Prof. nadzw. dr hab. Mirosław Grewiński
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie

Ekspertyza
„Ramowy model organizowania społeczności lokalnej / środowiskowej pracy socjalnej jako usługa społeczna"*

Struktura ekspertyzy:

1. Wprowadzenie
2. Wnioski dotyczące środowiskowej pracy socjalnej płynące z ostatnich badań i analiz
3. Usługi społeczne w kontekście przeobrażeń i nowych paradygmatów polityki społecznej
4. Kreowanie usług (społecznych) użyteczności publicznej przez Unię Europejską
5. Wybrane aspekty definicyjne i teoretyczne usług społecznych w kontekście OSL
6. Konteksty usług społecznych
7. Standaryzacja czy modelowanie usług społecznych ?
8. Zintegrowane usługi społeczne?
9. Usługi społeczne a model organizowania społeczności lokalnej
10. Perspektywy i bariery rozwoju usług społecznych w Polsce
11. Scenariusze rozwoju OSL w kontekście zamian w systemie pomocy społecznej
12. Wniosek końcowy

*Ekspertyza dotycząca usług społecznych i modelu OSL ma charakter kontekstowy i została przygotowana z punktu widzenia polityka społecznego. Należy ją traktować wyłącznie jako materiał pomocniczy przy modelowaniu usługi OSL.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

1. Wprowadzenie

W polskiej polityce społecznej w ostatnich latach dokonuje się rewizja w podejściu do systemu pomocy społecznej, a szerzej do modelu zabezpieczenia społecznego, która podyktowana jest wieloma czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Do czynników wewnętrznych zaliczyć należy niewydolność i nieracjonalność utrzymywania drogiego i nieskutecznego systemu pomocy społecznej ze słabo rozwiniętą usługą pracy socjalnej, deficytem pracy środowiskowej i brakiem pracy socjalnej z rodziną naturalną. Deficyt ten skutkował m.in. tym, że do niedawna nie była w Polsce prowadzona w sektorze publicznym aktywność, którą moglibyśmy zaliczyć do *„community organizing”*, czyli organizowania społeczności lokalnych. Sytuacja taka była spowodowana brakiem w ostatnich dwóch dekadach skutecznych reform systemu pomocy społecznej, zaprojektowanego na początku lat 90 XX wieku jako systemu asekuracji ryzyk około- transformacyjnych. Ponadto, brakowało woli politycznej i wizji rozwoju instytucji pomocy społecznej i służb publicznych pracy socjalnej w kierunku usług społecznych. Instytucje pomocy społecznej przede wszystkim były odpowiedzialne za redystrybucję świadczeń (finansowych i rzeczowych) jako zadanie zlecone przez państwo lub jako zadanie samorządu lokalnego. Usługi publiczne, w tym usługi aktywizacji i reintegracji społecznej czy też usługi środowiskowe, były traktowane marginalnie i głównie realizowane były przez organizacje pozarządowe i niektóre bardziej nowatorskie podmioty sektora publicznej pomocy społecznej w ramach przyjętej przez nie metody „Centrum Aktywności Lokalnej[1]”.

Publiczne służby pomocy społecznej generalnie jednak nie były zainteresowane praktyką aktywizacji i pobudzania społeczności lokalnych, gdyż zarówno rozwiązania systemowe jak i warunki lokalne, kształtowane przez władze samorządowe, nie sprzyjały rozwijaniu takiego podejścia. Kadry tych instytucji nie były zresztą do tego odpowiednio przygotowane, gdyż brakowało

[1] Metoda CAL opracowana w latach 90 ubiegłego wieku przez nowatorskich aktywistów ze Stowarzyszenia CAL i Boris.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

szkoleń i doradztwa w tym zakresie. Zmiana wewnętrzna, która nastąpiła w ostatnich kilku latach podyktowana była z jednej strony wymaganiami Unii Europejskiej, która objęła nas metodą otwartej koordynacji w zakresie realizacji polityki integracji społecznej, z drugiej strony objęciem naszego kraju wspieraniem z Europejskiego Funduszu Społecznego i innych funduszy strukturalnych.

Ponadto po kilkunastu latach prowadzonej pasywnej i osłonowej polityki pomocy społecznej sami decydenci i eksperci doszli do wniosku, że dotychczasowy model jest przeciwskuteczny i nieefektywny zarówno ze względu na źle adresowane środki, jak i źle dobrane metody interwencji. Praca socjalna przypisana była do czynności administracyjnych w biurze w instytucji, a nie do pracy terenowej w środowisku[2].

Czynnikami zewnętrznymi, które zachęciły nas do rewizji podejścia do prowadzenia aktywnej polityki społecznej, w tym środowiskowej pracy socjalnej, była nie sama akcesja naszego kraju do Unii Europejskiej, ale przede wszystkim otwarcie możliwości wielopoziomowego współdziałania różnych instytucji polityki i pomocy społecznej, wymiany doświadczeń, dobrych praktyk, korzystanie z benchmarków (punktów odniesienia), wizyt studyjnych, wspólnej realizacji projektów społecznych, w tym projektów innowacyjnych. Także dostęp do najlepszych rozwiązań, do badań i zachodniej literatury przedmiotu bardzo zdynamizował proces konwergencji stosowanych instrumentów i metod. Także procesy globalizacji i presja konkurencyjności w kontekście konieczności rozwoju rynków pracy i mobilizacji zasobów pracy wpłynęła na podjęcie decyzji o przygotowaniu planów reformy systemu pomocy społecznej w kierunku polityki integracji i spójności społecznej.

Aktualnie prawie nikt nie kwestionuje przyjętego paradygmatu, że ukierunkowanie polskiej polityki pomocy społecznej na aktywizację i integrację społeczną stanowi najlepszą metodę zapobiegania wykluczeniu społecznemu i innym kwestiom społecznym. Polityka aktywizacji obok wielosektorowej

[2] M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce – między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa 2012.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

polityki społecznej i ekonomii społecznej stanowi główny paradygmat podejmowanych działań opartych na usługach społecznych a nie tylko na świadczeniach finansowych lub rzeczowych. Należy jednakże już na wstępie zaznaczyć, że problematyka usług społecznych w Polsce w dalszym ciągu nie jest w wystarczającym stopniu przeanalizowana naukowo, stanowi także *novum* w praktyce pomocy społecznej[3]. W porównaniu z wieloma państwami szereg usług jest w Polsce nierozwiniętych, duża ich część jest w szarej strefie, a sami beneficjenci nie mają rozbudzonych potrzeb, aby mogła rozwijać się znacząco podaż ich produkowania i dostarczania[4].

Oprócz rewizji w podejściu do polityki społecznej: od świadczeń do usług społecznych czy też jak to nazywa A. Giddens „od pasywizmu do aktywizmu"[5], w ostatniej dekadzie postępuje w Polsce także proces standaryzacji usług, m.in. prowadzony w ramach projektów systemowych, realizowanych w ramach priorytetu 1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zapisy tego programu jak i konkretne działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich wskazują, że istnieje wola polityczna i centralnej administracji publicznej do redefinicji polityki społecznej w kierunku rozwoju usług społecznych i konieczności wypracowania standardów tych usług. Jednocześnie z zapisów Strategii Polska 2030[6] wynika, że w realizacji polityki społecznej rząd chce przechodzić stopniowo z paradygmatu *welfare state* w kierunku *welfare pluralism* (*welfare society*). Oznacza to, że przyszłość wiąże się z modelem wielosektorowej polityki społecznej z rozwiniętymi usługami społecznymi odpowiadającymi na coraz bardziej zindywidualizowane potrzeby obywateli. Jest to zgodne ze współczesnym dorobkiem naukowym w tym obszarze, gdyż jak twierdzi jeden z ekspertów zajmujących się przyszłością polityki społecznej, J. Alber, *[...]*

[3] Więcej o tym: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
[4] Więcej o tym w: M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.
[5] A. Giddens jako jeden z pierwszych, bo już w 1998 r., wprowadził termin aktywizmu oznaczający realizację polityki aktywizacji.
[6] Strategia Polska 2030 przyjęta przez polski rząd w 2009r.

polityka społeczna zmierza w kierunku świadczenia usług ; usługi społeczne nieuchronnie muszą przejąć wiodącą rolę w polityce społecznej. Usługi społeczne stają się coraz ważniejszym składnikiem struktury państwa opiekuńczego i istnieje pilna konieczność przeorientowania badań w tym kierunku[7].

Jednocześnie coraz bardziej rośnie świadomość na temat deficytów systemu pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz konieczności kreowania i upowszechniania środowiskowej pracy socjalnej lub też organizowania społeczności lokalnych (OSL)[8]. Przy czym należy pamiętać, że zorientowanie na społeczność w polityce społecznej wielu krajów Unii Europejskiej nie jest nowe. Już od końca lat 60 ubiegłego wieku w wielu państwach wykorzystywano społeczność w realizacji konkretnych usług - na przykład w Wielkiej Brytanii w lokalnym zarządzaniu sprawami komunalnymi czy w odpowiedzi na przestępczość młodocianych. Zorientowanie na społeczność wyrażono tam jako alternatywę dla zinstytucjonalizowanej formy polityki opiekuńczej. Praca środowiskowa była tam formą deinstytucjonalizacji opieki dla osób starszych i pacjentów z zaburzeniami psychicznymi. Obecnie obejmuje się metodą *„community organizing”* całe społeczności lokalne, w tym osoby niepełnosprawne, starsze, z problemami zdrowotnymi, mniejszości narodowe. Pracę środowiskową i organizowanie społeczności lokalnej traktuje się tam jako usługę społeczną, która ma realizować strategiczne cele polityczne[9].

W tym miejscu należy podkreślić specyfikę środowiskowej usługi społecznej, którą jak twierdzi B. Skrzypczak należy traktować jako „*długofalowy proces upodmiotowienia ludzi, tworzenia sieci współpracy i lokalnych struktur, które na stałe będą wspierać rozwój tej społeczności, jej zdolności do rozwiązywania problemów, tworzenia środowiska zmiany i budowania potencjałów zarówno grup jak i całej społeczności dla polepszenia*

[7] J. Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Service*, “Journal of European Social Policy” 5/2, s. 132.
[8] W całej ekspertyzie będę zamiennie stosował termin: praca środowiskowa i organizowanie społeczności lokalnej.
[9] Por. D. Gladstone (ed.), *British social welfare:past, present and future*, London 1996.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

jakości życia ludzi tam mieszkających. Organizator społeczności lokalnej uruchamiając proces zmiany wspiera go do momentu utworzenia takich struktur, które przejmą jego funkcje i zapewnią samostanowienie tej społeczności w myśl zasady od pomocy do samopomocy. Podstawą usługi środowiskowej jest podejście do człowieka jako podmiotu oraz uznanie, że w procesie zmiany nie można go postrzegać w oderwaniu od jego środowiska życia, które ma zasadniczy wpływ na jego funkcjonowanie[10].

W literaturze przedmiotu postrzega się „społeczność" jako przestrzeń świadczenia usług, kluczowe miejsce, gdzie indywidualne i zbiorowe potrzeby są definiowane i zaspokajane. Przy czym społeczność lokalną traktuje się zarówno jako świadczeniobiorców jak i świadczeniodawców usług społecznych. Społeczność jest także podstawą, na której konstruowana jest lokalna polityka społeczna. Społeczność zapewnia wszelkie możliwości działania dla odpowiedzialnych za planowanie i świadczenie usług aktorów życia społecznego, by angażowali się w relacje z obywatelem, indywidualnie i grupowo, w celu strategicznego planowania usług i szerszego otwartego dialogu demokratycznego[11].

Podstawowe pytanie jakie nasuwa się tutaj jest takie - Czy można traktować pracę środowiskową / organizowanie społeczności lokalnej jako usługę społeczną czy raczej tylko jakie element wsparcia społecznego?. Aby odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie trzeba znać diagnozę pracy środowiskowej /organizowania społeczności lokalnej w Polsce. Diagnoza taka powinna odpowiadać na pytanie - Czy praca środowiskowa jest w naszym kraju wystarczająco rozwinięta, czy też nie, czy ma potencjał i warunki do rozwoju, czy też przeciwnie więcej jest ograniczeń i barier? Czy powinna być ona elementem publicznej pomocy społecznej i pracy socjalnej czy raczej działań niepublicznych organizacji w ramach organizowania społeczności lokalnych w

[10] M.Grewiński, B. Skrzypczak, (red.) *„Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa pedagogiki i polityki społecznej*", Warszawa 2011.
[11] H. Butcher, A. Glen, P. Henderson, J. Smith (ed), *Community and public policy*, London 1993.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

tym animacji lokalnej? Wszystkie te zagadnienia poruszone zostaną w poniższej ekspertyzie.

2. *Wnioski dotyczące środowiskowej pracy socjalnej płynące z ostatnich badań i analiz*

W 2011 roku Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie zakończyła realizację dużego i wieloaspektowego projektu naukowego dotyczącego kreowania nowych usług społecznych pt. „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia"[12] w ramach którego m.in. zespół kilkunastu ekspertów opracował książkę pt. „Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa pedagogiki i polityki społecznej"[13] wraz z rekomendacjami, w której dokonano dogłębnych studiów oraz rekomendacji dotyczących środowiskowych usług społecznych[14]. Z uwagi na tytuł, przedmiot i aktualną datę badań warto w tym miejscu przypomnieć główne tezy i rekomendacje, które jak sądzę dobrze oddają aktualną diagnozę sytuacji w zakresie rozwoju usług środowiskowych. Najważniejsze wnioski dotyczące środowiskowych usług społecznych były w 2011 roku następujące:

1. Dotychczas w Polsce nie stworzono systemowo kompleksowej oferty środowiskowych usług społecznych, prowadzonych w sposób zintegrowany przez różnorodne instytucje i organizacje, zarówno publiczne jak i niepubliczne. Wprawdzie w ostatnich latach w ramach kilku dużych

[12] W ramach projektu przetłumaczono m.in. 11 pozycji książkowych ze świata nt. współczesnej polityki społecznej, powstały też 4 książki naukowe w ramach prac zespołów eksperckich nt. nowych usług społecznych. Wszystkie informacje o projekcie są dostępne na www.spolecznieodpowiedzialni.pl

[13] M.Grewiński, B. Skrzypczak, (red.) *„Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa pedagogiki i polityki społecznej*", Warszawa 2011.

[14] Grupa kilkunastu ekspertów pod kierownictwem dr B. Skrzypczaka zajmowała się problematyką pracy środowiskowej i socjalnej z perspektywy lokalnych usług społecznych w kontekście procesów zmian i reorganizacji systemu pomocy i integracji społecznej w Polsce. Eksperci skupili się przede wszystkim na tych przemianach, które wskazują na coraz większe styczności pomiędzy polityką społeczną a pedagogiką społeczną, widoczne w szczególności w działalności różnorodnych podmiotów lokalnej polityki społecznej, wykorzystujących coraz to nowsze metody i rozwiązania zaczerpnięte z teorii i praktyki pracy socjalnej i środowiskowej oraz animacji społecznej. W tym sensie opracowanie miało charakter interdyscyplinarny, gdzie wspólnym mianownikiem stały się usługi społeczne, udostępniane i produkowane w ramach realizowanej lokalnej polityki rozwoju społecznego.

projektów finansowanych ze środków europejskich lub Banku Światowego próbowano wspierać rozwój usług środowiskowych to jednak brakowało długofalowej koncepcji wprowadzenia odpowiednich rozwiązań w systemie pomocy i integracji społecznej, które miałyby charakter trwałych instrumentów.

2. Istnieje polaryzacja podmiotów pomocy społecznej na te, które stosują rzeczywistą pracę środowiskową i te które sprowadzają ją tylko i wyłącznie do tzw. wywiadów środowiskowych.
3. Tam gdzie są realizowane praktycznie środowiskowe usługi społeczne często obarczone są one deficytami metodycznymi: brak jest wcześniejszego rozpoznania w zakresie potrzeb i problemów, bez profesjonalnego przygotowania kadr, bez spełniania wymogów jakości i podstawowych standardów. Szczególnie jest to widoczne w wielu publicznych instytucjach pomocy społecznej, które nie są przygotowane do realizacji środowiskowych usług społecznych. Wprawdzie w projektach systemowych finansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 OPS i PCPR miały do czynienia w usługami środowiskowymi (np. w ramach programów aktywności lokalnej - PAL) to jednak nie były to usługi powszechnie stosowane.
4. Publiczne podmioty pomocy społecznej (OPS, PCPR) oprócz deficytu rozwiniętych usług socjalnych borykają się cały czas z niedoborem pracowników socjalnych, odpowiednio przygotowanych do realizacji usług środowiskowych. Pracownicy socjalni są zbytnio przeciążeni pracą administracyjną zamiast pracy terenowej.
5. Problemem polskich publicznych instytucji pomocy społecznej jest zatem brak rozróżnienia na „terenowych" (środowiskowych) pracowników socjalnych i pracowników administracyjnych, zajmujących się prowadzeniem dokumentacji i sprawozdań.
6. Szkolenia pracowników socjalnych, pomimo aktualnie sporych nakładów na to w ramach projektów systemowych ROPS z POKL, są często

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

nieprzemyślane i doraźne i nie prowadzą w dużej części do kompleksowego podwyższenia kwalifikacji i umiejętności w nowych metodach pracy socjalnej i środowiskowej. Pod nowymi nazwami szkoleń powtarzane są stare i nieaktualne treści.

7. Tradycyjny model świadczenia usług daje indywidualnym osobom i grupom działającym w społeczności jedynie niewielkie możliwości wywierania wpływu na priorytety miejscowych, lokalnych władz, identyfikowanie kluczowych problemów czy wybieranie rozwiązań i metod podejścia do problemu. Brakuje partycypacyjnego i deliberatywnego modelu kreowania lokalnej polityki społecznej, w tym wspólnego przygotowywania i realizacji lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych[15].
8. Brakuje w dalszym ciągu w Polsce odpowiedniego programowania, zarządzania i koordynowania usług społecznych i środowiskowych na poziomie regionalnym lub subregionalnym. Takich funkcji nie pełnią ani regionalne ośrodki polityki społecznej ani wydziały polityki społecznej przy urzędach wojewódzkich ani powiatowe centra pomocy rodzinie. Brak współzależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz współpracy i partnerstwa, ale także szerszego widzenia spraw powoduje, że gminy są skazane przede wszystkim na własne zasoby i *know how* w zakresie kreowania lokalnych usług społecznych, w tym środowiskowych, które to w przypadku biedniejszych i mniejszych gmin nie są niestety zbyt duże.
9. Usługi środowiskowe są znacząco opóźnione w Polsce ze względu na fakt, że polska praca socjalna jest daleko w tyle za tym co dzieje się np. w USA i w niektórych krajach Europy Zachodniej. Jak twierdzi T. Kaźmierczak brakuje w Polsce tzw. klinicznej pracy socjalnej (podejście mikro), która jako praktyka obejmuje szereg modeli oddziaływań interwencyjnych (terapeutycznych) adresowanych do indywidualnych osób, doświadczających trudności życiowych i mających problemy w

[15] Por. M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

funkcjonowaniu społecznym. Brakuje także pracy socjalnej w skali makro, rozumianej jako organizowanie społeczności lokalnej, gdzie klientem pracy socjalnej jest tu nie jednostka czy rodzina, ale cała społeczność. W naszym kraju dominuje od lat strukturalne usytuowanie pracownika socjalnego jako ogniwa pośredniczącego pomiędzy klientami a systemami dysponującymi zasobami niezbędnymi do zaspokojenia ich potrzeb. Jednakże w takim modelu najbardziej rozwiniętą formułą powinien być tzw. *case management*, który jest stosowany w odniesieniu do osób/ rodzin doświadczających wielu złożonych problemów i w związku z tym wymagających korzystania z wielu form usług, które mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter, pochodzić z różnych systemów, posiadających swoje własne reguły funkcjonowania i finansowania. Pracownik socjalny jako *case manager* powinien zapewniać klientowi dostęp/ korzystanie z usług, których potrzebuje w odpowiednim czasie i odpowiedniej jakości[16]. W Polsce niestety nie realizujemy *case management'u*[17].

10. Rozwoju pracy środowiskowej w Polsce nie da się zadekretować; aby ona postępowała, konieczne jest jej praktykowanie na co dzień; czasem jest to działanie żmudne, nie zawsze zakończone sukcesem, zwłaszcza szybkim. Taki oddolny sposób budowania własnego *know-how*, dopasowanego do polskiej kultury i tradycji z jednej strony, z drugiej do istniejącego ładu instytucjonalnego, wydaje się być w dłuższej perspektywie czasu jedyną dobrą strategią dla naszego kraju.
11. Do działań środowiskowych jako usługi społecznej potrzebni są liderzy – osoby dobrze wyedukowane, mające lokalny autorytet, będący przedsiębiorczy i innowacyjni, nie bojący się wyzwań i przeciwności. Wprawdzie współczesny świat jest idealny dla działań aktywistów to jednak bardzo często kreatywność i dążenia liderów są publicznie dezawuowane,

[16] R.R. Greene, M. Uebel , *Intervention Continued: Providing Care Through Case Management.*, w: R. R. Greene (red.) *Contemporary Issues of Care,* The Haworth Press., 2006.
[17] Więcej na ten temat patrz: T. Kaźmierczak, *Czy praca socjalna we współczesnej Polsce jest nowoczesna?* (w:) W. Szymczak (red.) *Współczesne wyzwania i metody pracy socjalnej*, TN KUL, Lublin, 2009.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

bywają niezrozumiane, ośmieszane, umniejszane. Społeczny podziw miesza się z ludzką zazdrością, nadzieja na zmianę z brakiem zaufania, dobre życzenie z bezwzględną krytyką. Samotność lidera społecznego bywa nie mniej bolesna niż samotność ludzi zagrożonych wykluczeniem z powodu mniejszych możliwości aktywnego udziału w zmianach społecznych. Tymczasem polskie społeczności lokalne potrzebują liderów, przywódców, mentorów i prekursorów zmian społecznych. Bez tego nie będzie można rozwijać środowiskowych usług społecznych.

12. Środowiskowe usługi społeczne będą mogły rozwijać się sprawniej jeśli na poziomie lokalnym umacniany będzie model lokalnej polityki społecznej zorganizowany w duchu *governance*, czyli systemu współrządzenia, współzarządzania i współuczestniczenia w procesach decyzyjnych i realizacyjnych wielu różnych interesariuszy regionalnych i lokalnych, którzy byliby współodpowiedzialni za dobrobyt i rozwój społeczny. Programowanie polityki lokalnej poprzez strategie, dostarczanie i produkcję usług społecznych, nadzór i kontrola procesów polityki społecznej, nie byłyby tu zadaniem tylko władz samorządowych i sektora publicznego, ale różnorodnych podmiotów społecznych, prywatnych, kościelnych, nieformalnych, którzy mieliby interes we wspólnym rozwiązaniu problemów społecznych (*welfare pluralism*). Aby jednak realizować idee *governance* w polskim systemie pomocy i integracji społecznej należałoby dokonać wielu zmian systemowych, prawnych i organizacyjnych.
13. Efektywne i skuteczne działanie w społecznościach lokalnych nie jest możliwe bez badań diagnostycznych czyli dokładnego oglądu jakie problemy są najbardziej dokuczliwe, jakie potrzeby nie są zaspokojone i w końcu, jaki drzemie w nich potencjał, który stanowił będzie podwalinę działań ukierunkowanych na zmianę społeczną.
14. Organizowanie społeczności lokalnych opiera się o sieci powiązań i kontakty grupowe, a przede wszystkim o wspólne działanie oraz mobilizowanie ludzi, wyzwalanie i wzmacnianie ich potencjału. Działania te

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

powinny zmierzać do poprawy sytuacji społeczności lokalnej, zaspokojenia indywidualnych i zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Warunkiem tak rozumianej interwencji jest oparcie jej o zasadę pomocniczości, co w działaniach podmiotów publicznych zbyt często jest zastępowane aplikowaniem przez służby społeczne „gotowej recepty".

15. Kluczowym narzędziem interwencji środowiskowej jest edukacja, w tym edukacja nieformalna, podczas której ludzie poprzez interakcję i dialog dochodzą do identyfikacji potrzeb, ustalania planu działania, jego realizacji, podsumowania i refleksji. Jest to bliskie pojęciu edukacji środowiskowej wywodzącej się z pedagogiki społecznej, która podkreśla mechanizm wzajemnego uczenia się w społeczności lokalnej. Mieszkańcy uczą się od siebie nawzajem dzieląc się swoim doświadczeniem, dyskutując i spierając się dochodzą do wspólnych decyzji. Kształcą w sobie trudną sztukę szukania kompromisu, gdzie musi być brane pod uwagę zdanie drugiego człowieka. Organizator społeczności lokalnej staje się moderatorem, facylitatorem procesu uczenia.
16. Wspólną perspektywą, obecną w kreowaniu środowiskowych usług o charakterze socjalnym, jest animacja społeczna. To właśnie ona jest „ożywiającą" metodą działania, polegającą na „stymulacji do aktywnego zachowania zarówno zbiorowości terytorialnej (społeczności lokalnej), jak i małej grupy, do działania mającego na celu ulepszenie życia społecznego środowiska poprzez ukazywanie wizji owych ulepszeń i stymulowania ludzi do ich realizacji, bądź też działania wydobywającego potrzeby, zainteresowania, motywacje wśród członków danej grupy społecznej, indywidualnych osób. Animacja społeczności staje się realnym i skutecznym instrumentem polityki społecznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Włączenie animacji społecznej w obszar usług społecznych niesie jednak konieczność standaryzacji i stworzenia dostosowanych do specyfiki procedur zarządzania.
17. W celu rozwoju pracy środowiskowej jako usługi społecznej koniecznym

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

jest zdefiniowanie czym ona jest, dlaczego powinna być traktowana jako usługa społeczna i wprowadzenie standaryzacji takiej usługi.

Przytoczone powyżej najważniejsze wnioski i rekomendacje z prowadzonych przez zespół ekspertów w latach 2009-2011 badań na temat pracy środowiskowej jako usługi społecznej upoważniają do stwierdzenia, że w dalszym ciągu wiele jest do zrobienia w tym obszarze. Jednym z wyzwań jest odpowiedź na pytanie czy OSL można traktować jako usługę społeczną?

3. *Usługi społeczne w kontekście przeobrażeń i nowych paradygmatów polityki społecznej*

Konieczność rozwoju usług społecznych, w tym usługi OSL, jest spowodowane wieloma czynnikami. Z jednej strony aby skutecznie odpowiadać na aktualne wyzwania społeczne, ujawniające się w Polsce jak i w Unii Europejskiej potrzeba jest ciągłych zmian i reform 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. Stąd też współcześnie termin państwo opiekuńcze (*welfare state*) próbuje się zastąpić terminem „*social services state"*, bardziej oddającym specyfikę organizacji systemu polityki społecznej, skoncentrowanego na usługach. Wprowadza się także inne terminy, które oddają reorganizacje 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*)[18] lub też mieszanej

[18] J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, Hampshire, London 2000.

gospodarki dobrobytu (*welfare pluralism/welfare mix)* [19], jeszcze inne próbują zastąpić pasywne państwo opiekuńcze koncepcjami aktywnej, czy też aktywizującej polityki społecznej (*active social policy*)[20]. W niektórych koncepcjach mówi się o inwestycyjnej a nie redystrybucyjnej roli polityki społecznej[21]. We wszystkich powyżej zasygnalizowanych podejściach ich autorzy bardzo mocno akcentują konieczność nowego podejścia do polityki społecznej jako polityki usług społecznych, a nie polityki redystrybucji świadczeń czy środków finansowych. Nowe państwo socjalne to nie państwo opiekuńcze, ale angażujące, włączające, gdzie rozwinięte usługi społeczne stanowią podstawę działalności instytucji społecznych. W tym kontekście można mówić, że środowiskowa praca socjalna, podobnie jak praca socjalna czy praca socjalna z rodziną jest usługą społeczną.

3.1. 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*). Jak wykazywałem to w jednej ze swoich książek[22] wielosektorowa polityka społeczna rozkłada odpowiedzialność za realizację zadań i usług społecznych na większą liczbę podmiotów działających w ramach różnych sektorów. 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 *governance*. Sektor nieformalny (rodzina, wspólnota, środowisko lokalne) staje

[19] P. Abrahamson, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix*, w: *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997.

[20] 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.

[21] A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Cambridge 2007.

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

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

się koproducentem usług społecznych. Wielosektorowość przyczynia się do bardziej racjonalnego rozłożenia 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 przyczynia się ona do lepszego 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 odpowiadających specyficznej naturze rozwiązywania problemów*[23]. Pluralizacja systemów *welfare* dotyczy według nich trzech obszarów – po pierwsze, instytucji realizujących zadania społeczne, po drugie, instrumentów finansowania, po trzecie, form i sposobów realizacji czyli 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 dla siebie systemów alternatywnych tylko wzajemnie się uzupełniają[24]. Koncepcja ta jest zatem blisko idei *governance*. Wykorzystując model wielosektorowej polityki społecznej na potrzeby organizowania społeczności lokalnych można byłoby wskazać, że środowiskowa praca ze społecznością może być prowadzona przez różnorodne instytucje i służby zarówno z sektora publicznego jak i niepublicznego. Szczególnie silne związki wykorzystywania metody pracy środowiskowej są charakterystyczne dla sektora pozarządowego (obywatelskiego), gdyż takie doświadczenia płyną z rozwiązań przyjętych w W.

[23] 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,* Ascoli U., Ranci C. (ed.), New York 2002, s. 5. Cyt. za: S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP,* s. 52 (maszynopis pracy doktorskiej).
[24] Ibid., s. 53.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Brytanii czy w Niemczech. Duża część usług środowiskowych jest realizowana w tych krajach przez trzeci sektor. Państwo i/lub samorząd jest natomiast koordynatorem i współpłatnikiem tych usług na zasadzie *finance mix.*

3.2. Paradygmat inwestycji społecznych i aktywizacji

Innym ważnym paradygmatem wskazującym na konieczność przestawienia się na usługi społeczne jest traktowanie polityki społecznej jako działalności inwestycyjnej i aktywizującej. Jednym z pierwszych, który zaproponował takie podejście do polityki społecznej w ostatniej dekadzie był A. Giddens[25]. Według niego traktowanie polityki społecznej jako działalności inwestycyjnej i 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 organizacjami 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. Giddens zauważał także konieczność rozwoju „demokratycznej rodziny" z równym podziałem ról między współmałżonkami, aktywnie uczestniczącej w życiu społeczności lokalnej. Odrodzenie więzi wśród

[25] Zobacz m.in. ostatnią pracę: A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Cambridge 2007.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

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 Giddensa, formułowane pod koniec lat 90 XX wieku. W swojej książce z 2007 r. *Europe in the Global Age*[26], Giddens wskazuje kolejne ciekawe propozycje zmian, które powiązane są z inwestycyjnym 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 ten twierdzi, że należy rozwijać aktywną politykę społeczną, która pomimo różnych niedoskonałości, sprawdziła się i należy ją kontynuować w przyszłości. Zamiast starego „negatywnego państwa opiekuńczego", Giddens 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 zbytnio idealizuje sektor publiczny jako profesjonalny, lepszy od innych, w którym występuje etos pracy itd. Tymczasem polityka społeczna potrzebuje personalizacji usług z rozwiniętym pluralistycznym ładem instytucjonalnym. To co może zdaniem

[26] Ibidem

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[27].

Tabela 1. Transformacja tradycyjnego państwa opiekuńczego w kierunku nowego *welfare state* według A. Giddensa

Tradycyjne państwo opiekuńcze	→ Nowe państwo opiekuńcze
Przenoszenie ryzyka z jednostki na państwo (welfare state)	Ryzyko przeniesione z jednostki na społeczeństwo (welfare society)
Państwo asekuracji ryzyk społecznych	Państwo inwestycji społecznych
Tradycyjny styl pracy i życia	Postindustrialny styl pracy i życia
Państwo praw socjalnych	Państwo praw i obowiązków socjalnych
Państwo fordowskie	Państwo różnorodności i zindywidualizowanych potrzeb
Naprawcze podejście do problemów	Wyprzedzające podejście do problemów
Sektor publiczny jako sieć bezpieczeństwa	Różnorodne instytucje bezpieczeństwa
Government jako styl rządzenia	Governance jako współrządzenie i NPM

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Giddens, Europe in the Global Age, Cambridge 2007.

Postulowanych przez Giddensa priorytetów nie da się wprowadzić bez silnych społeczności lokalnych dlatego autor ten jest zdania, że praca środowiskowa czy szerzej organizowanie społeczności lokalnych i wykorzystanie potencjału społeczności lokalnych to wielkie zadanie polityki społecznej. Włączanie i angażowanie obywateli w sprawy lokalne to najlepszy środek przeciwdziałania rozwijaniu się kwestii społecznych i innych problemów socjalnych.

[27] Ibidem

3.3.Paradygmat ekonomizacji i menedżeryzacji usług społecznych

Kolejnym ważnym 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 ekskluzji 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 urynkowienie 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 urynkowienie polityki społecznej dokonały się w wielu państwach europejskich. Cechą charakterystyczną było to, że organizacja usług coraz bardziej musiała odpowiadać szybkim i elastycznym zamianom potrzeb różnorodnych grup beneficjentów. Prywatyzacja i urynkowienie były też sposobem osiągania lepszych efektów w tym obszarze. Należy podkreślić, że w większości państw modernizujących swój system polityki społecznej częściej wprowadzano mechanizmy rynkowe do usług

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

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 publiczne; klientami na *quasi rynku* rzadko są jednostki, a częściej ich przedstawiciele np. lokalnych funduszy lub podmiotów dostarczających usługi[28].

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

[28]J. Le Grand, *Ownership and Social Policy*, The Political Quarterly Publishing, Blackwell Publishers, 1998.

koordynacji niehierarchicznej" oraz udziale podmiotów pozapaństwowych w formułowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w poszczególnych dziedzinach. Już w latach siedemdziesiątych XX wieku dokonane analizy strategii politycznych i samej polityki wykazywały, że implementacja nowoczesnych metod zarządzania może przyczynić się do rozwiązania problemu braku sprawności państwa[29]. 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 szanse 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)[30].

Odnosząc powyższe argumenty do usługi organizowania społeczności lokalnej można stwierdzić, że ekonomizacja pracy środowiskowej może być traktowana z jednej strony jako dbanie o racjonalność i efektywność tej usługi, 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 pracy środowiskowej można traktować jako zwiększenie racjonalności poprzez

[29] R. Mayntz, F.W. Scharpf (red.) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* Campus Frankfurt/Men 1995; F.W. Scharpf: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, Co 1997

[30] J.N. Rosenau, E.O. Czempiel: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, M. Jachtenfuchs: Theoretical Perspectives on European Governance [w] " European Law Journal" nr1/2, 1995, s. 115-133; A. Heritier: *New Modes of Governance in Europe; Policy-Making without Legislating?* [w] A. Heritier (red.) *Common Goods. Reinventing Eurropean and International Governance,* Rowman and Liitlefield, Langham MD 2002, s.185-206

wielopoziomowe i horyzontalne (niehierarchiczne) zarządzanie środowiskową pracą socjalną.

3.4.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[31]. 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[32], w piśmiennictwie na temat państwa opiekuńczego dominował przez lata model postrzegania organizacji pozarządowych jako instytucji nie odgrywających 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[33] rola trzeciego sektora w ostatnich dwudziestu latach znacznie wzrasta w większości państw europejskich w systemach polityki społecznej[34]. 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,

[31] M. Grewiński, *Podmioty „trzeciego systemu" – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.
[32] L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaning the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.
[33] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna,* Warszawa 2007.
[34] Ibidem

innowacyjny, efektywniejszy finansowo[35]. 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 znajduje zatrudnienie od 10 do 14% wszystkich zatrudnionych[36]. W wielu państwach, jak chociażby w Niemczech, we Francji, Wielskiej 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*[37]. Afirmacja sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych spotyka także krytykę, która odnosi się głównie do przeidealizowania tego sektora, partykularyzmu interesów wielu NGOs czy też luki odpowiedzialności[38].

Wydaje się, że w kontekście poszukiwania modelu / standardu dla polskiej pracy środowiskowej istnieje poważna potrzeba refleksji dotycząca tego, czy organizowanie 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 środowiskowa praca ze społecznością jako usługa społeczna jest realizowana przez NGO's; po drugie posiadamy w Polsce spore doświadczenia w organizowaniu społeczności lokalnych w ramach metody CAL rozwijanej przez Stowarzyszenie o tej samej nazwie; 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. Praca ze społecznością mogłaby

[35] *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2005, s. 15-21.
[36] Dane Klon Jawor, www.ngo.pl 2010
[37] Więcej na ten temat w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
[38] Krytykę taką podejmuje m. in R. Szarfenberg w „*Krytyka i afirmacja polityki społecznej*", Warszawa 2006.

być zatem w tej chwili dla sektora pozarządowego w pewnym sensie „rekompensatą" za ominięcie 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 i w środowisku społecznym wydaje się zresztą bardzo naturalną przestrzenią działalności dla organizacji pozarządowych.

3.5. Teoria dóbr publicznych i wyboru publicznego a producenci usług

Dowartościowanie sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych (w tym OSL), 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 teoria dóbr publicznych, którą rozwijali P.A. Samuelson a następnie małżeństwo Musgrave. W koncepcji tej krytyce poddaje się proces urynkawiania usług społecznych 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 on 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 zastosowanie 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[39].

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[40]. Po drugie, rynek nie jest efektywnym mechanizmem dostarczania dóbr publicznych[41]. 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 dla innych jednostek, które nie uczestniczą bezpośrednio w konsumpcji[42]. Tymczasem w rzeczywistości często występują zarówno

[39] Więcej o tym: S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994, str. 38 i nast.
[40] N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, New York 2001, s. 14.
[41] Ibid., s. 50.
[42] T. Michalak, J. Wilkin, *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup marginalizowanych – ujęcie ekonomiczne,* w: *W stronę aktywnej polityki społecznej,* T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), Warszawa 2003, s. 49.

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[43]. 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[44]. 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[45].

Inną podobną i przydatną tu koncepcją na rzecz dowartościowania sektora pozarządowego w realizacji usług społecznych, w tym środowiskowych, 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 a 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

[43] S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 94-96.
[44] L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995, s. 40.
[45] 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,* op. cit., s. 75-78.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

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 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, korupcja czy dyletanctwo urzędników[46].

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 usługi społecznej jaką miałoby być organizowanie społeczności lokalnej czy też pracy środowiskowej należałoby się poważnie zastanowić nad powierzeniem tych usług sektorowi pozarządowemu. Dodatkowymi argumentami są tu: niechęć sektora publicznego i brak doświadczenia w polityce aktywizacji i stymulowania społeczności lokalnych, niska skuteczność i efektywność Programów Aktywności Lokalnych, realizowanych przez publiczne instytucje pomocy społecznej w ramach projektów systemowych PO KL, brak środowiskowych pracowników socjalnych.

3.6.Paradygmat samorządowej i zdecentralizowanej polityki społecznej

[46] S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej…*, op. cit.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ostatnim paradygmatem mającym ważne konsekwencje dla rozwoju i zmiany postrzegania usług społecznych jest proces decentralizacji i regionalizacji 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 przychylność 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"*[47]. 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 decentralizacji usług społecznych wzmacniała zasada subsydiarności. Proces decentralizacji we Włoszech zaczął się na dobre

[47] J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie,* w: *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur - Jaworska (red.), Warszawa 2003, s. 254.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

wraz z ustawą 833, przyjętą w roku 1978, kiedy odpowiedzialność za opiekę społeczną i zdrowotną spadła na 8000 jednostek administracyjnych, które ustanowiły lokalne oddziały opieki zdrowotnej odpowiedzialne za opiekę zdrowotną i socjalną. 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[48]. 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 w Hiszpanii 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, to z punktu widzenia zarządzania i koordynacji usług społecznych system regionalny realizacji polityki społecznej jest w tym kraju odbierany pozytywnie[49]. 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. Na przykład 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 trwa od początku lat 90. XX w. i dotyczył przekazywania zadań w kierunku

[48] N. Johnson, *The Mixed Economy of Welfare,* Hertfordshire 1999, s. 92-134

[49] L. Moreno, A. Arriba, *Welfare and Decentralization in Spain. Florencja*, (European Forum, WP 1999/8).

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

samorządowych jednostek terytorialnych.[50]. Problemem, który ujawnił się w procesie decentralizacji w Polsce było to, o czym wspomniano już w tej ekspertyzie, że zarówno w ramach pierwszej jak i w ramach 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 roku, 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.

Powyżej opisane zjawiska i procesy zajmują kluczowe miejsce przy reformowaniu systemów polityki społecznej oraz usług społecznych w państwach europejskich. Stąd też nazywane są nowymi paradygmatami w realizacji polityki społecznej. Miały one bardzo często nowatorski i innowacyjny charakter, ale też swoje ważne konsekwencje dla rozwoju systemów polityki społecznej i różnorodnych modeli *welfare state*[51]. W dużym stopniu dotyczyły one przekształceń związanych z usługami pomocy społecznej, w tym pracy socjalnej i środowiskowej pracy socjalnej.

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

Należy podkreślić rolę Unii Europejskiej w kształtowaniu przyszłości usług użyteczności publicznej, w tym społecznych, która znajduje się w samym centrum debaty poświęconej europejskiemu modelowi społecznemu. W uznaniu ogromnego znaczenia poprawnie funkcjonujących, łatwo dostępnych, wysokiej

[50] Porównaj z: J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, op. cit., s 256.
[51] J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*, Łodź 2005., s. 36-37.

jakości, przystępnych cenowo usług dla jakości życia obywateli Europy, ochrony środowiska oraz konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, Komisja Europejska przyjęła Zieloną Księgę na temat usług użyteczności publicznej, która zainicjowała zakrojone na szeroką skalę konsultacje publiczne dotyczące tego, w jaki sposób najlepiej propagować świadczenie wysokiej jakości usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. Zielona Księga skłoniła wiele stron do wyrażenia opinii w kwestii ogólnej roli, jaką ma spełniać Unia Europejska w wyznaczaniu celów usług publicznych w zakresie usług użyteczności publicznej, jak również organizacji, finansowania i oceny świadczenia tych usług. Publiczna dyskusja spotkała się z szerokim zainteresowaniem i została przyjęta z zadowoleniem przez państwa członkowskie UE i znalazła swój materialny wymiar w Białej Księdze.

Podjęcie przez Komisję Europejską problemów świadczenia usług użyteczności publicznej, których częścią są usługi społeczne, scharakteryzowane w Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej (*Greek Paper Services on General Interest 2003*) oraz Białej Księdze nt. usług użyteczności publicznej (*White Paper Services on General Interest 2004*) wskazują, że zagadnienia związane z usługami stanowią również dla instytucji europejskich niezwykle ważny obszar rozwoju polityki społecznej i zarządzania sferą publiczną. Należy przy okazji zwrócić uwagę, że problem usług użyteczności publicznej, w tym społecznych, uwzględniony został również w grupie kluczowych czynników przy konstruowaniu dokumentów programowych polityki spójności, zarówno na poziomie UE jak i na poziomie krajowym (np. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007– 2013 dla Polski). Oznacza to, że organizacja i funkcjonowanie obszaru usług użyteczności publicznej stały się jedną z inwestycji funduszy strukturalnych i spójności. Usługi społeczne, w tym te związane z pracą socjalną, aktywną integracją, pobudzaniem i organizowaniem społeczności

lokalnych stały się elementem inwestycji Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki[52].

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

Według tego komunikatu[53] usługi społeczne są środkiem do osiągnięcia następujących celów:

- są to usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie;
- zapewniają ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych;
- świadczone są również na rzecz rodzin, w kontekście zmiany wzorców rodziny, wspierania ich roli w opiece nad młodymi i starszymi członkami rodziny, jak również nad osobami niepełnosprawnymi, oraz kompensują ewentualny rozpad rodzin;
- są to kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności;

[52] M. Grewiński, *Perspektywy wsparcia systemu pomocy społecznej w Polsce w kontekście wykorzystania możliwości POKL*, w : M. Grewiński, J Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – nowe wymiary odpowiedzialnej polityki społecznej (redakcja),* Warszawa 2007.

[53] Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie KOM(2007) 725 wersja ostateczna, s. 7-8.

- pełnią rolę zapobiegawczą i integrują społecznie wszystkich członków populacji, niezależnie od ich stanu posiadania czy dochodów;
- przyczyniają się do zwalczania dyskryminacji, zapewnienia równości płci, poprawy warunków życia i tworzenia równych szans dla wszystkich, zwiększając tym samym zdolność jednostek do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Organizacja, świadczenie i finansowanie usług społecznych według Komisji Europejskiej powinno być zorganizowane w następujący sposób:[54]

- zaspokojenie wielorakich potrzeb poszczególnych jednostek wymaga wszechstronności i personalizacji usług socjalnych, które muszą być opracowane i świadczone w sposób zintegrowany; często między odbiorcą usługi i usługodawcą istnieje osobista relacja;
- przy definiowaniu i świadczeniu usługi trzeba uwzględniać różnorodność ich adresatów;
- usługi socjalne świadczone w celu zaspokojenia potrzeb osób należących do słabszych grup społeczeństwa charakteryzuje często asymetryczny stosunek między usługodawcami i beneficjentami, odmienny od relacji mających miejsce między dostawcą handlowym a konsumentem;
- z uwagi na fakt, że usługi te często osadzone są w (lokalnych) tradycjach kulturowych, wybiera się rozwiązania dostosowane do szczególnych cech lokalnej sytuacji, gwarantujące bliskość między usługodawcą a użytkownikiem, zapewniając jednocześnie równy dostęp do usług na całym terytorium;
- usługodawcy często potrzebują dużej autonomii, by zaspokoić różne i zmieniające się potrzeby socjalne;
- z reguły usługi te opierają się na zasadzie solidarności i w dużym stopniu są one uzależnione od publicznego finansowania, co zapewnia równy dostęp, niezależnie od stanu posiadania czy dochodów;

[54] Komunikat Komisji..., op. cit., KOM(2007) 725 wersja ostateczna, s. 8.

- usługodawcy nienastawieni na zysk oraz pracownicy wolontariatu często odgrywają ważną rolę w świadczeniu usług socjalnych, wyrażając tym samym postawę obywatelską i przyczyniając się do integracji społecznej, spójności społecznej wspólnot lokalnych oraz do solidarności międzypokoleniowej.

Jak podkreślono w Zielonej Księdze, usługi użyteczności publicznej, w tym społeczne, przyczyniają się do osiągania celów Unii określonych w polityce Wspólnoty. Jednocześnie polityka Wspólnoty poprzez np. tworzenie określonych środków finansowych przeznaczonych na ich realizację w sposób znaczący przyczynia się do poprawy jakości, zakresu wyboru oraz wydajności wielu usług użyteczności publicznej. Unia Europejska i jej państwa członkowskie stają przed niezwykle istotnymi wyzwaniami społecznymi, które w najbliższej dekadzie mogę decydować o kształcie nowej polityki społecznej, zorientowanej na usługi i społeczności lokalne. Wyzwania społeczne, stojące przed Unią Europejską takie jak: kwestia demograficzna i starzenie się społeczeństw europejskich w większości krajów Europy, problemy rynku pracy, edukacji i polityki zdrowotnej, brak zaufania i więzi społecznych w społecznościach lokalnych w wielu państwach UE stanowią współcześnie niezwykle istotne problemy socjalne. Kolejnym wyzwaniem do poradzenia sobie w najbliższym czasie w Europie jest ubóstwo i wykluczenie społeczne, które rozrosło się do zbyt dużych rozmiarów. Istniejący, aktualny wskaźnik ubóstwa relatywnego na obszarze UE wynosi 16% ogółu społeczeństwa, co oznacza około 80 mln osób żyjących na terenie UE, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Blisko 19 mln ubogich w UE to dzieci; około 8% wszystkich zatrudnionych we Wspólnocie to *„working poor”,* czyli biedni pracujący – są to osoby posiadające zatrudnienie, ale których dochody są bardzo niskie, nie wystarczające do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Stanowi to wyzwanie dla wszystkich instytucji zarówno ponadnarodowych jak i krajowych. Kolejnym wyzwaniem dla Europy jest edukacja ustawiczna i zawodowa, która będzie dostosowywać kwalifikacje i umiejętności ludzi do bardzo szybko

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

zmieniających się potrzeb cywilizacyjnych i gospodarczych. Blisko 80 mln obywateli UE ma podstawowe kwalifikacje, kiedy świat przedsiębiorstw i rynki pracy zmieniają się współcześnie coraz szybciej i wymagają nowych kompetencji, ale także bardziej elastycznych form i organizacji świadczenia pracy. Wyzwania te oznaczają zorientowanie się w polityce społecznej na zasadę subsydiarności (pomocniczości) i partycypacyjnego włączania obywateli w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. W tym celu należy jak najszybciej rozpocząć pracę ze społecznościami lokalnymi w celu ich większej integracji i pobudzania partycypacji obywatelskiej, zwiększania świadomości i samoorganizacji lokalnych wspólnot. Tylko połączenie nowych odgórnych systemowych rozwiązań i metod programowania, organizacji i zarządzania polityką społeczną (zgodnie z nowymi paradygmatami) z oddolnymi działaniami tj. pracą w środowisku ze społecznością lokalną może dać synergiczny efekt skuteczności rozwiązywania problemów społecznych.

Powyższa konkluzja ta jest o tyle istotna, że nawiązując do najważniejszych celów i priorytetów społecznych UE, zapisanych w 2010 roku w Strategii Europa 2020[55], które przedstawiono poniżej, można zadać pytanie, czy bez oddolnych działań, środowiskowych, aktywizowania i mobilizowania społeczności lokalnych da się osiągnąć ambitne wskaźniki poprawy sytuacji społecznej:

- Wzrost aktywności zawodowej Europejczyków z 69 % ludności do 75 %.
- Zwiększenie udziału osób z dyplomami wyższych uczelni z 31 % do 40 %.
- Zmniejszenie liczby ludzi żyjących w ubóstwie w UE z 80 do 60 mln.
- Ograniczenie wskaźnika przerywania nauki z 15% do 10%.

Wydaje się, że aby sprostać wyzwaniom społecznym najbliższej dekady w Europie i w Polsce należy bardzo mocno koncentrować się z jednej strony na systemowych reformach i zmianach rozwiązań krajowej polityki społecznej (reforma pomocy społecznej, zorientowanie się na usługi społeczne, w tym

[55] *Strategia Europa 2020*, Komisja Europejska 2010.

pracę środowiskową ze społecznościami lokalnymi, reforma rynku pracy oraz reforma edukacji, aktywna polityka rodzinna i opieka długoterminowa), bo to one głównie będą wpływać na kształt i sytuację społeczną naszego kraju. Z drugiej strony należy bardzo mocno iść w kierunku pobudzania i aktywizacji oddolnej społeczności, które bezpośrednio mogą rozwiązywać problemy społeczne w najbliższym otoczeniu społecznym. Pracować trzeba na rzecz społeczności ale ze społecznością i w społeczności. To kluczowe zadanie lokalnej polityki społecznej.

Podsumowując należy stwierdzić, że z jednej strony trzeba wykorzystywać zalecenia jakie płyną z europeizacji polityki społecznej - jak wspólny rynek pracy, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, metoda otwartej koordynacji w ramach wybranych polityk, inwestycje w pomoc społeczną i rynek pracy ze środków strukturalnych, dobre praktyki i wielopoziomowa współpraca międzyinstytucjonalna i międzyterytorialna, a z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że rozwiązania, które mogą realnie przyczynić się do większego dobrobytu społeczeństwa w naszym kraju, wynikają przede wszystkim z zastosowania nowych rozwiązań w krajowej polityce społecznej, a szczególnie w realizacji samorządowej i lokalnej polityki pomocy i integracji społecznej. Praca środowiskowa / organizowanie społeczności lokalnych powinna wypełnić istniejącą dotychczas lukę i być zorganizowana jako wystandaryzowana usługa społeczna.

5. Wybrane aspekty definicyjne i teoretyczne usług społecznych w kontekście OSL

Rozważanie na temat tego czy organizowanie społeczności lokalnej (OSL) można uznać za usługę społeczną, czy też nie musi zawierać przedstawienie aspektów teoretycznych i definicyjnych usług społecznych, czy też samych usług. Nie jest to zadanie łatwe ponieważ w literaturze przedmiotu bardzo różnie definiuje się usługi społeczne. Poniżej zaprezentowano kilka głównych podejść do definiowania usług i usług społecznych /socjalnych.

Jedną z ważniejszych współczesnych, polskich definicji „usługi" jest definicja Oskara Langego, według której usługami są *„wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do produkowania przedmiotów"*.[56]

Inną znaną definicję sformułował Tadeusz Kotarbiński: *„Ilekroć mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejś potrzebie bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotną w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków"*[57].

Według Encyklopedii Powszechnej usługi to *„wszelkie czynności o charakterze świadczeń na rzecz innych osób fizycznych lub prawnych, przyczyniające się do zaspokojenia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb w inny sposób niż przez transfer własności dobra materialnego; czynności te nie wiążą się bezpośrednio z wytwarzaniem produktów"*[58].

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

Poza tymi cechami w literaturze przedmiotu wymieniane są również: jednoczesność procesu świadczenia i konsumpcji usług – wiąże się z tym ograniczony czas dostępności usługi dla nabywcy, ograniczone możliwości zwiększania skali świadczenia usług, brak możliwości zachowania tajemnicy produkcji, czyli brak ochrony patentowej; niejednolitość usług – oznaczająca: niemożność oferowania standardowych produktów usługowych z powodu kształtowania ostatecznych cech usługi przez personel firmy usługowej, usługobiorcę oraz współusługobiorców; utrudnienia w wyliczaniu kosztów

[56] O. Lange, *Ekonomika polityczna*, tom 1, Warszawa 1959, s. 15.
[57] T. Kotarbiński, *Zagadnienia produkcyjności usług*, Prakseologia nr 33, 1969, s. 7.
[58] M. Szulc (red.), *Popularna Encyklopedia Powszechna*, tom XX, Kraków 1998, s. 56.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

świadczenia poszczególnych usług – prowadzenia racjonalnej polityki cenowej; nietrwałość usług – brak możliwości przechowywania usług – wytwarzania ich na zapas, ograniczenie wielkości konsumpcji aktualnym ludzkim i rzeczowym potencjałem zaangażowanym w świadczenie danej usługi[59].

Podobne trudności definicyjne dotyczą tego czym są usługi społeczne, a także usługi socjalne. W literaturze naukowej i dokumentach normatywnych brak jest jednej, powszechnie akceptowalnej definicji usług społecznych. Różne są również dokonywane przez autorów ich klasyfikacje. Posługują się one innymi kryteriami, stąd ich niejednoznaczność i niemożność bezpośredniego porównywania. Większość autorów mimo przyjmowania różnych kryteriów, określa mianem „społecznych" usługi, które skierowane są czy też związane z jednostką ludzką, z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb człowieka, a ich celem jest pozytywne oddziaływanie na osoby korzystające z nich. Usługi te określane są mianem „społecznych", również z powodu pochodzenia od określonej zbiorowości lub jej reprezentantów (samorządu lokalnego lub państwa) i finansowania ich ze środków publicznych[60].

Mirosława Janoś- Kresło zdefiniowała, że *„usługi społeczne są wszelkie działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych w wyniku których oddziaływania tworzy się kapitał ludzki"*[61].

Cz. Bywalec z kolei uznał, że *„usługi społeczne to społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi) których efekt jest niematerialny"*[62] (1994).

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

[59] P. Flejterski (red.), *Współczesna ekonomika usług,* Warszawa 2005, s. 43.
[60] M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002. s. 14-16.
[6161] M. Janoś Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002.
[62] Za Ibidem

dostępność ma wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych; mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne – prywatne; uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie". Ponadto wymieniła ona następujące dziedziny usług społecznych: edukacja i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, resocjalizacja, kultura, rekreacja i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe.[63]

Wiesław Wańkowicz wyróżnił usługi o charakterze społecznym, administracyjnym i technicznym. O usługach społecznych napisał: „Jest to grupa usług związanych z tak zwanymi miękkimi dziedzinami życia"[64].

Z kolei Ryszard Szarfenberg wyróżnił szerokie i wąskie ujęcie usług społecznych[65]. Szeroka definicja wskazuje, że są to *„wszystkie działania i administracje, które zajmują się społecznymi potrzebami obywateli, czyli transfery pieniężne, usługi opieki zdrowotnej, edukacja, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi mieszkaniowe, usługi zatrudnieniowe i wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych (dzieci, nadużywający substancji psychoaktywnych, ludzie z problemami psychospołecznymi etc.)".* Takie szerokie podejście wprowadza jednak konieczność traktowania usług społecznych jako synonimu szczegółowych polityk społecznych.

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

[63] B. Szatur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne, prezentacja* – cyt. za R. Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, Publikacja wydana w ramach Projektu „*Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej",* s. 12-20.

[64] W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych materiał metodyczny*, wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego, MSWiA, styczeń 2004, s. 62.

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

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Jak twierdzi Szarfenberg, wszystkie dostępne definicje „usług społecznych" wiążą je z działalnością na rzecz zaspokojenia potrzeb ludzkich a jednocześnie nie wiążą ich z bezpośrednim wytwarzaniem przedmiotów. Usługi charakteryzują się według niego niematerialnością (niezmysłowe, nie dające się pokazywać i przechowywać), powiązaniem świadczenia i konsumpcji poprzez ograniczony czas dostępności usługi, czy ograniczenia w zwiększaniu skali usług, niejednolitością (konkretna forma usługi zależy o tego, kto ją przekazuje), nietrwałością (usług nie można składować, oferta usług zależna jest od aktualnego potencjału podmiotu usługodawczego) oraz brakiem możliwości nabycia usług na własność. Szarfenberg wskazuje na następujące obszary „wypełniane" przez usługodawstwo społeczne współwystępujące ze świadczeniami pieniężnymi.

Tabela 2. Obszary polityki społecznej. Przykłady świadczeń a usługi społeczne

OBSZARY	ŚWIADCZENIA PIENIĘŻNE	USŁUGI SPOŁECZNE
Choroba	Zasiłki chorobowe	Opieka zdrowotna, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo i higiena, opieka, pielęgnacja
Niepełnosprawność	Renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalne	Rehabilitacja lecznicza, zawodowa, społeczna, pedagogiczna, psychologiczna, opieka pielęgnacyjna
Starość	Emerytury, zasiłki pielęgnacyjne	Pomoc w codziennym funkcjonowaniu, opieka, pielęgnacja
Śmierć członka rodziny	Renta rodzinna, zasiłek pogrzebowy	Sprawianie pogrzebu, pomoc psychologiczna

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Rodzina, dzieci	Zasiłki rodzinne, stypendia w systemie oświaty	Edukacja, poradnictwo rodzinne, rodzicielstwo zastępcze, opieka, pielęgnacja
Bezrobocie	Zasiłki dla bezrobotnych	Pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, edukacja, szkolenia
Mieszkalnictwo	Dodatek mieszkaniowy	Zapewnienie schronienia dla bezdomnych, wynajem za obniżony czynsz
Wykluczenie społeczne i pozostałe	Zasiłek okresowy, zasiłek stały, pieniężna pomoc postpenitencjarna	Praca socjalna, resocjalizacja społeczna

Źródło: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna – usługi społeczne*. Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia". Warszawa 2009.

Peter Hermann rozróżnia natomiast usługi socjalne od społecznych. Usługi socjalne to te, które bazują na relacji intymnej, oparte są o kontakty osobiste, zaliczane są do szerokiej sieci wsparcia formalnego i nieformalnego, realizowanie w kontakcie z bliskimi, przyjaciółmi, rodziną. Są one wyrazem solidarności, kierowane są do osób o ograniczonej możliwości uczestnictwa w przestrzeni publicznej, gospodarczej. Stanowią ważny czynniki integracji społecznej, mają na celu jak najlepsze przystosowanie się do potrzeb jednostki, budowanie zaufania i podtrzymywanie go. Usługi socjalne są wielowymiarowe, z jednej strony budują więzi i przekaz pomiędzy społeczeństwem a jednostką, z drugiej strony przyczyniają się do zaspokajania różnych potrzeb[66]. Jak twierdzi Hermann zdefiniowanie usług socjalnych zwłaszcza w kontekście narodowym (krajowym) jest współcześnie bardzo trudne. Usługi socjalne są częścią usług społecznych, które wydzielane są na podstawie ich niezbędności do egzystencji w kontekście poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w danym społeczeństwie. Mówiąc o usługach socjalnych i społecznych ważne jest

[66] P. Herrmann, *„Usługi socjalne jako instrument integracji- z perspektywy Unii Europejskiej* w: *„Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim- od ogółu do szczegółu"* (red.) Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell, WSP TWP, Warszawa 2010, s. 94.

rozróżnienie pomiędzy obydwoma terminami, które często są wzajemnie stosowane. Peter Herrman terminem ,,socjalny" określa trzy wymiary usług[67]:

- ‚socjalny" jako interpersonalne ale i hierarchiczne współczucie,
- ,,socjalny" jako relacja interaktywna, pomiędzy jednostkami a grupami budującymi motywację, zachowania, postawy,
- socjalny - odnoszący się do systemu instytucji, zasad i regulacji oraz formalnych norm.

Według niego bardzo istotne jest tłumaczenie terminów ,,społeczny" i ,,socjalny" (social) z obcej literatury, ze względu na omawianie różnych bytów, których dotyczą poszerzając instrumenty do opisania społecznego świata[68]. Usługi socjalne według Hermanna stanowią przede wszystkim ważny element walki z wykluczeniem społecznym, ubóstwem. Jakość ich świadczenia uzależniona jest od takich wartości jak przyjęta definicja, dostępność i trwałość usług. Według Bernarda-Otto Kupera usługi socjalne zabezpieczają egzystencję a o ich wyjątkowości świadczą takie cechy jak:

- usługi socjalne mają zaspokajać fizyczne i psychiczne potrzeby człowieka, które wynikają z krytycznej sytuacji osoby chorej lub wymagającej opieki;
- istotne jest, żeby podopieczni mieli gwarancję otrzymania pomocy i żeby były wspierane ich własne wysiłki w poprawieniu sytuacji;
- beneficjenci mają być postrzegani podmiotowo, a nie jako obiekty usług;
- zakłada to percepcję człowieka, jako *„ens socjale"* i poszanowanie dla jego systemu wartości, potwierdzenie tego jest w jego sytuacji kryzysowej bardzo ważne;
- ,,pomoc" świadczona powinna być jest przez profesjonalistów, którzy są w stanie zrozumieć potrzeby, system wartości odbiorcy usługi;

[67] Ibidem

[68] A. Brandstaetter, P. Herrmann, Cathal O`Connell, ,,Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim- od ogółu do szczegółu" WSP TWP, Warszawa 2010, s. 14

- fundamentem rzeczywistej pomocy jest osobista relacja, która jest możliwa tylko wtedy, jeżeli pomagający postarają się zaangażować emocjonalnie".[69]

Do głównych funkcji jakie należą do usług socjalnych wyróżnić można[70]:

- aktywizację ludzi i społeczności (wspieranie w powrocie do zatrudnienia, edukacji, rodziny i normalnego funkcjonowania),
- interwencja w sytuacjach trudnych (ochrona dzieci i rodzin posiadających wiele problemów),
- wspieranie i promowanie odpowiedzialności społecznej, spójności społecznej oraz ożywianie lokalnej społeczności,
- akcje informacyjne i doradztwo w kwestiach praw, ochrony socjalnej itp.,
- wpieranie rozwoju kompetencji społecznych, kulturowych,
- opieka i zarządzanie opieką (nad niepełnosprawnymi, starszymi itd.).

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

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

Zakres 2. Pozostałe usługi społeczne, stanowiące obszar o płynnych granicach i obejmujące zarówno programy „samodzielne" (publiczne formy opieki nad dzieckiem, pomoc rodzinie), jak i te usytuowane w innych instytucjach (praca socjalna w szkołach, praca socjalna w służbie zdrowia, usługi społeczne w programach budownictwa socjalnego,

[69] Bernd-Otto Kuper, „Przyszłość służb społecznych w Europie" " [w]: „Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim- od ogółu do szczegółu" (red.) Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell, WSP TWP, Warszawa 2010, s. 296

[70] H. Van Ewijk, *„Praca wysokiej jakości: najistotniejsze jest uznanie*" … op. cit. s. 105

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

programy pomocy w zakładach pracy itd.)[71]. W zakresie drugim mielibyśmy również usługi środowiskowe.

Wydaje się, że najbardziej pasujące definicje usługi OSL do jej specyfiki to definicja Mirosławy Janoś Kresło, Barbary Szatur Jaworskiej i wąskie ujęcie definicji R. Szarfenberga. Z uwagi na powyższe definicje wydaje się, że można przyjąć, że organizowanie społeczności lokalnych (OSL) jest usługą społeczną, adresowaną do większej grupy społecznej – społeczności lokalnej, jeśli bezpośrednio zaspokajane są zbiorowe potrzeby ludzi i w wyniku ich świadczenia następuje pozytywne oddziaływanie na daną zbiorowość-społeczność lokalną przy założeniu, że mają one niematerialny charakter, są dostarczane przez instytucje różnorodnych sektorów na poziomie określonego standardu, są finansowane w różny sposób, ale w ich programowanie, finansowanie, zarządzanie, dostarczanie lub/ i produkcję jest zaangażowany w jakiś sposób sektor publiczny, który legitymizuje profesjonalizm i służbę danej usługi społecznej. Usługa OSL przyczynia się do rozwoju kapitału społecznego i ludzkiego oraz zaciśniania więzi społecznych (integracji społecznej).

6. *Konteksty usług społecznych*

Analizując usługi społeczne mamy do czynienia z różnymi kontekstami, które mają wpływ na ich produkcję, dostępność, jakość, skuteczność i efektywność. Jednym z najważniejszych kontekstów jest instytucjonalizm usług społecznych, czyli system prawny, organizacyjny, podmioty dostarczające i produkujące usługi, procedury i mechanizmy finansowania. Jeśli chodzi o system prawny to ma rację C. Miżejewski twierdząc, że *podstawowym problemem funkcjonującym w polskich przepisach prawa o pomocy społecznej jest pojęcie „środowiskowy". Brak jednoznacznej legalnej definicji tego pojęcia powoduje, że jest ono interpretowane w sposób dość dowolny przez ustawodawcę, w zależności od kontekstu. W jednym przypadku środowiskiem może być rodzina (gospodarstwo domowe), w innym zaś działania umiejscowione w środowisku lokalnym.*

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

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Dlatego, analizując obecne przepisy należy podchodzić do nich dość ostrożnie, określając za każdym razem kontekst konkretnej normy prawnej. Z jednej strony bowiem pojęcie „środowiskowy", dotyczy narzędzia, jakim jest wywiad, jak również wielu usług o charakterze środowiskowym, które niekoniecznie w każdym przypadku mają charakter integracji ze środowiskiem lokalnym, z drugiej strony spotyka się także pojęcie „środowiskowy" w ujęciu działań o charakterze integracyjnym., choć znacznie rzadziej[72]. Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej wyraźnie wskazuje, w artykule 2, ust. 1,, że zadaniem pomocy społecznej jest „zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, których jednostki / gospodarstwa domowe nie są w stanie pokonać przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem". A zatem definiując pracę socjalną wskazano, że praca ta, oprócz prowadzenia jej z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, prowadzona jest również: „ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności"[73]. Niestety nie ma w ustawie bezpośredniego i konkretnego odniesienia czym są usługi środowiskowe czy praca środowiskowa, nie mówiąc już o terminie organizowanie społeczności lokalnej.

Być może należałoby wykorzystać tutaj doświadczenia brytyjskie i pokusić się o wprowadzenie konkretnych zapisów do polskiego ustawodawstwa na temat pracy środowiskowej (ustawa o pomocy społecznej, ale też ustawa o samorządzie gminnym). Dla przykładu Brytyjczycy w latach 2000-2001 w ramach swojej Ustawy samorządowej (*Local Government Act*) i Ustawie o zdrowiu i opiece społecznej (*Health and Social Care Act*) nałożyli na instytucje samorządowe, pomocy społecznej i

[72] W całości na podstawie: C. Miżejewski, *Uwarunkowania prawne środowiskowej pracy socjalnej w Polsce*, w: B. Skrzypczak, *„Organizowanie społeczności lokalnej*", Warszawa 2011, str. 83 i nast.
[73] Ibidem

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

zdrowia obowiązek angażowania obywateli w planowanie i rozwój usług społecznych na poziomie lokalnym i wspólną realizację strategii środowiskowej. Jak zapisano w Ustawie samorządowej „nakłada się na władze lokalne nowy obowiązek „promowania ekonomicznego, społecznego i środowiskowego dobrobytu; władze lokalne mają odgrywać nową rolę „przywódcy i koordynatora" w rozwoju „strategii społecznościowej" jako element szerszego zadania - „wspólnego planowania społeczności". Usługi na rzecz społeczności powinny być zorganizowane na następujących zasadach[74]:

1. Społeczności lokalne otrzymują prawo do wyrażania swoich aspiracji, potrzeb i priorytetów związanych z rozwojem społeczności.
2. Władze lokalne muszą koordynować podejmowane działania z innymi publicznymi podmiotami, organizacjami pozarządowymi i społecznościowymi lokalnymi organizacjami sektora prywatnego.
3. Przyszłe działania środowiskowe muszą zostać nakierowane na bardziej efektywną realizację lokalnych potrzeb[75].

W Polsce deficyt zapisów w ustawie o pomocy społecznej dotyczący pracy środowiskowej próbowano wyrównać w ramach wytycznych operacyjnych dla projektów systemowych pomocy społecznej w ramach finansowania Europejskiego Funduszu Społecznego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W ramach wytycznych dla projektów systemowych dla ROPS, PCPR i OPS – ów wprowadzono możliwość kreowania i realizacji Programów Aktywności Lokalnej (PAL), w ramach których próbowano zaszczepić pracę środowiskową w publicznych służbach społecznych. Za wcześnie jest na to by podejmować ocenę skuteczności PAL w Polsce, ale z informacji pozyskiwanych od przedstawicieli samych OPS i PCPR wynika, że praca środowiskowa w ramach PAL nie wszędzie zdaje egzamin i przyczynia się do organizowania społeczności lokalnej[76].

[74] Ch. Miller, *A Community Focused or Learning*?, w: Ch. Miller (ed.) " *Producing Welfare- a Modern Agenda*", New York 2004, s. 188 i nast.
[75] Ibidem
[76] Na podstawie wywiadów fokusowych jaki przeprowadzałem na zajęciach z pracownikami socjalnymi w Warszawie, Łodzi, Człuchowie, Katowicach w ramach zajęć na WSP TWP i UŁ.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Jeśli chodzi o organizacyjny aspekt OSL jako usługi społecznej to kluczowy dylemat dotyczy tego jakie podmioty i służby miałyby realizować pracę środowiskową. Czy miałaby to być publiczne instytucje pomocy społecznej, a jeśli tak to czy OPS, czy PCPR (a może obie te instytucje), czy może jednostki organizacyjne pomocy społecznej takie jak środowiskowe domy społeczne, świetlice środowiskowe, placówki opiekuńczo-wychowawcze, czy całodobowej opieki? Być może alternatywnym rozwiązaniem byłoby powierzenie organizacji społeczności lokalnej innym - niepublicznym podmiotom, w tym przede wszystkim organizacjom pozarządowym? Takie usytuowanie tej usługi sprzyjałoby realizacji koncepcji obywatelskiej polityki społecznej[77].

Mechanizmy finansowania mogą być przy usłudze OSL różne, niemniej autor tego opracowania skłania się ku rozwiązaniu *finance mix*, które polega na łączeniu różnorodnych źródeł finansowych. Nie należy bowiem sądzić aby państwo czy samorząd chciały w całości finansować tego typu usługę, ale być może byłaby możliwość montażu finansowego usługi OSL ze środków centralnych i samorządowych + dodatkowo środków europejskich i organizacji pozarządowych lub ze źródeł prywatnych. Takie rozwiązania stosuje się bardzo często w państwach zachodnich. Jednakże finansowanie w całości usług OSL na podobieństwo PAL ze środków EFS jest bardzo ryzykowane, że po zakończeniu wspierania Polski przez UE w ramach polityki spójności praca środowiskowa może nie być kontynuowana ze względu na brak środków.

Kolejnym ważnym kontekstem dla rozwoju OSL są służby społeczne (kadry) odpowiedzialne za pracę socjalną i środowiskową. Wprowadzenie OSL jako usługi oznaczać będzie potrzebę gruntownego przygotowania dużej części kadry do realizacji pracy środowiskowej. W Polsce istnieje wyraźna polaryzacja kadry pomocy społecznej na pracowników posiadających większe lub mniejsze doświadczenie w realizacji pracy środowiskowej (np. pracownicy socjalni pracujący metodą CAL) i pracowników którzy nie mają żadnego przygotowania

[77] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

w tym obszarze zarówno praktycznego jak i teoretycznego. Oznacza to wprowadzenie do systemu kształcenia służb społecznych specjalizacji pracy środowiskowej. Jest to niezwykle istotne, aby tego typu rozwiązania znalazły się w zapisach kolejnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 ze środków europejskich.

Infrastruktura pomocy społecznej stanowi kolejny ważny kontekst traktowania OSL jako usługi społecznej. Aby profesjonalnie realizować usługę środowiskową potrzeba jest także odpowiedniej infrastruktury, zaplecza technicznego i sprzętowego. Z wielu badań i analiz instytucji pomocy społecznej wiemy, że zarówno publiczne instytucje pomocy społecznej jak i organizacje pozarządowe borykają się tutaj z wieloma problemami i deficytami. Inaczej sytuacja wygląda w dużych miejskich ośrodkach pomocy społecznej a inaczej w małych, biedniejszych podmiotach; duże zróżnicowanie jest także w sektorze pozarządowym. Należałoby się zatem zastanowić jak upowszechniając model OSL i usługi w tym obszarze wzmocnić infrastrukturę podmiotów pomocy społecznej. Sam *crossfinansing* w ramach projektów POKL nie będzie tutaj wystarczającym narzędziem.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia tego kto ma udostępniać a kto produkować usługę OSL? Piszący te słowa jest za tym, aby udostępnianiem usługi, zgodnie z porządkiem prawnym i legitymacją samorządu terytorialnego zajęły się publiczne podmioty pomocy społecznej, natomiast produkcję usług środowiskowych należałoby powierzyć różnorodnym podmiotom w duchu urynkowienia i uspołecznienia usług, z preferencjami w kierunku organizacji pozarządowych co wiążę się z argumentacją zaprezentowaną powyżej w tej ekspertyzie. Urynkowienie wprowadza bowiem konkurencję do usługodawców co sprzyja generalnie jakości i dostępności do usługi, uspołecznienie natomiast pobudza aktywną społeczność do stowarzyszania się i pracy środowiskowej na rzecz społeczności lokalnej w duchu obywatelskiej partycypacji. Usługę OSL można byłoby zlecać w ramach publicznych przetargów gdzie NGOs mogłyby być uprzywilejowane w stosunku do podmiotów rynkowych (takie rozwiązania

stosuje się np. w Niemczech w myśl zasady subsydiarności) lub też środki na realizację pracy środowiskowej przekazywane mogły być przez podmioty sektora publicznego NGOsom w ramach dotacji na cele statutowe.

Ważnym elementem usług społecznych jest kontekst zarządzania, koordynacji i organizowania usług społecznych. Z punktu widzenia potencjalnego realizatora usług środowiskowych jakim są publiczne instytucje pomocy społecznej należałoby rozróżnić zarządzanie tymi usługami przez małe, wiejskie OPS i duże, wielkomiejskie ośrodki. Inny styl i mechanizm zarządzania będzie też w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, które podlegają np. PCPR lub OPS, gdzie mamy do czynienia z tzw. „frontową" pracą socjalną[78]. Realizując usługę środowiskową należałoby się zastanowić nad zakresem zadań i odpowiedzialnością poszczególnych osób w instytucjach pomocy społecznej. Można byłoby tu wykorzystać chociażby pięciopoziomowy model organizacji pomocy społecznej Rowbottoma i Billisa[79], który opisał w swoich tekstach prof. J. Krzyszkowski[80]. Niewątpliwie osadzenie usług środowiskowych w publicznym systemie pomocy społecznej musi uwzględniać rolę podmiotów centralnych (MPiPS), które tworzą prawo socjalne i przekazują środki finansowe na realizację zadań, w tym wydziałów polityki społecznej przy urzędach wojewódzkich. Jednakże najważniejsza przestrzeń koordynacji i zarządzania usługami ma miejsce na poziomie lokalnym i subregionalnym (gmina i powiat). Tutaj mamy do czynienia z lokalnymi władzami ustawodawczymi (rady powiatów i gmin) i wykonawczymi (starostowie, prezydenci, burmistrzowie lub wójtowie), czyli bezpośrednimi zwierzchnikami organów samorządowej pomocy społecznej. Problemem jest jednak w Polsce brak współpracy poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i ich całkowita autonomia, która nie służy budowaniu holistycznego systemu zintegrowanych usług. Dla przykładu rola ROPS powinna sprowadzać się do

[78] M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce*, IPS, Warszawa 2012.
[79] Koncepcja przedstawiona w: R. Rowbottom, D. Billis, *The Stratification of Work and Organizational Design,* Human Relations 1977, nr 1.
[80] J. Krzyszkowski, *„Organizowanie społeczności lokalnej",*. w: B. Skrzypczak (red.), *„Organizowanie społeczności lokalnej*", Warszawa 2011, str. 16 i nast.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

programowania i metakoordynacji produkcji i dostarczania usług społecznych, w tym środowiskowych, które generalnie powinny być planowane na poziomie powiatów i/lub większych gmin. Potrzebne byłoby tu jednak rzeczywiste przeorientowanie się na realizację regionalnej a nie resortowej polityki społecznej. Marszałkowie w Polsce posiadają wprawdzie realne instrumenty kreowania regionalnej polityki społecznej, ale często nie do końca wykorzystują wszystkie możliwości. W przypadku nastawienia się na dostawców niepublicznych w usługach środowiskowych sektor publicznych instytucji powinien nadzorować, kontrolować i zarządzać rozkładaniem zadań na różnych dostawców. Potrzeba byłoby tu jednak menedżerów społecznych, który godziliby tu różne grupy interesów[81]. Z uwagi na fakt, że zarządzanie w pomocy społecznej jest raczej słabą stroną w Polsce przy tworzeniu modelu / standardu OSL należałoby zastanowić się nad poprawą tego zagadnienia.

Istotnym kontekstem dla realizacji usług społecznych jest zorientowanie na ich skuteczność, jakość i efektywność. Wiąże się to z racjonalizacją polityki społecznej i zorientowaniem jej na korzyści. Jak pisaliśmy wspólnie z A. Karwackim w jednej z książek[82], aby działalność usługodawcza była skuteczna, niezbędna jest rewizja sposobów zarządzania w ramach konkretnych podmiotów pomocy społecznej i wobec konkretnych problemów oraz kreowanie nowych metod ewaluacji i dokonywania pomiarów rezultatów o obiektywne wskaźniki. Gwarantem wysokiej jakości usług może być postępująca profesjonalizacja dominująca nad regułami biurokracji i hierarchicznością w kontaktach pracownik-pracownik, czy pracownik-klient (społeczność lokalna). Krokiem ku skuteczniejszej ofercie usług społecznych będzie także wprowadzenie zarządzania wydajnością poprzez realną ewaluację i superwizję pracy

[81] Więcej o nowym zarządzaniu publicznym w: M. Zawicki, *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78; M. Zawicki, *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78; M. Zawicki, *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78.

[82] M.Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2011.

pracowników socjalnych (środowiskowych)[83]. Oferta „nowych usług społecznych" opierać się ma na strategicznej racjonalności i co szczególnie istotne, na testach racjonalności w wymiarze politycznym, ekonomicznym czy organizacyjnym. Osoby odpowiedzialne za ofertę usług są zatem zobligowane do praktycznej ich weryfikacji w zakresie adekwatności i skuteczności. *New public service,* to z założenia system szybkiej reakcji, w którym problemy, bariery, dysfunkcje (rozumiane jako nieracjonalności) są szybko usprawniane i zastępowane. Istotnym problemem podmiotów pomocy społecznej w Polsce jest niewielkie zainteresowanie efektywnością wydatkowanych środków i skutkiem podejmowanych inicjatyw – dominuje koncentracja przede wszystkim na instytucji, w dalszej kolejności na samym działaniu a w rezultacie brak jest realnej uwagi przykładanej skutkom transferu usług[84]. Realnym narzędziem przyczyniającym się do świadczenia wysokiej jakości usług jest standaryzacja usług.

7. Standaryzacja czy modelowanie usług społecznych ?

Jedną z ważniejszych kwestii dotyczących usług społecznych, w tym organizowania społeczności lokalnych jest odpowiedź na pytanie dotyczące wprowadzenia standaryzacji. Autor tej ekspertyzy jest zwolennikiem standaryzacji usług publicznych, jednakże takiej standaryzacji, która po pierwsze dotyczy samej usługi, a nie tylko i wyłącznie standaryzacji instytucji, które dostarczają usługi, a takie podejście obserwuje się bardzo często przy standaryzacji w Polsce. Ponadto jest także zwolennikiem wprowadzania

[83] Ibidem.
[84] Ibidem

standardu ogólnego, ramowego, bez wchodzenia w szczegóły, które mogą stworzyć przeregulowane świadczenie społeczne. Przeregulowanie standardów może bowiem przynieść rezultaty przeciwne od zamierzonych i tym samym stać się narzędziem przeciwskutecznym i nieefektywnym. Może także prowadzić do bojkotu ze strony samych służb społecznych, w tym pracowników socjalnych, albo napotkać na opór władz samorządowych. Stworzenie standardu pracy środowiskowej czy też OSL, może bazować na doświadczeniach tworzenia standardów w ramach systemowego projektu „1.18" – Tworzenie standardów usług pomocy i integracji społecznej, gdzie różnorodne standardy usług społecznych tworzyli eksperci związani z organizacją „Wrzos", a także konsorcjum różnorodnych organizacji w zakresie standardów na rzecz osób bezdomnych.

Lektura sześciu standardów zaproponowanych w ramach projektu 1.18, które wprawdzie nie są chyba jeszcze ostatecznymi produktami, ale na pewno zaawansowanymi, nasuwa autorowi tej ekspertyzy następujące wnioski:

1. Zaproponowane standardy posiadają bardzo szczegółowe opisy kryteriów i procedur związanych z daną usługą.
2. Każdy standard przygotowywał osobny zespół ekspercki.
3. W opisie standardu dominują szczegółowe tablice, niezrozumiałe dla przeciętnego czytelnika.
4. Zauważalny jest brak wspólnej metodologii i struktury tworzenia i opisywania standardów (niektóre standardy według wspólnej koncepcji ; inne według autorskich).
5. Opisy standardów sprawiają wrażenie przeregulowanych i niespójnych w całości.

Nieco lepiej prezentują się w opisie standardy na rzecz bezdomnych, które są bardziej ogólne, chociaż tutaj też zabrakło wspólnej metodologii i struktury opisu standardu. Pytanie, które nasuwa się po lekturze dotychczas przygotowanych standardów w projekcie 1.18. jest takie, czy przy wypracowywaniu standardu OSL wzorować się na tym dorobku, czy nie?

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Sądzę, że nie można się wzorować na tych standardach, chyba że jako przykład raczej „złej praktyki" aniżeli „dobrej", co jednak jest zawsze pouczającym doświadczeniem. Aby uratować wysiłek i pracę dotyczącą tych standardów należałoby przyjąć wspólną metodologię i strukturę opisu, uprościć charakterystykę standardu, uogólnić kryteria. W przeciwnym razie wyrażam opinię, że standardy te będą niespójne i niekomplementarne względem siebie, a służby społeczne nie będą chciały wdrażać ich w wżycie.

Poniżej przedstawiono pokrótce dorobek teoretyczno-definicyjny w zakresie tworzenia standardów i modeli usług społecznych w celu refleksji dotyczącej jak i czy kreować standard dla OSL?[85]

Generalnie słowo standard pochodzi z języka angielskiego. Według *The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language* standard jest ujmowany jako model do naśladowania ustanowiony przez zwyczaj i porozumienie, ale także jako poziom do osiągnięcia, którego należy dążyć, uznany za pożądany i niezbędny do pewnych celów.

Według słownika wyrazów obcych standard oznacza: przeciętny, typowy model, wzorzec, gatunek[86]; przeciętną normę, przeciętny typ, model; wyrób odpowiadający określonym wymogom; wzorzec.[87] W ujęciu przymiotnikowym standard – standardowy określany jest jako model do naśladowania, model do osiągnięcia, poziom pożądany czy też poziom oczekiwany; także jako zespół działań dla wykonania odpowiedniej jakości.[88]

Standardy w ujęciu językowym to jedna z klas wymagań stawianych dowolnym obiektom. Są to więc wymogi, normy, warunki w stosunku do czegoś; zbiór wymagań jakim powinno odpowiadać dane działanie (np. standard usług opiekuńczych) lub dany produkt (np. wyroby spełniające standardy ekologiczne są przyjazne środowisku przyrodniczemu). Wymagania te mogą być określane na minimalnym czy też podstawowym poziomie, ale mogą też być

[85] Przeglądu dorobku literaturowego do tej części ekspertyzy dokonała moja magistrantka Pani Ewelina Żyła.
[86] L. B. Jawor (red.), *Popularny Słownik Wyrazów Obcych*, Wydanie III, Białystok, s. 265.
[87] E. Sobol(red.), *Słownik Wyrazów Obcych PWN,* Warszawa 1995, s. 1036.
[88] Ibidem, s. 23.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

ustalane w sposób pozwalający na pełną realizację norm i wartości regulujący dany obszar aktywności. W tym kontekście możemy postępować zgodnie lub niezgodnie z określonymi standardami. Pojęcie standard używane jest również do opisu poziomu zaspokojenia potrzeb jednostek czy zbiorowości – mają tu zastosowanie miary przeciętnego poziomu zaspokojenia potrzeb. W tym kontekście możemy mówić, np. o standardzie mieszkań lub życia, używając określeń typu np.: ponadstandardowe dochody.[89]

Ryszard Szarfenberg uważa, że sensowne jest ustalanie standardów dla tych obiektów, które dotyczą „ bezpośrednio ludzi" - od działań człowieka do ich materialnych wytworów. Formułowanie standardów dla określonego obiektu polega, więc na scharakteryzowaniu go poprzez przypisanie mu określonych cech, opisanie obiektu w kategoriach cech, jakie on posiada oraz ich możliwych poziomów i stanów – wskaźników, mierników, skal itp. Gdy standardy obejmują wszystkie ważne cechy obiektu, którego dotyczą, wtedy można mówić o standardach pełnych. Szarfenberg, zajmujący się w ostatnim czasie usługami społecznymi, wyróżnił następujące standardy dla usług[90]:

- standard cech osoby, zespołu osób – wymogi pod względem wiedzy, umiejętności, temperamentu, osobowości, zdrowia, sprawności, niekaralności itp.; zakres cech osobistych zależy od rodzaju usługi;
- standard czynności – pogłębia kontrolę procesu świadczenia usługi, dostarcza wiedzy na temat danej usługi i pozwala na prawidłowe jej wykonywanie;
- standard narzędzi i instrumentów – wymogi wobec narzędzi, instrumentów, środków przy pomocy których usługa jest udzielana; bez narzędzi o odpowiedniej jakości uzyskanie zamierzonych efektów może okazać się niemożliwe do osiągnięcia lub utrudnione;
- standard zasobów – dotyczy gospodarki finansowej, np. wymogi związane z księgowością;
- standard efektu – osiągnięcie określonego rezultatu, wyniku, wpływu;

[89] B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Warszawa 2010, s. 81.
[90] R. Szarfenberg, *Standaryzacja…*, op. cit., s. 28-30.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

- standard podejścia – np. podejście psychoterapeutyczne, pedagogiczne, ewaluacyjne;
- standard kontekstu – kontekst udzielania usługi – jej otoczenie, środowisko, infrastruktura, np. standard mieszkaniowy;
- standard odbiorcy usługi – wymogi wobec klientów, np. wymogi edukacyjne wobec uczniów.

Wymienione standardy składają się na standardy świadczenia usług publicznych, a więc wzorce określone dla wybranych mierników (wskaźników) realizacji usług, oczekiwane, nieprzekraczalne wartości lub cechy. Określają one zakres, ilość oraz poziom na jakim można zaproponować świadczenie danej usługi. Mierniki, które dają się zmierzyć mają przyporządkowaną nieprzekraczalną wartość minimalną lub maksymalną, bądź wartość pożądaną, np. średnią. Mierniki opisowe zawierają wzorzec, np. określenie, że usługa powinna być wykonana niezwłocznie; klient powinien być obsłużony kulturalnie – grzecznie, sprawnie[91].

Podsumowaniem rozważań na temat różnych sposobów interpretowania standardów może być następująca definicja: *„Najprościej rzecz ujmując standard to uzgodniony sposób robienia czegoś. W nieco pełniejszym ujęciu standard oznacza jednolity zestaw miar, uzgodnień, warunków lub specyfikacji ustalonych pomiędzy stronami, którymi mogą być np. nabywca i sprzedawca, producent i użytkownik, rząd i branża przemysłu lub rząd i rządzeni, sprzedawca, producent i konsument czy jakiekolwiek inne strony*".[92] Każde zadanie należące do sfery publicznej, w tym zwłaszcza usługi można opisać w kategoriach standardu, regulującego jego funkcjonowanie. Standardy te mogą wynikać z przepisów prawa - standardy normatywne lub z innych, niezwiązanych z prawem materialnym, przyczyn. Takimi przyczynami mogą być zawarte umowy (np. między organem samorządu terytorialnego a firmą wykonującą określone usługi publiczne), obowiązek wykonywania działań

[91] L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy,* Warszawa 2007, s. 122.
[92] S. M. Spivak, F. C. Brenner, *Standardization Essentials: Principles and Practice, Marcel Dekke*r, New York 2001, s. 1 – cyt. za R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, Warszawa 2010, s. 30.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

służących do realizacji celów strategicznych jednostek wyższego stopnia, czy też mogą wynikać z deklaracji, będących rodzajem zobowiązania publicznego (np. wynikające z przyjętych strategii działania, kodeksów postępowania czy lokalnych zwyczajów).[93]

Standardy normatywne, zawarte w aktach prawnych, są uchwalane przez organy państwa i mają moc obowiązującą, natomiast standardy pozanormatywne, zawierają przepisy, które nie mają mocy wiążącej i wynikają ze sprawdzonych doświadczeń innych krajów.[94] Stosowanie standardów odbywa się przez porównanie parametrów świadczonych usług z obowiązującymi dla nich standardami. Stąd wynika cel stosowania standardów – sprawdzenie czy parametry usług odpowiadają ustanowionym dla nich standardom.[95]

Poziom zaspokojenia potrzeb przez daną usługę określa czy ustanowiony dla tej usługi standard jest minimalny czy rekomendowany (docelowy). Standard minimalny to akceptowany zestaw norm i procedur, które na danym poziomie rozwoju cywilizacyjnego i ekonomicznego są niezbędne do prawidłowej realizacji usługi publicznej. Standard minimalny powinien być opisany minimalnym poziomem cechy lub wartością wskaźników realizacji usługi, które powinny obejmować: skuteczność, dostępność i efektywność. Standard rekomendowany jest natomiast opisany przez normy i procedury, które umożliwiają osiągnięcie najlepszych możliwych efektów w trakcie realizacji usługi, przy akceptacji końcowej wysokości kosztów.[96] Wszystkie regulacje i procesy, które mieszczą się w obszarze między standardami minimalnymi a rekomendowanymi stanowią obszar akceptowanych społecznie i najefektowniejszych działań[97].

[93] J. Duda, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Warszawa 2004, s. 14-15.
[94] L. Kowalczyk, *Standardy usług publicznych a sprawność zarządzania* [w:] R. Brol (red.), *„Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanegego we Wrocławiu. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce”,* nr 1023, Wrocław 2004, s. 596.
[95] Ibidem, s. 122-123.
[96] Ibidem, s. 123-124.
[97] Ibidem, s. 124.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Oprócz zdefiniowania terminu „standard" i określenia standardów usług, należy doprecyzować jeszcze słowo „standaryzacja" .Najczęściej cytowaną w literaturze przedmiotu definicją standaryzacji jest definicja autorstwa Jerzego Boczonia, według którego - *„Standaryzacja usług jest procesem stopniowego uściślania odpowiedzi na pytanie co, w jakiej ilości oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup adekwatnie do ich rozpoznanych potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspakajania*"[98].

W literaturze przedmiotu wymieniane są cztery podstawowe funkcje jakie spełniają standardy usług społecznych. Należą do nich: [99]

- funkcja normotwórcza - rozumiana jako, formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe (jednolite) porządkowanie relacji pomiędzy ilościowymi (techniczno-organizacyjnymi) i jakościowymi (regulacyjnymi) kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie.
- funkcja stymulująca - rozumiana jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych.
- funkcja ekonomiczna - określająca, poprzez kryteria kosztów, racjonalność finansową świadczonej usługi.
- funkcja społeczna - jako czynnik kształtujący jakość życia; relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia, przypisanych jej zadaniom, potrzeb społecznych.

Barbara Szatur-Jaworska stworzyła listę sześciu odpowiedzi na pytanie, po co formułuje się standardy ewaluacji.[100] Lista ta może mieć zastosowanie do wszystkich rodzajów usług:

1) Istnienie standardów zwiększa jakość usługi i służy jej promocji w społeczeństwie.
2) Przy pomocy standardów dokonuje się ewaluacji usługi, czyli oceny

[98] J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2007, s. 7
[99] J. Boczoń, *Budowanie standardów usług społecznych,* [w:] *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, Elbląg 2007, s. 59.
[100] B. Szatur-Jaworska, *Standardy ewaluacji*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Warszawa 2010

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

zarówno planowanych, jak i realizowanych usług.

3) Standardy dostarczają początkującym usługodawcom wskazówek, jak powinni planować usługi i co jest w nich istotne.
4) Standardy pomagają usługodawcom i osobom z nimi współpracującym rozstrzygać wątpliwości, co do słuszności i etyczności postępowania usługodawcy w trakcie realizacji usługi.
5) Standardy zwiększają wiarygodność środowiska związanego z daną usługą i podnoszą zaufanie do ich pracy ze strony zleceniodawców, obsługiwanych i innych stron zainteresowanych usługą.
6) Standardy chronią osobiste dobra innych, niż zamawiający i usługodawcy, osób zaangażowanych w udzielanie danej usługi.

Powyższa lista może służyć jako zestaw mocnych i przekonujących argumentów po co standaryzować usługę OSL.

Standaryzacja usług społecznych jak każde nowe zjawisko w procesie przemian zarządzania polityką społeczną budzi liczne kontrowersje. Świadczyć może o tym tytuł jednej z dyskusji prowadzonych na temat standaryzacji w ramach organizacji trzeciego sektora: Standardy – ułatwienie czy przekleństwo?[101]

W dyskusji tej kwestię standaryzacji poruszono w kontekście działania organizacji pozarządowych. Argumenty, przytoczone przez członka jednej z takich organizacji, pozornie przedstawiające standaryzację w negatywnym świetle, tak naprawdę pokazują jej zalety i podstawowe cele. Pierwszy z tych argumentów: *„Standardy mogą zmierzyć i obnażyć jakość świadczonych przez nas usług."* – ukazuje standardy jako kryteria kontroli jakości usług. Drugi argument: *„Standardy mogą uświadomić klientom, czego mogą od nas oczekiwać."* – na pewno przekonałby wspomnianych klientów do pozytywnej roli jaką mają spełniać standardy. Argumenty te jednocześnie pokazują jak duża jest potrzeba pogłębienia wiedzy na temat roli standardów i standaryzacji w procesach zarządzania usługami.

[101] http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/336866.html

Kolejne obawy wyrażone w tej dyskusji dotyczyły „zabijania" przez wprowadzenie standardów - spontaniczności w działaniach trzeciego sektora oraz faktu, że standaryzacja jest niemożliwa, czy też bardzo trudna do zrealizowania. Obawy te może rozwiać wypowiedz w tej dyskusji Jerzego Boczonia. Ukazuje on standardy jako formę porządkującą działania sfery społecznej w Polsce, pozwalającą na osiąganie z góry zamierzonych efektów, czyli realizację celu danej usługi.

W innej dyskusji na temat standaryzacji Jerzy Boczoń zauważa, że działania sfery społecznej realizowane przez administracje publiczną, a więc przez instytucje samorządowe i rządowe oraz przez organizację pozarządowe nie stanowią obecnie spójnego systemu, stąd nie ma rzetelnej informacji o tym jakie działania są faktycznie realizowane, na jakie jest zapotrzebowanie, a jakich brakuje. Posiadanie takich informacji pozwoliłoby na skuteczniejsze funkcjonowanie tego systemu. W związku z tym konieczne jest: „Stworzenie i stosowanie reguł zmierzających do uporządkowania tych działań dla dobra i współpracy wspomnianych podmiotów – a zatem potrzebna jest ich standaryzacja".[102]

Z kwestią spontaniczności działań trzeciego sektora w kontekście standaryzacji usług można powiązać problem szczegółowości oraz poziomu standardów. Zdaniem R. Szarfenberga, z jednej strony zbyt szczegółowa charakterystyka działań usługodawcy może znacznie ograniczyć jego inwencję i nie pozwolić mu na dostosowanie zachowania do sytuacji – w regulacjach nie da się przewidzieć wszystkich możliwych okoliczności. Z drugiej strony zbyt wysoki poziom wymaganych standardów, spowoduje, że trudno będzie je zrealizować i usługa nie będzie osiągała określonej jakości. W obu przypadkach standaryzacja zamiast porządkować świadczenie usług o odpowiedniej jakości stanie się ku temu przeszkodą[103].

Kolejnym dyskusyjnym i bardzo ważnym zagadnieniem jest określenie kto ma ustalać standardy. Odpowiednie podejście do tej kwestii pozwoliłby

[102] http://wszechnica.org.pl/?p=20&topic_id=11
[103] R. Szarfenberg, *Polityka społeczna*…, op. cit., s. 39.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

uniknąć przedstawionych wyżej problemów. Jerzy Boczoń opowiada się za wypracowywaniem standardów przez przedstawicieli różnych środowisk z racji ich doświadczenia i zaangażowania w dany problem czy też zjawisko. Zwraca on jednocześnie uwagę, że nie chodzi o przedstawianie konkurencyjnych rozwiązań i „głosowanie" nad nimi, ale o współpracę, dialog i wzajemne uczenie się. W ten sposób standaryzacja mogłabym odegrać również korzystną rolę w integracji różnych środowisk. Według Jerzego Boczonia rozsądnie przeprowadzona standaryzacja, oparta na sprawdzonych procedurach, uwzględniająca specyfikę danego środowiska i możliwości ekonomiczne może udoskonalić podejmowane działania, uprościć proces decyzyjny i stać się czynnikiem pozwalającym na rozwój trzeciego sektora.

Inna propozycja w zakresie opracowywania standardów to regulowanie ich w drodze powszechnie obowiązującego prawa. Przepisy te byłyby tworzone przy współpracy ekspertów wywodzących się z różnych środowisk bez wpływu na ich kształt klientów i reprezentujących ich organizacji. Ten sposób standaryzacji, określany mianem „odgórnej", jest mało skuteczny – narzucone przepisami wymagania nie są odpowiednio realizowane, dochodzi np. do „obejścia prawa". Jego przeciwieństwem jest podejście partycypacyjne, które w procesie tworzenia standardów uwzględnia zdanie wszystkich interesariuszy, a opinia usługobiorców jest bardzo istotna. Niestety to rozwiązanie jest czasochłonne, kosztowne i wymaga udziału wielu stron[104].

Proponowane jest również określanie standardów w sposób praktyczny, „oddolny" w procesie zarządzania organizacjami publicznymi, chodzi tu zwłaszcza o zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, m. in. przy opracowywaniu strategii rozwoju[105].

Do problemów związanych ze standaryzacją usług społecznych zaliczane jest również diagnozowanie potrzeb grup społecznych i jednostek. Brak jest mechanizmów pozwalających na rozpoznawanie potrzeb i określanie w oparciu o to rozpoznanie strategii działania. Problemy występują także w zakresie

[104] R. Szarfenberg, *Standaryzacja...*, op. cit., s. 82.
[105] L. Kowalczyk, *Standardy usług...*, op. cit., s. 599.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

formułowania celów i zadań priorytetowych na poziomie danej jednostki terytorialnej czy branżowej. Finansowane są te zadania, które zostały wylobbowane przez zorganizowane grupy interesu – organizacje, partie polityczne, klientów; a nie te, na które zdiagnozowano zapotrzebowanie.

Kolejną grupę przeszkód na drodze do standaryzacji stanowią braki w tworzeniu programów i strategii społecznych. W obliczu tych utrudnień standaryzacja wydaje się być jednym z najtrudniejszych składników nowoczesnej lokalnej polityki społecznej. Jednocześnie eksperci traktują najczęściej standaryzację usług jako niezbędny element w kwestii współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, a umiejętność poradzenia sobie z unormowaniem realizowanych przez daną jednostkę usług za oznakę dojrzałości instytucjonalnej i dowód jej profesjonalizmu.[106]

Podsumowaniem kwestii dyskusyjnych standaryzacji usług społecznych w kontekście jej tworzenia lub nie dla usługi OSL, mogą być wyniki badań dotyczących tworzenia i rozwijania standardów usług pomocy i integracji społecznej. Kierownicy jednostek samorządu terytorialnego zapytani o korzyści wynikające ze standaryzacji najczęściej wymieniali (38%), że pozytywem jest posiadanie wzorca, według którego można pracować, czy też wytycznych i konkretnych obowiązków dla pracowników. Kolejną korzyścią standaryzacji wymienianą przez nich (25%) było polepszenie jakości usług, podwyższenie ich poziomu . Chociaż argumentów przeciwko standaryzacji było znacznie mniej niż tych za standaryzacją, (29% nie miało żadnych argumentów przeciwko standaryzacji) to aż 25% pytanych wskazało biurokrację jako wadę tego procesu, a 23% brak środków finansowych i wysokie koszty. Pojawił się też argument trudności z określeniem standardów, gdy usługa jest złożona – 6%. Zapytani natomiast o potrzebę rozszerzenia listy usług pomocy społecznej, dla których określono standardy, 69% opowiedziało się za tym, że jest taka potrzeba, ale

[106] Z. Wejcman, *Standaryzacja…,* op. cit., s. 33-36.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

27% było mniej lub bardziej na nie, mimo zawartej w pytaniu sugestii, że standaryzacja poprawia jakość usług, a więc jest czymś pozytywnym[107].

Powyższe argumenty i wyniki badań wskazują, że generalnie jednak zarówno środowisko ekspertów jak i praktycy są za standaryzacją usług społecznych. Dlatego należy przedsięwziąć kroki w kierunku dokonania standaryzacji OSL jako usługi społecznej. Należałoby odpowiedzieć sobie jednak na pytanie, czy standaryzacja ta ma, jak to scharakteryzowano powyżej, spełniać wiele szczegółowych kryteriów czy też ma być raczej ogólnym modelem na wzór przedstawiony poniżej.

Alternatywnym sposobem do szczegółowej standaryzacji usług społecznych może być ich modelowanie. Według W. Sztoffa *„model procesu jest to taki dający się pomyśleć lub materialnie zrealizować układ, który odzwierciedlając lub odtwarzając przebieg procesu zdolny jest zastępować go tak, ze jego badanie dostarcza nam nowej informacji o tym procesie*[108]. T. Pszczołowski określa model jako *„przedmiot złożony (także abstrakcyjny) odwzorowujący dla celów poznawczych bardziej od niego złożony, istniejący albo projektowany fragment rzeczywistości"*[109]. J. Zieleniewski wyjaśnia, że *„model [...] to teoria sformułowana w taki sposób, aby można było operatywnie manipulować zmiennymi wchodzącymi w jej skład"* [110].

Należy podkreślić, że model jest zawsze wynikiem kompromisu między dążeniem do wiernego i dokładnego odwzorowania rzeczywistości idealnej, a dążeniem do jej uproszczenia. Model oznacza teoretyczne uogólnienie określonego odcinka (fragmentu) badanej rzeczywistości, który w sposób syntetyczny i w jakimś stopniu uproszczony, ale i bardziej przejrzysty niż w rzeczywistości, stara się odwzorować zachodzące w niej procesy. Modele powstają w wyniku abstrakcji. Tworzy się je po to, aby skoncentrować się na tym, co najważniejsze i co wywiera istotny wpływ na przebieg określonego

[107] *Krajowy raport*…, op. cit., s. 43-45.
[108] W. Sztoff: *Modelowanie i filozofia*, PWN. Warszawa 1971, s. 23
[109] *T. Pszczołowski: Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Ossolineum, Wrocław 1979.*
[110] Ibidem

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

procesu. W zależności od celu modelowania dzielimy je na: modele poznawcze, decyzyjne i projektowe. Modele poznawcze dzielą się na modele opisowe stanowiące opis badanej rzeczywistości oraz modele wyjaśniające zależności przyczynowo-skutkowe występujące w badanej rzeczywistości obecnej i przyszłej. Modele decyzyjne są wykorzystywane w badaniach przygotowujących decyzje dotyczące zmiany badanej rzeczywistości. Modele projektowe są to wzory działań realizacyjnych związanych z kształtowaniem badanej rzeczywistości. Model OSL w opinii autora ekspertyzy powinien być właśnie modelem projektowym. Stosowane ujęcie pojęcia „model" ponosi za sobą określone konsekwencje, czyli między innymi dookreślenie kryteriów i wag dla zastosowanych desygnatów. Wato zwrócić na to uwagę, jeśli OSL miałoby być bardziej modelem aniżeli standardem.

W zależności od tego czy przyjmie się w terminologii słowo standard czy model organizowania społeczności lokalnej różna będzie pewnie głębokość i szczegółowość opisu owego standardu czy tez modelu. Generalnie przestrzegałbym jednak przed zbyt szczegółowym opisem usługi OSL. Przeregulowanie zapisów może być bowiem przeciwskuteczne o czym wspominałem już w tej ekspertyzie. Z kolei bazowanie na doświadczeniach zagranicznych, w tym anglosaskich czy z państw niemieckojęzycznych, które mają bardzo szczegółowe opisy usług jest o tyle niezasadne, że państwa te są na zupełnie innym poziomie rozwoju systemu usług i standaryzacji. Obojętnie czy dokonamy standaryzacji czy modelowania usługi OSL musimy określić pewną minimalną strukturę opisu usługi. Poniżej przedstawiono w punktach co zdaniem autora tej ekspertyzy powinno się znaleźć w takim opisie usługi[111]:

a) Beneficjenci usług → adresaci do których powinna być skierowana usługa; powinny być to z jednej strony grupy zagrożone wykluczeniem społecznym, ale z drugiej cała lokalna społeczność w celu włączania otoczenia społecznego osób marginalizowanych socjalnie do rozwiązywania lokalnych kwestii społecznych.

[111] Na podstawie wstępnego schematu prezentowanego przez zespół ekspercki podczas spotkania 2 marca 2012 r.

b) Cel ogólny i cele szczegółowe usługi wraz z określeniem celów bezpośrednich i pośrednich, długofalowych i średniookresowych oraz celów doraźnych.
c) Rezultaty twarde i miękkie – należałoby skwantyfikować wymierne efekty usługi z opisem ilościowym i jakościowym oraz podać wartość dodaną i korzyści niewymierne usługi.
d) Harmonogram realizacji usługi w ujęciu rocznym i wieloletnim wskazującym na procesowość realizacji usługi.
e) Charakterystyka i zakres usługi – wskazujący na stan faktyczny problemu (diagnozę), plan działań i zadania do realizacji, system ewaluacji usługi.
f) Otoczenie prawne usługi – wskazanie na dokumenty strategiczne, ustawodawstwo socjalne i akty prawne wykonawcze oraz akty niższego rzędu.
g) Instytucje realizujące usługę – wskazanie na podmioty publiczne i niepubliczne, które mogą realizować usługę; zastosowanie kryteriów preferowania pewnych typów organizacji np. NGOs, ekonomii społecznej; ewentualnie informacja o procedurze wybory realizatora usługi.
h) Profesjonalizacja zawodowa – wykształcenie, kwalifikacje, umiejętności i kompetencje koordynatora/ organizatora społeczności lokalnej; doświadczenie zawodowe, dorobek w ty zakresie.
i) Zasady i warunki realizacji usługi – wraz z opisem dokumentacji i procedur współtowarzyszących.
j) Partnerstwo i sieci ineresariuszy – opis różnorodnych aktorów życia lokalnego wspierających realizację usługi.
k) Ewaluacja i monitoring usługi – ocena wewnętrzna i zewnętrzna, ex – ante, on going, in term i ex-post wraz z opisem systemu raportowania i sprawozdawczości.
l) Audyt i kontrola usługi – zasady nadzorowania poprawności realizacji usługi.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

m) Finansowanie usługi – podanie głównego źrodła finansowania i ewentualnie dodatkowych przy modelu *finace mix*.

Większość powyższych punktów znalazła się w propozycji zespołu ekspertów i pozytywnie rokuje w kontekście opisu usługi OSL.

8. Zintegrowane usługi społeczne?

Aktualnym trendem w realizacji polityki pomocy społecznej w wielu państwach Europy staje się integracja usług, polegająca na osiąganiu większej koordynacji różnorodnych służb społecznych w celu poprawy skuteczności i dostępności świadczeń. Integracja usług polega na koordynacji służb i świadczeń, ale także na współpracy, partnerstwie i współdziałaniu różnorodnych podmiotów polityki społecznej. Z doświadczeń wielu państw wynika, że dzięki integracji usług uzyskuje się z jednej strony oszczędności w wydatkach, z drugiej strony różnorodne grupy beneficjentów mają ułatwiony dostęp do pełnej, kompleksowej, zintegrowanej usługi pomocy społecznej. Celem integracji usług społecznych jest to, aby klient (grupa klientów) w jednym miejscu (na wzór „jednego okienka" przy zakładaniu nowej firmy) otrzymywał kompleksowe wsparcie, odpowiadające jego różnorodnym potrzebom. Integracja usług może dotyczyć różnorodnych zadań z zakresu tylko systemu pomocy społecznej, jak również mieć charakter ponadsystemowy i dotyczyć usług pomocy społecznej w powiązaniu do usług: rynku pracy, edukacji, zdrowia, opieki długoterminowej, reintegracji społecznej, edukacji środowiskowej czy animacji lokalnej, usług na rzecz osób niepełnosprawnych czy innych grup społecznych. Może dotyczyć usług realizowanych tylko w ramach sektora publicznego, ale może także dotyczyć pomiotów działających w różnorodnych sektorach i podsektorach. W integracji nie chodzi bowiem o to, kto dostarcza usługi, tylko jakiej jakości jest, ile kosztuje dana usługa i czy jest ona dostępna dla odbiorcy/odbiorców.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że integracja usług społecznych może mieć charakter pionowy i poziomy. W wertykalnej integracji usług chodzi głównie o poprawę koordynacji na szczeblu centralnym i poszczególnych

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

szczeblach samorządu terytorialnego. Taka integracja polega na wprowadzeniu systemowych, kompleksowych rozwiązań usprawniających systemy programowania, koordynacji, organizacji i produkcji zadań oraz usług społecznych. Najczęściej dotyczy 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, środowiskowych i rynku pracy). Tutaj częściej można się spotkać z integracją usług w ramach wielosektorowej, lokalnej polityki społecznej. Dostarczycielem usług są oprócz instytucji sektora publicznego także organizacje pozarządowe, pomioty gospodarki społecznej, podmioty prywatne (*welfare pluralism*)[112].

Iintegracja usług społecznych jest generalnie trudna do przeprowadzenia nawet wówczas, gdy usługi różnego rodzaju są dostarczane tylko i wyłącznie przez sektor publiczny. W przypadku różnorodnych dostawców usług z wielu sektorów integracja taka jest jeszcze trudniejsza. Podobnie, jeśli usługi występują w różnorodnych systemach polityki społecznej to mamy tu różnorodne bariery instytucjonalne, prawne, organizacyjne i w sposobie finansowania oraz służb społecznych. Jak wynika z Raportu Briana Mundaya[113] 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 społecznych w Polsce konieczna w przyszłości, będzie długoletnim procesem i nie należy spodziewać się jej realizacji w najbliższych latach. W Polsce pomoc społeczna jest wiele lat opóźniona w stosunku do innych systemów polityki społecznej, stąd też zintegrowane usługi to kwestia

[112] Więcej o tym w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.
[113] B. Munday *„Integracja usług socjalnych w Europie”*, materiał pokonferencyjny, MPiPS, Warszawa 2007.

być może następnej dekady. Istniejące liczne bariery takie jak: niezależność i autonomia poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina), niska świadomość realizacji lokalnej polityki społecznej przez decydentów samorządowych, separatyzm poszczególnych systemów polityki społecznej, brak woli politycznej do zmian w tym obszarze, będzie skutkował powolną ewolucją usług społecznych w kierunku modelu zintegrowanego.

Aby integracja usług społecznych w wielosektorowym modelu polityki społecznej mogła się udać należałoby przełamać następujące bariery i stereotypy między poszczególnymi sektorami / instytucjami:

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

Usługi społeczne będzie można zintegrować ze sobą jeśli zapewnione zostaną następujące elementy:

- 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;
- na szczeblu rządowym i regionalnym prowadzona będzie rzeczywista koordynacja działań a nie pozorowanie takowych;

- rozwijane będą lokalne partnerstwa na rzecz integracji usług i koordynacji przepływów informacji i środków; (np. wspólne działania w ramach partnerstwa publiczno-społecznego; partnerstwa relacji);
- postępować będzie delegowanie zadań w ramach partnerstw realizacji usług (zlecanie podmiotom na zewnątrz).
- 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 np. Wielka Brytania, Holandia, Norwegia nie ma jeszcze empirycznych dowodów na to, że usługi zintegrowane są lepsze aniżeli usługi niezintegrowane. Tym niemniej zakłada się, że współpraca międzysektorowa w dostarczaniu kompleksowych usług beneficjentom, oparta o partnerstwo, wzajemną współpracę międzyinstytucjonalną i organizacyjną lepiej służy odbiorcom pomocy. Niejaki R. Hudson wyróżnił cztery fazy chronologicznego myślenia nt. relacji pomiędzy usługami zdrowotnymi, socjalnymi i edukacyjnymi[114]:

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

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

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

to zadanie łatwe do przeprowadzenia, szczególnie w ramach wszystkich polityk społecznych. Polska z aktualnymi rozwiązaniami systemowymi polityki społecznej jest w chwili obecnej gdzieś pomiędzy fazą drugą a trzecią, ale raczej bliżej konkurencji aniżeli współpracy. Są jednakże takie elementy polityki społecznej, które zaliczają się jeszcze do fazy 1 – separatystycznej. Stąd też należy podkreślić, że dyskusja na temat integracji usług jest dopiero przed nami.

W kontekście tego co powyżej, traktowanie OSL jako usługi społecznej stawia pytanie na przyszłość dotyczące tego z jakimi innymi usługami powinna być zintegrowana środowiskowa praca socjalna? Z pewnością z usługami pomocy społecznej: pracą socjalna, pracą socjalną z rodziną (asystenci rodziny), edukacją ustawiczną i środowiskową, animacją lokalną, usługami reintegracji społeczno-zawodowej, usługami runku pracy i zatrudnienia socjalnego itp. Z pewnością katalog komplementarnych usług społecznych do OSL powinien powstać po to aby zapewnić w przyszłości spójność i synergię działań w lokalnej polityce społecznej.

9. *Usługi społeczne a model organizowania społeczności lokalnej*

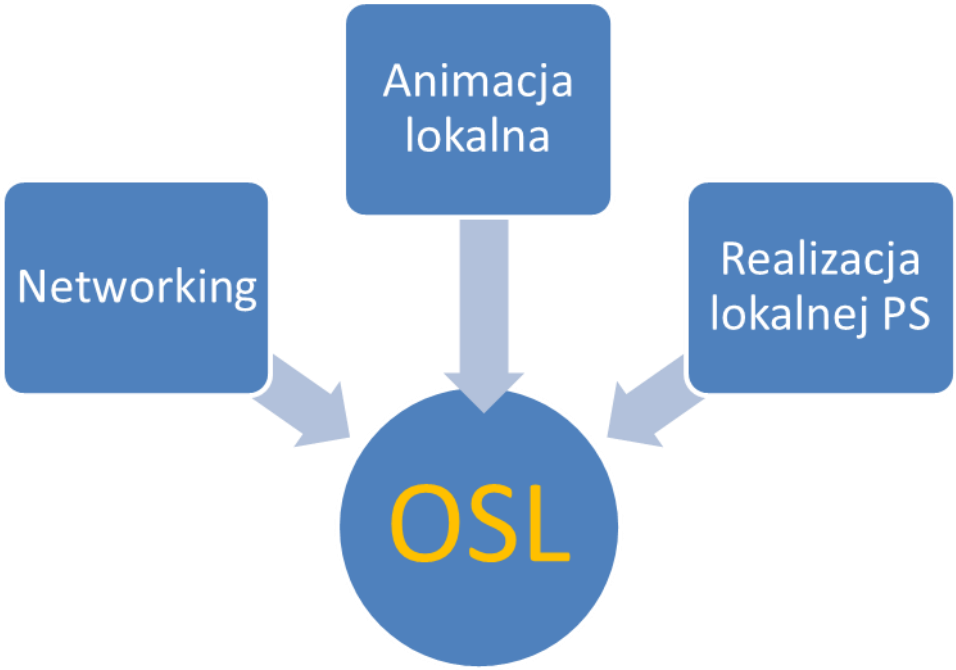
Kluczowe pytanie dotyczące OSL jako usługi społecznej dotyczy tego czym ma być ta usługa społeczna i jakie komponenty powinna zawierać? Autorzy dokumentu „Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej/ organizowania społeczności lokalnej" przedstawili w nim podział ról organizatora społeczności lokalnej, który prezentowany jest poniżej w formie schematu, na którym widać, że role przypisane organizatorowi społeczności lokalnej mają składać się z takich komponentów jak: animacja lokalna, networking, realizacja lokalnej polityki społecznej. O ile wszystkie te trzy zadania dobrzę komponują się jako działania/ aktywność pracownika środowiskowego (socjalnego) o tyle trudno te trzy komponenty nazywać usługami społecznymi. Z tego też powodu autor ekspertyzy uważa, że lepiej byłoby usługą społeczną nazywać cały model OSL a nie poszczególne komponenty modelu (zadania, działania) w ramach ról pracownika socjalnego.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Jednocześnie wydaje się, że nie do końca trafne jest określenie „realizator lokalnej polityki społecznej" jako jeden z elementów modelu OSL. Otóż z perspektywy polityka społecznego sądzę, że jest dokładnie odwrotnie - to model OSL jest jednym z elementów lokalnej polityki społecznej i sugerowałbym przyjąć taką wykładnię terminologiczną. Należałoby tu zatem wprowadzić redefinicję trzeciego obszaru usługi OSL.

Opisy ról w dokumencie „Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej/ organizowania społeczności lokalnej" są wprawdzie ogólne, ale za to przekonywujące i nie trzeba tutaj wydaje się bardziej uszczegóławiać tych aktywności pracownika środowiskowej pracy socjalnej.

Schemat 1. Komponenty OSL jako usługi społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej/ organizowania społeczności lokalnej", Warszawa 2011.

Kluczowym staje się zagadnienie jak zorganizować usługę OSL w systemie publicznej a może niepublicznej pomocy społecznej? Jak ma wyglądać zarządzanie i koordynacja OSL jako usługi społecznej z punktu widzenia

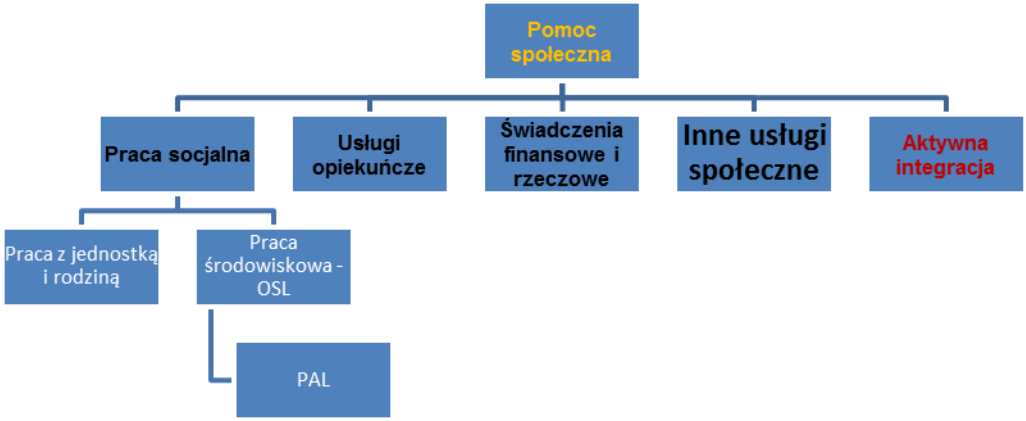
udostępniania, produkcji, finansowania i ewaluacji tego świadczenia społecznego? Odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna, gdyż wiele zależy od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, w tym przede wszystkim woli politycznej i administracyjnej do równoległego wprowadzenia zmian w innych zakresach systemu pomocy społecznej. Generalnie jednak sektor publiczny (przede wszystkim samorządowy) powinien odgrywać kluczową rolę w udostępnianiu tej usługi. Wiąże się to z legitymizacją samorządu terytorialnego jako instytucji publicznej do realizacji konstytucyjnych zapisów dotyczących praw socjalnych obywateli, w tym dostępności do usług społecznych i socjalnych. Samorząd terytorialny powinien być odpowiedzialny za stworzenie warunków do tego aby usługa środowiskowa mogła być realizowana w społeczności lokalnej. Należałoby tu być może przy najbliższej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej wprowadzić stosowne, konkretne zapisy dotyczące zadań własnych gminy w zakresie organizowania społeczności lokalnych. Mogłoby być to także zadanie zalecone lub niejako zamawiane przez państwo w ramach projektów systemowych w kolejnej perspektywie finansowej funduszy strukturalnych UE. Jeśli po inwestycjach Europejskiego Funduszu Społecznego w kapitał ludzki w latach 2007-2013 mamy iść w kierunku kapitału społecznego to zasadnym byłoby odpowiednie zabezpieczenie środków tego funduszu na pracę środowiskową (w i ze środowiskiem). Nie wprowadzenie tego do nowego programu operacyjnego na rzecz rozwoju zasobów ludzkich na lata 2014-2020 byłoby dużym niedopatrzeniem i błędem.

Na poniższym schemacie w uproszczony sposób przedstawiono działania ośrodka pomocy społecznej w obszarze usług społecznych i świadczeń finansowych/ rzeczowych. Generalnie ośrodki pomocy społecznej realizują usługi: pracy socjalnej, usługi opiekuńcze, aktywną integrację (w całości traktowaną przez autora tej ekspertyzy jako usługę społeczną), inne specjalistyczne i dodatkowe usługi socjalne. Jednakże duża aktywność ośrodków pomocy społecznej koncentruje się na świadczeniach finansowych i rzeczowych, co związane jest z traktowaniem pomocy społecznej przez wiele osób w dalszym

ciągu jako „kasy zapomogowej". Usługę pracy środowiskowej / organizowania społeczności lokalnej należałoby traktować obok pracy socjalnej z rodziną jako usługę w ramach pracy socjalnej. Instrumentem realizacji mógłby być Program Aktywności Lokalnej (lub inny program na rzecz specyficznych grup beneficjentów takich jak osoby niepełnosprawne, uchodźcy itd..). Rozwiązanie takie byłoby o tyle sensowne, że OPS i PCPR przyzwyczaiły się już do nomenklatury wynikającej z projektów systemowych EFS, a poza tym być może mogłaby być kontynuowana ścieżka finansowania w ramach kolejnej perspektywy polityki spójności UE.

Ośrodki pomocy społecznej odpowiedzialne za udostępnienie usługi środowiskowej nie powinny jednak realizować tej usługi same – powinny otoczyć się tutaj różnorodnymi organizacjami pozarządowymi i/lub nieformalnymi (w mniejszym chyba stopniu prywatnymi, chociaż podmiotami ekonomii społecznej już tak) i na zasadzie procedury kontraktu lub dotacji powinny rozkładać zadania związane z produkcją i dostarczaniem usługi na różnorodnych innych interesariuszy tak aby pobudzać partycypację zrzeszonych obywateli w lokalny rozwój społeczny. Można byłoby realizować taką usługę wspólnie, na zasadzie partnerstwa pomiędzy sektorem publicznym a społecznym w zależności od uwarunkowań lokalnych. Rozwiązanie oparte o paradygmat *welfare society* lub *welfare pluralism* byłoby moim zdaniem bardzo wskazane z wielu różnych względów, o której pisałem już we wcześniejszych fragmentach ekspertyzy, ale głównym argumentem byłaby celowość rozkładania zadań i odpowiedzialności za dobrobyt społeczny na poziomie lokalnym na większą liczbę interesariuszy, którzy widząc w tym cel swoich działań i korzyści mogliby oddolnie pobudzać rozwój lokalny w obszarze polityki pomocy i integracji społecznej.

Schemat 2. Usługi społeczne i miejsce OSL w działaniach ośrodków pomocy społecznej



Źródło: Opracowanie własne

Finansowanie usługi OSL może mieć rożne źródła. W przypadku rozwiązań systemowych idących w kierunku przypisania usługi OSL jako zadnia własnego gminy to na tym poziomie samorządu terytorialnego powinna zostać rozwiązana kwestia finansowania tej usługi. Nie należy jednak sądzić, że takie rozwiązanie spotka się z entuzjazmem gmin, na które i tak ceduje się coraz więcej zadań bez zabezpieczenia środków finansowych. Takie rozwiązanie byłoby jednak najlepsze z punktu widzenia realizacji zasady pomocniczości i samoorganizacji społecznej. Przyjmując usługę OSL jako zadnie zlecone, środki finansowe muszą się znaleźć na poziomie centralnym i zostać przekazane w ramach stosownych procedur. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest jednak ten, że OSL będzie przypisany w dalszym ciągu do projektów systemowych EFS i do 2020 roku finansowane będzie ze środków europejskich. Tutaj trzeba jednak poczekać na ramy nowego programu operacyjnego i decyzję Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczące tego przez jakie instytucje / systemy resort będzie chciał realizować projekty systemowe. Dotychczasowa praktyka generalnie będzie pewnie zmodyfikowana, gdyż wiele projektów systemowych jest źle realizowana i nie przyczynia się do jakościowych zmian.

Do oceny skuteczności, efektywności i racjonalności nowej usługi społecznej jaką miałaby być usługa OSL należy wprowadzić kompleksową

ewaluację zarówno wewnętrzną jak i zewnętrzną tak aby monitorować korzyści z jej wprowadzenia. Ewaluację taką mogłyby prowadzić same OPS jak i zewnętrzne firmy.

W celu zapewnienia koordynacji usług społecznych, w tym usługi OSL, w ośrodkach pomocy społecznej, (szczególnie tych większych) powinno zostać utworzone stanowisko lub nadana rola koordynatora usług społecznych. Należałoby wyraźnie odróżnić to stanowisko lub rolę od zadań specjalisty ds. świadczeń. Koordynator ds. usług społecznych zarządzałby całym procesem organizacji usług społecznych, w tym usług opiekuńczych, specjalistycznych, pracy socjalnej i środowiskowej (jako usług), aktywnej integracji. To on organizowałby cały proces zlecania i nadzorowania dostarczania usług. Natomiast specjalista ds. świadczeń koordynowałby zadania związane z redystrybucją różnorodnych świadczeń finansowych i rzeczowych, w tym głównie zasiłków i zapomóg. Taki podział wydaje się być koniczny z punktu widzenia organizacji procesu dostarczania usług.

Schemat 3. Rozróżnienie stanowisk i/lub ról w kontekście zarządzania i koordynacji usług społecznych, w tym OSL

Źródło: Opracowanie własne

Należy podkreślić celowość rozróżnienia rozwiązań strukturalnych i organizacyjnych dotyczących usługi OSL w publicznych instytucjach pomocy społecznej i dokonanie podziału na duże, średnie i małe ośrodki pomocy społecznej. W dużych ośrodkach można byłoby zastosować rozwiązanie utworzenia nowego działu pracy środowiskowej z kierownikiem tematu, w średnich mógłby być to mały zespół lub stanowisko koordynatora pracy środowiskowej, a małych ośrodkach mogłaby być to tylko funkcja/ rola organizatora usługi środowiskowej.

Podsumowując ten fragment, należy stwierdzić, że generalnie ośrodki pomocy społecznej powinny być odpowiedzialne za udostępnienie i realizację usług społecznych (wspólnie z sektorem pozarządowym). Za koordynację sytuacji na poziomie powiatu, wsparcie w realizacji nowej usługi, a także współpracę różnorodnych interesariuszy w realizacji usług, w tym OSL, powinien być odpowiedzialny powiat czyli PCPR a w miastach na prawach powiatu miejskie wydziały polityki społecznej. Takie rozwiązania stosuje się np. w Niemczech, Hiszpanii i we Włoszech, gdzie władze subregionalne wspierają gminy w realizacji usług. Tutaj jest jednak problem, że poszczególne

szczeble samorządu w Polsce są od siebie całkowicie niezależne i nie można zmusić PCPR do działań na rzecz OPS-ów i odwrotnie. Można by jednak zachęcać do takowej współpracy koordynacyjnej przy klarownych i dosyć twardych zapisach legislacyjnych w ramach np. nowelizowanej ustawy o pomocy społecznej. Rola regionalnych ośrodków polityki społecznej (ROPS) mogłaby polegać na diagnozie potrzeb w zakresie usług OSL, programowaniu regionalnym rozwoju tej usługi, kształceniu i szkoleniach dotyczących OSL, m.in. ze środków EFS. MPiPS powinno przygotować wówczas propozycje odpowiednich zamian legislacyjnych i wspierać, ale też nadzorować proces rozwoju OSL jako usługi społecznej.

10. Perspektywy i bariery rozwoju usług społecznych w Polsce

W Polsce dotychczas nie stworzono kompleksowej oferty usług społecznych. W systemie pomocy i integracji społecznej brakuje nie tylko usług środowiskowych związanych ze zorganizowaniem społeczności lokalnej, ale także różnorodnych usług pielęgnacyjnych, opiekuńczych, sanitarnych, opieki długoterminowej, doradztwa rodzinnego. W niektórych gminach (większych, bogatszych) usługi społeczne są bardziej rozwinięte w innych prawie w ogóle (mniejsze gminy, biedniejsze). Wiele usług społecznych jest dostarczana w ramach szarej strefy, bez spełniania wymogów jakości i podstawowych standardów. Z kolei wielu odbiorców usług, wymagających korzystania z usług, z braku oferty darmowych, publicznych usług, decyduje się na odpłatne usługi rynkowe lub usługi nieprofesjonalne świadczone przez nieprzygotowanych usługodawców w szarej strefie. Nieco lepsza sytuacja ma miejsce w ostatnich latach w obszarze rozwoju usług aktywizujących w kontekście rynku pracy i zatrudnienia, gdyż projekty systemowe z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 2013 wspierają OPS i PCPR w realizacji aktywnej integracji społeczno-zawodowej. Rozwój usług, w tym środowiskowych jest zatem wyzwaniem przed którymi stoi Polska i jej system polityki oraz pomocy

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

społecznej.

Perspektywy i bariery rozwoju usług społecznych w Polsce w kontekście rozwoju OSL są bardzo zróżnicowane. Poniżej w punktach, wybiórczo przedstawiono niektóre z szans i zagrożeń, a także wyzwania:

1. Usługi społeczne, w tym OSL należy traktować nie tylko i wyłącznie jako zaspokojenie zróżnicowanych potrzeb indywidualnych i zbiorowych społeczeństwa, ale jako inwestycję w kapitał ludzki i społeczny, konieczny do rozwoju społeczno-gospodarczego i lepszej jakości życia obywateli. Nie dostrzeganie inwestycyjnej roli usług, w tym OSL, i traktowanie usług jako świadczeń o charakterze redystrybucyjnym, może skutkować ograniczoną skutecznością podejmowanych działań w ramach lokalnej polityki społecznej.
2. Zmiany demograficzne, kulturowe, społeczne i gospodarcze będą skutkować zwiększającym się zapotrzebowaniem na wyspecjalizowane usługi społeczne i ich coraz większą indywidualizację. W przypadku usługi OSL mówimy o zbiorowym odbiorcy usługi jakim jest społeczność lokalna dlatego indywidualizacja oznacza tu podejmowanie zróżnicowanych działań na rzecz każdej ze społeczności tak aby dopasować ofertę usługi do jej potrzeb.
3. O rozwoju usług społecznych, w tym OSL, zdecydują nie tylko potrzeby społeczne, ale polityka władz, która powinna iść w kierunku rozwijania różnorodnych usług, w tym OSL, jako najlepszego instrumentu rozwoju lokalnego i wprowadzania zmiany społecznej. Odkrycie potencjału społeczności w ramach OSL może się wiązać z odkryciem potencjalnych koproducentów innych usług społecznych co byłoby istotną wartością dodaną.
4. Aby usługa OSL się rozwijała będzie potrzeba tutaj prowadzenia spójnej polityki międzyresortowej, koordynacji działań i współpracy MPiPS z regionalnymi ośrodkami polityki społecznej, a tych z powiatowymi centrami pomocy rodzinie i ośrodkami pomocy społecznej. Zagrożeniem

jest tu jednak niska kultura partnerstwa międzyinstytucjonalnego w Polsce oraz autonomia wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

5. Usługi społeczne, w tym OSL, wymagają nakładów finansowych. Brak środków w JST i stabilnych źródeł finansowania usług społecznych może być poważnym zagrożeniem dla rozwoju i stosowania usługi OSL. Perspektywą mogę być środki europejskie na lata 2014-2020 po warunkiem, że w nowym dokumencie operacyjnym znajdą się stosowane zapisy. Coraz więcej usług społecznych będzie odpłatnych a coraz mniej usług finansowanych ze środków publicznych.
6. Zagrożeniem dla realizacji usługi OSL, ale też innych usług, jest w dalszym ciągu niski poziom profesjonalizmu wśród pracowników socjalnych. Niestety chaotycznie prowadzone szkolenia ze środków EFS dla kadr pomocy społecznej wskazują na brak wizji rozwoju pracowników socjalnych z POKL i brak strategii na temat tego co chcemy mieć po zakończeniu okresu programowania 2007-2013.
7. W systemie kursów specjalizacyjnych, ale też na studiach podyplomowych dominuje przerost teorii nad kształceniem praktycznych umiejętności. Potencjalna likwidacja Kolegiów Kształcenia Służb Społecznych w 2015 roku przez samorządy województw budzi liczne kontrowersje m.in. na temat kto będzie kształcił w przyszłości w zakresie metodyki i praktyki pracy socjalnej i środowiskowej. Uczelnie uniwersyteckie są na praktyczne kształcenie w obszarze pracy socjalnej b. często nieprzygotowane.
8. Usługa OSL może być „torpedowana" przez samych pracowników socjalnych, którzy z uwagi na obiektywne problemy jak: wynagrodzenie na najniższym poziomie krajowym, brak systemów motywacyjnych, brak ścieżek kariery i niski prestiż zawodu mogą nie chcieć realizować bardzo trudnej i wymagającej usługi OSL, tym bardziej, że instytucje pomocy społecznej borykają się coraz bardziej z problemami biurokratyzowania i formalizowania realizacji zadań przez instytucje kontrolne i finansujące.
9. Usługa OSL może być trudna w realizacji w wielu gminach (przy najmniej

w początkowej fazie) na skutek niskiej świadomości społeczności lokalnych nt. pracy środowiskowej, animacji lokalnych, edukacji nieformalnej oraz z uwagi na brak wiedzy władz JST. Sytuacji takiej może sprzyjać deficyt menedżerów społecznych i liderów lokalnych.

10. Perspektywę rozwoju usługi OSL należy widzieć raczej w ramach sektora pozarządowego, gdyż jak należy przypuszczać generalnie przyrost usług społecznych będzie dokonywał się głównie przez działalność w sferze społecznej i prywatnej. Usługi świadczone przez sektor publiczny będą w moim odczuciu rozwijać się znacznie słabiej.
11. Deficyt współpracy JST/ NGO / biznes, niemal całkowity brak biznesu społecznie zaangażowanego i separatyzm publicznych podmiotów pomocy społecznej nie wróży dobrze szybkiemu procesowi integracji usług. Tym niemniej będzie postępowało urynkowienie usług (większa konkurencja) i ich uspołecznienie, a w części komercjalizacja. Będzie to implikowało większą różnorodność form i zakresu usług oraz dostawców (*welfare mix*).
12. Poważnym wyzwaniem w kontekście standaryzacji usługi OSL jak i innych usług jest zdyskontowanie rezultatów i produktów wypracowanych w projektach systemowych POKL i takie zaprogramowanie kolejnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 aby była kontynuacja przeznaczona na wdrożenie nowych usług społecznych. Zatrzymanie tego procesu będzie zmarnowaniem szansy jaką ma w tej chwili system pomocy społecznej w kierunku zamiany rozwiązań systemowych. Jest to tyle ważne, że doświadczenia po EQUAL-u były takie, że brakowało woli politycznej i biurokratycznej do implementowania tego co wypracowane zostało w ramach tej innowacyjnej inicjatywy.
13. Do powyżej zasygnalizowanego procesu potrzeba jednak szczerej i poważnej debaty środowiska decydenckiego, ekspertów, naukowców i przedstawicieli sektora publicznego i pozarządowego. Takiej debaty w tej chwili nie ma. Potrzeba także współpracy MPiPS z MRR i urzędami marszałkowskimi w kierunku projekcji zapisów w nowym dokumencie

programowym EFS. Przy programowaniu nowego dokumentu operacyjnego przydałoby się włączenie większego środowiska polityków społecznych, teoretyków i praktyków. Przydałaby się także nowelizacja ustawy o pomocy społecznej wprowadzająca wyraźne i konkretne zapisy nt. pracy środowiskowej / OSL.

14. Środowiskowi pracownicy socjalni będą potrzebowali ewaluacji swoich działań, ale także superwizji i sesji coachingowych. Należałoby zatem w przygotowywanym aktualnie standardzie superwizji w pracy środowiskowej włączyć superwizję jako metodę wsparcia organizatora społeczności lokalnej.
15. OSL jako usługa społeczna uda się przede wszystkim tam gdzie będziemy mieli do czynienia z otwartą społecznością lokalną i zrozumieniem oraz poparciem władz samorządowych. Dlatego należałoby równocześnie podjąć kroki do upowszechniania wiedzy i prowadzenia stosownej polityki promocyjnej nowej usługi. Można byłoby pokusić się o przygotowanie książek – poradników jak również materiałów upowszechniających i promocyjnych z tego zakresu.
16. Celowe byłoby „osadzenie" standardu OSL w partycypacyjnym modelu zarządzania rozwojem lokalnym w duchy *governance*.

11. Scenariusze rozwoju OSL w kontekście zmian w systemie pomocy społecznej

Po ponad dwudziestu latach od stworzenia polskiego systemu pomocy społecznej, asekurującego przed ryzykami socjalnymi wiele grup społecznych, ale głównie tych którzy nie poradzili sobie na przełomie lat 80 i 90 XX wieku z transformacją ustrojową, przyszedł czas na profesjonalizację i zmianę orientacji systemu pomocy społecznej od funkcji redystrybucji świadczeń finansowych w kierunku redystrybucji usług społecznych. Organizowanie społeczności lokalnej (OSL) jest przykładem poszukiwania standardu dla projektowanej nowej usługi społecznej w systemie pomocy i integracji. Przyjęcie paradygmatu usług jest widoczne w Polsce już od 2004 roku, kiedy z jednej strony wprowadziliśmy

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

pakiet nowych ustaw społecznych[115], w ramach których przygotowaliśmy rozwiązania usługodawcze w ramach polityki aktywizacji, ekonomii społecznej i rynku pracy, pomocy społecznej, a z drugiej strony zostaliśmy objęci jako nowy kraj członkowski UE, metodą otwartej koordynacji w ramach podstawowych polityk społecznych i objęci wsparciem z funduszy strukturalnych UE, w tym głównie EFS. Jak próbowano wykazać w tej ekspertyzie aktualnie rozwinięte i dostępne usługi są przyszłością kreowania nowej polityki społecznej, adresowanej i współtworzonej przez społeczności lokalne.

Rozwój i przyszłość usług społecznych, w tym OSL, trzeba jednak widzieć w szerszym kontekście dylematów i wyzwań systemu pomocy społecznej. W książce „Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej"[116] pisałem o dekalogu spraw i zagadnień związanych z przyszłością pomocy społecznej w Polsce. Warto je hasłowo przytoczyć na zakończenie tej ekspertyzy, aby stanowiły pewien „drogowskaz" do odniesień na temat scenariuszów rozwoju usługi OSL. Zainteresowanych pogłębieniem uzasadnienia dla poszczególnych wyzwań i dylematów odsyłam do książki[117]. Dylematy przyszłości to m.in.

1. Dylemat nt. modelu polityki społecznej realizowanego w Polsce i roli pomocy społecznej w tym modelu. Czy pomoc społeczna ma być częścią polityki społecznej czy też elementem asekuracji braku realizacji albo nieskuteczności polityki społecznej?
2. Dylemat dotyczący tego - jaki paradygmat teoretyczny i praktyczny wybrać w realizacji pomocy społecznej? Czy ma być to paradygmat aktywizującej, integracyjnej, wielosektorowej polityki społecznej, czy raczej osłonowej i publicznej opieki jako systemu asekuracji przed ryzykami socjalnymi.
3. Dylemat dotyczący procesów zmian i reorganizacji systemu pomocy społecznej – czy iść w kierunku decentralizacji, recentralizacji a może

[115] Ustawy: o pomocy społecznej, promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pożytku publicznym i wolontariacie, zatrudnieniu socjalnym, spółdzielniach socjalnych.
[116] M. Grewiński, J. Krzyszkowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 2011
[117] M. Grewiński, *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* , op.cit., str. 125 i nast.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

urynkowienia czy uspołecznienia usług. Jaka jest rola ekonomii społecznej, którą próbuję się wtłaczać w system pomocy społecznej?

4. Dylemat dotyczący systemu i ładu instytucjonalnego pomocy społecznej – czy bezpieczeństwo socjalne mają zapewniać publiczne podmioty, działające w ramach dotychczasowych procedur, czy też sieć bezpieczeństwa zapewniają różnorodne organizacje w ramach nowych systemów koordynacji i zarządzania.
5. Dylemat dotyczący tego - przez jaki system polityki społecznej prowadzić aktywną politykę społeczną? Czy przez system rynku pracy, przez system ekonomii społecznej, politykę na rzecz niepełnosprawnych a może przez wszystkie systemy, łącznie z systemem pomocy społecznej?
6. Dylemat dotyczący sposobów finansowania pomocy społecznej, w tym projektów EFS i efektywności POKL. Jak finansować pomoc społeczną- szczególnie nowe usługi? Czy ze środków JST, państwa, a może środków europejskich? Czy obciążać kosztami usługi beneficjenta?
7. Dylemat dotyczący roli i znaczenia usług społecznych w rozwoju pomocy społecznej[118]. Czy usługi mają ogrywać główną rolę co musi skutkować przemodelowaniem całego systemu, czy też rolę uzupełniającą do świadczeń finansowych?
8. Dylemat dotyczący współczesnej roli pracownika socjalnego[119]. Czy ma być to biurokrata i pracownik urzędu, czy działacz środowiskowy, terenowy?[120]
9. Dylemat dotyczący odbiorcy/klienta usług i świadczeń – czy ma być to obywatel, który ma konstytucyjnie gwarantowane wszelkie prawa socjalne do egzekwowania od państwa, czy też czy ma być to partner z obowiązkami, partycypujący w zmianie swojej sytuacji?
10. Dylemat dotyczący skuteczności, efektywności i racjonalności w pomocy społecznej[121]. Czy system pomocy społecznej ma być racjonalny finansowo,

[118] M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, WSP TWP, Warszawa 2011.
[119] M. Grewiński, M. Bąkiewicz (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
[120] M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa 2012.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

czy też z racji swojej specyfiki nie musi spełniać kryteriów efektywnościowych?

Dylematy powyższe, będące intelektualnym wyzwaniem dotyczącym przyszłości systemu pomocy społecznej, mają oczywiście swój wpływ na takie lub inne usytuowanie usług społecznych, w tym OSL, w systemie pomocy społecznej. Możliwe scenariusze osadzenia usługi OSL są według mnie następujące:

1. **Scenariusz osadzenia OSL jako usługi publicznej**, realizowanej przez instytucje pomocy społecznej samorządu terytorialnego bez dopuszczania tutaj podmiotów z innych sektorów niepublicznych – za takim ustawieniem usługi OSL przemawia głównie fakt pewnej wygody instytucjonalno-organizacyjnej, m.in. posiadania sieci podmiotów pomocy społecznej w całej Polsce, posiadania mniejszej lub większej liczby zatrudnionych pracowników socjalnych, posiadania pewnego doświadczenia w realizacji PAL, CAL i sprawczości decyzyjnej. Z drugiej strony za takim scenariuszem nie przemawia fakt dobrej znajomości metod środowiskowych i posiadania stosownych doświadczeń w tym zakresie przez wszystkie OPS w Polsce oraz przesilenie biurokracją i sprawami formalnymi.
2. **Scenariusz „usługozlecenia" OSL przez sektor publiczny organizacjom pozarządowym –** za przemawiałyby argumenty związane z doświadczeniem wielu państw, które w taki sposób zorganizowały sobie dostarczanie i produkcje usług, w tym OSL. Ponadto zgodnie z teoriami dobra publicznego i wyboru publicznego organizacje pozarządowe mogłyby tu uzupełniać deficyty państwa i sektora publicznego. Można byłoby też dowartościować sektor pozarządowy i przyczynić się do zwiększenia i pobudzenia aktywności obywatelskiej. Wiele NGOs ma wypracowane sprawdzone narzędzia i metody pracy środowiskowej i zmiany społecznej. Scenariusz ten zakłada, że za produkcję usług odpowiedzialne są głównie tradycyjne NGOs.

[121] M.Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej,* MCPS, Warszawa 2007; M.Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej"
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

3. **Scenariusz mieszany z różnymi dostawcami usługi OSL –** generalnie sektor publiczny jest odpowiedzialny za udostępnianie usługi OSL, ale za dostarczenie i produkcję usług odpowiedzialne są różnorodne organizacje: pozarządowe, nieformalne, kościelne, ekonomii społecznej, a nawet pomioty rynkowe. Koordynacja, nadzór i finansowanie jest po stronie JST. Usługa OSL jest urynkowiona – konkurencyjne podmioty rywalizują między sobą o realizację zlecenia przez sektor publiczny.
4. **Scenariusz wycofania się z realizacji OSL –** mogą zachodzić okoliczności wewnętrzne jak i zewnętrzne, które spowodują, że pomimo stworzenia modelu/ standardu OSL, usługa taka nie wejdzie w główny nurt działań systemowych pomocy społecznej (*mainstreamin*g) lub nie będzie realizowana przez JST z braku np. środków finansowych, *know how*, niechęci części kadry, obciążonej już teraz licznymi nowymi zadaniami. Taki scenariusz byłby jednak ze szkodą dla rozwoju systemu pomocy społecznej i dla jakości życia samych społeczności lokalnych.

12. Wniosek końcowy

Z przedstawionej ekspertyzy i z licznych uzasadnień w jej treści wynika, że praca środowiskowa / organizowanie społeczności lokalnej powinna być traktowana jako usługa społeczna, która zorientowana jest na społeczności lokalne. Zdaniem autora tej ekspertyzy powinno się wystandaryzować /wymodelować OSL jako usługę, ale w ogólny sposób bez wchodzenia w zbytnie szczegóły, które mogą zniechęcić pracowników socjalnych i publiczne służby pomocy społecznej oraz NGOs do jej realizacji. Ustawowo powinno się wprowadzić OSL do noweli ustawy o pomocy społecznej jako zadanie obowiązkowe każdej gminy. Środki finansowe realizacji OSL to głównie środki JST, ale też EFS na lata 2014-2020 i inne źródła prywatne lub centralne. OSL jako usługa społeczna jest elementem lokalnej polityki społecznej.

Warszawa 30.07.2012

Bibliografia:

1. P. Abrahamson, *Conceptualizing Welfare Pluralism and Welfare Mix,* w: *Welfare State – historia, kryzys i przyszłość*

nowoczesnego państwa opiekuńczego, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997.

2. J. Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Service,* "Journal of European Social Policy" 5/2.

3. 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,* Ascoli U., Ranci C. (ed.), New York 2002.

4. N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, New York 2001.

5. L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy,* Warszawa 2007.

6. 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

7. R. Van Berkel,., I. Hornemann Møller,. (ed.), *Active Social Policies in the EU*, Bristol 2002.

8. A. Brandstaetter, P. Herrmann, Cathal O`Connell, „Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim- od ogółu do szczegółu" WSP TWP, Warszawa 2010.

9. Bernd-Otto Kuper, „Przyszłość służb społecznych w Europie" [w]: „Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim- od ogółu do szczegółu" (red.) Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell, WSP TWP, Warszawa 2010.

10. J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2007.

11. J. Boczoń, *Budowanie standardów usług społecznych,* [w:] *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, Elbląg 2007.

12. H. Butcher, A. Glen, P. Henderson, J. Smith (ed), *Community and public policy*, London 1993.

13. J. Duda, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Warszawa 2004.

14. P. Flejterski (red.), *Współczesna ekonomika usług,* Warszawa 2005.

15. A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Cambridge 2007.

16. D. Gladstone (ed.), *British social welfare: past, present and future*, London 1996.

17. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994.

18. R.R. Greene, M. Uebel , *Intervention Continued: Providing Care Through Case Management*., w: R. R. Greene (red.) *Contemporary Issues of Care*, The Haworth Press., 2006.

19. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

20. M. Grewiński, M. Bąkiewicz (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.

21. M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

22. M.Grewiński, B. Skrzypczak, (red.) *„Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa pedagogiki i polityki społecznej*", Warszawa 2011.

23. M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

24. M. Grewiński, *Podmioty „trzeciego systemu" – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.

25. M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna,* Warszawa 2007.

26. M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

27. M. Grewiński, J. Krzyszkowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 2011.

28. M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, WSP TWP, Warszawa 2011.

29. M. Grewiński, B. Skrzypczak, (red.) *„Środowiskowe usługi społeczne –*

nowa perspektywa pedagogiki i polityki społecznej", Warszawa 2011.

30. M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej,* MCPS, Warszawa 2007.

31. J. Le Grand, *Ownership and Social Policy*, The Political Quarterly Publishing, Blackwell Publishers, 1998.

32. O. Lange, *Ekonomika polityczna*, tom 1, Warszawa 1959.

33. A. Heritier: *New Modes of Governance in Europe; Policy-Making without Legislating?* [w] A. Heritier (red.) *Common Goods. Reinventing Eurropean and International Governance*, Rowman and Liitlefield, Langham MD 2002.

34. J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie,* w: *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur - Jaworska (red.), Warszawa 2003.

35. http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/336866.html

36. http://wszechnica.org.pl/?p=20&topic_id=11

37. R. Hudson *„Whole Systems Working: A Discussion Paper for the Integrated Care Network"*, 2004.

38. L. B. Jawor (red.), *Popularny Słownik Wyrazów Obcych*, Wydanie III, Białystok, s. 265

39. N. Johnson, *The Mixed Economy of Welfare*, Hertfordshire 1999.

40. M. Janoś Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002.

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

42. S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej w Polsce po 1989 r.*, niepublikowana praca doktorska, Wrocław 2005.

43. T. Kaźmierczak, *Czy praca socjalna we współczesnej Polsce jest nowoczesna?* (w:) W. Szymczak (red.) *Współczesne wyzwania i metody pracy socjalnej*, TN KUL, Lublin, 2009.

44. L. Kowalczyk, *Standardy usług publicznych a sprawność zarządzania* [w:]

R. Brol (red.), *„Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanegego we Wrocławiu. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce”,* nr 1023, Wrocław 2004.

45. J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005.

46. J. Krzyszkowski, *„Organizowanie społeczności lokalnej”,*. w: B. Skrzypczak (red.), *„Organizowanie społeczności lokalnej*”, Warszawa 2011.

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

48. T. Kotarbiński, *Zagadnienia produkcyjności usług*, Prakseologia nr 33, 1969.

49. R. Mayntz, F.W. Scharpf (red.) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* Campus Frankfurt/Men 1995

50. T. Michalak, J. Wilkin, *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup marginalizowanych – ujęcie ekonomiczne,* w: *W stronę aktywnej polityki społecznej,* T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), Warszawa 2003.

51. C. Miżejewski, *Uwarunkowania prawne środowiskowej pracy socjalnej w Polsce*, w: B. Skrzypczak, *„Organizowanie społeczności lokalnej*”, Warszawa 2011.

52. Ch. Miller, *A Community Focused or Learning*?, w: Ch. Miller (ed.) “*Producing Welfare- a Modern Agenda*”, New York 2004.

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

54. B. Munday *„Integracja usług socjalnych w Europie”*, materiał pokonferencyjny, MPiPS, Warszawa 2007.

55. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Ossolineum,* Wrocław 1979.

56. J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, Hampshire, London

Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

2000.

57. J.N. Rosenau, E.O. Czempiel: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, M. Jachtenfuchs: Theoretical Perspectives on European Governance [w] " European Law Journal" nr1/2, 1995, s. 115-133;

58. R. Rowbottom, D. Billis, *The Stratification of Work and Organizational Design*, Human Relations 1977, nr 1.

59. M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa 2012.

60. L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaning the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.

61. L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995.

62. F.W. Scharpf: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, Co 1997.

63. Strategia Europa 2020, Komisja Europejska 2010.

64. A. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Warszawa 2010.

65. E. Sobol(red.), *Słownik Wyrazów Obcych PWN,* Warszawa 1995.

66. S. M. Spivak, F. C. Brenner, *Standardization Essentials: Principles and Practice, Marcel Dekke*r, New York 2001, s. 1 – cyt. za R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, Warszawa 2010.

67. R. Szarfenberg w „*Krytyka i afirmacja polityki społecznej*", Warszawa 2006

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

69. B. Szatur-Jaworska, *Standardy ewaluacji*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Warszawa 2010.

70. W. Sztoff: *Modelowanie i filozofia*, PWN. Warszawa 1971.

71. M. Szulc (red.), *Popularna Encyklopedia Powszechna*, tom XX, Kraków

1998.

72. W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych materiał metodyczny*, wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego, MSWiA, styczeń 2004.

73. M. Zawicki, *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002,