

---

---

# POMOC SPOŁECZNA ZA GRANICĄ

---

---

MAREK PERLINSKI, STEFAN MORÉN, BJÖRN BLOM

## POJMOWANIE SKANDYNAWSKIEJ ORGANIZACJI PRACY SPOŁECZNEJ W SEKTORZE PUBLICZNYM

### ABSTRAKT

W artykule omawiamy uwarunkowania profesjonalnej pracy socjalnej w organizacjach publicznych przede wszystkim z perspektywy krajów nordyckich. W naszej propozycji publiczne areny pracy socjalnej składają się z trzech dziedzin o różnych funkcjach i logikach, ale jednocześnie połączonych ze sobą i współzależnych. Dziedziny te to: polityka, zarządzanie i administracja oraz praktyka profesjonalna. Wymienione domeny wraz ze swoimi logikami tworzą poszczególne organizacje lokalne, które z kolei są uwarunkowane czwartą dziedziną, a mianowicie dziedziną uwarunkowań instytucjonalnych. Zawiera ona ideały dotyczące kontroli, norm oraz spojrzenia na wiedzę i technologie, które istnieją w społeczeństwie, są legitymizowane i rozpowszechniane przez instytucje centralne oraz które rządzą ważnymi aspektami pracy pojedynczych organizacji lokalnych. Celem prezentowanej pracy jest wkład w rozwój teorii dziedzin w obszarze organizacji pracy socjalnej w sektorze publicznym.

**Słowa kluczowe:** sektor publiczny, organizacje, praktyka profesjonalna, pracownicy socjalni, polityka, administracja, teoria dziedzin

### KONTEKST

Praca socjalna w krajach nordyckich jest prowadzona w dużej mierze w kontekście sterowanych politycznie organizacji publicznych, w tym ośrodków pomocy społecznej, publicznej opieki medycznej, szkół, biur pośrednictwa pracy itp. Sytuacja wygląda podobnie w wielu państwach europejskich, natomiast praktykowane zasady organizacyjne mogą być inne. Organizacje takie zazwyczaj są opisywane i rozumiane jako „administracja”. Przewiduje się je często w schematach organizacyjnych wraz z różnymi zestawami formalnych ról, stanowisk oraz funkcji, które są koordynowane w taki sposób, aby jak najlepiej realizować cele administracji. W odpowiedzi na pytanie o sposób prowadzenia działalności osobie odwiedzającej orga-

nizację publiczną zajmującą się pracą socjalną przedstawi się zapewne jakiś wariant takiego formalnego schematu organizacyjnego wraz z deklaracją: „Oto nasza struktura organizacyjna!”. Można także założyć, że praktycy danej profesji – w naszym przypadku pracownicy socjalni – kiedy wchodzi do takiego typu organizacji, zazwyczaj są „podciągani” pod administracyjne określenia ich funkcji w organizacji. Oznacza to ryzyko, że pracownicy socjalni – jako profesjonalści – wraz ze swoją rolą zostaną wcieleni do administracji i staną się „administratorami indywidualnych przypadków”, a nie samodzielnymi profesjonalnymi praktykami.

Opisane tu potoczne rozumienie działalności organizacji zajmujących się pracą socjalną jest tak naprawdę bardzo ograniczone: 1) jest statyczne, gdyż dotyczy raczej struktury, a nie procesu; 2) płaszczyzna polityczna jest uwzględniona tylko w niewielkim zakresie; 3) element profesjonalny jest mało konkretny; 4) wpływ świata zewnętrznego często w ogóle nie jest brany pod uwagę. Według Scotta i Davisa (2007) takie spojrzenie na organizacje z obszaru pracy socjalnej przeważało w teorii organizacji do 1960 r., kiedy to skupiano się na różnych formach *modeli systemów zamkniętych*. Krytyka sposobu myślenia opierającego się na systemach zamkniętych stopniowo doprowadziła do powstania teorii organizacji jako systemów otwartych, który to pogląd panuje obecnie. Wspomniane spojrzenie bazuje na świadomości, że przetrwanie organizacji jest uzależnione od kontaktów i wymian z innymi systemami funkcjonującymi w ich środowisku (np. DiMaggio, Powell, 1991).

Dominująca obecnie teoria organizacji jest zwrócona zarówno „do wewnątrz” – w stronę struktur i procesów w pojedynczych organizacjach, jak i „na zewnątrz” – w stronę różnych rodzajów interakcji ze światem zewnętrznym, a także w stronę zależności od niego. W tym sensie teoria organizacji może wydawać się wszechstronna. W naszym podejściu chcemy spojrzeć i powiązać ze sobą wewnętrzne relacje organizacji z obszaru pracy socjalnej oraz warunki zewnętrzne (makro), w jakich funkcjonują. Dlatego stawiamy pytanie: Co składa się na sam ten związek – jak wygląda dynamika między wnętrzem a zewnętrżnością? Jednym z ograniczeń badań w tym obszarze jest fakt, że polityka i rola profesji w organizacji pracy socjalnej w sektorze publicznym to zagadnienia zazwyczaj rozdzielone i rozważane w ramach innych niż praca socjalna dyscyplin, np. politologii czy socjologii. Jest to godne ubolewania ze względu na jednoznaczne oderwanie badań nad organizacjami od specyficznego kontekstu, samoświadomości oraz doświadczeń profesji, jaką są pracownicy socjalni. W rzeczywistości bardzo

mało jest teorii organizacji opracowanych z perspektywy pracy socjalnej, uwzględniających jej treść oraz uwarunkowania. Uważamy za niezwykle istotne, by pracownicy socjalni dysponowali teoretycznym punktem widzenia pomagającym im zrozumieć, w jaki sposób praca z klientem podlega wpływom oraz ograniczeniom narzucanym przez warunki społeczne, zwłaszcza politykę. Nawet jeśli Hasenfeld (2010, s. 3) zwraca się głównie do badaczy, argumentuje za tym, pisząc: „Aby zrozumieć, w jaki sposób organizacje zajmujące się sprawami socjalnymi odpowiadają na wyzwania środowiskowe i wewnętrzne, potrzebne są nowe podejścia teoretyczne”.

## CEL ARTYKUŁU

Celem artykułu jest omówienie – z perspektywy głównie szwedzkiej – z jednej strony w jaki sposób profesjonalna praktyka pracowników socjalnych kształtowana jest przez politykę i administrację w organizacjach zajmujących się pracą socjalną na szczeblu lokalnym, a z drugiej – w jaki sposób ten proces lokalny jest uwarunkowany płaszczyzną krajową i międzynarodową. Jest to kwestia dotycząca różnych dziedzin o zasadniczo odmiennym charakterze, mimo to splecionych i współzależnych. Artykuł koncentruje się głównie na domenie uwarunkowań instytucjonalnych w relacji do dziedzin lokalnych. Naszą ambicją jest wniesienie wkładu w opracowanie teorii dziedzin dotyczącej organizacji pracy socjalnej w sektorze publicznym. Opracowanie odzwierciedla rozwój teorii, zakotwiczony w prowadzonych przez autorów od ponad dwudziestu lat badaniach empirycznych oraz teoretycznych nad organizacją pracy socjalnej w krajach nordyckich (np. Morén, 1992; Lundgren i in., 2009; Perlinski, 2010).

## KONTEKST NORDYCKI – CECHY SPECYFICZNE

Większość krajów europejskich można w pewnym stopniu opisać jako ogólnie państwa opiekuńcze z sektorem publicznym realizującym świadczenia socjalne. Co wyróżnia kraje nordyckie, to dominująca rola rządu w tworzeniu polityki społecznej i większy rozmiar sektora publicznego. Christiansen, Petersen, Edling oraz Haave (2006) są zdania, że fundamentalne wartości wspólne dla tzw. Nordyckiego Modelu Pomocy Społecznej mają podstawę historyczną. Zasadniczo kraje nordyckie charakteryzują się: a) długą tradycją demokracji politycznej opartej na powszechnym udziale obywateli w życiu publicznym; b) poszanowaniem praw człowieka oraz rządów pra-

wa; c) wysokim poziomem życia i równością społeczną. W swojej analizie Nordyckiego Modelu Pomocy Społecznej Alestalo, Hort i Kuhnle (2009) konkludują, iż charakteryzuje się on trzema głównymi cechami, a mianowicie: 1) *państwowością* (model nordycki opiera się na znacznej dominacji państwa w ustaleniach dotyczących opieki społecznej); 2) *uniwersalizmem* (w krajach nordyckich zasada uniwersalności praw odnosi się do całej populacji); 3) *równością* (kraje nordyckie są znane z tradycji dość niewielkich różnic klasowych czy różnic ze względu na dochód bądź płeć).

Mimo że kraje nordyckie wyznają podobne wartości i posiadają wspólne cechy, jednocześnie znacząco się między sobą różnią pod względem zasad sprawowania władzy. Na przykład w Szwecji i Finlandii konstytucja gwarantuje agencjom oraz urzędowi centralnym niezależność od rządu, a w Szwecji także od parlamentu. Taka niezależność jest niespotykana w istniejących współcześnie państwach. Ministrowie nie mają prawa interweniować w sprawie konkretnych przypadków ani wpływać w nich na wykonywanie uprawnień. Nie mają także prawa wywierać wpływu na sprawy dotyczące konkretnych obywateli. Mogą oni jednak instruować agencje oraz urzędy centralne jako instytucje, wprowadzając przepisy czy regulacje prawne, nie mogą natomiast wydawać poleceń pojedynczym urzędnikom państwowym. Innym sposobem, w jaki członkowie rządu mogą sprawować władzę polityczną nad agencjami i urzędami centralnymi, jest podejmowanie inicjatyw parlamentarnych w celu zmiany ustawodawstwa regulującego działalność danej agencji/urzędu oraz wyznaczając szefów (dyrektorów naczelnych) danej agencji/urzędu. Takie ustalenia konstytucyjne pośredniczą między dziedzinami, zmieniają oraz osłabiają wpływ polityki na administrację państwową i zarządzanie (Frennered, 2010; Larsson, 1996).

Model nordycki charakteryzuje dominująca rola rządu w tworzeniu polityki społecznej, jednak przykład Szwecji oraz Finlandii pokazuje, że władze lokalne cieszą się jednocześnie pewnym stopniem autonomii. Ponownie odwołując się do Szwecji, funkcjonuje tam kultura niezależności gwarantowana przede wszystkim przez daleko idącą wolność słowa urzędników państwowych oraz zasadę otwartego dostępu do dokumentów urzędowych. Ta kultura niezależności ma znaczenie nawet dla wielu pracowników socjalnych. Widoczny w Szwecji dualizm – rozdział rządu i niezależnych urzędów jest wyłączną cechą Szwecji – ma długą tradycję sięgającą początku XVIII wieku (Andersson, 2004, 2006). Jednakże, co będzie pokazane w dalszej części artykułu, wpływ państwa na władze regionalne i lokalne nie jest tylko kwestią formalnej hierarchii, a wywierany jest za pomocą róż-

nych form zdalnie sterowanej kontroli instytucjonalnej (przeważnie trudnej do uchwycenia).

Podsumowując, mimo że między krajami nordyckimi istnieją istotne różnice dotyczące funkcjonujących w nich modeli gospodarczych oraz społecznych, wszystkie one mają wspólne cechy, a mianowicie: a) powszechna ochrona; b) finansowanie wpływami z podatków; c) dominująca rola państwa; d) zdecentralizowane usługi i silna zależność od sektora publicznego w kwestii realizacji świadczeń (Nordic Council of Ministers, 2007).

## **POLITYKA I ADMINISTRACJA W PRACY SOCJALNEJ – JAK NICI PAJĘCZYNY**

W naszej perspektywie teoretyczne rozumienie organizacyjnych uwarunkowań praktyki pracy socjalnej zakłada podejście multidyscyplinarne (z uwzględnieniem np. politologii, socjologii czy pracy socjalnej) i prezentuje sposób, w jaki polityka oraz zarządzanie oddziałują na profesjonalne kontakty pracowników socjalnych z ich klientami i jak je warunkują. Pokażemy zwłaszcza, że pojmowanie organizacji musi zostać poszerzone o bieżące uwarunkowania instytucjonalne na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Przez ostatnie 30 lat wpływ koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management – NPM) na różne sposoby zmienił oczywiście granicę między polityką a administracją w wielu krajach. Jeśli chodzi o modernizację oraz reformy w sektorze publicznym, na poziomie ogólnym Pollitt i Bouckaert (2011, s. 117) wyróżniają dwie grupy państw, widzą także pewną regularność. Pierwszą nazywają *trzonem NPM*. Grupę tę tworzą kraje, takie jak Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania i (po części) Stany Zjednoczone. Są to państwa, które opowiadają się za zasadami koncepcji NPM i „widzą dużą rolę form oraz technik z sektora prywatnego w procesie ograniczania sektora publicznego” (tamże). Druga grupa to *modernizatorzy Europy kontynentalnej*: Finlandia, Francja, Holandia, Włochy i Szwecja. Obejmuje ona nawet Belgię i Niemcy, jeśli zejdziemy poniżej szczebla federalnego. Pollitt i Bouckaert są zdania, że wymienione kraje w dalszym ciągu „kładą większy nacisk na państwo jako niezastąpioną siłę integrującą w społeczeństwie”. Ciekawą różnicą, będącą prawdopodobnie przejawem odmiennych kultur, jest fakt, że kraje północne (np. Finlandia, Holandia czy Szwecja) nadały podejmowanym przez siebie wysiłkom modernizacyjnym charakter bardziej partycypacyjny, z większym nastawie-

niem na obywatela w porównaniu z krajami Europy Środkowej (takimi jak Belgia czy Niemcy).

Amerykański politolog Guy Peters (2001, s. 173 f) zauważa, że powinno być jasne, iż projektowanie i przerabianie administracji publicznej – przy obecnym jej zakorzenieniu w polityce i kulturze – to coś więcej niż tylko działanie techniczne. Jest także zdania (tamże, s. 210), że „oddzielanie strony politycznej od administracyjnej czy to w życiu, czy w analizach, nie jest przydatne”. Polityka i administracja są niejako splecione ze sobą, ale w tej pąjęczynie jest jeszcze jedna nić – pracownicy socjalni wykonujący swoją pracę. Tę rolę praktyki profesjonalnej w dziedzinie pracy socjalnej pokazuje E. Brodtkin (2010), która uważa, że praca socjalna strukturalnie jest umiejscowiona jako mediator między państwem a obywatelami. Na szczeblu krajowym politycy ustalają cele nadrzędne oraz ustanawiają prawa mające prowadzić do realizacji tych celów. Jednak te polityczne zamiary docierają do obywateli przeważnie przefiltrowane przez profesjonalnych pracowników socjalnych, którzy w praktyce decydują, kto dostaje co, kiedy i w jaki sposób. Jak ujmuje to Brodtkin: „Przy takim usytuowaniu organizacje zajmujące się sprawami socjalnymi stają się miejscem dla charakterystycznej formy polityki społecznej – tworzonej jako *polityka praktyki*” (tamże, s. 62). Ta polityka praktyki nie wymaga od pracowników socjalnych celowego zaangażowania politycznego, jest to raczej postać polityki utajonej i pośredniej. Oczywiście perspektywa ta jest blisko związana z koncepcją biurokracji pierwszej linii (ang. *street-level bureaucracy*) autorstwa Lipsky’ego (Lipsky, 1980).

W kontekście szwedzkim polityka praktyki widoczna jest nawet na szczeblu kierowniczym w organizacjach lokalnych. Montin (2007) opisuje, jak kierownicy organizacji z sektora publicznego – zwłaszcza pracujący w obszarze pomocy społecznej – wykonują swoją pracę w punkcie przecięcia polityki z administracją. Podaje trzy jasne przykłady tej relacji: a) od kierowników wymaga się, by interpretowali czasami niejasne i niejednoznaczne postanowienia; b) bywa, że kierownicy pełnią funkcję mentorów polityków; c) kierownicy często ustalają, jakie kwestie należy włączyć do programu politycznego<sup>1)</sup>. Chcielibyśmy dodać, że oprócz tego działalność kierowników – w ramach spoczywającej na nich formalnej odpowiedzialności za sposób prowadzenia pracy z klientem – ma jednocześnie miejsce

---

<sup>1)</sup> Patrz także Hall (2015), jeśli chodzi o związek między polityką a administracją w kontekście Szwecji.

w punkcie przecięcia z działalnością profesjonalnych praktyków (pracowników socjalnych). I tu ponownie dziedziny polityki, administracji i praktyki profesjonalnej wydadają się splecione.

## PUNKT WYJŚCIA DO NASZEJ TEORII

Luźną inspiracją dla nas są James Kouzes oraz Paul Mico (1979) i proponowany przez nich zarys teorii dziedzin w obszarze organizacji zajmujących się sprawami socjalnymi w USA. Chcąc opracować bardziej użyteczną teorię dziedzin dla organizacji z obszaru opieki zdrowotnej, dokonali oni rozróżnienia między następującymi dziedzinami: polityką, zarządzaniem oraz usługami. Wymienione domeny uznali nie tylko za różniące się od siebie, ale także antagonistyczne, często mające sprzeczne interesy czy cele. Cztery cechy sposobu myślenia autorów są produktywne, choć sprawiają nieco trudności.

- 1) Teoria Kouzesa i Mico opiera się na badaniach z obszaru zagadnień dotyczących organizacji zajmujących się sprawami socjalnymi – termin ten odnosi się do organizacji odpowiedzialnych za szeroko rozumianą opiekę społeczną i medyczną oraz edukację. Ukierunkowanie na usługi, które jest uważane za czynnik „jednoczący” te obszary organizacyjne, niewiele mówi o opartych na relacjach interwencjach – czasami wbrew woli osoby – które są typowe dla pracy socjalnej (patrz Morén, 1992).
- 2) To, co w krajach nordyckich jest określane jako administracja publiczna, w modelu Kouzesa i Mico jest sprowadzone do kwestii przywództwa (dziedzina zarządzania).
- 3) W dziedzinie usług nie ma omówienia profesji, które mogłoby nadać tej domenie specjalny charakter.
- 4) Kouzes i Mico nie wspominają, w jaki sposób uwarunkowania instytucjonalne funkcjonujące w społeczeństwie wpływają na organizacje lokalne i je kontrolują, co proponujemy i opisujemy dalej jako dziedzinę uwarunkowań instytucjonalnych. Czerpiąc inspirację z teorii Kouzesa i Mico, ale mając na uwadze powyższe ograniczenia, wprowadzamy teorię dziedzin dla organizacji pracy socjalnej w sektorze publicznym. Składające się na nią cztery dziedziny i ich główne cechy charakterystyczne są przedstawione na diagramach 1 i 2, s. 19, 21.

## **W kierunku nowej teorii dziedzin organizacji zajmujących się pracą socjalną**

Związek między polityką, administracją a profesją ma kluczowe znaczenie dla omówienia treści profesjonalizmu i warunków kontroli profesjonalnej w pracy socjalnej. Publiczne organizacje zajmujące się pracą socjalną zazwyczaj są kontrolowane politycznie przez lokalnie wybrane zgromadzenie, np. radę ds. opieki społecznej czy radę szkoły. Z kolei szczebel polityczny wyznacza szczebel urzędniczy – administrację – której zadaniem jest realizacja działań mających na celu pomoc osobom w niepewnej sytuacji<sup>2)</sup>. Administracja taka składa się zazwyczaj z głównego dyrektora kierującego pracą swoich podwładnych i pracowników na różnych szczeblach i w różnych departamentach, pełniących rozmaite funkcje administracyjne (Montin, 2007). Jednakże realizacja zadania administracji, które w praktyce polega na pomaganiu osobom podatnym na zagrożenia, zależy od różnych profesji działających w ramach organizacji, w tym pracowników socjalnych, psychologów, pielęgniarek i pracowników opieki społecznej. W sytuacji idealnej pracownicy cieszą się dużą autonomią, a w swej pracy kierują się standardami naukowymi i profesjonalnymi (Abbot, 1988; Brante, 2014; Molander, Terum, 2008).

Stąd też możemy wnioskować, że publiczne areny pracy socjalnej na szczeblu lokalnym składają się z trzech dziedzin o różnych funkcjach i cechach, połączonych jednak ze sobą i współzależnych: polityki, administracji i zarządzania oraz praktyki profesjonalnej.

- Zadanie polityki – na podstawie różnych stanowisk ideologicznych – polega na ogólnym sprawowaniu władzy nad działaniami publicznymi organizacji zajmujących się pracą socjalną.
- Zadanie administracji to zachowanie struktury oraz zarządzanie w sposób gwarantujący realizację decyzji politycznych.
- Zadaniem przedstawicieli profesji jest – korzystając z nauki i sprawdzonych doświadczeń – praktyczna realizacja interwencji poprawiających sytuację życiową osób lub podtrzymujących niezbędne im funkcje w życiu.

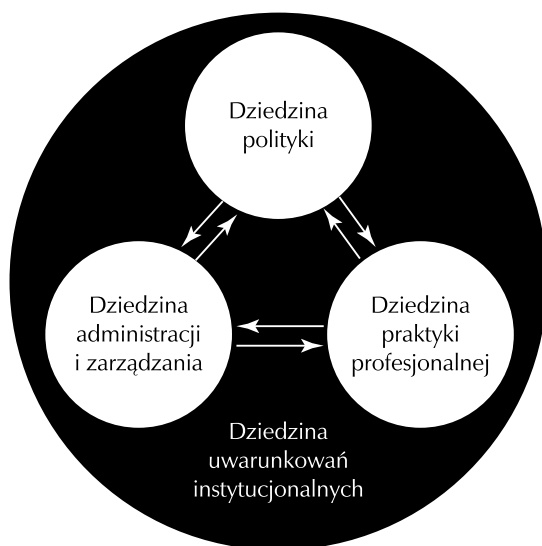
Wymienione domeny oddziałują na siebie wzajemnie w rozmaity sposób. Na przykład poprzez administrację polityka kontroluje praktykę

---

<sup>2)</sup> W praktyce administracja jest niezależna od wyborów politycznych, ale i tak podlega politykom.



profesjonalną, ale jednocześnie przedstawiciele profesji (zazwyczaj poprzez administrację, a czasami bezpośrednio) wpływają na dziedzinę polityki. Na szczeblu lokalnym te trzy domeny są z kolei uwarunkowane ogólnymi warunkami politycznymi oraz strukturalnymi funkcjonującymi w społeczeństwie, co nazywamy *dziedziną uwarunkowań instytucjonalnych*. Domena ta dotyczy dominujących poglądów na temat zarządzania, norm i wiedzy oraz technologii, które panują w społeczeństwie, są legitymizowane i rozpowszechniane przez instytucje centralne oraz te, które w różny sposób warunkują i kontrolują pracę poszczególnych organizacji lokalnych.



**DIAGRAM 1.** Trzy dziedziny (na białym tle) w organizacji pracy socjalnej w sektorze publicznym na szczeblu lokalnym oraz nadrzędna dziedzina uwarunkowań instytucjonalnych

Profesje funkcjonujące od długiego czasu, takie jak lekarze czy pielęgniarki, zwykle cieszą się wysokim stopniem autonomii w pracy z pacjentami. Może to po części wynikać z wysoko rozwiniętej w tych profesjach bazy naukowej. W systemach opieki zdrowotnej administracja i zarządzanie (z naczelnym dyrektorem administracyjnym na czele) są formalnie oddzielone od struktury profesjonalnej (z lekarzem naczelnym na czele). Naczelnym dyrektorem administracyjnym ma bardzo niewielki bezpośredni wpływ – przynajmniej w wymiarze formalnym – na wykonywanie praktyki me-

dycznej<sup>3)</sup>. Sytuacja wygląda jednak zupełnie inaczej w przypadku gminnych ośrodków pomocy społecznej, gdzie te dwie struktury czy hierarchie – administracja i praktyka profesjonalna – na ogół się zlewają. Zazwyczaj nie ma między nimi wyraźnego rozróżnienia. Innymi słowy, struktura profesjonalna nie znajduje odzwierciedlenia w hierarchii stanowisk w taki sam sposób, jak na gruncie medycznym. Dyrektor ośrodka pomocy społecznej – jako szef administracji – ma zarówno możliwość, jak i prawo wywierać bezpośredni wpływ na praktykę profesjonalną. Może np. dawać pracownikom socjalnym wytyczne, by stosowali określony styl czy metodę w pracy z klientem. Na innym obszarze, gdzie prowadzona jest praca socjalna, a mianowicie w szkole podstawowej, pracownik socjalny podlega zazwyczaj formalnie szkolnemu kierownictwu pedagogicznemu oraz dyrektorowi placówki. Dyrektor szkoły, mimo iż reprezentuje inną profesję, może wywierać bezpośredni wpływ na profesjonalną pracę pracownika socjalnego.

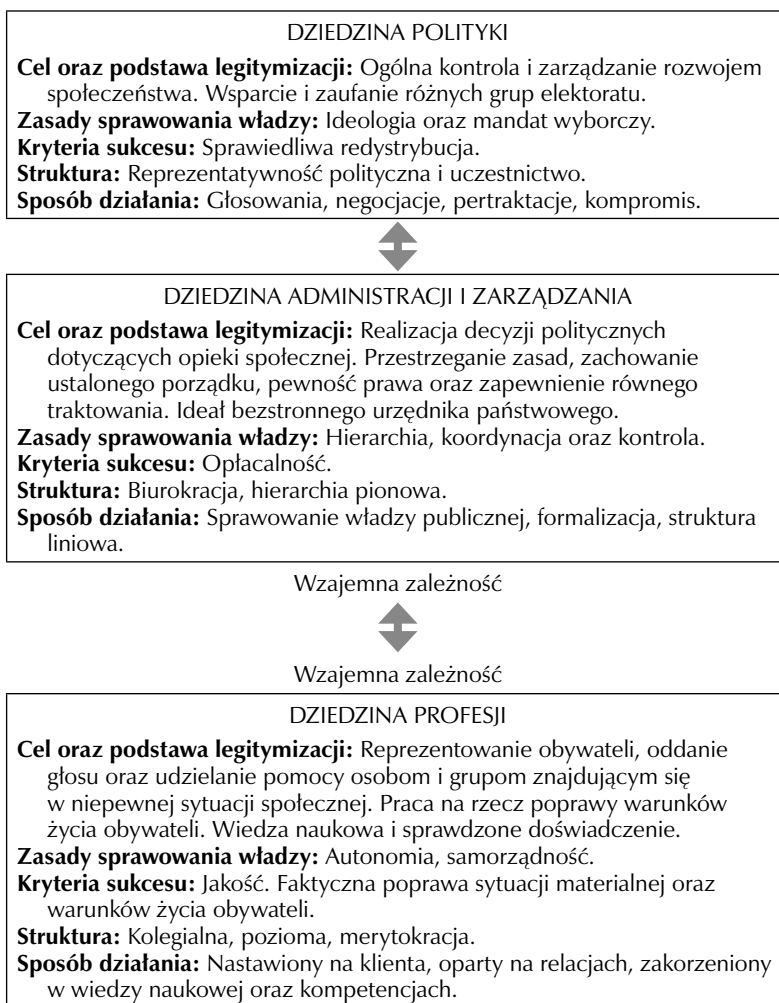
Związek między polityką, administracją a praktyką profesjonalną – które określamy jako dziedziny – ma zatem kluczowe znaczenie nie tylko odnośnie do ośrodków pomocy społecznej, ale także odnośnie do pracy socjalnej w opiece zdrowotnej i edukacji. Są to trzy główne areny, w ramach których praca socjalna jest realizowana w wielu europejskich krajach. Na pierwszy rzut oka organizacje te są bardzo różnorodne, czasami są w nich stosowane inne tytuły służbowe. We wszystkich przypadkach jednak sprowadza się to zasadniczo do kwestii praktyki profesjonalnej, która na różne sposoby podlega administracji i polityce, a także jest definiowana w relacji do tych dziedzin. Lokalne uwarunkowania dotyczące organizacji pracy socjalnej zależą z kolei od ogólnego nadzoru instytucjonalnego w społeczeństwie.

Diagram 2 przedstawia treść oraz przesłanki racjonalne trzech dziedzin na szczeblu lokalnym: polityki, administracji oraz profesji. W kolejnej części artykułu omawiamy dziedzinę uwarunkowań instytucjonalnych.

Jak widać na diagramie 2, wymienione domeny – jako typy idealne – różnią się od siebie pod względem zadań i celów, zasad nadzoru, kryteriów sukcesu, struktury oraz sposobu prowadzenia działalności. Polityka opiera się na ideologii oraz reprezentowaniu obywateli, administracja – na biurokracji i obiektywności (hierarchia pionowa), natomiast profesje – na kompetencjach oraz kolegialności (hierarchia pozioma).

---

<sup>3)</sup> Ten stan rzeczy najprawdopodobniej się zmienia. Według Hasselbladha i in. (2008) w konsekwencji przemian instytucjonalnych i pojawienia się nowych form zarządzania autonomia profesji medycznych jest coraz bardziej ograniczana przez politykę i administrację.



**DIAGRAM 2.** Treść oraz przesłanki racjonalne trzech dziedzin na szczeblu lokalnym

Tak więc omawiane dziedziny opierają się na różnych przesłankach racjonalnych, ale i tak muszą ze sobą współpracować i uzupełniać się wzajemnie. Widoczne na diagramie strzałki ilustrują tę wzajemną zależność i dynamikę. W praktyce domeny te w większym lub mniejszym stopniu się przeplatają. Wspominaliśmy na przykład, że zamiary polityczne mogą docierać do obywateli „przefiltrowane” przez interwencje prowadzone przez pracowników socjalnych (por. Brodtkin, 2010). Często także pojęcia wywodzące się

z dziedziny administracji, np. „rozpatrywanie spraw” czy załatwianie „spraw administracyjnych”, są raczej bezrefleksyjnie rozpowszechniane w dziedzinie profesji.

Na szczeblu lokalnym wpływ polityki i administracji na działania pracowników socjalnych dość łatwo zauważyć i albo go zaakceptować, albo mu się sprzeciwić. Mniejszą uwagę zwraca się na fakt, że kontrola polityczna i administracyjna widoczna lokalnie ma często swoje źródło w szerszym kontekście – ciągłym wpływie otaczającego świata. By włączyć ten niezbędny szerszy kontekst szczebla lokalnego do teorii dziedzin, musimy wprowadzić czwartą domenę – dziedzinę uwarunkowań instytucjonalnych.

## DZIEDZINA UWARUNKOWAŃ INSTYTUCJONALNYCH

Dziedzinę uwarunkowań instytucjonalnych stanowią różnego rodzaju instytucje mieszczące się na kilku szczeblach w społeczeństwie. Większość z nich to konkretne, realnie istniejące, oficjalne organizacje. Jednocześnie tworzą one, przenoszą i propagują strukturę niematerialną opierającą się na panujących w społeczeństwie wyobrażeniach o sposobie, w jaki usługi społeczne powinny być zarządzane i organizowane. W różnych krajach instytucje mogą się od siebie zasadniczo różnić, ale na ogół występują cztery rodzaje:

- 1) agencje rządowe (państwowe);
- 2) rady oraz organa krajowe i regionalne;
- 3) stowarzyszenia zrzeszające lokalnych dostawców usług społecznych z sektora publicznego (np. gminy, okręgi, powiaty), a w niektórych przypadkach usługodawców prywatnych działających na rzecz lokalnego sektora publicznego;
- 4) stowarzyszenia zrzeszające przedstawicieli profesji. W niektórych przypadkach/krajach takie stowarzyszenia są potężne (np. amerykańskie National Association of Social Workers – największe na świecie stowarzyszenie zrzeszające pracowników socjalnych).

Instytucje opisane w punkcie trzecim i do pewnego stopnia w czwartym to instytucje, które Ahrne i Brunsson (2008) nazywają *metaorganizacjami*, tzn. ich członkami są raczej inne organizacje niż pojedyncze osoby. W związku z tym ich programy tylko częściowo odzwierciedlają interesy ich członków. Metaorganizacje zbyt podobne do swoich pojedynczych członków często przestają istnieć. To samo dzieje się w przypadku organizacji zbyt różniących się od organizacji, które zrzeszają. W stosunku do trzech

opisanych wcześniej dziedzin wszystkie cztery rodzaje instytucji trzeba postrzegać jako relatywnie niezależne podmioty sprawcze czy aktorów.

Zdaniem Scotta (2013) istnieją trzy filary instytucji: *regulacyjny* (koncentruje się na zdolności instytucji do hamowania i regulacji zachowań), *normatywny* (kładzie nacisk na zasady normatywne określające prawa i przywileje, jak również zadania i obowiązki) oraz *kulturowo-poznawczy* (podkreśla wspólne koncepcje stanowiące charakter rzeczywistości i ramy, poprzez które tworzone jest znaczenie). Dziedzina uwarunkowań instytucjonalnych jest dość nieuchwytna i można ją porównać do płótna, na którym namalowany jest obraz. Patrzący na obraz zazwyczaj nie interesują się płótnem, zwracają uwagę tylko na pomalowaną powierzchnię. Mimo to obraz jest w bardzo dużym stopniu zależny od płótna, na jakim został namalowany – zarówno pod względem technicznym, jak i estetycznym.

Warto zwrócić uwagę, że omawiana dziedzina ma inny charakter w porównaniu z dziedzinami „lokalnymi” opisanymi wcześniej. Uwarunkowania instytucjonalne funkcjonujące w społeczeństwie są wspierane przez struktury formalne oraz instytucje centralne, ale są związane również z polityką, strukturami niematerialnymi, a także z ciągłym napływem pomysłów, jak powinna być zorganizowana pomoc społeczna w społeczeństwie. Struktura formalna oraz napływ pomysłów są współzależne. Można to porównać do działania Internetu: jego podłoże stanowi struktura techniczna składająca się z komputerów, serwerów i przewodów, natomiast to co jest ciekawe, to stały napływ informacji i wiadomości, który jest możliwy dzięki tej strukturze i który ma znaczący wpływ na codzienne życie ludzi. W taki sam sposób płyną pomysły oraz dominujące w społeczeństwie przekonania dotyczące tego, jak pomoc społeczna powinna być realizowana. Ten napływ jest przekazywany do szczebla lokalnego za pomocą instytucji centralnych<sup>4)</sup>.

Michael Power w swej odkrywczej książce pt. *The Audit Society* (1997) opisuje, w jaki sposób koncepcja „audytu”, która wywodzi się z późnych lat 80.

<sup>4)</sup> Garsten, Rothstein oraz Svallfors (2015), a także Svallfors (2014) piszą o „pracownikach politycznych” jako o rosnącej, lecz raczej mało widocznej grupie wpływowych osób funkcjonujących w obszarze polityki, mających pośredni wpływ na to, w jaki sposób przeprowadzane są lokalne działania w ramach pomocy społecznej. Tacy aktorzy działający w sferze politycznej nie są przedstawicielami wybieranymi w wyborach, ale osobami zatrudnionymi w celu realizacji przedsięwzięć politycznych. Zajmują stanowiska ekspertów politycznych, sekretarzy politycznych, konsultantów zajmujących się PR czy rozmaitych inspektorów.

ubiegłego wieku i korekt finansowych dokonywanych w prywatnych firmach, rozpowszechniła się i weszła do użycia nawet w sektorze publicznym. Fenomen ten zauważono najpierw w Wielkiej Brytanii, ale potem widoczny był już w wielu krajach. W międzyczasie znaczenie pojęcia zmieniło się. W społeczeństwie pojawiło się rosnące przekonanie, że organizacje sektora publicznego są „audytowalne” – innymi słowy, można je kontrolować, mierząc ich wyniki. Jest to przykład instytucjonalnie usankcjonowanego poglądu na temat zarządzania organizacjami i ich kontroli, który panuje już od ponad 20 lat.

Badania neoinstytucjonalne nad organizacjami (DiMaggio, Powell, 1991) koncentrują się na tym, w jaki sposób szeroko rozumiane czynniki instytucjonalne w otoczeniu wpływają na organizacje i je kształtują. Chodzi tu na przykład o decyzje polityczne, legislację czy panujące nurty myśli oraz o ideały tworzące wymagania instytucjonalne, do których organizacje lokalne zazwyczaj się dostosowują. Nacisk jest zatem kładziony na proces, a nie na strukturę (Grape, Blom, Johansson, 2006). Teoria neoinstytucjonalna posługuje się koncepcją *logik instytucjonalnych*, która oznacza odmienne przesłanki racjonalne istniejące w ramach organizacji współpracujących ze sobą w danym polu organizacyjnym. Takie pole składa się z lokalnych organizacji podobnych do siebie pod względem grup docelowych oraz z ogólnych celów, np. urzędów pracy, zakładów ubezpieczeń społecznych czy ośrodków pomocy społecznej (Friedland, Alford, 1991).

Można założyć, że to, co dzieje się w tej „dziedzinie instytucjonalnej”, nieco niejednoznacznie umiejscowionej na szczeblu krajowym (a nawet międzynarodowym), wpłynie na związek między pozostałymi dziedzinami (politykę, administrację oraz profesję) na szczeblu lokalnym. Omawiając dziedzinę uwarunkowań instytucjonalnych, nie bierzemy pod uwagę wszystkich możliwych czynników kontekstowych. Przyjmujemy natomiast węższe znaczenie i odnosimy się przede wszystkim do zarządzania organizacjami zajmującymi się pracą socjalną w sektorze publicznym wywodzącego się z instytucji centralnych funkcjonujących w społeczeństwie, w tym rozpowszechniania i legitymizowania dominujących poglądów oraz ideałów – często o charakterze globalnym – dotyczących sposobu, w jaki organizacje te powinny działać i jak być kierowane.

Punktem wyjścia naszej dyskusji jest po części różnica między instytucją a organizacją. Jeśli chodzi o pole pracy socjalnej, mówimy np. o ośrodkach pomocy społecznej jako o gminnych organizacjach lokalnych<sup>5)</sup>, z których

---

<sup>5)</sup> W Norwegii jest 428 gmin, w Finlandii 320, w Szwecji 290, w Danii 98, a w Islandii 75.

każda posiada swoje własne wewnętrzne formy organizacyjne oraz praktyki. Możemy jednak traktować „pomoc społeczną” także jako instytucję funkcjonującą w społeczeństwie – w sensie ogólnej kontroli o zasięgu krajowym w formie ustawodawstwa, norm oraz wytycznych, jak również elementów bardziej niematerialnych, takich jak kultura, opinie oraz normy społeczne dotyczące tego, jak takie usługi społeczne powinny być realizowane. Szczebel krajowy jest pod tym względem zakorzeniony także w bieżących poglądach panujących na poziomie międzynarodowym i pozostaje pod ich wpływem. Oznacza to, że dziedzina uwarunkowań instytucjonalnych czasami materializuje się w postaci jednej organizacji – takiej jak państwowa agencja czy rada bądź stowarzyszenie zrzeszające usługodawców publicznych – ale dotyczy także struktur obecnych w społeczeństwie, które może być trudno zauważyć, a które jednak mają wpływ na pojedyncze organizacje lokalne. Dla przykładu, może być niełatwo „zobaczyć” czynniki, które ogromną większość szwedzkich lokalnych organizacji świadczących usługi społeczne prowadzą do mniejszej lub większej specjalizacji (Lundgren i in., 2009). Nie istnieją żadne centralne dyrektywy czy wytyczne wymagające takiego rozwoju wypadków, a jednak ma on miejsce. Mówimy zatem o dziedzinie uwarunkowań instytucjonalnych obejmującej zarówno struktury niematerialne, jak i takie, które materializują się w organizacjach centralnych w ramach danego pola.

W podobny sposób jako instytucję funkcjonującą w społeczeństwie można postrześć opiekę zdrowotną. Każdy szpital czy ośrodek opieki zdrowotnej ma oczywiście swój własny wewnętrzny system organizacji i zarządzania, ale ten szczebel lokalny podlega z kolei wpływom organizacji centralnych (takich jak np. National Board of Health and Welfare – Krajowa Rada ds. Zdrowia i Opieki Społecznej – czy rozmaite zajmujące się gromadzeniem dowodów naukowych organizacje, jak np. Campbell Collaboration) oraz struktur obecnych w społeczeństwie (takich jak dominujące koncepcje dotyczące tego, jak wyceniać i kontrolować działalność w ramach opieki zdrowotnej).

Każdy konkretny ośrodek pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej ma swoje fizyczne miejsce, dlatego by się do niego dostać, wystarczy poprosić o jego adres. Jako instytucja funkcjonująca w społeczeństwie ośrodek pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej jest w gruncie rzeczy niematerialny i nie ma określonego adresu. Jak wspomniano wcześniej, instytucja może od czasu do czasu zmaterializować się jako pojedyncza, konkretna organizacja, taka jak np. Krajowa Rada ds. Zdrowia i Opieki Społecznej czy

stowarzyszenie usługodawców. Organizacje centralne mogą także posiadać adres, ale stanowią one tylko częściową materializację struktury (bez adresu) tworzącej instytucję.

W kolejnej części pokażemy przykład ilustrujący sposób, w jaki cztery omawiane dziedziny mogą splatać się ze sobą w praktyce pracy socjalnej. Następnie przejdziemy do omówienia rządów neoliberalnych i jak się one mają do wzajemnej zależności między wspomnianymi domenami.

## DZIEDZINY W PRAKTYCE – PRZYKŁAD

Przykład zaczerpnęliśmy z pola pracy socjalnej realizowanej w ramach opieki zdrowotnej. Pokazuje on, w jaki sposób dziedzina uwarunkowań instytucjonalnych może wywierać wpływ oraz kontrolować – często subtelnie – to, co dzieje się w trzech dziedzinach oraz pomiędzy nimi na szczeblu lokalnym. Wpływ ten często przedostaje się nawet do mentalności pracowników socjalnych i oddziałuje na ich sposób myślenia.

### *Przykład: Rehabilitacja multimodalna<sup>6)</sup>*

W jednym ze szwedzkich szpitali wojewódzkich wprowadzono konkretną metodę działania – rehabilitację multimodalną – przeznaczoną do pracy z pacjentami skarżącymi się na uporczywy ból. Metoda ta opiera się na współpracy między kilkoma profesjami lekarskimi, ale jako członek zespołu obejmuje także medycznego pracownika socjalnego. Rehabilitacja multimodalna jest politycznie usankcjonowana przez zarząd szpitala (dziedzina polityki), wprowadzona na różne szczeble administracji za pomocą planów, wytycznych oraz działań kontrolnych (dziedzina administracji i zarządzania), a realizowana w praktyce przez zespół pracowników (dziedzina praktyki profesjonalnej). Wdrożenie rehabilitacji multimodalnej wiąże się także z prostymi zachętami ekonomicznymi – każdy jeden przypadek wykorzystania metody, który może zostać uzasadniony, oznacza dodatkowe pieniądze dla budżetu szpitala.

Pracowniczka socjalna z omawianego przykładu powiedziała nam, że szybko zaakceptowała nową metodę pracy. Zaczęła wyszukiwać pacjentów skarżących się na ból, a nawet szukała dolegliwości bólowych u osób, które

---

<sup>6)</sup> Przykład pochodzi ze zogniskowanego wywiadu grupowego przeprowadzonego w ramach badania, które nie zostało jeszcze opublikowane (autorzy, opracowanie w toku).



same nie zgłaszały takich problemów. Zdziwiona była własną reakcją i swoją gotowością do bezkrytycznego zgodzenia się na nową sytuację. Pojawiła się także swego rodzaju presja grupy; im więcej przypadków zastosowania rehabilitacji multimodalnej pracownicy mogli uzasadnić, tym więcej pieniędzy otrzymywał budżet ich szpitala. Pracowniczka socjalna powiedziała nam też, że w pewnym momencie zaczęła kwestionować stosowanie wspomnianej metody jako najlepszego modelu pracy i że miała poczucie, że tak naprawdę niektórzy pacjenci z dolegliwościami bólowymi nie potrzebują wokół siebie całego zespołu, a raczej innego typu interwencji. Przekonała się także, że pracownicy socjalni w innych placówkach mieli podobne odczucia. Mimo to zarówno ona, jak i jej koledzy w dalszym ciągu posługiwali się metodą rehabilitacji multimodalnej z dużą częstotliwością, tak jakby pomysł, by to robić, został im zaszczepiony.

Tego zachowania nie da się zrozumieć, odnosząc się tylko do wiedzy, postaw i decyzji pracowników socjalnych w *dziedzinie praktyki profesjonalnej*, bo gdyby tak było, w niektórych przypadkach wybraliby oni najpewniej inne metody pracy. Dyrektywy i wytyczne dotyczące wdrożenia metody rehabilitacji multimodalnej z pewnością pochodziły z *dziedziny zarządzania i administracji*, ale kierownicy oraz urzędnicy administracji nie mogli podejmować decyzji samodzielnie. Wytyczne bazowały na decyzjach podjętych w ramach *dziedziny polityki*, zgodnie z którymi wspomniana metoda miała zostać wprowadzona w określony sposób. Niemniej jednak nawet politycy na szczeblu regionalnym nie mieli swobody w podejmowaniu decyzji, ponieważ władze państwowe Szwecji przekazały dodatkowe pieniądze radom regionalnym i szpitalom, które „dobrowolnie” zdecydowały się stosować metodę rehabilitacji multimodalnej. Za decyzją o wprowadzeniu tej metody podjętą przez państwo (a w praktyce przez Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych) stała Krajowa Rada ds. Zdrowia i Opieki Społecznej, która wspiera wdrażanie działań opartych na dowodach, oferując użytkownikom określonych metod pracy dodatkowe świadczenia pieniężne. Z kolei Krajowa Rada ds. Zdrowia i Opieki Społecznej pozostaje pod wpływem międzynarodowego napływu panujących poglądów na temat dowodów, racjonalnego zarządzania i wykorzystywania zachęt ekonomicznych.

Zatem tego, co dzieje się w różnych dziedzinach na szczeblu lokalnym – czasami nawet opanowując umysły pracowników socjalnych – nie da się kompetentnie zinterpretować bez uwzględnienia różnych rodzajów wpływów i kontroli wywodzących się z dziedziny uwarunkowań instytucjonalnych.

## RZĄDY NEOLIBERALNE

Od początku lat 80. XX wieku widać w sektorze publicznym wyraźną tendencję: nasilone stosowanie w zarządzaniu praktyk neoliberalnych. Krótko mówiąc, oznacza to, że organizacje lokalne w dużym stopniu zarządzają sobą same, ale jednocześnie mają obowiązek informować o swoich wynikach władze centralne. Może to być postrzegane jako reakcja na wcześniejsze formy sprawowania władzy, gdzie państwo za pomocą ustaw i centralnych wytycznych – czasami negocjowanych przez organizacje centralne i regionalne – kontrolowało w sposób bezpośredni działania na poziomie lokalnym. W rzeczywistości te różne zasady rządzenia istnieją obok siebie, jednak widać rosnącą przewagę form neoliberalnych.

Nicolas Rose w swej książce zatytułowanej *Powers of Freedom* (1999) opisuje historyczny rozwój oraz podstawy teoretyczne neoliberalnych koncepcji rządzenia. Jako punkt wyjścia przyjmuje ukute przez Foucaulta pojęcie *rządomyślności*, a nawet je rozwija (patrz także Lemke, 2007). Termin ten opisuje sposób, w jaki warstwa rządząca w społeczeństwie wytwarza środki umożliwiające jej kształtowanie oraz uspołecznianie obywateli tak, by dało się nimi rządzić. Wysiłki te mają zatem na celu ustanowienie kontroli nad sposobem, w jaki organizacje, kolektywy (np. grupy profesjonalne) oraz jednostki rządzą sobą, co Foucault nazywa „conduire le conduit” (patrz Foucault, 2001 [1982], s. 1056). Pojęcie rządomyślności działa na dwa sposoby: oznacza ono, że ludzie w znacznym stopniu uczą się kontrolować siebie, ale także uczą się być kontrolowani przez innych. W naszym przypadku sprowadza się do przede wszystkim do pytania, w jaki sposób pracownicy społeczni – jako jednostki oraz jako profesja – są przedmiotem takiego wpływu i kontroli.

Rose rozwija to spojrzenie na rządzenie oraz kontrolę, wprowadzając pojęcie *zaawansowanego liberalizmu*. W zasadzie opisuje ono nowy sposób traktowania relacji między państwem, profesjami a obywatelami. Rządzenie opiera się na logice ekonomii, gdzie obywatela uważa się za klienta na rynku, a zachowania społeczne interpretuje się z perspektywy ekonomicznej, używając określeń ekonomicznych. Zatem zachowania ludzi, w tym zachowanie pracowników socjalnych oraz ich klientów, można przewidzieć. Rose wyraża to w następujący sposób: „Wszystkie aspekty zachowania *społecznego* podlegają teraz rekonceptualizacji według torów ekonomicznych – jako wykalkulowane działania podjęte dzięki uniwersalnej zdolności człowieka do dokonywania wyborów” (Rose, 1999, s. 141). Rose (tamże, s. 152) uważa też, że przedstawiciele profesji mają teraz obowiązek „tłumaczyć”

relacje ze swojej pracy na język ekonomiczny, co oznacza, że pracownicy socjalni zostali pozbawieni własnego języka profesjonalnego bądź muszą ograniczyć posługiwanie się nim.

W przeszłości powszechne było uprzedmiotowienie osób, by nimi kierować za pomocą wytycznych i argumentów siłowych. We współczesnych czasach neoliberalizmu ludzie zostają upodmiotowieni, by nimi kierować i ich kontrolować nie wprost – często za pomocą zachęt ekonomicznych. Kontrola ta ma często charakter *performatywny* – to znaczy, że koncentruje się na określonych i dokładnie mierzalnych wynikach. Jako przykład można wymienić tu liczbę spraw załatwionych przez ośrodek pomocy społecznej w określonym czasie czy jego wydajność pod względem liczby klientów na terapii dla uzależnionych od narkotyków. Przy takich formach sprawowania władzy ważną kwestią jest fakt, że oparta na relacjach złożoność pracy socjalnej przeciwstawia się w dużym stopniu takiemu instrumentalnemu dokumentowaniu i kalkulacji.

Podstawowa idea zaawansowanego liberalizmu ma dwie warstwy. Po pierwsze, trzeba wykorzystać siłę właściwą zdolności posiadanej przez jednostki oraz kolektywy do realizacji różnych celów i brania odpowiedzialności za swoje czyny. Obywatelowi nadaje się indywidualny charakter i traktuje jako przedsiębiorcę we własnym życiu, natomiast od przedstawicieli profesji oczekuje się realizacji centralnie sformułowanych celów (w dziedzinach polityki i administracji). Po drugie, tę „uwolnioną” siłę trzeba kontrolować w sposób pośredni, tzn. za pomocą zachęt ekonomicznych. Wspomniana kontrola pośrednia – swego rodzaju zdalne sterowanie – opiera się na przejrzystości oraz mierzalności. Od przedstawicieli profesji wymaga się, by dokumentowali oraz uzasadniali przeprowadzone przez siebie interwencje w sposób, który będzie transparentny i umożliwi kontrolę polityczną oraz administracyjną<sup>7)</sup>. Zaawansowany liberalizm wydaje się zatem przykładem paradoksu – państwo oddaje władzę (w ręce wolnych podmiotów) tylko po to, by za chwilę ją odebrać (za pomocą pośredniego nadzoru i kontroli).

Podsumowując, zaawansowany liberalizm z jednej strony odnosi się do oczekiwania, że jednostki, kolektywy oraz organizacje wezmą odpowiedzialność za kształtowanie swoich działań na podstawie autorefleksji oraz rozpoznania. Z drugiej strony ta „wolność” nie ma zapewniać autonomii,

<sup>7)</sup> Perspektywa ta idealnie zakłada, że przedstawiciele profesji (w naszym przypadku pracownicy socjalni) wykonują swoją pracę w sposób dość jednakowy i wystandardyzowany. Jak wiemy, standaryzacja zwiększa możliwości mierzenia i porównywania działań.

ale angażować jednostki, kolektywy oraz organizacje w ciągłą ewaluację i kontrolę swojej własnej działalności. To powiązanie między dziedziną uwarunkowań instytucjonalnych a dziedzinami lokalnymi jest subtelne, ale ma potężną siłę; zaawansowany liberalizm funkcjonuje raczej – jak na zasadzie zdalnego sterowania – poprzez własne, subiektywne motywy i preferencje jednostek oraz kolektywów (np. profesji) niż jawną ich kontrolę<sup>8)</sup>.

Jakby ten rodzaj zdalnego sterowania nie był ważny i potężny, należy podkreślić, że kontrola przedstawicieli profesji ma także miejsce poprzez decyzje oraz wytyczne „otwarciem” propagowane w formalnych strukturach hierarchicznych. Jako przykład można podać zalecenia ze strony polityków oraz administracji, by pracownicy socjalni stosowali metody pracy oparte na dowodach i wystandaryzowane. Stąd jeśli chodzi o funkcjonowanie dziedziny uwarunkowań instytucjonalnych, zawsze występuje kombinacja zdalnej kontroli oraz hierarchii.

## UWAGI KOŃCOWE

Artykuł przedstawia wstępną teorię dziedzin w obszarze organizacji pracy socjalnej w sektorze publicznym z perspektywy nordyckiej. Proponowana teoria zwraca uwagę na to, w jaki sposób praktyka profesjonalna pracowników socjalnych jest uwarunkowana oraz kształtowana na szczeblu lokalnym przez politykę i system zarządzania organizacjami zajmującymi się pracą socjalną, ale także na to, w jaki sposób ten proces lokalny pozostaje pod wpływem oraz kontrolą ogólnych relacji instytucjonalnych funkcjonujących w społeczeństwie.

Jeśli chodzi o szczebel lokalny, ważne jest, by rozumieć, jak różne dziedziny posiadające odmienne zadania i logiki można skierować w stronę współpracy na rzecz realizacji wspólnych celów. Jak wspominaliśmy wcześniej, problemem tym zajmuje się koncepcja *logik instytucjonalnych* w neo-instytucjonalnej teorii organizacji. Jednakże termin ten oznacza przede wszystkim odmienne struktury poznawcze oraz metody pracy funkcjonujące w różnych organizacjach współpracujących w danym polu organizacyj-

---

<sup>8)</sup> Pogląd ten jest blisko związany z pojęciem *rządomyślności* Foucaulta (patrz np. Lemke, 2007; Rose, 1999). Noordegraaf (2015) twierdzi, że powstają nowe formy profesjonalizmu publicznego. Posługując się koncepcją „hybrydowych profesjonalistów”, opisuje, jak grupy profesjonalne funkcjonujące w ramach organizacji publicznych oprócz wykonywania swoich profesjonalnych ról często biorą odpowiedzialność nawet za zadania administracyjne i zarządzania.

nym (Friedland, Alford, 1991). Z proponowaną teorią dziedzin powiązany jest także dobrze znany podział na trzy logiki organizacyjne, proponowany przez Freidsona (2001): logika rynku, logika biurokracji oraz logika profesji. Freidson twierdzi, że znaczna autonomia w pracy przedstawicieli profesji ma wartość. Zdaje sobie jednak sprawę, że praca ta jest uwarunkowana centralną kontrolą, biurokracją oraz zasadami wolnego rynku.

Wkładem omawianej teorii dziedzin jest pokazanie, że z jednej strony istnieją istotne różnice w logikach danych elementów (polityki, administracji, profesji) składających się na organizację pracy socjalnej na szczeblu lokalnym, a z drugiej – że te okoliczności lokalne są z kolei uwarunkowane różnymi logikami kontroli na szczeblu krajowym oraz regionalnym (kombinacja zdalnego sterowania i hierarchii). Proponowana perspektywa umożliwi głębsze zrozumienie sposobu, w jaki profesjonalna praca pracowników socjalnych zależy od polityki i administracji – nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także jeśli chodzi o rozległe procesy instytucjonalne zachodzące w społeczeństwie. Istotną różnicą między podejściem Freidsona (2001) a naszą teorią dziedzin jest zastosowanie pojęć „polityka” oraz „administracja” zamiast „rynek” i „biurokracja”. W ten sposób kładziemy nacisk na szczególne warunki dotyczące profesji funkcjonujących w ramach organizacji publicznych.

Mimo iż omawiamy uwarunkowania szwedzkie, można założyć, że nasze obserwacje i wnioski będą w dużym stopniu aktualne także w innych krajach nordyckich. W tak zwanym modelu nordyckim państwo odgrywa wyraźną rolę w rozwoju systemów pomocy społecznej, a na szczeblu lokalnym istnieją organizacje publiczne, których zadaniem jest zaspokajanie potrzeb obywateli. Takie okoliczności występują także w mniejszym lub większym stopniu w wielu europejskich krajach. Na początku artykułu wspominaliśmy, że istotne różnice są także między niektórymi krajami nordyckimi, np. w Szwecji i Finlandii – inaczej niż w pozostałych krajach nordyckich – urzędy centralne są stosunkowo niezależne od rządu i parlamentu. Takie różnice w relacjach między polityką na szczeblu krajowym a administracją państwową mogą także oznaczać, że dziedzina uwarunkowań instytucjonalnych wpływa na organizacje na szczeblu lokalnym w odmienny sposób. Stanowi to ciekawe pole do przyszłych badań empirycznych.

W krajach spoza sfery nordyckiej uwarunkowania organizacyjne pracy socjalnej mogą się różnić. Związek między lokalnymi placówkami opieki społecznej a państwem, czyli systemem politycznym, jest często luźniejszy czy inaczej zorganizowany. Niemniej jednak opisane w artykule cztery

dziedziny występują prawdopodobnie w wielu krajach (przynajmniej w Europie), nawet jeśli ich zawartość oraz współzależności między nimi są inne. Oznacza to, że proponowana przez nas teoria dziedzin może potencjalnie służyć jako model do analiz dotyczących krajów nienordyckich.

Współczesna teoria organizacji jest zwrócona zarówno do wewnątrz – w stronę struktur i procesów w pojedynczych organizacjach, jak i na zewnątrz – w stronę różnych rodzajów interakcji ze światem zewnętrznym i zależności od niego. Perspektywy teoretyczne łączące wewnętrzne oraz zewnętrzne uwarunkowania organizacji pojawiają się jednak rzadziej. Zwróciliśmy także uwagę, że polityka i rola profesji w organizacji pracy socjalnej są przeważnie rozdzielone i badane w ramach dyscyplin innych niż praca socjalna, takich jak politologia czy socjologia. Naszym zdaniem, opracowanie teorii organizacji specjalnie z perspektywy pracy socjalnej, uwzględniającej jej treść oraz uwarunkowania, wymaga wzięcia pod uwagę i połączenia ze sobą wszystkich tych uwarunkowań – nazwanych przez nas dziedzinami – w tych samych ramach teoretycznych. Uważamy, że proponowana przez nas perspektywa teoretyczna może przyczynić się do głębszego zrozumienia profesjonalnej praktyki pracowników socjalnych, a także sposobu, w jaki warunkują ją: polityka, administracja oraz wpływy instytucjonalne obecne w społeczeństwie.

## BIBLIOGRAFIA

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ahrne, G., Brunsson, N. (2008). *Meta-Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Alestalo, M., Hort, S., Kuhnle, S. (2009). *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons*. Hertie School of Governance – Working Papers, nr 41, czerwiec.
- Andersson, C. (2004). *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Andersson, C. (2006). *Divides After All: The Survival of Dualism in the Swedish State 1718–1987*. Referat wygłoszony na XX Światowym Kongresie Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych (IPSA), 9–14 lipca 2006.
- Brante, T. (2014). *Den professionella logiken*. Stockholm: Liber.
- Brodin, E. (2010). *Human Service Organizations and the Politics of Practice*. W: Y. Hasenfeld (red.), *Human Services as Complex Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

- Christiansen, N.F., Petersen, K., Edling, N., Haave, P. (2006). *The Nordic Model of Welfare*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- DiMaggio, P.J., Powell, W.W. (1991). Introduction. W: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analyses*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, M. (2001 [1982]). *Le sujet et le pouvoir. Dits et Écrits, band 2, 1976–88*. Paris: Éditions Gallimard.
- Friedland, R., Alford., R.R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. W: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 232–266). Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic: On the Practice of Knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Frennered, H. (2010). *Nordiska rättsliga myndigheter och det straffrättsliga samarbetet i EU*. Nordiska ministerrådet, TemaNord 2010:523.
- Garsten, C., Rothstein, B., Svallfors, S. (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella inom svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Grape, O., Blom, B., Johansson, R. (red.). (2006). *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen: förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Stockholm: Liber.
- Hasenfeld, Y. (2010). *Human Services as Complex Organizations* (II wyd.). New York: Sage.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E., Gustavsson, R.Å. (2008). *Bortom New Public Management. Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Kouzes, J.M., Mico, P.R. (1979). Domain theory: An introduction to organizational behaviour in Human Service Organizations. *The Journal of Applied Behavioural Science*, 15, 449–469.
- Larsson, T. (1996). Forvaltningsteori och forvaltningspraktik i Sverige, *Politica*, 28, 3.
- Lemke, T. (2007). An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8, 2, 43–64.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York: Sage.
- Lundgren, M., Blom, B., Morén, S., Perlinski, M. (2009). Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 8, 2, 16–183.
- Molander, A., Terum L.I. (red.). (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Montin, S. (2007). *Moderna kommuner* (3:je upplagan). Stockholm: Liber.
- Morén, S. (1992). *Förändringens gestalt. Om villkoren för mänskligt bistånd*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 0, 1–20.

- Nordic Council of Ministers (2007). *What lies ahead for the Nordic model?* A discussion paper on the future of the Nordic welfare model in a global competition economy. Copenhagen: Mandag Morgen.
- Peters, G.B. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.
- Perlinski, M. (2010). *Skilda världar: Specialisering eller integration i socialtjänstens individ-och familjeomsorg* (Praca doktorska, Umeå universitet).
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom – Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, R.W. (2013). *Institutions and Organizations* (IV wyd.). Thousand Oaks: Sage.
- Scott, R.W., Davis, G.F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives* (I wyd.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.
- Svallfors, S. (2014). Politik som organiserad kamp – nya spelare och nya spelregler i Sverige. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, 3, 39–64.

## UNDERSTANDING THE SCANDINAVIAN ORGANIZATION OF SOCIAL WORK IN THE PUBLIC SECTOR

### ABSTRACT

This article discusses conditions of professional social work in public organizations, especially from the perspective of the Nordic countries. We propose that public arenas for social work consist of three domains with different functions and logics, yet interconnected and interdependent. These domains are the domain of politics, the domain of management and administration, and the domain of professional practice. The individual local organizations – made up of these domains with their respective logics – are in turn conditioned by a fourth domain, the domain of institutional conditions. This latter domain contains ideals of control, norms, and views of knowledge and technologies that exist in society, that are legitimized and disseminated by central institutions, and that govern important aspects of how the individual local organizations work. The purpose of this work is to contribute to the development of a domain theory for the organization of social work in the public sector.

**Key words:** public sector, organizations, professional practice, social workers, politics, administration, domain theory