

Prof. nadzw. dr hab Mirosław GREWIŃSKI

Wstęp

Artykuł opublikowany w *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce* (red. M. Grewiński i B. Więckowska), Warszawa 2011.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z <http://www.mirek.grewinski.pl>

Oddajemy do rąk Czytelnika książkę poświęconą przeobrażeniom usług społecznych w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. Praca ta jest jednym z czterech tomów, przygotowanych przez zespół ekspertów pracujących w ramach projektu „Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia” realizowanego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt umożliwił zawiązanie eksperckiej grupy roboczej „Polityka społeczna”, która zajęła się problematyką usług społecznych w kontekście procesów zmian i reorganizacji *welfare state* w Polsce na tle reform inicjowanych w państwach zachodnich. Ekspertki skupili się przede wszystkim na przemianach, które zaobserwować można w czterech obszarach systemu zabezpieczenia społecznego: zdrowiu, opiece długoterminowej, pomocy społecznej i ubezpieczeniach społecznych. Wybór tych obszarów, do analizy naukowej w tej książce, podyktowany był z jednej strony przyjrzeniem się wybranym, najważniejszym obszarom zabezpieczenia społecznego, z drugiej strony logiką całego projektu, w ramach którego pracowały jeszcze trzy inne grupy robocze, skupione na takich zagadnieniach jak: aktywna polityka i gospodarka społeczna, praca socjalna i edukacja środowiskowa oraz społecznie odpowiedzialny biznes. A zatem w tomie tym, aby wyeksponować procesy zmian w czterech wybranych obszarach systemu bezpieczeństwa socjalnego, celowo pominięto inne szczegółowe polityki społeczne, takie jak polityka rynku pracy, edukacyjna, czy mieszkaniowa.

Celem tej publikacji jest skupienie się przede wszystkim na usługach społecznych, które stanowią bardzo ważny segment polityki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego, a które w Polsce nie są w dostateczny sposób przeanalizowane od strony naukowej, szczególnie w kontekście zmian jakie obserwujemy w ostatnich latach.

W wielu opracowaniach zagranicznych analizuje się sferę usług z różnych stron — finansowania, udostępniania i produkcji usług, standaryzacji i jakości, zarządzania i koordynacji. Tymczasem w Polsce mamy niewystarczającą wiedzę w tym względzie i deficyt opracowań *stricte* naukowych poświęconych właśnie usługom społecznym. warto zaznaczyć, że w literaturze zachodniej, w większości analiz na temat tzw. nowej polityki społecznej, bierze się pod uwagę przede wszystkim produkcję świadczeń i dostarczanie usług społecznych. Być może wynika to stąd, że jak twierdzi J. Alber, [...] *polityka społeczna zamierza w kierunku świadczenia usług społecznych, które 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*. Coraz większe zainteresowanie badaczy problematyką usług społecznych związane jest z utrwalaniem się

współcześnie nowego paradygmatu polityki społecznej, charakteryzującego się kilkoma ważnymi elementami, które można sprowadzić do następujących zagadnień.

W coraz większym stopniu polityka społeczna ma charakter aktywizujący. Przez wiele lat w Europie Zachodniej, a przez ostatnie dwie dekady także w Polsce, dominował model pasywnej i osłonowej polityki społecznej, który oparty był głównie na transferach świadczeń finansowych, ewentualnie rzeczowych. Rozwój usług społecznych nie stanowił priorytetu działań państwa, a społeczeństwo nie miało rozbudzonych potrzeb w tym względzie. współcześnie ulega to jednak zmianie. Coraz więcej obywateli domaga się respektowania praw socjalnych i wyraźniej artykułuje swoje oczekiwania, które mają charakter coraz bardziej zindywidualizowanych i różnorodnych potrzeb. Ponieważ państwo nie jest w stanie sprostać tym coraz większym oczekiwaniom społecznym, koniecznym staje się rozwój pluralizmu i wielosektorowości w oferowaniu usług. Postępuje urynkowanie i uspołecznienie usług społecznych, a nawet ich częściowa prywatyzacja. Zmienia się finansowanie i organizacja usług, tak aby w różnorodnym systemie (*welfare mix*) każdy znalazł coś dla siebie.

Ponadto postępuje decentralizacja polityki społecznej, polegająca na zbliżeniu się instytucji do obywatela. Podmioty samorządowe i obywatelskie coraz częściej muszą odpowiadać przed społecznością lokalną za organizację usług społecznych. Aby sprostać tym wyzwaniom samorządy lokalne coraz częściej szukają sojuszników i różnorodnych pozapublicznych interesariuszy wśród organizacji pozarządowych, instytucji kościelnych, czy też prywatnych usługodawców. Rośnie znaczenie partnerstwa będącego krokiem ku większej integracji usług.

większego znaczenia w polityce społecznej nabiera współcześnie profesjonalizacja i menedżeryzacja zadań społecznych. Coraz więcej funkcji socjalnych instytucji państwa i innych podmiotów podlega ewaluacji, ocenie skuteczności i efektywności, a także racjonalności ponoszonych nakładów. Wystandaryzowane usługi społeczne stanowią dobry „material” do analizy racjonalności polityki społecznej. Kadry polityki społecznej muszą podnosić stale kwalifikacje aby realizować nowe zadania polityki społecznej.

Zwraca się także uwagę na fakt, że usługi społeczne mają charakter inwestycyjny, rozwojowy, że są powiązane z gospodarką i rynkiem pracy. Przyczyniają się bowiem do rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, często mają charakter wyprzedzający w stosunku do problemów społecznych, mogą być ważnym elementem ekonomizacji polityki społecznej i zatrudnienia.

Między innymi z uwagi na powyżej podane przyczyny, wyszliśmy z założenia w tym projekcie, że warto zająć się usługami społecznymi z punktu widzenia naukowego. Tym bardziej, że zalecenia Komisji Europejskiej sformułowane w Białej i Zielonej Księdze nt. Usług Użyteczności Publicznej¹ zachęcają państwa członkowskie UE do rozwoju zindywidualizowanych, powszechnych, łatwo dostępnych usług publicznych, odpowiadających na potrzeby socjalne społeczeństw.

W książce zaprezentowano problematykę usług społecznych w kontekście przemian, dokonujących się na naszych oczach, a które rzadko kiedy potrafimy nazwać i zdefiniować. Czasami też wolimy nie dostrzegać pewnych procesów, szczególnie urynkowania i prywatyzacji usług, co jednak ma miejsce i, jak się przekonamy z treści niektórych rozdziałów, nie jest takie wyjątkowe. Politycy społeczni, podobnie jak społeczeństwo polskie, często wzbraniają się przed uświadomieniem faktu, że usługi społeczne dostarczają także dostawcy niepubliczni. Tymczasem w wielu państwach w Europie i na świecie uspołecznienie czy urynkowanie usług jest tak wysokie, że państwo i sektor publiczny bez niepublicznych producentów, nie mogłoby realizować swoich funkcji i zadań społecznych².

Problemem, który ujawnia się już na wstępie niniejszej pracy jest ukazanie tła przemian *welfare state* i samo zdefiniowanie usług społecznych, które można rozpatrywać w szerokim i w wąskim sensie. Dlatego też w rozdziale pierwszym zaprezentowano w szerszym zakresie problematykę reorganizacji polityki społecznej, obserwowaną na tle doświadczeń państw europejskich w ostatnich trzech dekadach. Scharakteryzowano główne procesy jakie wiązały się z reformą programów społecznych w Europie w kontekście rozwoju usług społecznych. Omówione zostały takie procesy jak: decentralizacja i demonopolizacja polityki społecznej, komercjalizacja i uspołecznienie usług, menedżeryzacja i profesjonalizacja w organizacji usług społecznych.

¹ Biała i Zielona Księga nt. Usług Użyteczności Publicznej, Komisja Europejska, Bruksela maj 2003 i 2004.

² M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna — o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, warszawa 2009.

Rozdział drugi autorstwa R. Szarfenberga wprowadza teoretycznie w problematykę usług społecznych. Zostały w nim szczegółowo przeanalizowane zagadnienia definicyjne usług społecznych i zaprezentowano naukowe podejście, jakie przyjął zespół autorów pracy.

Tematem trzeciego rozdziału jest kontrowersyjny temat prywatyzacji i urynkowienia usług społecznych w sferze zdrowia. Magdalena Osak bardzo szczegółowo przeanalizowała ewolucję finansowania i dostarczania usług zdrowotnych w Polsce oraz ukazała przekształcenia własnościowe, jakie towarzyszą zakładom opieki zdrowotnej i szpitalom.

W kolejnym, czwartym rozdziale, Barbara Więckowska i Elżbieta Szwalkiewicz podjęły temat usług świadczonych w ramach opieki długoterminowej w Polsce, wskazując na liczne deficyty i problemy związane z brakiem systemowych rozwiązań w tym zakresie. Na uwagę zasługuje postulat konieczności wyodrębnienia systemu opieki długoterminowej jako podsystemu zabezpieczenia społecznego, niezależnego od systemu opieki zdrowotnej i pomocy społecznej.

Usługom socjalnym w systemie pomocy społecznej w naszym kraju w rozdziale piątym przyjrzały się Izabela Rybka oraz Ewelina Wiszczun wskazując na tradycyjne usługi opiekuńcze, pielęgnacyjne, sanitarne i specjalistyczne, jak również na nowe formy usług związanych z integracją i aktywizacją społeczno-zawodową.

Przedostatni, szósty rozdział, autorstwa Joanny Owczarek i Joanny Plak, jest eksperymentem intelektualnym, gdyż autorki próbują kwestię ubezpieczeń społecznych powiązać z usługami społecznymi. Charakteryzując mieszany system ubezpieczeń społecznych w Polsce autorki zastanawiają się czy można byłoby traktować ubezpieczenie jako *quasi* usługę społeczną?

W ostatnim rozdziale Barbara Więckowska nakreśla dalsze kierunki przemian sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego a w Zakończeniu tomu jego redaktorzy dokonują całościowego podsumowania.

Wyrażamy nadzieję, że lektura książki będzie inspirująca dla Czytelników i wpłynie na zwiększenie zainteresowania wśród badaczy i działaczy społecznych problematyką usług społecznych na tle przeobrażeń polityki społecznej jakie się dokonują współcześnie. Jest to o tyle istotne, gdyż jak się wydaje problematyka ta ma współcześnie duże szanse rozwoju, biorąc pod uwagę praktyczne doświadczenia państw europejskich i zachodni dorobek naukowy w tym zakresie.

Pragniemy w tym miejscu podziękować recenzentom pracy — Profesorowi Julianowi Auleytnerowi i Profesorowi Cezaremu Żołędowskiemu za cenne uwagi na temat dzieła, które przyczyniły się do wzbogacenia wielu wątków poruszanych w poszczególnych rozdziałach książki.

Warszawa, marzec 2011.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z <http://www.mirek.grewinski.pl>