

Mirosław Grewiński
*Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej.
Przegląd problemów i wizja przyszłości*
*Social Services. In Contemporary Social Policy.
A Review of Problems and a Vision for the Future*
Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2021, stron 598,
ISBN 978-83-8017-402-3

Recenzja/Prepared by EWA LEŚ

ORCID: 0000-0002-9412-4818

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym Uniwersytetu Warszawskiego /
Centre for Social Security Science, University of Warsaw*
e-mail: e.les@uw.edu.pl

Summary: *The text discusses the content of the monograph, published in 2021, on social services in the contemporary social policy. The subject book presents social services in the context of socio-economic position of developed countries and welfare state transformations. The author of the book also presented the future challenges and recommendations for scientists and practitioners in the main sectors of social services.*

Key words: *social services, social policy, welfare state, organisation of social services, social services perspective in Poland*

Streszczenie: *Tekst omawia zawartość wydanej w 2021 r. monografii dotyczącej usług społecznych we współczesnej polityce społecznej. Praca prezentuje usługi społeczne w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwiniętych i przeobrażeń welfare state. Autor przedstawił także wyzwania przyszłości i rekomendacje dla nauki i praktyki w głównych sektorach usług społecznych.*

Słowa kluczowe: *usługi społeczne, polityka społeczna, welfare state, organizacja usług społecznych, perspektywa usługowa w Polsce*

Książka prof. Mirosława Grewińskiego poświęcona usługom społecznym we współczesnej polityce społecznej ukazuje się w samą porę, gdyż usługi społeczne są coraz częściej postrzegane jako oczekiwany standard we współczesnych *welfare states*. Publikacja zawiera dogłębny przegląd stanowisk teoretycznych i praktycznych rozwiązań opartych na doświadczeniach reformowania polityki społecznej w państwach europejskich i krajach OECD w celu łączenia świadczeń pieniężnych z upowszechnianiem usług społecznych.

Monografia autorska jest oparta na szerokiej podstawie źródłowej. Składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów, zakończenia w języku polskim i angielskim oraz bibliografii, spisu tabel, schematów i wykresów.

Autor postawił sobie ambitny cel przedstawienia stanu badań naukowych w Polsce na tle porównawczym w dziedzinie usług społecznych, w tym ujęć teoretycznych i definicyjnych, charakterystyki organizacji i zarządzania usługami oraz analizy rozwoju usług społecznych.

* ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa.

We wprowadzeniu do książki autor przedstawił założenia teoretyczne i metodologiczne publikacji, wskazując na perspektywę usług społecznych jako nowy paradygmat państwa opiekuńczego, który nie doczekał się dotąd pogłębionej refleksji naukowej, co uzasadnia jego pełniejsze uwzględnienie w teorii i praktyce polityki społecznej. Głównym podejściem metodologicznym była analiza polityk publicznych oraz – jak pisze autor – „analiza procesów rozwojowych i opis realnych zjawisk społeczno-gospodarczych, jakie towarzyszą przemianom współczesnych polityk społecznych i *welfare state*”.

Stąd celem książki jest analiza dotychczasowego dorobku naukowego i ujęć definicyjnych (rozdział pierwszy), przegląd koncepcji teoretycznych i roli problematyki usług społecznych (rozdział drugi), charakterystyka organizacji i zarządzania sferą usług społecznych (rozdział trzeci) oraz przegląd usług społecznych w Polsce w wybranych politykach szczegółowych (rozdział czwarty). W ostatnim, piątym rozdziale książki autor przedstawił możliwości i ograniczenia wdrażania paradygmatu usług społecznych w polskiej polityce społecznej.

W publikacji przyjęto perspektywę historyczną i porównawczą, co pozwoliło autorowi na przedstawienie ewolucji usług społecznych w Polsce na tle wybranych państw europejskich i państw OECD.

W rozdziale pierwszym pt. *Usługi społeczne i welfare state* w kontekście rozwojowym i definicyjnym autor wskazał na przebudowę zachodnich państw opiekuńczych i rosnący udział usług społecznych w ich programach. Na podstawie szerokiej bazy źródłowej przedstawił przemiany państwa opiekuńczego od klasycznego modelu *welfare state*, jego neoliberalną fazę, model państwa pracy po obecny model inwestycyjnej polityki społecznej.

Cechą szczególną inwestycyjnego modelu *welfare state* jest rozbudowa usług społecznych. Autor dowodzi, że „coraz wyraźniej krystalizuje się nowy inwestycyjny model *welfare state*”, a usługi społeczne stały się najbardziej dynamicznie rozwijającą się częścią współczesnych państw *welfare*, co tworzy warunki do rozbudowy usługowego modelu polityki społecznej.

Walorem rozdziału pierwszego jest wykorzystanie perspektywy porównawczej, dzięki czemu czytelnik ma dostęp do wiedzy na temat najnowszych koncepcji usług publicznych, usług socjalnych i usług społecznych, zawartej w krajowym, europejskim i międzynarodowym piśmiennictwie naukowym i dokumentach Unii Europejskiej. W rozdziale tym znajduje się też wartościowy przegląd rozwiązań organizacyjnych dotyczących świadczenia usług społecznych w państwach rozwiniętych o odmiennych modelach *welfare state*.

Rozdział kończy autorska propozycja definicji usług społecznych, inwestycyjnej polityki społecznej oraz zestawienie 21 kategorii usług społecznych w Polsce i ich roli w polskim *welfare state* w latach 1990–2020.

W kolejnym rozdziale (drugim) autor przedstawił siedem kluczowych perspektyw teoretyczno-praktycznych, wyjaśniających przemiany współczesnych państw opiekuńczych i zwiększania udziału usług o charakterze inwestycji społecznych w ich ofercie. W szczególności autor scharakteryzował koncepcję społeczeństwa usługowego i postindustrialnej gospodarki, wielosektorowej i obywatelskiej polityki społecznej, koncepcję aktywizacji i inwestycji społecznych, koncepcję innowacji społecznych, dóbr i wyboru publicznego, koncepcję decentralizacji i deinstytucjonalizacji oraz koncepcję sektora nieformalnego.

W rozdziale czwartym autor omówił stan polskich usług społecznych w okresie zmiany ustrojowej w wybranych obszarach polityki społecznej na rzecz odbiorców o szczególnych potrzebach oraz pozostałych grup odbiorców programów społecznych. Rozdział ten zawiera charakterystykę i ocenę dziewięciu kategorii usług społecznych: rynku pracy, aktywizacji, integracji i zatrudnienia socjalnego w ramach gospodarki społecznej, pomocy społecznej, edukacyjnych, zdrowotnych, na rzecz rodziny, na rzecz dzieci i młodzieży, na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz na rzecz seniorów.

Autor przedstawił też wiele istotnych rekomendacji reform systemowych w wyżej wymienionych subpolitykach społecznych. Dotyczą one m.in. przeformułowania celów i przebudowy struktury organizacyjnej poszczegól-

nych podsystemów usług publicznych, inwestycji w kształcenie kadr do zawodów pomocowych oraz kwestii finansowania nowych usług społecznych. Na uwagę zasługują m.in. propozycje z dziedziny polityki rynku pracy – poszerzenia przez publiczne służby zatrudnienia zakresu oferty dualnego kształcenia zawodowego i przywrócenia Funduszowi Pracy jego funkcji funduszu celowego, ze sfery ekonomii społecznej i solidarnej – zwiększenia roli organizacji gospodarki społecznej w aktywizacji zawodowej osób o szczególnych potrzebach na rynku pracy oraz szerszego wykorzystania w reformowaniu polskich usług społecznych doświadczeń państw europejskich o odmiennych modelach *welfare state*.

Rozdział piąty dotyczy polskiej polityki społecznej i wyzwań związanych z rozbudową usług społecznych. Autor wskazuje m.in. na hybrydowość modelu polskiej polityki społecznej, deinstytucjonalizację usług społecznych oraz niewielkie wykorzystanie organizacji pozarządowych w realizacji lokalnych usług społecznych. Podkreśla, że dla oceny czy ewoluuje ona w stronę nowej polityki społecznej istotna jest ocena struktury i skali inwestycji na transfery pieniężne i usługi społeczne. Z uwagi na przewagę świadczeń monetarnych w strukturze wydatków publicznych na świadczenia społeczne polska polityka społeczna wykazuje w przewadze cechy tradycyjnej polityki społecznej, a jej rozwój w kierunku nowej inwestycyjnej polityki społecznej jest na razie słabo zaawansowany.

Zdaniem M. Grewińskiego za rozwijaniem inwestycyjnej polityki społecznej w Polsce przemawia zarówno potrzeba umożliwienia dostępu do usług publicznych obywatelom, którzy nie mogą ich nabyć na rynku z powodu niedostatecznych dochodów, jak i konieczność rozwijania usług aktywizujących i włączających odbiorców publicznych świadczeń społecznych do życia zawodowego i wspólnotowego. Za włączaniem usług społecznych do polityki społecznej przemawia – zdaniem autora – także ich funkcja upodmiotawiająca odbiorców, „(...) gdyż ich specyfika polega na zaangażowaniu odbiorcy w realizację usługi”.

Na podkreślenie zasługuje też m.in. rekomendacja autora, aby włączyć perspektywę

usług społecznych do krajowej i lokalnej polityki społecznej przez przyjęcie narodowej strategii rozwoju usług społecznych oraz reformowanie najważniejszych dziedzinowych polityk społecznych, w tym systemu pomocy i integracji społecznej.

Wiele miejsca poświęcono też potrzebie reformy instytucjonalnej pomocy społecznej. Autor zidentyfikował wiele deficytów instytucjonalnej pomocy społecznej i pracy socjalnej, jak niski poziom świadczonych usług czy brak systemowych zachęt do podnoszenia kwalifikacji przez personel pomocy społecznej. Wśród rekomendacji dotyczących reform pomocy społecznej znalazł się też postulat o potrzebie wypracowania modelu zintegrowanych usług społecznych, reformy kształcenia służb społecznych oraz zwiększania profesjonalizacji służb społecznych.

Autor proponuje także, aby obecny model funkcjonalny dostarczania lokalnych usług socjalnych, słabo skoordynowany i trudno dostępny, zastąpić lokalnymi centrami usług społecznych z szerszą ofertą usługową, w tym usługami rynku pracy oraz wyodrębnieniem systemu opieki długoterminowej i indywidualizacją usług społecznych odpowiadających na jednostkowe potrzeby mieszkańców.

W osobnym podrozdziale autor przedstawił uwagi dotyczące ustawy o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych. Podkreślił, że „Ustawa (...) zmienia w zasadniczy sposób postrzeganie celów i priorytetów lokalnej polityki społecznej z funkcji osłonowo-pasywnych na funkcje inwestycyjne i rozwojowe. Ustawa (...) może mieć duże znaczenie dla zmiany mentalności decydentów lokalnych i innego postrzegania funkcji socjalnych samorządu terytorialnego, w tym gmin. (...) Na usługach CUS skorzystać może także klasa średnia”.

Na uwagę zasługuje także krytyczna ocena autora rozwiązań ustawowych dotyczących fakultatywności tworzenia CUS, jak i niestabilnej bazy finansowej opartej na finansowaniu projektowym z funduszy europejskich oraz niedostatecznym powiązaniu usług CUS z usługami rynku pracy.

W końcowej części publikacji autor wyodrębnił trzy scenariusze rozwoju usług spo-

lecznych w Polsce. Jego zdaniem realizacja rekomendowanego proinwestycyjnego modelu polityki społecznej będzie trudna do wprowadzenia w najbliższej przyszłości z uwagi na wysokie koszty dla budżetu państwa oraz sceptyczną postawę części władz samorządowych. Autor przedstawił także przyszły model *welfare state* (*social service mix state*), którego główny komponent stanowić mają usługi społeczne, określając go mianem „jaskółki dobrobytu”.

Książka prof. Mirosława Grewińskiego stanowi cenną pozycję w polskiej literaturze naukowej z obszaru polityki społecznej ostatnich lat. Integruje studia naukowe z zakresu usług społecznych z analizami nad państwem dobrobytu. Analityczne rozdziały książki Mirosława Grewińskiego dotyczące funkcjonowania usług społecznych w odmiennych mo-

delach *welfare state* i perspektywy ich rozbudowy, ze szczególnym uwzględnieniem Polski, są poznawczo bardzo wartościowe. Wiedza autora w zakresie realnego funkcjonowania usług społecznych w przedstawionych politykach dziedzinowych jest imponująca i dzięki niej Mirosław Grewiński należy do czołowych ekspertów w tej dziedzinie.

Publikacja z powodzeniem może posłużyć też jako podręcznik akademicki. Stanowi inspirującą lekturę dla wszystkich czytelników zainteresowanych przebudową publicznego systemu usług społecznych na szczeblu krajowym i lokalnym, zwłaszcza władz administracji rządowej i samorządowej, parlamentarzystów, działaczy obywatelskich oraz środowiska polityków społecznych i studentów nauk społecznych.