

**Mirosław Grewiński**Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka  
w Warszawie, Polska**PODEJŚCIE USŁUGOWE W POLITYCE SPOŁECZNEJ  
– KONTEKST PARADYGMATÓW I NOWYCH KONCEPCJI**

Konieczność rozwoju usług społecznych w kraju jest spowodowana wieloma czynnikami. Przez lata dominował w Polsce model polityki społecznej oparty na transferach świadczeń finansowych i redystrybucji środków, a nie inwestycji w rozbudowane i zindywidualizowane usługi. Tymczasem, aby skutecznie odpowiadać na aktualne wyzwania społeczne, ujawniające się zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej (UE) (demografia, migracje, kryzys rodziny, choroby cywilizacyjne, dezaktywizacja i wykluczenie społeczne, kryzys wartości), potrzebne są ciągle zmiany i reformy systemów społecznych. Dlatego konieczne jest permanentne poszukiwanie nowych rozwiązań i metod. Koncentracja na usługach w polityce społecznej, jak i w działalności praktycznej różnorodnych instytucji wynika z nowych wyzwań w „postfordowskiej” rzeczywistości społecznej. Rozwiązania oparte na usługach społecznych (szerzej publicznych) bardziej pasują do postindustrialnej rzeczywistości nowego modelu społecznego aniżeli tradycyjne transfery finansowe. Stąd też współcześnie termin państwo opiekuńcze (*welfare state*) próbuje się zastąpić w niektórych podejściach terminem *social services state*, bardziej oddającym specyfikę organizacji systemu polityki społecznej skoncentrowanego na usługach. Wprowadza się także inne terminy, które oddają reorganizację tradycyjnego państwa dobrobytu. W niektórych publikacjach możemy spotkać się z terminem *welfare system*, który wskazuje na traktowanie polityki społecznej jako holistycznego systemu dostarczania usług odpowiadających na różnorodne potrzeby obywateli, inne terminy wskazują na usługi dostarczane w ramach obywatelskiej polityki społecznej (*welfare society*)<sup>1</sup> lub też mieszanej gospodarki dobrobytu (*welfare pluralism/welfare mix*)<sup>2</sup>; jeszcze inne próbują zastąpić pasywne państwo opiekuńcze koncepcjami aktywnej, czy też aktywizującej, polityki społecznej (*active social policy*)<sup>3</sup>. W niektórych koncepcjach mówi się o inwestycyjnej, a nie redystrybucyjnej roli publicznej polityki społecznej<sup>4</sup>. We wszystkich powyżej zasygnali-

---

<sup>1</sup> J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, London 2000.

<sup>2</sup> P. Abrahamson, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, [w:] *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Warszawa 1997.

<sup>3</sup> Por. R. Van Berkel, V. Borghi, *New Modes of Governance in Activation Policies*, *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27, nr 7/8 2007 oraz R. Van Berkel, I. Hornemann Møller (ed.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.

<sup>4</sup> A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Cambridge 2007.

zowanych podejściach autorzy mocno akcentują konieczność nowego podejścia do polityki społecznej jako polityki inwestowania w rozbudowane usługi społeczne, a nie polityki redystrybucji świadczeń, głównie finansowych. Nowe państwo socjalne definiowane jest nie jako państwo opiekuńcze, ale angażujące, włączające, gdzie rozwinięte usługi społeczne stanowią podstawę działalności instytucji i służb społecznych. W tym kontekście można mówić, że perspektywa usług społecznych jest niezwykle rozwojowa i przyszłościowa.

Celem artykułu jest syntetyczna prezentacja współczesnych paradygmatów i koncepcji teoretyczno-praktycznych, które funkcjonują w dyskursie naukowców i praktyków i które bardzo mocno wspierają perspektywę usługodawczą w polityce społecznej<sup>5</sup>.

### Paradygmat pluralizmu usług społecznych

Niewątpliwie jedną z koncepcji teoretycznych w polityce społecznej, która promuje rozwój usług społecznych, jest pluralistyczna, wielosektorowa polityka społeczna, która polega na różnorodności instytucjonalnej w dostarczaniu i produkcji usług społecznych (*welfare pluralism*). Wielosektorowa polityka społeczna rozkłada odpowiedzialność za realizację zadań i usług społecznych na większą liczbę podmiotów działających w ramach różnych sektorów<sup>6</sup>. Włącza w partycypacyjny sposób w dostarczanie usług społecznych różnorodne grupy interesariuszy, a także aktywnych obywateli, którzy tworzą nową jakość usług społecznych. Tym samym wielosektorowa polityka społeczna przyczynia się do rozwoju podejścia i rozwiązań w duchu *governance*. Sektor nieformalny (rodzina, wspólnota, środowisko lokalne) staje się w wielu przypadkach koproducentem usług społecznych. Wielosektorowość przyczynia się do bardziej racjonalnego rozłożenia instytucjonalnego różnorodnych ryzyk socjalnych, jakie funkcjonują w społeczeństwie, jak również do większego zróżnicowania usług, odpowiadających na zindywidualizowane potrzeby obywateli. W europejskiej, zachodniej literaturze naukowej od ponad trzech dekad zwraca się uwagę na to, że wielosektorowa, pluralistyczna polityka społeczna może być bardziej racjonalnym systemem zaspokojenia potrzeb społecznych aniżeli tradycyjny *welfare state* i że może przyczynić się do lepszego, skuteczniejszego ograniczania problemów społecznych. Dla przykładu U. Ascoli i C. Ranci, twierdzą, że [...] *welfare pluralism to system charakteryzujący się pluralizmem podaży, zdolny do wykorzystywania szerokiego zakresu profesjonalnych i finansowych zasobów oraz tworzenia zróżnicowanych form dostarczania usług*

<sup>5</sup> Niezły przegląd teorii usługowych w polityce społecznej dostarcza książka *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, red. A. Evers, R. Heinze, Th. Olk, Warszawa 2013.

<sup>6</sup> M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

odpowiadających specyficznej naturze rozwiązywania problemów<sup>7</sup>. Pluralizacja systemów *welfare* dotyczy według nich trzech obszarów – po pierwsze, instytucji realizujących zadania społeczne, po drugie, instrumentów finansowania, po trzecie, form i sposobów realizacji usług społecznych. Autorzy ci są zdania, że wszystkie sektory: publiczny, pozarządowy, prywatny i nieformalny, są od siebie współzależne i powinny być traktowane na równi. Nie należy faworyzować ani defaworyzować żadnego z nich, gdyż nie stanowią one dla siebie systemów alternatywnych tylko wzajemnie się uzupełniają<sup>8</sup>. Koncepcja ta jest zatem blisko idei współzrządzenia (*governance*). Koncepcja wielosektorowej polityki społecznej ma liczne zastosowania. Można ją odnosić do kwestii usług, produktów, sposobów finansowania, jak i organizacji i zarządzania polityką społeczną. Można też na potrzeby np. systemu pomocy i integracji społecznej wykazywać, że sposób organizowania i koordynacji usług mógłby być znacznie bardziej efektywny i wydajny, jeśli dopuszczeni zostaną różnorodni interesariusze z różnych sektorów do realizacji zadań społecznych i socjalnych. Państwo i/lub samorząd może być w tym modelu koordynatorem i współpłatnikiem usług na zasadzie *finance mix*, ale już za ich produkcję i dostarczanie odpowiedzialne powinny być podmioty z innych sektorów.

### Paradygmat aktywizacji a usługi społeczne

Innym ważnym paradygmatem wskazującym na konieczność przestawienia się na usługi społeczne jest traktowanie polityki społecznej jako działalności aktywizującej. Jednym z pierwszych, który zaproponował takie podejście do polityki społecznej w ostatniej dekadzie był A. Giddens<sup>9</sup>. Według niego traktowanie polityki społecznej jako działalności aktywizującej ma znacznie większy sens współcześnie aniżeli traktowanie jej jako działalności pasywnej, polegającej na redystrybucji świadczeń finansowych, które to podejście dominowało w powojennym *welfare state*. W swoich pracach, publikowanych w ostatniej dekadzie, socjolog ten sformułował kilka ważnych postulatów reorganizacji polityki społecznej. Brytyjski socjolog wskazywał m.in., że istnieje konieczność „demokratyzacji demokracji”, a więc większej decentralizacji polityki społecznej, oddania wielu zadań i usług społecznych społecznościom lokalnym jako koproducentom usług, stworzenia bardziej przejrzystych struktur instytucjonalnych, poprawy skuteczności i efektywności działań administracji publicznej i lepszego zarządzania ryzykami socjalnymi. W celu większej skuteczności działań społecznych administracja publiczna powinna w większym stopniu wykorzystywać aktywne społeczeństwo obywatelskie poprzez tworzenie partnerskich relacji między państwem a or-

---

<sup>7</sup> U. Ascoli, C. Ranci, *The Context of New Social Policies in Europe*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, ed. U. Ascoli, C. Ranci, New York 2002, s. 5. Cyt. za: S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, s. 52 (maszynopis pracy doktorskiej).

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>9</sup> A. Giddens, *Europe in the Global Age*.

ganizacjami pozarządowymi. Na styku rynku i polityki społecznej należy rozwijać przedsiębiorczość społeczną i spółdzielczość. Państwo należy traktować jako podmiot inwestycji społecznych, które redystrybuuje możliwości i szanse, a nie tylko finansowe świadczenia socjalne. A. Giddens zauważał także konieczność rozwoju „demokratycznej rodziny” z równym podziałem ról między współmałżonkami, aktywnie uczestniczącej w życiu społeczności lokalnej. Odrodzenie więzi wśród społeczności lokalnych, rozwój pracy środowiskowej jako usługi społecznej, harmonijne zagospodarowanie przestrzeni publicznej, aktywne włączanie wykluczonych społecznie (aktywizacja i spójność społeczna), pluralizm kulturowy – to tylko niektóre priorytety nowej polityki społecznej według A. Giddensa formułowane pod koniec lat 90. XX wieku. W swojej książce z 2007 r. *Europe in the Global Age*<sup>10</sup> autor wymienia kolejne ciekawe propozycje zmian, które powiązane są z aktywizującym traktowaniem polityki społecznej. Po pierwsze: za R. Floridą wskazuje, że o konkurencyjności gospodarki nie decyduje dzisiaj już tylko kapitał ludzki czy społeczny, ale coraz częściej kapitał kreatywny, który trzeba wspierać także w działaniach środowiskowych, bazując na liderach lokalnych i silnym przywództwie lokalnym. Ponadto autor twierdzi, że należy rozwijać aktywną politykę społeczną, która pomimo różnych niedoskonałości, sprawdziła się i należy ją kontynuować w przyszłości. Zamiast starego „negatywnego państwa opiekuńczego” w epoce „postindustrialnego stylu życia i pracy” proponuje wprowadzenie „nowego, pozytywnego państwa opiekuńczego”, które charakteryzuje się następującymi cechami: rozłożenie ryzyka socjalnego na państwo i inne podmioty, w tym na samego obywatela oraz społeczności, zindywidualizowane i rozwinięte usługi społeczne zamiast świadczeń, wyprzedzające podejście do rozwiązywania problemów społecznych (prewencja a nie zajmowanie się skutkami), zastosowanie „aktywizmu” zamiast „pasywizmu”, aktywna społeczność lokalna i aktywni obywatele, zamiast pasywnych odbiorców. Sfera publiczna nie oznacza tylko państwa – powinna istnieć równowaga pomiędzy sektorami – system polityki społecznej powinien służyć klientom i obywatelom, a nie instytucjom, jak jest bardzo często przy okazji realizacji państwowej polityki społecznej. Według niego w wielu państwach przecenia się i zbyt idealizuje sektor publiczny jako profesjonalny, lepszy od innych, w którym występuje etos pracy itd. Tymczasem polityka społeczna potrzebuje personalizacji usług z rozwiniętym pluralistycznym łańcem instytucjonalnym. To co może zdaniem A. Giddensa stanowić w przyszłości o europejskim modelu społecznym, to nowe podejście do polityki społecznej jako pluralistycznej, aktywnej działalności różnorodnych podmiotów, które uwzględniają zróżnicowane i zmieniające się potrzeby indywidualne i zbiorowe, oferując obywatelom zindywidualizowane usługi społeczne zamiast świadczeń<sup>11</sup>.

Postulowanych przez A. Giddensa priorytetów nie da się wprowadzić bez silnych społeczności lokalnych, dlatego autor jest zdania, że praca środowiskowa, czy szerzej organizowanie społeczności lokalnych i wykorzystanie potencjału społeczności lokal-

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

nych, to wielkie zadanie polityki społecznej. Włączanie i angażowanie obywateli w sprawy lokalne to najlepszy środek przeciwdziałania rozwijaniu się kwestii społecznych i innych problemów socjalnych. W Polsce w ostatnich latach ukazało się kilka prac, które również podejmują temat aktywizacji czy aktywnej polityki społecznej jako koncepcji rozwojowej. Autorami licznych prac naukowych na ten temat są M. Rymusza, A. Karwacki, T. Kaźmierczak czy B. Skrzypczak<sup>12</sup>.

### **Inwestycyjna polityka społeczna bazująca na usługach**

Od połowy lat 90. XX wieku można mówić o początkach nowego paradygmatu – inwestycyjnej polityki społecznej<sup>13</sup>. Duży wpływ na kształtowanie się tego modelu miały instytucje UE oraz dorobek państw skandynawskich. Paradygmat inwestycji społecznych stał się podwaliną do zaprojektowania i realizacji najpierw Europejskiej Strategii Zatrudnienia w 1997 r., a następnie bardziej kompleksowej strategii lizbońskiej, która została przyjęta przez Radę Europejską w 2000 r. W przypadku Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) dokonano wyznaczenia czterech głównych filarów, w ramach których prowadzi się otwartą koordynację polityk zatrudnienia poszczególnych państw członkowskich. Są to zatrudnialność, przedsiębiorczość, adaptacyjność i równość szans. Państwa UE przygotowują swoje strategie zatrudnienia, opierając się na wytycznych UE, a głównym instrumentem finansowym aktywnej polityki rynku pracy jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Główny cel strategii lizbońskiej zakładał, że UE stanie się do 2010 r. „najbardziej dynamiczną i konkurencyjną światową gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz z większą spójnością społeczną, a także poszanowaniem dla środowiska”. Wprawdzie strategia lizbońska nie osiągnęła swoich celów i zamierzeń, to jednak obiektywnie trzeba ocenić, że wyznaczyła koleinę dla inwestycyjnego postrzegania nakładów na politykę społeczną poprzez działania aktywizacyjne i związane z kształceniem ustawicznym, i przyczyniła się do rozwoju nowych usług społecznych. Obecnie zastąpiła ją dziesięcioletnia *Strategia „Europa 2020”*, która także wspiera inwestycyjny wymiar nowej polityki społecznej, łącząc ją z innowacjami społecznymi i inteligentnym, zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Idee inwestycyjnej polityki społecznej rozwinęły się także na bazie doświadczeń państw skandynawskich w realizacji funkcji socjalnych państwa i sektora publicznego (np. implementacja na poziomie UE duńskiej polityki *flexicurity*) oraz częściowo jako krytyka neoliberalizmu, ale w pewien sposób także na

---

<sup>12</sup> Zobacz m.in. *W stronę aktywnej polityki społecznej*, pod red. T. Kaźmierczaka, M. Rymszy, Warszawa 2003; *Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, pod red. M. Rymszy, Warszawa 2011; A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymusza, *Reintegracja – aktywna polityka społeczna w praktyce*, Warszawa 2014; B. Skrzypczak, *W kierunku społeczno-gospodarczej polityki społecznej*, Warszawa 2014.

<sup>13</sup> M. Grewiński, *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu welfare state?*, [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, pod red. M. Grewińskiego, A. Karwackiego, Warszawa 2015, s. 58-76.

krytyce tradycyjnego powojennego modelu państwa opiekuńczego, opartego na męskim żywicielu rodzinnym i pasywnych formach interwencji. W tym obszarze można mówić o podobieństwie do liberalizmu. Perspektywę inwestycji społecznych łączy z neoliberalizmem także to, że wydatki na cele społeczne powinny być kierowane na aktywację osób, aby umożliwić jednostkom i rodzinom zachowanie odpowiedzialności za swój dobrostan za pomocą dochodów osiąganych w drodze uczestnictwa w rynku pracy, aniżeli na świadczenia o charakterze pasywnym. Jednak mimo że perspektywa inwestycji społecznych koncentruje się na aktywizacji, którą wprowadził neoliberalizm, zachodzi tu zmiana podejścia dotycząca tego że „każde miejsca pracy są dobre” i że świadczenia socjalne powinny być obniżane tak, aby „praca się opłacała”. Zamiast tego pojawia się idea związana z tym, że polityka społeczna powinna pomagać w tym, aby „praca się opłacała” poprzez pozytywne ekonomiczne czynniki motywujące (zwiększając dochód netto w przypadku osób pracujących, przede wszystkim tych znajdujących się na samym dole struktury wynagrodzeń) oraz że powinna wspomagać promowanie tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości<sup>14</sup>.

Szczególnie wart podkreślenia jest fakt, że model inwestycyjnej polityki społecznej bazuje w mocny sposób na aktywizacji i rozwiniętych usługach integracji i reintegracji społeczno-zawodowej oraz różnorodnych usługach wspierających (edukacyjnych, doradczych, terapeutycznych, opiekuńczych itd.), wysokich jakościowo miejscach pracy, pozytywnej roli państwa, które jest aktywne i odgrywa znaczącą rolę regulatora i finansującego wiele zadań społecznych oraz gwaranta godzenia wydajności ze sprawiedliwością społeczną oraz większą inkluzją i spójnością społeczną. Niezwykle istotne znaczenie mają inwestycje we wczesną edukację dzieci i długoterminowe efekty działań, także w kontekście transferów międzypokoleniowych. Ten ostatni priorytet wskazuje się jako jeden z głównych celów podejścia inwestycyjnego w polityce społecznej, którego celem jest zminimalizowanie międzypokoleniowego transferu ubóstwa oraz promowanie międzypokoleniowego przekazu wiedzy. Organizacja polityki społecznej w nowym paradygmacie bazuje na modelu dwojga żywicieli rodziny, stąd też konieczny jest rozwój instytucjonalnych form usług społecznych i wspierania rodzin w wychowaniu dzieci i opiece nad osobami zależnymi.

Należy podkreślić, że perspektywa inwestycji społecznych zachowując przekonanie o skuteczności systemu rynkowego, jednak modyfikuje w ważnych aspektach neoliberalne przekonanie o tym, że nieskrępowane rynki są nieodzownie najwłaściwszą i najbardziej efektywną zasadą organizacji we wszystkich okolicznościach. Perspektywa inwestycji społecznych docenia wagę nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku oraz potrzeby interwencji państwa i kierowania siłami rynku w celu polepszenia wyników zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. W przeciwieństwie do neoliberalizmu, perspektywa inwestycji społecznych opiera się na bardziej pozytywnej teorii państwa. Choć państwo w dalszym ciągu jest przedstawiane jako dynamiczny przedsiębiorca, oczekuje się, że będzie mieć na uwadze interes publiczny. Ponadto państwu

---

<sup>14</sup> *Polityka społeczna jako inwestycja*, pod red. N. Morel, B. Paliera, J. Palmego, Warszawa 2015.

przypisuje się kluczową rolę w kwestii wspierania rozwoju kapitału ludzkiego (poprzez inwestycje w edukację i szkolenia) oraz w zapewnianiu niezbędnych usług społecznych w celu zwiększania efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego i społecznego<sup>15</sup>.

### Paradygmat ekonomizacji i menedżeryzacji usług społecznych

Kolejnym ważnym, istniejącym w dyskursie naukowym już od blisko trzech dekad, paradygmatem wskazującym na konieczność skoncentrowania się na usługach społecznych jest postępujący proces ekonomizacji polityki społecznej. Polega on z jednej strony na powiązaniu różnych aktywizujących działań polityki społecznej z rynkiem pracy w kontekście zwiększania konkurencyjności regionalnej w globalizującym się świecie. Coraz więcej różnorodnych instrumentów w polityce edukacyjnej, pomocy społecznej, integracji społecznej ma wyraźne powiązania z polityką zatrudnienia i rynku pracy. Praca staje się kluczem do rozwiązywania różnorodnych problemów ekskluzywności społecznej i ubóstwa, gdyż poprzez działania aktywizujące próbuje się rozwiązywać różnorodne kwestie socjalne dzięki integracji ludzi z rynkiem pracy. Służą temu również rozwiązania realizowane w duchu ekonomii społecznej (*social economy*).

Z drugiej strony ekonomizacja polityki społecznej to wprowadzanie do niej różnorodnych procesów i mechanizmów, które są związane z rozwiązaniami rynkowymi, które mają mieć bardziej efektywny i skuteczny charakter. Ma to duży wpływ na racjonalizację polityki społecznej jako działalności redystrybucyjnej. Chodzi tu przede wszystkim o takie procesy i mechanizmy, jak prywatyzacja i urynkowanie zadań społecznych, wprowadzanie konkurencyjności wśród producentów i dostawców świadczeń społecznych, nastawienie się na rozwój usług społecznych, które mają swój wymiar ekonomiczny – mają się bowiem przyczynić do budowy potencjału kapitału ludzkiego i społecznego. Prywatyzacja i urynkowanie polityki społecznej dokonały się w wielu państwach europejskich. Cechą charakterystyczną było to, że organizacja usług coraz bardziej musiała odpowiadać szybkim i elastycznym zmianom potrzeb różnorodnych grup beneficjentów. Prywatyzacja i urynkowanie były też sposobem osiągnięcia lepszych efektów w tym obszarze. Należy podkreślić, że w większości państw modernizujących swój system polityki społecznej częściej wprowadzano mechanizmy rynkowe do usług społecznych, aniżeli je *stricte* prywatyzowano. Tam, gdzie współzawodnictwo i konkurencja była niemożliwa, najczęściej wprowadzano *outsourcing* lub udzielanie licencji. Szczególne znaczenie np. w Wielkiej Brytanii miało pojęcie *quasi-rynków*, które rozwinął J. Le Grand. Odróżniał on rynki w sferze społecznej od warunków panujących na rynkach „gospodarczych”. To, co różniło *quasi-rynki* społeczne od tych „prawdziwych” gospodarczych, to m.in.: motywem działania rynków świadczeń społecznych nie musi być chęć zysku; nabywcy, klienci nie zużywają własnych zasobów; źródłem finansowania pozostają bardzo często środki pu-

---

<sup>15</sup> Ibidem.

bliczne; klientami na *quasi-ryнку* rzadko są jednostki, a częściej ich przedstawiciele, np. lokalnych funduszy lub podmiotów dostarczających usługi<sup>16</sup>.

Ekonomizacja polityki społecznej to także jej menedżeryzacja, czyli wprowadzenie do działań organizacji i publicznych instytucji społecznych mechanizmów sprawdzonych w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Zauważono bowiem, że zwiększające się środki na programy publiczne nie spełniały wymogów skuteczności (osiągania zakładanych rezultatów) i efektywności (poniesionych nakładów). Coraz częściej kwestionowano jakość działań aparatu „rozdętej” administracji publicznej, a instytucje publiczne traktowano w dużym stopniu jako zbiurokratyzowane i zetatyzowane podmioty, w dużym stopniu hamujące rozwój i konserwujące tradycyjne rozwiązania. Menedżeryzacja w kontekście usług społecznych polegała m.in. na efektywnym zarządzaniu procesami udostępniania i produkcji usług. Chodzi tu o całościową koordynację systemu usług społecznych, która powinna być profesjonalnie zorganizowana na poziomie regionalnym lub subregionalnym. Różnorodni dostawcy usług powinni być odpowiednio kierowani i kontrolowani przez władze regionalne lub subregionalne i w razie potrzeby usługi powinny być integrowane w celu zapewnienia kompleksowej usługi dla odbiorcy.

Wielu badaczy w realizacji usług publicznych koncentruje się współcześnie na szczególnej metodzie zarządzania opartej na „menedżeryzmie i koordynacji niehierarchicznej” oraz udziale podmiotów pozapaństwowych w formułowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w poszczególnych dziedzinach. Już w latach 70. XX wieku dokonane analizy strategii politycznych i samej polityki wykazywały, że implementacja nowoczesnych metod zarządzania może przyczynić się do rozwiązania problemu braku sprawności państwa<sup>17</sup>. Zjawisko to rozumiane jest jako nieefektywne wywiązywanie się grupy sprawującej władzę z podjętych w trakcie procesu wyborczego obietnic dotyczących realizowania potrzeb społecznych na określonym poziomie jakościowym. Stąd poszukiwanie rozwiązań, które dają szansę na działania efektywne ekonomicznie przy utrzymaniu zasad sprawiedliwości społecznej. Główne działania sprowadzają się tu do zapożyczania przez sektor publiczny rozwiązań „zarządczych” sprawdzonych w sektorze rynkowym oraz rozszerzeniem podmiotów realizujących zadania w obszarze publicznym o podmioty niepaństwowe (zarówno biznesowe, jak i społeczne)<sup>18</sup>. Odnosząc powyższe argumenty do usług społecznych, można stwierdzić, że ekonomizacja usług może być traktowana z jednej strony jako dbanie o ich racjonalność i efek-

<sup>16</sup> J. Le Grand, *Ownership and Social Policy*, Blackwell Publishers, 1998.

<sup>17</sup> *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, red. R. Mayntz, F.W. Scharpf, Campus Frankfurt/Men 1995; F.W. Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Co 1997.

<sup>18</sup> J.N. Rosenau, E.O. Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992; M. Jachtenfuchs, *Theoretical Perspectives on European Governance*, „European Law Journal” nr 1/2, 1995, s. 115-133; A. Heritier, *New Modes of Governance in Europe; Policy-Making without Legislating?*, [w:] *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, red. A. Heritier, Lanham MD 2002, s. 185-206.



tywność, z drugiej – jako działanie, które ma na celu polepszenie sytuacji na lokalnym rynku pracy poprzez inwestycje w kapitał społeczny i ludzki przez działania zorientowane na aktywizowanie, pobudzanie i mobilizowanie społeczności do rozwoju zatrudnienia na lokalnych rynkach pracy, w tym zatrudnienia w podmiotach ekonomii społecznej. Po trzecie wreszcie, ekonomizację usług można traktować jako zwiększenie racjonalności poprzez wielopoziomowe i horyzontalne (niehierarchiczne) zarządzanie i lepszą koordynację regionalnej i lokalnej polityki społecznej.

### Paradygmat uspołecznienia usług społecznych

Kolejnym paradygmatem, przyczyniającym się do pozytywnej zmiany roli i znaczenia usług społecznych jest uspołecznienie polityki społecznej, czyli wykorzystanie potencjału podmiotów trzeciego sektora (organizacji pozarządowych) w produkcji i dostarczaniu usług społecznych i socjalnych<sup>19</sup>. Uspołecznienie we współczesnej polityce społecznej można rozumieć jako „uwrażliwienie” społeczeństwa obywatelskiego i sektora pozarządowego na problemy socjalne obywateli i przekazanie trzeciemu sektorowi kompetencji socjalnych w tym zakresie przez państwo i samorząd. Jak twierdzili m.in. L. Salamon i H. Anheier<sup>20</sup>, w piśmiennictwie na temat państwa opiekuńczego dominował przez lata model postrzegania organizacji pozarządowych jako instytucji nieodgrywających większego znaczenia w systemie świadczenia dóbr i usług. W ich opinii dotychczasowy dyskurs naukowy całkowicie ignorował znaczenie organizacji pozarządowych zarówno w wymiarze historycznym, jak i w debatach poświęconych rozwojowi społecznemu. Dopiero wyraźny kryzys państwa opiekuńczego spowodował, że organizacje pozarządowe znalazły się ponownie w centrum uwagi środowiska eksperckiego i decydentów. Jak wynika z wielu analiz<sup>21</sup>, rola trzeciego sektora w ostatnich dwudziestu latach znacznie wzrasta w większości państw europejskich w systemach polityki społecznej<sup>22</sup>. Wielu ekspertów i badaczy związanych z sektorem pozarządowym twierdzi, że w realizacji wielu zadań społecznych, w tym usług społecznych, sektor pozarządowy jest właściwie niezastąpiony ze względu na fakt, że szybciej i skuteczniej dociera do odbiorców pomocy, jest bardziej elastyczny, innowacyjny, efektywniejszy finansowo<sup>23</sup>. Ponadto sektorowi pozarządowemu przypisuje się rolę trampoliny do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zacieśniania więzi społecznych i pogłębiania integracji społecznej. Jest on też ważnym pracodawcą. W niektórych państwach europejskich (np. w Belgii czy Holandii) w sektorze tym

---

<sup>19</sup> M. Grewiński, *Podmioty „trzeciego systemu” – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.

<sup>20</sup> L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.

<sup>21</sup> M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005, s. 15-21.

znajduje zatrudnienie od 10 do 14% wszystkich zatrudnionych<sup>24</sup>. W wielu państwach, jak chociażby w Niemczech, we Francji, Wielkiej Brytanii, w Hiszpanii, we Włoszech, podmioty trzeciego sektora w wielu szczegółowych usługach społecznych dysponują ponad połową całego rynku. Zrezygnowanie z ich usług mogłoby w sposób bardzo znaczący zachwiać całym systemem *welfare*<sup>25</sup>. Afirmacja sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych spotyka się także z krytyką, która odnosi się głównie do jego przeidealizowania, partykularyzmu interesów wielu NGOs czy też luki odpowiedzialności<sup>26</sup>.

Wydaje się, że w kontekście poszukiwania modelu/standardu dla polskiej, lokalnej polityki społecznej istnieje poważna potrzeba refleksji dotycząca tego, czy usług na rzecz rodzin i społeczności lokalnych nie powierzyć na preferencyjnych zasadach właśnie organizacjom pozarządowym (ewentualnie także podmiotom ekonomii społecznej). Przemawiają za tym co najmniej 3 argumenty: po pierwsze, w wielu państwach europejskich lokalne usługi społeczne i środowiskowe są realizowane przez NGO's; po drugie, posiadamy w Polsce spore doświadczenia w organizowaniu niektórych usług (na rzecz bezdomnych, narkomanów, alkoholików, byłych więźniów) głównie przez sektor pozarządowy, po trzecie wreszcie, w ramach drugiej reformy administracyjnej w Polsce pod koniec lat 90 XX wieku, zdecentralizowano liczne zadania pomocy społecznej, wprowadzono mechanizmy rynkowe w wielu zadaniach polityki społecznej, ale nie zauważono sektora pozarządowego jako ważnego aktora dostarczania czy produkcji usług społecznych. Powierzenie niektórych usług społecznych i socjalnych mogłoby być zatem w tej chwili dla sektora pozarządowego w pewnym sensie „rekompensatą” za omińnięcie sektora non-profit przy poprzednich reformach. Mogłoby to mieć także pozytywny wymiar cementowania tkanki obywatelskiej i odbudowy kapitału społecznego i zwiększania partycypacji obywatelskiej. Praca ze środowiskiem lokalnym i w środowisku społecznym wydaje się zresztą bardzo naturalną przestrzenią działalności dla organizacji pozarządowych, a usługi mogłyby stać się instrumentarium nowej, lokalnej polityki społecznej.

### ***Teoria dóbr publicznych i wyboru publicznego a producenci usług***

Dowartościowanie sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych, a szerzej usług publicznych, nie wynika tylko z praktyki społecznej w poszczególnych krajach, ale podyktowane jest przede wszystkim dorobkiem teoretycznym z zakresu ekonomiki sfery publicznej. Jedną z przydatnych teorii jest znana już od dziesięcioleci teoria dóbr publicznych, którą rozwijali P.A. Samuelson, a następnie małżeństwo Musgrave. W koncepcji tej krytyce poddaje się proces urynkawiania usług społecz-

---

<sup>24</sup> Dane Klon-Jawor, [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) 2010.

<sup>25</sup> Więcej na ten temat w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

<sup>26</sup> Krytykę taką podejmuje m.in. R. Szarfenberg w: *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006.

nych w kierunku prywatnych firm, gdyż wychodzi się z założenia, że rynek bardzo często jest zawodny jeśli chodzi o dobra związane z sektorem publicznym. Rynek funkcjonuje dobrze, gdy przedmiotem wymiany są dobra prywatne, gdzie mamy potencjalnych konsumentów produktów i usług, którzy chcą nabyć odpowiednie dobra za określoną cenę. W przypadku dóbr prywatnych mamy do czynienia z zasadą wykluczenia – nabywca, który kupuje dany produkt lub usługę ma prawo do wyłącznej dyspozycji nabytego towaru, nie musi się nim z nikim dzielić. Popyt i potrzeby nabywania określonych dóbr wymusza podaż, gdzie pojawiają się prywatni producenci dóbr i usług. Rynek działa w naturalny sposób na zasadzie rynkowej wymiany. W przypadku dóbr i usług publicznych nie ma dóbr prywatnych i nie powinna mieć zastosowania zasada wykluczenia wynikająca z rywalizacji o konsumpcję dóbr publicznych. Dobra publiczne bywają bowiem niepodzielne oraz możliwa jest ich wspólna, zbiorowa konsumpcja. Zakłada się generalnie, że dobra publiczne produkowane są przez instytucje publiczne lub organizacje pozarządowe, działające w interesie ogólnym (publicznym). Dobra te są rozdzielne poza mechanizmem cenowym, a ich podażą zajmuje się najczęściej sektor publiczny<sup>27</sup>.

Generalnie w kontekście teorii dóbr publicznych, ale także kilku innych koncepcji, w literaturze przedmiotu krytycznie podchodzi się do faktu produkowania dóbr publicznych i ich dostarczania przez sektor prywatny. Krytyka sprowadza się do kilku kwestii. Po pierwsze, w myśl klasycznego podejścia teoretyków ekonomii, rynki są efektywne, o ile spełniony jest warunek doskonałej konkurencji. Istnieje ona w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wielością podmiotów po stronie popytu i podaży, brakiem barier wejścia i wyjścia z rynku i homogenicznym produktem. Tymczasem w polityce społecznej trudno sobie wyobrazić taki obszar polityki społecznej, który charakteryzowałby powyższe cechy. Szczególnie warunek homogeniczności wydaje się trudny do spełnienia; konieczność dostosowania usług opiekuńczych, socjalnych do potrzeb beneficjenta może tu służyć za przykład<sup>28</sup>. Po drugie, rynek nie jest efektywnym mechanizmem dostarczania dóbr publicznych<sup>29</sup>. Dobro publiczne charakteryzuje się dwoma podstawowymi cechami – brakiem rywalizacji o jego konsumpcję oraz brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z jego konsumpcji. Drugi z warunków w praktyce musi oznaczać brak odpłatności za korzystanie z dobra publicznego, co jest nie do pogodzenia z istotą funkcjonowania podmiotów rynkowych. Przykłady tego rodzaju dóbr stanowią: obrona narodowa, park publiczny, ale także organizowanie społeczności lokalnej. Ponadto rynek jest efektywny, jeśli nie istnieją efekty zewnętrzne. Tego rodzaju efekt występuje w sytuacji, gdy korzyści, jakie odnosi jednostka z konsumpcji dobra, mogą się łączyć z dodatkową korzyścią lub niekorzyścią

---

<sup>27</sup> Więcej o tym: S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994, s. 38 i n.

<sup>28</sup> N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, New York 2001, s. 14.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 50.

dla innych jednostek, które nie uczestniczą bezpośrednio w konsumpcji<sup>30</sup>. Tymczasem w rzeczywistości często występują zarówno negatywne, jak i pozytywne efekty zewnętrzne. Z efektem negatywnym mamy do czynienia m.in. w sytuacji zanieczyszczenia środowiska. Typowym przykładem efektu pozytywnego są konsekwencje szczepień ochronnych. Po wtóre, rynek nie jest efektywnym mechanizmem w przypadku występowania asymetrii informacji pomiędzy producentem/świadczeniodawcą a nabywcą /świadczeniobiorcą. Taka sytuacja ma miejsce np. w ochronie zdrowia<sup>31</sup>. W tym przypadku pacjent ze względu na brak możliwości samodzielnej oceny stanu swojego zdrowia jest zdany na lekarza, co w warunkach rynkowych może prowadzić do nieuzasadnionego z medycznego punktu widzenia wywoływania popytu ze strony tego drugiego. Ostatnim argumentem jest to, jak na to wskazuje teoria zawodności kontraktu (*contract failure theory*), że rynek nie jest efektywnym mechanizmem w sytuacji, gdy nabywca (płatnik) i konsument nie są tą samą osobą<sup>32</sup>. Za przykład mogą tu posłużyć usługi opiekuńcze dla osób starszych. Jeżeli nabywca nie ma pełnej informacji dotyczącej jakości wykonywanej usługi, podmiot działający w celu osiągnięcia zysku może wykonywać ją w sposób nieprawidłowy<sup>33</sup>.

Inną podobną i przydatną tu koncepcją na rzecz dowartościowania sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych może być teoria wyboru publicznego (*public choice*). Teoria ta, rozwijająca się od lat 50. XX wieku, a dotycząca procesów podejmowania decyzji i wyborów politycznych, próbuje odpowiedzieć na pytanie, jak i przez kogo w gospodarce rynkowej powinny być wytwarzane i dostarczane dobra publiczne, jak efektywnie można je rozdzielać oraz w jaki sposób jednostki i większe grupy społeczne mogą z nich korzystać. W teorii tej podkreśla się z kolei zawodność sektora publicznego ze względu na fakt, że w warunkach demokracji sektor ten wytwarza przede wszystkim te dobra publiczne, które cieszą się poparciem większości społeczeństwa. Prowadzi to do powstania niezaspokojonego popytu na dobra pożądane przez mniejszości, które nie mają szans na ich uzyskanie od instytucji państwowych lub samorządowych. Kolejnym argumentem krytycznym jest ten, że w sektorze publicznym nieproporcjonalnie wiele dóbr i transferów jest przejmowanych przez klasę średnią, która dysponuje największym potencjałem wyborczym. Ponadto siła oddziaływania różnego rodzaju grup interesu powoduje osiąganie niewspółmiernych korzyści do tych, jakie mogłyby wynikać z zastosowania kryterium sprawiedliwości społecznej. Krytyka sektora publicznego odnosi się także do tego, że jego działalność może być

<sup>30</sup> T. Michalak, J. Wilkin, *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup marginalizowanych – ujęcie ekonomiczne*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, pod red. T. Kaźmierczaka, M. Rymczy, Warszawa 2003, s. 49.

<sup>31</sup> S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 94-96.

<sup>32</sup> L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995, s. 40.

<sup>33</sup> W całości za: S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej w Polsce po 1989 r.*, niepublikowana praca doktorska, Wrocław 2005; M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, s. 75-78.

w części ukierunkowana na potrzeby aparatu biurokracji, a nie potrzeb społeczeństwa. Bardzo często w systemach państwowych brakuje mechanizmów pełnej kontroli politycznej nad urzędnikami. Podkreśla się także, że w sektorze publicznym wiele działań jest przypadkowych, nieprzemyślanych, nieefektywnych i pozorowanych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogą być takie zjawiska, jak przerosty zatrudnienia, korpucja czy dyletanctwo urzędników<sup>34</sup>.

Powyżej przypomniane teorie wskazują, że w przypadku dóbr i usług publicznych zawodnym może być zarówno rynek i jego prywatne przedsiębiorstwa, ale również sektor publiczny wraz z aparatem instytucji i służb. Dlatego też w kontekście wielu usług społecznych należałoby się poważnie zastanowić nad powierzeniem ich produkcji sektorowi pozarządowemu.

### *Paradygmat decentralizacji i deinstytucjonalizacji usług społecznych*

Kolejnym paradygmatem mającym ważne konsekwencje dla rozwoju i zmiany postrzegania usług społecznych jest proces decentralizacji i deinstytucjonalizacji polityki społecznej. Decentralizacja funkcji socjalnych państwa jest jedną z najważniejszych zmian jaką wprowadzono do systemów polityki społecznej w ostatnich 30 latach w większości państw europejskich. Decentralizacja oznaczała przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki społecznej, w tym usług społecznych, na szczebel terytorialny, bliższy obywatelowi. Proces decentralizacji zdobył przychylną zarówno polityczną, jak i społeczną m.in. ze względu na fakt, że związany był z zasadą subsydiarności, polegającą na oddaniu kompetencji społecznych podmiotom znajdującym się najbliżej obywateli i samych problemów. „Centralne podejmowanie decyzji przynosić może bowiem negatywne skutki, szczególnie w sferze społecznej, gdyż ogranicza wpływ obywateli i ich wspólnot na kształtowanie procesu decentralizacji władzy publicznej i wynika z zasady pomocniczości oraz zasad ładu społecznego i warunków życia. Nadrzędnym celem powołania samorządu jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienie społeczeństwa, zapewnienie jednostkom oraz społecznościom lokalnym wpływu na bieg spraw publicznych”<sup>35</sup>.

Ponadto decentralizacja była sposobem na zmniejszenie niewydolności centralnych, publicznych instytucji, które w sposób zbiurokratyzowany, formalny i często bardzo techniczny, realizowały zadania społeczne. Decentralizacja była i często jest dla samego państwa wygodniejsza, gdyż odpowiedzialność za realizację polityki społecznej i usług społecznych spada na niższe poziomy, a państwo dzięki różnym zabiegom koordynacyjnym (fiskalnym, finansowym i prawnym) może utrzymać kontrolę prowadzonej polityki. Decentralizację wielu funkcji socjalnych przeprowadzono m.in. w Niemczech, Włoszech, Holandii, Norwegii, Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii, Francji i Stanach Zjednoczonych. W Niemczech i Holandii proces decentraliza-

---

<sup>34</sup> S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej*.

<sup>35</sup> J. Hryniewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, pod red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworskiej, Warszawa 2003, s. 254.

cji usług społecznych wzmacniała zasada subsydiarności. Proces decentralizacji we Włoszech zaczął się na dobre wraz z ustawą 833, przyjętą w roku 1978, kiedy odpowiedzialność za opiekę społeczną i zdrowotną spadła na 8000 jednostek administracyjnych, które ustanowiły odpowiedzialne za nie lokalne oddziały opieki zdrowotnej. Francja, historycznie jeden z najbardziej scentralizowanych krajów, w latach 1981–82 również wprowadziła zmiany strukturalne, polegające na zwiększeniu niezależności departamentów i rad gminnych. Zmiany w Wielkiej Brytanii były bardziej zróżnicowane – decentralizacja obejmowała sferę polityczną, jednocześnie centralizując inne<sup>36</sup>. W Hiszpanii od roku 1978 do 1995 przeprowadzono skuteczne reformy decentralizacyjne, polegające na przekazaniu uprawnień socjalnych z państwa na wspólnoty autonomiczne i gminy. Polityka społeczna w Hiszpanii ma od tego czasu przede wszystkim charakter regionalny. To regiony decydują o kształcie prawnym i instytucjonalnym systemu pomocy społecznej, o zarządzaniu i koordynacji usługami społecznymi. Mają one znacznie większe uprawnienia aniżeli rząd centralny. Wprawdzie podnosi się, że decentralizacja zatrzymała się w Hiszpanii na poziomie regionów, gdyż gminy w dalszym ciągu nie mają w pełni uprawnień socjalnych, jednak z punktu widzenia zarządzania i koordynacji usług społecznych system regionalny realizacji polityki społecznej jest w tym kraju odbierany pozytywnie<sup>37</sup>. W Grecji i Portugalii decentralizacja polityki społecznej i służb społecznych była natomiast znacznie słabsza aniżeli w innych państwach śródziemnomorskich. Pojawiały się także działania zmierzające w przeciwnym kierunku, np. w Danii i Holandii, dwóch wysoce zdecentralizowanych państwach, podjęto kilka prób w kierunku recentralizacji. Natomiast ogólny trend w Europie Zachodniej, Centralnej i Wschodniej polegał na szeroko zakrojonej decentralizacji polityki społecznej, w tym usług społecznych. W Polsce proces decentralizacji funkcji społecznych, trwający od początku lat 90. XX wieku, dotyczył przekazywania zadań w kierunku samorządowych jednostek terytorialnych<sup>38</sup>. Problemem, który ujawnił się w procesie decentralizacji w Polsce było to, że zarówno w ramach pierwszej, jak i drugiej reformy samorządowej nie wprowadzono demonopolizacji i dekoncentracji zadań publicznych. Tym samym przekazano zadania w dół do samorządu lokalnego, ale władze samorządowe nie podzieliły się odpowiedzialnością i zadaniami z organizacjami trzeciego sektora. Pominięcie podmiotów trzeciego sektora było, patrząc na to z dzisiejszej perspektywy, błędem reformy samorządowej w 1999 r., gdyż nie zagospodarowano wówczas sporego kapitału społecznej aktywności i zaangażowania, które mogło skutkować rozwinięciem usług socjalnych, pracy socjalnej czy także środowiskowej. Stąd też planując współcześnie reformy pomocy społecznej przy kreowaniu standardów usług, warto pamiętać o konieczności włączania sektora pozarządowego jako potencjalnego „nośnika” usług publicznych, w tym społecznych.

---

<sup>36</sup> N. Johnson, *The Mixed Economy of Welfare*, Hertfordshire 1999, s. 92-134.

<sup>37</sup> L. Moreno, A. Arriba, *Welfare and Decentralization in Spain*. Florencja (European Forum, WP 1999/8).

<sup>38</sup> Porównaj z: J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, s. 256.

Obok tendencji decentralistycznych obserwowaną i dyskutowaną ostatnio koncepcją w UE jest deinstytucjonalizacja polityki społecznej. Istnieje wiele jej definicji, np. UNICEF definiuje deinstytucjonalizację jako „całość planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki, bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty”. Generalnie jest to proces obejmujący:

1. Rozwój w obrębie społeczności zindywidualizowanych usług o wysokiej jakości, w tym zapobiegających umieszczaniu dzieci i osób dorosłych w zakładach, oraz przeniesienie zasobów ze stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej w celu świadczenia nowych usług, aby zapewnić długoterminową trwałość wdrożonych rozwiązań;
2. Systematyczne wprowadzanie planów zamykania dużych, stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej, w których dzieci, osoby niepełnosprawne (w tym mające problemy ze zdrowiem psychicznym) i starsze są odizolowane od społeczeństwa i gdzie nie zapewnia się im odpowiedniej opieki i wsparcia oraz często nie szanuje się ich praw socjalnych czy obywatelskich.
3. Zapewnienie powszechnej dostępności podstawowych usług w dziedzinach takich, jak: edukacja i szkolenia, zatrudnienie, mieszkalnictwo, opieka zdrowotna oraz transport dla wszystkich dzieci i osób dorosłych potrzebujących wsparcia.

W Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie długoterminowej opieki społecznej oraz deinstytucjonalizacji z 27 maja 2015 roku wymienia się argumenty, dla których warto prowadzić reorganizację usług społecznych od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Są to m.in. takie argumenty, jak<sup>39</sup>:

1. Doświadczenia wielu krajów wskazują na to, że sposób zapewniania opieki i wsparcia dla dzieci i dorosłych poprzez zastąpienie niektórych lub wszystkich zakładów opieki długoterminowej usługami świadczonymi na poziomie rodziny i społeczności lokalnych przynosi dobre rezultaty<sup>40</sup>.
2. Nowe systemy opieki środowiskowej i wsparcia w społecznościach lokalnych zapewniają poszanowanie praw, godności, potrzeb oraz woli każdej osoby oraz jej rodziny.
3. Uznaje się, że dzieci, osoby niepełnosprawne – w tym pod względem psycho-społecznym – oraz osoby starsze mają bardzo różne potrzeby w zakresie opieki. W związku z tym proces deinstytucjonalizacji opieki długoterminowej lepiej

---

<sup>39</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie długoterminowej opieki społecznej oraz deinstytucjonalizacji z 27 maja 2015 r., Bruksela maj 2015.

<sup>40</sup> Przykłady opieki długoterminowej można znaleźć w sondażu Eurobarometru na temat zdrowia i opieki długoterminowej ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_283\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_283_en.pdf)). Ponadto inne dobre praktyki w zakresie deinstytucjonalizacji podane są w „Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności” ([www.deinstitutionalisationguide.eu](http://www.deinstitutionalisationguide.eu)).

uwzględnia specyficzne potrzeby każdej grupy użytkowników.

4. Opieka na poziomie społeczności lokalnych, w tym opieka profesjonalna i ta świadczona w środowisku rodzinnym i społecznym, oferuje wartość dodaną, której brakuje w zakładach stacjonarnych.

Deinstytucjonalizacja polega na zapewnianiu odpowiednich usług, ale także na tworzeniu odpowiednich warunków w danej społeczności. Aby ten proces udał się, konieczne jest przygotowanie ogółu społeczeństwa do dokonania tego przejścia, jak również podnoszenie świadomości i zwalczanie stygmatyzacji w tym zakresie. W przeciwnym razie zamiast deinstytucjonalizacji uzyskamy w efekcie ponowną instytucjonalizację poprzez tworzenie „gett”, np. dla osób niepełnosprawnych czy starszych pod względem psychospołecznym, które co prawda żyją w społeczeństwie, ale pozostają w izolacji ze względu na negatywne postawy wobec nich. Kluczową rolę odgrywają tu media, jak również politycy, kreujący nowe rozwiązania. Ponieważ alternatywą dla instytucjonalizacji nie są usługi świadczone w domu, lecz usługi oferowane w danej społeczności, w związku z tym należy zadbać o inwestycje w infrastrukturę usług<sup>41</sup>. Przyszłość pokaże, czy ta aktualna debata na temat deinstytucjonalizacji wpłynie na zmniejszenie się liczby dużych zakładów opiekuńczych w kierunku rozwiniętych usług środowiskowych i sąsiedzkich z wykorzystaniem rodzin i krewnych jako współproducentów usług.

### **Zintegrowane usługi społeczne jako nowy cel lokalnej polityki społecznej**

Kolejną, niezwykle ważną tendencją, dyskutowaną w 2015 roku szeroko na spotkaniach m.in. European Social Network w Manchesterze<sup>42</sup>, zauważaną w całej Europie, jest integracja usług społecznych, a co za tym idzie także służb, instytucji i podsystemów czy systemów polityki społecznej. Integracja usług polega na osiągnięciu większej koordynacji różnorodnych służb społecznych w celu poprawy skuteczności i dostępności świadczeń, na koordynacji służb i świadczeń, ale także na współpracy, partnerstwie i współdziałaniu różnorodnych podmiotów polityki społecznej. Dzięki integracji usług uzyskuje się z jednej strony oszczędności w wydatkach, z drugiej – różnorodne grupy beneficjentów mają ułatwiony dostęp do pełnej, kompleksowej oferty z systemów polityki społecznej. Celem integracji usług społecznych jest to, aby klient w jednym miejscu (na wzór „jednego okienka” przy zakładaniu nowej firmy) otrzymywał kompleksowe wsparcie, odpowiadające jego różnorodnym potrzebom. Integracja usług dotyczyć może różnorodnych polityk – rynku pracy, edukacji, pomocy społecznej, zdrowia, reintegracji społecznej. Może dotyczyć tylko sektora publicznego, ale coraz częściej dotyczy podmiotów działających w różnorodnych sektorach i podsektorach. W integracji nie chodzi bowiem o to kto dostarcza usługi, tylko jakiej jakości jest i ile kosztuje dana usługa.

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> [www.esn.eu](http://www.esn.eu).



Integracja może mieć charakter pionowy i poziomy. W wertykalnej integracji usług chodzi głównie o poprawę koordynacji na szczeblu centralnym i poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Integracja taka dotyczy wprowadzenia systemowych, kompleksowych rozwiązań usprawniających systemy programowania, koordynacji, organizacji i produkcji zadań oraz usług społecznych. Najczęściej dotyczy ona sektora publicznego. W horyzontalnej integracji chodzi natomiast o to, aby w interesie grup docelowych połączyć udzielanie, różnych, odrębnych dotąd świadczeń i usług socjalnych (np. usług zdrowotnych i opieki społecznej; usług edukacyjnych i rynku pracy). Częściej możemy spotkać się tu z integracją wielosektorową usług. Dostawcami usług są tutaj oprócz instytucji sektora publicznego także organizacje pozarządowe, pomioty gospodarki społecznej, podmioty prywatne (*welfare pluralism*).

Wyraźna tendencja do pluralizacji polityki społecznej, obserwowana w państwach europejskich, w tym także w Polsce, prowadzi do konieczności odpowiedzenia na pytanie dotyczące tego, czy integracja usług społecznych w systemach mieszanych (*welfare mix*) jest możliwa czy nie? Wydaje się bowiem, że integracja usług społecznych jest trudna do przeprowadzenia nawet wówczas, gdy usługi różnego rodzaju są dostarczane tylko i wyłącznie przez sektor publiczny. Jak wynika z Raportu Briana Mundaya<sup>43</sup> z Uniwersytetu Kent w Wielkiej Brytanii – „O wiele trudniej jest doprowadzić do integracji usług, kiedy usługi dla określonej grupy beneficjentów świadczone są przez jednostki sektora publicznego, prywatnego i uspołecznionego. Dodatkową komplikację stanowi pojawienie się quasi-rynków usług socjalnych, gdzie usługodawcy ze sobą konkurują. Pojawia się bowiem pytanie, czy konkurencja ta nie przeciwdziała przypadkiem integracji?”.

Integracja usług odnosi sukcesy w niektórych politykach społecznych, ale tylko wtedy, jeśli przełamane zostają następujące bariery i stereotypy między poszczególnymi sektorami:

1. Postrzeganie sektora publicznego (przez samych pracowników tego sektora) jako jedynego uprawnionego do dostarczania usług społecznych;
2. Postrzeganie organizacji pozarządowych (przez sektor publiczny i prywatny) jako słabo zorganizowanych struktur, dysponujących niską jakością usług i słabymi kadrami działającymi na zasadzie wolontariatu;
3. Postrzeganie sektora prywatnego (przez sektor publiczny i pozarządowy) jako sektora działającego tylko i wyłącznie dla zysku, a nie dla niesienia pomocy innym;
4. Istnienie poglądu, że środki publiczne powinny przechodzić tylko i wyłącznie przez instytucje państwowe lub samorządowe;
5. Brak wiedzy i wiary w to, że partnerstwo lokalne i outsourcing usług jest możliwy przy odrobinie dobrych chęci do współpracy i wzajemnych kontaktów.

Należy podkreślić, że w wielu państwach UE istnieją w dalszym ciągu poważne bariery, jeśli chodzi o możliwość integracji usług społecznych. Dla stworzenia skoor-

---

<sup>43</sup> B. Munda, *Integracja usług socjalnych w Europie*, materiał pokonferencyjny, Warszawa 2007.

dynowanych systemów produkcji i dostarczania usług należy przede wszystkim zmieniać świadomość zarówno decydentów, jak i realizatorów zadań socjalnych. Usługi społeczne można integrować, jeśli zapewnione zostaną następujące elementy:

1. Pieniądze publiczne (świadczenia) będą szły za beneficjentem, a nie za konkretną instytucją publiczną; dlatego też należy stworzyć podejście „osobistych usług społecznych”, które można otrzymywać niezależnie od tego, kto dostarcza usług;
2. Na szczeblu rządowym i regionalnym prowadzona będzie rzeczywista koordynacja działań, a nie pozorowanie takowych;
3. Rozwijane będą lokalne partnerstwa na rzecz integracji usług i koordynacji przepływów informacji i środków (np. wspólne działania w ramach partnerstwa publiczno-społecznego; partnerstwa relacji);
4. Postępować będzie delegowanie zadań w ramach partnerstw realizacji usług (zlecenie podmiotom na zewnątrz);
5. Projekty finansowane ze środków europejskich (EFS) i krajowych będą realizowane wspólnie przez różnorodne podmioty w celu kompleksowego podejścia do grupy docelowej.

W państwach, gdzie integracja usług stała się najwcześniej priorytetem polityki społecznej (ostatnie dwie dekady), nie ma jeszcze empirycznych dowodów na to, że usługi zintegrowane są lepsze aniżeli usługi niezintegrowane. Niemniej jednak zakłada się, że współpraca międzysektorowa w dostarczaniu kompleksowych usług beneficjentom, oparta na partnerstwie, wzajemnej współpracy międzyinstytucjonalnej i organizacyjnej, lepiej służy odbiorcom pomocy<sup>44</sup>. R. Hudson wyróżnił cztery fazy chronologicznego myślenia na temat relacji między 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-rynku do konkurowania 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 produkujących i dostarczających usługi.

Wiele państw europejskich przeszło już fazę drugą i trzecią i próbują małymi krokami tworzyć system kompleksowego działania systemu, ale nie jest to zadanie łatwe do przeprowadzenia, szczególnie w ramach wszystkich polityk społecznych. Dla przykładu Polska z aktualnymi rozwiązaniami systemowymi polityki społecznej jest w chwili obecnej gdzieś między fazą drugą a trzecią, ale raczej bliżej konkurencji aniżeli współpracy. Są także takie elementy polityki społecznej, które zaliczają się jeszcze

---

<sup>44</sup> R. Hudson, *Whole Systems Working: A Discussion Paper for the Integrated Care Network*, 2004.

do fazy 1. – separatystycznej. Stąd też należy podkreślić, że dyskusja na temat integracji usług jest dopiero przed nami.

W literaturze naukowej dotyczącej integracji usług często cytuje się W. Leutza, który badając integrację usług zdrowia i pomocy społecznej w USA i W. Brytanii, sformułował „pięć praw integracji usług”<sup>45</sup>:

1. Można zintegrować świadczenie niektórych usług przez cały czas lub wszystkich usług przez pewien czas, lecz nie można zintegrować świadczenia wszystkich usług przez cały czas (permanently).
2. Integracja usług najpierw kosztuje, korzyści przynosi później.
3. To, co dla niektórych jest integracją, dla innych będzie fragmentacją.
4. Nie da się zintegrować czworokątnego bolca z okrągłym otworem (nie wszystkie usługi da się ze sobą zintegrować)
5. Ten, kto integruje usługi, ten decyduje.

Warto wziąć pod uwagę wnioski Leutza zanim poważnie zajmiemy się tematem integracji usług społecznych w Polsce. Temat ten jest jednak jeszcze przed nami.

### **Innowacyjna polityka społeczna jako siła napędzająca rozwój nowych usług społecznych**

Nowym trendem w polityce społecznej jest poszukiwanie innowacji społecznych jako siły napędowej zmiany społecznej<sup>46</sup>. Wprawdzie poszukiwanie nowatorskich rozwiązań było zawsze celem działań społecznych, to jednak w ostatniej dekadzie nasiliły się tendencje do poszukiwania i wdrożeń innowacji. Na przestrzeni lat zmieniało się pojmowanie innowacji na gruncie akademickich debat. Już Edward Heimann w 1929 roku zauważył, że „polityka społeczna ma konserwatywno-rewolucyjną naturę. Z jednej strony konserwuje ona i utrwała istniejący kapitalizm i stosunki społeczne, z drugiej strony nieustannie poszukuje zmian i nowych idei aby przekształcać rzeczywistość”<sup>47</sup>.

Współcześnie wyraźnie odróżnia się „innowacyjność” jako postawę kreatywną, przekraczającą dotychczasowe schematy myślenia i działania od „innowacji”, traktowanych jako wytworzenie, akceptację i wdrożenie nowych idei, procesów, produktów i usług<sup>48</sup>. M. Grewiński i A. Karwacki zaproponowali definicję innowacyjnej polityki społecznej jako „wielopoziomowy proces, w ramach którego przekształca się twórcze idee w nowe lub ulepszone produkty, usługi lub procesy, aby osiągnąć większą skuteczność w zakresie realizacji stawianych dotychczas celów lub aby realizować nowe

<sup>45</sup> W. Leutz, *Five laws for integrating medical and social services: lessons from the US and UK*, *Milbank Quarterly* 77(1), 1999, s. 77-110.

<sup>46</sup> *Innowacyjna polityka społeczna*, pod red. M. Grewińskiego, A. Karwackiego, Warszawa 2015.

<sup>47</sup> E. Heimann, *Soziale Theorie des Kapitalismus*, Frankfurt 1929 i 1980. Więcej o tym w: J. Auleytner, *Polityka społeczna – teoria i praktyka*, Warszawa 1997.

<sup>48</sup> A. Baregheh, J. Rowley, S. Sambrook, *Towards a Multidisciplinary Definition of Innovation*, *Management Decision*, vol. 47, No. 8, s. 1334.

cele. Sama idea jest myślą o zmianie istniejącego stanu rzeczy na nowy, wynika z aspiracji indywidualnych i zbiorowych do poprawy rzeczywistości<sup>49</sup>.

Naturalnie większość innowacji będzie „produktem” lub „usługą”, lub będzie wyrażała się w działaniach/ofercie instytucji i organizacji, które realizują zadania w zakresie polityki społecznej. Przykładowo, jeśli chodzi o działania podmiotów publicznych, pozarządowych, a także biznesowych, podejmowane nowatorstwo może dotyczyć nowych usług społecznych, a także samych pracowników służb społecznych w kontekście profesjonalizacji działań i poprawy warunków pracy – tu otwiera się szeroka przestrzeń potencjalnych innowacji<sup>50</sup>.

Uważa się, że generowanie oraz implementacja szeroko rozumianych innowacji stanowi wyraz rozwoju jednostek gospodarczych i całych gospodarek, w tym sfery społecznej, a skupienie uwagi na permanentnym podnoszeniu zdolności organizacji do generowania innowacji wymienia się wśród reguł skutecznego zarządzania współczesną organizacją różnego typu<sup>51</sup>. Bycie lepszym i „innym” niż konkurenci lub stale „lepszym dla innych” oznacza, że innowacyjność wiąże się już nie tylko ze sferą wynalazków technicznych i technologicznych. Oznacza ona także przekraczanie dotychczasowych schematów myślenia i działania, wyobraźnię i dalekowzroczność proponowanych rozwiązań. Szczególną perspektywą, w której jawią się współcześnie innowacje, jest potrzeba podejmowania działań w sferze społecznej, służących poprawie jakości życia poszczególnych osób, grup społecznych czy środowisk, czyli tworzenia szczególnego typu innowacji – innowacji społecznych<sup>52</sup>.

W Polsce właśnie rozpoczyna się dyskurs na temat innowacji społecznych w polityce społecznej, zarówno naukowy, jak i w praktyce. Z pewnością trzeba stwierdzić, że ich zaistnienie to złożony proces, który wymaga niezbędnego podłoża. Można poszukiwać go na gruncie edukacji zorientowanej na kreowanie wśród uczniów poczucia sprawstwa, ale i orientacji na innych (postawa więziotwórcza), jak i działań praktycznych, które wdrażają innowacje w konkretnych środowiskach. W postrzeganiu polityki społecznej jako innowacji wpisują się również nauka i działalność rozwojowo-dydaktyczna oraz wydawnicza niektórych polskich uczelni, które posiadają wieloletnie tradycje związane z badaniami i dydaktyką z zakresu polityki społecznej i/lub realizują liczne projekty rozwojowe i wdrożeniowe z obszaru społecznego.

<sup>49</sup> M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjność jako próba dynamizacji myśli o polityce społecznej*, [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, Warszawa 2015.

<sup>50</sup> Zobacz np. książki nt. innowacyjnych metod wsparcia służb społecznych: *Zastosowanie coachingu w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, S. Majewska, Warszawa 2016 i *Supervizja pracy socjalnej*, pod red. M. Grewińskiego, B. Skrzypczaka, Warszawa 2014.

<sup>51</sup> Por. tamże; J. Tidd, J. Bessant, K. Pavitt, *Managing Innovation. Integrating Technological, Market and Organizational Change*, London 2005; G. Hamel, *Innovation: The New Route to New Wealth*, „Leader to Leader” 2007, nr 27; H. Chesbrough, *Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation*, [w:] *Open Innovation. Researching a New Paradigm*, ed. H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, Oxford 2008.

<sup>52</sup> Za: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjność jako próba dynamizacji myśli o polityce społecznej*, [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*.

Prawdopodobnie za wcześnie jest na to, aby stwierdzić, że innowacyjna polityka społeczna to nowy paradygmat, ale z pewnością jest to nowa koncepcja rozwojowa, która może w niedalekiej przyszłości zmienić oblicze tradycyjnej polityki społecznej. Koncepcja ta ma bardzo duży potencjał i co istotne w większym stopniu jest powiązana z gospodarką i rynkami pracy. Przyszłość pokaże, na ile innowacje będą powstawać na polskim gruncie, gdzie aktualnie można dostrzec raczej bariery niż żyzny grunt dla myślenia i działania innowacyjnego.

### Zakończenie

Powyżej opisane stare i nowe koncepcje polityki społecznej zajmują kluczowe miejsce przy reformowaniu systemów polityki społecznej w kontekście usług społecznych w państwach europejskich. Stąd też czasami nazywane są nowymi perspektywami, a nawet paradygmatami w realizacji polityki społecznej. Miały i mają one bardzo często nowatorski i innowacyjny charakter, ale też swoje ważne konsekwencje dla rozwoju systemów polityki społecznej i różnorodnych modeli *welfare state*<sup>53</sup>. W dużym stopniu dotyczą one przekształceń związanych z usługami społecznymi, stąd też w artykule skoncentrowano się na tej perspektywie. Wydaje się, że refleksja dotycząca tego dokąd zmierzamy z rozwojem usług społecznych w Polsce, w kontekście zaprezentowanych koncepcji, dotyczy następujących wyzwań.

Po pierwsze, ewidentnie usługi społeczne powinny stać się jedną z głównych osi myślenia rozwojowego o polityce społecznej. Oprócz zagadnień instytucjonalnych, transferów finansowych w ramach systemów zabezpieczenia społecznego czy kondycji służb społecznych, usługi wytyczają główną oś dyskursu na temat zaspokojenia potrzeb jednostki czy większej zbiorowości. Przez całe lata polityka społeczna, nie tylko w Polsce, ale w większości państwa Europy, zdominowana była przez analizę transferów finansowych w ramach polityki redystrybucji. Usługi były rzadko przedmiotem debaty i badań, pomimo że to one wpływają w dużej części na jakość życia jednostki lub większych społeczności. Z koncepcji pluralizmu i wielosektorowości oraz teorii dóbr publicznych i wyboru publicznego wynika, że istnieje szereg argumentów, dla których warto rozważyć rozkładanie produkcji usług społecznych na interesariuszy z różnych sektorów.

Po drugie, jak wynika z paradygmatu aktywizacji i inwestycyjnej polityki społecznej, rozwój usług społecznych powinien być ściśle skorelowany z aktywizmem, a nie pasytywizmem państwa i sektora publicznego. Inwestycje w rozwinięte i zindywidualizowane usługi integracji i reintegracji społecznej i zawodowej w powiązaniu z usługami edukacyjnymi dostępnymi dla wszystkich przez całe życie mogą przyczynić się do zwiększenia potencjału kapitałów: ludzkiego, społecznego i kreatywnego. Jest to niezwykle ważne z punktu widzenia rozwoju społecznego i gospodarczego naszego kraju.

---

<sup>53</sup> J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005, s. 36-37.

Z kolei z koncepcji ekonomizacji i menedżeryzacji polityki społecznej warto wziąć pod uwagę, że sprawna organizacja i zarządzanie usługami społecznymi wymaga odpowiedniej koordynacji działań i wysokiej skuteczności i efektywności. Potrzeba tu zatem odpowiednio przygotowanych menedżerów społecznych, którzy programowaliby i koordynowaliby dostępność i produkcję usług na odpowiednim poziomie jakościowym. Pomocną koncepcją jest tutaj także ta związana z integrowaniem usług społecznych oraz prowadzenie polityki w duchu *network governance*, czyli horyzontalnego zarządzania sieciami społecznymi. Tego niestety prawie nikt w Polsce nie potrafi robić, co stanowi istotną barierę w rozwoju usług społecznych.

Decentralizacja i deinstytucjonalizacja jako koncept teoretyczny, ale przede wszystkim jako praktyka organizacji polityki społecznej, implikuje w kontekście usług bardziej lokalny wymiar organizacji procesu udostępniania usług w duchu subsydiarności i usług realizowanych w społecznościach lokalnych, a nie w dużych, anonimowych instytucjach. Jest to tyle istotne, że w Polsce w dalszym ciągu wiele usług jest realizowanych w ramach dużych, zamkniętych zakładów opiekuńczych i leczniczych. Deinstytucjonalizacja nie oznacza naglego wycofania się z instytucjonalnego wymiaru wsparcia, ale zachęca do poszukiwania bardziej kameralnych form świadczonej pomocy.

Koncepcja innowacyjnej polityki społecznej to z kolei poszukiwanie w ramach usług społecznych nowatorskich rozwiązań i próba implementacji ich do praktyki społecznej danego kraju. Kreatywne podejście do polityki społecznej jest na razie bardzo ograniczone, ale należy przypuszczać, że połączenie usług z technologiami w przyszłości i nową infrastrukturą społeczną może przynieść wiele korzyści i wartości dodanej oraz efektów synergii. Tymczasem innowacyjna polityka społeczna jest mocno powiązana z jej uspołecznieniem i urynkowaniem, gdyż nowe rozwiązania są częściej stosowane przez sektor pozarządowy i rynkowy, a rzadziej sektor publiczny.

Przyszłość pokaże, jak będzie się kształtował w Polsce rozwój usług społecznych – czy będzie to wyraźny progres, czy regres? Wiele zależy od strategii rządzących, jaki model polityki społecznej wybierze rząd. W kontekście naukowym ważne jest stwierdzenie, że istnieje wiele koncepcji teoretycznych, które uzasadniają inwestowanie w rozwój usług społecznych.

### Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę usług społecznych w polityce społecznej przez pryzmat aktualnych paradygmatów i koncepcji. Główną tezą opracowania jest to, że usługi społeczne stają się coraz bardziej istotne w polityce publicznej. Wszystkie aktualne koncepcje podkreślają wzrastające znaczenie usług społecznych w systemach zabezpieczenia społecznego. Autor odwołuje się w artykule do takich koncepcji, jak: *welfare pluralism*, polityka aktywizacji, polityka inwestycji społecznych, menedżeryzacja usług, decentralizacja usług, deinstytucjonalizacja, innowacje społeczne.

### Summary

#### SERVICE APPROACH IN SOCIAL POLICY – CONTEXT OF PARADIGMS AND NEW CONCEPTS

The article addresses the issues of social services in social policy through the current paradigms and concepts. The main thesis of the study is that social services are becoming more and more important in public policy. All current concepts underline the growing importance of social services in social security systems. The author refers in the article to concepts such as welfare pluralism, activation policy, social investment policy, service management, decentralization of services, deinstitutionalisation, social innovation.

**Słowa kluczowe:** usługi społeczne, teoria polityki społecznej, nowe koncepcje i paradygmaty w polityce społecznej.

**Keywords:** social services, social policy theory, new concepts and paradigms in social policy.

### Bibliografia

- Abrahamson Peter, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, [w:] *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Warszawa: Instytut Socjologii UW, 1997.
- Active Social Policies in the EU*, ed. Van Berkel Rik, Hornemann Møller Iver, Bristol: Policy Press, 2002.
- Ascoli Ugo, Ranci Costanzo, *The Context of New Social Policies in Europe*, [w:] *Dilemmas of the Welfare Mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, ed. Ascoli Ugo, Ranci Costanzo, New York 2002.
- Auleytner Julian, *Polityka społeczna – teoria i praktyka*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, 1997.
- Baregheh Anahita, Rowley Jennifer, Sambrook Sally, *Towards a Multidisciplinary Definition of Innovation*, Management Decision, Emerald Group Publishing Limited 2009, vol. 47, No. 8.
- Barr Nicholas, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Chesbrough Henry, *Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation*, [w:] *Open Innovation. Researching a New Paradigm*, ed. Chesbrough Henry, Vanhaverbeke Wim, West Joel, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Czy podejście aktywizujące ma szansę?*, red. Marek Rymusza, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2011.
- Elementarz III sektora*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon-Jawor, 2005.

- Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, red. Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 1995.
- Giddens Anthony, *Europe in the Global Age*, Wiley, Cambridge 2007.
- Golinowska Stanisława, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa: PWN, 1994.
- Grewiński Mirosław, *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu welfare state?* [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, red. Mirosław Grewiński, Arkadiusz Karwacki, Warszawa: WSP im. J. Korczaka w Warszawie, 2015.
- Grewiński Mirosław, Kamiński Stanisław, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa: PTPS, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, 2007.
- Grewiński Mirosław, Karwacki Arkadiusz (red.), *Innowacyjność jako próba dynamizacji myśli o polityce społecznej*, [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, red. Mirosław Grewiński, Arkadiusz Karwacki, Warszawa: WSP im. J. Korczaka, 2015.
- Grewiński Mirosław, *Podmioty „trzeciego systemu” – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.
- Grewiński Mirosław, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, 2009.
- Hamel Gary, *Innovation: The New Route to New Wealth*, „Leader to Leader” 2007, nr 27.
- Heimann Eduard, *Soziale Theorie des Kapitalismus*, Frankfurt: Tuntenthausen-Eisenbartling, BY, Deutschland, 1929 I 1980.
- Heritier Adrienne, *New Modes of Governance in Europe; Policy-Making without Legislating?* [w:] *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, red. Adrienne Heritier, Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2002.
- Hryniewicz Józefina, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, red. Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska, Warszawa: IPS UW, 2003.
- Hudson Bob, *Whole Systems Working: A Guide and Discussion Paper for the Integrated Care Network*, www.icn.csip.org.uk, 2004.
- Innowacyjna polityka społeczna*, red. Mirosław Grewiński, Arkadiusz Karwacki, Warszawa: WSP im. J. Korczaka, 2015.
- Jachtenfuchs Marcus, *Theoretical Perspectives on European Governance*. “European Law Journal” nr 1/2, 1995.
- Johnson Norman, *The Mixed Economy of Welfare. A comparative perspective*, Hertfordshire: T.J. International Ltd., 1999.
- Kamiński Stanisław, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, (maszynopis pracy doktorskiej).
- Karwacki Arkadiusz, Kaźmierczak Tomasz, Rymsza Marek, *Reintegracja – aktywna polityka społeczna w praktyce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2014.



- Krzyszkowski Jerzy, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź: Uniwersytet Łódzki, 2005.
- Le Grand Julian, *Ownership and Social Policy*, The Political Quarterly Publishing, Blackwell Publishers, 1998.
- Leutz Walter N., *Five laws for integrating medical and social services: lessons from the US and UK*, *Milbank Quarterly* 77 (1), 1999.
- Michalak Tomasz, Wilkin Jerzy, *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup marginalizowanych – ujęcie ekonomiczne*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2003.
- Moreno Luis, Arriba Ana, *Welfare and Decentralization in Spain*. Florencja (European Forum, WP 1999/8).
- Munday Brian, *Integracja usług socjalnych w Europie*, materiał pokonferencyjny, MPiPS, Warszawa 2007.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie długoterminowej opieki społecznej oraz deinstytucjonalizacji z 27 maja 2015 roku, Bruksela maj 2015.
- Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, red. Adalbert Evers, Rolf G. Heinze, Thomas Olk, Warszawa: WSP im. J. Korczaka, 2013.
- Polityka społeczna jako inwestycja*, red. Nathalie Morel, Bruno Palier, Joakim Palme, Warszawa: WSP im. J. Korczaka w Warszawie, 2015.
- Rodger John, *From a Welfare State to a Welfare Society*, London: Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 2000.
- Rosenau James N., Czempiel Ernst-Otto, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Salamon Lester M., Anheier Helmut K., *Social Origins of Civil Society – Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1996.
- Salamon Lester M., *Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995.
- Scharpf Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, Co 1997.
- Skrzypczak Bohdan, *W kierunku społecznościowej pracy socjalnej*, Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, 2014.
- Superwizja pracy socjalnej*, red. Mirosław Grewiński, Bohdan Skrzypczak, Warszawa: WSP im. J. Korczaka, 2014.
- Szarfenberg Ryszard, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa: Aspra, 2006.
- Tidd Joe, Bessant John, Pavitt Keith, *Managing Innovation. Integrating Technological, Market and Organizational Change*, London: John Wiley&Sons, 2005.
- Van Berkel Rik, Borghi Vando, *New Modes of Governance in Activation Policies*, “International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 27, nr 7/8 2007

*W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2003.

*Zastosowanie coachingu w polityce społecznej*, red. Mirosław Grewiński, Sylwia Majewska, Warszawa: WSP im. J. Korczaka, 2016

Data przesłania artykułu do Redakcji: 2017.02.16.

Data wstępnej akceptacji artykułu przez Redakcję: 2017.02.25.