

Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna*

Peter Graefe (tłumaczenie Rafał Śmietana)

Wprowadzenie

Od pewnego czasu narasta przekonanie, że polityki społeczne rozwijają się w nowych kierunkach, a główny nurt debat przesuwają się z wcześniejszego zainteresowania prywatyzacją i urynkowaniem ku wyposażeniu państwa w nowe narzędzia, które umożliwią mu uporanie się z nowymi źródłami ryzyka społecznego oraz odtwarzanie aspektu społecznego jego funkcjonowania (tzn. spójności społecznej, kapitału społecznego, inkluzji społecznej i ekonomii społecznej) [Jenson, Saint-Martin, 2003, s. 79; Taylor, 2003]. Niemniej jednak niektórzy badacze uważają, że opisywane zmiany zachodzą w ramach obszerniejszego i asymetrycznego procesu neoliberalizacji i polegają, po prostu, na konstruowaniu nowych instytucji oraz na wdrażaniu rozwiązań z dziedziny rządomyślności w celu utrwalenia zdobyczy neoliberalnych. Tymczasem stanowisko to ukrywa różnicę między postrzeganiem nowych polityk jako „obudowywania” (*flanking*) neoliberalizmu poprzez wprowadzanie logiki nie-rynkowej [Jessop, 2002] na obrzeżach wolnego rynku oraz „urynkowania” (*marketization*) rozumianego jako poddawanie kolejnych dziedzin życia społecznego parametryzacji rynkowej [Larner, 2000; Baines, 2004; Tickell, Peck, 2003].

Analiza ta bywa jednak prowadzona na dość wysokim poziomie abstrakcji i wiąże się z ryzykiem przyjmowania założeń logiki oderwanej od skomplikowanej dziedziny planowania polityk. Można ją także krytykować za niedoceniając stopnia zróżnicowania działań w obrębie neoliberalizmu, jak również za lekceważenie wpływów oddolnych na polityki. Z tego względu zachodzi konieczność prześledzenia prawidłowości charakterystycznych dla restrukturyzacji neoliberalnej oraz wykrycia

związków między lokalnymi przykładami modyfikacji polityk i szerszym dyskursem neoliberalnym. Niniejszy artykuł podejmuje to wyzwanie, poddając analizie wybrany obszar innowacji polityk w jednym okręgu administracyjnym, mianowicie ekonomię społeczną w kanadyjskiej prowincji Québec. Przedmiotem zainteresowania są mechanizmy „obudowywania” i „urynkowania” stosowane w politykach z dziedziny ekonomii społecznej dotyczących rozwoju lokalnego, świadczenia usług społecznych oraz opieki nad dziećmi. Analiza ta prowadzi do wniosku, że o ile polityki obudowujące wydają się odnosić większe sukcesy w dziedzinie osiągania celów stawianych przed ekonomią społeczną, o tyle stwarzają też sposobności działania dla aktorów dążących do głębszych zmian tych polityk. Ekspansja neoliberalizmu – dążącego do zwiększenia efektywności polityk przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu ich zmian – może mieć bardziej kruche podstawy niż się powszechnie przyjmuje.

1. Neoliberalizm nieograniczający (*Roll-out Neoliberalism*)

Powstanie i coraz szersze stosowanie „słownictwa społecznego” (spójność społeczna, inkluzja społeczna, kapitał społeczny, ekonomia społeczna) wydaje się odzwierciedlać ważne zmiany wizji polityczno-ekonomicznych, jakie zaszły w minionym dziesięcioleciu. Na szczeblu międzynarodowym niektórzy badacze odebrali to jako częściowe zastępowanie kurczących się wpływów neoliberalizmu przez bardziej twarde lub miękkie wersje „trzeciej drogi” [Murphy, 1999, s. 291-297]. Inni byli bardziej ostrożni i twierdzili, że debata toczy się w granicach

NOTA O AUTORZE

Peter Graefe – profesor w Katedrze Nauk Politycznych na Uniwersytecie McMaster, Kanada. Zainteresowania badawcze: polityki publiczne, w tym m.in. polityka rozwoju społeczno-gospodarczego Québec, pomoc socjalna, organizacje pozarządowe, gospodarka społeczna.

* Artykuł został przygotowany na doroczne spotkanie kanadyjskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych (Political Science Association), University of Western Ontario, 2 czerwca 2005 r. Autor dziękuje Ashley Deathe za pomoc w przeprowadzeniu badań oraz SSHRC za wsparcie finansowe na różnych etapach programu badawczego.

neoliberalizmu między wolnorynkowym konserwatyzmem, neoliberalnym strukturalizmem i neoliberalnym regulacjonizmem, stanowiąc po prostu odzwierciedlenie dostosowywania strategii i programów działania kapitalistów wobec innych aktorów [Carroll, Carson, 2003, s. 71-72]. Podobne debaty można dostrzec w analizach polityk na poziomie krajowym – część badaczy zwraca uwagę na stopniowe wypieranie neoliberalizmu, o czym miałyby świadczyć dyskusje na temat „państwa inwestującego w społeczeństwo” (*social investment state*), a inni akcentują, że tego rodzaju debaty zasadniczo nie wykraczają poza neoliberalną ekonomię polityczną. Niemniej jednak obie strony zgadzają się, że od lat 80. oraz wczesnych lat 90. XX w. istniejący klimat polityczny ulega zmianie i starają się zrozumieć zarówno to, co nowe, jak i związki nowego z neoliberalizmem.

Jeden z wpływowych nurtów analitycznych przedstawia tę ewolucję jako zmianę w obrębie neoliberalizmu. W przeciwieństwie do wczesnych prognoz, według których neoliberalizm wywarł zbyt duży niszczyielski wpływ na istniejące instytucje, praktyki i tożsamość, by kiedykolwiek mógł stanowić stabilną formę regulacji, ćwierć wieku później nadal jego założenia są wykorzystywane do opisu sceny polityczno-gospodarczej. Wolniejszy wzrost gospodarczy, wyższe poziomy bezrobocia i niewykorzystane zdolności produkcyjne co prawda mogą się utrzymywać, jednak albo twierdzi, że „ulegają one odtworzeniu raczej jako część wzorców reprodukcji i sprzeczności typowych dla neoliberalnej globalizacji i socjalizacji, a nie jako objawy kryzysu gospodarczego” [Albo, 2004, s. 27]. Aby wyjaśnić trwałość idei neoliberalnych, niektórzy zaproponowali historyczną analizę *neoliberalizacji*. W tym dyskursie „proto-neoliberalizm” kręgów związanych ze stowarzyszeniem Mont Pellerin ustąpił miejsca „neoliberalizmowi ograniczającemu” (*roll-back neoliberalism*), za którego przykłady najczęściej podaje się działania administracji Ronalda Reagana i Margaret Thatcher. W tym drugim przypadku kładziono nacisk na rozmontowywanie instytucji i likwidację polityk powojennego państwa opiekuńczego. Jednak postępujący proces ograniczania roli państwa zaczął wytwarzać własne sprzeczności i nielogiczności, które wymagały powstrzymania oraz reorganizacji. Na początku lat 90. pojawiła się koncepcja „neoliberalizmu nieograniczającego” (*roll-out neoliberalism*), który podejmował

próby stabilizowania i dalszego umacniania neoliberalizmu poprzez wprowadzanie nowych instytucji, polityk i rozwiązań z dziedziny rządowości (*governmentality*). Faza konsolidacji odtwarza neoliberalizm w formach „nacechowanych szerszym interwencjonizmem społecznym w celu uregulowania, utrzymania w karność (dyscyplinowania) i powstrzymania grup zmarginalizowanych lub wyłączonej na skutek działań neoliberalizacyjnych z lat 80.”. Tak więc, mimo utrzymujących się źródeł niestabilności i ułomności, Peck i Tickell podkreślają konieczność traktowania neoliberalizmu jako „wciąż aktualnej siły określającej dyskurs, proces uczenia się polityk oraz refleksyjność instytucjonalną” [Peck, Tickell, 2002, s. 388-389, 392; Torfing, 1999, s. 371].

1.1. Sprzeciw wobec neoliberalizmu ekspansywnego

Jednak podejście to wiąże się z licznymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, nie jest jasne, co właściwie nie jest neoliberalne w ramach tej dyskusji. Przykładowo, Gough argumentuje, że tego rodzaju odczytanie neoliberalizmu jest zbyt obszerne „i staje się równoznaczne z ‘interesami kapitału’”. Jako takie, nie uwzględnia różnorodności sposobów i dróg, w przypadku których relacje kapitał-praca podlegają renegocjacji, z których część charakteryzuje się logiką klasową „bliższą socjaldemokracji niż neoliberalizmowi” [Gough, 2004, s. 190]. Interpretacja ta pomija także podejścia traktujące neoliberalizm jako pakiety powiązanych ze sobą polityk opartych na wierze w dobroczynny wpływ liberalizacji, wolnego rynku i zmniejszania zasięgu keynesowskiego państwa opiekuńczego. W tym sensie wyszliśmy teraz poza neoliberalizm i podjęliśmy debatę na temat reorganizacji państwa, które staje w obliczu nowych źródeł ryzyka społecznego wynikających ze zmian demograficznych oraz na rynku pracy. Za jeden z symboli tej zmiany można uznać pracę Espinga-Andersena *Why We Need a New Welfare State* (Dlaczego potrzebujemy nowego państwa opiekuńczego) oraz poruszone przez niego kwestie państwa inwestującego w społeczeństwo, zorientowanego na dzieci, które eksponuje znaczenie zapobiegania ubóstwu poprzez kształcenie ustawiczne i stymuluje powstawanie miejsc pracy wysokiej jakości [Esping-Andersen, 2002, s. 19-21]. Zagadnienie to rozwinęli

dalej Jenson i Saint-Martin stwierdzając, że przynajmniej w Kanadzie i w Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z nową formą państwa, mianowicie państwa inwestującego w społeczeństwo wraz z własnym reżimem obywatelskim skoncentrowanym na dzieciach raczej niż na dorosłych pracownikach. O ile trudno nie dostrzec tutaj kontynuacji pewnych idei neoliberalnych – zwłaszcza jeżeli chodzi o nacisk na udział w rynku pracy oraz ukierunkowanie polityki społecznej na produkcję raczej niż na konsumpcję – państwo przyjmuje na siebie dodatkowe aktywne role, inwestując w obywateli, by zapewnić spójność społeczną w przyszłości [Jenson, Saint-Martin, 2003, s. 81-82, 94]. Krótko mówiąc, dyskursowi skupionemu na dychotomii ograniczanie–nieograniczanie zarzuca się nadmierne uogólnienie, co uniemożliwia zrozumienie różnorodności rozwiązań w dziedzinie polityki gospodarczej, a także strategii stosowanych w przestrzeni (np. między socjaldemokratycznymi i neoliberalnymi strategiami akumulacji) i w czasie (np. odróżnianie aktualnych debat dotyczących polityk inwestycji społecznych od debat sprzed dwudziestu lat).

Drugi problem, powiązany z powyższym, polega na bardzo wysokim poziomie abstrakcji analiz, prowadząc do eksponowania relacji dedukcyjnych postrzeganych z perspektywy makro. Wprawdzie badacze kładą nacisk na znaczenie partycypacji oraz wpływu metody prób i błędów na zmianę form oraz praktyk działania państwa, to w dużej mierze fakt ten zanika w ich analizach, pozostawiając po sobie silnie funkcjonalistyczny posmak [Uitermark, 2005, s. 141]. Mimo wielokrotnie powtarzanych apeli o konieczność badania różnych form przyjmowanych przez neoliberalizm w konkretnych miejscach, gdyż „kontekst wyraźnie (i znacząco) wpływa na styl, istotę, genezę i wyniki wdrażania polityk reformistycznych” [Peck, 2004, s. 395], istnieje niewiele lokalnych badań o charakterze empirycznym. W wyniku tego prace utrzymane w tej tradycji mają charakter zdecydowanie zstępujący (*top-down*), lekceważąc fakt, że nowe działania, polityki i aspekty rządomyślności należy także rozumieć z perspektywy wstępującej (*bottom-up*), gdyż wywodzą się od różnorodnych aktorów społecznych i wchodzi z dominującymi

programami w dość kłopotliwe i często wzajemnie sprzeczne związki¹.

1.2. *Garść odpowiedzi*

Częściowo problem tkwi w poziomach dokonywanych analiz. Peck i Tickell nie traktują neoliberalizmu wyłącznie jako pakietu polityk lub instytucji, lecz jako coś bliższego formie rządzenia społeczeństwem obecnej w pracach Albo. W kategoriach ustrojowych można je określić jako „ramy działania lub oprogramowanie ideologiczne globalizacji opartej na konkurencyjności, inspirujące i narzucające dalekosiężne programy restrukturyzacji państwa i modyfikacje skali oddziaływania w szerokim zakresie kontekstów krajowych i lokalnych” [Peck, Tickell, 2002, s. 380]. W tym świetle, mówiąc o rozbieżnościach lub zmienności w przestrzeni i w czasie, należy także zwrócić uwagę na społeczne podstawy rozbieżności. Przykładowo, odmiany kapitalizmu można by bardziej precyzyjnie określić jako odmiany neoliberalizmu, gdyż różne dziedzictwa instytucjonalne i układy równowagi sił społecznych prowadzą do różnych ścieżek dostosowawczych [Albo, Fast, 2003; Hudson, 2002, s. 324-325]. Podobnie akcenty polityczne, takie jak nacisk na walkę z ubóstwem i troska o spójność społeczną należy częściowo rozpatrywać w kategoriach związku z rynkami pracy i formami konkurencji typowymi dla neoliberalizmu. Krótko mówiąc, braku ciągłości pewnych polityk narodowych i ponadnarodowych nie należy interpretować jako sygnałów zwiastujących zasadnicze zmiany obejmujące globalne procesy konkurencji i akumulacji. Wartość niedawnych prac na temat polityk skali polega właśnie na zrozumieniu, jak lokalne oraz regionalne strategie socjaldemokratyczne wpasowują się i zapewne nawet przyczyniają się do funkcjonowania szerszej pojętej neoliberalnej ekonomii politycznej [Eisenschitz, Gough, 1996; Peck, 2002, s. 352-353].

Zajmując takie stanowisko, dyskurs oparty na opozycji między likwidacją i tworzeniem prowadzi jedynie do przypisania etykiety neoliberalizmu czemuś, co bardzo przypomina schumpeterow-

¹ Tezę tę stawia Uitermark [2005, s. 8-9, 14], lecz z o wiele bardziej foucauldowskim poglądem na temat władzy niż przyjęty w tym artykule. Zob. też: [Nagar i inni, 2002, s. 258-260]. Nieco odmienne spojrzenie prezentuje Meghan Cope w pracy *Between Welfare and Work: The Roles of Social Service Organizations in the Social Regulation of Labour Markets and Regulation of the Poor* [2001, s. 393-394, 396].

ski ponarodowy reżim pracy zastępczej w ujęciu Jessopa (*Schumpeterian Workfare Postnational Regime* – SWPR). Uważam tę zmianę etykiety za mało pomocną w tym sensie, że odwołanie się do SWPR pozwala Jessopowi na użycie neoliberalizmu na niższym poziomie analizy, by wskazać na jedną z możliwych form, które może przyjąć SWPR, reprezentując dominującą trajektorię rozwojową krajów angloamerykańskich. Państwa opiekuńcze Europy kontynentalnej i Skandynawii poszły własnymi ścieżkami, a zmiany neoliberalne zaszły u nich jedynie na obrzeżach. Jessop argumentuje, że nawet w angloamerykańskich ośrodkach neoliberalizmu problemy z odtworzeniem pozaekonomicznych czynników produkcji (takich jak spójność społeczna i zaufanie) wymusiły wprowadzenie szeregu modyfikacji do planowania polityk. Używając niezbyt szczęśliwie dobranego wyrażenia, Jessop wspomina o „neoliberalizmie obudowanym trzecią drogą” (*neoliberalism with third way flanking*) [Jessop, 2002, s. 458-464]. To jednak stanowi problem etykietowania wymagający dalszego rozwoju koncepcji na poziomie instytucjonalnym w celu odróżnienia od siebie konkretnych instytucjonalizacji neoliberalizmu, jak również od formy rządzenia społeczeństwem jako całością.

Kwestia poziomów analiz nie wystarcza jednak do udzielenia zadowalającej odpowiedzi na argumenty krytyków twierdzących, że podejście oparte na dychotomii ograniczanie–brak ograniczeń na bardzo wysokim poziomie abstrakcji nie może uchwycić zmienności w czasie i przestrzeni, nie wspominając o lokalnych alternatywach. Nie wiadomo przy tym, czy problem ten dotyczy bardziej konceptualizacji, czy też praktycznego zastosowania. Peck i Tickell dowodzą konieczności stąpania po cienkiej granicy między „zbyt ogólnymi opisami monolitycznego i wszechobecnego neoliberalizmu, które zwykle wykazują niewystarczającą wrażliwość na jego lokalną zmienność i złożoną konstytucję wewnętrzną” oraz „przypadkowych analiz (lokalnych) strategii neoliberalnych, które nie dostrzegają ich silnych związków z cechami neoliberalizmu jako programu o zasięgu ponadlokalnym” [Peck, Tickell, 2002, s. 382]. Prowadzi to do wezwań do „śledzenia faktycznych wzorców

i praktyk w dziedzinie restrukturyzacji neoliberalnej oraz do wykrywania znaczących związków między zlokalizowanymi i zinstytucjonalizowanymi przykładami reform, z jednej strony, oraz szerszego dyskursu i ideologii neoliberalizmu, z drugiej strony². Krótko mówiąc, analizy konkretnych przypadków mogą dostarczyć zadowalających przykładów zmienności i zróżnicowania sił sprawczych, których brakuje w obszernym dyskursie opartym na ograniczaniu–braku ograniczeń.

Niniejszy artykuł stanowi próbę podjęcia tego wyzwania poprzez ocenę konkretnej dziedziny polityki (ekonomia społeczna) w konkretnej jednostce administracyjnej (w kanadyjskiej prowincji Québec). W szczególności polega ona na poszukiwaniu związku typu część–całość poprzez umieszczenie procesu planowania polityk w dziedzinie ekonomii społecznej w prowincji Québec w kontekście neoliberalizmu nieograniczającego. Przy okazji zwróci uwagę na pewne dwuznaczności towarzyszące terminowi „neoliberalizm nieograniczający” (*roll-out neoliberalism*), który może się odnosić do wprowadzania nowych polityk i rozwiązań z dziedziny rządomyślności mających na celu rozszerzenie stosowania parametrów rynkowych w coraz obszerniejszych dziedzinach życia społecznego. Dobry przykład tego procesu może stanowić wprowadzanie zasad rządzących zawieraniem kontraktów z organizacjami trzeciego sektora, które zmuszają go do przejmowania procesów, form organizacyjnych i wartości firm zorientowanych na zysk, jeżeli mają otrzymać fundusze potrzebne im do przetrwania. Jednocześnie pomysł Jessopa dotyczący „obudowywania” sugeruje, że neoliberalizm nieograniczający może faktycznie pociągać za sobą konieczność realizowania polityk rządzących się logiką inną niż rynkowa do opanowania problemów związanych z reprodukcją stworzonych przez neoliberalizm [Acker, 2004, s. 26-27]. Należy pamiętać, że autorzy analizujący tę problematykę z perspektywy państwa inwestującego w społeczeństwo również wskazują na tę dwoistość. Przykładowo, Saint-Martin zauważa, że ta forma państwa może prowadzić do ponownego uspołecznienia gospodarki lub do rosnącego urynkowienia stosunków społecznych [Saint-Martin, 2001, s. 1].

² Peck uznaje konieczność empirycznej weryfikacji tych przypuszczeń, notując konieczność „podbudowania treścią” swoich stwierdzeń [2004, s. 396].

Niemniej jednak istnieje pewne napięcie między tymi dwoma postaciami neoliberalizmu nieograniczającego, przynajmniej w zakresie, w którym prawdą są stwierdzenia o trudnościach neoliberalizmu z reprodukcją społeczną. Jeżeli bowiem neoliberalizm przeżywa tego rodzaju trudności, pierwsza forma konsolidacji, którą nazwę „urynkowaniem”, grozi nasileniem nierówności i wykluczenia, które strategie „obudowywania” próbują skorygować poprzez zastosowanie mechanizmów nierynkowych. Jednak strategie te, wprowadzając logikę postępowania zrywającą z neoliberalizmem, tworzą luki ułatwiające kwestionowanie projektu neoliberalnego poprzez zdefiniowanie na nowo zakresu dopuszczalnej debaty na temat rynków pracy, świadczeń społecznych i kluczowej wagi konkurencyjności.

2. Neoliberalizm nieograniczający i ekonomia społeczna w kanadyjskiej prowincji Québec

2.1. Opis podejść opartych na urynkowaniu i obudowywaniu

Podobnie jak inne kategorie opisowe wynikające z „ponownego odkrycia aspektu społecznego”, takie jak spójność społeczna i inkluzja społeczna, ekonomia społeczna pozostaje nadal dość nieprecyzyjnym i kwestionowanym pojęciem. Zamiast przedzierać się przez gęstwinę definicji, w niniejszym artykule przyjęto pogląd Ash Amina i in. [1999, 2003], że ekonomia społeczna „koncentruje się na świadczeniu usług społecznych i opiekuńczych przez sektor nie nastawiony na zysk”. Wynika z niego, że „działania organizacji sektora ekonomii społecznej stanowią odejście od ‘binarnego wyboru’ konwencjonalnych strategii społeczno-gospodarczych, które postrzegają rynek i państwo jako wzajemnie wykluczające się sfery rozwoju gospodarczego i regeneracji” [Amin i in., 1999, s. 2033]. Warto podkreślić, że w niniejszym artykule zastosowano tę definicję do polityk społecznych w dziedzinie ekonomii społecznej w prowincji Québec, mimo iż to, co rząd prowincji określa mianem „polityk w dziedzinie ekonomii społecznej” obejmuje tylko wąską jej część.

Wzrost zainteresowania twórców polityk ekonomii społecznej powszechnie uznaje się za odpo-

wiedź na wzrost bezrobocia i ubóstwa towarzyszące praktykom neoliberalnym, jak również na wzrost różnorodności kolei życia, które pozwalają „coraz większej liczbie osób wykluczonych wypaść przez oka sieci ustandaryzowanego i zbiurokratyzowanego państwa opiekuńczego” [Hudson, 2002, s. 330; Ascoli, Ranci, 2002, s. 225-226, 228-230; Borzaga, Santuari, 2003, s. 32-33]. Ekonomię społeczną przedstawia się jako holistyczne rozwiązanie tych problemów: zachęca się do zbiorowej samopomocy i budowania zasobów poprzez społecznie użyteczną produkcję, wspiera demokrację oraz partycypację poprzez decentralizację polityk na szczebel społeczności lokalnych oraz przez wspólną budowę podaży/popytu przez konsumentów i dostawców usług, co przyczynia się do tworzenia miejsc pracy poprzez zaspokajanie rozpoznawanych potrzeb [Amin i in., 2002, s. 19; Laville, 2003, s. 396-398]. Chociaż w myśleniu o ekonomii społecznej przeżywają się motywy utopijne podobne do pewnych przesłanek ideologicznych z początków ruchu spółdzielczego [McMurtry, 2004], Amin i in. słusznie zaliczają odwoływanie się do nich w dyskursie politycznym do „nowej rządomyślności, która usiłuje rozbroić i opanować propozycje radykalnych zmian, zamiast stać się nośnikiem do ich promowania” [Amin i in., 2002, s. 19].

O ile trzeci sektor można postrzegać jako nowe rozwiązanie ze sfery rządomyślności opracowane pod egidą neoliberalizmu, istnieje wiele różnic jego konceptualizacji i operacjonalizacji w polityce publicznej różnych krajów. Przykładowo, Hudson rozróżnia polityki realizowane w Wielkiej Brytanii oraz przez kilka państw Europy kontynentalnej, które kreują pośrednie rynki pracy jako rozwiązanie służące do ponownego wprowadzania bezrobotnych na otwarty rynek pracy (choć często w jego najmniej atrakcyjne segmenty) oraz polityki przyjęte przez państwa skandynawskie, które podejmują próby sprawienia, by ekonomia społeczna stała się uzupełnieniem ekonomii głównego nurtu. W tym drugim przypadku polityki tworzą popyt (często poprzez subwencje) na społecznie potrzebną pracę wykonywaną przez osoby, które w przeciwnym razie pozostawałyby bezrobotne [Hudson, 2002, s. 330-331]. To rozróżnienie wpasowuje się dość luźno w nakreślony wcześniej schemat „urynkowania-obudowywania”, lecz chciałbym je nieco uszczegółowić dla celów dalszej dyskusji. Istnieją przynajmniej dwa wspólne

wątki polityki pasujące do kategorii urynkowania. Pierwsza z nich to nacisk kładziony na rozwój przedsiębiorstw społecznych i przedsiębiorczości społecznej. W tej wizji, dostrzeganej np. w sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat stanowisk tworzonych pod kątem potrzeb lokalnych, polityka państwa ma za zadanie wspierać przedsiębiorców społecznych usiłujących rozwijać nowe rynki dla usług związanych z szeroko pojętą opieką. Podejście to polega na poszerzaniu i adaptowaniu tradycyjnych polityk wspierających małą przedsiębiorczość do dziedziny społecznej. Jest ono powodowane nadzieją, że takie rozwiązanie pozwoli przedsiębiorcom społecznym na mobilizację zasobów, które w przeciwnym razie pozostałyby niewykorzystane (takich jak wolontariat) i po drodze spełniać potrzeby społeczne, których zaspokajanie jest zbyt drogie dla świadczeniodawcy publicznego oraz nieopłacalne dla firm komercyjnych. To stanowisko zaakcentowano także w pewnej liczbie publikacji OECD [European Commission, 1998; OECD, 1998, rozdz. 7; OECD, 1999, s. 9-13, 50; Bucek, Smith, 2000, s. 10-11]. Oprócz tej „przedsiębiorczej” ekonomii społecznej, podejście zmierzające do urynkowania można także dostrzec w zleceniu usług publicznych podmiotom zewnętrznym. W tym kontekście politykę publiczną wykorzystuje się do tworzenia nowych ram działania narzucających dostawcom usług dyscyplinę rynkową poprzez różne formy regulacji i kontroli. W tym kontekście organizacje ekonomii społecznej wybiera się jako dostawcy usług, ponieważ obniżają koszty transakcyjne oraz prywatyzacyjne. Częściowa zbieżność celów między organizacjami non-profit i władzami publicznymi pozwala na budowanie zaufania w stosunkach umownych [Borzaga, Santuari, 2003; s. 47-48; Ascoli, Ranci, 2002, s. 235-237]. Ta forma urynkowania prowadzi do instrumentalizacji organizacji ekonomii społecznej. Nie brakuje badań opisujących, jak dalece tego rodzaju podejścia przekształcają te organizacje poprzez marginalizację ich ról partycypacyjnych i orędownictwa na rzecz grup upośledzonych ku profesjonalizacji i świadczeniu usług [McDonald, Marston, 2002, s. 384; René, 2001]. Profesjonalizacja stanowi właśnie jeden z celów stawianych przez OECD – wzrostu wydajności i efektywności działania [OECD, 1999, s. 58].

Jak widać, rozwiązanie polegające na urynkowaniu ma charakter złożony, ponieważ mimo iż mobilizuje zasoby społeczności do przeciwdziałania

wykluczeniu społecznemu, jednocześnie zagraża wyczerpaniem tych zasobów poprzez osłabianie impulsów partycypacyjnych i demokratycznych, które stały za ich powstaniem. Doprowadziło to niektóre władze lokalne do eksperymentowania z czymś, co można nazwać politykami obudowywania. Jeden z aspektów tego rozwiązania polega na zawieraniu porozumień między państwem i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Porozumienia te mają na celu, z jednej strony, uznanie, a z drugiej – częściową instytucjonalizację autonomii organizacji ekonomii społecznej poprzez umożliwianie im odgrywania większej roli w procesie planowania polityk, wprowadzania ich w życie oraz poprzez programy finansowania. Jednak wtedy ich mandat wykracza poza rolę usługodawcy, na których zależy państwu [White, 2001]. Zawieranie kontraktów i porozumień prowadzi do zamazywania granicy między urynkowaniem i obudowywaniem, gdyż rzeczywista sfera autonomii zależy od treści porozumień o finansowanie, partycypacji w procesie kształtowania polityk oraz rodzaju relacji z instytucją państwową na poziomie realizacji [Craig, Taylor, 2002, s. 138-140]. Ponadto za reakcje obudowujące można uznać te polityki państwa, które dążą do uogólniania i instytucjonalizacji konkretnych innowacji społecznych, szczególnie w dziedzinie usług świadczonych na rzecz społeczeństwa. Pomysł polega na tym, by państwo inwestowało w działania społeczne zmierzające do świadczenia quasi-powszechnie dostępnych usług, lecz przy jednoczesnym zachowaniu pewnego stopnia niezależności organizacji społecznych (nieobecnego w większości powojennych programów społecznych). Tutaj znów linia podziału między urynkowaniem i obudowywaniem przebiega dość nieprecyzyjnie, gdyż może przyjmować formę kooptowania działań społeczności, a więc dbałość o szczegóły pozostaje bardzo ważna.

2.2. *Ekonomia społeczna w prowincji Québec*

Sugestia Uitermarka, że winniśmy przyjrzeć się odolnym początkom wielu nowych polityk jest jak najbardziej uzasadniona w przypadku ekonomii społecznej w prowincji Québec. Recesja z lat 80. XX w. przyspieszyła przesunięcie środka ciężkości ruchów społecznych od wysuwania żądań politycznych do świadczenia niezależnych usług, lecz termin „ekonomia społeczna” wszedł do słownika polityki dopie-

ro w latach 90. Początkowo termin ten pozostawał w ograniczonym użyciu, np. w dokumentach programowych federacji, a wprowadzenie go do słownika polityki zwykle przypisuje się marszowi kobiet przeciwko ubóstwu zorganizowanemu 1995 r. W swojej pierwotnej formie pojawił się on jako część obszerniejszego żądania rozpoczęcia inwestycji publicznych w „infrastrukturę społeczną”. Idea ta nawiązywała do tradycyjnych programów robót publicznych, z zastrzeżeniem, że środki miały być wydatkowane na utrzymanie wielu zdominowanych przez kobiety miejsc pracy w sektorze społecznym, szczególnie tych zaangażowanych w świadczenie usług osobom w potrzebie. To żądanie umiejscowiono w mechanizmie obudowywania w tym sensie, że postawiło ono na porządku dziennym kwestię ograniczania ubóstwa poprzez uznanie istnienia i udzielania wsparcia nowej dziedzinie usług quasi-publicznych. Niemniej jednak działanie to w pewnych kwestiach wyszło poza obudowywanie, stanowiąc bardziej bezpośrednie wyzwania dla neoliberalizmu. W postulatach dotyczących infrastruktury społecznej krył się zamysł nadania zaspokajaniu potrzeb wyższego priorytetu niż imperatywowi konkurencyjności. Co ważniejsze, idea infrastruktur społecznych wyłoniła się z debat wewnątrz organizacji kobiet i ruchów społecznych na temat pracy i autonomii. Wprowadzenie programu o charakterze proto-pracy zastępczej (*workfare*) pod koniec lat 80. stworzyło tzw. karuzelę pracy, tzn. odbiorcy pomocy społecznej przechodzili do różnych programów subwencjonowanego zatrudnienia i z powrotem na garnuszek pomocy społecznej, co doprowadziło wiele grup kobiet do wysunięcia bardziej złożonych postulatów dotyczących rynku pracy. Wykraczały one poza dostęp do pracy, szkoleń i niestandardowych zajęć. Jeden z ważnych elementów żądań w zakresie infrastruktur społecznych miał na celu przekształcenie istniejących tymczasowych miejsc pracy w trwałe stanowiska o wysokiej jakości. Tak więc postulat dotyczący rozwoju infrastruktur społecznych miał na celu nie tylko zapewnienie usług osobom znajdującym się w potrzebie, lecz także stanowił głos w debacie na temat nowych regulacji rynku pracy w kategoriach wyższych płac

minimalnych, sprawiedliwych płac i poprawy warunków pracy³.

Kwestia ekonomii społecznej weszła do oficjalnego dyskursu, gdy rząd zareagował na marsz z 1995 r. powołaniem Komitetu do spraw ekonomii społecznej (COCES), w skład którego weszli przedstawiciele organizacji kobiet i różnych ministerstw. Użycie terminu „ekonomia społeczna” zamiast „infrastruktury społeczne” stanowiło pewne przesunięcie akcentów, lecz organizacje kobiece skupione wokół marszu były zdeterminowane wykorzystać każdą przestrzeń do działania, nawet gdyby nie spełniała ona wszystkich wysuwanych przez nie postulatów. Wzajemne relacje w Komitecie były napięte, gdyż rząd chciał realizować własną, węższą wizję ekonomii społecznej i poszukiwał przedsięwzięć, które mogłyby stać się samofinansujące we względnie krótkim czasie. Pojawiły się też trudności w utrzymaniu wspólnego frontu wśród przedstawicielek kobiet, gdyż tym z organizacji na szczęblu prowincji bardziej zależało na realizacji idei infrastruktur społecznych, na wprowadzeniu minimalnych gwarancji poziomu płac i warunków pracy, podczas gdy członkinie organizacji regionalnych były bardziej skłonne przychylić się do priorytetów państwa i do podjęcia rozmów na temat konkretnych projektów⁴.

W czasie obrad komitetu rząd prowincji Québec zwołał dwa szczyty poświęcone finansom publicznym i zatrudnieniu w celu wypracowania społecznego konsensusu w dziedzinie likwidacji deficytu oraz przewyższania utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia. Pierwszy szczyt zorganizowany w marcu 1996 r. doprowadził do powołania szeregu grup roboczych, które na szczycie w październiku tego samego roku zaprezentowały plany stworzenia nowych miejsc pracy. Przedstawiciele strony społecznej obecni na szczycie doprowadzili do powstania grupy roboczej do spraw ekonomii społecznej. W skład tej grupy weszli przedstawiciele wielu sektorów, w tym największych przedsiębiorców. Zaproponowała ona wersję ekonomii społecznej zdecydowanie bardziej zorientowaną na przedsiębiorczość. Częściowo w celu zapewnienia uzyskania

³ Wywiad z byłą dyrektorką organizacji kobiet w prowincji Québec – Montréal, 11 kwietnia 2005 r. [David, Marcoux, 1995, s. 3-6].

⁴ Ibidem. Omówienie pełnych napięcia debat z lat 1996-1998 między rządem, grupami kobiet i zwolennikami ekonomii społecznej znajduje się w: [Côté, 2005].

politycznego wsparcia ze strony premiera Québecu, przewodnicząca tej grupy roboczej opracowała podejście oparte na partnerstwie przypominające jej wcześniejsze doświadczenia z uczestnictwa w radach do spraw rozwoju gospodarczego. W tym procesie wiele postulatów wysuwanych przez przedstawicieli kobiet na bardziej politycznym forum COCES pominięto⁵. Sprawozdanie grupy uwzględniło co prawda część zastrzeżeń kobiet dotyczących zarobków, warunków pracy i ochrony miejsc pracy w sektorze publicznym, lecz jego główne sugestie obejmowały szereg konkretnych projektów, których realizacja mogła stosunkowo szybko doprowadzić do powstania nowych miejsc pracy i zaspokojenia potrzeb społecznych pod warunkiem udostępnienia funduszy publicznych [Groupe, 1996]. Raport ten doprowadził do zmiany definicji ekonomii społecznej dla celów planowania polityk, spychając na drugi plan wyniki dyskusji i treść sprawozdania COCES. Grupa robocza, odtworzona po zakończeniu szczytu jako niezależne ciało pod nazwą Chantier de l'économie sociale, stała się kluczowym partnerem dla państwa w dziedzinie tworzenia i opiniowania rozwiązań opartych na promowaniu przedsiębiorczości.

2.3. Oficjalna ekonomia społeczna: rozwój przedsiębiorstw społecznych

W wyniku tych decyzji, przynajmniej na poziomie polityk określanych przez państwo mianem ekonomii społecznej, położono silny nacisk na strategię urynkowienia. Nie przyjęto to formy przesuwania odbiorców pomocy społecznej na stanowiska z niższych szczebli rynku pracy, jakie Hudson kojarzy z wieloma liberalnymi ekonomiami politycznymi. W rzeczywistości, chociaż eksponowanie przedsiębiorczości przez Chantier skutecznie zablokowało ideę infrastruktur społecznych, zamknęło także debatę na temat pracy zastępczej, mimo zamiarów ministerstwa prowincji odpowiedzialnego za pomoc społeczną⁶. W następstwie konsensusu osiągniętego na szczytach z 1996 r. polityki określane mianem ekonomii społecznej obejmowały przedsięwzię-

cia proponowane przez przedsiębiorców społecznych mające szanse na osiągnięcie samofinansowania. Taka też była logika działania regionalnych komitetów do spraw ekonomii społecznej stworzonych w następstwie marszu kobiet z 1995 r. i polityk w dziedzinie ekonomii społecznej opracowanych przez ówczesne Ministerstwo ds. Regionów. Polityki te nie były pozbawione kontrowersji, gdyż opinie państwa nie pokrywały się z opiniami przedstawicielek organizacji kobiet na szczeblu regionalnym i z Chantier w kwestii wsparcia rządowego, poziomów samofinansowania, rozsądnych poziomów zarobków i warunków pracy. Pojawiły się także inne trudności, gdyż urzędnicy z rad ds. rozwoju regionalnego mieli trudności ze zrozumieniem koncepcji ekonomii społecznej, a więc także z zapewnianiem odpowiedniej pomocy technicznej przedsięwzięciom [White, 2004, s. 135].

Tę orientację na wspieranie przedsiębiorstw społecznych można dostrzec w rządowym dokumencie na temat polityki przemysłowej z 1988 r., w którym przedstawiono ekonomię społeczną jako mechanizm obudowywania. Uznano ją za przydatne uzupełnienie strategii konkurencyjności prowincji przeznaczone dla osób, które nie znalazły zatrudnienia w sektorach wysokowydajnej produkcji eksportowej. Rozwiązanie to miało także zapewnić odtwarzanie solidarności i spójności społecznej [Ministère, 1998, s. 3-5]. Jeżeli jednak solidarność i spójność społeczną w znacznej mierze definiuje się jako wysiłki zmierzające do zapewnienia wszystkim miejsca na rynku pracy, nie może zaskakiwać, że celem polityki rządu było wzmocnienie ducha przedsiębiorczości w celu wspierania tworzenia nowych miejsc pracy. Zaproponowane narzędzia zwiększały dostęp do źródeł finansowania indywidualnych inicjatyw, wprowadzono także przywileje podatkowe dla klientów opieki domowej w celu stworzenia quasi-ryнку dla tego rodzaju usług [Ibidem, s. 158-160]. Zakres, w którym nowe działania odeszły od tradycyjnych rozwiązań mających na celu rozwój małej przedsiębiorczości był często ograniczony, szczególnie ze względu na opór struktur biurokratycznych. Przykładowo, rozczarowanie Chantier wzbudziła inicjatywa mająca na celu zwiększenie dostępności do kapitału z 2001 r., którą zneutralizowało oddanie środków finansowych do dys-

⁵ Wywiady z urzędnikiem Chantier de l'économie sociale – Montréal, 8 marca 2005 r., oraz z byłą dyrektorką organizacji kobiet w prowincji Québec – Montréal, 11 kwietnia 2005 r.

⁶ Wywiad z byłą dyrektorką organizacji kobiet w prowincji Québec – Montréal, 11 kwietnia, 2005 r.

pozycji agencji inwestycyjnej prowadzącej zwykły program kredytowania⁷.

Tendencję tę potwierdziła strategia na rzecz ekonomii społecznej zawarta w budżecie prowincji na 2003 r. Chociaż nie została ona nigdy oficjalnie przyjęta, gdyż przedstawiający ją rząd przegrał późniejsze wybory, niemniej jednak pokazuje sposób pojmowania ekonomii społecznej przez władze państwowe. Warto zauważyć, że dokument powstał w ścisłej konsultacji z Chantier i był w dużej mierze spójny z jej celami⁸. Dokument ten eksponował wsparcie rządu dla kursu na przedsiębiorczość obranego przez sektor w sensie przyjmowania i dostosowywania praktyk handlowych firm odnoszących największe sukcesy oraz zwiększania finansowej samodzielności poprzez dbałość o przychody zarówno z sektorów prywatnego, jak i publicznego [Ministère des Finances, 2003, s. 23]. Instrumenty polityki wyłaniające się z tej wizji polegały głównie na dostarczaniu środków finansowych oraz wsparcia technicznego przedsiębiorcom społecznym, analogicznie do tradycyjnych form wsparcia udzielanego małym przedsiębiorcom. W celu wspierania tych firm w procesie tworzenia nowych rynków zaproponowano także preferencyjną politykę nabywczą [Ibidem, s. 40].

Po pewnych początkowych wahaniach nowy rząd wybrany w 2003 r. w dużej mierze poszedł tą samą drogą, lecz przyznał sektorowi ekonomii społecznej o wiele mniejsze znaczenie⁹. Odpowiedzialność za politykę w dziedzinie ekonomii społecznej przeszło spod kurateli Ministerstwa Finansów do Ministerstwa Przemysłu i Rozwoju Regionalnego, lecz potwierdza to ogólny proprzedsiębiorczy kierunek nakreślony powyżej.

2.4. Organizacje i niezależne działania społeczne

Państwo coraz częściej stosowało termin „ekonomia społeczna” w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych, lecz w powszechnym użyciu początkowo używano go także jako zbiorczej nazwy dla orga-

nizacji działających na szczeblu społeczności, które starały się zaspokajać dotąd niezaspokojone potrzeby. Podczas marszu kobiet i szczytów z 1996 r. ważną kwestię stanowiło odwoływanie się do zawierania kontraktów z organizacjami społecznymi w kontekście reformy ambulatoryjnej opieki zdrowotnej na obszarze prowincji. Kwestię tę często traktowano jako kontinuum niezależności i komplementarności, zależnie od zakresu działania konkretnych organizacji, w odróżnieniu od integracji z kontinuum usług oferowanych przez państwo w ramach logiki zwiększania efektywności oraz poprawy funkcjonowania systemu świadczenia opieki zdrowotnej i społecznej. Na drugim, komplementarnym biegunie, sektor społeczny oferował po prostu „mniej sformalizowany i mniej autorytarny system zarządzania aspektem społecznym”, pozbawiony wszelkich cech identyfikujących społeczność [René i in., 2001, s. 33-34, 195 (tłumaczenie Autora); Shragge, 1999]. Zakrojone na szeroką skalę badania jakościowe organizacji społecznych ujawniły, że reforma ambulatoryjnej opieki zdrowotnej wywarła znaczącą presję na działania społeczności. Poza pewnymi tendencjami do profesjonalizacji i instytucjonalizacji, w sprawozdaniu zidentyfikowano wiele niepokojących zjawisk związanych z tego rodzaju zewnętrzną presją. Przykładowo, odpowiedzialność związana z zarządzaniem partnerstwem z instytucjami państwa doprowadziła do zmian w wykorzystaniu czasu, zwiększenia specjalizacji i wytworzenia luk wiedzy wewnątrz organizacji. Nowy język i filozofia działania zaczęły odzwierciedlać normy instytucjonalne, spychając na margines wiedzę związaną z kontekstem lokalnym i obroną praw społeczności. Kolejna tendencja wiązała się z postulatami organizacji finansujących wymagających większej specjalizacji i rozliczalności, co z kolei pociągało za sobą konieczność zatrudniania pracowników posiadających coraz wyższe kwalifikacje. Przy okazji zdolność sektora społecznego do odgrywania roli „przestrzeni do praktykowania aktywności obywatelskiej i eksperymentowania”, nie wspominając o reprezentowaniu interesów grup marginalizowanych, uległa znaczącemu ograniczeniu [René i in., 2001, s. 188-192, 197-198]. Wyniki te potwierdzają wcześniejsze badania [Regroupement, 1998; Association, 1998], chociaż są nieco bardziej zniuansowane pod względem uznania zdolności tego sektora do negocjowania z państwem i podkreślają fakt, że większe i bardziej zinstytucjonalizowane

⁷ Wywiad z urzędnikiem Chantier de l'économie sociale – Montréal, 8 marca 2005 r.

⁸ Ibidem. Zob. też: [Chantier, 2001].

⁹ Ekonomia społeczna została wspomniana raz w planie strategicznym Ministerstwa na lata 2005-2008. Zob. [Ministère du Développement, 2005, s. 10].

organizacje często pozostawały głęboko zaangażowane w zbiorowe działania na rzecz ochrony praw.

Nie należy jednak przeceniać zakresu, w którym działania te zaliczają się do strategii urynkwienia. Chociaż na skutek wdrażania określonych polityk organizacje społeczne uległy profesjonalizacji oraz skurczyła się przestrzeń dla demokracji i partycypacji, w prowincji Québec nigdy nie wprowadzono modelu przetargów między organizacjami non-profit (nie wspominając o konkurencji między instytucjami komercyjnymi i niekomercyjnymi), który w tym samym okresie zastosował neoliberalny rząd sąsiedniej prowincji (Ontario). Pod wieloma względami polityka ta przypominała mechanizm obudowywania, gdyż rząd starał się stworzyć pulę stabilnych i profesjonalnych organizacji, które mogły kompetentnie zarządzać działaniami wcześniej realizowanymi przez instytucje publiczne. Niemniej jednak ze względu na niewystarczające środki nie udało się całkowicie wypełnić luki w zakresie opieki instytucjonalnej, a więc zwiększonemu zaangażowaniu instytucji ekonomii społecznej towarzyszył wzrost wydatków pacjentów z własnej kieszeni na opiekę zdrowotną [Bernier, 2003, s. 53-55].

Ponadto, gdy reforma ambulatoryjnej opieki zdrowotnej wywierała znaczącą presję na organizacje społeczne, dysponowały one już rozbudowaną siecią federacji zorganizowanych zarówno według branży, jak i położenia geograficznego [René i in., 2001, s. 26-27, 183], co ułatwiało wdrażanie zmian. Organizacje te wykorzystywały także własne wpływy w partii będącej u władzy do 2003 r., która uczyniła z niezależnych działań społecznych jeden z elementów swojej platformy politycznej. W wyniku tego opracowano politykę ramową określającą relacje państwa z organizacjami społecznymi i opisującą mechanizmy zapewniania podstaw finansowania ich działalności. Polityka ta miała jednak swoich krytyków, którzy zwracali uwagę na instrumentalizację tego sektora przez państwo dążące do realizacji swoich celów. Mimo to zyskała ogólnie przychylnie oceny za uznanie znaczenia autonomii organizacji społecznych i grup interesów oraz za zapewnienie podstawowego poziomu finansowania. Uznano, że te rozwiązania mogą pozwolić na odnowienie praktyk partycypacyjnych, które ulegają stopniowemu zanikowi, gdy organizacje społeczne nadmiernie uzależniają się od środków finan-

sowych przeznaczonych na realizację określonych programów oraz od kontraktów.

Uznanie autonomii działania organizacji społecznych oddzieliło ten sektor od oficjalnych polityk państwa w dziedzinie ekonomii społecznej. Działania tych organizacji określono jako „społeczne” i pozbawiono je treści „ekonomicznej”, którą z kolei starały się wyeksponować organizacje kobiet w związku z koncepcją infrastruktur społecznych. Wynik ten odpowiada interpretacji polityki ekonomii społecznej w Québecu dokonanej przez Martine D'Amours, zgodnie z którą określenie „ekonomia społeczna” z czasem zaczęło się odnosić do tego rodzaju przedsiębiorczości, podczas gdy jednocześnie opracowywano osobne polityki mające na celu zwiększanie międzynarodowej konkurencyjności spółdzielni i wsparcie dla niezależnych działań na poziomie społeczności. Innymi słowy, im większym priorytetem dla rządu stawała się ekonomia społeczna, tym bardziej zawężano jej definicję do formy działalności, której można udzielać ograniczonego wsparcia państwa w celu pomocy w kreowaniu rynków [D'Amours, 2001]. Wyjątkiem od tej dwutorowej tendencji w szerszej pojętej dziedzinie systemu opieki zdrowotnej i społecznej była polityka rządu zachęcająca do tworzenia sieci trochę ponad stu (103) niekomercyjnych firm świadczących opiekę domową (pomoc w obowiązkach domowych) osobom starszym i niepełnosprawnym. Znaczące subwencje przyznawano osobom korzystającym z usług tych firm, gdyż miały one za zadanie wyszkolić i zatrudnić pewną liczbę byłych odbiorców pomocy społecznej. Działania te miały więc wyraźnie na celu stworzenie rynku, gdyż regulacje rządowe w połączeniu z poziomami subwencji szczegółowo określały zakres działalności tych firm, poziomy wynagrodzenia oraz warunki pracy. Na krótką metę program ten uznano za klejnot koronny ekonomii społecznej, gdyż doprowadził do szybkiego stworzenia 5 tys. miejsc pracy. Jednak zaliczały się one do najgorzej opłacanych w tym sektorze (na poziomie 9 dolarów kanadyjskich za godzinę dla pracowników produkcyjnych w porównaniu z przeciętną ok. 11 dolarów) [Comeau i in., 2003, s. 198; Comeau i inni, 2001, s. 127]. Ponadto firmy miały poważne problemy z uzyskaniem popytu na własne usługi, gdy początkowe programy ich finansowania dobiegły końca – popytu, który nie był

oparty na subwencjach. Badania sprawozdań finansowych wyżej wspomnianych 103 firm za lata 2002–2003 ujawniły, że 21 spośród nich miało poważne problemy, a 24 przeżywało trudności w porównaniu z 26, które znajdowały się w stosunkowo dobrej sytuacji finansowej. Do rozwiązań zasugerowanych w badaniu zaliczały się: podwyższenie stawki godzinowej, obniżenie kosztów usług i bardziej precyzyjne określenie celu działania – świadczenie usług lub szkolenia dla klientów pomocy społecznej [Chagnon, 2004, s. 47–48]. Wszystkie te sugestie prowadzą do rozwodnienia społecznego oddziaływania tych organizacji w celu zachowania płynności finansowej w ramach istniejącego quasi-ryнку.

2.5. Nowe spojrzenie na infrastruktury społeczne: opieka nad dziećmi

Jednak nieco przewrotnie, w kategoriach poziomu wydatków i zatrudnienia, klejnotem koronnym ekonomii społecznej w prowincji Québec okazał się program opieki nad dziećmi. Dane rządowe wskazują, że same ośrodki opieki nad dziećmi pochłaniały ok. 1 mld dolarów kanadyjskich z 1,2 mld wydanych przez rząd na sektor ekonomii społecznej w latach 2002–2003 i obejmowały 9 tys. spośród 44 tys. miejsc pracy w tym sektorze (spośród 64 tys. po uwzględnieniu spółdzielni) [Ministère des Finances, 2003, s. 15–16]. Przewrotność tego zjawiska polegała na tym, że instrumenty polityki w tym przypadku zupełnie nie uwzględniały nacisku na przedsiębiorczość dostrzeganą w oficjalnej polityce. Zamiast tego interwencja państwowa i środki finansowe umożliwiły upowszechnienie modelu powszechnych i dostępnych usług w zakresie opieki nad dziećmi świadczonych przez organizacje non profit. Wiele elementów tej polityki przypominało wcześniej realizowane powszechne programy socjalne, lecz miały one związek z celami neoliberalnymi, do których zaliczało się umożliwienie powrotu matkom małych dzieci na rynek pracy. Nacisk na ekonomię społeczną niekoniecznie hamował rozwój polityki opieki nad dziećmi, lecz wcale nie odgrywał w tej dziedzinie kluczowej roli. Prawdziwą siłą sprawczą były koalicje organizacji kobiet, femokracja, zwolennicy polityk prorodzinnych i demografowie, którzy wykorzystywali istniejące struktury do zapewnienia subwencjonowa-

nia opieki nad dziećmi [Jenson, 2002, s. 312, 319]. Podobnie twierdzi White, że chociaż rządowa definicja ekonomii społecznej ulegała postępującemu zawężeniu, rzeczywisty wzrost liczby świadczeń i poziomu zatrudnienia odnotowano w organizacjach społecznych finansowanych ze środków konkretnych programów społecznych. Poza opieką nad dziećmi, podaje też przykłady opieki nad osobami starszymi w domach, programów promocji zdrowia umysłowego oraz programów zmierzających do poprawy perspektyw zatrudnienia adresowanych np. do niepełnosprawnych [White, 2001, s. 135]. Innymi słowy, rozwój tego sektora miał swoje korzenie w innych politykach społecznych o odmiennych logikach, przy czym organizacje non-profit stały się preferowanymi dostawcami usług.

W przypadku opieki nad dziećmi uzyskane wyniki przywołują postulaty dotyczące infrastruktur społecznych w tym sensie, że subwencje państwowe posłużyły do konsolidacji miejsc pracy i usług odpowiadających na potrzeby społeczne. Ponadto instytucjonalizacja powszechnego programu pozwoliła na negocjacje umów zbiorowych, a więc na poprawę zarobków, warunków pracy i dostępu do szkoleń¹⁰. Dzięki temu stała się elementem zmian regulacji rynku pracy i uznania dla zawodów związanych ze sprawowaniem opieki nad innymi.

Program opieki nad dziećmi bywa regularnie przywoływany zarówno przez państwo, jak i przez Chantier w charakterze przykładu sukcesu ekonomii społecznej w kontekście rozwoju przedsiębiorstw społecznych jako głównego celu polityki. Stwierdzenia te mogą być w pewnym stopniu uzasadnione, gdyż wiele inicjatyw w dziedzinie opieki nad dziećmi miało charakter pojedynczych innowacji społecznych finansowanych przez programy wspierania organizacji społecznych przez rząd federalny we wczesnych latach 70. XX w. Innowacje te wymagały ćwierćwiecza stopniowego rozwoju, by osiągnąć obecne stadium rozwoju. Niemniej jednak prawdą jest, że konsolidacja tego rodzaju usług wymagała ram politycznych opartych na koncepcji powszechności oraz budowy infrastruktury, a nie tworzenia narzędzi finansowych i wiedzy specjalistycznej w celu wspierania indy-

¹⁰ Negocjacje zbiorowe istniały na długo przed wprowadzeniem programu upowszechnienia pod koniec lat 90. XX w., lecz jeszcze w latach 80. korzystały ze struktur wsparcia państwowego w celu poprawy siły i pozycji negocjacyjnej. Zob. [Jenson, 2002].

widualnych projektów z dziedziny przedsiębiorczości społecznej.

3. Dyskusja

Krótki opis rozwoju ekonomii społecznej w prowincji Québec ujawnia ogromną różnorodność polityk kształtowanych w odpowiedzi na defekty neoliberalizmu i rozmaite przedsięwzięcia prorozwojowe proponowane przez aktorów społecznych. Istnieją dowody na to, że pewne polityki podążają drogą urynkowienia (np. rozwój przedsiębiorczości społecznej), a inne skłaniają się ku obudowywaniu (np. opieka nad dziećmi). Kolejną ich grupę trudno zaliczyć do którejkolwiek z powyższych (np. przerzucanie działań o charakterze opiekuńczym na sektor społeczny, lecz z uznaniem autonomii jego działań w obrębie poszczególnych społeczności i bez wymogu uczestnictwa w przetargach, co stosuje się np. w prowincji Ontario). Jeżeli chodzi o rozróżnienie między urynkowaniem i obudowywaniem, omówione powyżej wyniki sugerują, że wpływ na wykluczenie społeczne wywierają głównie podejścia obudowujące. To co aktorzy państwowi nazywają ekonomią społeczną, pozostaje marginalną pozycją w budżecie i źródłem zatrudnienia bez względu na rzeczywisty zakres oddziaływania na konkretne społeczności lokalne. W dziedzinie ochrony zdrowia i opieki społecznej częściową instrumentalizację sektora społecznego na skutek prywatyzacji równoważą alternatywne sposoby finansowania autonomicznych działań organizacji społecznych dzięki pewnym rozwiązaniom politycznym. Na koniec, istotność opieki nad dziećmi w kategoriach wydatków budżetowych i zatrudnienia bezpośrednio wiąże się z logiką polityki tworzenia powszechnego programu społecznego w przeciwieństwie do logiki zachęcania przedsiębiorców społecznych do tworzenia rynków w oparciu o potrzeby na tego rodzaju usługi.

Jeżeli polityki te mają wyrzucić wpływ na ograniczanie wykluczenia społecznego, odchodzenie od urynkowienia podnosi kwestię upolityczniania w obrębie strategii obudowywania. Jeżeli bowiem świadczenie usług społecznych zostanie wyjęte spod logiki rynkowej i wyraźniej powiązane z innymi logikami, to zdolność do ograniczania postulatów społecznych ulega pewnemu osłabieniu. Gdy strategia interwencji państwa przechodzi od indywidualizującego eksponowania quasi-rynków do wspierania

przedsiębiorstw społecznych w wysiłkach zmierzających do tworzenia sieci usług, łatwiej rozpocząć lub wznowić debaty na temat płac i warunków pracy oraz względnego znaczenia zaspokajania potrzeb w przeciwieństwie do koncentracji na konkurencyjnych potrzebach firm. Innymi słowy, zarysowuje się perspektywa szerszej dyskusji na temat społeczeństwa obywatelskiego, podatków, usług oraz warunków wykonywania tego rodzaju pracy, która wykracza poza indywidualizm, rozwiązania zmierzające ku urynkowaniu i społeczne działania dostosowawcze w celu zagwarantowania konkurencyjności. Tak więc mechanizmy obudowujące powoli otwierają drzwi do nowej debaty na temat powszechnych programów i praw społecznych, choć na razie tylko w złożonym środowisku rządzenia obejmującym pozarządowe organizacje trzeciego sektora. Odwołanie się do polityk w dziedzinie ekonomii społecznej może przyczynić się do demokratyzacji państwa, o ile zostaną zachowane pewne zasady, które uznaje się za kluczowe dla działania organizacji trzeciego sektora – tzn. udział pracowników i usługobiorców w procesie kształtowania i świadczenia usług – nawet gdy usługi, takie jak opieka nad dziećmi będą świadczone w nowy sposób lub w wyniku procesu uczenia się na styku państwo–trzeci sektor [Evers, Laville, 2004, s. 238-239; Lévesque i in., 2001, s. 26, 28-29].

Sam fakt trwania debaty na temat granic neoliberalizmu nie przekłada się automatycznie na rzeczywiste kurczenie się jego wpływów. Nie można ignorować argumentów ideologii neoliberalnych o względnej wydajności bodźców rynkowych ani argumentów wytaczanych przeciwko wzrostowi obciążeń podatkowych i usługom publicznym. Nie można też lekceważyć wpływów ideologii płci, które kwestionują celowość rozszerzania usług publicznych na sferę opieki osobistej i nie doceniają wkładanej w nie pracy. W przypadku prowincji Québec tak naprawdę tylko w dziedzinie opieki nad dziećmi udało się poruszyć kwestie zarobków i warunków pracy. Zapewne częściowo z tego powodu prawicowo-centrowy rząd partii liberalnej wybrany w 2003 r. zamierzał początkowo otworzyć program dla nowych prywatnych świadczeniodawców i zmienić podstawę naliczania opłat za opiekę nad dziećmi ze stawki zryczałtowanej (wtedy 5 dolarów kanadyjskich za dzień) na opłatę zależną od dochodów rodziców. Te decyzje mogły wpłynąć na zmianę dynamiki negocjacji, w której zarówno społecz-

ność lokalna, jak i komisje społeczne prowadzące ośrodki opieki nad dziećmi w dużej mierze wspierały pracowników tych ośrodków w negocjacjach z rządem. Uzależnienie opłat od wysokości dochodów i wprowadzenie prywatnych dostawców usług mogłoby znacznie osłabić poparcie dla żądań wyższych zarobków ze względu na ponoszone koszty¹². Presja opinii publicznej zmusiła rząd do wycofania się z sugerowanych rozwiązań, a proponowaną opłatę zależną od dochodów rodziców zastąpiono podwyższeniem dziennej stawki dla wszystkich rodziców o 2 dolary.

Zakończenie

Niniejszy artykuł stanowi głos w debacie na temat nowych kierunków polityki społecznej i próbę powiązania ich z wcześniejszym okresem. W szczególności, wykorzystując rozróżnienie między neoliberalizmem ograniczającym i nieograniczającym, nawiązuje do szerszego, nierównomiernego procesu neoliberalizacji, który obejmuje budowanie nowych instytucji i rozwiązania w dziedzinie rządomości, mające na celu likwidację niedomagań oraz defektów wcześniejszych faz neoliberalizmu. Uznając zasadność krytyki kierowanej pod adresem zbyt wysokiego poziomu abstrakcji dotychczasowych rozważań opartych na tym podejściu, jak i niedostatecznego zastosowania go w badaniach empirycznych, podjąłem próbę analizy jednego obszaru polityki, a mianowicie ekonomii społecznej na jednym obszarze jurysdykcji politycznej, czyli w kanadyjskiej prowincji Québec.

Różne polityki wdrażane w dziedzinie ekonomii społecznej wspierały i pogłębiały neoliberalizm w prowincji Québec. W celu zapewnienia spójności społecznej zainicjowano działania na rzecz osób wykluczonych w wyniku międzynarodowej konkurencji gospodarczej, politykę wspierania opieki nad dziećmi powiązano z reformą pomocy społecznej (tzn. osoby otrzymujące zasiłki musiały wykonywać zleczone im prace), a relacje z organizacjami społecznymi powiązano z cięciami budżetu ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Jednak określenie „neoliberalizm nieograniczający” okazało się zbyt ogólne i nie odzwierciedlało całej różnorodności proponowanych podejść i rozwiązań. W niniejszym arty-

kule podjąłem próbę dokonania rozróżnienia między strategiami urynkowienia (*marketization*), które poddawały coraz liczniejsze aspekty życia działaniu mechanizmów rynkowych i quasi-rynkowych, oraz mechanizmami obudowywania (*flanking*) stanowiącymi próbę konsolidacji zdobyczy neoliberalizmu poprzez zastosowanie mechanizmów nierynkowych w ograniczonym zakresie. Rozróżnienie to samo w sobie zapewne należy uznać za zbyt mało precyzyjne, niemniej jednak stawia ono pewne pytania na temat potencjału strategii urynkowienia w dążeniach do utrwalenia neoliberalizmu, ponieważ wydają się one mieć trudności z osiągnięciem zauważalnych efektów w postaci tworzenia nowych miejsc pracy czy świadczenia usług. Z pewnością dotyczy to tego, co kolejne rządy prowincji Québec nazywały polityką w dziedzinie „ekonomii społecznej”. Natomiast pewne strategie obudowywania, takie jak opieka nad dziećmi, wydają się mieć znacznie większe wpływy łączne. Jednak ze względu na wzrost widocznego zaangażowania politycznego w społeczną dystrybucję zasobów polityki te mogą zachęcać do wznowienia dyskusji na temat świadczenia usług społecznych i do zgłaszania nowych postulatów ze strony obywateli żądających od państwa zapewnienia powszechnej dostępności pewnych usług. Jedną z korzyści płynących z tego ograniczonego studium przypadku jest zaakcentowanie konieczności prowadzenia dalszych badań empirycznych w oparciu o dychotomię rozwiązań ograniczających–nieograniczających, gdyż ujawnia ono ogniska napięć i działań w dużej mierze nieobecnych w bardziej abstrakcyjnych ekspozycjach tej teorii.

Niemniej jednak podejście analizujące neoliberalizm w tych dwóch kategoriach zachowuje swoją przydatność, przypominając o konieczności zachowania powściągliwości w ocenie transformacyjnego potencjału debat, nawet tych zakrojonych na szeroką skalę. Najwyraźniej rozwój mechanizmów obudowywania dostarcza sposobności do działania aktorom udzielającym się na rzecz równości w granicach neoliberalizmu, co umożliwi wypracowywanie alternatywnych rozwiązań. Mimo to opisane mechanizmy nie kwestionują bezpośrednio najważniejszych aspektów neoliberalizmu jako formy rządzenia społeczeństwem, szczególnie w jego wymiarze międzynarodowym, który analizuje kwestie rozwoju w kontek-

¹² To raczej domysł niż stwierdzenie poparte dowodami.

ście ostrej konkurencji. Mechanizmy obudowujące na poziomie krajowych polityk społecznych pozostaną zapewne elementem programu neoliberalizmu nieograniczającego, przynajmniej do chwili,

gdy nie zostaną powiązane z dodatkowymi mechanizmami obudowującymi w gospodarce światowej, które pozwoliłyby na większą różnorodność krajowych i lokalnych ścieżek rozwojowych. ■

Literatura

Acker J. [2004], *Gender, Capitalism and Globalization*, „Critical Sociology”, Vol. 30, No. 1.

Albo G. [2004], *Contesting the 'New Capitalism'*, Department of Political Science, York University (mimeo).

Albo G., Fast T. [2003], *Varieties of Neoliberalism: Trajectories of Workfare in the Advanced Capitalist Countries*, Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax.

Amin A., Cameron A., Hudson R. [1999], *Welfare as Work? The Potential of the UK Social Economy*, „Environment and Planning A”, Vol. 31, No. 11.

Amin A., Cameron A., Hudson R. [2002], *Placing the Social Economy*, Routledge, London.

Ascoli U., Ranci C. [2002], *Changes in the Welfare Mix: The European Path*, [w:] U. Ascoli, C. Ranci (red.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic, New York.

Association [1998], *Who Will Be Responsible for Providing Care? The Impact of the Shift to Ambulatory Care and of Social Economy Policies on Quebec Women*, Status of Women Canada, Association féminine d'éducation et d'action sociale, Ottawa.

Baines D. [2004], *Pro-market, Non-market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Service Delivery*, „Critical Social Policy”, Vol. 24, No. 1.

Bernier N. F. [2003], *How Health Care Reform Impacts Social Policy and Social Redistribution*, „Canadian Review of Social Policy”, No. 53.

Borzaga C., Santuari A. [2003], *New Trends in the Non-profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship*, [w:] *The Non-profit Sector in a Changing Economy*, OECD, Paris.

Bucek J., Smith B. [2000], *New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the "Third Sector"*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, Vol. 18, No. 1.

Carroll W. K., Carson C. [2003], *Forging a New Hegemony? The Role of Transnational Policy Groups in the Network and Discourses of Global Corporate Governance*, „Journal of World-Systems Research”, Vol. 9, No. 1.

Chagnon J. [2004], *Portrait 2003 des entreprises en aide domestique*, Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, Québec.

Comeau Y. i in. [2003], *L'économie sociale et le Sommet socio-économique de 1996: Le bilan des acteurs sur le terrain*, „Nouvelles pratiques sociales”, Vol. 15, No. 2.

Comeau Y., Favreau L., Lévesque B., Mendell M. [2001], *Emploi, économie sociale, développement local: Les nouvelles filières*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

Craig G., Taylor M. [2002], *Dangerous Liaisons: Local Government and the Voluntary and Community Sectors*, [w:] C. Glendinning, M. Powell, K. Rummery (red.), *Partnership, New Labour and the Governance of Welfare*, Polity Press, Bristol.

D'Amours M. [2001], *Économie sociale au Québec: Vers un clivage entre entreprise collective et action communautaire*, *Projet de coopération France-Québec en économie sociale*

et solidaire, May (www.unites.uqam.ca/econos/Chercheurs-D'Amours.pdf).

Daly M., Yeates N. [2002], *Common Origins, Different Paths: Adaptation and Change in Social Security in Britain and Ireland*, „Policy & Politics”, Vol. 31, No. 1.

Eisenschitz A., Gough J. [1996], *The Contradictions of Neo-Keynesian Local Economic Strategy*, „Review of International Political Economy”, Vol. 3, No. 3.

Esping-Andersen G. [2002], *Towards the Good Society, Once Again?*, [w:] *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

European Commission [1998], *The Era of Tailor-made Jobs: Second Report on Local Development and Employment Initiatives*, European Commission, Brussels.

Evers A., Laville J.-L. [2004], *Social Services by Social Enterprises: On the Possible Contribution of Hybrid Organizations and a Civil Society*, [w:] A. Evers, J.-L. Laville (red.) *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Gough J. [2004], *Changing Scale as Changing Class Relations: Variety and Contradiction in the Politics of Scale*, „Political Geography”, Vol. 23, No. 2.

Groupe [1996], *Groupe de travail sur l'économie sociale*, Osons la solidarité, October.

Hudson R. [2002], *New Geographies and Forms of Work and Unemployment and Public Policy Innovation in Europe*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, Vol. 93, No. 3.

Jenson J. [2002], *Against the Current: Child Care and Family Policy in Quebec*, [w:] S. Michel, R. Mahon (red.) *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, New York.

Jenson J., Saint-Martin D. [2003], *New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State*, „Canadian Journal of Sociology”, Vol. 28, No. 1.

Jessop B. [2002], *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, „Antipode”, Vol. 34, No. 3.

Larner W. [2000], *Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality*, „Studies in Political Economy”, No. 63.

Laville J.-L. [2003], *A New European Socioeconomic Perspective*, „Review of Social Economy”, Vol. 61, No. 3.

Lévesque B., Malo M.-C., Tremblay D. [2001], *Partenariat économie sociale et économie publique*, „Économie et solidarités”, Vol. 32, No. 1-2.

McDonald C., Marston G. [2002], *Patterns of Governance: The Curious Case of Non-profit Community Services in Australia*, „Social Policy and Administration”, Vol. 36, No. 4.

Ministère [1998], *Québec objectif emploi: Vers une économie d'avant-garde: Une stratégie de développement économique créatrice d'emplois*,

Ministère des Finances [2003], *Vers le plein emploi – Volet économie sociale*, Ministère des Finances, Québec.

Ministère du Développement [2005], *Plan stratégique 2005-2008*, MDEIE, Québec.

Murphy C. N. [1999], *Inequality, Turmoil and Democracy: Global Political-Economic Visions at the End of the Century*, „New Political Economy”, Vol. 4, No. 2.

McMurtry J. J. [2004], *Social Economy as Political Practice*, „International Journal of Social Economics”, Vol. 31, No. 9.

- OECD** [1998], *Fostering Entrepreneurship*, OECD, Paris.
- OECD** [1999], *Social Enterprises*, OECD, Paris.
- Peck J.** [2002], *Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations and Neoliberal Workfare*, „Economic Geography”, Vol. 78, No. 3.
- Peck J.** [2004], *Geography and Public Policy: Constructions of Neoliberalism*, „Progress in Human Geography”, Vol. 28, No. 3.
- Peck J., Tickell A.** [2002], *Neoliberalizing Space*, „Antipode”, Vol. 34, No. 3.
- Regroupement** [1998], *Leur équilibre, notre déséquilibre*, RIOCM, Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal, Montréal.
- René J.-F. i in.** [2001], *Les organismes communautaires au Québec: Des pratiques à la croisée des chemins, Relais-femmes*, Montréal.
- Saint-Martin D.** [2001], *De l'état-providence à l'état d'investissement social: un nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir?*, [w:] L. Pal (red.) *How Ottawa Spends 2000-2001*, Oxford University Press, Toronto.
- Shragge E.** [1999], *Looking Backwards to Go Forward: The Quebec Community Movement 30 Years Later*, „Intervention”, No. 110.
- Taylor M.** [2003], *Public Policy in the Community*, Palgrave MacMillan, New York.
- Tickell A., Peck J.** [2003], *Making Global Rules: Globalization or Neoliberalization?*, [w:] J. Peck, H. Wai-chung Yeung (red.) *Remaking the Global Economy: Economic-Geographic Perspectives*, Sage, London.
- Torfin J.** [1999], *Towards a Schumpeterian Workfare Post-national Regime: Path-Shaping and Path-Dependency in Danish Welfare State Reform*, „Economy and Society”, Vol. 28, No. 3.
- Uitermark J.** [2005], *The Genesis and Evolution of Urban Policy: A Confrontation of Regulationist and Governmentality Approaches*, „Political Geography”, Vol. 24, No. 2.
- White D.** [2001], *Formalizing Relations Between States and Voluntary Sectors: A Comparison of National Partnership Agreements*, Paper presented at the RC19 meeting of the ISA, Oviedo, Spain, September.
- White D.** [2004], *The Voluntary Sector, Community Sector and Social Economy in Canada: Why One is not the Other*, [w:] A. Zimmer, Ch. Stecker (red.) *Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for Social and Labour Market Integrations*, Kluwer Academic, New York.