

Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej

Mirosław Grewiński

Streszczenie: Artykuł prezentuje zagadnienie usług społecznych – jako obszaru wspólnego dla polityki społecznej i gospodarki społecznej. Celem artykułu jest wskazanie, że usługi społeczne trzeba rozwijać i integrować z obu systemów w taki sposób, aby reintegracja społeczno-zawodowa oraz zatrudnienie wspierane skutkowało wejściem osób defaworyzowanych na otwarty rynek pracy i znalezieniem przez nich stabilnych miejsc pracy w gospodarce niesubsydiowanej. W artykule podjęto trud zdefiniowania usług społecznych i socjalnych, a także zaprezentowano dorobek teoretyczny Unii Europejskiej w tym obszarze, wskazując, że przyszłościowym modelem *welfare state* może być *Social services mix state*, gdzie integruje się usługi polityki społecznej i ekonomii społecznej. Scharakteryzowano także wielosektorową i aktywną politykę społeczną jako bazową dla integracji usług. Na zakończenie zaprezentowano katalog usług społecznych z konkluzjami i rekomendacjami na przyszłość.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, gospodarka społeczna, usługi społeczne, *welfare state*, wielosektorowa i aktywna polityka społeczna.

Wprowadzenie

Od ponad dekady w Polsce dyskutuje się o rozwoju ekonomii społecznej jako, z jednej strony, bardziej humanistycznej wersji ekonomii (zdominowanej od końca lat 70 XX w. w dyskursie światowym przez neoliberalne koncepcje rozwoju), a z drugiej – jako przestrzeni prowadzenia polityki społecznej, głównie polityki aktywizacji grup defaworyzowanych na rynku pracy, w tym osób wykluczonych ze społeczeństwa i z procesów uczestnictwa w zatrudnieniu.

Idea ekonomii społecznej powróciła do łask w dyskursie akademickim i w praktyce społeczno-gospodarczej z uwagi na nierozwiązane problemy socjalne lat 90. ubiegłego stulecia i pojawienie się nowych kwestii społecznych związanych z przeobrażeniami *welfare state*, rynków pracy, tradycyjnej rodziny oraz systemów pomocy i opieki społecznej. Niewydolność państwa i sektora publicznego w kreowaniu nowych miejsc pracy dla osób szczególnie poszkodowanych na rynku pracy wymusił przyjęcie nowego ustawodawstwa socjalnego (m.in. ustawa o zatrudnieniu socjalnym – 2003 [Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143], ustawa o spółdzielniach socjalnych 2006 [Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651]). Przyjęcie nowego prawa, przy jednoczesnym wsparciu rozwoju ekonomii i gospodarki społecznej przez Unię Europejską w ramach funduszy strukturalnych UE, przyczyniło się do powstania wielu instytucji ekonomii społecznej i integracji społecznej, które łączą działania zatrudnienia socjalnego (wspieranego) z dostarczaniem usług

reintegracji społeczno-zawodowej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Celem artykułu jest wskazanie, że naturalnym obszarem wspólnym dla polityki społecznej i ekonomii społecznej są usługi społeczne, które trzeba rozwijać i integrować, aby reintegracja społeczno-zawodowa oraz zatrudnienie wspierane skutkowało wejściem osób defaworyzowanych na otwarty rynek pracy i znalezieniem stabilnych miejsc pracy w gospodarce niesubsydiowanej. Jest to o tyle istotne, że doświadczenia aktywizacji społeczno-zawodowo-zdrowotnej systemu adresowanego do osób niepełnosprawnych a związanego ze środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych są raczej średnio zadowolające. System – składający się instytucjonalnie z warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej – nie wprowadza na otwarty rynek pracy osób nie w pełni sprawnych [Giermanowska, 2008]. Należy pamiętać, że w Polsce z blisko 3 mln osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej pracuje tylko 414 tys. osób. Powstaje zatem pytanie, czy system ekonomii społecznej składający się z podmiotów integracji społecznej, takich jak kluby i centra integracji społecznej, czy też ze spółdzielni socjalnych, będzie w stanie tworzyć w pełni produktywne miejsca pracy? Jakie usługi należałoby rozwijać, aby tworzony system ekonomii

NOTA O AUTORZE

Mirosław Grewiński – dr hab. prof. Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie, polityk społeczny.

społecznej, system integracji i system pomocy społecznej mogły skuteczniej i bardziej efektywnie zapewniać włączanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynek pracy?

1. Trudności w definiowaniu usług społecznych

Nie jest łatwo zdefiniować usługi społeczne. Wynika to z wielowątkowości samego terminu, jak i z szerokiego spektrum uwarunkowań praktycznych, charakterystycznych dla realizacji usług. Poniżej zaprezentowano kilka głównych podejść do definiowania usług oraz usług społecznych/socjalnych.

Jedną z ważniejszych współczesnych, polskich definicji „usługi” jest definicja O. Langego, według której usługami są „wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do produkowania przedmiotów” [Lange, 1959].

Inną znaną definicję sformułował T. Kotarbiński: „Ileokroć mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejs potrzebom bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotną w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków” [Kotarbiński, 1969].

Według Encyklopedii Powszechnej usługi to „wszelkie czynności o charakterze świadczeń na rzecz innych osób fizycznych lub prawnych, przyczyniające się do zaspokojenia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb w inny sposób niż przez transfer własności dobra materialnego; czynności te nie wiążą się bezpośrednio z wytwarzaniem produktów” [Szulc, 1998].

Należy zaznaczyć, że we wszystkich definicjach jest podkreślany niematerialny charakter usług (nie wiążą się one z przekazywaniem dóbr, czy też prawa własności do nich) oraz fakt, że bezpośrednio lub pośrednio zaspokajają potrzeby ludzi, a także nie służą do wytwarzania konkretnych produktów.

Poza tymi cechami w literaturze przedmiotu wymieniane są również: (1) jednoczesność procesu świadczenia i konsumpcji usług – wiąże się z tym ograniczony czas dostępności usługi dla nabywcy, ograniczone możliwości zwiększania skali świad-

czenia usług, brak możliwości zachowania tajemnicy produkcji, czyli brak ochrony patentowej; (2) niejednorodność usług, która oznacza niemożność oferowania standardowych produktów usługowych z powodu kształtowania ostatecznych cech usługi przez personel firmy usługowej, usługobiorcę oraz współusługobiorców; (3) utrudnienia w wyliczaniu kosztów świadczenia poszczególnych usług – prowadzenia racjonalnej polityki cenowej; (4) nietrwałość usług – brak możliwości przechowywania usług (wytwarzania ich na zapas), ograniczenie wielkości konsumpcji aktualnym ludzkim i rzeczowym potencjałem zaangażowanym w świadczenie danej usługi [Flejterski, 2005].

Podobne trudności definicyjne dotyczą tego, czym są usługi społeczne, a także usługi socjalne. W literaturze naukowej i dokumentach normatywnych brak jest jednej, powszechnie akceptowalnej definicji usług społecznych. Różne są również ich klasyfikacje – posługują się one innymi kryteriami, stąd ich niejednoznaczność i niemożność bezpośredniego porównywania. Większość autorów mimo przyjmowania różnych kryteriów, określa mianem „społecznych” usługi, które są skierowane do lub związane z jednostką ludzką, z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb człowieka, a ich celem jest pozytywne oddziaływanie na osoby, które z nich korzystają. Usługi te określane są mianem „społecznych” – również z powodu pochodzenia od określonej zbiorowości lub jej reprezentantów (samorządu lokalnego lub państwa) i finansowania ich ze środków publicznych [Janoś-Kresło, 2002].

M. Janoś-Kresło ujęła to następująco: „usługi społeczne to wszelkie działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których oddziaływanie tworzy się kapitał ludzki” [Ibidem].

Z kolei Cz. Bywalec uznał, że „usługi społeczne to społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi), których efekt jest niematerialny” [Bywalec, 1994].

B. Szatur-Jaworska sformułowała cechy definicyjne usług społecznych: „usługi są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych; służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich

jakość i dostępność ma wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych; mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne – prywatne; uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie”. Ponadto wymieniła ona następujące dziedziny usług społecznych: edukację i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, resocjalizację, kulturę, rekreację i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe [Szatur-Jaworska, 2008].

W. Wańkowicz wyróżnił usługi o charakterze społecznym, administracyjnym i technicznym. O usługach społecznych napisał: „Jest to grupa usług związanych z tak zwanymi miękkimi dziedzinami życia” [Wańkowicz, 2004].

Z kolei R. Szarfenberg wyróżnił szerokie i wąskie ujęcie usług społecznych [Szarfenberg, 2009]. Szeroka definicja wskazuje, że są to „wszystkie działania i administracje, które zajmują się społecznymi potrzebami obywateli, czyli transfery pieniężne, usługi opieki zdrowotnej, edukacja, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi mieszkaniowe, usługi zatrudnieniowe i wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych (dzieci, nadużywający substancji psychoaktywnych, ludzie z problemami psychospołecznymi etc.)”. Takie szerokie podejście wprowadza jednak konieczność traktowania usług społecznych jako synonimu szczegółowych polityk społecznych.

Z kolei wąska definicja sprowadza się do traktowania usług jako „świadczenia w naturze w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych i zasadniczo odnosi się do opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz do wyspecjalizowanych usług związanych z profesją pracy socjalnej”.

Jak twierdzi Szarfenberg, wszystkie dostępne definicje „usług społecznych” wiążą je z działalnością na rzecz zaspokojenia potrzeb ludzkich, a jednocześnie nie wiążą ich z bezpośrednim wytwarzaniem przedmiotów. Usługi charakteryzują się według niego niematerialnością (niezmysłowe, nie dające się pokazywać i przechowywać), powiązaniem świadczenia i konsumpcji poprzez ograniczony czas dostępności usługi czy ograniczenia w zwiększaniu skali usług, niejednorodnością (konkretna forma usługi zależy o tego, kto ją przekazuje), nietrwałością (usług nie można składować, oferta usług zależna jest od aktualnego potencja-

łu podmiotu usługodawczego) oraz brakiem możliwości nabycia usług na własność.

P. Hermann rozróżnia natomiast usługi socjalne od społecznych. Usługi socjalne to te, które bazują na relacji intymnej, oparte są o kontakty osobiste, zaliczane są do szerokiej sieci wsparcia formalnego i nieformalnego, realizowane są w kontakcie z bliskimi, przyjaciółmi, rodziną. Są one wyrazem solidarności, kierowane są do osób o ograniczonej możliwości uczestnictwa w przestrzeni publicznej, gospodarczej. Stanowią ważny czynnik integracji społecznej, mają na celu jak najlepsze przystosowanie się do potrzeb jednostki, budowanie zaufania i podtrzymywanie go. Usługi socjalne są wielowymiarowe: z jednej strony, budują więzi i przekaz pomiędzy społeczeństwem a jednostką, z drugiej – przyczyniają się do zaspokajania różnych potrzeb [Hermann, 2010]. Jak twierdzi Hermann, zdefiniowanie usług socjalnych, zwłaszcza w kontekście narodowym (krajowym), jest współcześnie bardzo trudne. Usługi socjalne są częścią usług społecznych, które są wydzielane na podstawie ich cechy, jaką jest niezbędność do egzystencji w kontekście poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w danym społeczeństwie. Mówiąc o usługach socjalnych i społecznych, ważne jest rozróżnienie pomiędzy obydwoma terminami, które często są stosowane.

Hermann terminem „socjalny” określa trzy wymiary usług:

- „socjalny” – jako interpersonalne, ale i hierarchiczne współczucie,
- „socjalny” – jako relacja interaktywna, pomiędzy jednostkami a grupami budującymi motywację, zachowania, postawy,
- „socjalny” – odnoszący się do systemu instytucji, zasad i regulacji oraz formalnych norm [Ibidem].

Według niego, bardzo istotne jest tłumaczenie terminów „społeczny” i „socjalny” (*social*) z obcej literatury, ze względu na omawianie różnych bytów, których dotyczą, poszerzając instrumenty do opisanego społecznego świata [Brandstaetter, Herrmann, O’Connell, 2010]. Usługi socjalne według Hermanna stanowią przede wszystkim ważny element walki z wykluczeniem społecznym, ubóstwem. Jakość ich świadczenia jest uzależniona od takich wartości, jak przyjęta definicja, dostępność i trwałość usług.

Według B.O. Kupera, usługi socjalne zabezpieczają egzystencję, a o ich wyjątkowości świadczą takie cechy, jak:

- „usługi socjalne mają zaspokajać fizyczne i psychiczne potrzeby człowieka, które wynikają z krytycznej sytuacji osoby chorej lub wymagającej opieki,
- istotne jest, aby podopieczni mieli gwarancję otrzymania pomocy i aby były wspierane ich własne wysiłki w poprawieniu sytuacji,
- beneficjenci mają być postrzegani podmiotowo, a nie jako obiekty usług,
- zakłada to percepcję człowieka jako *ens sociale* i poszanowanie dla jego systemu wartości; potwierdzenie tego jest w jego sytuacji kryzysowej bardzo ważne,
- „pomoc” powinna być świadczona przez profesjonalistów, którzy są w stanie zrozumieć potrzeby, system wartości odbiorcy usługi,
- fundamentem rzeczywistej pomocy jest osobista relacja, która jest możliwa tylko wtedy, gdy pomagający postarają się zaangażować emocjonalnie” [Kuper, 2010].

Do głównych funkcji, jakie można przypisać usługom socjalnym należy zaliczyć:

- aktywizację ludzi i społeczności (wspieranie w powrocie do zatrudnienia, edukacji, rodziny i normalnego funkcjonowania),
- interwencję w sytuacjach trudnych (ochrona dzieci i rodzin posiadających wiele problemów),

- wspieranie i promowanie odpowiedzialności społecznej, spójności społecznej oraz ożywianie lokalnej społeczności,
- akcje informacyjne i doradztwo w kwestiach praw, ochrony socjalnej itp.,
- wspieranie rozwoju kompetencji społecznych, kulturowych,
- opiekę i zarządzanie opieką (nad niepełnosprawnymi, starszymi itd.).

A.J. Kahn i S. Kamerman proponują wyróżniać dwa zakresy usług społecznych (*social services*):

Zakres 1. Usługi, które ze względu na ogromną skalę i złożoność uzyskały autonomię i w związku z tym nie są często uznawane za element usług społecznych (oświata, służba zdrowia, publiczne budownictwo mieszkaniowe).

Zakres 2. Pozostałe usługi społeczne, stanowiące obszar o płynnych granicach i obejmujące zarówno programy „samodzielne” (publiczne formy opieki nad dzieckiem, pomoc rodzinie), jak i te usytuowane w innych instytucjach (praca socjalna w szkołach, praca socjalna w służbie zdrowia, usługi społeczne w programach budownictwa socjalnego, programy pomocy w zakładach pracy itd.) [Kahn, Kamerman, 1980].

Na potrzeby tego artykułu podzielono usługi na: społeczne i socjalne w logice zaproponowanej przez K. Piątkę w kontekście cech konstytutywnych polityki społecznej i socjalnej.

Usługi społeczne będą zatem rozumiane szerzej, tzn. jako usługi użyteczności publicznej, nato-

Tabela 1. Cechy konstytutywne polityki społecznej i polityki socjalnej

Rodzaje cech – pytania	Polityka społeczna → usługi społeczne	Polityka socjalna → usługi socjalne
Czego dotyczy?	Kształtuje ogólne warunki pracy i bytu ludności, pożądane struktury społeczne oraz stosunki społeczne (międzyludzkie)	Pomaga w zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych, takich jak: praca, dochód, żywność, mieszkanie, opieka zdrowotna, edukacja, kontakty międzyludzkie itd.
Kogo dotyczy?	Dotyczy wszystkich grup ludności – całego społeczeństwa	Dotyczy przede wszystkim tzw. grup ryzyka socjalnego, czyli osób biednych, chorych, niepełnosprawnych, bezrobotnych, starych oraz żyjących w rodzinach niepełnych, wielodzietnych, patologicznych itd.
Jaki ma cel?	Dąży do zaspokojenia potrzeb ludności na poziomie społecznego optimum	Dąży do wyrównywania szans w rozwoju jednostek, rodzin i środowisk oraz do zaspokojenia potrzeb, przynajmniej na poziomie minimum socjalnego
Jakie wykorzystuje środki?	Pełnowymiarowy zestaw: 1. Filarów (technik) zabezpieczeniowych: opiekuńczego, ubezpieczeniowego i zaopatrzeniowego 2. Środków: ekonomicznych, prawnych, informacyjnych, kadrowych, przestrzenno-czasowych	Zredukowany i ściśle ukierunkowany (konieczność spełnienia określonych kryteriów) zestaw środków. W przypadku zabezpieczenia społecznego ograniczający się do filarów (technik): opiekuńczego i ubezpieczeniowego

Źródło: [Piątek, 2012, s. 115–116].

miast usługi socjalne bardziej jako usługi osobiste (personalne), adresowane głównie do osób poszkodowanych i marginalizowanych. Takie rozumienie usług socjalnych oznacza również, że ich głównym celem jest wspieranie osób, których funkcjonowanie społeczne jest poważnie zagrożone, a oni sami, jak i ich rodziny są szczególnie narażeni na wykluczenie społeczne.

Usługi społeczne jako kategoria ekonomiczna, z jednej strony, oraz jako narzędzie ekonomizującej się polityki społecznej, z drugiej, są obszarem styku instrumentów aktywizującego *welfare state* i działań w obszarze ekonomii społecznej.

2. *Social services mix state* jako przyszłościowy model polityki społecznej

Z wielu badań międzynarodowych, w tym porównawczych wynika, że przyszłością państwa opiekuńczego jest model państwa „mieszanych usług społecznych” (*social services mix state*) [Grewiński, 2013; Evers, Olk, Heinze, 2013]. Można przyjąć, że *social services mix state* to taki model nowoczesnego *welfare state*, w którym dominuje rozwinięty system mieszanych i spluralizowanych instytucjonalnie usług społecznych i socjalnych (a nie system redystrybucji transferów finansowych), który jest organizowany przez sektor publiczny, ale w którym za produkcję i dostarczanie usług społecznych są odpowiedzialni różnorodni interesariusze, w tym z sektora publicznego, pozarządowego, rynkowego i nieformalnego [Grewiński, 2013]. W realizację usług reintegracji społeczno-zawodowej są włączone również podmioty ekonomii społecznej [Grewiński, Rymsza, 2009]. Skoncentrowanie się na paradygmacie usług społecznych w integrowaniu polityki społecznej i ekonomii społecznej ma liczne uzasadnienia.

Po pierwsze, należy podkreślić, że społeczeństwo XXI w. będzie społeczeństwem usługowym, gdyż już dzisiaj w szeroko rozumianych usługach pracuje od 70 do 80% pracowników w krajach europejskich. Społeczeństwo usługowe będzie coraz wyraźniej domagać się nowych usług społecznych, odpowiadających na nowe potrzeby i problemy, które z różnych powodów (w tym finansowych) nie będą mogły być dostarczane przez państwo i sektor publiczny. Stąd też coraz liczniejsze będą usłu-

gi komercyjne i rynkowe, ale także usługi w sektorze gospodarki społecznej – jako odpowiedź na nowe zapotrzebowanie społeczne. Ludzie, zgodnie z zasadą „*uno acto*”, która oznacza dostarczanie i odbieranie usługi dokładnie w tym samym czasie i konieczność interakcji między producentem i odbiorcą usługi, coraz częściej stają się współproducentami usług społecznych [Evers, Olk, Heinze, 2011]. Społeczeństwo usługowe to społeczeństwo, które w sektorze usług społecznych (a szerzej, użyteczności publicznej) tworzy nowe możliwości zatrudnienia, szczególnie dla kobiet, które chcą wejść lub powrócić na rynek pracy [Ibidem].

Po drugie, rozwój koncepcji *social services mix state* ma swoją przyszłość w związku z dynamicznym postępem polityki inwestycyjnej i aktywizującej jako nowego paradygmatu nowej polityki społecznej [Morel, Palier, Palme, 2012], przyjętego w ostatnich dwóch dekadach przez większość krajów europejskich (W. Brytania, Niemcy, Dania, Holandia itd.), m.in. z powodu promowania takiej polityki przez Unię Europejską w ramach metody otwartej koordynacji w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej [Giddens, 2008]. Rozwój usług aktywizacyjnych, w tym reintegracji społeczno-zawodowej, edukacyjnej i zdrowotnej, wyprzedzające podejście do rozwiązywania problemów, promowanie zatrudnienia socjalnego (wspieranego) i integrowanie usług w ramach różnorodnych systemów polityki społecznej, pomimo istniejącej krytyki naukowej zdominowało współczesną debatę nad przyszłością systemu bezpieczeństwa socjalnego. Ekonomia społeczna – promowana przez instytucje UE – stała się w Polsce i w niektórych innych krajach Wspólnoty mniej obszarem gospodarki społecznej, a bardziej elementem ekonomizującej się polityki aktywizacji w ramach nowej polityki społecznej, bazującej na rozwiniętych usługach reintegracji społeczno-zawodowej [Rymsza, 2008]. Tym samym poprzez ekonomię społeczną i politykę aktywizacji, ale także przez politykę integracji społecznej dąży się do modelu *social services mix state*, gdzie usługi społeczne dostarczane w rozmaity sposób przez różnorodne instytucje oraz sektory społeczne i gospodarcze mają w sposób skuteczny i efektywny przyczynić się do większej zatrudnialności (*employability*) grup szczególnie poszkodowanych na rynku pracy i prowadzić do większej spójności społecznej. Oznacza

to zatem przejście od państwa redystrybucji transferów finansowych do państwa redystrybucji szans i usług społecznych. Przyjmuje się, że aktywizujące usługi społeczne powinny przyczynić się w najbliższej przyszłości do wyrównania nierównowagi, która jest w wielu krajach w dalszym ciągu po stronie polityki redystrybucji świadczeń finansowych zamiast redystrybucji usług społecznych [Grewiński, Przedecka, 2013].

Kolejnym argumentem na rzecz modelu *social services mix state* jest proces ekonomizacji i urynkowania polityki społecznej, obserwowany w Europie od trzech dekad. Niewydolne finansowo i organizacyjnie państwo oraz jego instytucje potrzebują wsparcia rynku i społeczeństwa obywatelskiego w produkcji i dostarczaniu usług społecznych, w tym reintegracji społeczno-zawodowej. Państwo nadal będzie odgrywać istotną rolę w programowaniu, koordynacji i zarządzaniu usługami społecznymi, ale nie w produkcji i dostarczaniu usług, które to obszary są powierzane NGO, podmiotom rynkowym oraz instytucjom ekonomii społecznej [Grewiński, Kamiński, 2007]. W tym sensie koncepcja *social services mix state* jest koncepcją pragmatyczną, odnoszącą się przede wszystkim do lokalnego i regionalnego osadzenia polityki społecznej jako działalności w konkretnym środowisku społecznym i gospodarczym, bliższym obywatelowi. Usługi społeczne (oraz zatrudnienie wspierane) są produkowane i dostarczane przez lokalne instytucje różnych sektorów (w tym ekonomii społecznej), a w przypadku ich finansowania coraz częściej dominuje model *finance mix*.

Social services mix state jest modelem przyszłościowym także z tego względu, że uznaje włączenie różnorodnych interesariuszy, w tym społeczności lokalnych w proces programowania, realizacji i współodpowiedzialności za dobrobyt społeczny i jakość życia społeczeństwa. Poprzez partycypację różnych interesariuszy rozkłada się ryzyka społeczne na różnych aktorów społecznych (podmioty, instytucje społeczne), którzy poprzez coraz bardziej zindywidualizowane i profesjonalne usługi rozwiązują stare i nowe problemy społeczne. Jest to system bardziej elastyczny i bardziej adaptacyjny, chociaż znacznie trudniejszy do zarządzania i koordynacji. Z tego też powodu preferowane jest tutaj wypracowanie modelu uwzględniającego *governance* jako koncepcję analizy horyzontalnych struktur instytu-

cyjnych, a nie wertykalnych z pozycji paternalizmu państwa (*government*).

Niewątpliwie na rozwój modelu *social services mix state* ma także wpływ rosnący potencjał klasy średniej (np. w Polsce), która jest w stanie partycypować w kosztach otrzymywanych usług społecznych, a także upowszechnianie się idei ekonomii społecznej i społecznie odpowiedzialnego biznesu. Funkcje nowej polityki społecznej powinny dotyczyć całego społeczeństwa, a nie tylko grup ryzyka socjalnego lub osób zagrożonych ubóstwem czy wykluczeniem, dlatego też nowy model *social services mix state* jest wiązany nie tylko z asekuracyjną funkcją państwa w stosunku do grup defaworyzowanych, ale z aktywizmem na rzecz całego społeczeństwa, co przybliża go do koncepcji *welfare system* [Grewiński, 1999].

Powyższe zagadnienia to tylko wybrane kwestie dotyczące procesów wpływających na wykreowanie modelu *social services mix state*, w którym aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna stanowią ważne ogniwo skutecznych i efektywnych rozwiązań włączających niewykorzystane zasoby ludzkie w procesy zatrudnienia i czynnego działania.

3. Wielosektorowa i aktywna polityka społeczna a ekonomia społeczna

Niewątpliwie ekonomia społeczna stanowi ważną przestrzeń dla rozwiązywania w alternatywny sposób (a nie tylko w oparciu o instrumenty pomocy społecznej) problemów wykluczenia społecznego, bezradności i pasywności niektórych grup społecznych, które nie są w stanie sprostać wymogom stawianym na otwartym rynku pracy. System pomocy społecznej w Polsce od lat jest niewydolny, a świadczenia i usługi kierowane do odbiorców pomocy w dużej części petryfikują ich sytuację socjalną i utrwalają negatywne wzorce w kontekście dziedziczenia statusu międzygeneracyjnego. Pomoc społeczna w Polsce ma w dalszym ciągu charakter pasywny, opiekuńczy, a nie aktywizujący i integracyjny. Wprawdzie w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego uruchomiono projekty systemowe promujące aktywną integrację i pobudzenie środowiska lokalnego w ramach programów aktywności lokalnej, to jednak rzeczywiste efekty

nie są takie, jak zakładano, a w niektórych przypadkach mogą być nawet odwrotne od zamierzonych („*creaming*” czy też stygmatyzacja uczestników, powtarzanie tych samych działań, niska innowacyjność, wysokie nakłady przy niskich efektach, niechęć części pracowników socjalnych itp.). Należy podkreślić, że ekonomia społeczna będzie miała sens wówczas, kiedy zostaną wypracowane zasady i standardy współpracy z systemem pomocy i integracji społecznej oraz z polityką rynku pracy. Może się to stać jednak tylko wtedy, kiedy uwzględnione zostaną dotychczasowe doświadczenia modeli *welfare mix* i *welfare pluralism* (*mixed economy of welfare*), które wskazują na konieczność bliższej współpracy i partnerstwa w ramach różnych systemów/podsystemów polityki społecznej (integracja systemów, integracja instytucji, integracja prawa i finansowania, integracja usług). Tymczasem w Polsce systemy i instytucje polityki społecznej są separatystyczne i oddalone od siebie [Ibidem]. Nie powstają sieci organizacji współpracujących, partnerstwa rozpadają się po zakończonych projektach, a pracownicy instytucji i organizacji społecznych bardziej cenią sobie biurokratyczne procedury niż chęć współdziałania w celu wspólnego rozwiązywania problemów socjalnych.

Ekonomię społeczną w jej funkcji aktywizacyjnej i integracyjnej można traktować jako koncepcję bazującą na modelu wielosektorowej polityki społecznej (*multisectoral social policy*), w którym za dostarczanie usług społecznych odpowiedzialnych jest wiele instytucji w ramach różnych sektorów: publicznego, pozarządowego, nieformalnego, ekonomii społecznej, rynkowego. Model ten jest lepszy niż tradycyjne *welfare state*, gdyż może być akceptowany przez różnorodne środowiska polityczne i społeczne, a każdy podmiot działający w ramach innego sektora znajduje przestrzeń dla własnej aktywności. W modelu mieszanym łatwiej jest też włączać różne inne koncepcje, które wzmacniają chociażby rolę kobiet w usługach społecznych (gender, feminizm) [Grewiński, 2009].

W kontekście analizy związków pomiędzy polityką społeczną a ekonomią społeczną należy podkreślić, że rozwój usług społecznych i ich ekonomizacja skutkuje przesunięciem akcentu z klienta na obywatela-konsumenta, który w dużej mierze sam powinien decydować z jakiej usługi społecznej/jakiego producenta chce skorzystać (filozofia bo-

nów, voucherów, budżetów indywidualnych). Takie podejście – urynkawiające – rodzi potrzebę ponownego zdefiniowania koncepcji obywatelstwa [Evers, Guillemard, 2013]. Wiele argumentów przemawia za tym, że współcześnie przechodzimy od społeczeństwa praw socjalnych do społeczeństwa współodpowiedzialności (*casus kontraktu socjalnego* i redefinicja *empowerment*). Z uwagi na fakt, że obywatel-konsument sam chce wybierać instytucję i usługę, to dostawcy usług reintegracji społeczno-zawodowych, w tym ekonomii społecznej, powinni konkurować o klienta, który jednak musi być współodpowiedzialny za swoją sytuację i komunikować chęć zmiany.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że wprowadzenie konkurencyjności (quasi-rynków) powinno zwiększać podaż różnorodnych usług społecznych oraz przyczyniać się do lepszej jakości i indywidualizacji usług [Grewiński, 2009]. Rodzi się jednak pytanie dotyczące roli podmiotów ekonomii społecznej i trzeciego sektora w realizacji usług, a także innych sektorów. Dylematem jest na przykład to, na ile unijna zasada konkurencji i wprowadzenie kultury przetargu nie sprzyja rozwiązaniom na rzecz podmiotów rynkowych, przy jednoczesnym „kurczeniu się” roli organizacji pozarządowych i ekonomii społecznej. Powstaje pytanie czy przetarg i dominacja kryterium ceny nie jest zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki społecznej?

Rozwój polityki społecznej i ekonomii społecznej musi uwzględniać procesy dekompozycji tradycyjnego rynku pracy i przeobrażenia rodziny/gospodarstwa domowego. Konieczny staje się zatem rozwój bardziej elastycznych, adaptacyjnych i prozatrudnieniowy metod i instrumentów interwencji. Niezbędne będzie także kreowanie nowych usług i nowych form instytucjonalnych, które będą miały coraz bardziej hybrydowy charakter. Wielu takich usług nawet sobie nie wyobrażamy, gdyż nie mamy zbyt wielu ośrodków prognostycznych w obszarze polityki i ekonomii społecznej. Decydenci polityczni słuchają środowisk naukowych rzadko, a istniejące np. obserwatoria rynku pracy, pomocy i integracji społecznej przy wojewódzkich urządach pracy oraz regionalnych ośrodkach polityki społecznej są całkowicie od siebie odseparowane. Ich raporty raczej odpowiadają na doraźne potrzeby i problemy, bez refleksji doty-

czącej średnio- i długofalowych zmian w obszarze potrzeb społecznych i usług socjalnych. Może to skutkować brakiem przemyślanych rozwiązań i np. negatywnie odbić się na wykorzystaniu szansy płynącej z kolejnego okresu programowania polityki spójności 2014–2020.

Przyjęcie paradygmatu aktywizacji, pluralizmu i wielosektorowości oraz polityki inwestowania w zasoby ludzkie i wzmocnienia kapitałów (ludzkiego, społecznego, kreatywnego i kulturowego) w polityce społecznej rodzi pytania o rolę ekonomii społecznej – czy ma ona mieć głównie funkcje integracyjne i aktywizujące, czy też przede wszystkim zatrudnieniowe, gwarantujące osobom dochód z pracy wspieranej.

4. Kreowanie usług (społecznych) użyteczności publicznej przez Unię Europejską

W ostatniej dekadzie wiele uwagi zagadnieniom usług społecznych poświęcono na płaszczyźnie europejskiej. Usługi użyteczności publicznej to jeden z najbardziej aktualnych tematów Unii Europejskiej. Podjęcie przez Komisję Europejską problemów dotyczących świadczenia tych usług, których częścią są usługi społeczne, scharakteryzowano w Zielonej i Białej Księdze nt. usług użyteczności publicznej [Green Paper, 2003; White Paper, 2004]. Treść tych dokumentów wskazuje, że zagadnienia związane z usługami stanowią również dla instytucji europejskich niezwykle ważny obszar rozwoju polityki społecznej i zarządzania sferą publiczną. Należy przy okazji zwrócić uwagę, że problem usług użyteczności publicznej, w tym społecznych, został także uwzględniony w grupie kluczowych czynników przy konstruowaniu dokumentów programowych polityki spójności, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym (np. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 dla Polski). Oznacza to, że organizacja i funkcjonowanie obszaru usług użyteczności publicznej stały się jedną z inwestycji funduszy strukturalnych i spójności. Usługi społeczne, w tym te związane z ekonomią społeczną, pracą socjalną, aktywną integracją, pobudzaniem i organizowaniem społeczności lokalnych, stały się elementem inwestycji Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki [Grewiński, Tyrowicz, 2007].

Kompleksowo kwestię celów usług społecznych i ich organizacji określa Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Dokument uzupełniający do Komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” KOM(2007) 725.

Według tego Komunikatu usługi społeczne są środkiem do osiągnięcia następujących celów:

- są to usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie,
- zapewniają ochronę przed ogólnymi i szczególnie zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych,
- świadczone są również na rzecz rodzin, w kontekście zmiany wzorców rodziny, wspierania ich roli w opiece nad młodymi i starszymi członkami rodziny, jak również nad osobami niepełnosprawnymi, oraz kompensują ewentualny rozpad rodzin,
- są to kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności,
- pełnią rolę zapobiegawczą i integrują społecznie wszystkich członków populacji, niezależnie od ich stanu posiadania czy dochodów,
- przyczyniają się do zwalczania dyskryminacji, zapewnienia równości płci, poprawy warunków życia i tworzenia równych szans dla wszystkich, zwiększając tym samym zdolność jednostek do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym [Komunikat, 2007, s. 7–8].

Według Komisji Europejskiej organizacja, świadczenie i finansowanie usług społecznych powinny być zorganizowane w następujący sposób:

- zaspokojenie wielorakich potrzeb poszczególnych jednostek wymaga wszechstronności i personalizacji usług socjalnych, które muszą być opracowane i świadczone w sposób zintegrowany; często między odbiorcą usługi i usługodawcą istnieje osobista relacja,
- przy definiowaniu i świadczeniu usług trzeba uwzględnić różnorodność ich adresatów,

- usługi socjalne świadczone w celu zaspokojenia potrzeb osób należących do słabszych grup społeczeństwa charakteryzuje często asymetryczny stosunek między usługodawcami i beneficjentami, odmienny od relacji mających miejsce między dostawcą handlowym a konsumentem,
- z uwagi na fakt, że usługi te często osadzone są w (lokalnych) tradycjach kulturowych, wybiera się rozwiązania dostosowane do szczególnych cech lokalnej sytuacji, gwarantujące bliskość między usługodawcą a użytkownikiem, zapewniając jednocześnie równy dostęp do usług na całym terytorium,
- usługodawcy często potrzebują dużej autonomii, aby zaspokoić różne i zmieniające się potrzeby socjalne,
- z reguły usługi te opierają się na zasadzie solidarności i w dużym stopniu są one uzależnione od publicznego finansowania, co zapewnia równy dostęp, niezależnie od stanu posiadania czy dochodów,
- usługodawcy, którzy nie są nastawieni na zysk oraz wolontariusze często odgrywają ważną rolę w świadczeniu usług socjalnych, wyrażając tym samym postawę obywatelską i przyczyniając się do integracji społecznej, spójności społecznej wspólnot lokalnych oraz do solidarności międzypokoleniowej.

Jak podkreślono w Zielonej Księdze, usługi użyteczności publicznej, w tym usługi społeczne, przyczyniają się do osiągnięcia celów Unii określonych w polityce Wspólnoty. Jednocześnie polityka Wspólnoty poprzez np. alokację określonych środków finansowych, przeznaczonych na ich realizację, w sposób znaczący wpływa na poprawę jakości, zakresu wyboru oraz wydajności wielu usług użyteczności publicznej. Jako kluczowe polityki wdrażania usług społecznych wymienia się: ekonomię społeczną, aktywizującą politykę integracji społecznej, politykę zatrudnienia i rynku pracy, politykę edukacyjną i zdrowotną.

Rozwój usług społecznych jest konieczny z uwagi na fakt, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie stają przed niezwykle istotnymi wyzwaniami społecznymi, które w najbliższej dekadzie mogą decydować o kształcie nowej umowy społecznej, zorientowanej na usługi, społeczności lokalne i na nową ekonomię społeczną, bazującą na neosoli-

darności społecznej (także w kontekście umowy międzypokoleniowej). Wyzwania społeczne stojące przed Unią Europejską, takie jak: kwestia demograficzna i starzenie się społeczeństw europejskich w większości krajów Europy, problemy rynku pracy, edukacji i polityki zdrowotnej, brak zaufania i więzi społecznych w społecznościach lokalnych w wielu państwach UE, stanowią współcześnie niezwykle istotne problemy socjalne. Kolejnym wyzwaniem jest ubóstwo i wykluczenie społeczne, które „rozrosło się” do zbyt dużych rozmiarów. Istniejący, aktualny wskaźnik ubóstwa relatywnego na obszarze UE wynosi 16% ogółu społeczeństwa, co oznacza, że około 80 mln osób żyjących na tym terenie jest zagrożonych wykluczeniem społecznym. Blisko 19 mln ubogich w UE to dzieci; ok. 8% wszystkich zatrudnionych we Wspólnocie to „*working poor*”, czyli „biedni pracujący” (osoby posiadające zatrudnienie, ale których dochody są tak niskie, że nie wystarczają do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie). Stanowi to wyzwanie dla wszystkich instytucji społecznych – zarówno tych publicznych, jak i ekonomii społecznej oraz organizacji pozarządowych.

Innym wyzwaniem UE jest edukacja ustawiczna i zawodowa, która musi dostosowywać kwalifikacje i umiejętności ludzi do bardzo szybko zmieniających się potrzeb cywilizacyjnych i gospodarczych. Blisko 80 mln obywateli UE ma podstawowe kwalifikacje, a świat przedsiębiorstw oraz rynki pracy zmieniają się coraz szybciej i wymagają nowych kompetencji, ale także bardziej elastycznych form i organizacji świadczenia pracy. Wyzwania te oznaczają konieczność zorientowania polityki społecznej na zasadę subsydiarności (pomocniczości) i partycypacyjnego włączania obywateli w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. W tym celu należy rozwijać pomysły bazujące m.in. na ekonomii społecznej, które pozwalają na tworzenie miejsc pracy dla osób defaworyzowanych na rynku pracy z uwagi na deficyt kwalifikacji, przy jednoczesnym świadczeniu im usług reintegracyjnych i aktywizujących.

Osobnym wyzwaniem dla UE jest kryzys finansowy i gospodarczy, który będzie wpływał na rosnącą liczbę grup marginalizowanych i, w konsekwencji, na poszukiwanie alternatywnych modeli kreowania porządku gospodarczego. Rozwiązania w duchu ekonomii społecznej powinny być upo-

wszechniane z uwagi na włączanie w procesy aktywizujące osób, które z uwagi na kryzys będą zagrożone wykluczeniem społecznym i finansowym. Kryzys finansowy może zresztą skutkować poważnym kryzysem politycznym na płaszczyźnie europejskiej, co – w perspektywie długoterminowej – może zagrozić w ogóle projektowi europejskiemu.

Wydaje się, że aby sprostać wyzwaniom społecznym najbliższej dekady zarówno w Europie, jak i w Polsce należy bardzo mocno koncentrować się na kilku kwestiach. Z jednej strony, należy skupić się na reformach systemowych i na zmianach rozwiązań w obszarze krajowej polityki społecznej (reforma pomocy społecznej i polityki rynku pracy, zorientowanie się na usługi społeczne, rozwój instytucji ekonomii społecznej, upowszechnianie pracy środowiskowej ze społecznościami lokalnymi, reforma edukacji, aktywna polityka rodzinna i opieka długoterminowa), ponieważ to głównie one będą wpływać na kształt i sytuację społeczną. Z drugiej strony, należy bardzo mocno promować model zintegrowanych usług społecznych, które są w różnych systemach i niestety często są rozproszone z uwagi na bariery instytucjonalne. Przykładowo, usługi aktywnej integracji, aktywnej polityki rynku pracy, ekonomii społecznej i usługi edukacyjne, powinny być znacznie bardziej powiązane ze sobą – w celu lepszego zaspokajania potrzeb obywateli.

5. Zintegrowane usługi polityki aktywizacji i ekonomii społecznej

Kreowanie wspólnego obszaru dla aktywnej polityki społecznej i ekonomii społecznej jest koniecznością, jeśli chcemy realnie przyczynić się do inkluzji społecznej i zawodowej osób z grup szczególnie poszkodowanych na rynku pracy, w tym osób wykluczonych społecznie. W chwili obecnej w Polsce mamy w gruncie rzeczy kilka separatystycznych systemów i podsystemów, które mają na celu włączanie na rynek pracy tych osób, ale systemy te są praktycznie całkowicie od siebie niezależne, a współpraca międzyinstytucjonalna jest bardzo słaba i sprowadza się zwykle do niektórych projektów Europejskiego Funduszu Społecznego, a nie systemowych rozwiązań. Należy wymienić m.in.:

1. System pomocy i integracji społecznej, w który po części „wtłoczyliśmy” w ostat-

niej dekadzie kluby i centra integracji społecznej, głównie dostarczające usługi społeczne i zawodowe, ale nie gwarantujące zatrudnienia (nawet wspieranego czy też socjalnego co jest rzadkością w CIS). Działania części ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie (w ramach realizowanych projektów systemowych PO KL) obejmują aktywną integrację z różnymi usługami integracji społecznej, zawodowej, zdrowotnej i edukacyjnej, ale jej skuteczność i efektywność jest dyskusyjna [Grewiński, Karwacki, 2011].

2. System polityki rynku pracy z publicznymi służbami zatrudnienia i innymi instytucjami rynku pracy, w którym to systemie funkcjonują także kompletnie niewydolne i bardzo źle zarządzane Ochotnicze Hufce Pracy, kierujące swą ofertę do młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym¹. Publiczne służby zatrudnienia, instytucje rynku pracy i OHP dostarczają różnorodnych usług rynku pracy i usług edukacyjno-wychowawczych (OHP), które jednak nie wpływają zasadniczo na zmianę sytuacji osób bezrobotnych, czy też wykluczonej młodzieży, chociażby ze względu na zjawisko *creamingu*, czyli zajmowania się tzw. łatwymi klientami.
3. System PFRON – przeznaczony do aktywizacji osób niepełnosprawnych, z warsztatami terapii zajęciowej i zakładami aktywności zawodowej (ZAZ – w Polsce jest ich niespełna 60). Niestety system ten nie wprowadza osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy, a takie założenie mu przyświeca.
4. System ekonomii społecznej bazujący na spółdzielniach, w tym spółdzielniach socjalnych, których przybywa i z którymi wiąże się nadzieje na przywracanie do zatrudnienia osób w sposób szczególny defaworyzowanych na rynku pracy. System wzorowany na rozwiązaniach włoskich będzie prawdopodobnie dalej rozwijany w Polsce w ramach kolejnej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020.

¹ Autor przez kilka lat pracował w KG OHP i sformułował wiele wniosków z obserwacji stylu zarządzania i organizacji tej instytucji.

Niestety, doświadczenia z ostatnich dwóch dekad wskazują, że stworzone systemy polityki społecznej w Polsce nie zaspokajają się i nie oferują wspólnych usług osobom mającym różnorodne potrzeby; można nawet zaryzykować stwierdzenie, że są to systemy konkurujące między sobą o klienta, a w związku z tym niezainteresowane rzeczywistą współpracą i partnerstwem. To zaskakujące, ponieważ w wielu krajach UE – w Szwecji, Finlandii, Norwegii, Danii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Austrii, ale także np. w ostatnich latach w Niemczech – aktualnym trendem w realizacji polityki społecznej staje się integracja usług, polegająca na osiągnięciu większej koordynacji różnych służb społecznych w celu poprawy skuteczności i dostępności świadczeń. Integracja usług polega na koordynacji służb i świadczeń, ale także na współpracy, partnerstwie i współdziałaniu różnorodnych podmiotów polityki społecznej. Z doświadczeń wielu państw wynika, że dzięki integracji usług uzyskuje się, z jednej strony, oszczędności w wydatkach, a z drugiej – różne grupy beneficjentów mają ułatwiony dostęp do pełnej, kompleksowej, zintegrowanej usługi pomocy społecznej. Celem integracji usług społecznych jest to, aby klient (grupa klientów) w jednym miejscu (na wzór „jednego okienka” przy zakładaniu nowej firmy) otrzymywał kompleksowe wsparcie, odpowiadające jego potrzebom. Integracja usług może dotyczyć wielu zadań, np. tylko z zakresu systemu pomocy społecznej, jak również mieć charakter ponadsystemowy i dotyczyć usług pomocy społecznej w powiązaniu z usługami rynku pracy, edukacji, zdrowia, opieki długoterminowej, reintegracji społecznej, edukacji środowiskowej czy animacji lokalnej, na rzecz osób niepełnosprawnych czy innych grup społecznych. Może dotyczyć usług realizowanych tylko w ramach sektora publicznego, ale także ekonomii społecznej czy pomiotów działających w innych sektorach i podsektorach. W integracji nie chodzi bowiem o to, kto dostarcza daną usługę, tylko jakiej jakości ona jest, ile kosztuje i czy jest dostępna dla odbiorcy/odbiorców.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że integracja usług społecznych może mieć charakter pionowy i poziomy. W wertykalnej integracji usług chodzi głównie o poprawę koordynacji na szczeblu centralnym i poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Taka integracja polega na wprowadzeniu systemowych, kompleksowych

rozwiązań usprawniających systemy programowania, koordynacji, organizacji zadań oraz usług społecznych. Najczęściej dotyczy sektora publicznego. W horyzontalnej integracji chodzi natomiast o to, aby w interesie grup docelowych połączyć udzielenie różnych, odrębnych dotąd świadczeń i usług socjalnych (np. usług zdrowotnych i opieki społecznej, usług edukacyjnych, środowiskowych, usług rynku pracy i ekonomii społecznej). W tym przypadku częściej można spotkać się z integracją usług w ramach wielosektorowej, lokalnej polityki społecznej. Oprócz instytucji sektora publicznego, dostawcą usług są także organizacje pozarządowe, pomioty gospodarki społecznej, podmioty prywatne (*welfare pluralism*) [Grewiński, 2009].

Integracja usług społecznych w Polsce będzie długoletnim procesem i nie należy spodziewać się jej realizacji w najbliższych latach. W Polsce polityka aktywizacji, polityka integracji społecznej i ekonomia społeczna są o wiele lat opóźnione w stosunku do innych systemów polityki społecznej, stąd też zintegrowane usługi to zapewne kwestia następnej dekady. Istniejące, liczne bariery, takie jak: niezależność i autonomia poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina), niska świadomość realizacji lokalnej polityki społecznej przez decydentów samorządowych, separatyzm poszczególnych systemów polityki społecznej, brak woli politycznej do zmian w tym obszarze, będą skutkowały raczej powolną ewolucją usług społecznych w kierunku modelu zintegrowanego. Tym bardziej, że integracja usług społecznych musiałaby się wiązać z zupełnie innym ustawieniem finansowania usług społecznych – nie poprzez rozproszone fundusze celowe i składkowe, ale przez np. zintegrowany, zadaniowy budżet socjalny, m.in. taki jak w Niemczech [Auleytner, Grewiński, 2001].

W państwach gdzie integracja usług stała się priorytetem polityki społecznej najwcześniej, np. w Wielkiej Brytanii, Holandii, Norwegii, nie ma jeszcze empirycznych dowodów na to, że usługi zintegrowane są lepsze niż usługi niezintegrowane. Tym niemniej zakłada się, że współpraca międzysektorowa w dostarczaniu kompleksowych usług beneficjentom – oparta o partnerstwo, wzajemną współpracę międzyinstytucjonalną i organizacyjną – lepiej służy odbiorcom pomocy. R. Hudson wyróżnił cztery fazy „chronologicznego myślenia” nt. rela-

cji pomiędzy usługami zdrowotnymi, socjalnymi i edukacyjnymi:

1. Faza separatystyczna – każdy z podmiotów polityki społecznej realizuje swój wkład w izolacji od innych agend.
2. Faza konkurencji – oddziela się tutaj zakup usług od ich świadczenia, co zmusza podmioty działające na tzw. quasi-ryнку do konkurencji między sobą.
3. Faza współpracy – podmioty świadczące usługi współpracują między sobą i tworzą sieci powiązań międzyinstytucjonalnych.

4. Faza kompleksowego działania systemu (*whole systems working*) – najbardziej zaawansowana faza polegająca na zintegrowaniu i kompleksowej współpracy wszystkich podmiotów „produkcujących” i dostarczających usługi [Hudson, 2004].

Wiele państw europejskich przeszło już fazę drugą i trzecią, a teraz próbują małymi krokami tworzyć system kompleksowego działania systemu, ale nie jest to zadanie łatwe, szczególnie w ramach wszystkich polityk społecznych. Polska z aktualnymi rozwiązaniami systemowymi polityki

Tabela 2. Katalog usług społecznych – perspektywa aktywizacyjna

Usługa społeczna	Główny (podstawowy) podmiot świadczący usługę
Usługi prozatrudnieniowe (w tym edukacyjne) – koncentrujące się na zwiększaniu kwalifikacji odbiorców poprzez dostarczanie niezbędnej wiedzy	
Usługi pośrednictwa pracy	Agencje zatrudnienia
Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa	Urzędy pracy
Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy	Organizacje pozarządowe
Przeciwdziałanie marginalizacji młodzieży w trudnej sytuacji życiowej	Ochotnicze Hufce Pracy
Organizacja szkoleń zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy	Instytucje szkoleniowe zarejestrowane przez wojewódzki urząd pracy
Organizacja robót publicznych, robót interwencyjnych i staży	Gminy, organizacje pozarządowe, prywatni pracodawcy
Szkolenie podopiecznych w celu nabycia podstawowych umiejętności – ukierunkowane na podjęcie szkoleń zawodowych lub stosunku pracy	Warsztaty Terapii Zajęciowej
Nauka umiejętności zawodowych w trakcie wykonywania pracy	Zakłady Aktywności Zawodowej, Zakłady Pracy Chronionej, spółdzielnie socjalne
Przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych	Centra Integracji Społecznej
Zatrudnienie wspierane	Pracodawcy, Centra Integracji Społecznej
Realizacja programów zatrudnienia tymczasowego, poradnictwo prawne	Kluby Integracji Społecznej
Usługi reintegracji społecznej (w tym edukacyjne) – opierające się przede wszystkim na dostarczaniu niezbędnych kompetencji społecznych	
Nauka umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym oraz zaradności osobistej	Warsztaty Terapii Zajęciowej
Nauka zasad funkcjonowania w społeczności, pracy w grupie, odpowiedzialności osobistej, kontaktów międzyludzkich	Zakłady Aktywności Zawodowej, Zakłady Pracy Chronionej, działania organizacji pozarządowych
Kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu	Centra Integracji Społecznej
Nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza poprzez możliwość uzyskania własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą.	Centra Integracji Społecznej
Uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.	Centra Integracji Społecznej
Działalność samopomocowa w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych	Kluby Integracji Społecznej
Praca socjalna	Pracownicy pomocy społecznej
Działalność spółdzielni w zakresie samopomocy skierowana na członków oraz na zewnątrz	Członkowie spółdzielni socjalnych

Źródło: [Lizut, Kowalczyk, 2011, s. 303–304].

społecznej jest w chwili obecnej gdzieś pomiędzy fazą pierwszą a drugą. Zatem, co należy uwypuklić, dyskusja na temat integracji usług jest dopiero przed nami.

6. Katalog usług społecznych – perspektywa aktywizacyjna i ekonomii społecznej

W książce pt. *Polityka aktywizacji w Polsce – usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej* J. Lizut i P. Kowalczyk dokonali próby skatalogowania usług społecznych w kontekście realizowania aktywnej polityki społecznej i ekonomii społecznej [Lizut, Kowalczyk, 2011]. Warto na zakończenie tego artykułu przypomnieć niektóre, wybrane zagadnienia z tego obszaru, które mogą posłużyć rozwojowi zintegrowanych usług społecznych w przyszłości, bazując na systemach polityki aktywizacji i integracji społecznej, polityce rynku pracy i ekonomii społecznej. Celem katalogowania usług społecznych jest próba usystematyzowania informacji na temat kategorii interwencji i aktywności podmiotów gospodarki społecznej. Materiałem źródłowym będącym podstawą do stworzenia katalogu usług społecznych jest przede wszystkim ustawodawstwo socjalne, regulujące działalność podmiotów polityki i ekonomii społecznej na terenie Polski.

W powyższej tabeli przyjęto perspektywę aktywnej polityki społecznej i dlatego podzielono aktywizujące usługi społeczne na dwa podstawowe typy:

1. Usługi prozatrudnieniowe (w tym edukacyjne) – koncentrujące się na zwiększaniu kwalifikacji odbiorców poprzez dostarczanie niezbędnej wiedzy i kwalifikacji.
2. Usługi reintegracji społecznej (w tym edukacyjne) – opierające się przede wszystkim na dostarczaniu niezbędnych kompetencji społecznych i umiejętności [Ibidem].

Innym sposobem katalogowania usług społecznych, w tym usług reintegracyjnych w ramach sektora gospodarki społecznej, jest ten, który opiera się na następujących kategoriach:

1. Usługi prozatrudnieniowe - ich zadaniem jest aktywizacja osób objętych zakresem działań społecznych w celu włączenia ich na rynek pracy. Praca w koncepcji aktywnej polityki

społecznej jest uznawana za specyficzną formę aktywności społecznej – rozwija i buduje umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie, zapobiega osamotnieniu i rezygnacji oraz motywuje do systematyczności.

2. Usługi terapeutyczne – poprzez usługi terapeutyczne podmioty gospodarki społecznej mają za zadanie wspomagać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym na płaszczyźnie psychicznej i emocjonalnej.
3. Usługi edukacyjne – są ukierunkowane na zwiększenie umiejętności i wiedzy ich odbiorców na temat dostępnych form pomocy i możliwości ich wykorzystania. Najczęściej są to różnego rodzaju szkolenia i warsztaty.
4. Usługi zapobiegające wykluczeniu osób niepełnosprawnych – są skierowane do osób niepełnosprawnych i mają za zadanie umożliwić im przystosowanie się do funkcjonowania w ramach społeczeństwa.
5. Usługi dla osób narażonych na przemoc, dyskryminację – ta grupa usług społecznych ma za zadanie ochronę i pomoc najślabszym jednostkom w społeczeństwie. Są to osoby starsze, dzieci i młodzież, ale także imigranci czy osoby chore psychicznie i fizycznie. Grupy te są szczególnie narażone na przemoc, dyskryminację i deprawację [Ibidem].

Szczegółowa analiza usług i instytucji przedstawiona w powyższej tabeli, a rozwinięta w wyżej cytowanej publikacji pod redakcją M. Grewińskiego i M. Rymczy może służyć jako przyczynek do refleksji na temat ewentualnej współpracy międzyinstytucjonalnej przy dostarczaniu bardzo podobnych i komplementarnych usług społecznych. Widać wyraźnie, że wiele usług społecznych można by było integrować, ale do tego konieczna byłaby polityczna wola decydentów do zintegrowania instytucji oraz systemów i podsystemów polityki społecznej.

Zakończenie

Na podstawie treści zawartych w prezentowanym tekście można sformułować następujące wnioski. Po pierwsze, usługi społeczne (aktywizacyjne i reintegracyjne) są wspólnym obszarem polityki i ekonomii społecznej, a także innych szczegółowych

polityk związanych ze sferą pomocy i integracji społecznej, zdrowiem, edukacją i rynkiem pracy. Jako kategoria pojęciowa, z jednej strony, usługi społeczne są związane z ekonomią i gospodarką (rynkami), a z drugiej strony – z polityką społeczną. Przedmiotem artykułu była analiza usług społecznych głównie przez pryzmat inwestycyjnej, aktywizującej i wielosektorowej polityki społecznej.

Po drugie, ekonomia społeczna łączy zatrudnienie (wspierane, socjalne, subsydiowane) z dostarczaniem usług reintegracji społeczno-zawodowej, edukacyjnej i zdrowotnej i w tym sensie łączy rynek pracy z polityką społeczną, realizowaną przez podmioty publiczne i pozarządowe. Z tego względu potrzebna jest tu współpraca i partnerstwo międzysektorowe i międzyinstytucjonalne, które rozwijałoby bardziej zintegrowany model usług aktywizacyjnych i integracyjnych w przeszłości.

Po trzecie, istnieją trudności w definiowaniu usług społecznych, które wynikają z różnych podejść (makro i mikro) do realizowanej polityki społecznej, a także z faktu, że próbuje się oddzielić usługi społeczne od socjalnych. Ponadto usługi są traktowane jako kategoria pojęciowa odpowiadająca paradygmatowi ekonomizacji i urynkowienia zadań lokalnej polityki społecznej. Problemem jest też uznanie odbiorców za uprawnionych konsumentów i klientów, a nie beneficjentów programów i projektów aktywizacji.

Po czwarte, Unia Europejska promuje podejście usługowe do realizacji polityki społecznej, co zostało wyrażone w Białej i Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej. Instytucje UE są także zgodne z tym, że procesy inkluzji społecznej i zawodowej skuteczniej można osiągać dzięki wykorzystaniu aktywnej integracji i ekonomii społecznej.

Po piąte, z naukowej perspektywy wydaje się, że przyszłością *welfare state* jest model państwa mieszanych usług społecznych (*social services mix state*), gdzie producentami i dostawcami zindywidualizowanych usług będą podmioty z różnych sektorów i branż. Wskazuje się, że o przyszłości polityki społecznej będą decydować rozwinięte usługi społeczne i socjalne, a nie redystrybucja środków finansowych.

Po szóste, ekonomia społeczna będzie rozwijała się przy dalszym postępowaniu procesu uspołeczniania i urynkawiania usług, co w szerszym

kontekście jest uzależnione od kreowania wielosektorowej i pluralistycznej polityki społecznej oraz od coraz większej świadomości prywatnych przedsiębiorców, odpowiedzialnych społecznie.

Po siódme, konieczność integracji usług w celu holistycznego odpowiadania na rzeczywiste potrzeby obywateli wymusza publiczną dyskusję na temat integracji instytucji, służb i systemów oraz sprawczości politycznej, której ewidentnie brakuje. Politycy podejmują doraźne działania, bez brania pod uwagę długofalowej perspektywy zmian. Biurokracja zajęta jest bieżącymi i partykularnymi interesami, a naukowcy stają się ekspertami zamiast autorami strategii i koncepcji [Auleytner, 2011]. W tej sytuacji zmiana modelu realizowanej polityki społecznej jest bardzo trudna i wymuszana jedynie przez instytucje europejskie w ramach instrumentów otwartej koordynacji.

Po ósme, przyjęcie w Polsce modelu zintegrowanych, rozwiniętych usług aktywizacyjnych jest możliwe, jeśli zostanie przeprowadzona diagnoza rzeczywistych potrzeb społecznych, a następnie skataloguje się i porówna istniejące usługi w ramach instytucji i systemów polityki społecznej. Bez tego nadal będziemy mieli separatystyczne systemy i instytucje oraz służby, które oferują bardzo podobne usługi, często powielane i bez efektów komplementarności i synergii.

Po dziewiąte, odpowiadając na pytania zawarte we wstępie artykułu – czy system ekonomii społecznej składający się z podmiotów integracji społecznej, takich jak kluby i centra integracji społecznej, czy też ze spółdzielni socjalnych będzie w stanie tworzyć w pełni produktywna miejsca pracy i jakie usługi należałoby rozwijać, aby tworzony system ekonomii społecznej, system integracji i system pomocy społecznej mogły skuteczniej i bardziej efektywnie zapewniać włączanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na rynek pracy – należy stwierdzić, że odpowiedź nie jest jednoznaczna, ale wiele argumentów przemawia jednak za tym, że dotychczasowe instytucje ekonomii społecznej zbyt rzadko włączają osoby defaworyzowane na otwarty rynek pracy, natomiast tworzą niewątpliwie szanse dla tych osób w ramach zatrudnienia wspieranego (socjalnego, subsydiowanego). Aby to zmienić i w większym stopniu umożliwić uczestnikom programów instytucji ekonomii społecznej integrację z otwartym rynkiem pracy,

należy rozwijać holistycznie zintegrowane usługi reintegracji społecznej, zawodowej, edukacyjnej i zdrowotnej. Dzięki temu odbiorca tych usług uzyska wsparcie w podstawowych, kluczowych kompetencjach (wiedza i umiejętności), zmieni swoją postawę na bardziej aktywną i dodatkowo nabyte konkretne kwalifikacje zawodowe na bazie kursów. Niezwykle istotne jest też wsparcie psycho-społeczne w ramach usług doradztwa zawodowego i orientowania branżowego. Czasami niezbędne

są także wspomagające usługi zdrowotno-terapeutyczne i rehabilitacyjne [Grewiński, Rymśza, 2011; Grewiński, Lizut, 2013]. Co istotne, potrzebna jest też wola pracodawców do zatrudnienia tych osób.

Przyszłość pokaże czy polityka aktywizacji i ekonomia społeczna zostanie włączona w główny nurt działań nowej polityki społecznej, czy też po zakończeniu wspierania z funduszy strukturalnych UE stanie się marginalną alternatywą dla wybranych środowisk i grup.

Literatura

Auleytner J. [2011], *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Auleytner J., Grewiński M. [2003], *Budżet socjalny w Niemczech i wnioski dla Polski*, [w:] „Polityka Społeczna” 2/2003.

Barczyński J. [2008], *Koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa.

Brandstaetter A., Herrmann P., O’Connell C. [2010], *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa.

Kuper Bernd O. [2010], *Przyszłość służb społecznych w Europie*, [w:] A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. O’Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa.

Evers A. i inni (red.) [2013], *Lehrbuch Soziale Dienste*, Giessen 2011 lub *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec* (red. M.Grewiński, E. Przeddecka), WSP TWP, Warszawa.

Evers A., Guillemard A.M. [2013], *Social Policy and Citizenship*, Oxford.

Flejterski P. (red.) [2005], *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa.

Giddens A. [2009], *Europa w epoce globalnej*, PWN, Warszawa.

Germanowska E. (red.) [2007], *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Green Paper [2003], *Green Paper Services on General Interest*, EC.

Grewiński M. [1999], *Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Grewiński M. [2009], *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Grewiński M., Kamiński S. [2007], *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Grewiński M., Rymśza M. (red.) [2011], *Polityka aktywizacji w Polsce – usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Grewiński M., Tyrowicz J. (red.) [2007], *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.

Grewiński M. [2013], *Założenia modelu “Social services mix state” na potrzeby międzynarodowego projektu badawczego Norface z udziałem partnerów zagranicznych*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Grewiński M., Lizut J. [2013], *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, ROPS, Toruń.

Herrmann P. [2010], *Usługi socjalne jako instrument integracji – z perspektywy Unii Europejskiej*, [w:] A. Brandstaetter, P. Herrmann, C. Connell (red.) *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa.

Hudson R. [2004], *Whole Systems Working: A Discussion Paper for the Integrated Care Network*.

Janoś-Kresło M. [2002], *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa.

Kahn J., Kamerman S.B. [1980], *Social Services in International Perspective*, New Brunswick, NJ.

Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie KOM (2007) 725 wersja ostateczna.

Kotarbiński T. [1969], *Zagadnienia produktywności usług*, „Prakseologia”, nr 33.

Lange O. [1959], *Ekonomia polityczna*, tom 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Lizut J., Kowalczyk P. [2011], *Katalog usług społecznych*, [w:] M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce – usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Morel N., Palier B., Palme J. (ed) [2012], *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, The Policy Press, University of Bristol.

Piątek K. [2012], *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

Rymśza M. [2008], *Aktywna polityka społeczna w Polsce – szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

Szarfenberg R. [2009], *Polityka społeczna – usługi społeczne*, Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia”, Warszawa.

Szarfenberg R. [2011], *Standaryzacja usług społecznych*, publikacja wydana w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, WRZOS, Warszawa.

Szatur-Jaworska B. [2011], *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne*, prezentacja, cyt. za: R. Szarfenberg [2011], *Standaryzacja usług społecznych*, publikacja wydana w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, WRZOS, Warszawa.

Szulc M. (red.) [1998], *Popularna Encyklopedia Powszechna*, tom XX, Pinnex, Kraków.

Wańkowicz W. [2004], *Wskaźniki realizacji usług publicznych materiał metodyczny, wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego*, MSWiA, Warszawa.

White Paper [2004], *White Paper Services on General Interest*, EC.

Akty prawne

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651).

Social services as a common field of social policy and economy

Abstract: The article presents the question of social services – as a common field of social policy and economy. The article aims to indicate that social services must be developed and integrated from both systems in a way that social and vocational reintegration and supported employment results with entry of defavourised people to an open labour market and with finding stable employment in non-subsidised economy. In article the notions of social services was presented as well as theoretical *acquis* of the European Union in the area was described. It has been indicated that the future model of *welfare state* can become *social welfare mix state*, where the social policy and economy services are integrated. The multi-sector and active social policy as a base for services integration was characterised. In the final part, the catalogue of social services was presented and the conclusions as well as recommendations for the future have been put forward.

Key words: social policy, social economy, social services, welfare state, multi-sector and active social policy.