprodukować wypowiedź, która uosabia zrozumienie – to jest inspirujące, często dla obu stron.³

Argumenty dla upewnocnienia są nie mniej silne w przypadku upośledzenia zdolności ludzi do wyrażania swoich poglądów. Wręcz przeciwnie, są to stany, w których ważniejsze staje się, aby zapewnić, że prawa takiej osoby są chronione, i że oni mają prawo głosu odnośnie tego, co się z nimi dzieje.

Arnstein opisuje „drabiny partycypacji” (rysunek 5.1); Proces słuchania ludzi jest czasami niczym więcej niż inscenizacją. Myślę, że taka interpretacja nie docenia znaczenia prawa głosu. Możliwość prezentacji własnego zdania jest wyraźnie lepsza niż jej brak, a mechanizmy głosu mają wartość, nawet jeśli nie ma nadziei, że przesuną równowagę sił. Głos jest ważnym aspektem upewnocnienia, i dla tych, którzy są w niekorzystnej sytuacji w ich zdolność do wykonywania głosu, jak osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub chorzy psychicznie, rozwija się ruch poparcia.

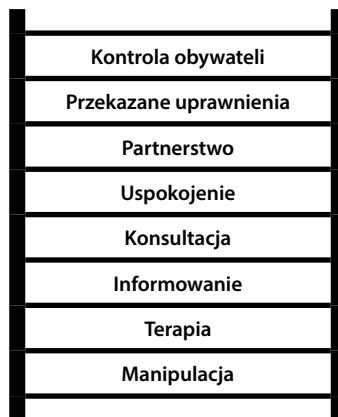
Istnieją również praktyczne uzasadnienia umożliwiające posiadania głosu. Jednym z najprostszych argumentów do konsultacji jest to, że to sprawia, iż ludzie mogą wyrażać różne, lub sprzeczne, opinie. Ludzie, którzy odpowiadają na konsultacje, niezależnie od powodu, mają szeroki wybór punktów widzenia. Niektóre z nich – wystarczy jeden – może być właściwym. Kolejnym etapem jest legalizacja. Instytucje publiczne, które konsultują ogólnie twierdzą, że konsultacje sprawiają, że ich ostateczne decyzje są bardziej uzasadnione. Zwykle znajdują jakiś sposób ustalenia, że ich poglądy były wsparte. Ale nie ma w tym nic złego, aby mieć roszczenia: inne rzeczy będące równymi, proces, który został poddany konsultacji jest bardziej uzasadniony niż ten, który nie został.

Skupienie się na głosie może pomóc w procesie upewnocnienia, ale wyraźnie nie spełnia ono warunków dawania użytkownikom kontroli nad usługami, które otrzymują. Deakin

i Wright sugerują, że szereg innych kryteriów musi zostać przeanalizowanych w celu zapewnienia, że użytkownicy usługi mają odpowiedni stopień kontroli. Proponują sześć badań:

1. *Odpowiedzialność* Musi istnieć jakiś mechanizm, dzięki któremu usługi mogą być wykonane w taki sposób, aby odpowiedziały użytkownikom usług na ich decyzje.
2. *Reprezentacja i partycypacja* Partycypacja w podejmowaniu decyzji oznacza nie tylko to, że poglądy konsumentów są wyrażane, ale również, że ich poglądy niosą pewien ciężar.
3. *Informacja* Ludzie, którzy korzystają z usługi muszą mieć dostęp do informacji na temat tej usługi, gdyż brak takich informacji odbiera im szansę na komentarz lub kontrolę.
4. *Dostęp* Usługi mają być dostępne, ponieważ efekt odizolowania, pozbawia ludzi możliwości korzystania z usługi.
5. *Wybór* Zdolność do dokonywania wyboru jest ważnym elementem kontroli użytkownika, ponieważ brak tej możliwości oznacza, że użytkownicy nie są w stanie kontrolować wyników.
6. *Zadośćuczynienie* Uzyskanie zadośćuczynienia za krzywdy, a mając nawet skierowane kwestie, ważne jest, aby ograniczyć korzystanie z kontroli przez agencje, a także aby dać użytkownikom formalną możliwość wyrażenia swoich obaw.¹⁶⁶

Rys.5.1: Drabina Arnstein'a społecznej partycypacji



Większość tych kryteriów ma charakter proceduralny, a nie merytoryczny, ale w praktyce rozróżnienie to jest dość mgliste. Testy, wydające się w sposób najbardziej bezpośredni odnosić się do procedur, zwłaszcza odpowiedzialności i reprezentacji, są ogólnie broniące i uznawane, ponieważ ograniczają one działania agencji, otwierając jednocześnie drogę do pewnego stopnia kontroli dla użytkowników usług.¹⁶⁷ Odnosnie relacji z mocą między producentem a konsumentem, efekt ograniczenia producentów często zwiększa względną siłę użytkownika. Jest w tym coś niepoprawnego, Øvretveit zauważa, na marginesie, z różnorodnością idei „zaangażowania użytkownika” lub „partycypacji”. „Zapominamy”, pisze,

¹⁶⁶ N Deakin, A Wright (eds) 1990, Consuming public services, London: Routledge.

¹⁶⁷ Deakin and Wright, 1990; A Richardson, 1983, Participation, London: RKP; B Smith, 1988, Bureaucracy and political power, Brighton: Harvester Wheatsheaf.

„że większość osób decyduje się stosować usługi w swoim życiu.”¹⁶⁸ Jeśli zaczniemy z perspektywy usługi, problem jest wyrażany, jako „partycypacja” lub „zaangażowanie”. Jeśli jednak jesteśmy zainteresowani usługą, jako usługą dla osób, uwaga, ciężar problemu przesuwa się na osoby

Odbiorcami usług społecznych nie są tylko osoby w złej sytuacji w zakresie ich stosunków z producentami usług; ich brak mocy odzwierciedla bardziej ogólną pozycję społeczną. Piętnowanie odbiorców, ich brak zasobów i statusu oraz ich podatności stanowią ważne problemy socjalne. Opracowanie formalnego mechanizmu ochrony i uprawnień, oferuje środki, dzięki którym ludzie, którzy otrzymują usługi, nie są zależni wyłącznie od decyzji podjętych przez producentów opieki; prawa te stanowią jedną z najważniejszych środków, za pomocą których odbiorców można uppełnomocnić. Ale socjalny niedostatek nadal pozostaje; ludzie, którzy są słabi, niepełnosprawni, psychicznie chorzy lub bezrobotni nie przewyższą problemów, z którymi się spotykają, ponieważ po prostu mają bardziej skuteczną kontrolę nad usługami. Istnieją zatem limity tego, co jest możliwe do osiągnięcia w wąskim kontekście świadczenia usług. Ważne jest również, by nie przecenić potencjalnych skutków tego rodzaju procedury. Dwyer wymienia główne zastrzeżenia do podejścia opartego na użytkowniku. Istnieje konflikt interesów między użytkownikami różnych typów. Użytkownicy są konkurującą o ograniczone zasoby z innymi; grupy użytkowników mogą stracić kontakt ze swoimi korzeniami społecznymi; i cały proces może przyczynić się do wykluczenia marginalnych grup.¹⁶⁹

DO DYSKUSJI

Odbiorcy usług są często w sytuacji konkurencji z powodu ograniczonych zasobów. Czy słusznym jest upoważnianie ludzi, jeśli to pomaga w osiągnięciu roszczenia niektórych grup wyłącznie na koszt innych?

¹⁶⁸ J Øvretveit, 1993, Co-ordinating community care, Buckingham: Open University Press, p.166.

¹⁶⁹ P Dwyer, 2004, Understanding social citizenship, Bristol: Policy Press, pp 59–60.

ROZDZIAŁ 6.

PROCES ADMINISTRACYJNY

Sztuka możliwego

Administracja w praktyce

Analiza złożonych procesów

Monitorowanie realizacji

Administracja jest wewnętrznym elementem świadczenia usług. Każda polityka musi mieć jakiś rodzaj administracji; każda administracja musi się znaleźć sposoby operacjonalizacji polityki – przekładając ją na praktykę. Te same kwestie, które prowadzą do podziału pracy między służbami również wskazują dalszy podział pracy w nich. Ale sam podział oznacza dalsze kwestie koordynacji i więcej luk pomiędzy polityką w teorii i polityką w praktyce.¹⁷⁰ Niektóre modele administracji przedstawiają ją, jako proces uczenia się; niektóre jako proces przyrostowy lub empiryczny, coś w rodzaju „ewolucji”.¹⁷¹ „Ewolucja” oznacza, że rzeczy, które działają przetrwają, a rzeczy, które nie działają muszą zostać usunięte. Często zachodzi zjawisko adaptacji do okoliczności. Przykładem jest rozwój „ideologii usług”. Jest jednym z powodów, dlaczego ideologie usług rozwijają się to fakt, że funkcjonariusze są narażeni na wspólne presje. Wydziały pracy społecznej skupiają się na „ryzyku” a nie jakości usług, ponieważ ich urzędnicy są bardziej podatni na bycie pociągniętymi do odpowiedzialności za nadzwyczajne wydarzenia, które radykalnie idą źle, niż są oni na ogół za słabe wyniki. Dostawcy mieszkań najbardziej podlegają naciskowi ze strony użytkowników usług i organizacji społeczności, co doprowadziło do znacznie większego nacisku w ramach usług mieszkaniowych na równość i bezstronność postępowania niż na ocenę ryzyka. W tym samym czasie byłoby nierozsądne, aby zakładać, że wszystko, co się dzieje jest tam, gdzie jest potrzebne. Organizacje sektora publicznego wydają się być dość konserwatywnymi instytucjami, gdzie ludzie często biorą za oczywiste, że aktualny sposób wykonywania czynności jest oczywisty lub jest jedynym sposobem ich wykonania. Powtarzająca się mantra, „jeśli nie jest zepsute, nie naprawiaj”. Ten komentarz powinien być traktowany z pewną dozą ostrożności; to, co dla niektórych ludzi działa nie jest koniecznie, co działającym efektywnie dla innych. Administracja jest również procesem politycznym. Administracja może być postrzegana jako arena, gdzie różne frakcje, grupy interesów i podejścia konkurują ze sobą, rozważają i negocjują podejścia. Sporo literatury o administracji publicznej jest napisanej przez politologów i może bez zaskoczenia wydają się znaleźć elementy polityki w każdej części jej konstrukcji. Niektórzy opisali ten proces, jako koalicje interesów, inni, jako strukturę w serii aktorów, inni, jako symboliczny proces polityczny.¹⁷² Idea „racjonalnego”, samolubnego biurokraty opiera się na teorii ekonomicznej do przewidywania wyników. Inne modele podkreśliły

¹⁷⁰ M Hill, P Hupe, 2003, The multi-layer problem in implementation research, *Public Management Review* 5 (4) 471–491.

¹⁷¹ J-e Lane, 2000, *The public sector*, London: Sage, ch 4.

¹⁷² Lane, 2000, ch 4.

różne motywacje w biurokratycznych praktykach, w tym przekonanie, że usługa daje wkład do społeczeństwa.¹⁷³

Pokrywająca się z tymi oboma poglądami jest idea mówiąca, że administracja jest procesem politycznym sama w sobie. Posiada wszystkie elementy tworzenia polityki – strukturę procesu decyzyjnego, wkład poszczególnych agentów, i problemy przekładania zasad na praktykę. Wiele podejść do administracji traktuje ją, jako „perspektywa”, traktując ją albo jako proces, albo czytanie do tyłu od wyników do identyfikacji motywacji, procesu i skutków. Dla celów praktycznych trudno tego uniknąć. Administracja ma być postrzegana, jako część polityki, zarówno jako sposób tworzenia polityki w praktyce, co musi być mapowane i sprawdzone do realizacji, co się dzieje.

SZTUKA MOŻLIWEGO

Głównym problemem w wyborze metody jest skuteczność – zakres, w którym metoda osiąga cele polityki. Polityka, jak Bismarck twierdził, jest sztuką osiągania rzeczy możliwych. Podejścia, które są otwarte do agencji muszą być odpowiednie w stosunku do celów. Ale mają też być wykonalne – być w stanie przełożyć się na praktykę.

Prawne kompetencje Rodzaje działań, które mogą być podjęte, w zależności od uprawnień i kompetencji organizacji, która je ma. Rząd centralny w Wielkiej Brytanii jest legalnie nieograniczony w większości działań, jakie może podjąć (choć ma zobowiązania traktatowe, szczególnie odnoszące się do Unii Europejskiej, które ograniczają potencjalny kurs akcji). Rząd centralny w wielu innych krajach, jak Stanach Zjednoczonych i Republice Federalnej Niemiec, jest ograniczony przez konstytucję lub zasadnicze ustawy: rządy mogą zrobić tylko to, co wolno im robić.

Prawo konstytucyjne i administracyjne określa co jest możliwe, a co nie. Istnieją konstytucyjne ograniczenia władzy lub organu służb publicznych: uprawnienia (lub „kompetencje”) mają być udzielone zgodnie z prawem. Wiele debat w polityce społecznej w Unii Europejskiej dotyczyło ustanowienia uprawnień Unii w dziedzinach takich, jak zdrowie publiczne lub wykluczenie społeczne. Ustanowienie zasady często było ważniejsze niż konkretna kwestia: doprowadziło to do gorzkiej debaty na temat kart autobusowych dla emerytów i rencistów (kompetencja w opiece ludzi starszych i transportu publicznego), nauki języków obcych w szkołach (kompetencja w edukacji) i efektu aluminium w zasobach wody u pracowników wymagających dializy nerek (kompetencja w zdrowiu środowiskowym).

Najbardziej autonomiczne i quasi-autonomiczne organizacje sektora publicznego mają także konstytucję lub definicje uprawnień, które definiują legalny zakres działań otwartych w agencji. Organizacje trzeciego sektora mają większe pole do manewru niż rząd, ale nawet te są ograniczone przez ich konstytucje i obowiązki powiernicze opiekuna. (Jako wolontariusz w pomocy mieszkalnej, byłam w stanie pomóc ludziom, którzy mieszkali w wynajmie; jako członek Komitetu Stowarzyszenia mieszkalnictwa, musiałam zgodzić się eksmitować ludzi za niepłacenie czynszu). Poza ograniczeniami konstytucyjnymi istnieje szereg innych ograniczeń prawnych. W Wielkiej Brytanii istnieją rodzaje ograniczeń prawnych, które mogą mieć wpływ są limity

¹⁷³ B G Peters, 2001, *The politics of bureaucracy*, London: Routledge, 5th ed.

(prawdziwe lub przypuszczalne) o ochronie danych lub dotyczące praw człowieka, a szczególne przepisy wprowadzone do uregulowania obszary polityki. Są to ogólne zasady prawa administracyjnego. Jedną z zasad prawnych jest to, że każdy administrator powinien być świadomy „naturalnej sprawiedliwości”. Naturalna Sprawiedliwość ma dwa główne elementy: w przypadku decyzji w sporach musi wysłuchać dowodów z obu stron, i dlatego decyzje muszą być postrzegane jako uczciwe, sędziowie nie mogą naruszać interesów.¹⁷⁴ Zasady te biegną przez wiele problemów w praktyce: regulują one kwestie takie, jak spory, rozprawy dyscyplinarne i deklarację interesów osób podejmujących decyzję. Kolejną istotną regułą, wprowadzoną wcześniej niż naturalną sprawiedliwość, ale nie mniej ważną dla praktyki administracyjnej, jest zarzut wykluczenia.¹⁷⁵ Podporządkowanie uprawnień agencji, mówi, że jeśli urzędnik daje oświadczenie i ludzie działają na mocy tego oświadczenia, agencja ograniczona skutkami. Naturalna sprawiedliwość i zarzut wykluczenia są podstawowymi zasadami i nawet jeśli niektóre agencje lub administratorzy zdecydują się je ignorować, sądy nie będą tego ignorować.

Wykonalność polityczna Wartości i ideologie odgrywają oczywistą rolę. Niektóre metody są prawdopodobnie od ręki pominięte, przypuszczalnie dlatego, że są one rozważane i odrzucone jako niedopuszczalne, ale prawdopodobnie również ponieważ wzorce myślenia są zakorzenione tak mocno, że inne opcje nie wchodzi w grę. Zajęło to lata zanim służby zdrowia były gotowe wziąć pod uwagę fakt, że znęcanie się nad dziećmi może wystąpić w rodzinie i lata później zanim którakolwiek osoba stanowiąca politykę była przygotowana połączyć kwestię z cielesnymi karami dzieci.¹⁷⁶ Bachrach i Baratz ukuł termin „bezdecyzyjny” by odnieść się do kwestii, które nie są na liście i do decyzji, które nie są jeszcze wdrażane, gdyż są nie do pomyślenia.¹⁷⁷

Kolejny zestaw ograniczeń leży w zasadach działalności, które zostały już przyjęte w innych celach. Nie jest rzadkością dla rządów by przyjmować zasady ogólne z zamiarem, że powinny one być stosowane, jako test dla późniejszych decyzji. Przykładami są zasady ochrony środowiska, jak *Agenda 21* oraz *ocena oddziaływania na środowisko*, lub główny nurt polityki odnośnie *równości płci*.¹⁷⁸ Tego rodzaju podejście mało prawdopodobnie samo w sobie doprowadzi do istotnych zmian w polityce, ale daje zwolennikom tych kwestii w ramach organów podejmujących decyzje, możliwość formalnie podnieść obawy. Wynika z tego, że takie ogólne zasady bardziej prawdopodobnie będą działać jako przeszkody niespójnych działań, niż pozytywna siła do zmian.

Zagadnienia administracyjne Istnieją ograniczenia operacyjne. Administracja powinna być wykonalna, a obserwacja, że agencja nie ma zdolności do wdrażania polityki powinna być postrzegana, jako poważne zastrzeżenie. Twórcy polityki ignorują to na własne ryzyko; kilka poważnych niepowodzeń administracyjnych miało miejsce, głównie dlatego, że decydenci postanowili zignorować ostrzeżenia. Komputeryzacja systemów zabezpieczenia społecznego doprowadziła do powtarzających się przewidywalnych problemów z powodu ustalenia funkcjonalności programu komputerowego, który jest w stanie koordynować wiele procesów. Istnieją oczywiście

¹⁷⁴ W Wade, C Forsyth, 2000, *Administrative law*, Oxford: Oxford University Press, 8th edition.

¹⁷⁵ Wade, Forsyth, 2000, pp 242–244.

¹⁷⁶ M Sheppard 1982, *Perceptions of child abuse*, Norwich: University of east Anglia

¹⁷⁷ P Bachrach, M Baratz, 1970, *Power and poverty: theory and practice*, Oxford University Press, Oxford.

¹⁷⁸ A McGauran, 2009, *Gender mainstreaming and the public policy implementation process*, *Policy & Politics* 37 (2) 215–233.

trudności w wykonaniu tego – większość tych systemów uwidacznia swoje słabości przy zastosowaniu niekompatybilnych mediów, koordynowaniu różnych systemów, udostępnianiu informacji lub zarządzaniu zmianami – lecz poza tym, istnieje problem z koncepcją. Dowolny komputer, bez względu na to, jak świetny, może być tylko tak dobry, jak informacje zawarte w nim i w sytuacjach, gdzie okoliczności ludzi zmieniają się szybko, nie mają informacji, lub nie wiedzą, jak odpowiedzieć, nie ma szans, że komputeryzacja rozwiąże nowe nietypowe problemy. Fundusz Alimentacyjny (The Child Support Agency) w Wielkiej Brytanii, kolejny przykład na podobnym polu, próbował zastąpić poprzedni, niezadowolający system za pomocą oceny, która opierała się na złożonych badaniach zamożności – wymagając informacji o dochodach, stanie gospodarstwa domowego i zobowiązaniach względem dwóch rodziców mieszkających w różnych gospodarstwach domowych. Każdy z tych elementów będzie trudny; równoważenie wszystkich sześciu powoduje, że zadanie staje się niewykonalne. Prawie pięćdziesiąt lat temu, Richard Titmuss rozpoczął ostry atak na „komputeromanię”, a szczególnie wadę „oczekiwania od komputera, by rozwiązywał problemy, które nie są jeszcze odpowiednio zdiagnozowane przez ludzi”.¹⁷⁹ Niedawno podejmowałem ten sam argument w relacji absurdalnie aroganckiego planu rządu Wielkiej Brytanii odnośnie Universal Credit.¹⁸⁰ Z perspektywy czasu wydaje się, że nie nauczyliśmy się niczego.

Ograniczenia finansowe Finanse znajduje się w centrum wielu decyzji. Prawie każda decyzja kosztuje – istnieje coś innego, co można zrobić z tych samych zasobów. Jeśli środki kosztują za dużo, lub jeśli nie dostarcza wartości za pieniądze, prawdopodobnie decyzja będzie poddana rewizji i przycięta.

Zależność od wybranego szlaku Już sam początek długofalowego działania opiera się na pewnych schematach myślenia i to myślenie określa dalsze działanie. Zakłada to, co jest możliwe a to zachęca twórczących politykę do konserwatywnych ram myślenia – odrzucając to, co ma być nierealne, często bez badania i bez prób zmiany (gdyż dyskusowanie o rzeczach niemożliwych jest z definicji, stratą czasu). Niektórzy myśliciele zainicjowali podejście by „myśleć o ty, co nie do pomyślenia”, i pojawiły się trochę nieszablonowe fantazje – jak wniosek Milтона Friedmana do deregulacji zawodu lekarza – i zostawić wolnemu rynkowi wyznaczenie jakości i standardów w tym zawodzie, czy propozycja Arthura Seldona dotycząca wprowadzenia maszyn w samochody umożliwiających indywidualne naliczanie opłat za korzystanie z dróg, lub elektroniczne znakowanie przestępców, które wydaje się być zainspirowane przez komiks *Spider-Man*.¹⁸¹

Sposób, w jaki dotychczas wykonywano rzeczy jest głównym wyznacznikiem na sposobów wykonywania rzeczy w przyszłości. Wydaje się, że jest to postrzegane, jako forma bezwładności, a jest trochę prawdy w idei mówiącej, że niezmienną polityką będzie kontynuowana, chyba, że jakaś inna siła zainterweniuje. Została to przełożone w naukach politycznych na ideę „zależności od szlaku”: że polityka podróżuje na liniach tramwajowych, coś zostanie rozpoczęte, może być trudne do zatrzymania. Przykładem mogą być emerytury i renty. Emerytury i renty nie są zasadami jednego momentu w czasie; opierają się

¹⁷⁹ R Titmuss, 1968, *Universal and selective social services*, in *Commitment to welfare*, London: George Allen and Unwin, p 114.

¹⁸⁰ P Spicker, 2012, *Universal Credit: simplification or personalisation?*, *Local Economy* 27 (5–6) 496–501.

¹⁸¹ e.g. A Vitores, M Domenech, 2003, *From inhabiting to haunting*, in M Hard, A Losch, DVerdicchio (eds) *Transforming spaces*, obtained at www.ifs.tu.darmstadt.de/fileadmin/gradkoll//Publikationen/transformingspaces.html

one na przeszłości, terażniejszości i przyszłości. W przeszłości, ludzie musieli płacić składki i uzyskiwali uprawnienia. Obecnie, emeryci mają potrzeby i problemy uwarunkowane poprzednimi zasadami, które każda polityka ma wystosować. Dzisiejsi wkładcy w międzyczasie zmienili swoje zachowania i uzyskują uprawnienia, które wpłyną na ich pozycję w przyszłości, i zobowiązują agencje, które będą się nimi zajmować.

Zależność od szlaku może być przerwana istotnymi wydarzeniami, jak wojny, klęski żywiołowe lub załamanie gospodarcze, lecz polityka nie może być planowana na tej podstawie. Zmiana polityki dla emerytur jest długotrwałą operacją. Wymaga to uwzględnienia ugruntowanych uprawnień, bieżących potrzeb i przyszłych oczekiwań. Zastosowanie mogą mieć umowy przejściowe. Może to potrwać dwadzieścia lat lub więcej, aby doprowadzić do poważnych zmian.

Postawa administratorów i urzędników Istnieje wiele sposobów, w jaki urzędnicy mogą „podstawić nogę” reformom. Stoker odnosi się zarówno do „eksploatacji” lub zachowania oportunistycznego – wykorzystując zmiany administracyjne do doprowadzenia do zmiany w podejściu, funkcji lub polityce – i by prowadzić do antagonizmu.¹⁸² Jeśli naprawdę urzędnicy naprawdę nie chcą nic zrobić, mogą powiedzieć „nie” w innych językach niż ten z kontynentu afrykańskiego. Niektóre z przyczyn nie robienia rzeczy są wymienione przez Perri 6 i jego kolegów¹⁸³ należą do nich:

- ➔ brak władzy, w tym ograniczenia prawne, zobowiązania umowne, ochrona danych i tak dalej;
- ➔ brak legalności, na podstawie, że polityka nie dostarcza wymiernych korzyści, lub wniosek pochodzi z niereprezentacyjnego źródła;
- ➔ brak potencjału, w tym zasobów, potencjału zarządzania i tak dalej;
- ➔ niski priorytet, ponieważ istniejące zadania są ważniejsze;
- ➔ strach przed utratą kontroli, w tym wpływ na profesjonalną siłę i możliwości rozwoju kariery zawodowej;
- ➔ negocjacje, gdzie umowa jest uzależniona od innych podejmowanych czynności;
- ➔ ryzyko, gdzie twierdzi się, że istnieją zagrożenia i niebezpieczeństwa w polityce;
- ➔ niespójność celów, w tym oskarżenia, że polityka jest sprzeczna i nie działa; oraz
- ➔ trudności ze względu na problemy metod, wykonania lub funkcjonalności.

Zwróciłem uwagę trochę wcześniej na zagrożenia związane z pominięciem doświadczenia administracyjnego. W bezstronności, musi być to ustalone przeciw możliwości, że administratorzy mogą znajdować sposoby wprowadzania przeszkód w ten sposób. David Donnison ironicznie zauważa, że gdy służba cywilna w administracji świadczeń została zredukowana do tego aby protestować, że nie było wystarczająco dużo biur do wykonania pracy, którą chcieli wykonać, wiedział, że są one w toku.¹⁸⁴ Perri 6 i jego koledzy komentują: „stało się jasne od naszych badań, że gdy trudno coś zrobić, przyczyną zwykle jest fakt, że nie chcą tego zrobić lub nie mogą.... Ogólnie rzecz biorąc, „nie mogą” okazuje się znaczyć „nie będą.”¹⁸⁵

¹⁸² G Stoker, 1999, *The new management of British local governance*, Basingstoke: Macmillan, pp 10–11.

¹⁸³ Perri 6, D Leat, K Seltzer, G Stoker, 2002, *Towards holistic governance*, Basingstoke: Hampshire, p 122.

¹⁸⁴ D Donnison, 1981, *The politics of poverty*, Oxford: Martin Robertson.

¹⁸⁵ Perri 6 et al, p 124.

ADMINISTRACJA W PRAKTYCE

Istota organizacji. Rzeczy często działają, lub nie działają, ze względu na sposób, w jaki administracja jest urządzona. Hogwood i Peters porównują analizę organizacji do patologii medycznych. Niektóre z problemów, które opisują, są usterkami, wynikającymi z niewystarczających informacji, słabej specyfikacji celów lub adaptacyjnych odpowiedzi na ograniczenia; ale inne oparte są na wewnętrznej dynamice, jak budowanie imperium (gdy urzędnik stara się zyskać status i wpływ, biorąc na siebie więcej obowiązków lub mianując więcej pracowników), tęgość (wpływ stopniowej ekspansji, podejmując nowe programy lub inaczej nadmierne rozszerzenie) lub nadpobudliwość (efekt nadmiernych zobowiązań i mnożenia procedur). Sposób wykonania rzeczy może być tłumaczony strukturami społecznymi i kontekstem lub zachowaniami osób, które pracują w organizacji.

Niektóre czynniki mają ogromny wpływ na rozmiar, kształt i wzorzec operacji. Należą do nich

- ➔ *kontakt ze społecznością.* Agencje, które obszernie i bezpośrednio zajmują się społecznością mają różne potrzeby zakwaterowania i personelu od innych. Osobisty kontakt wpływa na dostęp do budynków, obszarów recepcji, wyposażenia do wywiadu, rozwiązań w zakresie ochrony i metody nagrywania. Obszerna zbieżność i długość nagrań mają istotny wpływ na zarządzanie informacją. W przypadku wizyt domowych, parkingi dla pracowników stają się ważną kłopotliwą kwestią.
- ➔ *zakwaterowanie* Zakwaterowanie ma ogromny wpływ na systemy zarządzania, stosunki personelu i relacje ze społeczeństwem. Niektóre agencje publiczne działają w budynkach przypominających depresyjne nieruchomości; inni pracują z docelowo budowanych centrów obywatelskich. Architekci budynków użyteczności publicznej często wydają się zwracać większą uwagę na wpływ budynku na panoramę¹⁸⁶ lub zdolność do obrony budynków przed uczestnikami zamieszek¹⁸⁷ niż na wpływ budynków na usługi, którymi się zajmują. Z drugiej strony C Northcote Parkinson, niegdyś zasugerował, że punkt gdy agencja otrzymała idealny budynek, był to punktem, w którym runął powolnie umierając.
- ➔ *zarządzanie informacją.* Centralne badanie zarządzania informacją oznacza, że powinna ona pasować do celu. Główne problemy zostały spowodowane przez administrację, która zignorowała proste podstawowe zasady i praktyki. Fundusz Alimentacyjny potęguje swoje wczesne problemy wobec nie utrzymywania akt sprawy w porządku alfabetycznym. Posługując się innym przykładem, dochodzenie w sprawie Victorii Climbié, ukazało, że w jednym organie, nagranie sprawy było rażąco niewłaściwej i prawdopodobieństwo dryfowania przypadków lub ich stracenia było wysokie, a w innym organie skomentowano „chaotyczny i przypadkowy charakter systemu administracyjnego”:

Wiktorii udało się, w czasie, gdy jej sprawa była otwarta w Brent, zdobyć pięć różnych „jedynych” liczb identyfikacyjnych w różnych systemach, które

¹⁸⁶ Commission for Architecture and the Built environment, 2000, *By design: urban design in the planning system*, Department of environment, Transport and the Regions,

¹⁸⁷ J Coaffee, D Wood, 2006, *Security is coming home*, *International relations* 20 (4) 513–517.

zostały zaprojektowane, aby zapewnić skuteczne monitorowanie postępów w jej przypadku¹⁸⁸

Zarządzanie informacjami niegdyś oznaczało trochę więcej niż „akta”, które zajmowały główną część powierzchni urzędów publicznych do momentu pojawienia się komputerów. Czasy się zmieniły: komputer dominuje wszędzie. Komputery mają wiele zalet. Mogą wykonywać powtarzające się obliczenia szybko i dokładnie; pozwalają one połączyć i udostępniać informacje; znacznie ulepszyły przedstawienie dokumentów. Ale mają też wady. Nie obsługują dobrze korespondencji i bazowe pliki na komputerach obsługiwane przez różnych pracowników zwykle oznaczają, że pliki są przechowywane w więcej niż jednym miejscu. Scentralizowane systemy są narażone na awarie. Specjalnie zaprojektowane programy są podatne na błędy i trudne do utrzymania. Nowoczesne urzędy publiczne zostały zniszczone przez specjalnie zaprojektowany program komputer przeznaczony do wyczerpujących odpowiedzi na niewiarygodnie złożone okoliczności.

Po praktycznych ograniczeniach istnieją ograniczenia nałożone przez decyzje polityczne poza agencją. Należą do nich:

- ➔ *poziom finansowania*. Wiele operacji sektora publicznego odbywa się małym nakładem, odzwierciedlając szerokie ciśnienie by być odpowiedzialnym za wykorzystanie funduszy. To nie zawsze jest najbardziej ekonomiczny sposób wykonywania rzeczy: urzędnicy publiczni mogą stwierdzić, że tracą czas, który jest drogi, ponieważ nie dozwolono im zamówić wystarczająco dużo materiałów, aby zachować ciągłość ich pracy.
- ➔ *aktywność peryferyjna*. Większość środków publicznych w większości agencji jest przeznaczona do stosowania w głównym nurcie, lub w „istotnych” działaniach. Jednak tymczasowe finansowanie, często przez okres trzech lat, jest powszechne.

Nacisk na ocenę i uzasadnienia wydatków oznacza, że praca z agencjami nad tego rodzaju finansowaniem stanowi nieproporcjonalną ilość pracy, którą analitycy polityki mają wykonać.

- ➔ *obowiązki wobec użytkowników serwisu*. Chociaż niektóre usługi odnosiły się do użytkowników usług, jako „klientów”, relacja nie jest taka, jak związek producentów i konsumentów na rynku prywatnym – wskazałem na różnice w rozdziale 5. Istnieją okoliczności, w których użytkownicy i usługi są związane ze sobą; wzór świadczenia usług i struktury usług, ma odzwierciedlać tę relację. Niektóre świadczenia muszą być ciągłe; szpitale i zakłady opieki muszą brać odpowiedzialność za wprowadzenie alternatywnych świadczeń w celu zaprzestania relacje. Niektóre usługi, jak praca socjalna, nadzór kuratorski i policja, muszą mieć mechanizmy śledzenia i ścigania niechętnych do współpracy użytkowników. (Służba kuratorska w Anglii zaczęła określać do swych użytkowników, jako „winowajców” zamiast „klientów”.¹⁸⁹) Inne usługi, jak edukacja, musiały wprowadzić

¹⁸⁸ H Laming, 2003, *The Victoria Climbié Inquiry: Report*, Cm 5730, p.67 Laming, 2003, p.104.

¹⁸⁹ 777J Newman, S Nutley, 2003, *Transforming the Probation Service*, Policy & Politics 31 (4) pp 547–63.

mechanizmy quasi-sądowe do zakończenia relacji, w tym wyłączenie dzieci ze szkół i wycofanie dzieci z formalnego wykształcenia.

Trzeci zestaw wpływów tworzą konwencje praktyki administracyjnej. Należą do nich

- ➔ *odpowiedzialność* Usługi publiczne w kulturze demokratycznej muszą być w stanie wyjaśnić, co zostało zrobione i dlaczego. Prowadzi to do znacznego nacisku na „papierowe ślady” – możliwość pokazania na piśmie, co zostało zrobione, kiedy i przez kogo.
- ➔ *konwencjonalne wzory usług publicznych*. Brytyjskie służby cywilne zostały oparte głównie na konwencji, normach pracowników seniorów, „pierwszej dywizji”. Konwencje te obejmują
 - pogląd, że czynności służby cywilnej są podejmowane w imieniu Ministra, nie przez określonego imieniem i nazwiskiem urzędnika.
 - gwarancja anonimowości, zapewniona każdemu urzędnikowi, który podejmuje decyzje. (nie stosuje się to do lokalnych władz, ale stosuje w administracji centralnej agencji, jak Wydział pracy i emerytur.)
 - nacisk na poufność. (Stało się to niedawno podmiotem legislacji *Wolności Informacji*, ale jest nadal silne w wielu usługach, zwłaszcza państwowej służbie zdrowia – w obszarach, gdzie idzie dobrze, poza lekarską poufnością.)

Chociaż te podejścia mają swoje źródło w najwyższych poziomach usług, zostały bardzo szeroko stosowane: administracja zabezpieczenia społecznego generalnie zależała od stosowania podobnych zasad, w tym na przykład wymóg, że funkcjonariusze zabezpieczenia społecznego (i kilka osób odwiedzających urzędników zabezpieczenia społecznego) podpisują akt tajemnicy urzędu.

- ➔ *praktyka księgowość*. Sektor publiczny działa według kilku wspólnych norm finansowych. Zazwyczaj w Wielkiej Brytanii obejmuje to
 - program budżetowania w stosunku rocznym. Mimo, że centralny rząd wprowadził teraz „rachunkowość na bazie memoriałowej”, która jest bardziej elastyczna, agencje sektora publicznego nadal mają bardzo ograniczone możliwości oszczędzać lub przelewać pieniądze między latami budżetowymi lub głównymi częściami budżetu.
 - rozliczania wydatków brutto i dochodów. Cały dochód jest raportowany bez odliczenia wydatków i dochodów, które są zarobione nie mogą być użyte do wyrównania wydatków.
 - zachowanie „szlaku audytu „poprzez skrupulatne nagrywanie drobnych wydatków.
- ➔ *ideologie usługi*. Zostało to wyjaśnione wcześniej: różne usługi akceptują różne normy postępowania, „zdrowy rozsądek” pola aktywności.
- ➔ *zasady etyczne*. W niektórych miejscach są ściśle określone zasady etyczne i urzędnicy są zobowiązani do ich przestrzegania. Na przykład nie jest uzasadnionym korzystać z mocy, wynikającej z roli w publicznej dla osobistych korzyści, jak łapówkarstwo, lub faworyzowanie rodziny. Problemem jest to, że lista reguł nie może być długa bez końca i całkowicie pełna; coś będzie zawsze zostanie pominięte. Jest głównym sposobem radzenia sobie z tym jest podkreślenie profesjonalizmu i moralnego charakteru urzędników, zamiast jawnej kodyfikacji wszystkich zasad, a najbardziej etyczne kody wpisane

w OECD są oparte w integralności zamiast zgodności¹⁹⁰ – opierając się na moralnym zachowaniu urzędnika, a nie unikając określonych schorzeń.

„Siedem zasad życia publicznego” w Wielkiej Brytanii to bezinteresowność, integralność, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość i przywództwo.¹⁹¹ Występują trudności z takim podejściem. Zasady są niejasne i otwarte na różne interpretacje. Niektóre z nich są warunkowe – urzędnicy mogą być dyskretni, a nie otwarci, lub wymaga się od nich opowiedzenia się za konkretnym stanowiskiem, a nie działania w sposób obiektywny. A lista jest z konieczności wybiórcza – na przykład zasady nie po-woływania się na zasady poszanowania praw człowieka, ogranicza korzystanie z mocy lub nawet życzliwość. Co podejście jednak wskazuje, to silna tradycja uczciwości – połączenie moralnego postępowania i otwartość do kontroli osobistej, mającej na celu zapewnienie skrupulatnego stosowania władzy.

Uogólnienia w tej sekcji są do obronienia, ale powinny one być traktowane z ostrożnością. Wzory administrowania różnią się między służbami, a nawet do pewnego stopnia między oddziałami. Konsekwentnie stosuje się kilka ogólnych uwag. Analityk polityki społecznej pojawiając się po raz pierwszy w obcej agencji, nie może całkowicie polegać na doświadczeniu lub wiedzy książkowej by rozszyfrować kody organizacji. Powinien istnieć rejestr decyzji i organów gdzieś – szlak papierowy – ale nawet dobrze określone szlaki mogą być ciężko zrozumiałe, jeśli ukryte założenia nie zostały wyrażone jasno. Interpretacja wymaga podejścia antropologicznego – rozmowy, obserwacje i zrozumienie wewnętrznej organizacyjnej kultury.

Ramka 6.1: Określenie instytucjonalnego rasizmu

Pojęcie „instytucjonalnego rasizmu” zostało przypisane Stokely Carmichael’owi, który zastosował go ogólnie w odniesieniu do obecności szeroko przyjętego, systemowego rasizmu w społeczeństwie.¹⁹² W Wielkiej Brytanii, chociaż termin ten był używany do odwoływania się do systemowego rasizmu brytyjskiego społeczeństwa, zdarzało się go stosować w węższym, ściślej ukierunkowanym sensie rasizmu wyrażonym w działaniach instytucji. Śledztwo Stephena Lawrence’a zdefiniowało pojęcie, jako „zbiorową porażkę organizacji, by zapewnić odpowiednie i profesjonalne usługi osobom ze względu na ich kolor skóry, kultury lub etnicznego pochodzenia.”¹⁹³ Podobnie, Instytut Stosunków Rasowych zasugerował, że instytucjonalny rasizm „skrycie lub jawnie, zamieszkuje w polityce, procedurach, operacjach i kulturze instytucji publicznych lub prywatnych – wzmacniając poszczególne uprzedzenia i z powrotem będąc wzmacnianym przez nie.”¹⁹⁴ ostrości ułatwia odpowiednie studium do rozważenia wykonania.

¹⁹⁰ S Gilman, 2005, Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service, Washington DC: World Bank, obtained at www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf

¹⁹¹ Committee on Standards in Public Life (chair: Lord Nolan), 1995, Standards in public life, London: The Stationery Office, Cm 2850.

¹⁹² S Carmichael and C Hamilton, Black Power: the politics of liberation in America, New York: Vintage Books, 1967 pp. 2–6, excerpted at <http://smccd.net/accounts/wrightg/race.doc>.

¹⁹³ Macpherson report, 1999, para 6.34.

¹⁹⁴ A Sivanandan, cited Guardian, 24th February 1999, What is individual racism?, www.guardian.co.uk/lawrence/Story/0,2763,208688,00.html#article_continue

Śledztwo Stephena Lawrence'a (zwane także „raportem Macpherson”, zgodnie z nazwą jego pozycji) koncentruje się na chłopcu, który został zamordowany w ataku rasistowskim. Stephen był pozostawiony by wykrwawić się na śmierć. Na wstępie, policji nie udało się zrobić wszystkiego, by uratować jego życie; następnie się nie udało się im wytropić ani ująć mordercy, lub uzyskać niezbędne dowody, podczas gdy jego rodzice zostali spławieni. (wygląda na to, na podstawie późniejszych dowodów, że kiedy rodzice Stephena nalegali, sami stali się celem śledztwa.) Zdaniem śledczych niepowodzenie policji w odpowiedniej reakcji nie było przypisane wyłącznie rasizmowi ze strony oficerów; rasizm był potęgowany przez niekompetencję, obojętność, złe zarządzanie i wzory postępowania, które wzmocniły niekorzystne położenie rasowe.

Instytucjonalny rasizm może powstać poprzez różnorodne procesy. Należą do nich

- ➔ jawne lub ukryte uprzedzenie;
- ➔ bezpośrednia dyskryminacja;
- ➔ procesy dyskryminacyjne; i
- ➔ powodowanie powstania niekorzystnych sytuacji.

Uprzedzenie Wyrażenia uprzedzeń są prawdopodobnie prostą rzeczą do identyfikacji na tej liście: ustny cytat lub pisemny komentarz może być wystarczającym. Raport Macpherson zauważa kilka przykładów „nieświadomego” rasizmu, w tym „nieczułe i rasistowskie zachowania stereotypowe” i „stosowanie niewłaściwego i obraźliwego języka”.¹⁹⁵ Jest to opisane jako „nieświadomie”, gdyż funkcjonariusze sami nie byli w stanie zobaczyć, że to, co mówili było uprzedzeniem.¹⁹⁶
Bezpośrednia dyskryminacja Bezpośrednia dyskryminacja zależy od szkodliwych intencji i przekładania tego zamiaru na politykę lub praktykę. Jest to prawdopodobnie najtrudniejszy problem do identyfikacji w praktyce; wymaga to poziomu dowodu, który mało prawdopodobnie pojawi się niedługo lub zostanie potwierdzony sprawców. Śledztwo Lawrence'a podaje kilka przykładów zachowania dyskryminacyjnego motywowanego szkodą, w tym np. pochopne wnioski, nieprzestrzeganie instrukcji i odsuwanie skarg...

Procesy dyskryminacyjne Procesem dyskryminującym jest taki, jeśli stosowany ogólnie, miał by skutki dyskryminujące. Najczystszy przykładem procesu dyskryminującego w raporcie Macpherson'a jest policja „nieodpowiednie” traktowanie ze strony policji rasistowskich incydentów, które sugerują, że są przyczyną niedostatecznego zgłaszania takich przypadków.¹⁹⁷

To okazało się trudnym obszarem do monitorowania w praktyce. Indywidualną niekorzyścią może być dowód procesu dyskryminacji. Istnieją indywidualne okoliczności, gdzie dyskryminacja może być uzasadniona w określonych kontekstach – na przykład, czy ktoś podlegający religijnym ograniczeniom dietetycznym może pracować jako degustator żywności. Wadą może być produkowane w całokształcie, lecz może odzwierciedlać inne problemy poza samym procesem (np. problemy grup mniejszościowych

¹⁹⁵ Macpherson, 1999, para 46.28.

¹⁹⁶ Macpherson, 1999, para 6.2

¹⁹⁷ Macpherson, 6.45.

w społeczeństwie). Orzeczenia o procesach mają w konsekwencji tendencję kierowania się założeniami „dobrych praktyk”.¹⁹⁸ Niestety, obszar równych szans jest prześladowany z powodu złego podejścia – czyli, jak w ramach polityki „równych szans” przeprowadzany jest wywiad, który nakłada wspólne struktury na osoby ubiegające się o pracę (który jest odwrotny przy „równych szansach”, bo tylko ci, którzy pasują do przyjętej z góry struktury, dobrze sobie poradzą), lub rasowe parytety, które działają w celu ograniczenia możliwości, które powinni tworzyć.¹⁹⁹ Pojawia się pytanie, czy w związku z tym dokonano nielegalnego działania w akcjach o relacjach rasowych z 1975 r., i na koniec, które są nadal jest popierane przez tych, którzy powinni wiedzieć lepiej.²⁰⁰

Tworzenie niekorzystnych sytuacji Demonstrowanie niekorzystnych sytuacji jest głównie kwestią określenia wyników. Krytykę stosowania usług policji „zatrzymaj i szukaj” oparto na różnych wynikach, które pokazują, że polityka jest stosowana nieproporcjonalnie wobec grup mniejszościowych.²⁰¹ Często niekorzyść może być oceniana poprzez „monitorowanie etniczne”, ale osądzanie wyników pod kątem statystycznej reprezentacji źle wpływa na miejsca, gdzie mniejszości są rozproszone (co jest prawdą dla wielu miejsc w Szkocji, gdzie pracuję), lub działania podejmowane są na małą skalę. Najbardziej udane badań to te, które spoglądały intensywnie na problemy, jak na przykład szczegółowe badania przeprowadzone przez Komisję Na Rzecz Równości Rasowej, lub samo śledztwo Lawrence’a.

Systemowa wada Pokazywanie, że wada jest systemowa – czyli, że występuje w całym systemie – może zostać wykazane, jeśli wada jest produktem celowej polityki, jeśli jest umyślna, czy powtarzająca się. O celowej wadzie mówimy, gdy polityka robi dyskryminujące rozróżnienia. Raport Macpherson’a wyraźnie usprawiedliwia Policję Metropolitalną za wszelkie sugestie świadomego tworzenia sytuacji niekorzystnych, ale twierdzi, że jest to instytucjonalnie rasistowskie na innych podstawach.²⁰² Zbiorcza niekorzystna sytuacja pojawia się, gdzie wpływ szeregu mniejszych procesów powoduje przyczynienie się do znacznego pogorszenia sytuacji. Było to konsekwentnie demonstrowane przy okazji alokacji mieszkań zarządu, gdzie stopniowe filtry zmniejszają perspektywy zmiany mieszkania dla mniejszości etnicznych.²⁰³ Powtarzającą się wadą jest wada dowiedziona przykładami powtarzającymi się w czasie, np. rekrutacja w policji, zastosowanie „zatrzymaj i szukaj” lub postępowanie z incydentami na tle rasowym.

ANALIZA ZŁOŻONYCH PROCESÓW

Analiza działa poprzez rozbicie złożonych operacji na mniejsze, mniej skomplikowane części. Gdy się tego dokona, powinno być możliwe określenie relacji między elementami.

¹⁹⁸ see Commission for Racial equality, 2005, Good practice, at www.cre.gov.uk/gdpract/index.html

¹⁹⁹ See J elster, 1992, Local justice, Cambridge: Cambridge University Press.

²⁰⁰ e.g. in Commission for Racial equality, 2005, The police service in England and Wales, London: CRE, p.49, at www.cre.gov.uk/downloads/PoliceFL_final.pdf.

²⁰¹ Macpherson, 6.45.

²⁰² Macpherson, 6.46–6.48.

²⁰³ D Smith, A Whalley, 1975, Racial minorities and public housing, London: Political and economic Planning; P Spicker, 1988, Allocations, London: Institute of Housing; RSkellington, 1992; Race in Britain today, Buckingham: Open University Press.

W analizie procesu świadczenia usług istnieją cztery główne podejścia. Pierwszym jest zidentyfikowanie serii zmiennych niezależnych, szukanie sposobów, w jaki te zmienne mogą wpływać na wydajność i wyniki. To podejście jest stosowane w wielu tradycyjnych formach nauki społecznej; niektóre z najlepszych prac tego rodzaju stosują analizę wieloczynnikową do określenia wkładu różnych elementów, ale jest też skutecznym to, co analitycy organizacji robią, gdy stwierdzą, że szczególne czynniki – przywództwo, zachęty, decentralizacja i tak dalej – mają szczególny wpływ. Elementy są trudne do policzenia w sposób rozsądny, kwestie są wielowymiarowe, a sam proces selekcji czynników może prowadzić do zniekształcenia perspektywy. Wszystko zależy od tego, czy początkowa selekcja zmiennych jest właściwa, a to jest niepewne.

Drugie podejście patrzy na procesy sekwencyjnie, na przykład, określając szereg etapów w procesie wdrażania. Może to obejmować badanie przykładowych przypadków i sprawdzenie, co dzieje się w każdym punkcie trasy; przykładem jest „inżynieria procesów biznesowych”, która identyfikuje etapy i proponuje sposoby skracania łańcuchów, obejścia problemów lub parcelacji części operacji.²⁰⁴ Zmodyfikowaną i szerzej sięgającą wersją tego podejścia jest reprezentowana przez „Lean’a”, metoda pierwotnie podjęta z produkcji silnika. Lean stara się zidentyfikować etapy produkcji, jako „łańcuch wartości” i pyta, jaka wartość jest dodana na każdym etapie procesu. W sektorze publicznym, skupienie na koncepcji Lean’a miało tendencję do wyłączenia na partycypacyjnej dyskusji z pracownikami, w celu znalezienia sposobów na poprawę ciągłości procesów, eliminacji marnotrawstwa oraz do poprawy wyników na każdym etapie realizacji usługi.²⁰⁵ W obu metodach realizacja jest opisana, jako proces sekwencyjny lub liniowy a metody radzenia sobie z zasadami działalności lub procesami są śledzone w celu zyskania informacji, co się rzeczywiście dzieje. Podejście tego rodzaju działa dla niektórych typów tematów, ale nie dla wszystkich. Rodzajem problemów, dla którego to działa, są procesy, które mają ciągłość i możliwe do zidentyfikowania wyniki, jak utrzymanie mieszkania, lub rozważanie nad drogą pacjenta przed jego wypisaniem ze szpitala. Przykładem rodzaju problemu, dla którego to nie działa, na może być zapobieganie tworzenia długu. Może istnieć sekwencja zdarzeń, które następuje na wniosek osoby o pomoc, ale tu nie ma ani jednego procesu, który opisuje w pierwszej kolejności, jak ta osoba doszła do punktu, w którym potrzebuje pomocy.

Po trzecie, prawdopodobnie istnieje możliwość zastosowania ram czy modelu teoretycznego, na przykład twierdzenie, że „istnieje X kluczowych elementów w tym problemie, z których każdy musi zostać wyraźnie zbadany”. Niektóre konstrukcje składają się z listy kryteriów – na przykład, ISO 9000,²⁰⁶ wytyczne międzynarodowej organizacji standardów dla zarządzania sektorem publicznym lub Zestaw Narzędzi Jakości i Praw WHO, który określa standardy dla psychicznego zdrowia i opieki społecznej.²⁰⁷ Inne oparte są na teoretycznych strukturach opisanych w literaturze akademickiej; przykłady obejmują opisy organizacji pod kątem

²⁰⁴ e.g. B Harrington, K McLoughlin, D Riddell, 2001, Business process re-engineering in the public sector: a case study of the Contributions Agency, in G Johnson, K Scholes (eds) Exploring public sector strategy, Harlow: Pearson.

²⁰⁵ Z Radnor, P Walley, A Stevens, G Bucci, 2006, Evaluation of the Lean approach to business management and its use in the public sector, edinburgh: Scottish executive; Z Radnor, S Osborne, 2013, Lean: a failed theory for public services?, Public Management Review 15 (2) 265–287.

²⁰⁶ International Standards Organization, 2008, ISO 9000– Quality management, www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso_9000.htm; ISO, 2012, Quality management principles, Geneva: ISO, www.iso.org/iso/qmp_2012.pdf

²⁰⁷ World Health Organization, 2012, WHO Quality Rights Tool Kit, Geneva: WHO.

hierarchii, zespołów lub sieci – i oczywiście, wspomniane wcześniej w tej książce różnice między biurokracją, strukturami profesjonalnymi i zarządzaniem. Czy dostępny wcześniej istniejący model zależy od literatury na ten temat, i czy dobrze to pasuje to kwestii osądu. Czwartą techniką jest teoria systemów, zwana także analizą systemów. Jest to metoda dla wypracowania, jakie są elementy złożonego zestawu problemów. Wyszedł ten nurt z mody, częściowo w wyniku trudnej abstrakcyjnej terminologii, który towarzyszył tej metodzie, a częściowo ze względu na raczej wątpliwe założenie, że było to w pewien sposób funkcjonalne, ale metoda nadal jest bardzo szeroko stosowana i warto wiedzieć, jak ją zastosować. Najważniejsze o teorii systemów jest to, że:

- ➔ złożone systemy mogą być rozumiane w podsystemach;
- ➔ podsystemy są ważne ze względu na ich relacje względem siebie;
- ➔ podsystemy można z kolei zostać złamane i rozumiane, jako pod-pod-systemy.

Może to budzić wątpliwości, ale jest to znacznie prostsze, niż się wydaje na pierwszy rzut oka. Podejście jest powszechnie stosowane w sytuacjach codziennych, jak konserwacja samochodu, mieszkalnictwo i medycyna. Samochód ma odrębne podsystemy do zawieszenia, hamulców, elektryki i tak dalej. Dom posiada odrębne systemy w obrębie hydrauliki, elektryki, pokryw dachowych i tak dalej, i te mogą również być podzielone dalej na podsystemy: takie, jak sanitarny zajmuje odrębnymi podsystemami dostarczającymi, magazynującymi, ogrzewającymi wodę lub odprowadzającymi odpady. Ciało ludzkie ma układu krążenia, układ pokarmowy, układ mięśniowo – szkieletowy i tak dalej. Te same zasady i wiele tych samych metod, można posłużyć do rozbicia złożonych problemów w polityce społecznej. Aby zrozumieć, jak działa system zabezpieczenia społecznego, można zacząć od całego systemu świadczeń, patrząc na sposób, w jaki różne świadczenia łączą się w ofertę „pakietu dochodów”.²⁰⁸ Lecz potem są systemy w strukturze ogólnej – różne świadczenia dla różnych grup, dalsze podsystemy mechanizmów stosowane do dostarczania tych różnych świadczeń i uzupełniające systemy, które wpływają na dostawy usług (np. wsparcie zatrudnienia lub ocena medyczna). Za pomocą podejścia systemów staje się możliwe spojrzeć na poszczególne elementy by rozważyć je oddzielnie, a następnie razem, patrząc na sposób, w jaki poszczególne składniki oddziałują ze sobą. Teoria systemów skłania analityków by spojrzeć w różnych miejscach ze strony innych podejść. W większości przypadków, niezależnie od tego czy ludzie podążają za modelem teoretycznym lub wpływem centralnej zmiennej, będą patrzeć bezpośrednio na sedno problemu – dowiedzieć się, co dzieje się na określonych etapach procesu. Analiza systemów wskazuje na krawędzie: liczy się nie tylko to, co dzieje się w określonych obszarach lub podsystemach, ale jak te obszary odnoszą się do siebie. W przykładzie, który właśnie podałem, sposób spoglądania zarówno na wsparcie zatrudnienia i świadczenia odnoszące się do zatrudnienia może być patrzeniem na więzi między nimi – takie, jak metoda stosowana do sankcji nałożonych na świadczenia, gdy ludzie nie odpowiadają kierunkom agencji zatrudnienia – dlatego, że to powie nam więcej o tym, jak one działają niż gdyby patrzeć na nie oddzielnie. Ludzie, którzy mają większość informacji na temat interakcji między podsystemami – również ludzie, którzy mogą powiedzieć,

²⁰⁸ L. Rainwater, M. Rein, J. Schwartz, 1986, *Income packaging in the welfare state*, Oxford: Oxford University Press.

że znają większość procesów lub organizacji – nie są koniecznie tymi posiadającymi władzę (których rola często dotyczy raportowania na zewnątrz i w górę), lub nawet tymi, którzy mają najbardziej centralne role; są to ludzie, którzy pokrywają braki różnych podsystemów, często ludzie, którzy pracują na samym końcu, lub sami użytkownicy usługi.

Wybór metody – za pomocą zmiennych analitycznych, modeli teoretycznych, sekwencji lub systemów – jest zwykle dość łatwy do wykonania. Jeśli istnieje standardowa teoria, która obowiązuje, należy się do niej odnieść w porównywalnych badaniach; jeśli istnieje sekwencja do naśladowania, wzór powinien być wystarczająco jasny; jeśli istnieje zbyt wiele ruchomych części do śledzenia, to teoria systemów jest prawdopodobnie odpowiednią drogą. Zatem, na przykład, przegląd procedur dyscyplinarnych w organizacji sektora publicznego będzie zazwyczaj badany według standardowych kryteriów opisanych w opublikowanych wytycznych.²⁰⁹ Administrowanie emerytury składkowej jest procesem sekwencyjnym a nie procesem takim, który stał się przedmiotem wielu teoretycznych dyskusji; to prosty kandydat do badania w etapach, i rzeczywiście był przedmiotem „inżynierii procesów biznesowych”.²¹⁰ Praca socjalna z rodzinami nie jest procesem sekwencyjnym, ma wiele ruchomych części, a ludzie, naciskający na model teoretycznego podejścia (jak jeden znany prawnik, kierujący śledztwem w sprawie wykorzystywania dziecka, skrytykował pracowników socjalnych biorących udział w śledztwie za nie przeczytanie tej samej książki na temat wykorzystywania dzieci, co on²¹¹) są pozytywnie niebezpieczni. Analiza procesów pracy społecznej w zakresie systemów daje o wiele więcej sensu, niż ogólna teoria, a podejście systemowe umożliwia dojście do szeregu odmiennych wniosków na temat procesów.²¹²

Może jednak istnieją pewne okoliczności, gdzie kilka metod jest możliwych. Przykładem może być zapewnienie opieki społecznej osobom starszym. Spojrzawszy pod kątem kolejności, istnieje możliwość realizowania procesu, gdy ten dotyka osoby w konkretnej sytuacji, takiej, jak wsparcie po wypisaniu ze szpitala. Proces może obejmować

- ➔ Ocenę i identyfikację potrzeb
- ➔ Identyfikację opinii za usługi
- ➔ Wybór opcji i
- ➔ Świadczenie usług.

Jako teoretyczny model, pomoc społeczna zależy od idei wielosektorowości opieki lub „gospodarki mieszanej”. Zwraca się więc uwagę na:

- ➔ Sektory, zapewniające opiekę-opiekunowie, ustawowe usługi, dobrowolni i niezależni dostawcy
- ➔ Usługi planowania i dostarczania poprzez „przeplatające się” pakiety opieki i
- ➔ Koordynację z punktu widzenia użytkownika, indywidualna obsługa.

Patrząc na to, jako na system (i jako serię podsystemów), proces składałby się z:

²⁰⁹ e.g. ACAS, 2009, Code of practice 1 for disciplinary and grievance procedures, www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=1041

²¹⁰ Harrington, McLoughlin, Riddell, 2001.

²¹¹ L Blom-Cooper, 1985, A child in trust: the report of the panel of inquiry into the circumstances surrounding the death of Jasmine Beckford, London: Brent Council.

²¹² B Compton, B Galaway, B Cournoyer, 2005, Social work processes, Belmont: Brooks/Cole.

- ➔ Identyfikację podmiotów – człowiek starszy, opiekunowie, medyczne wsparcie, opieka społeczna, mieszkalnictwo, itp. (każdy z wymienionych jest oczywiście systemem sam w sobie)
- ➔ Zakup usługi – zarządzanie usługami socjalnymi, ograniczenia budżetowe i finansowe, zawieranie umów z dostawcami, itp., oraz
- ➔ Świadczenie usług – dostawcy, oferowana usługa i tak dalej.

MONITORING REALIZACJI

Realizacja ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu lub niepowodzenia polityki. Niektóre z problemów, dotyczące tego, co jest możliwe, wchodzą w dyskusję na temat stosowania metody: identyfikacja ograniczeń to część procesu określenia, które opcje są możliwe. Inne aspekty zagadnień należą tu, ponieważ analiza procesu administracyjnego zależy od identyfikacji konfliktów, sprzeczności między polityką a metodą i sposobami, na które proces realizacji ukierunkowuje i przekazuje politykę z jej zamierzonego przebiegu. Główne zadania w badaniu procesów to zdobycie informacji, co się dzieje źle, co mogło pójść źle i co można zrobić lepiej.

Co się dzieje nie tak W zasadzie powinno być możliwe zidentyfikować problemy przy pomocy szczegółowych kontroli i oceny procesów oraz świadomego orzeczenia eksperta analityka. Ale analiza polityki jest działalnością polityczną. Zwykle nie ma to wpływu, gdy analitycy polegają na własnych argumentach i rozumowaniu w sprawie orzeczenia o tym, czy polityka jest dobrym pomysłem czy też nie. Istnieją pewne znaczące wyjątki od tej zasady, jak krytyka NHS przez Roya Griffiths'a²¹³ i Alaina Enthoven'a, ale te raporty wywarły istotny wpływ, ponieważ zostały one zlecone w celu podjęcia skutecznych pozycji w korzystnym środowisku politycznym. Efektywna krytyka zazwyczaj wymaga zarówno dowodów i wsparcia w ramach delegowania organizacji.

Najczęstszą techniką identyfikacji tego, co dzieje się źle jest po prostu pytanie się o to. Kluczowe podmioty i użytkownicy usług często mają ostre poczucie tego, co jest złe w organizacji. Pod warunkiem, że pytania są sformułowane w sposób, że to możliwe, aby uniknąć interpersonalnej krytyki i samooskarżenia, to zazwyczaj umożliwia wyciągnąć ważne kwestie i problemy. Jednak istnieje znacząca różnica w praktyce zarządzania w sektorze prywatnym i sektorze publicznym. W sektorze prywatnym agencje z gorszymi wynikami mają bardzo silną tendencję do korzystnego uwydatniania ich osiągnięć. Sposób na przyciągnięcie zasobów i inwestycji to podkreślenie sukcesu; cena porażki jest zamknięta. W sektorze publicznym natomiast przeciwieństwo może być prawdą.

Sposób argumentowania zasobów ma na celu podkreślenie braków operacji. Enocha Powella, były Minister zdrowia, kiedyś napisał:

Jednym z najbardziej uderzających cech narodowej służby zdrowia jest ciągły, ogłuszający chór skarg, który wznosi się w dzień i noc z każdej jej części, chór przerwa tylko wtedy, gdy ktoś sugeruje, że preferowany może być inny system...Uniwersalny Skarb

²¹³ R Griffiths, 1983, NHS Management Inquiry, London: DHSS.

państwa finansując służby obdarza każdego zapewniając, jak również stosując to z żywym zainteresowaniem by go oczernić.²¹⁴

W latach osiemdziesiątych, NHS często próbowało powstrzymać krytykę, grożąc pracownikom, i istnieją tam części usług, gdzie urzędnicy konsekwentnie niechętni by mówić wiele, ale stale jest prawdą, że służba zdrowia stawia najsilniejsze roszczenia, mówiąc, jak źle wykonują swoje zadania.

Inną standardową drogą oceny realizacji jest użycie „incydentów krytycznych” – badania przypadków, gdzie procedury poszły nie tak.²¹⁵ Śledztwa, inspekcje, kontrole i skargi mogą dostarczyć istotnych informacji o problemie.

Ramka 6.2: Uczenie się na podstawie skarg

„Krytyczny incydent” jest ważnym wydarzeniem, które rzuca wyzwanie organizacji. W zasadzie, krytyczne zdarzenie może być szczególnym wydarzeniem, jak klęska żywiołowa lub poważna awaria, gdzie usługi są poważnie wystawiane na próbę; lecz zazwyczaj, incydent ma kluczowe znaczenie, ponieważ coś poszło poważnie nie tak. Incydenty krytyczne są nie „typowe”, ponieważ musiało zdarzyć się coś szczególnego, co zwróciło uwagę; ale są one szczególnie cenne dla nauki o procesach i wyciągnięcia wniosków dla przyszłej działalności.²¹⁶

Skargi dotyczące usługi są przykładem. Międzynarodowa Organizacja Standardów definiuje skargi w następujący sposób:

Skarga jest wyrazem niezadowolenia wobec organizacji, związanej z jej produktami, lub skargi obsługujące sam proces, gdzie oczekuje się odpowiedzi lub postanowienia jawnie lub niejawnie.²¹⁷

Skargi zapewniają niezbędne informacje zwrotne o świadczeniu usług, szczególnie w trudnych warunkach, gdzie testowana jest skuteczność i odpowiedniość usługi. Ogólny sentyment jest streszczony przez szkockiego rzecznika usług publicznych:

Skargi są cenne.... Przyjęcie dobrych praktyk w zarządzaniu skargami przynosi prawdziwe korzyści dla instytucji publicznych. Tak samo, jak zapewnienie efektywnej, skutecznej i zrozumiałej drogi do użytkowników usług publicznych, aby wystosować ich problemy. Skargi oferują szansę publicznym organom by uzyskać dokładny obraz poziomu i jakości usług, jakie oferują z punktu widzenia użytkownika. Zapewniają one wolną informację zwrotną na temat świadczenia usług oraz zapewniają środki użytkownikowi, aby mieć wkład w ciągłe doskonalenie organizacji.²¹⁸

²¹⁴ J E Powell, 1963, *Medicine and Politics*, London: Pitman Medical.

²¹⁵ J Flanagan, 1954 *The Critical Incident Technique*, *Psychological Bulletin* 51, 327–357.

²¹⁶ J Flanagan, 1954, *The Critical Incident Technique*, *Psychological Bulletin* 51, 327–357.

²¹⁷ International Standards Organisation, ISO 10002–2004.

²¹⁸ Scottish Public Services Ombudsman, 2010, *Valuing complaints*, at www.valuingcomplaints.org.uk/valuing-complaints/

Jest to, co najmniej zasadą. Ludzie narzekają na usługi, ponieważ rozczarowali się i byli niezadowoleni, ale większość ludzi, którzy są niezadowoleni, nie podejmuje dodatkowego wysiłku, aby zgłosić ten incydent. By tak się stało, musi być jakiś bodziec – na przykład irytacja, poważne niedogodności lub oburzenie. Często jest to „nieformalna” skarga na początku i to tylko wtedy, gdy spór jest nierozstrzygnięty, wtedy skarga zostaje podniesiona do poziomu „oficjalnego”.²¹⁹

Może to być trudne w praktyce by zobaczyć proces, który dotyczy głównie rozstrzygnięcia sporu w postaci informacji o zarządzaniu. Jednym z przykładów jest zarządzanie skargami dotyczącymi policji, która tradycyjnie ściśle wiąże się z zasadą nadzoru obywatelskiego i kontroluje nadużycia władzy. Policjanci są upoważnieni do użycia niezbędnej siły przeciwko obywatelom, ale istnieje wiele przykładów tych uprawnień, które są wykorzystywane nadmiernie lub wręcz nadużywane. W USA dużo odnosi się do użycia broni palnej przez policję, ale przykłady w innych jurysdykcjach obejmują nabój plastikowy („gumowe kule”), gaz CS i paralizatory. Wykorzystanie paralizatorów obejmuje przypadki porażenia paralizatorem studenta, próbującego wypożyczyć książkę z biblioteki bez legitymacji, porażenie osoby głuchej za nie wychodzenie z WC w odpowiedzi na zlecenie ustne, porażenie prababci paralizatorem za sprzeczkę z policjantem z drogówki, i porażenie niewidomego za prowadzenie białego kija.²²⁰ Podstawową trudnością jest to, że tak długo, jak użycie siły jest akceptowane jako uzasadnione, nieuchronne będą okoliczności, gdy użycie paralizatora jest błędne lub nadużywane i podczas gdy istnienie niektórych dróg zadośćuczynienia może wstrzymać oficerów, żadne zabezpieczenie administracyjne nie może gwarantować, że odpowiedź urzędnika w mylącej sytuacji nigdy nie będzie nadmierna.

Skargi dotyczące opieki medycznej wskazują inny zestaw problemów. Procedury składania skarg na NHS wydają się być przykładowe na papierze, z naciskiem na potwierdzenie problemów, mediację, postępowanie pojednawcze i uczenie się.²²¹ Procedura jest przeznaczona do tego, aby zajmować sprawami trudnymi, wrażliwymi, które występują w kryzysach medycznych, ten rodzaj, który w przeciwnym razie może prowadzić do sporów. Na tym poziomie jednak nie jest pewne czy można osiągnąć dowolne rozwiązanie. Niektóre problemy są poza możliwością pojednania lub środkiem naprawczym – gdzie jest nieunikniona śmierć, niebezpieczne leczenie lub nawet nieprzewidziane skutki uboczne, pacjenci i krewni są odpowiedzialni za uduszenie, i zrozumiałe jest to, że niektórzy ludzie będą niepocieszeni lub pogodzeni. W przypadku, gdy skarga jest bardziej prosta, też nie jest pewne, że mediacje i pojednanie jest naprawdę tym, co jest potrzebne. Rzecznik dodał, z małym rozdrażnieniem:

To jest niezrozumiałe, by rzecznik praw obywatelskich musi hamować NHS (Narodowa Służba Zdrowia) by uzasadniać najbardziej fundamentalne aspekty

²¹⁹ J Gulland, 2011, Taking complaints seriously, *Social Policy and Society*, 10 (4) 483–493.

²²⁰ BBC, 2012, Police use Taser on blind man after stick mistaken for sword, www.bbc.co.uk/news/uk-england-lancashire-19979184

²²¹ Department of Health, 2007, Making experiences count, London: DoH; NHS complaints procedure, obtained at www.nhs.uk/choice-intheNHS/Rightsandpledges/complaints/Pages/NHScomplaints.aspx

opieki: czyste i wygodne otoczenie, pomoc przy jedzeniu w razie potrzeby, woda pitna i możliwość zadzwonienia do kogoś, kto będzie odpowiadał.²²²

Procedura NHS ma polegać na „liczeniu doświadczeń”²²³ i „słuchaniu, odpowiadaniu i poprawie.”²²⁴ W sposób smutny pozbyła się jednak tej aspiracji.

Najnowsze sprawozdanie w sprawie szpitali z wysokim wskaźnikiem śmiertelności komentował: „Istniała tendencja w niektórych szpitalach do postrzegania skarg, jako coś do przezwyciężenia, skupiając się na tworzeniu starannie sformułowanych listów, odpowiadających na obawy pacjenta jako główne wyjście.”²²⁵ Doświadczenie takiego schematu w praktyce skutkowało tym, że zaufanie NHS jest postrzegane, jako nadmiernie obronne, publiczne zaufanie jest niskie, a niektóre z problemów odnosiły się do odbicia głęboko zakorzenionych obaw o jakości usług.

Co mogło pójść źle Istnieje zasada w inżynierii, czasami zwana prawami Murphy’ego, że „wszystko co, może pójść źle, pójdzie źle.” To więcej niż żart: rozumowanie ukryte za tą zasadą mówi, że powtarzane iteracje nie znajdują żadnego błędu. Jeśli szansa, że coś pójdzie źle jest jedna na milion, a istnieje dziesięć milionów powtórzeń, to prawdopodobnie pójdzie to źle dziesięć razy. Ta sama zasada ma zastosowanie w administracji publicznej. Za każdym razem gdy ludzie wchodzą w przemyślenia, co jest raczej trudne do uniknięcia w przypadku służb publicznych, ktoś, gdzieś zgromadzi prace. Niektóre usługi zajmują się setkami tysięcy ludzi, niektóre milionami. Powodem dlaczego pozostałe systemy ubezpieczeń społecznych są tak skomplikowane jest to, że życie jest skomplikowane, i bez względu na to, jakie warianty zostały przewidziane, zawsze będzie ktoś, kogo okoliczności nie pasują do obowiązujących zasad.

Niektóre z technik stosowanych w celu określenia, co może się zdarzyć, to techniki prognozowania. Niektóre z nich są argumentem dla analogii. W przypadku, gdy były problemy podobnego typu w przeszłości, mogą one pojawić się ponownie. Przykładami są nazbyt przewidywalne problemy, gdy ochrona przed nadużyciami finansowymi jest usunięta, gdy prowadzenie książki podwójnego zapisu jest zastąpione przez nowy program komputerowy, lub gdy zmniejsza się częstotliwość inspekcji. Ogólne zrozumienie „dobrych praktyk” w wielu dziedzinach odzwierciedla doświadczenie zbiorowe; to musi być postrzegane krytycznie, ale nie jest słuszne, aby to zignorować.

Jednym z podstawowych kryteriów stosowanych w analizie na tym etapie, nie jest to, czy coś rzeczywiście pójdzie źle, lecz jakie będzie zabezpieczenie i alternatywy, jeśli się tak stanie. Wiele decyzji w sektorze publicznym zostało podjętych z niepewnością; to jest niemożliwe, by upewnić się czy polityka będzie działać, jak będzie działać, lub jak zmienią się warunki wokół niej. Rozsądne zasady pozwalają na taką możliwość, że decyzje podjęte mogły być wyobraźalnie niepoprawne. Idea „niezawodności” została wykorzystana w wielu punktach w tej książce: solidna decyzja jest taką, która jest w stanie być zmienioną, lub która pozwala

²²² Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2011, *Care and compassion?*, London: TSO, p. 10.

²²³ Department of Health, 2007.

²²⁴ Department of Health, 2009, *Listening responding improving – a guide to better customer care*, London: DoH.

²²⁵ B Keogh, 2013, *Review into the quality of care and treatment provided by 14 hospital trusts in England*, London: National Health Service.

na rozwój późniejszym opcjom. Zbyt często zasady są przyjmowane z całkowicie niesłusznym zaufaniem do jakości analizy i słuszności rozwiązania. Pozwalanie na niepewności jest nie tylko praktyczną koniecznością; jest również koniecznością etyczną.²²⁶

Co może być źle Zalecenia, dotyczące poprawy podlegają w dużym stopniu tym samym ograniczeniom politycznym, jak ustalenie winy; mają dodatkową wadę, chyba, że są pilotowane w niewielką częśći operacji, że rzadko opierają się bezpośrednio na dowodzie z samej organizacji. Najmocniejsze argumenty do przyjęcia nowych rozwiązań są oparte na analogiach z praktyką w innym miejscu – praca wykonana w podobnej agencji, lub w odpowiedzi na podobne ograniczenia. Jest to jeden z powodów, dlaczego wiele agencji wydaje się naśladować praktyki sąsiednich agencji – istnieją często regionalne wzorce w świadczeniu usług lokalnych władz, jak edukacja, mieszkalnictwo i osobiste usługi socjalnych. (Zasady transferu wydają się być wzmocnione przez wymianę personelu między organami sąsiadującymi, który wprowadza podobne praktyki wraz z nimi.) Chyba że są one zaakceptowane i zatwierdzone przez agencję, jest mało prawdopodobne, by zalecenia były skuteczne w praktyce.

DO DISKUSJI

Co można zrobić, aby wyeliminować produkcję systemowych niekorzyści w pracy agencji?

²²⁶ Policy evaluation, 2001, Ethical policy analysis, 7 (1) pp 15–17.

CZĘŚĆ 2

METODY I PODEJŚCIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROZDZIAŁ 7.

BADANIA POLITYKI

Badania polityki

Proces badania

Etyczne problemy w badaniu

Krytyka metod badawczych

BADANIA POLITYKI

Badania są istotną częścią studium polityki społecznej. Zrozumienie warunków socjalnych i efektów, które mają odpowiedzi na nie, zależy w dużym stopniu, od jakości informacji odnośnie tego, co się dzieje. Od osoby pracującej w dziedzinie polityki społecznej oczekuje się w praktyce by była w stanie zinterpretować badania materiału i ci, którzy mają nadzieję na opracowanie polityki, muszą docenić, jakie mogą być skutki tej polityki oraz jak sprawdzić, jakie są naprawdę.

Praktyka badań w polityce społecznej jest zupełnie inna od sposobu badania zazwyczaj przedstawianego w podręcznikach nauki społecznej. Podstawowa działalność w dziedzinie badań polityki jest taka, że osoby, które opracowują politykę, podają zarys problemów i naukowcy próbują podać niektóre odpowiedzi. Typowymi działaniami w badaniach polityki społecznej mogą być:

- ➔ odkrycie, co dzieje się w procesie
- ➔ identyfikacja i rejestracja wkładu wniesionego przez różne agencje do polityki
- ➔ ustalenie poglądów kluczowych zainteresowanych stron
- ➔ sprawdzenie, jak ludzie korzystają z usługi, lub
- ➔ ewaluacja pracy agencji.

Ritchie i Spencer zidentyfikowali cztery ogólne kategorie stosowanych badań:

- ➔ *kontekstowe*, przeglądające doświadczenia, potrzeby lub relacje między częściami systemu;
- ➔ *diagnostyczne*, szukające przyczyn i wyjaśnień bieżących problemów;
- ➔ *ewaluacyjne*, badające, czy cele zostały spełnione lub problemy w realizacji usługi; i
- ➔ *strategiczne*, biorące pod uwagę alternatywne metody i możliwości poprawy.²²⁷

Podręczniki nauki społecznej sugerują, że badania powinny być uogólnione – i że powinny zostać zaprojektowane by ujawnić spostrzeżenia ogólniejsze, niż sam podmiot badany. Są chwile, gdy się tego szuka – kiedy polityka badań odbywa się w nadziei, że to, co znajduje się może być stosowane gdzieś indziej – ale badania polityki często tak nie wyglądają. Różnego rodzaju problemy,

²²⁷ J Ritchie, L Spencer, 2002, Qualitative data analysis for applied policy research, in M Huberman, B Miles, The qualitative researcher's companion, Thousand Oaks CA: Sage.

którymi zajmują się badacze polityki społecznej wydają się być szczególne – względem okoliczności, potrzeb określonych populacji, agencji lub operacji procesu. Wynikiem jest to, że większość materiału w podręcznikach o teorii wiedzy lub uogólnienia wyników, jest nietrafiona.

Drugim założeniem jest to, że badania zostały wykonane w interesie nauki społecznej, podczas gdy odwrotność tego jest bardziej prawdopodobna, by być prawdziwą – celem jest zwykle nacisk na badanie w służbie obszaru polityki społecznej. Socjologowie mają rozporządzając badania z szeregiem ustaleń teoretycznych, zestawem informacji, i pracować tak, żeby udoskonalić stan wiedzy. Nigel Gilbert, na przykład, sugeruje, że naukowcy będą chcieli korzystać lub konstruować teorie, przetestować teorię, lub fałszować prognozy; opracować pomiary, które są prawidłowe i rzetelne; przygotować podstawy dla innych studiów.²²⁸ Badania polityki od czasu do czasu mogą zbliżyć się do tego modelu, ale jest to nietypowe. Czasami analitycy są proszeni o ustalenie tego, co się dzieje, w dziedzinie, o której ani oni, ani organ eksploatacji nie wiedzą wiele. Czasami są proszeni, żeby powiedzieć, co poszło nie tak. Może będzie potrzebne odkryć, jakie są stosunki lub role w agencji. Mogą być proszeni, żeby identyfikować problemy w celu ustalenia programu. Mogą być zapytani jak oszczędzać pieniądze. Czasami można to stwierdzić ogólnie, ale proces badania zwykle przychodzi przed wszelkie uogólnienia: głównym zadaniem badacza jest poznanie rzeczy.

Trzecim założeniem jest, że socjologowie powinni pracować z dyscyplinarnej perspektywy. Badania społeczne, Gilbert twierdzi, są „działalnością prowadzoną w ramach wspólnoty badawczej”.²²⁹ Często prawdziwa, w stosunku do badań uniwersyteckich wydziałów, jest polityka badań prowadzona najczęściej w ramach polityki wspólnoty, która jest czymś zupełnie innym. Oczekiwania praktyków niekoniecznie są zgodne z oczekiwaniami wspólnoty badawczej. Obawiają się tego, co badania stwierdzą, a nie samego procesu. To sugeruje, że polityka badań nie jest koniecznie zgodna z postulatami dyscyplin akademickich. Antropolog, jako zawód, ma traktować interesy uczestników badania, jako najważniejsze; w kontekście polityki, to byłoby absurdalne (i politycznie nie do obrony). Socjologowie słuchają, że mają obowiązki chronić dobre imię ich dyscypliny i interesów późniejszych badaczy.²³⁰ słuchają też, że muszą wykonywać pracę dobrej jakości, która odkrywa poszczególne problemy polityki społecznej. Dużo prac w analizie polityki jest „szybkich i brudnych”. Agencje chcą wyników, które można interpretować, tanio i w odpowiednim czasie. Chcą przydatnych informacji, nie musi to być coś, co recenzowane czasopismo będzie publikować.

Badania polityki społecznej nie są tylko akademickim ćwiczeniem. Wykonuje się je w konkretnym celu – zazwyczaj dlatego, że twórcy polityki muszą to robić. W niektórych przypadkach, cel jest rutynowy: wykorzystanie wydatków publicznych musi być uzasadnione lub funkcjonowanie agencji musi być monitorowane. W niektórych przypadkach badanie jest instrumentalne – ocena zapotrzebowania na usługi, zdobycie wiedzy o tym, co ludzie myślą o propozycji polityki, sprawdzanie, czy działania spełniają określone normy. Czasami to forma śledcza – dowiedzieć się, co się dzieje i dlaczego coś poszło nie tak. I czasami, ale tylko czasami, to będzie o tym, jakie wnioski można wyciągnąć, co działa, lub jaka polityka

²²⁸ N Gilbert, 2008, Research, theory and method, in N Gilbert (ed) Research social life, London: Sage.

²²⁹ Gilbert, 2008, p 37.

²³⁰ British Sociological Association, 2002, Statement of ethical practice for the British Sociological Association, www.sociology.org.uk/as4bsocce.pdf

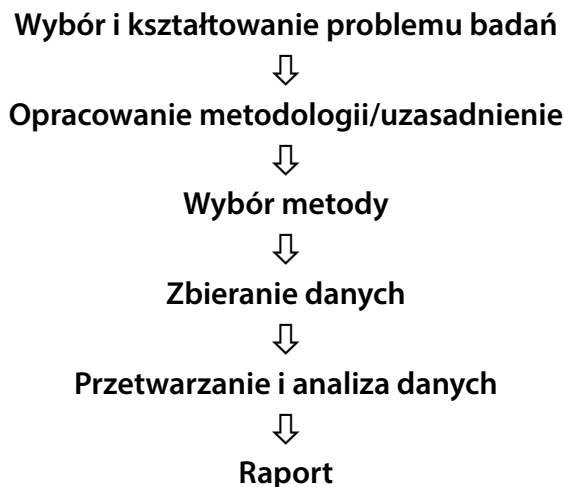
powinna być. Raport dla Fundacji Josepha Rowntree'a stwierdził, że wewnętrznie generowane badania – wykonane w ramach organizacji, lub zlecone przez nią – są znacznie bardziej skłonne, aby służyć i mieć wpływ niż badania z zewnątrz. Wpływ, jaki miały badania był najbardziej narażony na małą skalę, modyfikowanie praktyki, a nie prowadził do zmiany polityki. Jest najbardziej prawdopodobne, że będzie mieć wpływ, jeśli spełnia szczególne potrzeby, jest właściwy i daje niezbitę dowody. Pomaga też, jeśli badania mają mistrza – kogoś w ramach agencji, kto może wziąć sprawę do przodu.²³¹

Podręczniki w badaniach społecznych nie są przeznaczone do tego rodzaju badań stosowanych tak, jak ludzie w polityce społecznej i należy podchodzić do nich sceptycznie. Niemniej jednak studenci i praktykanci w dziedzinie badań polityki społecznej mogą zostać poproszeni, by odkryli rzeczy, które będą przydatne dla polityki- na przykład określenie, jakie są problemy pracy, co dzieje się, zbieranie informacji i ich prezentacje. Metody, które stosuje się do znajdowania dowodów są podobne jak do metod, których socjologowie używają do zbierania dowodów, a wynika z tego, że osoby pracujące w dziedzinie polityki społecznej rutynowo używają pojęć, umiejętności i technik związanych z badaniami w naukach społecznych. Zastosowanie badań do praktyki jest powodem, dlaczego techniki badawcze są tak przydatne, oraz tak ważne dla polityki społecznej.

PROCES BADAŃ

Proces prowadzenia badań zazwyczaj wymaga kilku etapów, rysunek 18.1. Jest to konieczne żeby wybrać, a następnie zdefiniować komplikację lub problem, który ma być zbadany. Muszą być wybrane metody. Dane muszą być uzyskane. Wyniki muszą być zebrane, zanalizowane i interpretowane.

Rysunek 7.1: Proces badań



²³¹ J Piercy Smith, 2002, Promoting change through research, York: Joseph Rowntree Foundation.

Dla precyzji można dodać, że to są zadania, które mają być podjęte, zamiast etapów, przez które trzeba przejść. Niektórzy badacze nie zaczynają od problemu, który zamierzają studiować, ale od danych, które mogą dostać lub od ludzi, do których mają dostęp i od problemów, które się z tego wynikają.

Niektórzy naukowcy zaczynają zestawem metod, jakie są używane w badaniach rynku, a następnie szukają możliwości korzystania z nich. W praktyce następnie te zadania są często ze sobą powiązane i nierozdzielne od siebie.

Istnieje wiele tekstów, które zaczynają zestawem instrukcji jak najlepiej zrobić badania. Zazwyczaj zalecają, że naukowcy powinni ustalić hipotezy, zadać zmienne lub (tak samo złe rozwiązanie) połączyć metody jakościowe i ilościowe, jakby odpowiedzi na te pytania były stosowane w dowolnej dziedzinie działalności. Głównym uzasadnieniem dla tego rodzaju podejścia jest, że w pewnych kontekstach to jest to, co autorzy mają nadzieję, że początkujący socjologowie zrobią. W kontekście badań polityki jest to absolutnie złe podejście. Projekt badawczy nie zaczyna z modelem lub podejściem stałym, ale z pytaniami, którymi trzeba się zająć. Istnieje wiele sposobów na odkrycie problemów i zawsze są alternatywne sposoby prowadzenia badań naukowych w praktyce. Problemy, które badają naukowcy są wystarczająco zróżnicowane, co oznacza, że nie istnieje ogólne podejście, metoda lub rodzaj działalności, które są odpowiednie dla każdego przypadku.

Metodologia

Badania można rozpocząć z danych lub z analizy teoretycznej. Wszystkie badania empiryczne są opisowe; materiał musi być zebrany, selekcjonowany i przedstawiony. Ale badania również należy interpretować; proces selekcji wymaga pewnego rodzaju analizy, czy to jest jasne albo nie. Sprawozdania z badań często oferują opis metod badania, jako ich „metodologią”, ale to jest pomyłka – metodologia jest studium metod badawczych, natomiast metodologia szczegółowego badania składa się nie tylko z procesu, jako z uzasadnienia, co się robi i dlaczego zostało to zrobione w ten sposób.

Istnieją dwa wspólne wzory, za pomocą których badanie może zostać podjęte, zazwyczaj określane są one, jako „indukcyjne” i „dedukcyjne” podejście. Podejścia „indukcyjne” zaczynają od zbierania materiałów i dążą do klasyfikowania i organizowania po zbieraniu. („Indukcja” jest raczej złą nazwą procesu. Słowo odnosi się do wspólnego błędu, założenia, że rzeczy, które się stały często mogą się zdarzyć znowu. Określenie to zostało przypięte do szeregu metod badawczych przez ludzi, którzy nie myślą, że badania przeprowadzone bez uprzedzeń są prawdziwą nauką.²³²

Indukcja jest tak naprawdę zbieraniem faktów i szukaniem możliwych połączeń. Lepsza nazwa dla tego procesu może być „badania rozpoznawcze” – patrz rozdział 18.1 – ale to jest Podręcznik, co oznacza, że muszą użyć głównego nurtu terminologii.) Indukcja jest wspólny wzór pracy w historii i etnografii. Najbardziej podstawowe metody historyczne to zbieranie faktów i informacji i dążenie oceny znaczenia różnych czynników, lub interpretacji trendów w nich. Analiza polityczna jest podobna do badań historycznych; polega w większości

²³² e.g. B Russell, 1911, *The problems of philosophy*, Oxford: Oxford University Press, p 37 ff.

na interpretowaniu faktów. Badania etnograficzne pochodzą głównie z antropologii społecznej. Badania antropologa kultury są przeprowadzane poprzez zanurzenie w tej kulturze, życie z ludźmi, zbieranie informacji i interpretację. To jest podstawą techniki socjologicznej określanej jako „obserwacja uczestnicząca”.

„Dedukcyjne” podejście opiera się na generowaniu propozycji, które mogą być badane. Zwykle ma jedną z dwóch form:

- ➔ *Testowanie hipotez* Hipoteza jest oświadczenie o rzeczywistości, która może być badana. Proces uogólnienia jest oparty na założeniu, że istnieje pewnego rodzaju połączenie pomiędzy czynnikami – związek przyczynowo-skutkowy, lub mechanizm „generatywny”²³³ – to wyjaśnia, dlaczego coś się dzieje w taki, a nie inny sposób.
- ➔ *Badanie modeli* Model, jak idealny typ, składa się z zestawu wzajemnie powiązanych założeń, do których można porównać rzeczywistość. Używałam pojęcia „modele” w tym samym sensie, co „idealne typy” w większości książki, ponieważ modele, które rozważałam (jak Titmuss) są w dużej mierze teoretyczne. Modele mogą również służyć do odzwierciedlenia rzeczywistych sytuacji, a nie teoretycznych konstrukcji. Fakty są w porównywane do modelu; model jest stopniowo precyzowany w celu poprawy jego mocy opisowej lub predykcyjnej. Przykładem modelu w tym tekście jest opis progów Kerr’ego, przez które ludzie muszą przejść przed otrzymaniem zasiłków.²³⁴ Każdy z tych propozycji mogą być badane niezależnie, ale razem tworzą cały szereg działań.

W praktyce metody indukcyjne i dedukcyjne rzadko są całkowicie różne. Indukcyjni naukowcy z trudem unikają uprzedzeń, które kierują ich pracami, a zbierając materiały są skłonni do tworzenia kryteriów, terminów, problemów, według których mogą być wykonane dalsze opcje. Odwrotnie – dedukcyjne badania muszą zacząć gdzieś; hipotezy mają być generowane i modele wykonane na podstawie pewnego rodzaju faktów. Jest możliwość użycia metody indukcyjnej i dedukcyjnej jednocześnie, i istnieją wzory badań, które działają poprzez nieustanny proces interpretacji i dopracowywania pomysłów.

To jest podejście „ugruntowanej teorii”. Teoria ugruntowana zależy od procesu sortowania materiału indukcyjnie, wprowadzenie go do kategorii i zatrzymania, gdy nie istnieje żaden materiał do klasyfikacji²³⁵ Proces ten ma na celu pomóc w rozwoju teorii, w nowym spojrzeniu badane zjawiska i organizowanie przebiegu badań. Najbardziej podstawowe techniki są zbieranie danych i zorganizowanie w kategorie, dopóki nie ma więcej danych, lub więcej kategorii do wypełnienia.²³⁶ Te kategorie stają się podstawą, na której wykonane są uogólnienia i tak dalej, teorie, które mogą być generowane. Działania badawcze są innym przykładem. Podczas akcji badania, naukowcy badają procesy a w tym samym czasie, decydują o nich.²³⁷ Model podstawowy założony jest na ciągłym eksperymencie; naukowcy próbują szeroki wybór metod i patrzą, co działa a co nie i próbują wybrać prawdopodobne podejścia.

²³³ R Pawson, N Tilley, 1997, *Realistic evaluation*, London: Sage, esp. ch 3.

²³⁴ S Kerr, 1983, *Making ends meet*, London: Bedford Square Press

²³⁵ B Glaser, A Strauss, 1967, *The discovery of grounded theory*, Harthorne NY: Aldine de Gruyter.

²³⁶ A Bryman, R Burgess, 1994, *Analysing qualitative data*, London: Routledge, pp 4–6.

²³⁷ R Lees, 1975, *Research strategies for social welfare*, London: RKP.

Ramka 7.1: Problemy znane i nieznanne

„Znane są wiadome; tam są rzeczy, które wiem, że nie wiemy. Wiemy również, że są znane niewiadome; czyli wiemy, że istnieją pewne rzeczy, których nie wiemy. Ale są też nieznanne niewiadome – te które nie znamy, że nie wiemy.” (Donald Rumsfeld, były amerykański sekretarz obrony i zwycięzca w konkursie Plain English Campaign’s Foot in Mouth w kategorii „zaskakujący komentarz przez osobę publiczną”²³⁸)

Naukowcy w polityce społecznej niekoniecznie nie wiedzą zupełnie co idą badać. Zadanie dla naukowca może polegać na przykład na tym, aby iść i dowiedzieć się, jakie problemy są na danym obszarze; Aby zobaczyć, co lokalna agencja, jak np. centrum rodzinne lub ośrodek wspólnotowy rzeczywiście robi (to nie często można powiedzieć na podstawie znaku na drzwiach); Aby dowiedzieć się, gdzie proces nie działa; Aby dowiedzieć się korzyści z programu; Aby dowiedzieć się jakie grupa ma potrzeby. Odpowiedź na te pytania zależy od tego, co dzieje się na miejscu. Prawie zawsze mają one kilka wymiarów. Wnioski nie mogą być korzystnie sklasyfikowane z góry; czasami możemy nawet nie wiedzieć o, co powinniśmy zostać zapytani. Użycie konwencjonalnych badań dedukcyjnych w takich przypadkach jest problematyczne. Hipotezy zależą od wcześniejszej wiedzy – przy założeniu, że już wiemy wystarczająco dużo o kwestii by lekceważyć inne czynniki. Blaikie wyjaśnia:

Hipotezy to nieśmiałe odpowiedzi na to „dlaczego” i, czasami, „jak”. Są to nasze najlepsze domysły w odpowiedzi. Ale nie są one odpowiednie dla pytań „co”. Nie ma sensu rozwijać domysłów w całkiem nowej sytuacji. Staranne, otwarte badania przyniosą odpowiedzi na pytania „co” w odpowiednim czasie, natomiast nie przyniosą jej domysły, mogą one jeszcze zaszkodzić odpowiedzi.²³⁹

Zastrzeżenie to jest ważne dla badań polityki społecznej, gdzie pierwsze pytania do skierowania są zwykle związane z tym „co” się dzieje, a nie „dlaczego”. Nawet odnośnie pytań „dlaczego”, istnieją zastrzeżenia dotyczące hipotezy. Metoda dedukcyjna jest skłonna wykluczyć owocne linie zapytania, by tracić czas i sedno; wzywa do dużej uprzedniej wiedzy, by upewnić się, że hipoteza jest godna uwagi. Majchrzak twierdzi:

testowanie hipotez... zajmuje niewiele miejsca w polityce badawczej. Podczas, gdy takie podejście sprzyja dokładności w naukowej eksploracji, potencjalna strata i nieporozumienie wywołane przez wzięcie pojedynczej perspektywy na wielowymiarowy problem jest zbyt dużym ryzykiem i luksusem dla badaczy polityki.²⁴⁰

²³⁸ Plain English Campaign, 2103, Foot in Mouth Awards: past winners, www.plainenglish.co.uk/awards/foot-in-mouth-award/foot-in-mouth-winners.html

²³⁹ N Blaikie, 2010, *Designing social research*, Brighton: Polity, p. 67.

²⁴⁰ A Majchrzak, 1984, *Methods for policy research*, London: Sage, p. 19.

Brak wiedzy, co może być odkryte, lub nawet to, co jest do zbadania, ma ogromny wpływ na projekt badań. Gdy badacze polityki szukają źródła informacji materiału i tła, mogą oni skierować się do uogólnionego materiału z nauk społecznych; co nie znaczy, że sami mają postępować tylko według tego samego wzorca. Badania polityki w praktyce są typowo rozpoznawcze, eksploracyjne; szukają tego, cokolwiek może być znalezione, a nie polują na konkretny, zamknięty zbiór informacji. Badanie rozpoznawcze tego rodzaju wydaje się być jakościowe, intensywne i elastyczne. Badanie musi być otwarte na nieoczekiwane wyniki i musi być tak skonstruowane, aby umożliwić definicje, które mają być utworzone lub ponownie rozpatrzone. Wydaje ono się polegać na kluczowych informatorach i spostrzeżeniach od zainteresowanych stron. Często oznacza to, że badania polityki powinny być *abdukcyjne*, wyciągnięte z postrzeżeń i rozumienia osób zaangażowanych w proces; omawianie kwestii z ludźmi, którzy są dotknięci, lub którzy mają szczególną rolę lub wiedzę, może być skutecznym sposobem mobilizacji istniejącej wiedzy. To nie panaceum: abdukcyjny dowód jest często stronicze, kluczowe podmioty często kontrolują dostęp do źródeł informacji, która mogą dać inną perspektywę. Jak wszystkie dowody, muszą być potwierdzone i odniesione do alternatywnych punktów widzenia.

Oparacjonalizacja problemu

Problemy badawcze muszą być „wdrożone”. Oznacza to, że koncepcje mają być tłumaczone w ujęciu operacyjnym – warunki, które mogą być zbadane, obserwowane, z którymi się da pracować.

Definicje pojęć Określanie pojęć często jest ważne dla badań, jeśli definicje są niewystarczające, całość może być nieprawidłowa. Na przykład badania osób niepełnosprawnych mają zdecydować, co należy rozumieć przez „niepełnosprawność”. Pierwsze badania dla UK DHSS na rzecz zdefiniowały niepełnosprawność głównie pod kątem możliwości poruszania jednej kończyny lub użycia jednego z organów, i odkryli około trzech milionów osób dorosłych z niepełnosprawnością. To wykluczyło ważne obszary, jak choroba psychiczna.²⁴¹ Badanie OPCS 1988 poszerzyło definicję z 1968 i odkryło 6,2 mln ludzi.²⁴² To były imponujące, dobrze prowadzone badania; ale kiedy badania zostały powtórzone w 1996 roku, liczbę osób niepełnosprawnych wzrosła na ponad dwa miliony ludzi w mniej niż dziesięć lat.²⁴³

Może być ważne by dokładnie określić warunki w dedukcyjnych badaniach, ponieważ definicja problemu zmienia rodzaj informacji, które są zbierane, a małe zmiany w definicji mogą zrobić duże różnice w stosunku do liczb. Z tego samego powodu jednak, dowiedzenie się więcej na konkretny temat może prowadzić do wniosku, że początkowa definicja była niewłaściwa. W badaniach indukcyjnych definicje pomagają wyjaśnić, dlaczego koncentruje się na określonej grupie. To nie zawsze ma znaczenie, jeśli niektórzy ludzie są uwzględniani, którzy nie powinni być uwzględniani, lub inne osób są wykluczane; o ile badania zestawiają materiały na czynniki, wpływy lub relacje, materiał, który jest niezbędny do prawidłowego

²⁴¹ A Harris et al, 1971, *Handicapped and impaired in Great Britain*, London: HMSO.

²⁴² OPCS (Office of Population Censuses and Surveys), 1988, *The prevalence of disability among adults in Britain*, London: HMSO.

²⁴³ OPCS, 1988; e Grundy, D Ahlburg, M Ali, e Breeze, A Sloggett, *Disability in Great Britain: results of the 1996/97 follow-up to the Family Resources Survey*, www.dwp.gov.uk/asd/asd5/94summ.asp

interpretacji może nadal istnieje. W umożliwianiu badania, odkrywając jak ludzie rozumieją i wykorzystują warunki może być częścią wykonywania badań.

Walidacja Termin „walidacja” jest często używany w specjalistyczny sposób w badaniach empirycznych. Odnosi się do poszczególnych części procesu – czy zebrane fakty pokazują lub nie to co powinny. „Koncepcja ważności” jest kwestią czy problem, który jest testowany, jest taki sam, jak problem, który miał być testowany. Niektóre kwestie są stosunkowo łatwe do zidentyfikowania i testowania – jak ile wiele osób powyżej 75 ma łazienkę. Wiele pojęć w naukach społecznych, jest jednak bardziej niejasnych. Kwestie takie, jak altruizm, kara lub rasizm mogą być jedynie określone, muszą też być zidentyfikowane w niektórych typach kontekstu. Wiele badań próbuje stworzyć sytuacje, w których ludzie będą działać lub reagować w sposób, który może być interpretowany według tych pojęć. Titmuss badał altruizm u ludzi gotowych oddać krew; Pinker wyraził zastrzeżenie, że oddawanie krwi jest bezbolesne i nie jest to dobry test altruizmu. Jest to powszechny problem w projektowaniu badań: sposób badania ma tendencję do zmiany tego, co badanie stwierdzi. To może odzwierciedlać stronniczość naukowca – co jest prawdopodobnie bardziej powszechne w polityce społecznej niż w innych naukach społecznych, ponieważ wielu naukowców ma silne zobowiązanie wobec poszczególnych polityk lub podejść, a agencje powszechnie stosują badania, jako środki sporów o dodatkowe fundusze. Czasami jest uprzedzenie ze strony respondentów – „odpowiedź stronicza” może wystąpić, gdy respondenci starają się być pomocnymi i dać badaczowi to, co myślą, że on chce. Sama obecność naukowca może prowadzić do różnic w zachowaniu: ludzie zachowują się inaczej, kiedy są obserwowani.²⁴⁴ Opis metody jest ważny, ponieważ może ujawnić coś o procesie, który dotyczy interpretacji wyników.

Niezawodność Niezawodność jest również znana, jako „prorocza wiarygodność”. Wyniki są „wiarygodne”, jeżeli są spójne ze sobą. Niezawodność jest ważna dla niektórych rodzajów badań, ale nie dla wszystkich. Badanie może być prawidłowe i wyniki mogą nadal być wiarygodne, ponieważ niektóre metody – szczególnie interpretacyjne – pozwalają na dużą swobodę w obserwacji i interpretacji. Również badanie może być nieprawidłowe i przedstawić wiarygodne obserwacje – bo te same fakty są odkryte wielokrotnie z różnych powodów, w które naukowcy wierzyli.

W praktyce warunki, w jakich działa polityka społeczna, nieustannie się zmieniają, co może oznaczać, że badanie wiarygodności jest mniej ważne i mniej przydatne niż w niektórych innych dziedzinach. Badanie może być prawidłowe i wyniki mogą nadal być niewiarygodne, ponieważ niektóre metody – szczególnie wywiady pogłębione – pozwalają na dużą swobodę w obserwacji i interpretacji. Również badanie może być nieprawidłowe i może przedstawić wiarygodne obserwacje, bo te same fakty są odkryte wielokrotnie z różnych powodów, w które naukowcy wierzyli. Wyniki, które są zawodne, jednak, mogą budzić pytania na temat, czy badania są prawidłowe. Istniały trzy serie ankiet, szukające odpowiedzi na to, co ludzie w Wielkiej Brytanii uważają za istotne, aby uniknąć ubóstwa, prowadzone w 1983, 1990 r. i 1999. W 1983 roku 64% respondentów powiedziało, że dwa posiłki dziennie były niezbędne dla dorosłych; w 1990 roku powiedziało tak 90%. Spośród badanych 63% osób uważało, że ludzie muszą dawać prezenty raz w roku, kiedy padło pytanie w 1983 r.;

²⁴⁴ R Olson, J Verley, L Santos, C Salas, 2004, What we teach students about the Hawthorne studies, *The Industrial-Organizational Psychologist*, vol 41 no 3 pp.23–39

69% zgodziło się w 1990 r.; 56% zgodziło się w 1999 roku.²⁴⁵ Może to rzeczywiście odzwierciedla główne zmiany w postrzeganiu, lub zmiany warunków socjalnych; ale może również wskazywać, że istnieje coś odnośnie pytania, co doprowadziło do niezgodnych odpowiedzi, w którym przypadku jest trudno powiedzieć, jakie jest prawdziwe położenie. Halleröd sugeruje, że wewnętrzny problem z konsensualną miarą ubóstwa polega na tym, że preferencje i oczekiwania ludzi są uwarunkowane tym, co ich zdaniem jest realistyczne; ponieważ możliwości się zmieniają, więc również zmieniają się odpowiedzi.²⁴⁶

Badania jakościowe i ilościowe

Sayer dokonał ważnego rozróżnienia między badaniem *intensywnym* i *obszernym*.²⁴⁷ Badania „intensywne” wnikają w głąb problemu lub przypadku, badając stosunki pomiędzy różnymi elementami i procesami zaangażowanymi. Intensywne badania dotyczą pytań, dlaczego i jak coś się dzieje. „Obszerne” badania dotyczą kontekstu i relacji, w których występuje problem; dotyczy to zakresu problemów i związków między problemami i zagadnieniami. Rozróżnienie między „intensywnymi” i „obszernymi” badaniami jest przydatne do analizy polityki, ponieważ próbuje powiązać wzór wykonanych badań do rodzaju problemu, który jest przedmiotem badań. Odpowiednie podejście zależy od tego, jakim problemem mamy do czynienia. Na przykład znaczna część mojej własnej pracy jest „intensywną”, przeprowadziłem badania odnośnie doświadczeń pacjentów psychiatrycznych, problemów ludzi z mniejszości etnicznych na obszarach wiejskich oraz jakie problemy mogą powstrzymać osoby starsze w odnoszeniu się do usług, które mogą im lepiej pomóc. Ale inne problemy, nad którymi pracowałem wymagały szerokiego podejścia, jak porównanie wskaźników ubóstwa w różnych dziedzinach lub planowanie usług dla osób w okolicy z demencją. Wzór badań powinien być najlepszym rozwiązaniem sytuacji, nie koniecznie takim, do jakiego analiza przywykła.

To rozróżnienie jest często reprezentowane w literaturze, jako rozróżnienie między „jakościowym” i „ilościowym” badaniem, chociaż terminy te są nieco mylące – ilościowa praca może być intensywna i interpretacyjna a jakościowa praca może być obszerna i analityczna. Główne techniki badań jakościowych obejmują obserwacje, wywiad pogłębiony i analizę dokumentów. Badanie jakościowe jest powszechnie ukierunkowane na produkcję materiałów, które pomogą wyjaśnić kwestie, odpowiadając na pytania, począwszy od „dlaczego? „, „kto? „, „jak? „, jak również niektóre pytania dotyczące procesu – jak, „co się dzieje? “. *Badanie ilościowe* to badanie, które mierzy efekty, zasięg, natężenie wybranych zjawisk. Charakterystycznymi technikami są spisy kwestionariusze. Numery są używane do odpowiedzi na pytania „ile? „, „w jakim stopniu? „, „jaki odsetek? “ i „jakie są różnice? “. Ilościowe metody mogą być stosowane do testowania hipotez, badania modeli i prognoz; numery mogą być również pomocne w podejmowaniu decyzji, które z kilku czynników są najważniejsze i na jakich warunkach niektóre rodzaje rzeczy się wydarzą.

²⁴⁵ J Mack, S Lansley, 1985, *Poor Britain*, London: Allen and Unwin; H Frayman, 1990, *Breadline Britain 1990s*, London: LWT/DominoFilms; D Gordon, L Adelman, K Ashworth, J Bradshaw, R Levitas, S Middleton, C Pantazis, D Patisos, S Payne, P Townsend, J Williams, 2000, *Poverty and social exclusion in Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation.

²⁴⁶ B Halleröd, 2006, *Sour grapes*, *Journal of Social Policy*, 35 (3) pp 371–390.

²⁴⁷ A Sayer, 1981, *Method in social science*, London: Hutchinson.

Metody jakościowe i ilościowe oczywiście nie są ekskluzywne. Metody ilościowe wymagają poziomu interpretacji by wiedzieć, co oznaczają numery; jakościowe osądy mogą obejmować kilka elementów obliczeń. Wiele badań stosuje elementy obu metod.²⁴⁸ Ze względu na tego rodzaju pytania, metody jakościowe są ogólnie bardziej odpowiednie dla indukcyjnych podejść, metody ilościowe dla dedukcyjnych. Taka identyfikacja nie jest jednak dokładna. Metody jakościowe mogą służyć do badania niektórych hipotez, na przykład o zachowaniu organizacyjnym, podczas gdy ilościowe metody mogą być stosowane do przesiewania informacji – na przykład w przypadku rodziny bezrobotnych, przy użyciu profili ilościowych do określenia problemu i doboru prób w ubogich dzielnicach.²⁴⁹

Gdy prowadzone są badania ilościowe – czyli, że badania, polegające na wykorzystaniu numarów-projekt badania może być istotny. Istnieje reguła generalna w informatyce, o nazwie „GIGO”: oznacza „śmieci” na wejściu, „śmieci” na wyjściu. Pierwszą kwestią pozostającą do rozwiązania jest ważność. Pisałam o problemie pomiaru i kwantyfikacji w rozdziale 6; w pewnym stopniu interpretacja jest nieunikniona. Jeśli pojęcia i konstrukcje nie oznaczają tego, co mają, to nie ma znaczenia, jak zaawansowane są wewnętrzne mechaniki badań. Druga sprawa dotyczy tego, co to jest możliwe, aby wywnioskować z danych na temat zakresów w innych okolicznościach. To zazwyczaj opiera się na reprezentatywnej próbkę; tam, gdzie próbki są produkowane w inny sposób, może być niemożliwe, aby wznosić roszczenia o zakresy i proporcje. Statystyki opisowe dotyczące selektywnej próbki są często dość bezsensowne.

Graham i McDermott sugerują, że jakościowe badania są rutynowo wyłączone z przeglądu dowodów i rozwoju polityki,²⁵⁰. Jest mniej prawdziwe niż kiedyś, ale to chyba sprawiedliwe, by powiedzieć, że jest trochę sceptycyzmu w kręgach politycznych odnośnie metody jakościowej. Ważność badań jakościowych jest często kwestionowana przez ludzi, którzy myślą, że numery są bardziej „naukowe” lub wiarygodne. Dowody jakościowych odpowiedzi są często odrzucane, jako „niepotwierdzone” lub „niesystematyczne”. To opiera się głównie na nieporozumieniu wobec ważności badań ilościowych – „śmieci” nie są włączone do informacji poprzez szereg, który tam utkwiał. Ważność badania ilościowego opiera się na teoretycznych relacjach między danymi i wynikami. Dokładnie to samo dotyczy badań jakościowych.

Jakościowe materiałów zwykle są weryfikowane na trzy sposoby. Pierwszym z nich jest ważność źródła. Badania z zainteresowanymi stronami i kluczowych podmiotami często oparte na zasadzie, że są to ludzie, którzy wiedzą o problemach. Drugim, istnieje zewnętrzne krzyżowe potwierdzenie. Rzeczy, które mówią ludzie mogą odzwierciedlać doświadczenia gdzie indziej. Niezależny raport z badania, doniesienia prasowe o problemach, lub specjalistyczna literatura mogą pokazać, że problem jest ogólny, niż specyficzny dla danego badania. Trzecim jest wewnętrzne krzyżowe potwierdzenie. Jeśli kilka osób mówi to samo, to zwykle jest to dowód powszechnej percepcji lub wspólnych doświadczeń. Ludzie czasami potwierdzają wypowiedzi drugiej osoby bo oni nie chcą się sprzeczać lub kłócić; ale jeśli twierdzą to, że w różnych miejscach w różnym czasie, krzyżowe potwierdzenie jest silniejsze i bardziej przejrzyste.

²⁴⁸ A Bryman, 1988, *Quantity and quality in social research*, London: Unwin Hyman.

²⁴⁹ T Shildrick, R MacDonald, A Furlong, J Roden, R Crow, 2012, *Are 'cultures of worklessness' passed down the generations?*, York: Joseph Rowntree Foundation.

²⁵⁰ H Graham, e McDermott, 2006, *Qualitative research and the evidence base of policy*, *Journal of Social Policy* 35 (1) p 21.

Jeśli informacja z badań jakościowych jest poprawna i prawidłowo interpretowana, jest tak ważne, jak wszelkie inne dane. Istnieją różne sposoby próby ustalenia, czy informacje są poprawne, ale najbardziej zależy na „triangulacji” albo krzyżowym potwierdzeniu. Informacja, która jest potwierdzona z różnych niezależnych źródeł – wyniki innych badań, zeznania innych świadków, lub produkty innych metod – jest prawdopodobnie bardziej poprawna niż inna informacja. Zazwyczaj, odpowiedzi na pytania jakościowe są przedstawiane w dwójkach lub trójkach, aby pokazać, że komentarze nie są izolowane.

Kwestia poprawnej interpretacji jest bardziej trudna do ustalenia; to zależy od tego, czy interpretacja teoretycznie jest uzasadniona. Jeśli badania jest szczególnie – studium konkretnego zestawu zagadnień, w konkretnym ustawieniu – ogólna nauka socjalna może zostać wykorzystana jako sposób potwierdzający interpretację. Jeśli badania mają na celu dostarczyć wyniki, które są uogólnieniami, powinno być możliwe do zabranie wyników z kontekstu i zastosowanie ich do innych ustawień. Może to tylko ustalone przez odniesienie do istniejących teorii, albo patrząc na późniejsze krzyżowe potwierdzenia w dalszych badaniach.

Zbieranie danych

Dane są zbierane z wielu potencjalnych źródeł. Pierwszym i najbardziej oczywistym źródłem jest materiał, który zebrali ludzie a wszystkie badania wymagają pewnego rodzaju przeglądu wcześniejszych prac jeśli chcą budować na nich kolejne i nie wystarczy ich zduplikować. Przegląd literatury w badaniach polityki jest głównie zastosowany

- ➔ by zidentyfikować, co już wiadomo na temat. Jednym z celów przeglądu literatury jest uniknięcie „odkrywania koła na nowo”- tracenia czasu i środków finansowych na znalezienie informacji, które już zostały dokładnie sprawdzone wcześniej.
- ➔ do określenia metod i sposobów, które mogą być przydatne do analizy zagadnień. Literatura naukowa jest często pomocna w zapewnieniu ram lub struktury dla organizowania odmiennych materiałów odnoszących się do obszaru w praktyce. Natomiast w przypadku wielu recenzji literatury naukowej, nie ma miejsca na badania obszarów zainteresowań naukowych, rozwoju dyscyplinarnego lub szerszego kontekstu.
- ➔ do określenia dowodów do udźwignięcia, które mogą wzmocnić lub zakwestionować wnioski z analizy polityki. Jeśli wyniki są podobne do wyników z innych miejsc, może być wykorzystany jako potwierdzenie problemów.

Są ograniczone cele, i wynika z tego, że przegląd literatury może być także ograniczony. Wallace i inni pyta, czy naprawdę konieczne jest kompleksowy, „systematyczny” przegląd literatury. Wskazują oni na dwa główne problemy z kompleksowych wyników. Z punktu widzenia akademickiego wydają się być niedostatecznie selektywne. To ważne, aby wykonać niektóre orzeczenia o tym co powinno być uwzględnione. Z praktycznego punktu widzenia są one czasochłonne i kosztowne. Więcej nie oznacza lepiej.²⁵¹

Gdy punktem centralnym zainteresowań badawczych jest funkcjonowanie agencji publicznych i polityki, powinien istnieć jakiś zbiór danych – proces odpowiedzialności oznacza, że decyzje i działania mają być poddane kontroli, i że może to nastąpić w taki sposób, jeśli istnieje taki zbiór

²⁵¹ A Wallace, K Croucher, D Quilgars, S Baldwin, 2004, Meeting the challenge: developing systematic reviewing in social policy, *Policy & Politics* 32 (4) pp 455–470.

danych. Następnie powinny być oficjalne notatki, pisemne instrukcje, dokumenty dotyczące polityki oraz plików. W zasadzie wszystkie usługi publiczne powinny móc śledzić jasne linie władzy w ciągłym zapisie wydarzeń. Coraz częściej pliki są utrzymywane w formacie elektronicznym; możliwość przeszukiwania i połączenia krzyżowego danych (np. w postaci tabel) są znacznie łatwiejsze niż w kiedyś. Jednak to jeszcze nie zdarza się często by odkryć, że one nie zawiodą. Agencje rzadko zbierają wystarczające dane w tle, podczas gdy się zaczynają, bo gdy zaczynają, nie mają zbioru informacji, a łączenie go nie jest zazwyczaj pierwszą czynnością planowaną w ich umysłach. Kiedy zdają sobie sprawę, że powinni tak zrobić, ponieważ potrzebują tych informacji do ustalenia różnicy, jaką zrobili, często trzeba konstruować historie lub linię bazową z perspektywy czasu. Najlepsze informacje wydają się być sortowane przez wieloletnie agencje, jak samorząd lub służba zdrowia, gdzie procedury są już na miejscu. Jednak w tych przypadkach, informacje, które są zbierane mogą mieć charakter oficjalny, natomiast zidentyfikowane i pobieranie informacji, które nie pasują do standardowych wzorów może być trudne.

W przeważającej części główne źródło danych w polityce badań pochodzi od ludzi, którzy ustanawiają zasady działalności, administrują agencje, usługi i problemy, które są uwzględnione. Najczęstsze formy badań empirycznych są związane z działalnością człowieka – głównie chodzi o zachowania ludzi, przekonania i opinie. To skłania do przesunięcia badań polityki społecznej do metod, które dotyczą uzyskiwania dostępu do takich informacji, wywiadów i obserwacji.

Pobieranie próbek źródła, z których można wyciągnąć dane mają zostać zidentyfikowane. Ten proces jest zwykle opisany jako „pobieranie próbek”, bo tyle badania opiera się na wybraniu odpowiednich źródeł informacji do ilościowych badań. Najwcześniejsze badania przeprowadzono kompleksowo; pojawienie się metody pobierania próbek umożliwiło myśleć by wybrać dane z tylko pewnej części obszaru badanego. Badanie, które ma opisać cechy populacji jest zazwyczaj przeznaczone do tego, by być *przedstawicielem*, często odtwarzając cechy populacji w pomniejszeniu. Różne formy prawdopodobieństwa pobierania próbek – losowe próbki, limitowane i strukturalne próbki – mogą zostać wykorzystane do osiągnięcia tego celu. Szeroko zakrojone badania odbywają się często w ten sposób; reprezentatywne próbki są stosowane dla paneli obywateli, sondaże i ewaluacje skutków przepisów lub programów na dużą skalę. Istnieje wspólne niebezpieczeństwo tutaj: Jeżeli próba nie jest reprezentatywna, lub tendencyjna, wyniki również nie będą. Nie ma sensu liczenie odpowiedzi, jeśli nie wybrano próbki by go wspierać.

Nie wszystkie badania mają odzwierciedlać cechy populacji. Główne badanie w większości badań polityki daje wgląd w badane kwestie i studia polityki społecznej są często oparte na agencji, badawcze i intensywne. Wiele próbek w badaniach polityki -prawdopodobnie najbardziej – jest *celowych* zamiast przedstawicielem numerycznym; skupiają się na wąskiej grupie, jako sposób ilustrujący główne problemy, nie próbuje odtworzyć dystrybucji w pomniejszeniu. Przykłady celowych próbek obejmują:

➔ *Przykładowe przypadki* Osoby lub grupy mogą być wybrane, jako przykładowe przypadki. Przykładowe przypadki nie muszą być typowe; może być wartość w wyborze przykładów, gdzie widoczne są problemy, aby umieścić ważności klasyfikacji poza dyskusją. Badanie lekarzy może służyć, jako podstawa do dyskusji regulacji zawodowych lub próbkę osób, które były przedmiotem postępowania sądowego za długi, może być podstawą studium problemów z długami.

- ➔ *Skrajne przypadki* Ta sama zasada można być przedłużona dalej, niektóre badania opierają się na skrajnych przypadkach, ponieważ są one niezwykle odślanające. To może być właściwe spojrzenie na nadzwyczajne okoliczności, jak w przypadku śledztwa w sprawie wykorzystania dziecka, sprawach sądowych lub anomalii historycznych. Techniki „krytycznych zdarzeń” używają skarg i podziałów w procedurach by zidentyfikować kluczowe zagadnienia dostawy usług.²⁵²
- ➔ *Próbki utworzone z osób zainteresowanych udziałem* Ludzie zostali wybrani na podstawie zgłoszeń na ochotnika do działania, lub nawet do pracy-co oznacza, że może nie są jak inni, którzy nie poszli do przodu.²⁵³ W badaniach ilościowych, naukowiec ma twierdzić, że to nie zakłóca kwestii badania. W próbkach jakościowej nie koniecznie da się to zrobić – test dotyczy tego, czy obserwacje wskazują ważność dla zagadnień i procesów, a nie czy są one numerycznie reprezentowane. Podobne argumenty stosuje się do próbki „kuli śniegowej”, w których przypadki badanych są pobierane z sieci kontaktów; mogą one być jedynym skutecznym sposobem dotarcia do ludzi, którzy w przeciwnym razie są trudni do znalezienia.
- ➔ *Kluczowe grupy* Specjalne grupy przedstawicieli politycznych, policji, pracowników socjalnych, rencistów, są potencjalnie ważne i ciekawe na swój sposób. Jednak w ramach organizacji lub polityki sieciowej, ludzie w szczególnych rolach mogą być „kluczowi” w bardziej szczegółowy sposób; zajmują pozycje, które pozwalają im obu, podać szczegółowe informacje o ich działalności i oferuje wgląd w role innych. Jest to zwykle możliwe do identyfikacji podmiotów i ich relacji względem siebie, poprzez proces dochodzenia. Bryson sugeruje zaczynać z niewielką grupą osób na warsztatach i wykorzystuje je do określenia relacji i połączeń, w tym ocenę względnego udziału, moc i znaczenie.²⁵⁴ Ma to zaletę szybkości, ale to może również wprowadzać w błąd – odpowiedzi ludzi w grupie formalnej są ograniczone, a odzwierciedlają one formalne struktury a nie to, co faktycznie się dzieje. Relacje i interakcje są zazwyczaj wykonane przez okres czasu, jak sortowanie informacji z każdego podmiotu z innymi.
- ➔ *Badania interesariuszy* Zainteresowana strona – interesariusze może być postrzegani jak ktoś, kto odgrywa rolę związaną z badaniami, z pytaniami w nich zawartymi, jako „każdą grupę lub osobę, która może mieć wpływ lub ma wpływ na osiągnięcie celów organizacji”.²⁵⁵ Analizy stron zainteresowanych wzrosły wraz z dostrzeżeniem, że zachowania organizacyjne mogą być zrozumiane przez skupienie się na interakcji między kluczowymi podmiotami lub zasadami sieci.²⁵⁶ Ludzie, którzy wiedzą o danej instytucji są często osobami najbardziej zaangażowanymi w to, i nie jest możliwe, aby dowiedzieć się, jakie problemy są bez pytania tych ludzi. Konsultowanie stron zainteresowanych ma również wymiar polityczny: identyfikacja osób, mających udziały w kwestii jest sam często oświadczeniem politycznym. Proces omawiania kwestii z ludźmi służy do identyfikowania swoich interesów i sprawia, że umożliwia toby ich poglądy zostały wzięte pod uwagę. Zainteresowane strony badań zazwyczaj wzywają naukowców, nie tylko

²⁵² J Flanagan, 1954, The Critical Incident Technique, Psychological Bulletin 51, pp 327–357.

²⁵³ See e.g. A Rogers, D Pilgrim, R Lacey, 1993, Experiencing psychiatry, Basingstoke: Macmillan/MIND.

²⁵⁴ J Bryson, 2004, What to do when stakeholders matter, Public Management Review 6 (1) pp 21–53.

²⁵⁵ R Freeman, cited J Bryson, 2004, What to do when stakeholders matter, Public Management Review 6 (1) pp 21–53.

²⁵⁶ R Brughha, Z Varvasovszky, 2000, Stakeholder analysis, Health Policy and Planning 15 (3) 239–246.

w celu uzyskania odpowiednich informacji, ale do zaangażowania zainteresowanych stron w procesie.²⁵⁷ Mocne badania mają na celu dać głos ludziom w ramach procesu tworzenia polityki i metody, które są przyjęte muszą być zarówno włączanie i włączenie.

Wybór metody

Słabością, dolegliwością badań w polityce społecznej jest założenie, że istnieje jedno „prawo” sposobu badania – losowe badania kontrolne, który dominuje w służbie zdrowia, dedukcyjne eksperyment, które charakteryzują się podejściem psychologicznym, lub badania opinii publicznej, która jest używana do odkrycia tego, co ludzie myślą. Nie ma nic bardziej złego w tych metodach, ale czy są one właściwe to zależy od okoliczności, w których są one stosowane. Jeśli badacz polityki chce dowiedzieć się, co ludzie myślą, istnieją alternatywy do sondowania – na przykład, zakres metod interaktywnych i partycypacji w Światowym Banku *Głosy biednych*. Jeśli celem jest zbadanie zachowań ludzi, to można to zrobić poprzez obserwację, badania zapisów lub poprzez antropologiczne podejście, a także poprzez eksperymentowanie. Jednak ponieważ badania mogą odbywać się na tak wiele sposobów, często powstaje pytanie, czy sposób, w jaki został wybrany był odpowiedni. Niezależnie od metody, to musi być uzasadnione.

Do najczęstszych metod stosowanych w naukach społecznych należą prawdopodobnie:

- ➔ wyliczenia, spisy
- ➔ obserwacja i obserwacja uczestnicząca (obserwując rzeczy)
- ➔ wywiady (zadawanie pytań), i
- ➔ eksperymenty (badania rzeczy).

Zelditch sugeruje, że różnego rodzaju metody są odpowiednie dla różnych rodzajów problemów. Odnosi się tylko do pierwszych trzech zestawów metod, wyliczenia, obserwacji uczestników, wywiadów; klasyfikację przedstawiono w tabeli 7.1.²⁵⁸

Tabela 7.1: Wybór metod badań

	Metody		
Typy informacji	Wyliczenia	Obserwacja uczestnika	Wywiady
Rozkłady częstotliwości	Najlepszy – prototyp	Zazwyczaj niewystarczające i nieefektywne	Zazwyczaj niewystarczające; efektywne, jeśli odpowiednie
Incydenty, historie	Nieodpowiednie	Najlepszy – prototyp	Odpowiednie i skuteczne przy zachowaniu środków ostrożności
Zinstytucjonalizowane normy i statusy	Odpowiednie, ale nieskuteczne	Odpowiednie, ale nieefektywne; przydatne dla norm niezwerbalizowanych	Najlepsze – najbardziej efektywne

Tabela jest dyskusyjna: na przykład, instytucje mogą być także zbadane biorąc pod uwagę ich ewidencje, a ilościowe badanie wyników nie jest koniecznie nieefektywne. I wcześniej

²⁵⁷ J Bryson, 2004, What to do when stakeholders matter, *Public Management Review* 6 (1) pp 21–53.

²⁵⁸ M Zelditch, 1979, Some methodological issues in field studies, in J Bynner, K M Stribley (eds) *Social research: principles and procedures*, London: Longman.

określone zasady triangulacji; modą być požądane, aby wybrać nie jedną metodę, ale kilka. Ale zasadniczą kwestią tabeli jest, że metodę trzeba wybrać w zależności od rodzaju problemu i metody, które są dobre dla jednego celu nie muszą być bardzo dobre dla drugiego. Podstawowymi technikami ustalenia informacji z próbek celowych, takich jak interesariusze i kluczowi uczestnicy, są metody badań jakościowych – wywiady indywidualne, grupy fokusowe i zapytania wysyłane pocztą. Próbkę są zaznaczone do celu, jak dowiedzieć się, jakie są relacje, pytania zadawane powinny być zgodne z tym celem. Chyba, że próbki zostały wybrane z reprezentatywnością matematyczną w umyśle, nie ma sensu stawiać pytania, które ustalą proporcje lub stałe odpowiedzi. Pytania zainteresowanych stron i kluczowych podmiotów ogólnie powinny być rozpoznawcze, dając respondentom szansę, aby zidentyfikowali problemy, które mają znaczenie. „Otwarte pytania” są pytaniami, na które nie można odpowiedzieć jednym, stałym „tak”, „nie” lub „trzy lata temu”. „Zamknięte” pytania są pytaniami, na które można tak odpowiedzieć. Pytania zamknięte nie są często używane w tym kontekście; ogólnie rzecz biorąc pytania powinny być otwarte.

Indywidualne wywiady są chyba najczęściej stosowane. Wywiad jest celową konwersacją. Jest to „rozmowa”, ponieważ istnieją dwie strony: osoba przesłuchiwana, zazwyczaj w celu znalezienia informacji, oraz osoba, która robi wywiad, która zadaje pytania i próbuje kierować rozmowę do istotnych punktów. Możliwe jest przeprowadzenie wywiadu z uprzednio ustawionymi pytaniami. To się nazywa „zorganizowana rozmowa”; jej celem jest umieścić podobne punkty dla szeregu osób, tak, by odpowiedzi mogły zostać zyskane w postaci, która może być bezpośrednio porównywana. Wywiad zorganizowany, ustrukturyzowany jest powszechnie stosowany w specjalistycznych badaniach, takich jak badania rynku i opinii wyborczych, gdzie zestaw odpowiedzi umożliwia oszacowanie wyników. To jest czasem pomocne dla analizy polityki, ale nie jest typowe dla procesu, i nie jest to centralna umiejętność. Co stosowane jest znacznie częściej to wywiad w głębi. Nazywany jest czasami „niestrukturalną rozmową”, choć nie powinien. Wywiady nie mogą być niestrukturalne, gdyż muszą mieć cel; zazwyczaj oznacza to, że istnieje program, lista tematów, które mają być objęte lub jakiś sposób wyboru i kształtowania materiału, który obejmuje wywiad. Wywiady w głębi płynnie łatwo. „Pół-strukturalne” wywiady są procesem w połowie: ankieterzy mają zestaw programu, niektóre motywy i kilka pytań wstępnych, ale są wolni by zbadać kwestie w głębi, gdy są one podniesione. To jest prawdopodobnie najczęściej używane techniki dla zespołu analityków, gdyż zapewniają, że różni ludzie pytają o te same rzeczy, pozostawiając analitykom swobodę dopytania się o więcej szczegółów, gdy pojawiają się nowe problemy. Grupy fokusowe umożliwiają określenie wspólnych perspektyw i punktów spornych. Są one szybkim i skutecznym sposobem uzyskania materiału od kilku osób na raz. W praktyce, mogą być trudne do nagrania – smartphone może nagrać wywiad jeden na jeden, ale nagrywanie dźwięku grupy jest trudne w nawet z najlepszym lub dobrym profesjonalnym sprzęciem. Naukowiec odwiedzający organizację lub grupy społeczeństwa rzadko ma możliwość wybrania pokoju lub by kontrolować hałas w tle podczas rozmowy i szczerze mówiąc staromodne notatki działają w takim przypadku znacznie lepiej. Wadą wywiadów grupowych w zasadzie jest to, że ludzie czują się trochę ciśnienie, aby ich odpowiedzi były zgodne ze sobą, co się dzieje, zwłaszcza wtedy, gdy kilka osób w grupie ma wyższy status niż inni. Aby uniknąć takiej sytuacji, możliwe jest dać indywidualnym uczestnikom najpierw kwestionariusz. Dla większych grup, takich jak publiczne

spotkania używane dla stron zainteresowanych i użytkowników stron konsultacji, istnieje wiele technik, w tym rozbijanie grypy na mniejsze grupy i posiadanie kogoś, kto będzie rejestrować na tablicy typu *flip chart* lub za pomocą kolorowych karteczek samoprzylepnych notatki tak, że ludzie mogą zgłaszać uwagi do poszczególnych zagadnień.

Należy też wspomnieć pocztowe i internetowe zapytania. Powszechnie wykorzystywane są w pracy polityki, na przykład w uzyskaniu informacji od zainteresowanych stron i konsultacji społecznych, i stoi to w uderzającym kontraście z większością badań nauk społecznych. Problemem dla socjologów jest to, że zapytania pocztowe nie są stosowane do obszernego, ilościowego badania, gdzie oferują słabą i niereprezentatywną reakcję – ilościowy kwestionariusz, wysłanie maili do losowo wybranych osób i liczenie odpowiedzi do pytań zamkniętych, jest prawdopodobnie jest bezwartościowe. Ten komentarz nie jest konieczne odpowiedni do jakości pracy, jednak i w każdym przypadku istnieją lepsze sposoby stawiania pytań. Problemy, które mają zastosowanie do reprezentatywnych próbek prawie nie mają znaczenia w pracy z ograniczonym zakresem kluczowych podmiotów lub grup zainteresowanych stron, zwłaszcza przedstawicielami organizacyjnymi. Jeśli chcemy dowiedzieć się, na przykład jaki rodzaj problemu mają grupy pacjentów z lokalnych szpitali, lub jak spółdzielnie mieszkaniowe radzą sobie z zarządzaniem pustych właściwości, pisanie do nich pocztą lub za pomocą poczty e-mail ma doskonały sens. Aby uzyskać najszerszy zasięg, należy utrzymać długość kwerendy do praktycznych minimum, za pomocą otwartych pytań i koncentrując się na naszkicowaniu informacji, która jest najprawdopodobniej dostępna. Główne ograniczenia takich pytań to fakt, że nie dają tych samych możliwości w wywiadzie do zbadania kwestii, które są niejasne lub które wymagają dalszego rozwoju. W przypadku dużej liczby potencjalnych zainteresowanych, jednak, mogą być bardzo skutecznym sposobem gromadzenia informacji, dając ludziom możliwość zidentyfikowania problemów i otworzenia dla ludzi furty do udziału.

Analiza danych

To co pokażą dane rzadko jest jasne i oczywiste; „fakty” nie są same w sobie zrozumiałe, ale nabywają znaczenia w procesie interpretacji, który należy rozumieć teoretycznie. Przetwarzanie danych nie jest ciekawe samo w sobie, ale jest ważne, aby zidentyfikować go, jako część procesu badawczego w celu uniknięcia problemów, które powstają, gdy rozpoczyna się proces – jak należy- do zmiany charakterystyki oryginalnych danych poprzez selekcję, przesiewanie i interpretację. Drobiazgowo sprawozdanie metody zazwyczaj w pewnym momencie odnosi się do tego procesu.

Dane jakościowe organizowane są zwykle w procesie selekcji i organizacji tematów. Metoda jest czasami określana jako „otwarte kodowanie”, „otwarte” bo nie ma tam (lub nie powinno być) stałych kategorii. Dane z badań rozpoznawczych są przesiewane przez trzydzieści sekund, sortowane i klasyfikowane w sposób elastyczny. Podstawa klasyfikacji może zostać wyciągnięta z teoretycznych zasad opartych na wiedzy nauk społecznych, lub, jak to się dzieje w „ugruntowanej teorii”, mogą być rozwijane z procesem porównania i kontrastowania materiału i sortowanie go na kategorie. Albo podejście wychodzi od korzeni, jest procesem wyjaśniającym – podobny do tego rodzaju podejścia wymaganego od osób czytających i piszących materiały tekstowe.

Istnieje więcej konwencji dotyczących organizacji i prezentacji danych ilościowych. Sprawdziliśmy kilka pułapek, biorąc pod uwagę problemy wskaźników w rozdziale 6. Statystyka opisowa składa się z podsumowania liczb w szczególnych kategoriach; zazwyczaj są one przedstawione w wykresie lub tabeli. Istnieje kilka typowych problemów – na przykład konwersja liczb z małych próbek na procenty i przekazywanie ich, jako coś czym nie są. Kardynalnym błędem jest prezentacja danych o próbkę, które zostały wybrane celowo – na przykład, dyskusja z zainteresowanymi stronami lub wybrana grupa użytkowników usług – jak gdyby byli numerycznymi przedstawicielami. To ważne, aby nie traktować tego rodzaju danych tak, jakby to były liczby, które mają znaczenie, a nie charakter poglądów. Poprawność odpowiedzi zależy od doświadczenia respondentów i procesu potwierdzenia, a nie od ilości. Statystyki analityczne (rodzaj nauczany na kursach, statystyki²⁵⁹) są używane do identyfikacji związków w danych. Takie podejście dotyczy głównie prawdopodobieństwa, lub szansy, że coś się dzieje. Najbardziej oczywistym problemem z tym związanym jest założenie, że stowarzyszenia są narażone na dowód bezpośredniego związku, nawet jeśli relacja może pojawić się przez przypadek. Korelacje są często mylące – wiele stowarzyszeń, które wydają się pokazać połączenie statystyczne znikają, gdy są one przedmiotem dalszego dochodzenia.²⁵⁹ Istnieje niebezpieczeństwo umożliwienia komputerom, aby uciekły z analizą. Typowe problemy to:

- ➔ uogólnianie wyników, gdy dane pochodzą z próbek, które nie obsługują uogólnień
- ➔ używanie parametrycznych statystyk, które zakładają normalne rozdzielenie nietypowych danych
- ➔ traktowanie zmiennych ze wspólnego źródła, tak, jakby były one wszystkie niezależne (np. dane z kilku krajów, zbyt często wykonywane w porównawczej polityce społecznej)
- ➔ naruszenie (lub po prostu ignorowanie) założenia wymaganego w statystycznej analizie – jako praktyczna zasada, im bardziej wyrafinowana metoda, tym bardziej wrażliwa jest na te założenia, i
- ➔ wyszukiwanie danych, lub „połów”, w zbiorach danych.

Jeśli chcemy prawidłowo zidentyfikować powiązania między różnymi czynnikami, musimy mieć dobre stałe wyjaśnienie tego, co się dzieje. Zarządzanie matematyką jest wtórne do zrozumienia relacji.

ZAGADNIENIA ETYCZNE W BADANIACH

Wiele projektów badawczych posiada etyczne wymiary i rozważania kwestii etycznych jest standardową częścią projektu badawczego. Ogólnie rzecz biorąc rodzaje etycznych rozważań, które są zawarte w opublikowanych pracach są podzielone na cztery rodzaje:

- ➔ *Wpływ badań*, w tym:
 - potencjalne implikacje badań dla uczestników
 - potencjalne implikacje badań dla nieuczestniczących, i
 - zastosowanie do badań, które mogą być wprowadzone.

²⁵⁹ See J Ioannidis, 2005, Why most published research findings are false, PLOS Medicine 2 (8) e124 doi: 10.1371, obtained at www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0020124

- ➔ *Traktowanie uczestników*, reprezentowanych na przykład w:
 - świadomej zgodzie
 - poufności i anonimowości, i
 - w szczególnej uwadze kierowanej bezbronnych respondentów.
- ➔ *Badaczom zagadnienia dyscyplinarnego nakazano ochronę stanu ich dyscypliny próbując:*
 - utrzymać wysoką jakość
 - nakreślając wymagane kompetencje
 - działać odpowiedzialnie wobec innych w swojej dziedzinie, i
 - popierać ich dyscyplinę.
- ➔ *Zasady dotyczące badania relacji*. Należą do nich:
 - obowiązki badacza odnośnie organu zlecającego badania
 - obowiązki instytucji przyjmującej
 - zobowiązania wobec kolegów naukowców, i
 - uczciwości w kontaktach z uczestnikami i zainteresowanymi stronami.

Kody te oferują wytyczne, nie zasady. Żadna z zasad, do których się powszechnie odnosi (jak zgody lub poufności) nie jest stosowana powszechnie w każdym przypadku. Polityka społeczna często pociąga za sobą pracę w obu domenach prywatnych i publicznych; ludzie mają w pewnych okolicznościach prawo do prywatności (np. informacje o życiu prywatnym), ale w innych nie (ich działanie w służbach publicznych). Zasady takie jak „zgoda” i „poufność” są w znacznie mniejszym stopniu istotne w domenie publicznej. Istnieje jednak kilka zasad, które można by uznać za szczególnie ważne dla badań polityki społecznej, i nie są one odpowiednio rozważane w konwencjonalnych wskazówkach dla socjologów.²⁶⁰ Pewne zasady zastosują się w ogóle warunkach do wszelkiego rodzaju usług publicznych. Najbardziej podstawową zasadą etyki badań naukowych jest „dobroczynności”-pytanie kto korzysta, i kto jest poszkodowanych przez badania. Każda osoba powinna być respektowana; ludzie powinny być traktowani jako cel sam w sobie, a nie środek; ich prawa powinny być respektowane w największym możliwym stopniu; i praca naukowca polityki nie powinna dopuścić się do procedur, które są obraźliwe, poniżające lub szkodliwe dla dobra ludzi. Naukowcy powinni rozważyć konsekwencje swoich działań, w tym

- ➔ implikacje dla polityki,
- ➔ zgodność z innymi kodeksami moralnymi (jak równość, sprzeciw wobec rasizmu czy szacunek dla ludzkości), i
- ➔ zaangażowanie na rzecz szerszego społeczeństwa.

Inną ważną zasadą jest odpowiedzialność publiczna. Badanie polityki społecznej ma funkcję krytyczną. Publiczna kontrola jest niezbędna dla demokracji by działała a odpowiedzialność publiczna sama jest zasadą etyczną. W demokracji, jeśli ludzie funkcjonują w roli publicznej, są poddawani publicznej kontroli i krytyce w tej roli, czy im się to podoba czy nie.

²⁶⁰ P Spicker, 2007, The ethics of policy research, Evidence & Policy 3 (1) pp 99–118.

Ramka 7.2: Skandal versus badania

Powszechnie uznaje się, że badania polityki społecznej prawie nigdy nie mają wpływu na skandal. Badania można ignorować, oddalać lub zdyskwalifikować ich istnienie. Socjologowie mieli mnóstwo praktyki w odrzucaniu badań; nie ma chyba żadnych badań, które nie mogły zostać skrytykowane na podstawach metodycznych. Natomiast skandal zmusza strony polityków i decydentów; stawia ich w pozycji gdy muszą odpowiedzieć, nawet, jeśli działanie jest nieskuteczne lub niewłaściwie. Zestawienie badań ze skandalem może być przesadzone. Badanie jest niczym więcej niż odkryciem rzeczy, a skandal może być niezwykle skutecznym sposobem dowiedzenia się szczegółów procesu. Śledztwa dotyczące wykorzystywania dzieci są ogólnie oparte na szczegółowych badaniach każdego aspektu procesu, przeglądzie doświadczeń wszystkich głównych uczestników.²⁶¹ Również szokujące szczegóły przypadków zdrowia psychicznego odgrywają istotną rolę w rozwoju polityki – najwyraźniej w przyspieszeniu przepływu osób z instytucji do społeczeństwa. Zasada „techniki krytycznego zdarzenia” w badaniach²⁶² jest zasadniczo równoważna z procesem dochodzenia do problemu skandali; koncentrowanie się na punktach w procesie, gdy coś pójdzie nie tak, to świetnym sposobem identyfikacji jest proces i to, gdzie znajdują się jego słabości.

Przeciwnie, badania mogą być sposobem, w którym przykre fakty są wyciągane na światło dzienne. Wykorzystywanie dzieci było „odkryte” przez radiologów w 1940 i 50s-co wydaje się dziwnym stwierdzeniem, bo zaniedbania i okrucieństwo było przedmiotem przepisów długo przed tym. Jednak wielu specjalistom było trudno przypisywać, że rodzice systematycznie mogą wykorzystywać własne dzieci, a problemy były powszechnie przypisywane innym przyczynom, jak defekty kości. Przedstawienia dowodów o złamaniach w formacie odpowiednio „naukowym” było kluczowe by przekonać lekarzy do poważnego podjęcia kwestii, jakim był opis problemu jako „zespół” w 1960 roku.²⁶³ Problemy takie, jak zaniedbanie w instytucji lub nadużywanie leków do kontroli dzieci biorące istniały w literaturze badawczej dużo wcześniej, zanim stały się one przedmiotem uwagi mediów.²⁶⁴ Badanie polityki społecznej często ma na celu mieć wpływ, a wiele badań w tej dziedzinie jest ułożone i przedstawione tak, aby uzyskać maksymalną uwagę. Raporty badań zazwyczaj pochodzą obecnie z informacji prasowej, podsumowania głównych punktów i tekstów w internecie.²⁶⁵

Socjolog Gary Marx raz się porywał się do obrony badań „prania brudów”. Pranie brudów to „tropienie i publiczne ujawnienie uchybień ze strony znanych osób i odkrycie skandali i obciążających dowodów.” Badanie prania brudów, wskazuje Marks,

²⁶¹ C Hallett, 1989, Child abuse inquiries and public policy, in O Stevenson (ed) Child abuse, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

²⁶² J Flanagan. 1954, The critical incident technique, Psychological Bulletin 51, pp 327–357.

²⁶³ S Pfohl, 2003, The ‘discovery’ of child abuse, in P Conrad, V Leiter (eds) Health and health care as social problems, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield

²⁶⁴ M D A Freeman, 1983, The rights and wrongs of children, London: Pinter.

²⁶⁵ Joseph Rowntree Foundation, 2007, www.jrf.org.uk/

wykorzystuje narzędzia nauk społecznych do dokumentowania niezamierzonych (lub oficjalnie niepotwierzonego) skutków działania społecznego, nierówności, ubóstwa, rasizmu, wyzysku, oportunistów, zaniedbania, negowania godności, hipokryzji, niespójności, manipulacji, zmarnowanych zasobów i dyslokacji organizacji” założonych celów na rzecz samodzielnego utrwalania.²⁶⁶

To badanie jest tak zapalczywe, jak akt politycznego zaangażowania.

Nawet jeśli zyskuje uwagę, najbardziej zapalczywe badanie nie jest koniecznie najlepsze. Dobre badania naukowe, w jego właściwej naturze, wydaje się być dwuznaczne; patrzy na różne strony argumentu i dochodzi do uzasadnionego wniosku, (często zdarzają się takie stwierdzenia jak „potrzebne są dalsze badania”). Badanie, które robi szum, jest często najbardziej rewelacyjnie prezentowanym – lub skandalicznym. Jest to prawdopodobnie jeden z powodów dlaczego te wytwory nauk społecznych, które wpływa na politykę często opierają się na uproszczeniach i fragmentaryczności, wycinkowości.

KRYTYKA METOD BADAWCZYCH

Większość badań obejmuje analizy metodologiczne, w których naukowcy próbują radzić sobie z zarzutami. Wiele z nich w sposób bardzo płytki koncentruje się na drobnych problemach – na przykład, ile razy badacz przychodził, gdy nie było ludzi, lub jak długo trwały wywiady. Czasami te uwagi ważne-jeśli one nie zostały wykonane należycie, mogą one wzbudzać wątpliwości co do wyników – ale nie są one zazwyczaj najważniejszym zagadnieniem. Wadliwa część badań nadal może wskazywać na rzeczywiste problemy, podczas gdy metodologia może przynieść wyniki, które są podatne na krytykę teoretyczną, błędnej interpretację i polityczne negocjacje.

Aby krytykować badania empiryczne, musi zostać postawiony szereg pytań.

1. Po co to jest to badanie? Cel badania może mieć wpływ na postrzeganie naukowca i podejmowane metody.
2. Jakie założenia zostały wykonane? Innymi słowy, jakie są założenia rozważań? Jak zostały określone warunki?
3. Czy jest to proces, który został ustalony zgodnie z problemem?
4. Czy to badanie jest ważne? Czy jest badane to, co to miało być badane?
5. Czy wnioski naukowca są wykonane zgodnie z wynikami?

DO DYSKUSJI

Czy jest to uzasadnione, aby badać problemy społeczne takie, jak bezdomność lub choroba psychiczna lub problemy osobiste, jak smutek i cierpienie, bez orientacji na to, że robi się coś w kierunku ich rozwiązania?

ROZDZIAŁ 8.

DOWODY I POLITYKA

Stosowanie dowodów empirycznych

Ewaluacja

Metody ewaluacji

Analizowanie polityki i usług

Podjęcia do ewaluacji

STOSOWANIE DOWODÓW EMPIRYCZNYCH

Polityka społeczna jest zorientowana na problem i mimo, że termin jest traktowany z obawą przez niektórych socjologów, analiza polityki społecznej często jest „pozytywistyczna”, przynajmniej w metodach, które stosuje. Pisałem wcześniej o „prawdziwych ludziach” i „praktycznych problemach”. Nasuwa to kilka istotnych założeń; oznacza to, że istnieją warunki, które mogą być określane empirycznie, które nie leżą po prostu „w perspektywie poznawczej obserwatora”. Pozytywizm to prąd myślowy, według którego naukowcy mają do czynienia z rzeczywistością zewnętrzną, a pozytywistyczne metody to te, które próbują zidentyfikować prawdziwe „fakty”. Jednym z banałów badań społecznych jest to, że najlepszym sposobem spojrzenia na temat jest „triangulacja” – czyli, spojrzenie na problem na kilka sposobów na raz poprzez równoczesne zastosowanie kilku metod, co miałoby gwarantować, że postępowanie badawcze nie jest wynikiem jakiegoś kaprysu i jest bardziej prawdopodobne, że odzwierciedlają one to, co rzeczywiście się dzieje. Pozytywizm był przedmiotem miazdzącej krytyki, w szczególności w socjologii, ponieważ kamufluje różne ludzkie wartości i oceny ukryte w rozumieniu słowa „rzeczywistość”.²⁶⁷ Argumenty o „rzeczywistości społecznej” teraz są bardziej prawdopodobne w realizacji pod kątem „krytycznego realizmu”, który przyjmuje, że struktury społeczne i znaczenia są ważnymi częściami sposób, w jaki tworzą się relacje społeczne, ale który twierdzi jednak, że to, co badamy, jest prawdziwym zestawem zagadnień. Społeczna „rzeczywistość” jest złożona, ponieważ duża jej część zależy od społeczeństwa, której jest częścią; ale duża część polityki społecznej, jeśli nie większość, zaczyna akceptować społeczeństwo na własnych warunkach i stara się zidentyfikować wzorce i relacje w ramach ograniczeń tego społeczeństwa.²⁶⁸

Dowód empiryczny jest ważny dla polityki społecznej, ale nie może sam ustanowić polityki i priorytetów. Materiał empiryczny musi być interpretowany; problemy muszą być uznane, jako ważne, dowody muszą być postrzegane, jako wskazujące pewne wyniki, „fakty” muszą być konstruowane w sposób, który je łączy z zasadami możliwej polityki odpowiedzi. W polityce społecznej istnieje możliwości wykorzystania zasobów teoretycznej wiedzy z różnych dziedzin i można nadać jakiś

²⁶⁷ See A Chalmers, 1999, *What is this thing called science?*, Cambridge: Hackett.

²⁶⁸ D Byrne, 2011, *Applying social science*, Bristol: Policy Press, chs 1–2.

kształt zabranej masie materiału empirycznego (lub „faktu”), który jest dostępny, a następnie określić kierunek, dalszych poszukiwań. Często można znaleźć konkurencyjne, współzawodniczące interpretacje tych samych dowodów. Boaz i Pawson krytycznie spojrzeli na pięć systematycznych przeglądów dowodów na ten sam temat w administracji społecznej (doradztwo); wszystkie przeglądy doszły do różnych wniosków na temat tego, co dowody mówią.²⁶⁹ Przełożenie dowodów do polityki nie jest proste; interpretacja i ocena są nieuniknione.

Konstrukcji, która jest umieszczana na dowodzie jest trudna do rozpoznania, gdy problemy wydają się „oczywiste”; jeśli dzieci są poobijane przez rodziców, ludzie żyją na ulicy, lub jest masowe bezrobocie, jaka „konstrukcja” jest wprowadzana na materiał? Niektóre odniesienia do historii polityki społecznej mogą być tutaj pomocne, bo w każdym z tych przypadków nie było po prostu zaprzeczenia tych problemów, ale szereg poglądów politycznych, dotyczących tego, jakie były problemy, co one oznaczały i jakiego rodzaju odpowiedź może być właściwa. Fakty są postrzegane z poszczególnych perspektyw; ukształtowana mądrość jednego pokolenia staje się nieporozumieniem dla kolejnego. W dziedzinie takiej, jak polityka społeczna, teoria jest bez znaczenia bez jakiegoś odniesienia do problemów empirycznych; ale równie, empiryczne kwestie nabywają znaczenie dla nas, tylko dlatego, że jesteśmy w stanie odnieść je do pewnego rodzaju teoretycznego zrozumienia.

Ramka 8.1: Upowszechnienie wynikające z doświadczenia

Chociaż polityka badań jest zazwyczaj określona dla konkretnych okoliczności, czasem istnieje możliwość, że wyniki jednego z badań mogą być uogólnione do innych. Pytania typu „co działa?” zakładają, że ogólne zasady mogą być tłumaczone z konkretnymi przykładami w innych kontekstach. Istnieją trzy główne podejścia do uogólnienia. Jedeno jest odkrywcze i empiryczne; związek, który znajduje się w jednym kontekście może również utrzymać się w innych. „Teoria ugruntowana” rozpoczyna się od sortowania danych, generowania teorii interaktywnie i kontynuacji do momentu, aż wszystkie dane są podzielone na kategorie. Drugie podejście zaczyna się od teorii – typ idealny, hipotezy, być może model – i próbuje zbadać, jak ściśle rzeczywistość jest zbliżona do teorii. Przykłady są dyskusyjne: czy frustracja prowadzi do agresji, czy bezrobocie prowadzi do zbrodni, czy liberalne wartości doprowadzą do obniżenia wydatków publicznych lub wyższe korzyści prowadzą ludzi do niepracowania. Trzecie podejście to „realizm”. Przypadek Pawson i Tilley „realistycznej ewaluacji” opiera się na idei, że usługi mają wpływ, że efekt może i powinien być wyjaśniony, i że istnieje gdzieś „mechanizm” lub związek przyczynowy, który może wyjaśnić, co się dzieje.²⁷⁰ Na przykład, jeśli teoria unikania „rozbitych szyb” jest poprawna, przestępczość ogólnie może być zmniejszona przez zapewnienie, że małe problemy zostaną natychmiast usunięte. Kiedy wszyscy sobie uświadomią sobie, że społeczeństwo dba, ten argument działa, będą one w mniejszym stopniu skłonne powodować problemy w małych lub dużych rzeczach. Jeśli to generalnie prawda, użycie tego samego podejścia w innych okolicznościach powinno również działać. Jednak założenia dotyczące mechanizmów mogą być mylące (patrz pole 1.2). Mechanizmy są złożone; często zdarza się, że są kłopotliwe dla decydentów, a analitycy polityki, myślą się co do połączeń;

²⁶⁹ A Boaz, R Pawson, 2005, The perilous road from evidence to policy, *Journal of Social Policy* 34 (2) pp 175–94.

²⁷⁰ R Pawson, N Tilley, 1997, *Realistic evaluation*, London: Sage, esp. ch

i w każdym przypadku, wyjaśniając kwestie pod kątem przyczyn nie zawsze oferują przydatne recepty dla polityki.

Arystoteles opisuje alternatywne formy wiedzy: *episteme*, nauka lub wiedza uogólniona; *techne*, lub wiedza zastosowana; i *phronesis*, lub praktyczna mądrość. Polityka społeczna mocno zależy od *phronesis* – nakazów wyciągniętych nie z ogólnej zasady, ale z doświadczenia. Przykładami mogą być twierdzenia, że

- ➔ Selektywna polityka społeczna charakterystycznie nie osiąga odsetka osób, które są zamierzała osiągnąć.²⁷¹
- ➔ Ludzie nie mają roszczeń do świadczeń, do których są uprawnieni, ze względu na negatywny stosunek do usług i kosztów roszczeń.²⁷²
- ➔ Istnieje „odwrotne prawo opieki” w służbie zdrowia, co oznacza, że, podczas gdy ludzie z niższych klas społecznych są w największej potrzebie, również są oni najmniej prawdopodobni do otrzymania usług.²⁷³
- ➔ Ludzie, których priorytet jest oparty na tym, jak długo czekali na usługi, są w lepszym stanie dokonywać wyboru, niż ci, których priorytety są oparte na potrzebie.²⁷⁴

Żadna z tych instrukcji jest samooczywista, lub uniwersalnie prawdziwa lub nawet prawdziwie „wyjaśniająca”. *Phronesis* rozwija zasady empirycznie, ustawiając je przeciwko dowodom empirycznym i nie wymaga to traktowania podstawowych mechanizmów jako efektywne.

Problem z *phronesis* jest taki, że może być trudno odróżnić uogólnienia dobre od złych. Debaty polityczne są często pod wpływem cyklicznych mitów – że kara działa, jako odstraszcza, że ubodzy są uwięzieni w cyklu niedostatku, że złożoność świadczeń zniechęca do pracy – które najwyżej są słabo wspierane przez selektywne dowody i często są utrzymywane pomimo wszystkich przeciwnych dowodów. Głos doświadczenia nie jest zawsze głosem mądrości.

EWALUACJA

Polityka społeczna jest ewaluowana głównie przez lustrowanie dowodów, aby móc podjąć jakiś osąd o nich. Pierwszą rzeczą, którą trzeba zrobić, aby ocenić politykę, jest ustalenie pewnego rodzaju kryterium, według którego może być oceniana. Rodzaje kryteriów, które są stosowane najczęściej, są bezpośrednio: czy polityka spełnia potrzeby? Czy dostarcza innych korzyści? Czy jest warta tyle, ile kosztuje? Jak często bywa, jest weryfikowana odnośnie kwestii, które nie są tak proste, jak wydają się być. To nie zawsze jasne, co jest oceniane, lub jakie normy są stosowane. I zastosowane kryteria nie są zawsze jawne: ekonomiczne i polityczne ograniczenia są często traktowane jako pewnik.

²⁷¹ R M Titmuss, 1968, *Commitment to welfare*, London: Allen and Unwin.

²⁷² P Craig, 1991, *Costs and benefits*, *Journal of Social Policy* 20 (4) pp 537–565.

²⁷³ J Tudor Hart, 1971, *The inverse care law*, in G Smith, D Dorling, M Shaw (eds) 2001, *Poverty, inequality and health in Britain 1800–2000*, Bristol: Policy Press.

²⁷⁴ D Clapham, K Kintrea, 1986, *Rationing, choice and constraint*, *Journal of Social Policy* 15 (1) pp 51–68.

Ocena jest powszechnie zakwalifikowana w dwie główne klasy, sumatywną i formatywną. *Sumatywna* ocena to ocena całej polityki lub procesu, skupiającego się na wpływie polityki. Większość polityki może być traktowana w sensie serii kategorii – cele, metody, implementacja i wyniki. Ewaluacja sumatywna opisuje każdą z późniejszych kategorii aby zobaczyć, czy prowadzenie polityki jest zgodne z celami. Wpływ polityki jest najczęściej oceniany na podstawie pytań czy polityka zrobiła to, do czego co została stworzona. Ale sumatywne oceny mogą również wziąć pod uwagę niezamierzone skutki, jak również osiągnięcie celów. *Formatywna* ocena jest przeprowadzana na etapach pośrednich w cyklu polityki. Formatywne oceny mogą mieć miejsce, aby zobaczyć, czy przestrzegane są wytyczne, aby zobaczyć, czy agencja jest gotowa, aby rozpocząć pracę, aby zobaczyć, czy agencja jest właściwie zarządzana, lub aby sprawdzić, czy zostały spełnione warunki umowy. Zazwyczaj jest to przeznaczone dla peryferyjnych projektów i organizacji, aby zobaczyć, czy finansowanie powinno zostać zatwierdzone lub kontynuowane. Są chwile, kiedy realizacja sama w sobie jest wynikiem, który ma znaczenie – w służbie zdrowia, w której jest formą ochrony socjalnej, dla ludzi może znaczyć więcej, że są traktowani uprzejmie, natychmiast i odpowiedzialnie niż to, że są leczeni.²⁷⁵ Problemy te, zgodnie z prawem, są przedmiotem analizy w na swoich własnych prawach. Jednak wiele analiz polityki nie dotyczy wyników. Odbывают się w momencie, kiedy polityka lub projekt rozpoczynają się, zaczyna angażować się w problemy, i ma wydać pewne wstępne osądy o tym, czy proces działa. Jest to również konieczne, aby mieć pewne kryteria, według których realizacja procesów może być oceniana *jako procesy*, zamiast odnosić się do bardziej oczywistego pytania, czy działają. Czasami jest to nazywane „ewaluacją procesu”. Termin oznacza skupienie się na procesie, a nie polityce lub wynikach: skupienie jest nieuniknione, w przypadku, gdy ani polityka ani wyniki nie podlegają lustracji. Rozróżnienie między ewaluacją formatywną i sumatywną jest techniczne, związane z etapem, w którym odbywa się ocena. Bate i Robert omawiają rozróżnienie trochę głębiej. Ludzie, którzy myślą, że pracują nad „sumatywną” ewaluacją, autorzy sugerują, mogą być bardziej skłonni na koniec procesu by wierzyć, że dostarczają one końcowej, autorytatywnej odpowiedzi, a ci, którzy myślą, że pracują „formatywnie” mogą być bardziej skłonni, by zobaczyć to w ramach interaktywnej pracy w toku.²⁷⁶ Model tworzenia racjonalnej polityki prowadzi s powrotem od ewaluacji tworzenia i rozwoju polityki. W tym sensie, prawie wszystkie ewaluacje są „formatywne”. W przeważającej części ewaluacja rozpoczyna się poglądem na temat tego, czym usługi powinny się zajmować i jak powinny być wykonywane. Dotyczy to większości ocen, ale nie stosuje się do wszystkich: bywa, że określenie celów jest mylące. Często zakłada się, że działania policji ograniczają się do łapania przestępców, ale tak naprawdę chodzi o bezpieczeństwo publiczne; praca społeczna odnosi się do ochrony dzieci, a w rzeczywistości znacznie częściej chodzi o wspieranie rodzin; mieszkania pod opieką początkowo zostały utworzone w celu wsparcia w sytuacjach kryzysowych, ale dowody, które pojawiły się, wyjaśniły, że świadczenie codziennego wsparcie było bardziej przydatne. Scriven sugeruje, że istnieje również przypadek analizy „wolnej od celów”²⁷⁷, aby przyjrzeć się czym polityka faktycznie się zajmuje, bez uprzednich założeń. Polityka może być uznana za uzasadnioną, jeśli ma on korzystny wpływ, nawet jeśli skutki nie są tymi skutkami,

²⁷⁵ M Calnan, e Ferlie, 2003, Analysing process in healthcare, Policy & Politics 31 (2) pp 185–93.

²⁷⁶ P Bate, G Robert, 2003, Where next for policy evaluation? Policy & Politics 31 (2) pp 249–262.

²⁷⁷ M Scriven, 1991, Evaluation thesaurus, London: Sage.

które polityka wcześniej miała osiągnąć. Rozróżnienie między ewaluacją opartą na celu i tą wolną od celów, jaka jest gromadzona w Magenta Book, przewodniku rządu brytyjskiego do ewaluacji.²⁷⁸ Jednak, ich zrozumienie ewaluacji wolnej od celów jest inne niż to Scriven'a: dla nich, ewaluacja wolna od celów jest taką, która wygląda na zamierzone jak i niezamierzone konsekwencje. Takie podejście nie jest naprawdę „wolne od celów”; nadal bierze pod uwagę cele polityki, a także inne materiały, które jest dodatkowymi dla tych celów.

METODY EWALUACJI

Kluczowym pytaniem stojącym za wieloma ocenami polityki jest, czy polityka lub agencja zapewnia to, co powinna zapewniać. Badanie ewaluacyjne jest badaniem, które odbywa się w celu oceny wartości programu lub działania. Istnieje wiele specjalistycznych tekstów na ten temat, ale o techniki stosowane w ocenie nie są szczególnie specjalistyczne; głównym problemem po prostu informacja, czym zajmuje się polityka, i czy to robi różnicę. Najprostszy rodzaj odpowiedzi opiera się na wynikach polityki, ale dość rzadko ustala się co działa – częściej ustala się co nie działa. Jeśli wyniki są zadowalające, to trudno powiedzieć z pewnością, czy świadczenia są produkowane przez politykę, lub innych warunki socjalnych. Na przykład, trudno powiedzieć, czy sukces w zmniejszeniu przestępczości, odciążenie bezrobocia lub utrzymanie rodzin może być wynikiem tego, co polityka ma zrobić, gdy czynniki te są silnie uzależnione od środowiska zewnętrznego. Natomiast, jeśli wyniki są niezadowolające, to jest to zwykle wystarczająco dobry powód, aby stwierdzić, że polityka nie działała. Jest możliwe, że osąd jest błędny, ale w świecie, gdzie szczegółowe badanie jest kosztowne, czasochłonne i trudne, dowody, że rzeczy są gorsze, lub nawet nie lepsze, sugeruje się, by wypróbować czegoś innego.

Wskaźniki skuteczności i „czarna skrzynka” Najprostsze badanie skuteczności odbywa się biorąc pod uwagę wskaźniki dotyczące tego, czego aktywności dokonały i porównując te wskaźniki z celami. Dostępne dane są zazwyczaj klasyfikowane pod względem nakładów, produktów oraz wyników. Te terminy były wyjaśnione w rozdziale 11. Podejmowanie decyzji, czy polityka działała powinna w teorii opierać się głównie na rezultacie zamiast wkładzie lub produktach. Jednak może być trudne odróżnić wkład, produkty i rezultaty wyraźnie w praktyce i to jest dość typowe dla oceny by ślizgać się wstecz i do przodu między różnymi testami.

Skupienie się na wynikach jest czasami określane jako „black box” (czarne skrzynie), noszące nazwę od pracy psychologa B F Skinner'a.²⁷⁹ Skinner twierdził, że najlepszym sposobem, aby zrozumieć ludzi jest patrzeć na to, co wchodzi i co wychodzi, a ignorować wszystkie skomplikowane rzeczy, które dzieją się w głowach ludzi. Zasugerował, że traktujemy mechanizm, jak „czarną skrzynkę” – czarną, bo ukryte jest to, co się dzieje w środku (magicy stosowali czarne płachty by powodować znikanie przedmiotów). Wszystko co trzeba zrobić to patrzeć na to co wchodzi – wkłady – i co wychodzi – produkt lub wyniki. Podstęp polega na ignorowaniu reszty, dotyczącej tematu procesu. W ten sam sposób można spojrzeć na zachowanie niektórych organizacji, jak policji lub szkoły, bez niepokoju dotyczącego procedur, kultury lub wdrożenia. Badania

²⁷⁸ Cabinet Office, 2003, *The Magenta Book: Guidance notes for policy analysis and evaluation*, www.policyhub.gov.uk/evaluating_policy/magenta_book/chapter1.asp

²⁷⁹ B Skinner, 1971, *Beyond freedom and dignity*, London: Peregrine Books, 1988.

dyskryminacji, na przykład, czasami dotyczyły tylko pokazania, że problem istnieje. Jeśli wyniki pokazują, że ludzie są mniej uprzywilejowani, to jest to przedmiotem zainteresowania. Może potrzeba jest więcej szczegółowych analiz, wyjaśniających proces, według którego dochodzi do niekorzystnych sytuacji, lecz w pierwszej kolejności rezultat, który jest wystarczający do ustalenia, że problem istnieje, i że coś powinno się z tym zrobić.

Idea czarnej skrzynki jest traktowana z pogardą przez niektórych socjologów – jak jeden z recenzentów z *analizy polityki dla praktyki* wyraźnie określił – ponieważ trudno im uwierzyć, że jakakolwiek technika może być aż tak surowa i nadal być uzasadniona lub przydatna. Pomysł jest niezgodny z intuicją – czyli, nie ma wyraźnego sensu. Prosi nas, aby zignorować wszystko, co wiemy na temat procesu, kiedy każdy akademicki instynkt powinien krzyczeć, że proces ma znaczenie, i że nie jest możliwe, aby dojść do przemyślanego osądu, pomijając to, co się dzieje. Przykład może pomóc w wyjaśnieniu. Załóżmy, na przykład, że chcemy ustalić, czy Uniwersytet nie stawia uczniów z niższych klas społecznych w niekorzystnej sytuacji w procesie rekrutacji. Można sobie wyobrazić powody i procesy, przez które może się to zdarzyć, ale nie musimy spekulować lub hipotezy. Co możemy zrobić, zamiast tego, to patrzeć na to, co faktycznie się dzieje. Możemy spojrzeć na liczby i zakres wnioskodawców, patrzymy na ich wyniki i przyglądamy się komu przyznano świadczenia, komu nie. Nie musimy przeprowadzać wywiadu z wnioskodawcą lub osobami odpowiedzialnymi za przydzielenie, lub obserwować proces, aby ustalić, że istnieje problem. Chcielibyśmy robić te rzeczy, gdy wiemy, że problem istniał, jeśli chcemy wypracować, dlaczego i jak to się dzieje; ale pierwszym krokiem jest dowiedzenie się, czy to się dzieje, czy nie. To proste pytanie, i udzielona będzie prosta odpowiedź.

Wskaźniki analizy porównawczej i wydajności Wskaźniki wydajności są używane do badania postępu i aby osiągnąć określone cele lub normy. Punkt odniesienia jest standardem, służącym do sprawdzania wydajności agencji wobec idealnego stanu; standardy w stosunku do innych agencji; lub standardy w tej samej agencji na przestrzeni czasu. Tematy pokrywają się, ponieważ wskaźniki są zwykle wprowadzone z kilkoma standardami w umyśle, i ponieważ punkty odniesienia zwykle są wyrażone w postaci wskaźników wydajności, osiągu celów lub kamieni milowych. W niektórych przypadkach zastosowany standard może być praktycznie nieosiągalny -jak aspiracja, że każde dziecko w wieku 11 lat powinno osiągnąć pewne standardy edukacyjne w testach – ale punkt odniesienia mogą być nadal używane do oceny wydajność agencji i wydajność w stosunku do innych.

Rząd Wielkiej Brytanii miał żywe zainteresowanie w analizie porównawczej w późnych latach 90-tych, ale mimo okazjonalnych przeblysków entuzjazmu, wydawało się to słabnąć. Istniały niejasności w idei – na przykład, czy opiera się to na zewnętrznych normach lub samoocenie, jak daleko porównywalnie mogą być używane i jakie czynniki mogą być racjonalnie porównywane. Bowerman i Ball twierdzą, że oczekiwania rządu odnośnie wyników analizy porównawczej opierały się na pewnym nieporozumieniu; władze lokalne w Wielkiej Brytanii stosowały punkty odniesienia od początku lat 80-tych, a pomysł, że popieranie tego podejścia po prawie dwudziestu latach praktyki może doprowadzić do radykalnej poprawy standardów, zawsze był iluzją.²⁸⁰

²⁸⁰ M Bowerman, A Ball, 2000, Great expectations: benchmarking for best value, *Public Money and Management* 20 (2) pp 21–6.

Chociaż punkty odniesienia mogą odwoływać się do jakiegokolwiek części procesu tworzenia polityki – wkładu, procesu, produktów lub wyników – są coraz częściej używane do badania procesów i produktów, a nie wyników. Problem z korzystaniem z nich dla wyników (np. zmniejszenie przestępczości) polega na tym, że wyniki mogą zależeć od wielu czynników zewnętrznych; mogą one mieć większy wpływ, gdy występują w ramach kontroli agencji, która jest porównywana. Jednak środki oparte na wynikach są stosowane w próbie zapłacenia agencjom według rezultatów; problem tutaj, wspólnie ze wskaźnikiem wydajności ogólnie, polega na tym, że stwarza bodźce dla „grania” systemem, manipulowania zarobkami i dostosowania działalności do wymogów wskaźników, a nie do najlepszych praktyk.²⁸¹

Modelowanie Jedną ze słabości prostych ocen wyników trudność w stwierdzeniu, jaką różnicę mogła sprawić polityka. Rzeczy mogą się polepszyć lepsze, ale możemy powiedzieć, że stało się za sprawą polityki? Może nie wiele się zmieniło, ale czy nie mogło być gorzej? Ewaluacje mają sprawdzić, czy coś działało. W zasadzie, jeśli działała polityka, robiło to różnice. Powinno być co najmniej kilka wartości dodanych – coś powinno mieć miejsce, co inaczej miejsca by nie miało. W celu opracowania, czy to prawda, pomocne może być stwierdzenie, co by się stało. Modele są zazwyczaj prorocze w sensie duplikowania procesu przyczynowego, lub o tyle, że przedstawiają warunki, które produkują przewidywalne efekty. Byrne komentuje, iż są one przydatne,

jeśli są one rozmieszczone z jasnym poczuciem ich ograniczeń. Są one gorzej niż bezużyteczne, czyli są rzeczywiście negatywne w skutkach, jeśli przypuszcza się, że są one właściwym „naukowym” rachunkiem złożonej rzeczywistości społecznej, która powinna być podstawą działań społecznych i/lub ogólnym podejściem sprawowania rządów wobec polityki i praktyki.²⁸²

Standardowe techniki wypracowania tego, co mogło by się zdarzyć, lub co można oczekiwać, że się wydarzy, były omówione wcześniej w sekcji o prognozowaniu. Zależą one od prognoz, zmiany parametrów i modelowania. W zasadzie możnaby powiedzieć, co by się stało gdyby nie zrobiono nic, co powinno się zdarzyć, jeśli plan jest realizowany, a nawet powiedzieć, co może się zdarzyć przy podejściu alternatywnym. (Ostatnie podejście jest czasami określane jako „kontrafakcyjne”.) Jest to stosunkowo niespotykane, jednak, że ewaluacja silnie zależy od tego rodzaju obliczeń, z trzech powodów. Pierwszym powodem jest to, że w większości dziedzin, ani dostępne modele przyczynowe, ani dostępne podstawowe informacje ilościowe, są wystarczająco dobre, aby wykonać pracę tego rodzaju. Model Ministerstwa Finansów umożliwia rządowi podjęcie niektórych analizy tego rodzaju dla polityki gospodarczej Wielkiej Brytanii; nie ma odpowiednika dla polityki społecznej.

Drugim powodem jest to, że większość zasad polityki społecznej oraz lokalnej jest stosowanych na zbyt małą skalę by mieć istotny wpływ. Istnieje zbyt wiele czynników. Statystycy wyjaśniają, że jest zbyt wiele „szumu” i zagłusza to wszelkie poczucie ewentualnego wpływu. Trzeci powód, który jest prawdopodobnie decydującym, jest to, że szczegółowe

²⁸¹ G Bevan, C Hood, 2006, What's measured is what matters: targets and gaming in the english public health care system, *Public Administration* 84 (3) 517–538.

²⁸² D Byrne, 2011, *Applying social science*, Bristol: Policy Press, p 154.

modelowanie nie jest w rzeczywistości konieczne. Istnieją sposoby rozszyfrowania wpływu usług bez zagłębiania się w szczegóły na temat przyczyn i próby identyfikacji wszystkich czynników.

Action research Badanie w działaniu znajduje zastosowanie głównie w kształtowaniu polityki. Naukowcy zarówno badają procesy jak i podejmują odnośnie ich decyzje. Wykracza to poza badanie, odbywające się w profesjonalnej oprawie, która jest formą obserwacji uczestników – ideą badania w działaniu (*Action research*) jest to, że badania i praktyka są częścią tego samego procesu. Podstawowym modelem jest ten, na którym się stale eksperymentuje; naukowcy wypróbowali szerokie spektrum metod, zobaczyli, co działa a co nie i spróbowali wybrać możliwe podejścia. Pionierskimi przykładami w Wielkiej Brytanii były Projekty Rozwoju Społeczeństwa²⁸³ i obszary priorytetu edukacyjnego.²⁸⁴ Istnieje tam kilka zalet. Jedną jest to, że naukowcy są w stanie wypróbować kilka podejść. Są w stanie poprawić błędy tak, jak się pojawiają. W porównaniu z formalną ewaluacją, jak losowe próby kontrolne, jeśli polityka nie działa, naukowcy nie są zobowiązani prowadzić badań niezależnie. Główny problem z nurtem *Action research* polega na generacji zobowiązania w stosunku do polityki. Jeśli polityka nie działa, praktykanci i naukowcy zostaną zapytani, dlaczego w zamian nie wypróbowali czegoś innego. Z biegiem czasu grzęzną w procesie, który ich zdaniem jest najlepszą rzeczą, jaką mogą robić. Nikt nie chce mieć poczucia, że zmarnował trzy lata swojego życia. Zarówno pracownicy, jak i naukowcy stają się stronnicy, i może być im trudno przyjąć inny punkt widzenia.

Próby kontrolne Próby porównują wyniki w różnych sytuacjach, zatem różnice między środowiskami można odróżnić od wpływu polityki. Jedną z opcji, losowa próba kontrolna, działa poprzez przypisanie niektórych przedmiotów grupie badanej a innych grupie kontrolnej nie badanej. Podejście jest najczęściej stosowane w medycynie do badania nowych leków.²⁸⁵ Ponieważ niektórym ludziom jest lepiej, tylko dlatego, że myślą, że są leczeni, osobom w grupach kontrolnych podane są powszechnie „placebo”- leków bez działania – a ich postęp jest monitorowany w stosunku do innych. Istnieją związane z tym potencjalne problemy etyczne, ponieważ efekt wstrzymania leczenia może mieć bardzo niepożądane skutki dla pacjenta. Powszechnie unika się tego, oferując zróżnicowane leczenie i badając różnice wyników.

W medycynie badania kontrolne są ogólnie postrzegane, jako „złoty standard” – w tym kontekście, iż są najlepszym sposobem, by wykonywać różne rzeczy (choć wskazana jest ostrożność, ponieważ w ekonomii pojęcie oznacza coś zupełnie innego). W polityce społecznej często jest trudno prowadzić eksperymenty z ludzi w ten sposób, ale nie jest to niemożliwe; dobrze znane przykłady pionierskiej, z czasów, gdy inwestowano w większe zaufanie w potencjał nauki społecznej, obejmują eksperymenty badające korzyści wychowania przedszkolnego (*Headstart* w USA), lub eksperyment w New Jersey utrzymania dochodów, który usiłował (dość wątpliwie) określić wpływ podstawowego systemu dochodu na zachowania ludzi, a w szczególności na zachęte do pracy.²⁸⁶ Znacznie bardziej powszechne w polityce

²⁸³ R Lees, G Smith, 1975, *Action research in community development*, London: Routledge and Kegan Paul.

²⁸⁴ A Halsey, 1971, *Educational priority*, London: HMSO.

²⁸⁵ A L Cochrane, 1989, *Effectiveness and efficiency*, London: British Medical Journal/Nuffield.

²⁸⁶ J Pechman, M Timpane, 1975, *Work incentives and income guarantees*, New York: Brookings.

społecznej jest podejście, w którym ludzie są porównywani, gdy podlegają różnym regułom reżimów, zazwyczaj w wyniku lokalizowanego projektu.²⁸⁷

Jest to nietypowe dla formalnej ewaluacji projektów, która ma być rozstrzygająca. Rozpatrywane problemy są wieloaspektowe i nawet w przypadku, gdy związki przyczynowe są dość powszechnie akceptowane, wyniki są poddawane ponownej interpretacji. Z tego powodu, budowa teorii jest centrum dla zrozumienia skutków, a także dla przekonania, że niektóre typy efektów są tworzone przez politykę, podczas gdy inne nie są. British Medical Journal kiedyś, jako demonstrację niebezpieczeństw, opublikował wyniki losowej próby kontrolnej, pokazując, że moc modlitwy wpłynęła na poprawę wyników pacjentów w przeszłości, którzy byli już chorzy i odzyskali zdrowie, pomimo faktu, że ich uleczenie miało miejsce parę lat przed eksperymentem²⁸⁸. Nauka z tego płynąca nie jest o tym, że modlitwy *wsteczne działają*; jest o tym, że losowe badania kontrolne mogą przynieść losowe wyniki. Pawson i Tilley wyrazili bardziej fundamentalną, potencjalnie niszczycielską krytykę na temat badań kontrolnych. Po pierwsze, jest to w naturze badań społecznych, że ludzie mają tendencję do innych zachowań, gdy są badani, konfiguracja wielu eksperymentów i projektów pilotażowych sprawia, że trudno mieć pewność, iż to, co jest testowane jest stosowaną metodą, a nie relacjami między ludźmi, którzy są zaangażowani. Po drugie, badania kontrolne są zaprojektowane tak, by zneutralizować wpływ środowiska społecznego. Ogólne doświadczenie wielu takich badań w kryminologii wskazuje na to, że eksperymenty wstępne lub pilotażowe działają bardzo dobrze, ale następnie dochodzi do niepowodzenia, gdy są one stosowane w innych okolicznościach. Różnica polega często na warunkach socjalnych, w których są one stosowane – i warunki są takie, jakie metodologia ma na celu wykluczyć. Twierdzą, że: „... co musi zostać zrozumiane jest tym, co będzie dane społeczności, ci ułatwi skuteczność programu! I to jest dokładnie to, co jest wypisywane.”²⁸⁹

Perspektywy użytkownika Użytkownicy usług sektora publicznego często są członkami społeczeństwa, otrzymując usługi na bazie indywidualnej – społeczeństwo, przecież, jest tym, dla kogo usługi sektora publicznego są przeznaczone. Niektóre usługi socjalne służą bezpośrednio społeczności -zabezpieczenie społeczne, działania opieki społecznej lub służba zdrowia. Niektóre, jak usługi regeneracji i rozwoju społeczności, skierowane są grup lub na obszary zamiast do indywidualnych odbiorców. Istnieje wiele różnych rodzajów usług publicznych a niektóre usługi publiczne mogą również obsługiwać lokalne przedsiębiorstwa (np. poprzez gospodarczy rozwój lub zarządzanie centrum miasta), we współpracy z fachowymi konsumentami (np. budowniczymi, spółkami komunalnymi i transportowymi) lub dostarczać usługi innym jednostkom sektora publicznego.

To obejmuje szeroki zakres działalności, ale istnieją trzy ogólne punkty. Pierwszym z nich mówi, że użytkownicy usług są głównymi partnerami. Obchodzą ich zasady działalności, według których się postępuje, warunki, na których usługi są świadczone i sposób, w jaki usługę się wykonuje. Pokrywa się to z poprzednimi rozważaniami nad zaangażowanie użytkownika – istnieje rosnące uznanie, iż ewaluacja może być stosowana, jako środek uprawniający

²⁸⁷ C Weiss, J Birckmayer 2006, Social experimentation in public policy, in M Moran, M Rein, R Goodin (eds) The Oxford handbook of public policy, Oxford: OUP

²⁸⁸ L Leibovici, 2001, effects of remote, retroactive intercessory prayer on outcomes with patients with bloodstream infection, British Medical Journal, 323 1450–1.

²⁸⁹ R Pawson, N Tilley, 1997, Realistic evaluation, London: Sage, p 52.

użytkowników.²⁹⁰ Jako partnerzy, użytkownicy oferują istotną przeciwwagę dla poglądów administratorów. Proces analizy polityki wydaje się mieć uprzedzenie do administratorów; dostarczają oni podstawowych informacji, są tymi, którzy pchają reformy polityki do przodu, są głównymi ludźmi, z którymi analitycy polityki wchodzi w relację. Ale usługi nie istnieją dla korzyści administratorów, a ich poglądy muszą być zrównoważone wobec innych zainteresowanych stron.

Drugim punktem mówi o tym że użytkownicy wykazują szczególną troskę o świadczenie usług i odrębne postrzeganie procesu. Odniosłem się w rozdziale 11 do obawy Scriven'a, że koncentrując się na wyznaczonych celach polityki niejawnie można zastąpić obawy użytkowników.²⁹¹ Istnieje tutaj potencjalne niebezpieczeństwo, ale nie musi być prawdziwe; użytkownicy chcą by usługi działały i często wyrażają obawy odnośnie celu usługi. Satysfakcja użytkowników lub niezadowolenie z usług, ich spojrzenie na jakość i wydajność, oraz ich doświadczenie z dostawą są częścią standardowej oceny wyników.

Zdolność użytkowników do komentowania zależy od tego, jak bezpośrednio są zaangażowani w usługę. Sue Balloch i jej koledzy sugerują, że trudno przekonać użytkowników do udziału w ewaluacjach, jeśli oceniane zasady nie zaangażowały użytkowników przed ewaluacją.²⁹² Jest to tylko pół prawdy – użytkownicy mogą nadal doceniać możliwość przedstawienia uwag, jak to zrobili w analizie przypadku, która wypływa. Wiele usług publicznych bierze ilościowe ankiety satysfakcji użytkownika, jako podstawowy wskaźniki wydajności. Istnieją potencjalne problemy z tymi ankietami pod kątem badania. Ludzie, którzy są proszeni przez agencję o wyrażenie swoich poglądów nie reagują neutralnie: istnieje niejawne uprzedzenie sprzyjające agencji zadającej pytanie. W ujęciu ilościowym, kwestionariusze opinii są przede wszystkim przydatne do produkcji szeregu wskaźników, więc agencje wiedzą czy wypadły lepiej lub gorzej w miarę upływu czasu. W ujęciu jakościowym, są one znacznie bardziej wartościowe; dają one alternatywne spojrzenie i perspektywy odnośnie tego, co jest zrobione, a jak inaczej mogło być.

Trzeci punkt, który wynika z drugiego, mówi, że niektórzy użytkownicy mogą być w stanie zaoferować wgląd w szczególny sposób działania służb. Skargi użytkowników są ważnym źródłem informacji, oraz dokładna analiza krytycznych zdarzeń sprawia, że możliwe jest określenie, co poszło nie tak i jak to poprawić. Uwagi, zażalenia i problemy można użyć by umieścić razem wskaźniki, ale o wiele więcej cenne jest szczegółowe, intensywne, jakościowe badanie, które może pomóc wskazać problemy w realizacji usługi.

Ramka 8.2: Perspektywy użytkownika opieki psychiatrycznej

Ewaluacje często zależą od zestawienia opinii zainteresowanych stron oraz tych, którzy odgrywają jakąś rolę i tych, których dotyczy usługa. Użytkownicy mają szczególny wgląd i punkt widzenia, które mogą być używane w połączeniu z innym dowodem by zawiadomić badanie funkcjonowania usługi. Poniższe cytaty pochodzą z badania jakościowego lokalnego zarządu zdrowotnego, przeprowadzonego

²⁹⁰ I Hall, D Hall, 2004, *Evaluation and social research*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp 51–2.

²⁹¹ M Scriven, 1991, *Evaluation thesaurus*, 4th edition, p.37

²⁹² S Balloch, A Penn, H Charnley, 2005, *Reflections on an evaluation of partnerships to cope with winter pressures*, in D Taylor, S Balloch (eds) *The politics of evaluation*, Bristol: Policy Press, p 170.

z pięćdziesięcioma ankietowanymi.²⁹³ Z pacjentami przeprowadzono otwarty wywiad, na bazie wykazu pół-strukturalnych pytań, dający im możliwość określenia kwestii istotnych dla nich. Dla niektórych, ważne były kwestie związane z ich osobistym doświadczeniem z chorobą psychiczną; dla innych głównym problemem była odpowiedź służby zdrowia. Często było to postrzegane jako przymus,

„Powiedziano mi, że jeśli tu nie przyjdę, nie wyjdę do domu.... Ja wziąłem to do siebie, że oni by mnie pokroili..”

„Straciłem moją wolność, będąc w szpitalu...Byłem na lekach..”

Jednak dwa komentarze, były szczególnie częste. Jeden wskazywał na to, że pacjent wie naprawdę mało o swoim leczeniu.

„Nie wiem, co jest dostępne w służbie zdrowia....Jedyny sposób, żeby się dowiedzieć się, jak sądzę, jest poprosić lekarza, który jest bardzo zajęty i czeka, aby zobaczyć następnego pacjenta..”

„Nikt nie powiedział mi, jak mogę się dowiedzieć, lub gdzie się udać. Jestem całkowicie zdezorientowany, ponieważ znajduje się po raz pierwszy w takiej sytuacji, więc nie wiem..”

Innym komentarzem było to, że nikt miał czasu, aby porozmawiać z pacjentami. Medyczna uwaga była rzadkie i nękanani pracownicy nie mieli czasu, aby usiąść i omówić problemy. Wspólnym doświadczeniem z pobytu w szpitalu była nuda: „Po prostu siedzę i wegetuje a rzeczy mają się coraz gorzej w szpitalu.”

Pacjentom oddziałów psychiatrycznych często odmówiono głosu. W dawnych czasach, stawało się tak, ponieważ choroby psychiczne były traktowane, jako forma niezdolności do pracy, która obalała, wszystko, co mówili pacjenci. Jest to złe rozumienie natury choroby psychicznej. Rogers i inny twierdzą:

Nasze podejście zaczyna się z przesłanką, że poglądy użytkowników służb zdrowia psychicznego są ważne w ich własnych racjach. Nie zakładamy, że te poglądy są ostateczną wersją rzeczywistości lub „prawdy”, ale są one uzasadnioną wersją rzeczywistości, lub prawdy, której specjaliści i twórcy polityki nie powinno już dużej omijać lub odrzucać.²⁹⁴

Obecnie, niezrozumienia dotyczące poufności i etyki badań stały się główną przeszkodą do podjęcia pracy związanej z opieką psychiatryczną. Nacisk na prywatność, etyczną kontrolę i domniemanie wobec badań z bezbronniymi ludźmi, utrudniły

²⁹³ P Spicker, I Anderson, R Freeman, R McGilp, 1995, User perspectives on psychiatric services: a report of a qualitative survey, Journal of the Association for Quality in Healthcare, 3 (2) pp 66–73.

²⁹⁴ A Rogers, D Pilgrim, R Lacey, 1993, Experiencing psychiatry: users' views of services, Basingstoke: Macmillan p 13.

naukowcom uzyskanie dostępu do pacjentów placówek psychiatrycznych. Istnieje ryzyko, że wywiady może być uciążliwe i niepokojące, a naukowcy muszą być delikatni uwzględniając możliwości. Lecz niektórzy ludzie widzą możliwości, jako bezpośredni kanał komunikacji z usługą:

„Po prostu mieć nadzieję, że poprzez mówienie do siebie i mówienie o tym, co się stało, kiedy pierwszy raz dostałem się do szpitala, mam tylko nadzieję, że mogą położyć temu kres...”

Dawanie ludziom głosu nie jest oprawieniem do narzucania norm etycznych; to jest to etyczny nakaz.

ANALIZOWANIE POLITYKI I USŁUG

Dyskusja na temat polityki, zarys struktur i podejścia różnych usług publicznych, wskazuje na szereg kwestii, które analiza polityki prawdopodobnie będzie musiała rozważyć. Analizy zależą od identyfikacji celów, metod, wdrażania i wyników. Istnieją różne sposoby analizy polityki społecznej i administracji w praktyce. Michael Scriven oferuje „wykaz kontrolny kluczowych ewaluacji”, z piętnastoma głównymi punktami:

- kontekst
- opisy i definicje
- konsumenci
- zasoby
- wartości
- proces
- wyniki
- koszty
- porównania
- możliwość uogólnienia (tj. czy istnieją lekcje dla innych)
- ogólna wymowa
- zalecenia i wyjaśnienia
- odpowiedzialność i uzasadnienie
- raport i wsparcie (tj. kontynuacja pracy z agencjami), i
- meta-ewaluacja (czyli, ewaluacja ewaluacji).²⁹⁵

Są to przydatne terminy, ale lista jest trudna w zastosowaniu. Kolejność nie jest jasna a z długą listą punktów, trudno wiedzieć, jaką wagę dołączyć do poszczególnych elementów lub, jak problemy odnoszą się do siebie wzajemnie. Niektóre kwestie (np. możliwość uogólnienia) są mniej istotne do zarządzania analizy praktycznej administracji, niż w przypadku innych obszarów. Inne, które są istotne dla praktyki, jak rozważanie, co może pójść źle, prawie nie są rozważane.

²⁹⁵ M Scriven, 2000, Key evaluation checklist, at www.wmich.edu/evalctr/checklists/kec.htm

Rodzaje pytań, które zostają postawione w analizie polityki są streszczone w tabeli 8.1. Te pytania nie są jedynymi, które mogą zostać zadane, lub które powinny być zadane, i prawdopodobnie w niektórych kontekstach pominięte niektóre, które są nieodpowiednie. Może to być stosowane, jako lista kontrolna, ale pełni ważniejszą funkcję niż to – jest to również sposób konstruowania informacji. Pytania odzwierciedlają wzorzec myślenia – rodzaj problemów, które praktycy polityki społecznej potrzebują w praktyce tytułować, i rodzaj problemów, które należy wziąć pod uwagę.

PODEJŚCIA DO EWALUACJI

Literatura dotycząca ewaluacji została scharakteryzowana na dwa główne podejścia. Z jednej strony istniała metodologia zdominowana przez analizy ilościowe, naukowe, nienormatywne. Z drugiej strony istnieje podejście jakościowe, naturalistyczne, opisowe.²⁹⁶ Zakres ewaluacji Banku Światowego, która jest dostępna w Internecie, jest modelem typu pierwszego.²⁹⁷ Ma dwie niepokojące wady. Pierwsza, że jest bardzo trudna do zrozumienia dla osób, które nie są szkolone w zakresie technik. Istnieją powracające problemy w użyciu zaawansowanych technik matematycznych w naukach społecznych. W przypadku, gdy użytkownicy w sposób jasny rozumieją założenia stojące za modelem, charakter relacji jest identyfikowany i sposoby, jakie zmiany w relacjach lub w parametrach mogą wpływać na wyniki są zgłaszane, zarówno wyniki, jak i zasady oparte na nich mogą być przeinaczone.

Drugi błąd, który jest prawdopodobnie bardziej istotny, jest taki, że te techniki polegają na jakości danych, które wchodzi w ich skład. Im bardziej zaawansowana jest technika, tym bardziej jest podatna na niewystarczające dane. Rada Banku Światowego jest skierowana do krajów słabiej rozwiniętych – kraje, które mają mniej osób zaangażowanych w formalną działalność gospodarczą, i które wydają się być słabe. To prawie tautologia, aby stwierdzić, że mają one tendencję do posiadania mniej rozwiniętych systemów gromadzenia informacji i przetwarzania statystycznego. Jakość informacji potrzebnych do podejmowania tego rodzaju pracy, przerasta wszystko z mojego doświadczenia w Wielkiej Brytanii i Europie i mam bardzo sceptyczny pogląd odnośnie idei, że kraje rozwijające się są dużo lepiej wyposażone by dostarczyć informacje, niż kraje rozwinięte. Istnieją również zastrzeżenia co do przyjęcia tego podejścia w sposób bardziej ogólny. Ocena jest czynnością względną; jej postać zależy od agencji, w której to się robi i od kryteriów, które są stosowane. Pod kątem technik specjalnych ewaluacji, te, które mają zostać zastosowane, to te, które wydają się być najbardziej odpowiednie w kontekście. Nie ma tu ani jednego modelu najlepszych praktyk do naśladowania. Procedury muszą być przystosowane do problemów, do których są stosowane. Istnieją pewne problemy, które wymagają badania ilościowego, podobnie, jak są pewne wymagające jakościowego. Ale dyskusje narady i doświadczeń użytkownika wskazuje inny problem ogólny – nie dotyczący stylu oceny, ale podstawy, na której ewaluacja jest realizowana. Ewaluacja bazująca na partycypowaniu i demokracji wydaje się różnić od specjalistycznej oceny ekspertów, czy są one ilościowe lub jakościowe.

²⁹⁶ M Patton, 1997, *Utilization-focused evaluation*, pp 290–299.

²⁹⁷ J Baker, 2000, *Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners*, New York: World Bank, available at <http://siteresources.worldbank.org/INTISPM/Resources/handbook.pdf>

19.1 tabela: Analizy polityki w praktyce

Kluczowy etap	Pytania orientacyjne do rozważenia...	... podczas przeglądu kwestii w świetle:
Zamiary i cele	Co polityka, usługi lub agencja powinna robić? Będziemy w stanie powiedzieć, czy udało im się osiągnąć swoje cele?	Proces polityki Strategiczne cele
Ocena sytuacji	Co się dzieje? Co to jest dowodem? Co strony zainteresowane i kluczowe podmioty mają do powiedzenia? Co prawdopodobnie zdarzy się w przyszłości?	Zamiary i wartości
Metody	Co zostało zrobione i w jaki sposób? Jakie są opcje Jakie są ograniczenia? Jakie są tam zasoby? Czy metody są zgodne z celami? Co się stanie, jeśli nic nie zostanie zrobione? Co może pójść źle?	Zamiary i wartości Ocena sytuacji
Skuteczności, wydajności i sprawiedliwość	Jakie są koszty? Jakie są korzyści? Czy metody są opłacalne? W jaki sposób koszty obniżane a korzyści zwiększane? Kto zyskuje, a kto traci?	Zamiary i wartości Metody
Realizacji	Czy jest sposób, w którym rzeczy są robione odpowiednio do zadania? Czy proces spełnia kryteria i normy w tej dziedzinie? Co dzieje się źle? Co jeszcze może pójść źle?	Zamiary i wartości Ocena sytuacji Metody skuteczności, wydajności i sprawiedliwość
Ewaluacja	Jaki wpływ ma polityka? Co myślą dotknięci? Czy polityka spełniła kryteria ustanowione w celu osiągnięcia zamiarów?	Zamiary i wartości Ocena sytuacji Metody skuteczności, wydajności i sprawiedliwość Proces realizacji

Ocena jest również działalnością polityczną. Jeśli ewaluacja jest częścią procesu partycypacji, lub jest częścią struktury odpowiedzialności demokratycznej, oceniający musi pracować w ramach politycznych. Ograniczenia polityczne i problemy pojawiają się nawet w ściśle określonej pozycji pracy specjalisty dla poszczególnych agencji. Jeśli oceniający jest kimś z poza agencji – co jest typowe dla wielu analiz polityki – ewaluacja może mieć tylko wpływ, jeśli jest to przyjęte i przeprowadzone przez kogoś w agencji. Wyniki są gorąco oczekiwane i odczuwalne przez pracowników pracy na ziemi. Częścią zadania z zakresu ewaluacji jest angażowanie ludzi w rozważanie, aby znaleźć ludzi, którzy są skłonni kontynuować poprawki. Ewaluacja wymaga dyskusji, mediacji i reakcji na okoliczności, w jakich znajdują się ludzie. Taylor i Balloch napisali, że ocena „wymaga modułu, który opanuje nie tylko ilościowe i jakościowe badania procesów, ale także, który rozwinie polityczną bystrość wykwalifikowanego negocjatora i wrażliwość doświadczonych doradców”.²⁹⁸

DO DYSKUSJI

Kto powinien decydować o kryteriach, według których usługi mają być oceniane?

ROZDZIAŁ 9.

POLITYKA SPOŁECZNA W PRAKTYCE

Zastosowanie polityki społecznej
Umiejętności w polityce społecznej
Polityka społeczna jako profesjonalna rola
Polityki społecznej jako usługa publiczna
Polityka społeczna jako działania etyczne

ZASTOSOWANIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Wszelkie odpowiednie rozumienie polityki społecznej musi być w stanie zidentyfikować następstwa polityki w praktyce. Istnieją trzy główne obszary stosowanej polityki: tworzenie polityki, administracja publiczna i analiza polityki.

- ➔ *Tworzenie polityki* Powstawanie i rozwój polityki zależy od wiedzy w określonej tematyce i pomysłów dotyczących opcji i rozwiązań. Badania w tym zakresie koncentrują się na tym, czym zasady polityki są, co robią i jak inaczej mogą być wykonywane. Ponieważ odbywa się to często podczas próby doprowadzenia do zmian w polityce lub obrony konkretnego podejścia, jest to czasami określane jako „obrona polityki”.²⁹⁹
- ➔ *Administracja publiczna* przede wszystkim zajmuje się procesem zarządzania polityką, wdrażania i zarządzania organizacjami. Umiejętności obejmują zarządzanie projektami, zarządzanie zasobami i pracę z ludźmi.
- ➔ *Analiza polityki* Dotyczy testowania polityki – ustalenia i oceny co się dzieje, monitorowania realizacji; ewaluacji; lub dowiedzenia się, czy polityka spełnia taką rolę, jaką miała spełniać.

Polityka społeczna mocno opiera się na szeregu dyscyplin akademickich. Nie może sobie rościć praw do charakterystycznego poglądu na świat lub specjalnych metod i podejść. Jest ona definiowana przez co to bada, nie przez to jak się tym zajmuje. Rodzaj prac, które nakreślałem, nie wyróżniają polityki społecznej, jako dyscypliny w sensie wyraźnego ustalenia analizy polityki społecznej między innymi rodzajami badań akademickich, ale jest to charakterystyczne. Istnieją cztery powtarzające się cechy:

1. Praca jest *orientowana na problem*. Badania i oceny odbywają się w pewnym celu, niezależnie od ich zainteresowań naukowych.
2. Ogólne podejście do analizy wydaje się być *pragmatyczne*. Biorąc pod uwagę, że istnieją różne problemy i kwestie, zadaniem analityków polityki społecznej jest znalezienie materiału, który może skutecznie służyć rodzajowi prac, które mają zamiar wykonać.

²⁹⁹ M Hill, 2005, The public policy process, Pearson/Longman.

- Często, jak przy stosowaniu wskaźników, oznacza to stopień kompromisu; takie kompromisy są niezbędną częścią podejścia do tematu.
3. Praca jest *wielodyscyplinarna*. Jest możliwe, by ograniczyć się do jednego rodzaju podejścia, ale nie zawsze jest to zgodne z pragmatycznym stosunkiem do pracy w temacie. Eklektyczne podejście polityki społecznej może być postrzegane, jako cnota, ponieważ tego rodzaju umiejętności w dziedzinach praktycznych wymagają tego rodzaju zakresu i zdolności adaptacyjnych, które sprzyjają polityce społecznej.
 4. Praca jest *polityczna*. Analiza polityki nie jest po prostu technicznym ćwiczeniem, podejmowanym w celu wyboru najlepszych metod dla szeregu uzgodnionych zamiarów lub celów; to jest działanie intensywnie polityczne, w którym argumenty odnoszą się do różnego rodzaju filozofii, podejścia i wyników. Praca naukowa w polityce społecznej nieuchronnie rozwija się w środowisku politycznym. Ma to wpływ na wybór zagadnień: badanie dotyczące mieszkalnictwa zostało zdominowane w ostatnich latach przez badania nad prywatyzacją i przystępnością, podczas gdy skutki braku mieszkań – bezdomność i brak dostępu do nich -zostały zbadane stosunkowo w niewielkim stopniu. Wpływa to na zrozumienie zagadnień; na przykład, wyniki edukacyjne, są prawdopodobnie skłonne do bycia ocenianymi inaczej, jeśli są one uważane za akademicki sukces lub zmienność społeczną. Ewaluacja dowodów, jak twierdzi Taylor, jest silnie uzależniona od jej kontekstu społecznego i jest politycznie kwestionowana.³⁰⁰ Relacja między analitykami polityki i agencji jest delikatna i czasami trudna.³⁰¹

Stosowany, praktyczny charakter podmiotu oznacza, że naukowcy pracujący w polityce społecznej muszą wziąć pod uwagę potencjalne konsekwencje swojej pracy. Badania mogą być narzędziem do zmiany polityki – choć należy pamiętać, że zastosowanie, do którego praca jest przedstawiana nie jest koniecznym zastosowaniem, którego życzyli by sobie naukowcy – i ci, którzy zaczynają od tej świadomości często chcą uzasadnienia konkretnych wyników. Badania nad ubóstwem zapewniają mocny przykład. Większość komentatorów chce podkreślić ten sam podstawowy punkt – że ludzie na świadczeniach nie otrzymują wystarczająco dużo na życie. Wyrażają się oni inaczej, definiując kwestie w sposób, w który uważają, że najlepiej będzie wspierać ich sprawy polityczne.³⁰² Jest to obszar, w którym wiedza jest używana dla szczególnych potrzeb, a rozważanie konsekwencji dla polityki jest istotną częścią procesu akademickiego.

To prowadzi nas z powrotem do dyskusji zawartej we wstępie, o charakterze polityki społecznej, jako kierunku studiów. Polityka społeczna ma własną wiedzę, własną literaturę i zestaw wspólnych podejść. Badania polityki społecznej mają rozpoznawalny styl. Lecz warunki, w których polityka jest interpretowana są silnie dotknięte percepcją społecznego, gospodarczego i politycznego kontekstu, w którym podejmowane są decyzje; spostrzeżenia

³⁰⁰ D Taylor, 2005, *Governing through evidence*, *Journal of Social Policy* 34 (4) pp 601–618.

³⁰¹ A Wildavsky, 1993, *Speaking truth to power*, New Brunswick, NJ: Transaction Books; D Taylor, S Balloch (eds) *The politics of evaluation*, Bristol: Policy Press

³⁰² e.g. P Townsend, 1979, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth; J Bradshaw, DMitchell, JMorgan, 1987, *evaluatingadequacy: thepotential of budget standards*, *Journal of Social Policy* 16 (2) pp 165–181; S Stitt, D Grant, 1993, *Poverty: Rowntree revisited*, Aldershot: Avebury; D Gordon, L Adelman, K Ashworth, J Bradshaw, R Levitas, S Middleton, C Pantazis, D Patisos, S Payne, P Townsend, J Williams, 2000, *Poverty and social exclusion in Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation.

z wszystkich dyscyplin są tak ważne, jak sposób rozumienia tego kontekstu. Zakres polityki społecznej nie ogranicza się do świata akademickiego i nie może sobie pozwolić na podkreślenie jego odrębności akademickiej kosztem tych spostrzeżeń.

Ramka 9.1: Polityka bez teorii

W książce, która koncentruje się na relacji między teorią a praktyką wydaje się właściwe, aby zatrzymać się i zapytać, czy teoria jest zawsze najlepszym sposobem rozważań. Krytycy polityki społecznej mogą być zjadliwi odnośnie odpowiedzi, które wydają się być skierowane na „objawy” zamiast podstawowych przyczyn, lub które „są, jak tapetowanie pęknięć”. Ta pozycja powinna być traktowana z pewnym sceptycyzmem. Nie ma nic złego z radzeniem sobie z objawami, które przynajmniej mają jakiś wpływ i zajmowanie się „powierzchnowymi” kwestiami takimi, jak dyskomfort i nędba. Zajmowanie się kwestiami „podstawowymi”, jest natomiast często przewrotne. Ramki 1.2 i 4.1 zwróciły uwagę na niektóre z problemów, opierając się na przyczynowych wyjaśnieniach. Jedną z głównych metod rozwoju polityki jest się skupienie się, nie na tym, nad czym powinno się pracować, lecz nad tym, co to robi.

Istnieje wiele podejść do polityki, które starają się znaleźć rozwiązania problemów bez konieczności zrozumienia, jak problem zaistniał. Jeśli, na przykład, rządy są zaniepokojone indywidualnymi zachowaniami, jak hazard lub alkoholizm, nie trzeba zaczynać od analizy przyczyn, a może nawet nie potrzeba szczegółowego rozumienia problemu. Oczywistym pierwszym krokiem jest ograniczenie możliwości do hazardu lub pozyskania alkoholu. Przez to problem nie przestaje istnieć, ale to zwykle zmniejsza skalę problemu. Głównym ograniczeniem w praktyce nie jest brak wiedzy, ale problem wykonalności; istnieje ograniczenie co do tego, co rządy mogą zrobić skutecznie i absolutne zakazy, jak prohibicja, wydają się być nieskuteczne.

Podejście, które jest oparte na praktycznych krokach zamiast ogólnych zasadach jest nazywane „pragmatyzmem”. Test czy polityka była pożyteczna, jak twierdzi Edmund Burke, nie polega na tym czy pasowało to do z góry przyjętych stereotypów, ale czy to działało. Droga do rozwoju polityki, następnie była przyrostowa – próbowanie rzeczy, robienie niewiele w czasie, dopatrywanie się, co zadziałało, a co nie. Lepiej było, w opinii Burke'a, by skończyć na mozaice rzeczy, które działały zamiast wielkiego systemu, który nie działał. „W wyniku tego powstaje, niedoskonałość w prostocie, ale o wiele lepsza, doskonałość w kompozycji.”³⁰³

Istnieje jednak kilka irytujących problemów z pragmatycznym podejściem. Pierwszym jest to, że rzeczy, które działają w niektórych miejscach, nie muszą działać w innych. Wspólnym doświadczeniem programów pilotażowych jest to, że podejścia, które wydają się być obiecujące, mają znacznie mniejszy wpływ, gdy są one stosowane ogólnie. Pawson i Tilley twierdzą, że jeżeli nie rozumiemy procesów i relacji, staje się prawie niemożliwe, aby określić, które elementy polityki mają wpływ.³⁰⁴

³⁰³ e Burke, (1790), *Reflections on the revolution in France*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1959, p. 209.

³⁰⁴ Pawson, Tilley, 1997.

Drugi problem polega na tym, że mając do czynienia z problemem częściowo niekoniecznie właściwe jest podkreślanie różnicy, a to może pogorszyć sytuację. Może się nie wydawać rozsądnym przypuszczać, że gdzie problem ma kilka wymiarów i rozwiązując jeden z nich, problem będzie mniejszy i łatwiejszy do rozwiązania. Jednak skutki częściowego zadośćuczynienia nie muszą być lepsze, a może nawet będą gorsze. Ekonomiści nazywają to „drugim najlepszym” problemem: drugie najlepsze rozwiązania mogą być gorsze niż prawdopodobnie gorsze wybory. Gdy, na przykład, nierówność w edukacji została zidentyfikowana jako zagadnienie społeczne, reakcją rządów w Wielkiej Brytanii była poprawa równości dostępu, szczególnie do szkolnictwa średniego i wyższego. Większa równość dostępu powinna w zasadzie doprowadzić do mniejszej nierówności ogólnej. W praktyce, nie jest to byt jasne, że zostało to tak zrobione; większa równość dostępu spowodowała trudniejszą konkurencję dla tych, którzy są w niekorzystnej sytuacji.³⁰⁵ Gdzie dostęp jest wyrównany a inne problemy nie są rozwiązane, wyniki badań i możliwości dla szkolnictwa wyższego wydają się wzmacniać istniejące nierówności.

Trzeci problem polega na tym, że rządy nie koniecznie patrzą na odpowiednie miejsca. Opieka społeczna w ostatnich latach była pod mocnym wpływem polityki Stanów Zjednoczonych, notoryczny spóźnialski opieki społecznej.³⁰⁶ Wpływ USA jest częściowo wynikiem statusu politycznego i gospodarczego, częściowo w wyniku agresywnego marketingu (amerykańscy dostawcy mają motywację do sprzedaży swoich produktów) i częściowo kwestią wygody, ze względu na dostępność języka angielskiego i opublikowane informacje. Natomiast kraje, które mają niezwykle ciekawe podejście, ale gdzie język jest niedostępny (na przykład Finlandia) lub które są politycznie mniej widoczne, (jak Nowa Zelandia czy Holandii) są często pomijane. Po czwarte niestety, pragmatyczne podejścia są powolne. Środki muszą być wypróbowane i przetestowane, a na to potrzebny jest czas.

W tych okolicznościach odwoływanie się do teorii jest nieuniknione. Dowód musi być interpretowany, zanim może zostać zastosowany; decydenci polityczni muszą dokonać świadomego wyboru; często trzeba zrobić to w pośpiechu. Najczęstsza procedura nie jest ani pragmatyczna ani teoretyczna, ale jak Etzioni ja nazwał, „mieszana syntezą” - i przełączają na zmianę modele teoretyczne i pragmatyczne, w celu podejmowania świadomych praktycznych decyzji.³⁰⁷

UMIĘTNOŚCI W POLITYCE SPOŁECZNEJ

Wiele osób pracujących w dziedzinie polityki społecznej przychodzi do niej, jako praktycy. Rodzaj prac omawianych w tej książce mieści się poza zakresem wspólnego zakresu profesjonalnych obszarów takich, jak medycyna, praca społeczna lub policja, ale istnieją role w ramach tych zawodów, w których kompetencje w polityce społecznej są niezbędnym

³⁰⁵ J Blanden, P Gregg, S Machin, 2005, Intergenerational mobility in Europe and America, London: LondonSchoolofeconomics, <http://cep.lse.ac.uk/about/news/IntergenerationalMobility.pdf>

³⁰⁶ See R Goodin, B Headey, R Muffels, H-J Dirven, 2000, The real worlds of welfare capitalism, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁰⁷ A Etzioni, 1977, Mixed scanning: a third approach to decision making, 87–97 of N Gilbert, H Specht, Planning for social welfare, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.

uzupełnieniem kwalifikacji zawodowych. Odwrotnie, są osoby pracujące w polityce społecznej, które ściśle współpracują z praktykami, ale sami nie są w praktyce. Dysponujemy jednym z mitów od ręki: analitycy polityki, naukowcy i adwokaci nie muszą być w stanie wykonać sami pracę by poczynić odpowiednie uwagi o usłudze. Jest to istotne dla specjalistów polityki społecznej by zdobywać wiedzę o pracy z obszaru, który jest analizowany. Istnieje żargon, którego należy się nauczyć; specjaliści w danej dziedzinie chcą komunikować swoje obawy; użytkownicy powinni być w stanie wyjaśnić kwestie swoich doświadczeń. Umiejętności, które potrzebne są do tego, nie zawsze są umiejętnościami istotnymi dla zawodu. Nie ma lekarza, który spyta fachowo pacjenta o jego leczenie – w pewnych okolicznościach, słownictwo związane z profesją medyczną może być przeszkodą. Nie ma pracownika socjalnego, który rozmawia z użytkownikami pracy socjalnej. (Pomimo wrażenia, które można pozyskać z literatury specjalistycznej, nie są to tylko „użytkownicy usług”. To są *osoby*.) To ważne, jednak, aby być wrażliwym na sytuację, w której znajdują się ludzie i wiedzieć, jak zadawać im pytania, które będą produkować odpowiedzi. Są to podstawowe umiejętności naukowca i istnieje wiele obszarów, w których ludzie uczą się tych umiejętności.

Umiejętności akademickie, które są poszukiwane w polityce społecznej były głównym tematem tej książki, i na tym etapie jest możliwe, aby wymienić je krótko:

- ➔ zastosowanie teorii do praktyki, w tym procesu analizy i klasyfikacji;
- ➔ umiejętności badania-identyfikacji materiału źródłowego, znalezienie i jego organizację;
- ➔ umiejętności wyboru, przetwarzania i oceny dowodów; i
- ➔ umiejętności analizy polityki, przyjmowania systematycznego podejścia, które może rozpoznać, czego brakuje i co się dzieje.

Drugi zestaw umiejętności odnosi się do komunikacji. Szczególnie ważne są trzy rodzaje komunikacji, oprócz tych niezbędnych podczas badań:

- ➔ *praca w komisjach*. Praktyk polityki społecznej może być członkiem komisji, ale równie prawdopodobne jest, że praktyk będzie kimś, kto został poproszony o poinformowanie komisji, jako urzędnik, naukowiec lub konsultant. Od osób pracujących w tych rolach zwykle nie oczekuje się argumentowania pozycji, bo z ludziami z zewnątrz nie podejmują decyzji; wkłady w komisji muszą być pouczające i na temat. W seminariach naukowych uczniowie są zachęceni do rozmowy, do interakcji, do wypracowania tego, co mają do powiedzenia. W ramach polityki komisji jest odwrotnie. Wkład analizy polityki musi być odpowiedni, krótki i dobrze dobrany.
- ➔ *prezentacje*. Analitycy polityki muszą być w stanie przedstawić materiał bezpośrednio i skutecznie, w sposób, który jest dostosowany do konkretnych odbiorców. Często publiczność jest grupą niewyspecjalizowaną – grupą społeczeństwa, publicznym spotkaniem lub wybranymi członkami. Centrum badania dobrej prezentacji nie jest to, jak prezynter przedstawia, ale jak materiał jest przygotowany i dostarczony ludziom, którzy tego słuchają. Prezentacje muszą być jasne, dostępne i wciągające. Materiały informacyjne, schematy i jasne układy mogą pomóc. Materiały wideo i pokazy slajdów muszą być zrozumiałe – nie ma żadnego usprawiedliwienia dla długich zdań napisanych małym drukiem lub akademickich odniesień przedstawionych w taki sposób, że nie mogą być od razu powiązane z treścią prezentacji. Większość prezentacji musi być zwięzła

i prezentowana na czas; rzadko się zdarza słyszeć, że ktoś wychodząc ze spotkania narzeka, że prezentacja nie była wystarczająco długa.

- ➔ *raportowanie*. Raporty są zazwyczaj przedstawiane w formie pisemnej. Badania stosowane do raportów są dość proste: stosowność do odbiorców i dopasowanie do celu. Czasami kilka raportów musi być prezentowanych na raz – krótkie sprawozdanie dla czytelników ogólnych, pełniejsze raport dla decydentów, raport techniczny dla specjalistów. Jasność jest zwykle (ale nie zawsze) preferowana; odniesienia powinny być stosowane z umiarem, a zawsze umieszczone tam, gdzie ktoś znajdzie je bez konieczności przerzucania papierów (akademickie konwencje nie są tutaj pomocne, a tak preferowany przez uczelnie system referencyjny Harvard może stanąć tu na drodze). Ponieważ raport będzie przedmiotem szczegółowej dyskusji, powinny istnieć środki odnoszące się wyraźnie i jednoznacznie do głównych punktów, jak numerowane paragrafy. Raporty mają standardowo wykonawcze streszczenia. To nie jest wprowadzenie lub przewodnik po zawartości, ani nie jest to krótkie sprawozdanie, choć od czasu do czasu może być podstawą informacji prasowej lub podsumowaniem strony internetowej. Streszczenie jest zwięzłym stwierdzeniem merytorycznych treści sprawozdania, a niektórzy czytelnicy będą używać go zamiast samego raportu. Powinno być krótkie, zwykle na jedną stronę. Jego celem jest przyspieszyć decyzję decydentów i skupić dyskusję. (Trzeba też powiedzieć, że rzadko się zdarza w komisji, by każdy przeczytał wszystkie dokumenty przed spotkaniem. Polecono mi na samym początku mojej kariery by nigdy nie opierać prezentacji komisji na oczekiwaniu, że ludzie będą czytać więcej niż pierwszą stronę. Uznałem, że jest to dobra rada.)
- ➔ Wiele raportów również zawiera zalecenia, choć niektórzy decydenci i komisje mogą preferować stwierdzenia opcji, tak, że sami dochodzą do własnych wniosków. Tam, gdzie istnieją zalecenia, powinny zostać podniesione zarówno w odniesieniu do sekcji, która je uzasadnia i oddzielnie na odrębnych listach z odsyłaczami, umożliwiającymi punkty do omówienia wspólnie lub oddzielnie przez decydentów.

Po trzecie, są umiejętności interakcji i zaangażowania w proces polityki. Należą do nich

- ➔ *sieci i nieformalna komunikacja*. Pomaga to, jeśli analitycy są w stanie budować relacje z osobami, z którymi mają do czynienia. Poprawia to przepływ informacji, które zostaną wykorzystane w analizie, i jest prawdopodobne wytworzenie świadomości, że specjalista do spraw polityki musi komunikować się w sposób bardziej akceptowalny.
- ➔ *dawanie rad*. Zadaniem doradcy nie jest mówienie ludziom, co zrobić; to określenie opcji i potencjalnych wyników tak, by oni mogli podejmować świadome decyzje. Wymaga to jasności i zwięzłości, a nawet arogancji.
- ➔ *negocjacje i pośrednictwo*. Niektóre sytuacje są nieprzyjazne, konfliktowe lub oparte na konkurencyjnych kwestiach. W takich okolicznościach, w których zadaniem praktyków jest często określenie, jakie opcje są dostępne, które najlepiej posłużą konkurencyjnym interesom, a więc ustalenie jakie kompromisy są możliwe i właściwe.
- ➔ *poparcie*. Umiejętności poparcia zostały określone w kilku punktach w tej książce: to może odnosić się do poparcia na rzecz osoby lub organizacji, tworzenia i prezentacji przypadku w ich imieniu, ale coraz bardziej poparcie jest utożsamiane z procesem

dawania głosu, mieszając argument ze wsparciem i udogodnieniem w celu umożliwienia użytkownikom usługi do ich przypadku najlepszy efekt.

Inną częścią tego, co jest wymagane w praktyce polityki społecznej jest oczywiście wystarczająca wiedza akademicka – rodzaje zagadnień omawianych w tej książce. Dużo literatury na temat analiz polityki społecznej dotyczy wyjaśnienia, co to jest polityka, jak się rozwija i dlaczego jest to ważna.³⁰⁸ Zrozumienie procesu, przez który polityka jest również wykonana, jest ważną częścią zrozumienia ogólnej polityki społecznej. Lecz badanie polityki społecznej nie jest po prostu studium polityki, lub procesu; jest to w dużej mierze zaniepokojone wynikami. Analiza polityki społecznej musi wykraczać poza opis; to ważne, aby dokonywać osądów i do rozważyć możliwości działania. Aby to zrobić, studenci i praktycy pracujących w danej dziedzinie muszą być w stanie zbierać informacje i zmieniać politykę. Muszą także wiedzieć, jakie skutki polityka ma, czy jest to realizowane właściwie, a w razie potrzeby, co z tym zrobić. Umiejętności i metody, które są potrzebne do tego rodzaju pracy są czasami określane jako „analizy polityki”, ale to jest inny rodzaj analizy polityki różniący się w znacznym stopniu od materiału w literaturze akademickiej. Jest to analiza *dla* polityki, a nie analiza polityki.

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO ROLA ZAWODOWA

Nie istnieje zawód „polityka społecznego”, jako taki, ale zogniskowanie uwagi na tym przedmiocie i jego bezpośrednie zastosowanie w praktyce, oznacza, że jest często używane w kontekście zawodowym. Wielu ludzi, którzy studiują politykę społeczną, są praktykami w innych dziedzinach, stosujący spostrzeżenia i podejście do przedmiotu, jako uzupełnienie w pracy w swoim zawodzie. Przykłady pracowników socjalnych, nauczycieli, urzędników do spraw mieszkaniowych, lekarzy, księgowych, administratorów, pracowników służby zdrowia, statystyków, pracowników wspólnoty, planistów i urzędników do spraw badań. Aspekty polityki społecznej często są nauczane w szkoleniu zawodowym, jako uzupełnienie do ich studiów. Następnie istnieją specjaliści akademicy, którzy odnaleźli się w skutecznym działaniu w dziedzinie polityki społecznej – wśród nich socjologowie, ekonomiści, psycholodzy, statystycy, specjaliści do spraw zarządzania i prawnicy. Istnieje wtedy szeroki wybór miejsc pracy w sektorze tworzenia polityki, publicznego zarządzania lub zasad analizy czy przeglądu, do którego polityka społeczna oferuje przygotowanie. Polityka społeczna ma wiele funkcji zawodu – na przykład zastosowanie szerokiej, teoretycznej wiedzy w sytuacjach nadzwyczajnych, etyczny charakter pracy i nacisk na usługi publiczne. Powodem, dlaczego jest to mało prawdopodobne, aby kiedykolwiek stać się jednym z nich, jest jeden – szeroki wkład do polityki społecznej osób z zakresu istniejących zobowiązań zawodowych, role, edukacja i organizacje zawodowe.

W przypadku braku jasno określonej roli zawodowej, stosowanie metod i koncepcji polityki społecznej musi być uzgodnione. Czasami będzie to część zatrudnienia danej osoby;

³⁰⁸ See e.g. M Hill, 2005, *The public policy process*, Pearson/Longman.

czasami będzie to wykonane przez osoby z zewnątrz, jak konsultanci, ewaluatorzy lub naukowcy; może to być częścią tworzenia polityki, prawdopodobnie z wybranym organem, ewentualnie z organizacją dobrowolną; i może być częścią pracy we współpracy z innymi służbami publicznymi.

Wildavsky podkreśla rolę analityków polityki „mówiących prawdę do władzy”.³⁰⁹ Jednak, kompromisy, których się domaga mogą być problematyczne. Może pojawić się znaczny nacisk na analityków i naukowców by zapewnili analizy, które są wygodne, a nie prawdziwe. W różnych momentach zostałem poproszony do zmiany ostrości dokonywanej analizy, aby zmienić ustalenia, aby usunąć krytyczne uwagi zgłoszone przez zainteresowane strony i odłożyć ujawnienie ustaleń na czas aż po wyborach. Miałem publiczne oświadczenia, z którymi się nie zgadzam się a zostały dokonane w moim imieniu a w jednym z raportów finansowanych przez rząd fakty, na temat których raportowałam, były w fragmencie zastąpione innymi roszczeniami, które mówiły coś przeciwnego w ostatecznej wersji publikacji. To wszystko idzie z terytorium. Becker pisze:

urzędnicy zwykle muszą kłamać. Jest to grubiański sposób określenia tego, ale nie niecelny. Urzędnicy muszą kłamać, ponieważ rzeczy są rzadko takie, jakimi powinny być. Z wiele różnych przyczyn dobrze znanych socjologom, instytucje są niepoprawne. Nie działają tak, jakby społeczeństwo tego chciało... urzędnicy rozwijają sposoby zarówno zaprzeczania błędom instytucji, aby działać tak, jak się powinno oraz wyjaśnienia tych błędów, które nie mogą być ukryte. Konto operacji instytucji z punktu widzenia podwładnych w związku z tym rzuca wątpliwość na oficjalną linię i ewentualnie może zdemaskować, jako kłamstwo.³¹⁰

Może mieć rację o presji, ale należy unikać kłamstwa. Jednym z charakterystycznych elementów usług publicznych jest to, że działania mają zostać uwzględnione; większość działań jest rejestrowanych, raportowanych i otwartych na nadzór. Wątpliwości i odwrócenie uwagi mogą być usprawiedliwione; kłamstwa wyjdą na jaw.

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO USŁUGA PUBLICZNA

Praktycy polityki społecznej są urzędnikami państwowymi. To nie znaczy, że wszystkie one pracują dla rządu; oznacza to, że praca jest napędzana przez poświęcenie na rzecz usługi publicznej, zobowiązanie do opieki społecznej i poczucie celu. Ogromna różnorodność działań podejmowanych w tym zakresie utrudnia oferowanie pewnych uogólnień, ale ogólnie rzecz biorąc, praktycy polityki społecznej mówią za innych. Obecny nacisk na zarządzanie, sieci i partnerstwo przesunął nacisk w polityce społecznej z technokratycznego doświadczenia ku bardziej płynnemu, interaktywnemu podejściu do polityki, w dużym stopniu zależnym

³⁰⁹ A Wildavsky, 1993, *Speaking truth to power*, 4th ed., New Brunswick, NJ: Transaction Books.

³¹⁰ G Becker, cited in A Grinyer, 1999, *Anticipating the problems of contract social research*, *Social Research Update* 27, <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU27.html>

od zaangażowania zainteresowanych stron oraz użytkowników serwisu. Pracownicy w zakresie polityki społecznej stali się coraz bardziej świadomi w ostatnich latach faktu, że tam są różne, często sprzeczne perspektywy odnośnie problemów i jest istotne, kogo perspektywa jest podjęta. Dla celów praktycznych zainteresowane strony mogą być traktowane w trzech głównych kategoriach. Pierwsza kategoria składa się z organizacji, urzędników lub agencji, które są bezpośrednio zaangażowane w tworzenie polityki. Są to często osoby posiadające specjalistyczną wiedzę. Poza tym oni również mogą być ludźmi, którzy mogą być w stanie wziąć na siebie odpowiedzialność za działania. Organizacje, sugerują Catt i Murphy, przyjmują trzy główne stanowiska w tych procesach. Są to

- ➔ dostarczanie informacji: organizacja scalenia danych z różnych źródeł
- ➔ „kwestionowanie”, lub poparcie; organizacja przyjmuje stanowiska w odniesieniu do zagadnień politycznych
- ➔ synteza – łączenie różnych rodzajów informacji, pozycji i głosów.³¹¹

Druga kategoria zainteresowanych stron obejmuje ludzi na końcu łańcucha polityki otrzymywania – ludzi, którzy są bezpośrednio dotknięci przez decyzje. Decyzję o zamknięciu miejskiego szpitala, na przykład, wpływa na pracowników, którzy tam pracują; dotyczy to osób świadczących usługi w okolicy, takich jak lokalne władze lub organizacje wolontariackie; dotyczy też usług, które opierają się na szpitalu by wykonywać własną pracę, jak lekarze i pielęgniarki; dotyczy to pacjentów, którzy mogą lub nie mogą być reprezentowani przez organizacje pacjentów; i dotyczy to ogółu społeczeństwa, którego członkowie nawet jeśli nie są pacjentami, mogą się nimi stać. Trzecia kategoria to obywatele. W demokracji istnieją argumenty nie tylko za powiększeniem bazy informacji, ale za ogólnym zaangażowaniem członków wspólnoty politycznej w procesie podejmowania decyzji.³¹² Koncepcja politycznego „udziału” rozciąga się od raczej ograniczonego zaangażowania wymaganego w głosowaniu, aż do aktywnego uczestnictwa w obradach i podejmowaniu decyzji. W formie najbardziej kompletnej, pojęcie demokracji uczestniczącej oferuje alternatywne podejście do procesu tworzenia polityki, ale to nie jest cel do rozważania. Sednem argumentu jest to, że społeczeństwa są źródłem legitymizacji politycznej, i że społeczeństwo musi być w stanie podejmować decyzje. Każdy obywatel jest stroną zainteresowaną.

David Byrne uważa, że polityka społeczna powinna przedstawiać zobowiązanie do opieki społecznej; ale ponad to powinna myśleć o tym, jak to osiągnąć.

Mówienie prawdy władzy nie wystarcza. Wiedza jest warunkiem koniecznym władzy; ale nie jest warunkiem wystarczającym. Nam nie trzeba tylko powiedzieć, co jest prawdą, ale na nią reagować. Musimy myśleć o agencji i w związku z tym o odbiorcach z potencjałem dla agencji.³¹³

³¹¹ H Catt, M Murphy, 2003, What voice for the people? categorising methods of public consultation, Australian Journal of Political Science 38 (3) pp 407–421.

³¹² A Richardson, 1983, Participation, London: Routledge and Kegan Paul.

³¹³ D Byrne, P Spicker, 2009, Ethical principles in social policy research and practice, Social Policy Association conference, University of Edinburgh, p 10.

Analiza polityki społecznej w praktyce jest taka, że co najmniej do pewnego stopnia jest *techniczną* aktywnością. To wymaga zastosowania technik nauki społecznej do praktyki w celu dokonania osądu o polityce. Analitycy polityki są zobowiązani lub poproszeni przez twórców polityki o zebranie niezbędnej informacji i podstawowego materiału do orzeczeń. Analityk jest postrzegany jako ekspert, który używa zestawu technik – szczególnie ekonomii, statystyki i innych form nauki społecznej – w celu dokonania naukowo bezstronnego sądu. Techniczność oznacza, że chwilami analiza polityki wydaje być poświęcona oślepieniu ludzi za pomocą nauki; ale jak Wildavsky komentuje, „techniczna podstawa analizy polityki jest słaba”.³¹⁴ Istnieje zbyt wiele czynników do rozważenia, a przy tym zbyt wiele kwestii normatywnych, by traktować analizy polityki jako trzeźwą, naukową aktywność.

Polityka socjalna jest również działalnością *polityczną*. Wildavsky kontynuuje: „w przeciwieństwie do nauki społecznej, analiza polityki musi być normatywna; argumenty o prawidłowej polityce... nie mogą pomóc, ale być umyślne i dlatego polityczne.”³¹⁵ Na najprostszym poziomie, polityka społeczna jest polityczna, gdyż jej przedmiot jest polityczny: zagadnienia wymagające analizy są często kontrowersyjne i delikatne. Ta część książki jest w mniejszym stopniu dotyczy kwestii technicznych w analizie niż umiejętności interpretacyjnych. Ale analiza polityki jest również polityczna w szerszym znaczeniu: praca analityków polityki zazwyczaj zależy od sieci, negocjacji i dyplomacji. W tradycyjnej hierarchii role i funkcje są określane przez zasady, polecenia i instrukcje. Ponieważ analiza polityki jest zwykle wykonywana przez kogoś, kto nie pracuje w tej samej drużynie, analitycy polityki muszą negocjować ich relacje z twórcami polityków i praktykami. Dobrą ogólną zasadą jest, Majchrzak sugeruje, rozpoczęcie komunikacji z twórcami polityki na początku projektu i powinna zostać utrzymana aż przez cały czas trwania projektu.³¹⁶

Wyraziłem ostrzeżenie w rozdziale 2 o systemach, które opierają się na dobrych stosunkach pracowniczych, ponieważ oznacza to przyjęcie, że usługi kończą się niepowodzeniem, jeśli relacje się popsują a formalne struktury należy chronić przed rutynowymi awariami. Jednak w sytuacji, gdy nie ma takich struktur i działalność nie jest rutynowa, może nie być żadnego innego wyboru. Wynika z tego, że utrzymanie dobrych relacji jest podstawą do współpracy niezbędnej do pracy.

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO DZIAŁANIA ETYCZNE

Polityka społeczna jest częściowo polityczna i częściowo techniczna; ale to również działania etyczne. Polityka publiczna ma znaczenie, ogólnie rzecz biorąc, ponieważ ludziom robi to różnicę; jeśli nie, stosuje środki, które powinny być robić różnicę gdzie indziej. Analiza polityki społecznej jest ważna, częściowo ze względu na jej wpływ na politykę publiczną, ale także ponieważ działania wpływają na pracowników, instytucje i użytkowników usług publicznych.

³¹⁴ A Wildavsky, 1993, *Speaking truth to power*, 4th ed., New Brunswick, NJ: Transaction Books, p. 16.

³¹⁵ Wildavsky, 1993, p. 16.

³¹⁶ A Majchrzak, 1984, *Methods for policy research*, London: Sage, pp. 92–3. 441

Etyczne zachowanie w sektorze usług publicznych były niedostatecznie zbadane jako temat do dyskusji i literatura na ten temat jest nieadekwatna. Większość najsilniejszych dyskusji etycznych odnosi się do działalności zawodowej, na przykład, przez lekarzy, nauczycieli, pielęgniarki i pracowników socjalnych, których pozycja w odniesieniu do usług publicznych nie ma zasadniczego znaczenia dla pozycji etycznej; etyka zawodu pozostaje taka sama, jeśli działają lub nie w ramach usług publicznych. Kilka aspektów etyki zawodowej oddala je od celów organizacji, w których pracują: obejmują one indywidualną odpowiedzialność za działania, odpowiedzialność za standardy zawodu poprzez zawodową radę i obowiązki do lekceważenia celów organizacji, gdzie są one sprzeczne z zasadami wykonywania zawodu.

Istnieją cztery główne rodzaje zasad etycznych, które mają zastosowanie do pracy w sektorze usług publicznych. Są to:

- ➔ wymagania dla agencji by działać etycznie, w odniesieniu do społeczeństwa, któremu służy
- ➔ obowiązki wobec agencji
- ➔ indywidualne wymagania dotyczące etycznego przywództwa,
- ➔ ograniczenia etyczne dotyczące nie nadużywania władzy lub pozycji.

Wymagania agencji by działać etycznie Usługi publiczne ponoszą oczywiście odpowiedzialności wobec społeczeństwa. Cztery główne zasady w dyskusji na temat wartości przewodnich polityki to: dobroczynność, obywatelstwo, kwestie odpowiedzialności i procedury etyczne – czyli, ograniczenia instytucjonalne mające zapewnić, że agencje przestrzegają zasad etycznych.

Poza tym wielu ludzi pracujących w agencjach sektora publicznego uważa, że mają dodatkowe obowiązki, które wynikają z ich szczególnych kompetencji. Nawet jeśli zadanie departamentu edukacji jest zasadniczo związane na przykład z administracją i finansami, to rzadko zdarza się znaleźć wydział edukacji, w którym ludzie nie mają poczucia wartości edukacji. Tego samego rodzaju argument odnosi się do każdej z usług publicznych. Istnieją silne tradycje: przykłady obejmują mocną aktywistyczną tradycję urzędników zdrowia środowiskowego, neoliberalnego porządku obrad związanego z rozwojem gospodarczym, lub paternalizmu osądów, który odzwierciedla wpływ Octavii Hill w zarządzaniu mieszkalnictwem. *Obowiązki wobec agencji* Obowiązki, którymi urzędnicy są obciążeni wobec agencji często są niestety niejasne – niestety, ponieważ przekroczenie regulaminu niepublikowanych zasad jest nieczęsto powodem do zwolnienia indywidualnego. Tam są różne i potencjalnie konfliktowe modele postępowania. Co, na przykład, pracownik służby publicznej powinien zrobić gdy nadarzyła się okazja dołączenia pracy agencji z niezależną firmą konsultingową? W modelu biurokracji ogólnie byłoby to nie do przyjęcia, ponieważ rola każdej osoby musi być rozumiana w kontekście roli w organizacji. W modelu zarządzania jest to często promowane jako wypełnienie zakresu i różnorodności działań w ramach agencji a agencja oczekuje, aby uczestniczyć w pracy. W ramach profesjonalnego modelu jest tylko kwestia indywidualna oraz przedmiot do profesjonalnego osądu odnośnie spełnienia innych zobowiązań.

Mówienie, że urzędnicy odpowiadają etycznie wobec agencji nie jest równoważne ze stwierdzeniem, że muszą postępować zgodnie z instrukcjami; obowiązkiem pracownika może

być zapewnienie, że agencja zachowuje się etycznie. „Whistle-blowing” określa się czasem sytuacje, gdy zdemoralizowana praktyka jest identyfikowana w organizacji. Standardową regułą w „Whistle-blowing” jest to, że ludzie najpierw powinni przyjąć takie skargi przez procedury i mechanizmy przewidziane w ramach organizacji. To zakłada, że organizacja posiada procedury i rodzaje odpowiedzialności, które są w stanie poradzić sobie z problemami. Jest to niezwykle problematyczne, zwłaszcza w przypadku, gdy istnieją konkretne zarzuty przeciwko osobom. Zasady naturalnej sprawiedliwości oznaczają, że człowiek oskarżony musi mieć możliwość odpowiedzi na zarzuty i pozostanie odpowiedzialny za inne aspekty swojej pracy, zanim zarzuty są sprawdzone. Alternatywa, którą jest zawieszenie do czasu badania, jest postrzegana przez wielu jako kara przed badaniem – i nie podlega w mniejszym stopniu naruszeniu, ponieważ może być stosowany do usuwania osób na pozycjach, by zapobiec problemom. *Indywidualne potrzeby* Etyczne położenie każdej osoby stosuje podobny wzór: istnieją pewne ogólne zasady etyczne, ale istnieją również różnice w kodzie w organizacjach profesjonalnych, biurokratycznych i orientowanych na zarządzanie. Przykładem zasady etycznej jest pogląd, że żaden urzędnik powinien uwzględnić naruszenia praw człowieka i zbrodni przeciwko ludzkości. Brzmi to dość prosto, ale miliony urzędników zrozumiało to źle w ciągu ostatniego wieku i jest to aroganckie zakładać, że w obliczu takiej polityki, będziemy musieli być pewni, by zrobić dobry uczynek. Obrona Maurice Papon, wysokiego urzędnika rządu Vichy, w trakcie procesu za rolę w deportowaniu Żydów, była taka, że myślał, że może on pomóc, aby uczynić świat lepszym: rezygnacja, twierdził, byłaby dezercją.

Przykład różnic w kodeksach postępowania może mieć charakter poufny. Poufności stosuje się dość ściśle w zawodzie lekarza, ale musi ona wtedy prowadzić do konfliktu z biurokratycznymi strukturami szpitali. (Obecnie stan prawny jest taki, że uwagi poczynione w szpitalu należą do szpitala, nie do lekarza.) Poufność nie stosuje się w ramach struktur biurokratycznych, ponieważ raport złożony jednej osobie jest raportem dla całej agencji: pracownik socjalny na przykład w sprawach karnych, jest urzędnikiem sądu i spoczywa na nim obowiązek ujawnienia materiałów w sądzie (na ryzyko zostania w pogardzie), który lekceważy profesjonalną dyskrecję.

Obie te zasady odnoszą się do ogólnych zasad moralnych – zasady, które obowiązują wszystkich. Poszczególni urzędnicy mogą również ponieść szczególne zobowiązania w trakcie ich pracy. Na przykład obietnica wiąże osobę, która ją złożyła wobec osoby, której obietnica została złożona a nie wobec każdej osoby. Zasada, że ludzie powinni szanować przedsięwzięcia, które robią zwykle określana jest, jako „uczciwość”, choć termin jest również stosowany w prawie przeciwnym sensie, wskazując immunitet od wpływów.

Ograniczenia nadużywania władzy Specjalna kategoria etycznych ograniczeń odnosi się do nadużycia władzy. Uzasadnione jest użycie władzy w sytuacji, w której to jest dozwolone: nauczyciel, który dyscyplinuje ucznia, oficer zdrowia środowiskowego, który grozi w pobliżu restauracji, lub kurator, który grozi „naruszeniem” klienta, który rozważa łamanie prawa, wszystkie przykłady stosują władzę i są do tego uprawnione. Równie jest to bezprawne wykorzystywać władzę, która wynika z roli pełnionej w usługach publicznych, które nie są bezpośrednio zgodne z funkcjami tej usługi. Istnieją dwa oczywiste przypadki, gdzie użycie władzy jest bezprawne: pobierając osobiste płatności inne niedopuszczalne korzyści

W pracy z klientami. To co je łączy to fakt, że nawet w sytuacji, gdzie nie ma wyraźne określonych reguł zakazu działania, a działanie wydaje się być nieszkodliwym, fakt, że urzędnik jest w pozycji władzy nieuchronnie skaża stosunek wobec klienta.

Odniesienie do pozornej niewinności może dziwnie uderzyć czytelnika, ale nie zawsze jest jasne, kiedy akcja jest uznana za niewłaściwą. Komitet Stowarzyszenia mieszkań, który został zaproszony na obiad przez architekta by przedyskutować sprawy, lub lekarz, który odbiera darmowe towary od firmy farmaceutycznej, nie jest „przekupiony”, ale jest to wyraźna materialna zachęta. Seks między przyzwalającymi pełnoletnimi nie jest przestępstwem. Granice są rozmyte, następnie; jeśli by nie były, nie byłoby tak łatwo wpaść poza nie. (Również należy dodać krótki argument broniący korupcjonistów. Kiedy pracowałem, jako urzędnik do spraw mieszkalnictwa, proponowano mi od czasu do czasu łapówki, a były czasy, kiedy musiałem się upewnić się, że nie widzę niektórych wnioskodawców samych, potrzebni byli świadkowie dla zagwarantowania, potwierdzenia mojej uczciwości. Kontrolowałem tylko perspektywę godnych warunków mieszkaniowych dla osób, które nie miały żadnych środków, ani alternatywy. Ludzie nie dają łapówki, tylko dlatego, że mają skłonności korupcyjne; Czasami oferują łapówki, bo są zdesperowani. To zwiększa ciężar odpowiedzialności moralnej, która ma być ponoszona przez urzędnika).

Ramka 9.2: Praktyki korupcyjne

Korupcja występuje wtedy, gdy ludzie prowadzą swój własny interes, nielegalnie. Przedsiębiorstwo prywatne oparte jest na pogoni za własny interesem i w tym kontekście jest zwykle zatwierdzone; głównym problemem jest to, czy jest to zrobione zgodnie z prawem. Mogą wystąpić przypadki, gdzie pogoń za prywatnym interesem jest dozwolona w systemie, na przykład poprzez zachęty osobiste. Jednak urzędnicy państwowi są obdarzani mocą, aby działać na cele publiczne; gdy obalą te cele, lub odwrócą je by prowadzić własne interesy, staje się to bezprawne.

Korupcja jest poważnym problemem w sektorze usług publicznych krajów rozwijających się.³¹⁷ Niski dochód urzędników jest ważną częścią problemu: to po prostu znacznie więcej kosztuje by przekupić urzędnika w bogatym kraju, który nie ryzykuje utraty bezpieczeństwa, dobrego wynagrodzenia i świadczenia socjalnego, niż w kraju biednym. Drugim elementem jest niedorozwój rynku świadczenia. To jest powszechne w niektórych krajach, że trzeba zapłacić łapówkę by otrzymać „bezpłatną” opiekę medyczną, ponieważ nie ma zaakceptowanego systemu pobierania opłat; w innych krajach opłata będzie otwarta, przewidywalna i uzasadniona. Po trzecie, systemy nadzoru finansowego i kultury związany z nimi, są zbyt słabe, by uniknąć problemów. Systemy stosowane na zachodzie opracowano w XIX i na początku XX wieku: należą do nich praktyki rachunkowości, podział władzy finansowej i audytu. Wprowadzenie technologii komputerowych informacji podważyło niektóre z tych systemów, często usunięcie ważnych, ale słabo zrozumianych zabezpieczeń, jak wielokrotnych zgód i osobistych podpisów. Po czwarte, etos sektora publicznego może nie być w pełni

³¹⁷ See Transparency International, 2005, Corruption perception index, at www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005

rozwinęty. W miejscach, w których sektor publiczny jest niedopracowany, gdzie dominuje praktyka gospodarcza, poufność można uznać za bardziej istotną niż odpowiedzialność lub świadomość społeczną. Praktyki biznesowe nie są konieczne odpowiednie do potrzeb usług publicznych; jest to widoczne we wpływie międzynarodowych korporacji, które często pogarszają problemy przez wątpliwe praktyki finansowe.³¹⁸ Odnosi się to do czynnika piątego, czyli do braku przejrzystości. Nie jest przypadkowe, że niektóre z najbardziej skorumpowanych krajów na świecie są jednocześnie najmniej demokratycznymi, ponieważ transakcje skutecznie nie mogą być poddane kontroli.

Korupcja bynajmniej nie ogranicza się do uboższych krajów. Savedoff i Hussman twierdzą, że korupcja jest prawdopodobna, gdy istnieją takie możliwości. Przejrzystości procedur, istnienie alternatywnych rozwiązań dla konsumentów i struktur instytucjonalnych wpływa na zakres skorumpowanych działalności.³¹⁹ Tam, gdzie istnieje niewystarczający monitoring, nadzór policyjny lub kary, nie ma powodu, by praktyki korupcji zostały zahamowane.

Kodeks etyki Amerykańskiego Związku Administracji publicznej oferuje wskazówki przeznaczone ogólnie dla urzędników w sektorze publicznym; centralnymi zasadami są:

- ➔ promowanie zainteresowania publicznego
- ➔ poszanowanie prawa
- ➔ wspieranie demokratycznej partycypacji
- ➔ wzmocnienie społecznej równości
- ➔ w pełni informować i doradzać osobom posiadającym władzę
- ➔ demonstrowanie osobistej uczciwości
- ➔ wspieranie organizacji etycznej, i
- ➔ dążenie do doskonałości zawodowej.³²⁰

Dziennik *Policy Evaluation* jest bardziej normatywny: sugeruje, że analitycy polityki mają moralny obowiązek zwrócenia uwagi na skutki uboczne tego, co robią, by pamiętać, że ich zalecenia są poddawane niepewności, oraz by zbadać ryzyka, na które wystawiają ludzi.³²¹ Działalność, która jest głęboko polityczna i etyczna w swoim charakterze, nie może być wykonana w beznamiętnych, technicznych, normatywnych ramach. Nie ma prawie żadnej aktywności w polityce społecznej, która nie ma wymiarów etycznych. To ważne, aby uznać, że praca polityki społecznej jest mocno ograniczona. Zasady tworzenia rozpoczyna się od szerokiego wyboru źródeł – pomysły, sieci, koalicje interesów, agencje, i tak dalej. Większość społecznej polityki w praktyce, natomiast zaczyna się z polityką, o której już zadecydowano i ustawiono, zwykle przez kogoś innego. Analitycy i praktycy

³¹⁸ S Hawley, 1999, exporting corruption: privatization, multinationals and bribery, Corner House Briefing 19, www.thecornerhouse.org.uk/item.shtml?x=51975.

³¹⁹ W Savedoff, K Hussmann, 2006, Why are health systems prone to corruption?, in Transparency International, global corruption report 2006, www.transparency.org/content/download/4816/28503/file/Part%201_1_causes%20of%20corruption.pdf; and see R Klitgaard, 1988, Controlling corruption, Berkeley: University of California Press.

³²⁰ ASPA, 2013, Code of ethics, www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_ethics/ASPA/Resources/Code%20of%20ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858

³²¹ Policy evaluation, 2001, Ethical Policy Analysis, 7 (1) pp 15–17.

polityki mają tylko ograniczony zakres i ograniczone uprawnienia, aby dokonywać zmiany polityki. Głównym sposobem, w którym zmiany mogą zostać spowodowane, jest formalny proces – wskazanie na niepożądane skutki polityki, dawanie porad, co sprzyja lepszej polityce i zapewnienie skupienia zainteresowanych stron, które podzielają obaw analityka co, do wykonywania ich wpływu. W sytuacji, gdy praktykujący aktywnie nie zgadza się z polityką, opcje są bardzo ograniczone. W poważnych przypadkach, takich jak naruszenie kodeksów etycznych, może to oznaczać wycofanie się z zaangażowania w politykę (co generalnie oznacza, pozostawienie tego komuś innemu, kto nie ma tych samych zastrzeżeń), ewentualnie rezygnację. Jednak to jest rada rozpaczy, odzwierciedlająca niemożność zmiany polityki wewnątrznie, i usuwa to perspektywę wywierania wpływu na inne aspekty polityki w przyszłości. Naukowcy czasami odnoszą się do zaangażowania w praktyce, jako „brudzenie sobie rąk”. Istnieje więcej niż jeden sposób, aby zinterpretować tę metaforę. Jeśli naprawdę chcesz uniknąć konfliktów politycznych i moralnych, należy rozważyć podjęcie różnych linii pracy.

DO DYSKUSJI

Praktycy polityki społecznej są nie tylko proszeni o promowanie opieki społecznej; muszą również podjąć działania w celu zmuszenia, nakierowania, powstrzymania lub karania ludzi. Często ci ludzie będą bezbronni lub w niekorzystnej sytuacji. Kiedy użycie siły jest uzasadnione w sposób, który jest sprzeczny z interesami użytkowników usług?

POLITYKA SPOŁECZNA: INFORMACJA O ŹRÓDŁACH

Znaczną część literatury dotyczącej polityki społecznej datuje się na okres po II wojnie światowej, choć istnieje kilka wyjątków. Sama teoria nadal nie traci na aktualności, lecz warunki socjalne podlegają ciągłej transformacji, a polityka zmienia się niczym w kalejdoskopie. W studium polityki społecznej istnieje coś w rodzaju fetyszu nowości – tendencja do lekceważenia poprzednich osiągnięć i zakładania, że nowsze idee znacznie trafniej odnoszą się do współczesnego świata. Prawdą może okazać się coś zupełnie innego: starszy materiał często bywa przydatny w odniesieniu teoretycznym lub metodycznym, podczas gdy nawet na najnowsze koncepcje wpływ mają następujące w polityce zmiany lub inne okoliczności, prowadzące do tego, że koncepcje te stają się nieaktualne zanim jeszcze zostaną wprowadzone w życie.

Internet (www) stał się nieocenionym źródłem informacji na temat polityki społecznej. Stroną, od której warto zacząć jest moja własna strona zatytułowana „Wprowadzenie do Polityki Społecznej” (*An introduction to social policy*), którą znaleźć można pod adresem www2.rgu.ac.uk/politics/socialpolicy/. Stanowi ona krótki wstęp z zakresu zagadnień polityki społecznej, a także zawiera wiele odnośników do innych stron.

Ponieważ wiele dokumentów dotyczących polityki społecznej jest bardzo krótkotrwałych, Internet oferuje doskonałe uzupełnienie publikacji – szybkie i łatwo osiągalne. Powszechnie dostępne stały się w szczególności dokumenty rządowe; władze wielu państw publikują dziś najnowsze doniesienia z dziedziny polityki społecznej na swoich stronach internetowych. Strona *Governments on the web* („Rządy w Internecie”) zawierająca linki do stron światowych rządów, dostępna jest pod adresem www.gksoft.com/govt/en/

Nowe media Poza siecią, w ostatnich latach do czynienia mamy z zatrząsieniem nowych technologii, takich jak blogi, Twitter czy kanały RSS. Fakt, że źródła takie mogą błyskawicznie pojawiać się i znikać wiąże się również z ryzykiem ich krótkotrwałości – dużego zaangażowania wymaga przecież prowadzenie kanału Twittera – i nie sądzę, aby podane w książce linki pozostały aktualne zbyt długo. Przydatny katalog linków dostępny jest na stronie <http://docrsocialpolicy.wordpress.com/2012/01/25/hello-world/>. Na mój blog <http://paulspicker.wordpress.com> wejść można bezpośrednio z mojej strony internetowej; dostępnych jest na nim ponad sześćdziesiąt z moich opublikowanych prac.

Książki Podręczników używa się w celu podsumowania materiału i spojrzenia na problem z wielu różnych stron. Ich głównym zadaniem jest umożliwienie wyrobienia sobie wstępnego poglądu na daną dziedzinę; studenci mogą przyswoić sobie materiał i kontynuować naukę, od czasu do czasu odwołując się do poznanych źródeł. Większość studentów korzystających z tej książki będzie musiała korzystać również z opisowego tekstu przedstawiającego funkcjonowanie polityki i sektora usług społecznych w ich własnym kraju. Fakty

podawane w tego typu podręcznikach dość szybko się przedawniają, dlatego też informacje w nich zawarte powinny uzupełniać się o informacje zdobyte w Internecie.

Czasopisma akademickie Czasopisma akademickie są „opiniowane”, co oznacza, że artykuły są dokładnie analizowane przez specjalistów zanim zostaną wydrukowane i opublikowane. Często artykuły w tego typu czasopismach są trudne, a ich jakość jest bardzo zróżnicowana, lecz zazwyczaj są one bardziej aktualne i znacznie krótsze niż podręczniki. Wraz z pojawieniem elektronicznych bibliotek, artykuły z czasopism akademickich stały się w ostatnich latach znacznie łatwiej dostępne. Większość czytelników w czasie potrzebnym na przeczytanie jednej książki, przeczytać jest w stanie dziesięć takich artykułów, przyswajając sobie tym samym znacznie szerszy zakres materiału. Wiodące w temacie czasopisma to *Journal of Social Policy*, *Social Policy and Administration* i *the Journal of European Social Policy*. Użyteczne informacje zamieszczane są również w *Critical Social Policy*, *the International Journal of Social Welfare and Policy & Politics*.

Zebrane dokumenty Niektóre książki stanowią zbiory artykułów; czytelnicy mogą korzystać z nich w ten sam sposób, w jaki korzystają z czasopism akademickich. Mimo, że książki obejmujące tę tematykę również się „opiniuje”, dają one autorom więcej swobody w snuciu teorii, spekulacji czy wyciąganiu wniosków tymczasowych. Oznacza to, że jakość zbiorów zmienia się, jak również stanowi istotne źródło koncepcji pojawiających się w polityce społecznej; znaczna część np. feministycznej literatury przedmiotu została opracowana właśnie w takim formacie.

Większość literatury dotyczącej polityki społecznej są to książki specjalistyczne, często wysuwające określone argumenty lub przyjmujące określone stanowiska. Kontrast pomiędzy poglądami i wnioskami pochodzącymi z różnych źródeł, staje się tym bardziej uderzający. Im szerszy zakres tematyczny literatury, tym lepiej zostaje przygotowany student do zajmowania się zawodowo tym obszarem. „Czytelnicy” studiujący zasługują w związku z tym na szczególnie dla nich stworzoną publikację; są to szczegółowo opracowane zbiory, zawierające część najważniejszych dokumentów dotyczących tematu. Mogą one stać się nieocenione zarówno, jako sposób pogłębiania wiedzy, jak i bogate źródło argumentów i materiału.

Monografia, broszury i dokumenty robocze Jednym z niepożądanych skutków ubocznych stosowania opiniowania akademickiego jest opóźnienie publikacji. Wraz z naciskami dotyczącymi zaprezentowania materiału w jak najbardziej akademickiej oprawie, skutkuje to niemożnością publikacji aktualnych wyników podstawowych badań w tego typu książkach i czasopismach. Wiele tego rodzaju materiału pojawia się natomiast w małych publikacjach instytucji akademickich (np. program LSe CASE), agencji badawczych (Instytut Studiów podatkowych), fundacji charytatywnych (the Joseph Rowntree Foundation), grup kampanijnych (the Child Poverty Action Group) czy agencji sektora publicznego. Niektóre z najważniejszych dla polityki społecznej dokumentów pojawiły się właśnie w tym formacie. Niedługo dostęp do tego typu publikacji był utrudniony, ale rozwój Internetu znacznie go ułatwił.

Gazety i czasopisma Z książkami zawsze istnieje pewien problem, gdyż książka, choć adekwatna i wartościowa w momencie swojej publikacji, przedawnia się, przynajmniej częściowo, poprzez pojawienie się nowych praw. Gazety i tygodniki są pomocne. Jednak większość sprawozdań na temat polityki społecznej w tego typu prasie pochodzi z drugiej lub trzeciej ręki; większość dziennikarzy nie posiada wystarczających informacji na ten temat, dlatego też

nie należy powoływać się na doniesienia prasowe. Wyżej wymienione rodzaje monografii stanowią istotne źródło informacji dla wielu dziennikarzy.

Źródła statystyczne Oficjalne statystyki zawierają pewien margines błędu, jednak stanowią one szybki i łatwy sposób sprawdzania podstawowych faktów. Istnieje wiele łatwo dostępnych źródeł międzynarodowych. Biblioteki Uniwersytetu Columbia udostępniają wiele linków na swojej stronie internetowej pod adresem <http://library.columbia.edu/subject-guides/social-sciences/stats/int.html>. Organizacja Narodów Zjednoczonych z kolei udostępnia linki do krajowych urzędów statystycznych na stronie http://unstats.un.org/unsd/methods/inter-natlinks/sd_natstat.asp

Pierwotne źródła W dyskusji na temat metod badawczych przedstawiłem wiele sposobów pozyskiwania informacji z oryginalnych źródeł. Nawet początkujący studenci mogą uzyskać informacje bezpośrednio od rządu, polityków i partii politycznych: przykładami są dokumenty konsultacyjne, broszury czy manifesty. Znacznie trudniej pozyskać je od decydentów administracyjnych, choć nie jest to niemożliwe. Studenci często z własnej inicjatywy kontaktują się z zainteresowanymi lub odbiorcami usług socjalnych spisując ich własne obserwacje i komentarze.

DALSZA LEKTURA

*Polityka Społeczna: Teoria i Praktyka (Social Policy: Theory and Practice)*³²² napisana została dla czytelników z całego świata. Lista lektur i materiał źródłowy, wymieniony w tej części, zostały, podobnie jak większość źródeł do których nawiązuję w książce, wybrane, ponieważ odnoszą się one i są adekwatne dla ludzi znajdujących się w bardzo różnych okolicznościach społecznych. Oznacza to jednak, że nie należy oczekiwać, iż książka ta zapewni taki rodzaj praktycznych i aktualnych informacji, który dla podręczników wydawanych w innych krajach jest podstawą. W prawie każdym przypadku książka ta musi zostać uzupełniona innym materiałem, odnoszącym się do współczesnych zagadnień i praktyki w kontekście, w którym jest ona omawiana.

Propozycje dalszych lektur oparte są na specjalnego rodzaju materiale źródłowym, poszerzającym ogólne i teoretyczne zagadnienia badane w niniejszej książce.

Wprowadzenie Główne stwierdzenia dotyczące charakteru polityki społecznej powstały wiele lat temu; najważniejsze zawarte są w książce R.M. Titmussa, *Essays on the Welfare State* (London: Allen and Unwin 1976) oraz D.V. Donnisona, *Social Policy and Administration Revisited* (London: Allen and Unwin 1975). Od tamtego czasu podjętych zostało wiele prób ponownego zdefiniowania obszaru naukowego; jednakże, czytelnicy zrozumieją moje zdanie, mówiące o tym, że prace te szły w złym kierunku, oddalając politykę społeczną od problemów, które wymagają największej uwagi.

Jonathan Bradshaw opublikował wykład pod tytułem „Czym jest polityka społeczna?” na www.youtube.com/watch?v=7zUv4bHdHMc. Czytelnicy powinni potrafić odnaleźć różnice w naszych poglądach (na przykład, odnośnie znaczenia społecznej administracji),

³²² W wersji oryginalnej pozycje *Polityka społeczna - teoria* oraz *Polityka społeczna - praktyka* wydane były jako jedna książka.

lecz jasno widać, iż odnosi on się do tych samych podstawowych pojęć, które zawarłem w tej książce.

Polityka społeczna – teoria

Część 1: Polityka społeczna i społeczeństwo Istnieje mnóstwo materiałów, przedstawiających podstawowe podejścia do socjologii, a także zbiory literatury, pozwalające na wgląd w wiele różnych punktów widzenia. Najbardziej ogólne teksty dotyczące socjologii pomogą nakreślić kontekst społeczny, stosunek jednostki do społeczeństwa i problemów takich, jak klasa społeczna, płeć i rasa. Mniej materiałów dostępnych jest na temat bezpośredniego znaczenia pojęć socjologicznych w polityce społecznej, które przyjmujemy z założenia.

Literatura obejmująca temat problemów społecznych i potrzeb jest bardzo zróżnicowana; często skupia się na konkretnych tematach, jak ubóstwo czy niepełnosprawność, a jeszcze częściej na być na tematach aktualnych w poszczególnych krajach. Ważne jest, aby czytać również prace traktujące o tej teatyce ogólnie. Najodpowiedniejsze będą tutaj *Journal of Social Policy* i *Critical Social Policy*.

Część 2: Polityka Materiał z tej części książki jest prawdopodobnie najlepiej przedstawiony w literaturze teoretycznej. Książki Michaela Hill'a *The Public Policy Process* (Pearson Longman, 2012) i *The Policy Process: A Reader* (Prentice Hall, 1997) oferują odpowiednio: tekst wprowadzający i kluczową listę lektur. Literatura dotycząca zasad i wartości jest dość obszerna, ograniczają ją przez niedokładności, błędy i polityczna stronniczość: błędne interpretacje pojęć takich jak pluralizm, socjalizm, równość i sprawiedliwość społeczna. Moja własna praca w tej dziedzinie obejmuje książkę *Social Policy in a Changing Society* (napisana we współpracy z Maurice Mullard) (Routledge, 1997), oraz *Liberty, Equality, Fraternity*, (Policy Press, 2006). W powyższych pracach opisane zostały rozmaite strategie opieki społecznej, podparte niektórymi z najbardziej znanych pozycji literackich w omawianym temacie, takich jak np. praca Richarda Titmuss'a. Najnowszą wartą przeczytania pozycją jest *Welfare and well-being* (Policy Press, 2001) P. Alcocka. Krytyczne streszczenie Davida Reisman'a, *Richard Titmuss: welfare and society* (Heinemann, 1977) również będzie pomocne.

Tematyka państwa opiekuńczego i porównawczej polityki społecznej stała się w wydawnictwach mini-instytucją, działającą na własnych prawach: praca Espinga Andersena *Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity, 1990) była tekstem wiodącym, ale istnieje wiele innych bardziej dostępnych tekstów oferujących ciekawy wgląd w tematykę. *The welfare state reader* (Polity, 2006) C. Piersona i F. Castles'a jest przydatnym zestawieniem tekstów. Wiodącymi czasopismami są *Social Policy and Administration* oraz *the Journal of European Social Policy*.

Polityka społeczna – praktyka

Część 1: Administracja społeczna Literatura na temat administracji społecznej nie jest omówiona zbyt szczegółowo w tekstach na temat polityki społecznej i trudno znaleźć rozprawy akademickie przedstawiające kompleksową ocenę wielu dziedzin. Część tematyki została opanowana przez pisarzy specjalizujących się w tematyce zarządzania administracją publiczną: przydatne będą ogólne poradniki J. Erik Lane'a, *The Public Sector* (Sage, 2000), i N. Flynn, *Public Sector Management* (Sage, 2012). Częściowo temat poruszany jest także w książkach dotyczących ekonomii, takich jak podręcznik Nicka Barra, *The Economics of the Welfare State* (Oxford University Press, 2012), którego ostatnie wydania są mniej dostępne dla osób nie specjalizujących się w ekonomii, ale nadal warte spojrzenia. Wiodącym w tej dziedzinie

czasopismem jest prawdopodobnie *Policy & Politics; Public Administration*, a często przydatne bywają *Public Money and Management*.

Część 2: Metody i podejścia polityki społecznej Większość literatury dotyczącej analizy i oceny w praktyce polityki pochodzi ze Stanów Zjednoczonych, np. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Pearson, 2012), M. Pattona, D. Sawicki i J. Clarka dot. analizy polityki, lub *Evaluation Thesaurus* (Sage, 1991) Michaela Scrivena. Pomimo ogólnego znaczenia tych materiałów, są one znacznie mniej powiązane z polityką społeczną niż można by przypuszczać; książka ta w jakiś sposób wypełnia lukę. Wybitnego wkładu teoretycznego w dziedzinę polityki społecznej w ostatnich latach dokonali R. Pawson i N. Tilley w pracy *Realistic evaluation* (Sage, 1997), choć osobiście nie zgadzam się z dużą częścią zawartych w niej osądów. Teksty na temat badań społecznych mogą być mylące; trudno jest napisać książkę o badaniach bez udzielania ogólnych porad, lecz w kontekście, gdzie metody muszą być ściśle dostosowane do okoliczności, porady takie często okazują się być mylne. Prawdopodobnie najlepszy z najnowszych tekstów (pomimo tego, że wywiady pogłębione nazywane są w nim wywiadami swobodnymi) traktujących o badaniach społecznych to *Understanding research for social policy and practice* (Policy Press, 2012) autorstwa S. Becker i A. Bryman (eds); przydatne również będzie *Social Research Methods: A Reader* (Routledge, 2004) C. Seale i *Designing Social Research* (Polity, 2010) N. Blaikie. *Aktualizacja badań społecznych* na <http://sru.soc.surrey.ac.uk/>, oferuje pomocnicze zasoby internetowe.

SŁOWNIK POJĘĆ

Administracja socjalna – Badania rozwoju, struktury i praktyk służb socjalnych.

Akcja afirmatywna – Polityka przyjęta w Stanach Zjednoczonych, mająca na celu skorygowanie wad niektórych grup związanych z innymi, traktując osoby z grup, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w sposób uprzywilejowany. Najbliższym terminem w Wielkiej Brytanii jest pozytywna dyskryminacja.

Ambulatoryjna opieka – W opiece zdrowotnej są to usługi, które można otrzymać bez konieczności pobytu w szpitalu.

Amelioryzm – XVIII-wieczne przekonanie, że świat stopniowo poprawia się poprzez ludzki wysiłek.

Analizy polityczne – W literaturze: analizy polityki; gdzie indziej, analizy dla polityki, w tym ocena i ewaluacja polityki.

Atomizacja – Sytuacja społeczna, w której dochodzi do izolacji jednostki od pozostałych członków społeczeństwa.

Audyt – Początkowo pojęcie finansowe, oznaczało kontrolę, ocenę i procesy odpowiedzialności administracyjnej.

Autonomia – Zdolność jednostki do podjęcia wolnych działań, wymagająca energii do działania, możliwości wyboru oraz wyzbycia się powściągliwości. W odniesieniu do organizacji i działalności zawodowej, autonomia opiera się na upoważnieniu do podejmowania niezależnych decyzji.

Badanie ilościowe – Badanie, które mierzy efekty lub je wylicza.

Badanie jakościowe – Interpretacyjne badanie ukierunkowane na otrzymanie wyników wyjaśniających procesy i problemy.

Benchmark – Standard wyrażony, jako wskaźnik wydajności, używany również do oceny postępu osiągniętego w odniesieniu do procesu.

Bezbronność – Możliwość poniesienia szkód przez osobę bezbronną w przypadku zdarzenia niepożądanego.

Bezdecyzyjne – Niemożliwe do podjęcia decyzje pozostawiające tym samym stan rzeczy takim, jaki jest.

Bezdomność – posiadanie niewystarczającego lub niezabezpieczonego zakwaterowania lub kompletny jego brak

Bezpośrednia dyskryminacja – Celowa i jawna dyskryminacja.

Bezrobocie – Okres, w którym osoba pozostająca bez pracy nadal uważana jest za część rynku pracy.

Bezstronność postępowania – Bezstronność postępowania składa się z reguł gwarantujących sprawiedliwy proces, który jest warunkiem wstępnym dla merytorycznej bezstronności. Główne zasady to spójność, obiektywność i otwartość.

Biurokracja – Hierarchiczna organizacja, bazująca na systemie przepisów.

Biurokrata – Osoba pracująca w hierarchicznej organizacji, która wykonuje funkcje urzędowe.

Black box – Technika oparta na przeglądzie efektów bez wglądu w procesy wewnętrzne.

Bloc – Grupa ludzi, którą charakteryzują wspólne cechy, np. kobiety, mniejszości etniczne lub osoby starsze.

Budżet – Plan finansowy w formie ilościowej.

Cele – Idee, do których dąży polityka.

Cele – Luźno odnoszą się do zamiarów; dokładniej cele operacyjne reprezentowane przez konkretne zamierzone efekty lub wyniki.

Celowe pobierania próbek – Selekcja konkretnych osób, jako podmiotów badania w celu zbadania konkretnego problemu. Dobór probabilistyczny

Choroba psychiczna – Złożona grupa zaburzeń zachowania, postrzegania i procesów myślowych.

Chrześcijańska demokracja – Forma konserwatywnej myśli, silna w krajach europejskich, podkreślająca moralne ograniczenia i obowiązki.

Cykl życiowy – Seria zmian warunków i okoliczności, których doświadcza jednostka w trakcie swojego życia – w tym np., dzieciństwo, dorosłość i starość.

Częstość występowania – Tempo występowania nowych problemów i kwestii.

Czynniki zniechęcające do pracy – Czynniki, które przyczyniają się do niechęci wobec pracy; pogląd zakładający, że świadczenia otrzymywane przez osoby niepracujące, wpływają na decyzję o niepodjęciu pracy.

Decentralizacja – Dekoncentracja decyzji na mniejsze jednostki geograficzne.

Definicja społeczna – Proces konstruowania pewnych zagadnień, umożliwiający zdefiniowanie pojęć i określeń, używanych następnie przy zrozumieniu i omawianiu danych zagadnień.

Dekonstrukcja – Proces podziału istniejących konstrukcji ideowych przez podważanie lub odrzucenie założeń ich relacji.

Demokracja deliberatywna – Model demokracji oparty na dialogu, współpracy, negocjacji i głosie obywateli.

Demokracja – Rząd „ludzi, dla ludzi, prowadzony przez ludzi”; termin jest rozumiany na różny sposób w sensie politycznych ideałów, podejścia do zarządzania lub systemów rządów.

Determinizm technologiczny – W socjologii jest to pogląd mówiący o tym, że struktura społeczeństwa jest kształtowana przez dostępne technologie; w polityce społecznej, może on zostać rozszerzony o twierdzenie, że struktura usług jest kształtowana przez dostępne metody.

Dobra publiczne – Towary, z których korzyści nie są bezpośrednio przypisane konkretnej jednostce lub grupie.

Dobroczynność – Intencja czynienia dobra, zamiast powodowania szkód; zamiar realizowania pozytywnych skutków.

Dobór probabilistyczny – Selekcja przedmiotów badań w celu odzwierciedlenia cech szerszej populacji. celowe pobieranie próbek.

Dostęp do opieki społecznej – Przed otrzymaniem opieki społecznej, ubiegający się o nią potencjalni odbiorcy muszą podjąć inicjatywę w celu jej uzyskania, np. poprzez szukanie informacji o usłudze, wysuwanie roszczeń lub bezpośrednią wizytę w biurze. Możliwość podjęcia takiej inicjatywy jest kwestią „dostępu do opieki”.

Drugorzędna analiza – Badanie wykonane na materiałach zgromadzonych i przetworzonych przez innych ludzi. Podstawowa analiza.

Dyfuzja kulturowa – Proces, w którym kultury się przenikają i wzajemnie na siebie wpływają.

Dyskryminacja pośrednia – Działania, które z powodu eliminacji niektórych osób, przynoszą niepożądane skutki.

Dyskryminacja – Niekorzystny wybór, który przyczynia się do położenia niektórych ludzi w gorszej sytuacji. dyskryminacja bezpośrednia; dyskryminacja pośrednia; rasizm instytucjonalny.

Działanie społeczności – Rorganizacja społeczności.

Dziedziczność – Wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy konkretnymi przypadkami pod kątem dziedziczenia.

Edukacja społeczności – Rozwój umiejętności społecznych i zbiorowy potencjał osób, będących w gorszym położeniu.

Efekt Hawthorne – Efekt w zachowaniu podmiotu badań, wynikający ze świadomości bycia obserwowanym.

Efektywność – Osiągnięcie celu.

Efektywny popyt – Obecnie istniejący popyt, w odróżnieniu od potencjalnego popytu.

Efekty zewnętrzne – Skutki ekonomiczne wykraczające poza ludzi zaangażowanych w transakcję.

Ekonomia dobrobytu – Obszar gospodarki związany z analizą użyteczności; nie jest ściśle związany z polityką społeczną.

Ekonomia skali – Zdolność oszczędzania na zakupie lub produkcji, którą dysponują duże agencje, a którą nie dysponują mniejsze agencje.

Elastyczność – Stopień, do jakiego zmiana w jednym z czynników będzie stymulować odpowiedź w pozostałych czynnikach. „Elastyczność popytu”, na przykład, ogólnie odnosi się do stopnia, do którego popyt zmieni w wyniku zmiany ceny.

Empiryczny – Rzeczowy, oparty na obserwacjach lub doświadczeniu.

Eugenika – Przekonanie, że społeczeństwo może ulec poprawie dzięki selektywnej hodowli ludzi.

Faszyzm – Forma zbiorowego autorytaryzmu, w którym państwo, rasa czy naród jest ważniejsza niż jednostki indywidualne.

Feminizm – Ogólna grupa przekonań, że kobiety nie powinny być widziane lub traktowane w sposób gorszy od mężczyzn. Istnieje wiele różnych odłamów, w tym feminizm liberalny, feminizm marksistowski i feminizm radykalny.

Filtrowanie – Etap w racjonowaniu: proces „przesiewania” osób, które mogą lub nie mogą otrzymywać świadczenia.

Finansowane systemy – Systemy zabezpieczeń społecznych i emerytalnych, które gromadzą fundusz, a następnie wypłacają z niego świadczenia.

Finansowe racjonowanie – Kontrola wydatków.

Funkcjonalizm – Metoda analizy utrzymująca, że społeczeństwa zmieniają się przez dostosowanie się do zmieniających się okoliczności. Dostosowanie jest „funkcjonalne” wtedy, gdy wspiera procesy społeczne, a „dysfunkcjonalne”, jeśli ich nie wspiera.

Funkcjonalny – Oferujący funkcję (w funkcjonalizmie, „użyteczny” lub służący w celu), lub odnoszący się do zdolności pełnienia funkcji. „Funkcjonalny podział pracy” jest podziałem pracy, który odzwierciedla efektywność funkcji, natomiast „upośledzenie funkcjonalne” jest zaburzeniem zdolności do wykonania danej aktywności.

Generyczność – Generyczni pracownicy, pracujący z wieloma technikami w zakresie różnych grup klientów.

Globalizacja – Proces zwiększonej komunikacji, handlu i łączności, postrzegany jako prowadzący do bardziej ujednoczonych zachowań społecznych, kulturowych i gospodarczych na świecie.

Głos – Prawo wyrażenia swojej opinii odnośnie usługi.

Gospodarstwo domowe – Grupa ludzi żyjących razem, dzieląca zasoby i obowiązki.

Grupa etniczna – Grupa ludzi różniająca się od głównej populacji historią i kulturą.

Grupa kontrolna – Grupa ludzi, biorących udział w porównaniu w celu ustalenia skuteczności środka.

Grupa społeczna – Osoby, dzielące kontakty lub sieci społeczne; osoby, które mają wspólne cechy lub znajdują się w tej samej sytuacji życiowej, co sprawia, że są traktowane jako jedna grupa w kontekście społecznym.

Grupy interesów – Grupy nacisku, które starają się wpływać na politykę w sposób, który przyniesie im bezpośrednie korzyści. Nazywane są one również grupami „reprezentacyjnymi”.

Grupy nacisku – Grupy, które dążą do wywierania wpływu na proces polityczny, w celu reprezentowania lub propagowania własnych interesów.

Hegemonia – Utrzymanie wartości i norm wspierających interesy klasy dominującej.

Hierarchia – Struktura władzy lub odpowiedzialności, umieszczająca ludzi w pewnego rodzaju rankingu, powyżej lub poniżej innych.

Hipoteza – Propozycja spekulacyjna stworzona w sposób pozwalający na jej sprawdzenie.

Historycyzm – Pogląd zakładający istnienie „praw” historii i jej nieubłaganych ruchów.

Ideologia – Zbiór wzajemnie powiązanych przekonań i wartości.

Indywidualizm metodologiczny – Dokonane w celu analizy założenie, mówiące, iż społeczeństwo składa się z jednostek, będące podstawą wielu teorii ekonomicznych.

Indywidualizm – Pogląd postrzegający każdego człowieka jako jednostkę będącą w stanie podejmować działania niezależnie od innych członków społeczeństwa. Jednostka jest w stanie dokonywać wyborów, podejmować zobowiązania, zawierać umowy lub starać się uzyskać zadośćuczynienie wobec niesprawiedliwości.

Integracja społeczna – Proces przyłączania ludzi, którzy są wyłączeni, do sieci stosunków społecznych.

Integracja – Wprowadzanie ludzi do sieci wsparcia społecznego; przeciwdziałanie wykluczenia.

Integracja – Włączenie ludzi do dostępnych sieci społecznych.

Intensywność – Powaga lub nasilenie problemu.

Interesy – To, co zwiększa dobrobyt lub użyteczność ludzi.

Kapitalizm – W marksizmie, system produkcji mający na celu generowanie zysków, w którym środki produkcji są własnością klasy posiadającej kapitał. Termin ten jest czasem stosowany, by wskazać ogólny charakter nowoczesnych systemów gospodarczych.

Kapitał społeczny – Wartość uzyskana ze wspólnych i solidarnych działań socjalnych, w odróżnieniu od działań jednostek w ramach struktur społecznych.

Kierowanie wskaźnikiem – Wyznaczanie targetu wymierzone w cechy ogólne takie, jak regiony, grupy wiekowe, płeć itp.

Klasy – Grupy społeczne o różnym statusie ekonomicznym, różnie rozumiane w sensie stosunku wobec środków produkcji gospodarczej; grupy z różną możliwością gospodarczą i mocą; lub grupy o różnym statusie socjalnym.

Klienci – Ludzie, nabywający usługi; termin żargonowy, opisujący użytkowników usług, stosowany w celu wskazania relacji rynkowej, w której istnieje wybór, obopólna zgoda i prawo do odstąpienia.

Kluczowa interwencja – Interwencja strategiczna dokonana na konkretnym elemencie systemu, przynosząca szereg pożądanych efektów.

Kluczowy pracownik – Pracownik wyznaczony, jako główna osoba odpowiedzialna za poszczególne przypadki.

Konserwatywizm – Zbiór przekonań politycznych, podkreślających porządek społeczny i tradycyjne wzorce relacji społecznych.

Konsultacja – Proces uzyskiwania od interesantów, użytkowników usług oraz obywateli ich opinii; podstawowy element głosu i element opiniotwórczy demokracji.

Kontrola społeczna – Proces w którym niektóre osoby są ograniczane przez innych dla dobra społeczeństwa lub na rzecz określonych grup w społeczeństwie. Osoby te są kontrolowane przez pracowników opieki społecznej gdy są zmuszone do podejmowania działań których same by nie podjęły, lub kiedy ich możliwości są ograniczone.

Konwergencja – Argument w porównawczej polityce społecznej mówiący, że różne kraje działają podobnie w obliczu wspólnych nacisków lub okoliczności; w Unii Europejskiej – oznacza porozumienia w sprawie podstawowych zasad działania.

Korporacjonizm – Sprawowanie władzy przez ustalone zbiorowe interesy: pod względem społecznym, hierarchiczna struktura władzy, charakteryzująca się ścisłą konkurencją między ograniczoną liczbą przedsiębiorstw; pod względem ekonomicznym, system organizacji gospodarczej, zdominowany przez struktury korporacyjne; pod względem politycznym, system reprezentacji grupy interesu, z którą państwo negocjuje i stara się dołączyć inne organizacje.

Krytyczna polityka społeczna – W polityce społecznej, pogląd podkreślający znaczenie wszystkich strukturalnych nierówności, próbujący interpretować problemy i politykę w zakresie wzorcowych relacji podziału społecznego.

Kryzys legitymizacji – Neo-marksiści twierdzą, że próba uprawomocnienia kapitalizmu przez państwo opiekuńcze, jest niezgodna z próbami wspierania akumulacji kapitału, stanowiąc tym samym kryzys legitymizacji

Kryzys – Punkt zwrotny, wstrząs zewnętrzny lub długotrwałe sprzeczności. Pojęcie to głównie stosowane jest przez marksistów, by podkreślić niestabilność, która, jak twierdzą, charakteryzuje nowoczesne społeczeństwo przemysłowe.

Kultura – Wzorce zachowań społecznych odnoszące się do języka, historii, wspólnych doświadczeń, norm i wartości oraz stylu życia.

Kwalifikowalność – Kryteria kwalifikujące dane osoby do otrzymania, bądź nieotrzymania usług lub świadczeń.

Lewicowy – przekonanie polityczne, utożsamiane z socjaldemokracją, socjalizmem lub marksizmem, popierające zbiorowe świadczenia społeczne i zmniejszenie lub złagodzenie niekorzystnego położenia.

Liberalizm – Zbiór przekonań, związanych z indywidualizmem, które twierdzą, że ludziom należy pozostawić swobodę dokonywania wyborów, i że społeczeństwo najlepiej dostosowuje się bez interwencji państwa.

Liberalny feminizm – pogląd stanowiący, iż możliwości dawane kobietom powinny być równorzędne z tymi, które posiadają mężczyźni.

Manager – Osoba, która prowadzi organizację: idealnym typem menadżera jest osoba, która specjalizuje się w organizacji usług, i która ponosi ogólną odpowiedzialność za procesy działania, odbywające się pod jego dowództwem.

Marginalna opieka dobrostanu – Model opieki społecznej, w którym ludzie otrzymują pomoc tylko wtedy, gdy nie są w stanie poradzić sobie w inny sposób.

Marginalność – Ludzie, którzy znajdują się na marginesie społeczeństwa lub mechanizmu solidarności: wykluczenie.

Margines społeczny – Termin oznaczający najniższą klasę społeczną; ludzi, otrzymujących świadczenia, a ekonomicznie bezproduktywnych; znajdujących się na marginesie rynku pracy; społecznie wykluczonych.

Marketyzacja – Proces upodabniania dostawy usług do tej panującej na rynku prywatnym, osiągnięty poprzez prywatyzację albo obrócenie usługi socjalnej w coś na kształt rynku. quasi-rynki.

Marksizm – Zbiór przekonań oparty na założeniu, że społeczeństwo polega na konflikcie między klasami ekonomicznymi.

Mass media – Środki, poprzez które ludzie otrzymują informacje. Media obejmują prasę, telewizję, radio oraz wszelkie inne formy komunikacji masowej.

Mechanizm generatywny – Przyczyna; zbiór czynników i procesów, które razem dają efekt.

Merytoryczna bezstronność – Sprawiedliwy wynik, osądzony na podstawie dowolnych stosowanych kryteriów.

Metoda dedukcyjna – Wzór badań oparty na generowaniu propozycji, które mogą być następnie weryfikowane.

Metodologia – Nauka metod badawczych; logiczne podstawy wyboru metody.

Mieszana gospodarka strefy społecznej – Opis opieki pod kątem wielosektorowości polityka społecznej.

Mit – W naukach społecznych, przekonanie, prawdziwe lub nie, które wpływa na sposób postępowania ludzi.

Międzypodmiotowość – Proces, dzięki któremu poprzez wspólne poglądy i przekonania, w społeczeństwie rozwija się zrozumienie.

Mniejsza kwalifikacja – W angielskim Prawie Ubogich, zasada odstrasżająca, mówiąca, że sytuacja osoby otrzymującej wsparcie musi być gorsza od sytuacji najuboższego zatrudnionego pracownika niepobierającego świadczeń

Model – Twierdzenie dotyczące relacji panujących między grupą czynników. Niektóre modele są idealnymi typami, inne ogólnymi twierdzeniami dotyczącymi relacji, jeszcze inne mogą być oparte na specyficznych skojarzeniach i opisane równaniami.

Nadmiar – Nieefektywne ustalenie targetu, co oznacza, że niektórym osobom korzystającym z opieki przekazywane jest więcej niż jest to konieczne.

Najniższy poziom biurokracji – Pojęcie wprowadzone przez Lipsky'ego: decyzje na najniższym szczeblu administracyjnym, które skutecznie stają się przyjętą polityką, ponieważ nie obowiązują żadne inne zasady.

Naturalne zasady sprawiedliwości – Proceduralne à prawo do bycia wysłuchanym i ocenionym w sposób bezstronny.

Niebezpieczeństwo moralne – Problem ubezpieczenia ludzi, którzy są w stanie kontrolować okoliczności, które mogą powodować roszczenia, jak ciąża lub bezrobocie.

Niekorzystny wybór – Firmy komercyjne wybierają, na które roszczenia odpowiedzą i komu dostarczą swoje usługi, dlatego też firmy ubezpieczeniowe mogą odmówić reakcji w sytuacji nadmiernego ryzyka.

Niepełnosprawność intelektualna – Proces powolnego rozwoju intelektualnego, prowadzący łącznie do powolnego rozwoju fizycznego i funkcjonowania społecznego. Stosowany termin różni się między poszczególnymi krajami i okresami.

Niepełnosprawność – Zbiór problemów i zagadnień związanych ze zdolnościami fizycznymi lub psychicznymi rozumiany w kontekście społecznym; ograniczenia funkcjonalne, które są wynikiem upośledzenia. upośledzenie i ułomność.

Niepodejmujący – Brak roszczenia o korzyści i usługi, do których jednostka posiada prawo.

Niepowodzenie rynkowe – Okoliczności, w których rynki gospodarcze nie są w stanie pracować tak, jak zakłada teoria ekonomii, gdyż praktyczne ograniczenia (jak lokacja czy niedokładne informacje) uniemożliwiają mechanizmom skuteczne działanie.

Nierówności – Sytuacja, w której ludzie są uprzywilejowani lub nieuprzywilejowani w kategoriach społecznych.

Niezawodność – W badaniach społecznych, prawdopodobieństwo, że wyniki mogą się powielać lub przynajmniej pokazywać to samo w tych samych okolicznościach.

Niezdolność do pracy – Brak zdolności do kontynuowania pracy z powodu upośledzenia lub niezdolności do pracy, zazwyczaj z powodu niepełnosprawności.

Normalizacja – Umożliwienie osobom prowadzenia samodzielnego życia; dawanie ludziom prawa do działania tak, aby uczestniczyli w społeczeństwie.

Normalny – Mieszczący się w ramach norm.

Normatywny – Związany z wartościami, oczekiwaniami, normami lub zasadami, wobec których ocenia się politykę i praktykę.

Normy – Zasady, czyli oczekiwania oraz sankcje (lub kary) za ich nieprzebrzeżanie; ustalone standardy, działania przeciwko którym mogą zostać osądzone.

Obywatelstwo – Zbiór praw obejmujący wg. Marshalla podstawowe prawa socjalne i „prawo do opieki społecznej”.

Ocena procesu – Ewaluacja lub audyt, który skupia się na realizacji, a nie skutkach.

Oceny – Osądy dotyczące polityki; etap procesu tworzenia polityki, w którym oceniana jest jej skuteczność; proces oceny polityki.

Odpowiedzialność – Zasada, zgodnie z którą usługodawca musi odpowiadać za podejmowane działania.

Odstraszanie – Redukcja popytu na usługi poprzez utrudnianie do nich dostępu, bądź czynienie ich nieprzyjemnymi lub upokarzającymi.

Odstąpienie – Zaprzestanie korzystania z usługi; pojęcie również określa prawo wycofania się z usługi.

Oparte na zarobkach – Świadczenia, które zależą od wcześniejszych zarobków.

Operacjonalizacja – Proces, w którym koncepcje przekładane są na pojęcia, nad którymi można pracować lub działać.

Opieka domowa – W systemie usług zdrowotnych i społecznych jest to opieka świadczona ludziom w ich własnych domach.

Opieka instytucjonalna – Model opieki społecznej, w której opieka społeczna postrzegana jest jako część normalnego życia społecznego.

Opieka podatkowa – Pojęcie Titmuss'a oznaczające redystrybucję poprzez strukturę podatkową.

Opieka pozaszpitalna – Wsparcie i świadczenie praktycznej pomocy na rzecz osób o specjalnych potrzebach, umożliwiające im życie we własnych domach lub stworzenie możliwie „normalnego” środowiska. Pojęcie to jednak jest bardzo niejednoznaczne.

Opieka społeczna – Dobrobyt; niektóre kategorie przepisów zbiorowych mające na celu chronić dobrobyt ludzi; w USA, ubezpieczenie społeczne na rzecz ubogich.

Opieka zawodowa – Opieka świadczona w miejscu pracy.

Opieka – Świadczenie usług utrzymujących lub poprawiających sytuację osób.

Opłacalność – Osiągnięcie celów jednostki przy poniesieniu minimalnych kosztów.

Organizacja społeczności – Próba rozwinięcia mobilizacji politycznej i działań zbiorowych w społeczności znajdującej się w niekorzystnej sytuacji.

Organizacja utrzymywania zdrowia (HMO) – W USA, organizacje świadczące usługi opieki medycznej swoim członkom w ramach abonamentu.

Osoba – Społeczny podmiot, określony pod względem ról społecznych i relacji z innymi.

Osobowe usługi socjalne – Zakres dostępnych usług, poza zdrowotnymi, mieszkalnymi, edukacyjnymi oraz zabezpieczeniem społecznym, które zajmują się osobistymi potrzebami ludzi. Dotyczy to pracy socjalnej, domu opieki i zasiłku na opiekę domową.

Oslabienie – Redukcja oferty poprzez obniżenie jakości oferowanych usług, zamiast całkowitej odmowy ich wykonania.

Ośrodek opiekuńczy – Opieka, w której świadczona jest pomoc i wsparcie w otoczeniu mieszkalnym – np. dom spokojnej starości.

Państwo – Oficjalne instytucje polityczne społeczeństwa; środek, poprzez który rząd sprawuje władzę.

Państwo opiekuńcze – Świadczenie usług społecznych przez państwo; strategia rozwoju wzajemnie powiązanych usług, nastawiona na zajmowanie się szeroką gamą problemów społecznych; system idealny, w którym usługi są świadczone kompleksowo i na możliwie najlepszym poziomie.

Państwowość – Zbiór pojęć związanych ze wspólną historią, kulturą lub językiem, położeniem geograficznym lub członkostwem we wspólnocie politycznej.

Parametry – Założenia dotyczące modelu, które początkowo mogą pozostać w swojej pierwotnej formie, następnie zostać zmienione i ponownie zbadane w celu odkrycia ich implikacji.

Partnerstwo – Porozumienie między organizacjami dotyczące wspólnej pracy lub tworzenia wspólnej polityki.

Paternalizm – Zasada działania na rzecz ludzi bez uzyskania ich przyzwolenia.

Patriarchat – Społeczeństwo, w którym mężczyźni mają władzę nad kobietami.

Pionowa redystrybucja – Redystrybucja między osobami prezentującymi różne poziomy dochodów lub majątku.

Pismo procesowe Brandeis'a – W Stanach Zjednoczonych, krótki prawny zarzut, umożliwiający uwzględnienie dowodów dotyczących społecznych skutków działania w argumentacji procesowej.

Piętno – Poczucie wstydu, które sprawia, że ludzie są niechętni do roszczeń dotyczących świadczeń lub usług; utrata statusu; atrybut lub cecha, która jest eliminująca; wzór społecznego odrzucenia.

Planowy zabieg – Operacja, na którą dana osoba się decyduje, np. chirurgia plastyczna.

Pobieranie próbek – Wybór podmiotów do badań.

Podejście Indukcyjne – Podejście badawcze, polegające na zebraniu materiałów, a następnie na poszukiwaniu wzorów i relacji.

Podstawowa opieka – W opiece zdrowotnej, usługa świadczona bez konieczności przebywania w szpitalu. Różnica jest nieco arbitralna i z tego powodu niektóre pozycje literatury odnoszą się do opieki ambulatoryjnej.

Podział opieki społecznej – Pojęcie Titmussa obejmujące procesy, w których zaszła redystrybucja.

Podział społeczny – Struktura społeczna, w której ludzie jednoznacznie różnią się od innych pod względem niektórych cech lub warunków życia. Różnice te przemawiają na korzyść lub niekorzyść struktury.

Polityka indywidualistyczna – Polityka skupiająca się oddzielnie na każdej osobie wykazującej potrzeby lub problemy.

Polityka makroekonomiczna – Zasady obowiązujące całą gospodarkę.

Polityka społeczna – Badania usług socjalnych państwa opiekuńczego. Polityka strukturalna.

Polityka społeczna – Polityka strukturalna.

Polityka strukturalna – Polityka, która ma na celu utrzymanie lub zmianę wzorców stosunków społecznych. Jest ona czasem nazywana „polityką społeczną”.

Polityka – Decyzja lub zbiór decyzji, dotyczący przebiegu akcji; określone sfery działalności politycznej lub zarządzania.

Polityka – Wąsko rozumiane sprawowanie rządu; bardziej ogólnie, wszelkie działania, obejmujące dowolną formę zbiorowego działania społecznego, lub w których sprawowana jest władza.

Popyt – Ilość usług, które mogą być wykorzystane, gdy usługa świadczona jest za konkretną cenę.

Porównawcza polityka społeczna – Internacjonalistyczne badania w polityce społecznej.

Postmodernizm – Pogląd mówiący, że społeczeństwo wykroczyło poza ustalone wcześniej wzorce, stając się coraz bardziej zróżnicowanym i nieprzewidywalnym.

Potencjalny popyt – Popyt, który może powstać w pewnych określonych warunkach, w przeciwieństwie do popytu efektywnego, który istnieje obecnie.

Potrzeba odczuwalna – Potrzeba, odczuwana przez daną osobę.

Potrzeba wyrażona – Potrzeba, którą dana osoba formułuje.

Potrzeby normatywne – Potrzeba określona zgodnie z normą – prawdopodobnie standardem ustalonym przez ekspertów.

Potrzeby porównawcze – Potrzeby jednostki określone na podstawie porównania z osobami nie będącymi w potrzebie.

Potrzeby – Rodzaj problemu, którego doświadcza jednostka; wymagają szczególnego rodzaju reakcji; relacja między problemami i dostępnymi reakcjami.

Powszechność – Metoda przydziału opieki społecznej oparta na przydzielaniu świadczeń lub usług wszystkim ubiegającym się o nią osobom lub przynajmniej wszystkim osobom przynależącym do szerszej grupy (np. „dzieci”).

Pozew zbiorowy – W USA, prawo do złożenia pozwu sądowego jako grupa.

Pozytywizm – Pogląd mówiący, że naukowcy mają do czynienia z zewnętrzną, obiektywną rzeczywistością, którą nauka może w pełni poznać opanować i zmieniać za pomocą rozpoznanych w niej praw i zależności.

Pozytywna dyskryminacja – Działanie afirmatywne. W Wielkiej Brytanii pojęcie wykracza poza ideę równości, oznaczając argument służący traktowaniu w sposób uprzywilejowany.

Praca opieki społecznej – Forma pracy socjalnej uwzględniająca zarówno pojedyncze osoby jak i ich interakcje społeczne w celu zwiększenia potencjału tych osób w kontekście społecznym.

Praca społeczna – Praca wykonywana przez pracowników socjalnych, w tym szereg technik utrzymujących, bądź poprawiających warunki życia ludzi, lub wzorce ich zachowań.

Praca społeczna – Zbiorowe podejście do problemów społeczności. Praca sąsiedzka; praca społeczna wspólnoty; organizacja społeczna; edukacja społeczności.

Praca sąsiedzka – Rozwijanie sieci i relacji w społeczności, mające na celu ułatwienie działań społecznych.

Pragmatyzm – Podejście przeciwstawiające się wprowadzaniu zmian z przyczyn ideologicznych, zakładające przetestowanie zmian przed ich wprowadzeniem.

Prawa pozytywne – Prawa związane z pewnego rodzaju skutecznymi karami, jak np. norma prawna.

Prawa procesowe – Prawa zapewniające przestrzeganie określonych zasad i umożliwiające otrzymanie zadośćuczynienia.

Prawa socjalne – W literaturze, prawa do opieki społecznej; zakres działań obejmujących doradztwo i wsparcie w sprawach usług opieki społecznej.

Prawa – Reguły, czasami oparte na normach legalnych, a czasami na moralnych, które uzasadniają świadczenie opieki z pozycji odbiorcy.

Prawica – Przekonania polityczne, utożsamiane z konserwatyzmem, liberalizmem, a w skrajnych przypadkach z faszyzmem, które (w warunkach brytyjskich) zasadniczo sprzeciwiają się zbiorowym świadczeniom publicznym dla wszystkich (*autorska definicja Paula Spicker'a*)

Prawo administracyjne – Prawa regulujące procesy administracyjne umożliwiające dostarczenie usługi.

Prawo do opieki – Teza Marshalla, mówiąca o tym, że państwo opiekuńcze stanowi przedłużenie praw obywateli zdobytych w XVIII i XIX wieku w dziedzinie polityki społecznej.

Prawo konstytucyjne – Prawo, określające ramy uprawiania polityki.

Prawo miękkie – W Unii Europejskiej zalecenia i ogólne instrukcje mające zachęcić do reakcji bez podejmowania działań.

Prawo – System zasad i procedur, za pomocą, których działania jednostek i społeczności mogą być regulowane przez państwo.

Priorytety – Kolejność pierwszeństwa ustalona między konkurencyjnymi roszczeniami.

Problemy społeczne – Kwestie zdefiniowane pod kątem społecznym, co do których wymagana jest pewnego rodzaju reakcja.

Produkt narodowy brutto – Wartość całkowitej produkcji danego kraju; całkowity dochód w danym kraju.

Prognozowanie – Przewidywanie przyszłości na podstawie tego, co działo się do tej pory.

Progresywna redystrybucja – Przeniesienie zasobów z ludzi bogatszych na biedniejszych. Regresywna redystrybucja.

Projekcja – Prognozy warunkowe; ekstrapolacja istniejących trendów w przyszłość.

Przemysłowe osiągnięcie/wydajnościowy model opieki – Model opieki społecznej Titmuss'a, postrzegający opiekę jako uzupełnienie produkcji przemysłowej i polityki gospodarczej.

Przydzielanie – Równoważenie popytu i podaży poza mechanizmem rynku.

Przyjazne zrzeszenia – Organizacje wzajemnej pomocy powstałe w Wielkiej Brytanii w celu ochrony swoich członków.

Przywódstwo – Ogólna rola zarządców; aspekty ich roli odnoszące się do relacji z podwładnymi; osobiste cechy przywódcy; motywowanie i wpływanie na pracowników; dowodzenie; metody realizacji zadań; wzorzec zachowania; koordynacja pracy zespołowej; lub pragnienie okupowania innych krajów.

Pułapka ubóstwa – Sytuacja pojawiająca się wraz z otrzymaniem zasiłku zabezpieczenia socjalnego uzależnionego od wysokości przychodów, gdy zasiłek zostaje wycofany wraz ze zmniejszeniem potrzeb ludzi.

„Punkt skupienia” polityki – Grupa ludzi lub jednostek społecznych, na które polityka bezpośrednio wpływa.

Pół-profesje – Pracownicy, mający wykonywać swoje zadania w hierarchicznej organizacji, którym jednak zezwala się na dokonanie niezależnego osądu przypisanego specjalistom.

Quasi rynek – System skonfigurowany tak, by naśladować działania rynku prywatnego w świadczeniu usług publicznych.

Racjonalne planowanie – Model procesu planowania umożliwiający badanie kolejnych etapów wprowadzanej polityki, przekazujący wyniki do dalszego podejmowania decyzji.

Racjonowanie usług – Racjonowanie, które odbywa się w momencie świadczenia usług, w przeciwieństwie do racjonowania finansowego.

Radykalna praca społeczna – Neo-marksistowska krytyka roli pracowników socjalnych w społeczeństwie, wraz ze zbiorem tez dotyczących alternatywnych wzorów postępowania.

Rasa – Pojęcie stosowane w celu wskazania różnic fizycznych, kwestii kulturowych i przodków historycznych pomiędzy różnymi grupami ludzi.

Rasizm instytucjonalny – Tworzenie niekorzystnej sytuacji na tle rasowym poprzez politykę lub praktyki stosowane przez agencję.

Rasizm – Uprzedzenie lub dyskryminacja w stosunku do innych grup rasowych. Pojęcie zostało rozszerzone tak, by obejmować również występowanie sytuacji niekorzystnych, bez względu na występowanie uprzedzeń lub dyskryminacji. instytucjonalny rasizm.

Reakcja – W polityce, poglądy ekstremalnie konserwatywne lub prawicowe przeciwne reformie, opowiadające się za „cofnięciem czasu”.

Realizacja – Proces zastosowania polityki w praktyce.

Redystrybucja pozioma – Redystrybucja pomiędzy ludźmi, żyjącymi w różnych warunkach społecznych, niekoniecznie w odniesieniu do zasobów.

Redystrybucja – Przepływ środków pomiędzy ludźmi; układ, w którym jedna osoba płaci a inna korzysta.

Regresywna redystrybucja – Przeniesienie zasobów z osób biedniejszych na osoby bogatsze. Progresywna redystrybucja.

Regulacja – Proces, w którym państwo ustanawia zasady i regulacje, wobec których działa pomoc socjalna.

Rodzina – Specyficzny rodzaj jednostki społecznej zdefiniowany na podstawie określonej sieci stosunków osobistych i społecznych oraz odpowiedzialności; najczęściej odnosi się do okoliczności, w których ludzie związani ze sobą z racji urodzenia lub małżeństwa prowadzą wspólne życie.

Rodzinne podobieństwo – Pojęcie stosowane w procesie klasyfikacji, określane na podstawie identyfikacji powiązanych zbiorów cech.

Role płci – Zbiór ról społecznych, lub szczególnych oczekiwań, które następnie warunkują działania podejmowane przez kobiety i mężczyzn.

Roszczenia – Żądanie udostępnienia zasobów z dowolnego źródła; określony proces, polegający na ubieganiu się o pewne świadczenia lub usługi.

Rozwój – *społeczności* organizacja społeczności.

Równość – Wyeliminowanie niekorzystnej sytuacji. Należy zauważyć, że równość nie oznacza jednakowości ani jednorodności.

Ryczałt – Świadczenie wypłacane w stałej wysokości, będące przeciwieństwem świadczenia „opartego na zarobkach”, które zależy od wcześniejszych zarobków (a więc od poziomu wniesionego wkładu).

Rywalizujące pojęcia – Pojęcia, o sprzecznych alternatywnych znaczeniach, uniemożliwiających porozumienie co do nich.

Ryzyko – Wystawienie na niebezpieczeństwo; zapadalność na choroby; brak zabezpieczenia; nieprzewidywalne ewentualności; lub bezbronności.

Samotny rodzic – Głowa rodziny, w której obecne jest tylko jedno z rodziców z powodu rozwodu, śmierci partnera lub rodzicielstwa pozamałżeńskiego.

Sądownictwo – Organ sądowniczy rządu orzekający w kwestiach funkcjonowania prawa. Zobacz wykonawczy, ustawodawczy.

Sektor nieformalny – Opieka świadczona nie za pośrednictwem organizacji formalnej, lecz za pomocą społeczności, znajomych, sąsiadów i krewnych.

Sektor prywatny – Świadczenie usług dla zysku przez niezależnych producentów. Według niektórych termin ten obejmuje również świadczenia non-profit uzyskane przez wzajemną pomoc w ramach sektora prywatnego.

Sektor publiczny – Agencje, które są finansowane i zarządzane przez państwo.

Selektywność – Polityka skupiająca zasoby na ludziach w potrzebie.

Skuteczność krajowa – Pojęcie stosowane na przełomie wieków, określające możliwości fizyczne obywateli kraju w celu służenia państwu.

Socjaldemokracja – Zbiór przekonań politycznych opartych na zaakceptowaniu konieczności zbiorowych działań społecznych i ochrony socjalnej w gospodarce mieszanej.

Socjalizacja – Proces, poprzez który ludzie stają się częścią społeczeństwa; nauka norm społecznych, wartości i zasad.

Socjalizm – Mimo, iż termin „socjalizm” ma wiele znaczeń, podstawowe jego użycie w Europie odnosi się do zbioru przekonań politycznych opartych na wartościach działań zbiorowych (lub solidarności), wolności i równości.

Solidarność – Wzajemna odpowiedzialność; odpowiedzialność za innych w społeczeństwie, która jest podstawą do zbiorowego działania społecznego; polityka, opierająca się na szeregu złożonych nakładających się sieci.

Spis – Kompleksowe rozliczenie każdej osoby lub zagadnienia.

Spółczeństwo – Sieć solidarności grup społecznych

Społeczność – Grupa ludzi, których łączą wspólne cechy lub kultura; grupa ludzi połączonych ze sobą za pośrednictwem relacji społecznych; ludzie żyjący na określonym obszarze geograficznym; ludzie, którzy podzielają wspólne interesy.

Społeczny konstruktywizm – Sposób tworzenia relacji w społeczeństwie oparty na oddolnych subiektywnych przekonaniach i zasobach wiedzy.

Sprawa – Zindywidualizowane reakcje na dane kwestie przedstawione w konkretnym kontekście

Sprawiedliwość społeczna – Zasada rozdzielności odnosząca się czasem do pożądanых rezultatów, lecz częściej do wyników, które są proporcjonalne do normatywnych kryteriów, takich jak prawa lub potrzeby.

Sprawiedliwość – Zasada słuszności mówiąca, iż podobne przypadki powinny być traktowane podobnie. Sprawiedliwość „faktyczna” i „proceduralna”.

Stan zależności – Określenie Titmuss’a dotyczące warunków, w których ludzie mogą stać się zależni.

Status – Forma tożsamości społecznej, określająca sposób w jaki ludzie widzą siebie oraz jak są postrzegani przez innych.

Statystyki – Popularna nazwa dławskazników ilościowych danych; matematyczna analiza danych ilościowych.

Strategia – Grupa wzajemnie powiązanych zasad, które łączy wspólne podejście lub celu.

Stratyfikacja – Podział na szereg poziomów.

Strukturalna zależność – Zależność warunkowana pozycją ekonomiczną i stosunkiem do społeczeństwa, a nie rzeczywistymi możliwościami jednostek.

Swoboda – Zakres niezależnego osądu, którym dysponują urzędnicy w przypadku, gdy przepisy nie mają zastosowania.

System Planowanego programu budżetu (PPBS: Planned Programme Budget System) – System kontroli finansowej, w którym po ustaleniu całkowitych wydatków, obszarom aktywności zostaje następnie przydzielony budżet i są one podporządkowywane wyznaczonym granicom.

Społeczeństwo opiekuńcze – Społeczeństwo, w którym ludzie wzajemnie się wspierają poprzez szereg solidarnych relacji oraz instytucji.

Targety (Odbiorcy) – Poszczególne cele, często prezentowane jako wskaźniki za pomocą liczb.

Technika Krytycznego Incydentu (CIT) – skupienie się na zdarzeniach odbiegających od normy w celu zidentyfikowania problemu.

Teoria konfliktu – Podejście, zakładające, że opieka socjalna jest wynikiem konfliktu o władzę między blokami w społeczeństwie.

Teorie patologiczne – Teorie, które widzą przyczynę problemu w jednostce, której ten problem dotyczy.

Triangulacja – Proces łączenia metod badawczych oraz postrzegania badanego problemu na kilka sposobów.

Typ idealny – Teoretyczny model lub szablon w stosunku, do którego porównywana jest rzeczywistość.

Ubóstwo – Złożony termin oznaczający brak zasobów materialnych, trudną sytuację w relacjach społecznych i poważne trudności. Ponieważ pojęcie stosowane jest pod kątem moralnym, by wyrazić warunki, które są nie do przyjęcia, definicja ta jest kwestionowana.

Uczestnik obserwacji – Technika badań społecznych, w której przeprowadzając badanie zmierza do stania się częścią badanego procesu.

Udział – Uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji.

Ukryty program nauczania – W edukacji, pogląd zakładający, że część nauczania przekazywanego przez szkołę jest ukrytym środkiem przekazywania zasad, dotyczących zachowań społecznych. Idea połączona z hegemonią.

Uogólnienie – W większości kontekstów, proces postrzegania w szerszym zakresie; we francuskiej polityce społecznej – proces rozszerzania układów solidarystycznych do jak największej liczby osób.

Upoważnienie – Proces, dzięki któremu osoby stosunkowo bezsilne, mogą zyskać więcej władzy.

Upośledzenie psychiczne – Niepełnosprawność intelektualna.

Upośledzenie – Stan fizyczny lub psychiczny, oznaczający pewne nieprawidłowości lub straty.

Uprawnienia materialne – Prawa do poszczególnych wyników.

Ustalanie targetu – Zorientowanie na daną kategorię lub grupę osób.

Ustawodawczy – Władza ustawodawcza, która ustanawia prawa, w odróżnieniu od władzy „wykonawczej” i „sądowej”.

Usługi publiczne – Usługi na rzecz społeczeństwa realizujące politykę publiczną; mają re-dystrybucyjny skutek oraz funkcjonują na zasadzie kredytu.

Usługi socjalne – Pojęcie obejmujące głównie zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo, opiekę zdrowotną, pracę społeczną i edukację (czyli tzw. „wielką piątkę”) itp.

Usługi społeczne – Świadczona społeczeństwu opieka lub usługi społeczne. Opieka

Usługi zdrowotne – Usługi opieki medycznej i związanych z nią działań.

Uzależniony od wysokości dochodów – Proces przydzielania zasiłku lub świadczenia, polegający na sprawdzeniu dochodów lub majątku pobierającego.

Ułomność – Niekorzystne położenie w kontekście szczególnej roli lub w zbiorze ról społecznych, będących wynikiem niepełnosprawności.

Użyteczność krańcowa – Zmiana w użyteczności, która wynika z małej zmiany okoliczności.

Użyteczność – Wartość istotna dla ludzi, dokonujących wyboru.

Wartości – Ogólne zasady moralne i normy, kierujące lub ograniczające zakres działania.

Wiarygodność – W badaniach społecznych, kwestia tego czy wyniki odzwierciedlają badaną rzeczywistość w sposób transparentny i poprawny metodologicznie.

Wielosektorowość – Koncepcja mówiąca, iż w społeczeństwie istnieje wiele typów grup oddziałujących na siebie w różny sposób; wg. analizy władzy, mnogość podmiotów skutkuje rozproszeniem władzy. W innym wypadku pozycja opowiadająca się za różnorodnością i pomnażaniem liczby podmiotów, jako czegoś wartościowego.

Wielosektorowość strefy społecznej – Podobnie, jak pluralizm, może wskazywać zarówno na sytuację, w której świadczone są usługi z wielu różnych źródeł oraz argument, że powinny one istnieć.

Wkład – Zasoby, które są przekazywane w celu zapewnienia opieki.

Władza wykonawcza – Uprawnienie do wdrażania ustalonej polityki.

Władza – Prawo do podejmowania decyzji, mających wpływ na innych.

Władza – Zdolność do bezpośredniego kierowania innymi, którzy akceptują ten kierunek.

Własność – W polityce mieszkaniowej, prawo, na mocy, którego osoby zajmują swoje mieszkania, np. posiadanie lub wynajem.

Wolność – Brak powściągliwości oraz zdolność do działania.

Wolontariat – Niezależne świadczenie, niezorientowane na zysk, opierające się zwykle na dobroczynności i wzajemnej pomocy. Niektórzy określają jako „dobrowolne” również świadczenia prywatne.

Wprowadzenie – Francuskie określenie dla integracji lub włączenia społecznego, stosowane szczególnie w odniesieniu do integracji ludzi „wykluczonych” z sieci społecznych.

Wskaźniki wydajności – Cele liczbowe stosowane do monitorowania efektywności usługi, sprawdzenia postępów i osiągnięcia określonych rezultatów lub norm.

Wskaźniki – środki pomiaru stosowane w podsumowywaniu danych na temat kwestii społecznych.

Współliniowość – problem pojawiający się w statystyce, w przypadku gdy zmienne nie są do końca niezależne od siebie, podwajając niektóre efekty, a ukrywając wpływ niektórych ważnych czynników.

Wybór – Samodzielne działanie; wybór opcji.

Wydajność – Minimalizacja kosztów i zbędnych wytworów pracy; produkcja jednostek za minimalne koszty jednostkowe.

Wyglądanie dochodu – Efekt osiągany poprzez redystrybucję pieniędzy z jednej części cyklu życia do drugiej.

Wykluczenie – Ludzie, którzy nie są częścią solidarnego układu i odpowiedzialności społecznej, ponieważ są oni pozostawieni poza siecią społeczną (na przykład, nie są uprawnieni do ochrony socjalnej); są wykluczeni (jak imigranci), lub zepchnięci na margines poprzez napiętnowanie.

Występowanie – Częstotliwość pojawiania się danego problemu lub kwestii.

Wzajemna pomoc – Zasada, według której ludzie łączą się z innymi, by zapewnić pomoc lub wesprzeć się nawzajem. Często przybiera formę wzajemnego zabezpieczenia w przypadku trudności.

Względny – Zdeterminowany przez sytuację społeczną, jak np. „względne poglądy” na ubóstwo lub moralność; oparty na badaniu różnic, np. „względna strata”.

Zabezpieczenie społeczne – System zasiłków w celu utrzymania dochodów; w niektórych krajach termin jest rozumiany szerzej, obejmując opiekę zdrowotną, podczas gdy w innych rozumiany jest wąsko i oznacza wyłącznie ubezpieczenie społeczne.

Zachęta – Potencjalna korzyść motywująca ludzi do zmiany postępowania, w celu jej otrzymania.

Zadośćuczynienie – Prawo odbiorcy usługi do uzyskania poprawy źle wykonanej usługi.

Zależność od obranego kierunku – Tendencja w ustalonych procesach instytucjonalnych do wyznaczania polityki możliwej do prowadzenia w przyszłości.

Zależność – stan zależności od wsparcia socjalnego: finansowego, fizycznego czy też psychicznego.

Zapowiedź – Wypowiedzi na temat przyszłości.

Zarządzanie opieką/plany opieki – W systemie opieki pozaszpitalnej jest to wybór pakietu usług dla klienta spośród wielu dostępnych opcji.

Zasady – Wytyczne do działania: w odniesieniu do opieki społecznej termin odnosi się do normatywnych zasad postępowania.

Zawody – Rodzaje profesji o szczególnym statusie, zapewniające specjalistyczną wiedzę i doświadczenie. Profesjonaliści mają możliwość dokonania swobodnych i niezależnych osądów na podstawie swojej wiedzy.

Zbędna strata – Aspekt nieskuteczności w zakresie świadczenia usług, gdy pomoc jest przyznawana tym, których potrzeba byłaby zaspokojona również bez tej pomocy.

Zielona polityka – Zbiór przekonań politycznych, odrzucający kwestie poruszane w polityce głównego nurtu, w ich miejsce podkreślając ochronę środowiska, wykorzystanie zasobów naturalnych i rolę człowieka w stosunku do innych gatunków i świata przyrody.

Zwyrodnienia – Kombinacja defektów genetycznych, kiedyś uważanych za główną przyczynę problemów społecznych.

O projekcie

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich jest realizatorem projektu systemowego pt.: „*Szkolenia e-learningowe z nowatorskich metod pracy socjalnej i publikacja specjalistycznej literatury z zakresu polityki społecznej i pracy socjalnej*”, który jest realizowany w ramach Działania 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej POKL, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Celem ogólnym projektu jest przybliżenie oraz poszerzenie wiedzy wśród pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej z nowatorskich metod i technik pracy socjalnej.

Projekt zakłada opracowanie oraz przetłumaczenie specjalistycznej literatury dotyczącej pomocy i integracji społecznej, w tym w szczególności nowatorskich technik i metod pracy socjalnej, jak również przygotowanie oraz realizację szkolenia e-learningowego z nowatorskich metod i technik pracy socjalnej z osobami korzystającymi ze świadczeń pomocy społecznej.

Projekt skierowany jest do pracowników Instytucji Pomocy i Integracji Społecznej do których należą w szczególności: regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa w tym rodzinnego, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej.

Założeniem projektu było wydanie serii publikacji – literatury specjalistycznej z zakresu polityki społecznej i pracy socjalnej, w tym nowatorskich metod i technik pracy socjalnej.

Centrum RZL wyraża nadzieję, że lektura 20 publikacji książkowych oraz 10 dotychczas niewydanych w Polsce tłumaczeń angielskojęzycznych zagranicznych publikacji książkowych spotka się z dużym zainteresowaniem pracowników socjalnych. Możliwość wykorzystania w codziennej pracy wiedzy merytorycznej o różnorodnej tematyce, a także umiejętności organizacyjnych prezentowanych w wydanej serii publikacji przyczyni się do podniesienia jakości działań w bezpośrednim kontakcie i pracy z klientami, a tym samym korzystnie wpłynie na podniesienie jakości funkcjonowania Instytucji Pomocy i Integracji Społecznej a tym samym na postrzeganie w społeczeństwie zarówno samych Instytucji, jak i ich pracowników.

Wydawca: **Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich**
Aleje Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa
Tel.: 22 237 00 00 | Fax: 22 237 00 99 | e-mail: sekretariat@crzl.gov.pl | www.crzl.gov.pl

ISBN 978–83–7951–301–7 (seria)
978–83–7951–323–9 (22)

Publikacja bezpłatna



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.