

SPIS TREŚCI

Od Autora	15
Wprowadzenie – założenia teoretyczne pracy	21
Rozdział 1. Usługi społeczne i <i>welfare state</i> w kontekście rozwojowym i definicyjnym	35
Wprowadzenie	35
1.1. Geneza, ewolucja i wykluwanie się perspektywy usługowej – przekraczanie granic i istniejących ram	36
1.2. Cztery główne paradygmaty <i>welfare state</i>	40
1.3. Definiowanie i klasyfikacje usług	55
1.4. Naukowe definiowanie usług społecznych	62
1.5. Prawno-normatywne definiowanie usług społecznych przez Komisję Europejską	72
1.6. Definiowanie usług społecznych w państwach europejskich	77
1.7. Definiowanie usług społecznych w państwach spoza Europy	96
1.8. Autorska próba definicji usług społecznych i ich klasyfikacji w kontekście rozwoju i zmian w obrębie <i>welfare state</i>	102
1.9. Usługi społeczne a świadczenia pieniężne – konflikt czy współdziałanie?	110
1.10. Krytyka i afirmacja podejścia usługowego	115
Podsumowanie	119
Rozdział 2. Transgresyjność perspektywy usługowej na tle współczesnych koncepcji teoretycznych	121
Wprowadzenie	121
2.1. Koncepcja społeczeństwa usługowego i postindustrialnej gospodarki	124
2.2. Koncepcja wielosektorowej i obywatelskiej polityki społecznej	127
2.3. Koncepcja aktywizacji	137

2.4. Koncepcja inwestycji społecznych	146
2.5. Koncepcja innowacji społecznych	156
2.6. Koncepcja ekonomizacji, komercjalizacji i menedżeryzacji	161
2.7. Koncepcja dóbr i wyboru publicznego (ekonomii sfery publicznej)	170
2.8. Koncepcja decentralizacji i deinstytucjonalizacji	173
2.9. Koncepcja wykorzystania sektora nieformalnego	182
Podsumowanie	189

Rozdział 3. Organizacja i zarządzanie w sferze usług społecznych 193

Wprowadzenie	193
3.1. Nowe zarządzanie publiczne i <i>governance</i> jako dwa podejścia do organizacji usług społecznych	195
3.2. Partnerstwa i sieci jako nowa formuła zarządzania usługami	208
3.3. Planowanie strategiczne, programowanie i <i>design</i> usług społecznych – w kierunku skutecznego przywództwa	224
3.4. Udostępnianie, produkcja i koprodukcja usług – zmieniająca się rola odbiorcy usług	238
3.5. Standaryzacja, modelowanie czy indywidualizacja usług społecznych? . . .	255
3.6. Integracja usług społecznych w celu lepszej koordynacji	266
3.7. Różnorodność służb społecznych i zapotrzebowanie na nowe kompetencje	272
3.8. Finansowanie, ewaluacja i pomiar jakości usług społecznych	284
3.9. Deficyt czy iluzje <i>evidence based</i> w kontekście usług społecznych	296
Podsumowanie	306

Rozdział 4. Usługi w wybranych, szczegółowych politykach społecznych w Polsce – stan i perspektywy rozwoju 309

Wprowadzenie	309
4.1. Usługi rynku pracy	312
4.2. Usługi aktywizacji, integracji i zatrudnienia socjalnego w ramach systemu ekonomii społecznej i solidarnej	325
4.3. Usługi pomocy społecznej	342
4.4. Usługi edukacyjne	361
4.5. Usługi zdrowotne	372
4.6. Usługi na rzecz rodziny	386
4.7. Usługi na rzecz dzieci i młodzieży	398
4.8. Usługi na rzecz osób z niepełnosprawnościami	413
4.9. Usługi na rzecz seniorów	431
Podsumowanie	450

Rozdział 5. Wyzwania i scenariusze rozwoju perspektywy usługowej w Polsce	453
Wprowadzenie	453
5.1. Dylematy rozwoju usług społecznych	454
5.2. Argumenty za przyjęciem perspektywy usług społecznych	461
5.3. Reforma pomocy społecznej jako przykład koniecznej zmiany	468
5.4. Ustawa o Centrach Usług Społecznych jako przykład dowartościowania perspektywy usługowej w polityce społecznej	483
5.5. Zastosowanie innowacji i technologii w usługach społecznych	496
5.6. Pandemia koronawirusa i nowe usługi społeczne	507
5.7. Jaskółka dobrobytu jako autorski model przyszłości <i>welfare state</i> na tle scenariuszy rozwoju usług społecznych	516
5.8. Ogólne rekomendacje dla nauki i praktyki	523
Podsumowanie	532
Zakończenie	533
Summary	548
Bibliografia	562
Spis tabel, schematów i wykresów	595

SOCIAL SERVICES
IN CONTEMPORARY SOCIAL POLICY.
A REVIEW OF PROBLEMS AND A VISION FOR THE FUTURE

TABLE OF CONTENTS

Preface	15
Introduction – theoretical assumptions	21
Chapter 1. Social services and welfare state in a developmental and definitional context	35
Introduction	35
1.1. The origin, evolution and emergence of the service perspective	36
1.2. Four main welfare state paradigms	40
1.3. Defining and classification of services	55
1.4. Scientific definition of social services	62
1.5. Legal-normative definition of social services by the European Commission	72
1.6. Defining social services on the example of European countries	77
1.7. Defining social services on the example of non-European countries ...	96
1.8. The author’s attempt to define social services in the context of development and changes within welfare states	102
1.9. Social services and cash benefits – conflict or cooperation?	110
1.10. Criticism and affirmation of the service approach	115
Conclusion	119
Chapter 2. Transgressiveness of the service perspective against contemporary theoretical concepts	121
Introduction	121
2.1. The concept of service society and post-industrial economy	124
2.2. The concept of civic and multi-sectoral social policy	127
2.3. The concept of activation	137

2.4. The concept of social investment	146
2.5. The concept of social innovation	156
2.6. The concept of economisation, commercialisation and managerialisation	161
2.7. The concept of goods and public choice	170
2.8. The concept of decentralisation and de-institutionalisation	173
2.9. The concept of utilising the informal sector	182
Conclusion	189
Chapter 3. Organisation and management in the field of social services	193
Introduction	193
3.1. (New) Public management and governance as two approaches to social service organization	195
3.2. Partnerships and networks – a new formula for service management	208
3.3. Strategic planning, programming and design of social services – towards effective leadership	224
3.4. Sharing, producing and co-producing services – the changing role of the service user	238
3.5. Standardization, modelling or individualization of social services?	255
3.6. Integration of social services for better coordination	266
3.7. Diversity of social services and demand for new competences	272
3.8. Financing, evaluation and quality measurement of social services	284
3.9. Deficits or illusions of evidence based social services	296
Conclusion	306
Chapter 4. Social services in selected specific social policies in Poland – the status and prospects for development	309
Introduction	309
4.1. Labour market services	312
4.2. Activation and integration services within the social economy system ..	325
4.3. Social assistance services	342
4.4. Education services	361
4.5. Health services	372
4.6. Services for the family	386
4.7. Services for the youth	398
4.8. Services for people with disabilities	413
4.9. Services for senior citizens	431
Conclusion	450

Chapter 5. Challenges and scenarios for the development of the social service perspective in Poland 453

Introduction 453

5.1. Dilemmas for the development of social services 454

5.2. Arguments for the adoption of the social services perspective 461

5.3. Social assistance reform as an example of a necessary change 468

5.4. The Act on Social Service Centres as an example of appreciation of the service perspective in social policy 483

5.5. Application of innovation and technology in social services..... 496

5.6. The coronavirus pandemic and new social services..... 507

5.7. The Swallow of Welfare as the author’s model of the future of *welfare state* in the context of scenarios of social services development 516

5.8. General recommendations for science and practice 523

Conclusion 532

Conclusion 533

Summary 548

References 562

List of tables, diagrams and charts 595

OD AUTORA

Głównym celem książki jest ukazanie (przebijającej się zarówno w aktualnym dyskursie naukowym, jak i w praktyce społecznej) **perspektywy usług społecznych** jako wyłaniającego się nowego paradygmatu *welfare state* i jednocześnie istotnej kategorii pojęciowej, ważnej dla budowania teorii i praktyki polityki społecznej.

Praca na temat usług społecznych stanowi jedną z pierwszych w Polsce prób systematyzacji tego złożonego obszaru działalności społeczno-gospodarczej oraz polityki społecznej. Zamierzeniem autora było zebranie w monografii dotychczasowych ustaleń teoretycznych, wyników badań i doświadczeń praktycznych na temat rozwoju usług społecznych w różnych kontekstach dotyczących ich funkcjonowania. Ambicją autora było też sformułowanie wyzwań przyszłości i wskazanie rekomendacji dla nauki i praktyki w głównych sektorach usług społecznych.

Usługi społeczne można rozpatrywać w różnych wymiarach – makro, mezo i mikro (globalnym, krajowym, regionalnym/lokalnym, czy też z perspektywy podmiotu wytwarzającego). Można je analizować jako sektor gospodarki, jako rodzaj działalności lokalnej, jako element rozwoju, tworzenia miejsc pracy, a także jako czynnik inwestycji społecznych i realizacji lokalnej polityki społecznej oraz kształtowania ładu społecznego.

Rozważania na temat usług społecznych będą prowadzone na tle przemian państwa opiekuńczego (*welfare state*). Uwzględnienie historycznego oraz porównawczego wymiaru w analizie polityki społecznej zarówno w Polsce, jak i w wybranych krajach dobrobytu, pozwala na wskazanie elementów ograniczania swobody w ukierunkowaniu przyszłej polityki społecznej zależnością od szlaku – *path dependence*. Rozwój usług społecznych zdeterminowany jest z jednej strony ewolucją *welfare state*, z drugiej strony zależny jest od wielu innych czynników rozwojowych, w tym postępu cywilizacyjnego – społecznego i technologicznego, zmian w stylach życia kolejnych pokoleń, rosnącego dobrobytu społecznego i aspiracji społecznych, coraz większej świadomości społecznej obywateli, ale także ujawniania się nowych nierówności społecz-

nych. Usługi społeczne stanowią obecnie w polityce społecznej siłą napędową i swoistą nową energię rozwoju społecznego. To w nich upatruje się szansę podniesienia jakości życia i przeciwdziałania nowym nierównościom społecznym.

Rozważania prowadzone w pracy obejmują rozwiązania systemowe w polityce społecznej i debatę wokół nich (w tym w ramach nowych koncepcji) na szczeblu europejskim i krajowym, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu samorządu terytorialnego, głównie lokalnego. W pracy wskazano na liczne, ważne konteksty, które silnie oddziałują na usługi społeczne i ich organizację. Wiele uwagi poświęcono też zróżnicowanym usługodawcom – ich specyfice oraz warunkom działania. Wskazano kierunki wpływu sytuacji w usługach społecznych na jakość życia obywateli i większych zbiorowości.

Monografia składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów i zakończenia. We Wprowadzeniu czytelnik poznaje założenia teoretyczne pracy, w tym główne nurty zastosowanej filozofii społecznej i podstaw metodologicznych, które ukształtowały wiedzę autora na temat rozwoju usług społecznych i które stanowią ramy do prezentowanego tu stanowiska o potrzebie dowartościowania usług społecznych w teorii i w praktyce polityki społecznej. Autor eksponuje transgresyjność perspektywy usługowej, która polega na wielowymiarowym i interdyscyplinarnym przenikaniu się tradycyjnych granic i ram oraz wskazuje na szerokie traktowanie usług społecznych, które w horyzontalny sposób łączą wiele zagadnień i aspektów współczesnych systemów społecznych, gospodarczych i politycznych. Ponadto wskazuje na zagadnienia aksjologiczne, niezwykle istotne z punktu widzenia praw społecznych i wolności obywatelskich.

W pierwszym rozdziale usługi społeczne zostały zdefiniowane i opisane w historycznym procesie rozwoju społeczno-gospodarczego i przemian państwa opiekuńczego. Ukazano liczne dylematy definicyjne, jakie towarzyszą usługom społecznym. Z uwagi na fakt, że sposobów rozumienia tej kategorii pojęciowej w nauce i praktyce polityki społecznej i gospodarczej jest bardzo wiele, w rozdziale tym zaprezentowano różnorodność podejścia teoretycznego, normatywnego i praktycznego (aplikacyjnego). Trudności definicyjne wynikają z przyjętych odmiennych perspektyw, różnorodnych tradycji i modeli *welfare states*, zróżnicowanego usytuowania usług w systemach polityki społecznej i istnienia licznych kontekstów kulturowych, politycznych, społecznych i instytucjonalnych. Uwzględniono tu elementy porównawcze: podejścia stosowane w krajach UE oraz w ramach procesów harmonizacji i koordynacji działań Komisji Europejskiej, a także reform w krajach spoza Europy, m.in. Australii, Nowej Zelandii, USA, czy Kanady. Przedstawiono problem zależności, relacji i konfliktu między usługami społecznymi a świadczeniami pieniężnymi. Roz-

dział ten zamyka część ukazująca zarówno afirmację, jak i krytykę podejścia usługowego.

W rozdziale drugim usługi społeczne opisane zostały na tle współczesnych koncepcji polityki społecznej, wskazując, że wyraźnie dowartościowuje się w nich podejście usługowe, w znacznie wyższym stopniu, aniżeli było to w tradycyjnym podejściu do *welfare state*. Wszystkie prezentowane w tym rozdziale koncepcje mocno eksponują podejście usługowe i ich ważne funkcje w rozwiązywaniu problemów społecznych i wprowadzania zmiany społecznej. W sposób szczególny warto jednak zwrócić uwagę na koncepcje: inwestycji społecznych, aktywizacji, wielosektorowości czy innowacji społecznych, w których usługi społeczne stanowią w gruncie rzeczy istotę realizacji polityki społecznej. Także pozostałe prezentowane koncepcje – deinstytucjonalizacji i wykorzystania sektora nieformalnego eksponują konieczność rozwoju usług, w tym usług środowiskowych, realizowanych w społecznościach lokalnych w miejscu zamieszkania odbiorców usług.

W rozdziale trzecim przedstawiono problematykę organizacji i zarządzania w sferze usług społecznych. Scharakteryzowano dwie nowe tendencje w zarządzaniu instytucjami zajmującymi się organizacją usług społecznych. Chodzi o koncepcję (Nowego) Zarządzania Publicznego i koncepcję współrzędzenia (*governance*). Przedstawiono diagnozę sytuacji oraz argumentację w sprawie potrzeby zmiany na rzecz: opracowywania strategii rozwoju usług i ich programów realizacji, skutecznego przywództwa, partycypacyjnej odpowiedzialności i skuteczniejszej koordynacji, standaryzacji i modelowania, a także orientacji na usługobiorcę (personalizacja usług). Ważną częścią rozdziału jest prezentacja zagadnień związanych z tworzeniem partnerstw i sieci jako nowej formuły zarządzania usługami, a także ta część, która dotyczy kreacji usług społecznych (*social service design*). W rozdziale tym zwrócono także uwagę na różnorodność profesji społecznych i zapotrzebowanie na nowe kompetencje kadr w kontekście usług społecznych. Rozdział zamykają wątki dotyczące finansowania, ewaluacji, pomiaru jakości usług społecznych, a także deficytów zastosowania *evidence based*.

W rozdziale czwartym scharakteryzowano usługi społeczne w kontekście realizacji szczegółowych polityk społecznych w Polsce, zaczynając od ich międzywojennej genezy, ale koncentrując się głównie na ostatnich 30 latach po przełomie ustrojowym. Trzy dekady reform społecznych w Polsce (1989–2020) stanowią okres, który poddany jest ocenie w kontekście kondycji usług społecznych i szerzej – identyfikacji współczesnego, polskiego modelu państwa opiekuńczego. W sposób syntetyczny opisano także perspektywy rozwoju usług

społecznych w poszczególnych systemach polityki społecznej. Analizą objęto usługi społeczne, zarówno według struktury branżowej: zatrudnienia i rynku pracy, pomocy społecznej, integracji społecznej i aktywizacji w ramach systemu ekonomii społecznej i solidarnej, polityki edukacyjnej, polityki zdrowotnej, jak i według struktury głównych adresatów: polityki rodzinnej, polityki na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, polityki na rzecz osób niepełnosprawnych oraz polityki senioralnej. Poszczególne podrozdziały kończą się rekomendacjami autora dla wszystkich analizowanych i opisanych polityk szczegółowych.

Ostatni, piąty rozdział książki, przedstawia współczesne wyzwania i scenariusze rozwoju perspektywy usługowej w Polsce. Zebrano w nim argumenty za uzasadnieniem perspektywy rozwoju usług społecznych oraz opisano ograniczenia i bariery w przyjęciu takiej perspektywy. Zaakcentowano główne wyzwania, w tym te dotyczące zastosowania innowacji i technologii w usługach społecznych, a także te związane z reformą systemu pomocy społecznej i wdrażaniem ustawy o realizacji usług społecznych przez Centra Usług Społecznych, który to akt prawny otwiera w Polsce możliwości integracji i lepszej koordynacji usług na poziomie lokalnym. W rozdziale przedstawiono scenariusze rozwoju usług społecznych w przyszłości wraz z autorskim modelem nazwanym „Jaskółką Dobrobytu”, którego urzeczywistnienie może określić przyszłościowy model *welfare state* z wyraźną dominacją usług społecznych.

W Zakończeniu pracy dokonano podsumowania najważniejszych ustaleń oraz pokuszono się o syntetyczne konkluzje, weryfikację przyjętych pytań badawczych oraz próbę odpowiedzi na pytanie – czy współcześnie wyłania się oraz krystalizuje się nowy, proinwestycyjny model *welfare state*, bazujący na usługach społecznych (*social service mix state*).

W opracowywaniu treści poszczególnych rozdziałów pomocne było wykorzystanie podejścia stosowanego w analizach polityk publicznych (*public policy analysis*). Główną metodą zastosowaną w pracy była analiza procesów rozwojowych i opis realnych zjawisk społeczno-gospodarczych, jakie towarzyszą przemianom współczesnych polityk społecznych i *welfare state*. Obserwacja wielowymiarowych zmian procesów społecznych, gospodarczych i politycznych, zarówno regulacyjnych, jak i realnych, pozwoliła autorowi na wyciągnięcie konkretnych wniosków w odniesieniu do rozwoju usług. Zastosowanie zasad teorii pozytywnej pozwoliło na wyjaśnianie zjawisk wynikających z wiedzy o rzeczywistości. Analizując skutki przemian i uwarunkowań społecznych, w opracowaniu ukazano stan rzeczy w obszarze usług społecznych w Polsce i na świecie. Jednocześnie autor nie stroni od prezentowania podejścia normatywnego, wykorzystującego wybrane koncepcje polityki społecznej

i zasady zarządzania polityką społeczną. To pozwoliło na sformułowanie własnych opinii i zaleceń (rekomendacji) oraz zarysowanie scenariuszy rozwoju usług społecznych. W opracowaniu przyjęto narrację, łączącą nauki o polityce z socjologią polityki społecznej tj. interpretatywistyczną perspektywę analizy rozumianą jako interpretowanie powiązanych ze sobą poglądów, przekonań i działań pozostających permanentnie w procesie tworzenia i zmiany.

W przygotowaniu książki istotną rolę odegrały pogłębione studia literatury naukowej, zarówno dorobku zagranicznego jak i krajowego, analiza oficjalnych raportów i dokumentów instytucji naukowo-badawczych, publicznych i pozarządowych, zarówno na poziomie podmiotów UE jak i w Polsce, analiza porównawcza oraz historyczna ewolucji i rozwoju polityki społecznej, analiza prawno-normatywna związana z międzynarodowym definiowaniem usług i regulacjami prawnymi w tym zakresie, analiza badań ewaluacyjnych i empirycznych, a także analiza i synteza innych dokumentów, zgromadzonych w procesie badawczym.

Wiele prezentowanych w książce poglądów i opinii bazuje także na zgromadzonym doświadczeniu naukowym i eksperckim autora, który był zaangażowany w ostatnich latach w wiele projektów naukowych i wdrożeniowych dla sektora publicznego na poziomie centralnym i samorządowym. Także liczny udział w konferencjach, seminariach i projektach eksperckich na poziomie międzynarodowym i krajowym oraz bezpośrednio rozmowy z ekspertami od polityki społecznej z Polski i z zagranicy pozwoliły autorowi zarówno na opis stanu rzeczy, jak i na sformułowanie rekomendacji, które zawiera książka. W sumie – prezentowana publikacja stanowi syntezę dotychczasowego dorobku oraz zainteresowań naukowych autora, prac częściowo opublikowanych w okresie po habilitacji, czyli w latach 2010–2020.

Autor wyraża nadzieję, że podjęte rozważania, stanowią istotny zaczyn w dyskursie nt. rosnącej roli usług społecznych w kontekście rozwoju i przemian *welfare state*, i że zagadnienie to będzie dalej rozwijane. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że powstawać będą kolejne prace zorientowane na dowartościowanie usług społecznych w ujęciu wielodyscyplinarnym. Intencją autora jest to, aby dzięki tej publikacji kierunek na usługi społeczne na stałe wpisał się w dyskurs naukowy i publiczny o współczesnej polityce społecznej, ukierunkowanej na przyszłość. Praca ta, będąc próbą usystematyzowania podejścia do skomplikowanej materii usług zawiera zapewne luki i niedoskonałości, które wyznaczą tematy dalszych prac autora i jego doktorantów oraz studentów. Za treści przedstawione w tej książce autor odpowiada osobiście. Nie stanowią przedmiotu stanowiska instytucji, z którymi jest związany. Ewentualne niedociągnięcia czy niejasności obciążają tylko i wyłącznie autora.

* * *

Z uwagi na fakt, że książka stanowi podsumowanie 10 lat moich zainteresowań badawczych dotyczących usług społecznych i polityki inwestycji społecznych, dlatego pragnę w tym miejscu serdecznie podziękować wszystkim osobom, którzy inspirowali mnie przez ostatnie lata w aktywności naukowej i praktycznej. Nie sposób wymienić ich tutaj wszystkich z imienia i nazwiska, ale należą do nich: moi współpracownicy z Uczelni Korczaka, środowisko naukowe związane z byłym Instytutem Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego (IPS UW), ze Szkołą Główną Handlową (SGH), z Polskim Towarzystwem Polityki Społecznej (PTPS), z Komitetem Nauk o Pracy i Polityki Społecznej PAN, z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS); a poza tym znakomici eksperci i działacze społeczni, pracujący w wielu instytucjach publicznych, organizacjach pozarządowych, czy podmiotach prywatnych. Wielki wpływ na moje poglądy mieli także członkowie *European Social Network*, z którą to siecią od wielu lat się silnie identyfikuję, a także prof. Gilberto Marzano, który włączył mnie w realizację wielu inspirujących i innowacyjnych projektów międzynarodowych z zakresu usług i innowacji społecznych. Osoby z wyżej wymienionych środowisk inspirowały mnie do własnych poszukiwań i dociekań naukowych z obszaru teorii i praktyki społecznej, co znalazło swoje odzwierciedlenie także w tej publikacji. Chciałbym podziękować też w sposób szczególny dr Joannie Lizut i prof. Arkadiuszowi Karwackiemu za ciągłe inspirowanie mnie w rozwoju osobistym i wieloletnią przyjaźń.

Specjalne, wyjątkowe podziękowania należą się recenzentom książki i moim Mistrzom – profesorom – Julianowi Auleytnerowi, Adamowi Kurzynowskiemu i Antoniemu Rajkiewiczowi, którzy zgodzili się zrecenzować to opracowanie i którzy dali mi wiele istotnych wskazówek i odpowiedzi dotyczących zarówno treści pracy jak i podejścia metodologicznego.

Poszczególne części książki konsultowałem merytorycznie z Panią prof. Stanisławą Golinowską, która zechciała być pierwszym czytelnikiem całości pracy, i która wniosła wiele istotnych uwag i ważnych propozycji uzupełnień i poprawek – za co jestem jej ogromnie wdzięczny.

Warszawa, 29 grudnia 2020 r.