

Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce

Redakcja naukowa
AGNIESZKA SOWA-KOFTA
PAWEŁ POŁAWSKI



Zatrudnienie socjalne
a rozwój usług społecznych
w Polsce

Zatrudnienie socjalne a rozwój usług społecznych w Polsce

Redakcja naukowa

AGNIESZKA SOWA-KOFTA

PAWEŁ POŁAWSKI

Warszawa 2022

Publikacja wydana w projekcie
„Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” (POWR.02.05.00-00-0210/18-00)
zrealizowanym w ramach Działania 2.5. Skuteczna pomoc społeczna
Oś priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji
Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020
współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja przygotowana w ramach serii „Studia i Monografie”
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych <www.ipiss.com.pl>

ZESPÓŁ OPINIODAWCZO-WYDAWNICZY
*Elżbieta Bojanowska, Zdzisław Czajka, Zbigniew Klimiuk,
Agnieszka Sowa-Kofta, Gertruda Uścińska*

Recenzent
dr Dariusz Zalewski

Projekt graficzny okładki
Luiza Patrycja Daab

Redakcja językowa i korekta
Grażyna Kupis

Skład komputerowy
Luiza Patrycja Daab

© Copyright by Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2022

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części
niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji
(drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody wydawcy.

– Publikacja bezpłatna –

ISBN 978-83-64581-43-4

Druk: „MATRIX”



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



Ministerstwo Rodziny
i Polityki Społecznej

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Publikacja wydana w projekcie
„Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” (POWR.02.05.00-00-0210/18-00)
zrealizowanym w ramach Działania 2.5. Skuteczna pomoc społeczna
Oś priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji
Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020
współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego



Spis treści

Wstęp	11
<i>Agnieszka Sowa-Kofta, Paweł Poławski</i> Ekonomia społeczna i podmioty zatrudnienia socjalnego na rynku usług społecznych	16
<i>Zbigniew Klimiuk</i> Początki i rozwój ekonomii społecznej w Polsce. Ekonomia społeczna w okresie zaborów, II RP, PRL, III RP	29
<i>Mirosław Grewiński</i> O definiowaniu usług społecznych w politykach publicznych	63
<i>Joanna Lizut</i> Deinstytucjonalizacja i realizacja środowiskowych usług społecznych a podmioty ekonomii społecznej	83
<i>Paweł Wiśniewski</i> Centra usług społecznych – nowy aktor na rynku usług społecznych	93
<i>Marta Komorska</i> Współpraca podmiotów zatrudnienia socjalnego z jednostkami samorządu terytorialnego. Między teorią a praktyką	103
<i>Maciej Gruza</i> Usługi społeczne realizowane przez podmioty zatrudnienia socjalnego	117
<i>Piotr Kurowski</i> Działanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej w czasie pandemii COVID-19 w 2020 r.	141
<i>Michał Wójcik</i> Podmioty zatrudnienia socjalnego w procesie kształcenia kadr do świadczenia usług społecznych	171
<i>Justyna Rozbicka-Stanisławska, Ewa Żmuda</i> Nowy model współpracy – dobre praktyki i <i>lessons learned</i>	183
Aneks	203

Contents

Introduction	11
<i>Agnieszka Sowa-Kofta, Paweł Poławski</i>	
Social economy and social employment units on the social services market	16
<i>Zbigniew Klimiuk</i>	
Origins and the development of social economy in Poland. Social economy during the partitions of Poland, the Second Republic of Poland, the Polish People's Republic, the Third Republic of Poland	29
<i>Mirosław Grewiński</i>	
Defining social services in public policies	63
<i>Joanna Lizut</i>	
Deinstitutionalization and implementation of community social services and social economy	83
<i>Paweł Wiśniewski</i>	
Social services centres - a new actor on the social services market	93
<i>Marta Komorska</i>	
Cooperation of social employment units with local authorities. Between theory and practice	103
<i>Maciej Gruza</i>	
Social services provided by social employment units	117
<i>Piotr Kurowski</i>	
Social integration centres and social integration clubs during the COVID-19 pandemic in 2020	141
<i>Michał Wójcik</i>	
Social employment units in the process of training human resources to provide social services	171
<i>Justyna Rozbicka-Stanisławska, Ewa Żmuda</i>	
The new cooperation model – good practices and lessons learned	183
Annex	203

WSTĘP

Niniejsza publikacja powstała w ramach działań projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”, który w latach 2018–2022 przeprowadzono w partnerstwie: Sylpo System sp. z o. o. (lider projektu), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Janowskie Stowarzyszenie Niesienia Pomocy „Humanus” oraz Państwową Akademię Nauk Stosowanych w Chełmie. Projekt był realizowany w ramach Działania 2.5. Skuteczna pomoc społeczna Osi priorytetowej II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu było opracowanie modelu współpracy podmiotów zatrudnienia socjalnego z innymi instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi społeczne.

Wypracowany i dostępny w formie podręcznika model uwzględnia trzy merytoryczne obszary współpracy międzyinstytucjonalnej: zaspokajanie potrzeb kadrowych podmiotów ekonomii społecznej realizujących usługi społeczne; przygotowanie kadry do tworzenia podmiotów ekonomii społecznej, specjalizujących się w usługach społecznych; wykonywanie zleceń w określonych usługach społecznych. Opracowany model ma w przyszłości umożliwić pełniejsze niż dotychczas wykorzystanie doświadczeń, zasobów i potencjału podmiotów zatrudnienia socjalnego w świadczeniu usług społecznych i ułatwiać wzmacnianie sieci współpracy na lokalnych rynkach usług społecznych.

W ramach projektu – na różnych jego etapach – prowadzone były prace badawcze i analityczne. Zrealizowano m.in. trzy badania ankietowe: jedno uwzględniało przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów ekonomii społecznej, a dwie edycje badania populacyjnego były skierowane do klubów integracji społecznej i centrów integracji społecznej; jakościowe badania ewaluacyjne (IDI i studia przypadku), ukierunkowane na cele projektu; jakościowe (IDI) badania diagnostyczne mające na celu analizę potrzeb podmiotów ekonomii społecznej w zakresie ich przygotowania do świadczenia usług społecznych, oraz analizę materiałów zgromadzonych w czasie testowania modelu.

Prezentowana publikacja wykorzystuje materiały projektowe, ale nie ogranicza się do nich i ma, jak sądzimy, uniwersalny charakter. Dotyczy rozwoju ekonomii społecznej w Polsce i miejsca, jakie zajmują w nim usługi społeczne.

Pierwszy blok tworzą teksty teoretyczno-koncepcyjne. Agnieszka Sowa-Kofta i Paweł Poławski przedstawiają problematykę ekonomii społecznej i właściwych jej podmiotów zatrudnienia socjalnego na rynku usług społecznych, kreśląc zarazem kontekst wszystkich opracowań tomu. Tekst Zbigniewa Klimiuka to omówienie i interpretacja rozwoju ekonomii społecznej w Polsce i zarysowanie historycznego tła funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej. Mirosław Grewiński sygnalizuje problemy związane z koncepcją usług społecznych i oraz proponuje autorski, nastawiony na praktykę sposób definiowania tych usług. Joanna Lizut zastanawia się nad rolą podmiotów ekonomii społecznej w kontekście deinstytucjonalizacji i rosnącego udziału środowiskowych usług społecznych. Paweł Wiśniewski wskazuje na liczne uwarunkowania funkcjonowania relatywnie nowej instytucji polskiego systemu zabezpieczenia socjalnego, czyli centrum usług społecznych, a Marta Komorska zajmuje się czynnikami współpracy między podmiotami ekonomii społecznej i jednostkami samorządowymi.

Drugi blok tekstów, o charakterze empirycznym, opiera się bezpośrednio na danych i informacjach zgromadzonych dzięki badaniom prowadzonym w projekcie. Tekst Macieja Gruzy to wykorzystująca materiał ilościowy analiza tego, jakie miejsce w bieżących działaniach klubów integracji społecznej i centrów integracji społecznej zajmują usługi społeczne. Piotr Kurowski prezentuje prawidłowości w działaniach klubów i centrów integracji społecznej w nieoczekiwanej sytuacji kryzysowej, tj. w czasie pandemii COVID-19. Michał Wójcik rozważa problemy związane z kształceniem kadr i ich przygotowaniem w klubach i centrach integracji społecznej do świadczenia usług społecznych. *Last but not least* – tekst autorstwa Justyny Rozbickiej-Stanisławskiej i Ewy Żmudy to jakby głębsze wniknięcie w realia projektu i, co wydaje się w tym tekście najciekawsze, pokazanie dobrych i możliwych do powielenia wzorców współpracy w obszarze ekonomii społecznej oraz usług społecznych.

Redaktorzy bardzo dziękują Autorom oraz wszystkim, którzy przyczynili się do udanej realizacji projektu i powstania publikacji. Mają też nadzieję, że teksty spełnią oczekiwania czytelników.

Część
teoretyczno-koncepcyjna

Agnieszka Sowa-Kofta

ORCID: 0000-0003-0365-8134

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

Paweł Poławski

ORCID: 0000-0002-1985-0481

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

EKONOMIA SPOŁECZNA I PODMIOTY ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO NA RYNKU USŁUG SPOŁECZNYCH

Ekonomia społeczna i jej funkcje w społecznościach lokalnych

Oczekiwania związane z rozwojem ekonomii społecznej są znaczne – tym bardziej, że wynikają ze zróżnicowania postulowanych funkcji sektora i tworzących go podmiotów ekonomii społecznej (PES). Funkcje te są rozmaicie identyfikowane w literaturze przedmiotu, niemal zawsze jednak autorzy zwracają uwagę na potencjał PES w zakresie wzmacniania zasobów kapitału społecznego oraz udrażniania mechanizmów partycypacji i subsydiarności, w zakresie dobrego zarządzania publicznego (*good governance*) czy przejrzystości (*accountability*) w życiu publicznym (np. Pearce, 2009).

Wskazuje się także na gospodarcze funkcje ekonomii społecznej (Wygnański, Frączak, 2006) – szczególnie w zakresie społecznej kontroli i „mitygowania” mechanizmów rynkowych, kompensowania zawodności rynku tam, gdzie okazuje się on niewydolny. Omawia się jej znaczenie w dziedzinie budowania innowacyjności – np. alternatywnych form organizacji przedsiębiorstw lub wyszukiwania niezaspodarowanych nisz rynkowych, w zakresie produkcji i dostarczania społecznie istotnych dóbr i usług, wprowadzenia zasady wzajemności i zaufania jako czynników obniżających ryzyko i koszty funkcjonowania przedsiębiorstw. Rozwój PES ma także sprzyjać humanizowaniu działalności gospodarczej, jej reorientacji na

realne potrzeby wspólnot oraz wzmacnianiu zdolności jednostek do działania zgodnego z potrzebami indywidualnymi i wspólnotowymi (Weaver, 2020).

W odniesieniu do celów polityki rynku pracy nadzieje pokłada się także w potencjale tworzenia miejsc pracy – szczególnie przeznaczonych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; P. Sałustowicz (2007) określił tę funkcję ekonomii społecznej jako *jobmachine* – mając na myśli nie tylko kreowanie zatrudnienia *per se*, ale i działania sprzyjające zatrudnieniu: szkolenia, staże, praktyki itp. Konsekwentnie, oczekiwania lokuje się w potencjale aktywizacyjnym ekonomii społecznej, która ma wspierać wzmacnianie i optymalne wykorzystanie zasobów kapitału ludzkiego; ma być ważnym elementem polityki prozatrudnieniowej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (OECD, 2014). Podkreśla się znaczenie PES w zapobieganiu prekaryzacji zatrudnienia – szczególnie w tych sektorach gospodarki, które ulegają relatywnie szybkiej transformacji, choćby w związku ze zmianami demograficznymi. Jedną z analiz sygnowanych przez Międzynarodową Organizację Pracy (Borzaga, Salvatori, Bonini, 2017) wskazuje tu np. na ryzyka związane z narastającym popytem na usługi w ramach gospodarki senioralnej (tzw. *silver economy*) i jednocześnie na potencjalny wkład PES nie tylko w samo tworzenie miejsc pracy w ramach „srebrnej ekonomii”; PES mogą także uporządkować i nadać strukturę sektorowi usług, utrzymać odpowiednią jakość miejsc pracy związanych z substandardowymi formami zatrudnienia oraz zapobiegać rozwojowi szarej strefy i nieformalnego zatrudnienia w sektorze usług.

Jeżeli chodzi o miejsce PES w polityce aktywizacji, to C. Miżejewski pisał w swoim czasie, że ekonomia społeczna jest między innymi „odповідzią na praktyczne urzeczywistnianie idei prymitywnie pojmowanego *workfare state* (dobrowolność podejmowanych działań zamiast restrykcji związanych z przymusem aktywizacyjnym)” (Miżejewski, 2006, s. 1). Rolą PES nie jest zatem wyłącznie uzupełnianie oferty mniej czy bardziej wydolnych instytucji polityki aktywizacji, a ich znaczenie nie polega tylko na dostosowaniu się do (zapewne zmiennej) oferty publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej, które wykorzystują zasadę warunkowości (szerzej o recepcji reguły warunkowości w polskiej pomocy społecznej: Poławski, 2018). Słowem – ekonomia społeczna ma stanowić odpowiedź na deficyty rządzenia i niewydolność państwa z jednej strony, a z drugiej – na ułomności wolnorynkowej gospodarki.

Z punktu widzenia treści opracowań zawartych w niniejszym tomie kluczowa wydaje się ta cecha ekonomii społecznej, która zakłada, że funkcje PES są ukierunkowane na lokalność – nie tylko w takim (relatywnie wąskim) znaczeniu, że podmioty te stają się realizatorami zdecentralizowanej polityki rynku pracy i rozwoju lokalnego. Oczywiście, rozwój ekonomii społecznej oraz naciski na tworzenie i skuteczne wbudowanie PES w lokalne sieci współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej są naturalną konsekwencją i manifestacją procesów decentralizacji. PES stają się też w krajach Unii Europejskiej ważnym aktorem lokalnych polityk rozwojowych, a w szczególności polityki rynku pracy, niekoniennie ze względu na liczbę kreowanych przez nie miejsc pracy. Jak sugeruje X. Greffe (2003), przedsiębiorstwa ekonomii społecznej stają się poważną siłą

na lokalnych rynkach przede wszystkim dlatego, że angażują się w rozwój istotnych lokalnie usług – ale także dlatego, że tworzenie miejsc pracy niekoniecznie jest dla nich środkiem do celu (jak w przypadku przedsiębiorstw kierujących się zasadami czysto rynkowymi): jest ono raczej celem samym w sobie. PES są też zwykle małe, dobrze zintegrowane w lokalnym środowisku (ponieważ bazują na zasobach lokalnego kapitału społecznego) i charakteryzują się „wysokim stopniem decentralizacji zarówno pod względem struktury, jak i działań” (Greffé, 2003, s. 49). PES wpisują się w zdecentralizowane, lokalne działania rozwojowe także dzięki temu, że ułatwiają synergii między różnymi aktorami działającymi na danym terytorium, wzmacniają powiązania między gospodarczym, społecznym i środowiskowym wymiarem rozwoju lokalnego, bazują na zasobach kapitału społecznego, ułatwiając konsolidowanie powstających partnerstw (Greffé, 2008). Warto dodać za A. Żybałą (2022), że rola PES w rozwoju lokalnym nie ogranicza się do realizacji usług i produkcji dóbr. PES aktywnie uczestniczą w programowaniu i wdrażaniu lokalnej polityki, kształtując lokalną agendę, wysuwając propozycje programowe i wpływając na proces stanowienia lokalnego prawa. PES są zatem, inaczej mówiąc – proaktywnym uczestnikiem lokalnej polityki rozwoju oraz polityki społecznej.

Orientacja na lokalność i wspólnotowość PES jest też, w gruncie rzeczy, elementem definicyjnym ekonomii społecznej. Jedną z bardziej popularnych i częściej przywoływanych koncepcji ekonomii społecznej, sformułowaną w ramach sieci badawczej EMES (Defourny, Nyssens, 2012), wskazuje jako kryteria, którymi powinny się charakteryzować przedsiębiorstwa społeczne, m.in.: wyraźną orientację działań na cele związane z korzyściami wspólnotowymi; obywatelski i oddolny charakter inicjatywy; wspólnotowe działania obejmujące tych, którzy na tych działaniach bezpośrednio korzystają; wspólnotowe, partycypacyjne zarządzanie. Do ujęcia EMES odwołuje się także tekst „Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku” (KPRES) – czyli kluczowego dokumentu programowego, wyznaczającego strategię i kierunki rozwoju sektora ekonomii społecznej w Polsce. KPRES kładzie nacisk na lokalność PES, ale akcentuje także te funkcje sektora, które wiążą się z reintegracją zawodową. Nacisk ten jest widoczny choćby w sposobie sformułowania definicji ekonomii społecznej. Ekonomia społeczna to „sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej oraz rozwojowi lokalnemu” (KPRES, 2019, s. 10). Reintegracyjne funkcje ekonomii społecznej są z kolei podkreślone przez wyodrębnienie – w ramach ekonomii społecznej – obszaru ekonomii solidarnej, definiowanej tu jako „część ekonomii społecznej, której podstawowym celem jest reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych” (s. 10). Oba stwierdzenia wyznaczają w pewnym zakresie ramy definicyjne tekstów niniejszego opracowania; a też i teksty zebrane w tomie ilustrują proaktywny charakter działań podmiotów ekonomii społecznej, szczególnie klubów integracji społecznej

(KIS) i centrów integracji społecznej (CIS) – czyli podmiotów zatrudnienia społecznego (PZS), będących częścią ekonomii solidarnej, oraz zwracają uwagę na to, do jakiego stopnia i w jaki sposób podmioty te są funkcjonalne w społecznościach lokalnych¹.

Usługi społeczne

Drugi – obok „lokalności” ekonomii społecznej – tytułowy wątek książki wiąże się ze wzrostem znaczenia usług społecznych w polityce publicznej. Wzrost ten, zauważmy, jest zarówno pochodną zmian dominującego paradygmatu polityki społecznej, jak i konsekwencją głębszych, powiązanych ze sobą procesów społecznych i gospodarczych. Podstawą aktualnych reform instytucji państwa opiekuńczego, promowanych w ramach Unii Europejskiej, wydaje się koncepcja inwestycji społecznych i idące za nią przejście od modelu *workfare state* i polityki aktywizacji w kierunku *social investment state* i polityki ukierunkowanej w mniejszym stopniu na zaspokajanie potrzeb, a w większym – na budowę kapitału ludzkiego oraz zwrot z inwestycji w kapitał ludzki w dłuższej perspektywie czasowej, z uwzględnieniem międzygeneracyjnego przepływu zarówno kosztów, jak i korzyści ze społecznego inwestowania (por. np. Ferrera, 2009; Jenson, 2012; Greve, Sirovátka, 2014). Nacisk na usługi jest także związany z czynnikami strukturalnymi, w tym ze zmianami

¹ Warto dodać, że KPRES identyfikuje też typy podmiotów budujących sektor ekonomii społecznej. Aktualnie, tj. w czasie opracowywania niniejszej publikacji, trwają też prace nad projektem ustawy o ekonomii społecznej, która – jeśli zostanie uchwalona – wprowadzi możliwość uzyskiwania statusu przedsiębiorstwa społecznego i uporządkuje procedury. Obecnie status ten jest przyznawany przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (OWES) w ramach projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS); projekt ustawy zakłada natomiast, że status przedsiębiorstwa społecznego będzie przyznawany przez właściwego wojewodę. Projekt ustawy podaje także katalog – w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawnych – podmiotów ekonomii społecznej:

- a) spółdzielnie socjalne działające na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych;
- b) warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej działające na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- c) centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej działające na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym;
- d) spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, działające na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze;
- e) organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyjątkiem: partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne i europejskich fundacji politycznych;
- f) podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

(art. 2 pkt 5 projektu ustawy o ekonomii społecznej, złożonego w dniu 7 czerwca 2022 r., druk nr 2321, Sejm RP IX kadencji).

w strukturze popytu i podaży dóbr i usług. „Po stronie podażowej przyspieszenie procesów innowacji technologicznych zwiększyło tempo, w jakim automatyzacja wypiera pracę ręczną. Po stronie popytu zmieniły się wzorce konsumpcji, częściowo z powodu pojawienia się nowych potrzeb, takich jak te związane ze starzeniem się populacji i przesunięciem popytu z towarów na usługi (w tym w szczególności na usługi osobiste i usługi użyteczności publicznej). Dokładniej rzecz ujmując, stale rośnie popyt nie tylko na usługi w ogólności, ale także na te usługi społeczne i użyteczności publicznej, które tradycyjnie świadczone są przez sektor publiczny. Jednocześnie jednak instytucje publiczne mają mniejsze możliwości ich zapewnienia ze względu na zaostrzające się ograniczenia budżetowe” (Borzaga i in., 2017, s. 2). Zmiany w strukturze popytu, przy równoległych naciskach na inwestycyjny wymiar polityki społecznej, wyraźnie też łączą się z promowaniem innowacji społecznych w ramach rozwoju zrównoważonego – a w konsekwencji z promowaniem przedsiębiorczości społecznej, kojarzonej właśnie z innowacjami i w związku z tym traktowanej jako „wypełniacz luk” na rynku usług społecznych, a zarazem wehikuł tworzenia miejsc pracy w sektorze usług (Lloyd, 2008).

Wzrostowy trend znaczenia usług społecznych widać w statystykach zatrudnienia; wedle danych europejskiego Labour Force Survey (badania aktywności ekonomicznej ludności) liczba osób deklarujących zatrudnienie w usługach społecznych (a dokładniej – w usługach związanych z opieką długoterminową i szeroko rozumianą pracą socjalną) systematycznie rośnie, choć wzrost ten zatrzymał się w okresie pandemii COVID-19 (Allinger, Adam, 2022). Deklarowane zatrudnienie w usługach w krajach Unii Europejskiej wzrosło między 2009 r. a 2018 r. przeciętnie o 24%; ogólna liczba zatrudnionych w UE w tym samym czasie zwiększyła się jedynie o 5%, a niektóre branże – w szczególności metalurgia i przetwórstwo żywności – zanotowały spadki (odpowiednio o 39% i 20%) liczby zatrudnionych (Turlan, 2019). Wyraźnie wyższe zatrudnienie w usługach społecznych obserwuje się także w Polsce; między 2009 r. a 2018 r. wzrost zatrudnienia w tym sektorze był wyższy niż średnia w UE, a liczbę zatrudnionych w usługach szacuje się na ok. 290 tys., tj. niemal 2% wszystkich zatrudnionych.

Rozwojowi usług społecznych w Polsce oraz zaangażowaniu PES w ich świadczenie sprzyjają zapewne nie tylko wskazane wyżej trendy uniwersalne, ale i coraz mocniejsze oparcie problematyki usług społecznych w ustawodawstwie. Za kluczowy akt dotyczący omawianych zagadnień należy uznać (obszernie przywoływaną i dyskutowaną w rozdziałach tej książki) ustawę o realizowaniu usług społecznych z 2019 r.² Ustawa wprowadza m.in. pewien porządek terminologiczny w rozumieniu usług społecznych; wskazuje, że usługi społeczne to działania gminy skierowane na zaspokojenie w formie niematerialnej potrzeb wspólnoty lokalnej w zakresie polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki,

² Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818), dalej: ustawa o CUS.

pobudzania aktywności lokalnej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska oraz reintegracji społecznej i zawodowej. W świetle ustawy definiowanie usług społecznych ma szeroki zasięg, obejmując wiele instytucji i usługodawców publicznych oraz prywatnych, w tym także w obszarach, w których od wielu lat kluczowym usługodawcą są PES, działające w szczególności na rzecz rodziny, dzieci, osób z niepełnosprawnościami czy osób wykluczonych społecznie. Ponownie wypada przywołać w tym miejscu KPRES, który wyraźnie wskazuje – jako priorytet rozwojowy sektora ekonomii społecznej – konieczność takich działań, jak: wspieranie rozwoju usług społecznych w powiązaniu z zadaniami wykonywanymi na rzecz lokalnego rozwoju; opracowanie rozwiązań zapewniających pierwszeństwo PES w realizacji usług; nacisk na rozwój lokalnych sieci współpracy w zakresie realizacji usług; wzmocnienie budowania konkurencyjności PES na rynku usług społecznych.

Problemami związanymi z zaangażowaniem PES w realizację usług społecznych obszerniej i z odwołaniami do materiałów zgromadzonych w trakcie realizacji projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” zajmujemy się w dalszych częściach tego opracowania.

Znaczenie ekonomii społecznej i zatrudnienia socjalnego na rynku usług społecznych

Zarówno w warunkach polskich, jak i w innych krajach szczególną rolę w zapewnianiu dostępu do usług dla społeczności lokalnej odgrywają przedsiębiorstwa społeczne, w tym spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe prowadzące działalność o charakterze rynkowym (Orczyk, 2012; Ekielski, Żbik, 2020). Przedsiębiorstwa te zatrudniają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, w tym w szczególności osoby z niepełnosprawnościami, wspierając ich integrację na rynku pracy, a zarazem angażując tychże pracowników w świadczenie usług. Działając w rzeczywistości rynkowej, konkurują z podmiotami prywatnymi bądź z innymi PES. Funkcjonowanie na konkurencyjnym rynku usług jest jednak dla PES pod wieloma względami problematyczne.

Rozpoczynając świadczenie usług, PES – w tym przede wszystkim przedsiębiorstwa społeczne, ale także centra społecznej integracji – stają się pełnoprawnymi aktorami na konkurencyjnym rynku. Zleceniodawcami są zazwyczaj instytucje publiczne (najczęściej samorządowe), które wybierając usługodawców, działają zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Przepisy umożliwiają realizowanie idei społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych przy wykorzystaniu tzw. klauzul społecznych, pozwalających na preferowanie wykonawców zatrudniających osoby wykluczone społecznie (a więc przedsiębiorstwa społeczne, zakłady pracy chronionej), jednak instrumenty te nie są stosowane powszechnie (Hebda-Czaplicka, 2021). Jak wskazują dane GUS (2021) – w jednostkach samorządu terytorialnego dominuje samodzielna realizacja usług publicznych, w tym przez jednostki podległe; wykorzystanie konkurencyjnych trybów zamówień publicznych lub klauzul zastrzeżonych i aspektów społecznych, ważnych dla rozwoju

sektora ekonomii społecznej, jest zdecydowanie mniej popularne. Najwyższa Izba Kontroli w swoich analizach wykazuje, że pomimo zaleceń w tym zakresie, klauzule społeczne stanowiły zaledwie 4,08 ogółu zamówień publicznych w 2015 r. (NIK, 2017). Fakultatywność rozwiązań wspierających przedsiębiorstwa społeczne w procedurze zamówień publicznych sprzyjała ich faktycznej marginalizacji (Hebda-Czaplicka, 2021). Jak wynika z badań przeprowadzonych w 2019 r. w ramach projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”, tylko co czwarty przedstawiciel badanych PES przystąpił do przetargu, w którym stosowane były klauzule społeczne, a co piąty pozyskał w ten sposób do realizacji zlecenie (Kilijanek-Cieślak, 2019). W sytuacji, gdy klauzule społeczne w zamówieniach nie są stosowane, przedsiębiorstwa społeczne są zmuszone do konkutowania ceną z podmiotami prywatnymi, co z jednej strony może być zagrożeniem dla odpowiedniej jakości usług, z drugiej natomiast odbija się na poziomie wynagrodzeń pracowników. Należy jednak pamiętać, że większość PES generuje niewielkie przychody, prowadząc działalność non-profit i inwestując przynajmniej część potencjalnych zysków w działalność reintegracyjną.

Działając na rynku usług społecznych, przedstawiciele sektora ekonomii społecznej borykają się również ze stygmatyzacją. PES, zwłaszcza jeśli pełnią funkcje reintegracyjne – chodzi szczególnie o przedsiębiorstwa społeczne, zakłady aktywizacji zawodowej (ZAZ) i CIS – rzadko kiedy postrzegane są jako usługodawcy gwarantujący terminowość oraz wysoką jakość usług. Jak wskazywał w badaniach jakościowych przeprowadzonych w 2019 r. przedstawiciel regionalnego ośrodka polityki społecznej (ROPS): [...] *stygmatyzowanie takie jest u nas niestety problemem jeszcze w sensie, że przychodzi z podmiotu, który zajmuje się osobami wykluczonymi, zagrożonymi* (IPiSS, 2019, s. 36). Stygmatyzacja wynika z faktu objęcia wsparciem osób, które wcześniej zostały wykluczone z rynku pracy i mają (lub miały) istotne trudności w prawidłowym pełnieniu ról społecznych, szczególnie związanych z funkcjonowaniem na rynku pracy. W efekcie osoby reintegrowane są niezwykle często postrzegane jako nierzetelne lub niegodne zaufania.

Oczywiste wydaje się, że osoby korzystające ze wsparcia PZS (tj. KIS i CIS), z uwagi na wcześniejsze doświadczenia i złożoną sytuację życiową (w tym np. chorobę alkoholową, doświadczenie bezrobocia, chorobę psychiczną), często doświadczają problemów z poczuciem własnej wartości, motywacją, przejęciem odpowiedzialności za własne życie. Mogą jednak z sukcesem angażować się w wykonywanie prostych prac, wspierając mieszkańców w realizacji codziennych zadań. Przedstawiciele podmiotów zatrudnienia socjalnego tak oto definiują usługi, na które jest zapotrzebowanie w środowisku lokalnym i które mogą świadczyć osoby po procesie reintegracji społecznej, nie posiadające dodatkowych kwalifikacji zawodowych: [...] *takie usługi jak np., nazwijmy to, złota rączka. Są osoby samotne, starsze, psuje się kran itd., to np. to widzimy, nawet mieliśmy taki pomysł, ale na razie jest raczkujący, żeby stworzyć taką właśnie [...] grupę takich minispecjalistów, śmieliśmy się, reagowania nagłego, tak, awaryjnych* (IPiSS, 2019, s. 72).

Jednocześnie, po odpowiednim przygotowaniu, obejmującym łącznie reintegrację społeczną i szkolenie zawodowe, osoby reintegrowane sprawdzają się także

w realizacji usług wymagających niekiedy nawet znacznych umiejętności zawodowych i interpersonalnych (np. pielęgnacyjnych, opiekuńczych). Wskazuje się, że z uwagi na własną krętą ścieżkę życiową niejednokrotnie obdarzone są empatią, co jest niezwykle pomocne przy świadczeniu wszelkiego rodzaju usług osobistych. Obciążenie może w ten sposób zostać – przy odpowiednim wsparciu – przekute w potencjał pracownika. Proces budowania zaufania lokalnej społeczności do osób reintegrowanych jest jednak długotrwały. Same osoby reintegrowane też bywają niezainteresowane podjęciem tego typu pracy. Przede wszystkim wymaga ona odpowiednich predyspozycji indywidualnych (np. wspomnianej już empatii i umiejętności komunikacyjnych) oraz chęci poszerzenia własnych kompetencji. Zawód pielęgniarstwa czy opiekuna jest zawodem trudnym, często wymagającym wysiłku fizycznego i nie zawsze dostatecznie wynagradzanym.

Zapotrzebowanie na usługi społeczne i współpraca na rzecz realizacji usług społecznych

Termin „usługi społeczne” jest interpretowany rozmaicie (choć, jak wskazaliśmy wcześniej, pewien ład wprowadza w tym względzie ustawa o CUS)³. W badaniach jakościowych (indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami przedsiębiorstw społecznych, PZS, ROPS, oraz samorządów lokalnych), realizowanych w trakcie trwania projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”, respondenci mówiąc o usługach społecznych, wskazywali różnorodne typy działalności usługowej, w tym: usługi związane z utrzymaniem czystości, pielęgnacją przestrzeni zielonych, ale także usługi o charakterze opiekuńczym wobec osób z niepełnosprawnościami, dzieci i osób starszych.

Zapotrzebowanie na świadczenia i usługi dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, ich opiekunów oraz osób starszych wzrasta oczywiście wraz z postępującym procesem starzenia się populacji. Jak ujął to jeden z respondentów, opisujący grupy szczególnie potrzebujące wsparcia: [...] *na pewno niepełnosprawni, opiekunowie [...] osób niepełnosprawnych, myślę tutaj o tych, którzy mają pod swoją opieką dzieci niepełnosprawne, ale też dorosłych niepełnosprawnych, osoby, które zajmują się swoimi zniedołężniałymi starszymi rodzicami, ewentualnie kimś z rodziny, to jest też nisza [...], tutaj te usługi takie nawet w formie takiego odciążenia tych osób od pewnych zadań* (IPiSS, 2019, s. 71).

Ze względu na niedostateczną dostępność usług, wskazuje się także potrzebę wsparcia opieki nad dziećmi w wieku żłobkowym i przedszkolnym, w tym nad dziećmi z niepełnosprawnościami, oraz wspieranie aktywności społecznej i zdrowia

³ O problemach terminologicznych obszerniej traktuje tekst M. Grewińskiego w tym tomie. Zainteresowanych interpretacjami usług społecznych i ich przyszłością w polskich realiach wypada odesłać także do obszernego i kompleksowego opracowania *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej – przegląd problemów i wizja przyszłości* tego samego autora (Grewiński, 2021).

psychicznego dzieci i młodzieży w wieku szkolnym (IBRiS, 2021). Potrzeby w tym zakresie narastają, zwłaszcza w kontekście skutków pandemii COVID-19, postępującego braku umiejętności funkcjonowania społecznego oraz izolacji emocjonalnej. Świadczenie wsparcia dla tych grup jest zadaniem ośrodków pomocy społecznej (OPS), powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych, a od 2020 r. leży w zakresie zadań CUS; wciąż jednak obserwujemy na tym polu znacznie niedostatki.

Opracowane w ostatnich latach programy rządowe (w tym: „Opieka 75+”, „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, „Opieka wytchnieniowa”) mają za zadanie stymulować podaż usług dla objętych nimi grup, ale rozwijają się powoli. Do barier ich rozwoju należy zarówno ich programowy charakter (gminy muszą złożyć wnioski, by rozpocząć realizację programu w każdym roku), jak i brak zasobów finansowych i kadrowych ze strony gminy do ich realizacji, w tym niedobór osób gotowych do pracy. Szczególnie w małych miejscowościach obserwujemy niedostatek zasobów instytucjonalnych (np. domów dziennego pobytu) oraz asystentów i opiekunów przygotowanych do świadczenia usług. W wielu społecznościach lokalnych, gdy instytucje publiczne są niewydolne i nie posiadają kadr świadczących usługi, to właśnie PES angażują się w ich realizację. Robią to, wykorzystując dostępne środki publiczne, korzystając zarówno z projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i w ramach kontraktów z podmiotami publicznymi.

Zadania ekonomii społecznej w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej i świadczenia usług społecznych z założenia mają charakter komplementarny wobec zadań wykonywanych przez instytucje sektora publicznego (Zalewski, Sowa-Kofta, 2022). Ekonomia społeczna, realizując usługi, wkracza w te obszary, w których instytucje publiczne z różnych powodów (np. finansowych, kadrowych, czasowych) nie są w stanie działać skutecznie i efektywnie. Bywa jednak, że na rynku usług podmioty konkurują ze sobą: podmioty publiczne z PES, podmioty prywatne z PES, a nawet same PES pomiędzy sobą. Konkurencja ta może dotyczyć zarówno usług świadczonych na rzecz społeczności lokalnej, jak i usług o charakterze reintegracyjnym, kierowanych do osób wykluczonych społecznie (Zalewski, 2020).

Zakres działania PES zazwyczaj obejmuje gminę lub powiat (czasem kilka gmin położonych w niedalekiej odległości). Najczęściej partnerem dla PES w zakresie realizacji usług są działające lokalnie władze samorządowe. Badania ilościowe zrealizowane w 2020 i 2021 r. wśród PZS wskazują, że ich najważniejszymi partnerami są OPS (co wynika z realizacji zapisów ustawy o pomocy społecznej w zakresie kierowania osób reintegrowanych do KIS i CIS), powiatowe centra pomocy rodzinie i urzędy pracy. Funkcję konsultacyjną i doradczą w zakresie prowadzenia działalności pełnią lokalnie OWES. Współpraca najczęściej dotyczy:

- kierowania osób objętych reintegracją społeczną i zawodową do odpowiednich placówek reintegracyjnych (m.in. KIS, CIS, ZAZ);
- pozyskania finansowania ze środków publicznych, w tym środków pochodzących z funduszy unijnych na realizację projektów partnerskich;

- współpracy przy realizowaniu partnerskich projektów;
- realizacji zamówień publicznych w zakresie zapewnienia usług społecznych dla obywateli;
- realizacji staży i praktyk zawodowych.

Partnerstwa między PES i instytucjami publicznymi nie zawsze mają charakter formalny (nie muszą opierać się na spisany porozumieniu). O ile realizacja usług społecznych czy wspólnych działań projektowych odbywa się na podstawie jakiejś formy porozumienia czy umowy, to w innych przypadkach współpraca często ma charakter nieformalnych sieci, opartych na zaufaniu i chęci działania. Realizacja projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” pokazuje, że współpraca nieformalna w procesie przygotowania kadr do świadczenia usług społecznych może być równie skuteczna, co sieci sformalizowane (IBRiS, 2021).

* * *

Bibliografia

- Allinger, B., Adam, G. (2022). *Impact of the Covid-19 pandemic on the social services sector and the role of social dialogue. Final report*. Federation of European Social Employers and the European Federation of Public Service Unions. <https://socialem-employers.eu/en/news/new-report-impact-of-covid-19-on-the-social-services-sector-and-the-role-of-social-dialogue/>
- Borzaga, C., Salvatori, G., Bonini, R. (2017). *Social and Solidarity Economy and the Future of Work, Euricse Working Paper for the ILO*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf
- Borzaga, C., Santuari, A. (2003). New Trends in the Non-profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship. W: *The Non-profit sector in a changing economy*, (s. 31–59). Paris: OECD Publishing.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2012). *The EMES approach of social enterprise in a comparative Perspective*. EMES Working Papers, (12/03). https://emes.net/content/uploads/publications/EMES-WP-12-03_Defourny-Nyssens.pdf
- Ekielski, W., Żbik, W. (2020). *Przedsiębiorstwo społeczne a organizacja pozarządowa (NGO). Nowy podmiot, czy działalność w strukturze NGO?* Pobrane z: <https://przedsiębiorstvospoeczne.pl/przedsiębiorstwo-spoeczne-a-organizacja-pozarzadowa-ngo-nowy-podmiot-czy-dzialalnosc-w-strukturze-ngo/>
- Ferrera, M. (2009). From the welfare state to the social investment state. *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali*, 117(3/4), 513–528.
- Grefe, X. (2003). Decentralisation: What Difference Does it Make? A Synthesis. W: *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, (s. 31–64). Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264104716-3-en
- Grefe, X. (2008). The Role of the Social Economy in Local Development. W: A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, (s. 91–117). Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264039889-5-en
- Greve, B., Sirovátka, T. (2014). Social services and the public sector. W: T. Sirovátka, B. Greve (red.), *Innovation in Social Services: The Public-Private Mix in Service Provision, Fiscal Policy and Employment*, (s. 9–21). London: Routledge.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- GUS. (2021). *Rozwój ekonomii społecznej w 2019 r. Wyniki badań pilotażowych*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6502/1/1/1/rozwoj_ekonomii_spoecznej_w_2019_wyniki_badan_pilotazowych.pdf
- Hebda-Czaplicka, I. (2021). Klauzule społeczne jako instrument wspierania sektora ekonomii społecznej. *Polityka społeczna*, (11-12), 16–23.
- IBRiS. (2021). *Ewaluacja realizacji pilotażu działań podjętych w ramach projektu pn. „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego. Raport zbiorczy z badania jakościowego (120 wywiadów pogłębionych) (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”)*. Warszawa: IPiSS.

- IPiSS. (2019). *Raport z badania IDI z przedstawicielami PES, JST, ROPS* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”). Warszawa: IPiSS.
- Jenson, J. (2012). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, (s. 61–88). Bristol, UK: Bristol University Press.
- Kilijanek-Cieślak, A. (2019). *Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego. Raport przygotowany dla IPiSS przez K Consulting Agnieszka Kilijanek-Cieślak* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”). Warszawa: IPiSS.
- KPRES. (2019). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*. Załącznik do uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2019 r. poz. 214).
- Lloyd, P. (2008). The social economy in the new Political Economic Context. W: A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, (61–90). Paris: OECD Publishing.
- Miżejewski, C. (2006). Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej. *Polityka Społeczna*, (7), 1–5.
- NIK. (2017). Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną 2013–2016 (I kwartał). <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13186,vp,15601.pdf>
- OECD. (2003). *Managing decentralisation. A new role for labour market policy*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264104716-en
- OECD. (2014). *Improving social inclusion at the local level through the social economy: Designing an enabling policy framework*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers (2014/02). DOI: 10.1787/4f2988c2-en
- Orczyk, J. (2012). Ekonomia społeczna a polityka społeczna. W: M. Frączak, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Pearce, J. (2009). Social economy: engaging as a third system? W: A. Amin (red.), *The social economy. International perspectives on economic solidarity*, (s. 22–33). London: Zed Books.
- Poławski, P. (red.). (2018). *Warunkowość i kontraktualizm w pomocy społecznej: lokalne zróżnicowanie i społeczne konsekwencje*. Warszawa: IPiSS.
- Sałustowicz, P. (2007). Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej. W: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, (s. 21–46). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Turlan, F. (2019). *Social services workforce in europe: state of play and challenges. Report prepared in the framework of the PESSIS+ project (VS/2017/0376)*. Federation of European Social Employers. <https://sociaemployers.eu/files/doc/Report%20-%20Social%20Services%20Workforce%20in%20Europe.pdf>
- Weaver, R. L. (2020). Social Enterprise and the Capability Approach: Exploring How Social Enterprises Are Humanizing Business. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 32(5), 427–452. DOI: 10.1080/10495142.2019.1589630

-
- Wygnański, J. J., Frączak, P. (2006). Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości. Warszawa: FISE. http://www.owes.info.pl/biblioteka/15_wygnanski_es.pdf
- Zalewski, D. (2020). Pożytki z sieci – lokalna sieć reintegracji społeczno-zawodowej. *Polityka Społeczna*, (8), 9–17.
- Zalewski, D., Sowa-Kofta, A. (2022). Pomoc społeczna a ekonomia społeczna. W: E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski (red.), *Pomoc społeczna. Idea Rozwój Instytucje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zybała, A. (2022). Podmioty ekonomii społecznej w polityce publicznej. *Polityka Społeczna*, (1), 10–18.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Projekt ustawy o ekonomii społecznej, druk sejmowy nr 2321, Sejm RP IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>

Zbigniew Klimiuk

ORCID: 0000-0002-8555-3522

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

POCZĄTKI I ROZWÓJ EKONOMII SPOŁECZNEJ W POLSCE. EKONOMIA SPOŁECZNA W OKRESIE ZABORÓW, II RP, PRL, III RP

Wprowadzenie

Punktem wyjścia niniejszej analizy jest stwierdzenie, iż biorąc pod uwagę uwarunkowania współczesne oraz historię i tradycję, w Polsce (od czasów zaborów do dzisiaj) nie było i nie ma jednego rozumienia ekonomii społecznej, jakkolwiek, co należy podkreślić, pewne elementy powtarzają się systematycznie. Przede wszystkim to (co może zaskakiwać), iż ekonomia społeczna często stanowiła i stanowi pewną „resztę” – i tak bywa traktowana; wszystko, co nie mieściło się i nie mieści w ekonomii głównego nurtu, było często (i zazwyczaj) zaliczane do ekonomii społecznej. Należy również powiedzieć kilka słów o tym, co obecnie ortodoksyjni ekonomiści (poza Polską) rozumieją pod tym pojęciem – czym jest dla nich ekonomia społeczna (ang. *social economics*) we współczesnym wydaniu?

Sięgając do początków ekonomii społecznej w Polsce w okresie zaborów, należy zwrócić uwagę, iż odmawiając państwu, przynajmniej początkowo, prawa wkraczania w stosunki gospodarcze, ówczesni polscy ekonomiści i działacze gospodarczy nie lekceważyli roli wysiłku zbiorowego – pod warunkiem, iż miał on swoje źródło w samym społeczeństwie i nie był narzucony odgórnie przez państwo. Wręcz przeciwnie; polskie społeczeństwo – pozbawione własnych środków do organizowania wysiłków zbiorowych „z góry”, przy pomocy organów władzy państwowej i samorządowej, którymi dysponowały wolne narody – zwróciło się z konieczności do idei czynienia zadość wszelkim potrzebom działalności zbiorowej w drodze dobrowolnych zrzeszeń. Już Towarzystwo Rolnicze było wynikiem owego dążenia do zlikwidowania podstawowych niedomagań ustroju społecznego

i gospodarki rolnej w drodze inspiracji idącej „z dołu”, od samego społeczeństwa. Powstanie styczeniowe raz na zawsze położyło kres tego rodzaju zrzeszeniom, wymagającym jeśli nie poparcia, to przychyłnej neutralności ze strony rządu zaborczego. Należało ograniczyć się do działania na mniejszą skalę, jednak praca zbiorowa była niezbędna nie tylko dlatego, że rząd rosyjski nie rozwiązał większości problemów wsi i miast, ale również dlatego, iż jedynym wyjściem dla rzesz inteligencji w miastach było połączenie wysiłków na polu działalności gospodarczej. Wyłącznie poprzez spółki przemysłowe i rzemieślnicze można było zgromadzić dostateczne środki do uruchomienia działalności przedsiębiorstw opartych na krajowym kapitale. Gromadzenie środków przez oszczędzanie i zdobywanie obcych kapitałów dla przemysłu za pomocą kredytu było również nieosiągalne bez tworzenia stowarzyszeń. Wreszcie doceniono odpowiednio doniosłą rolę społeczno-wychowawczą wszelkiego rodzaju zrzeszeń. Jak ujął to Kraszewski (1878), cel w danym przypadku mógł być obojętny, byle jednostki się stowarzyszały.

Idea pracy społecznej i zrzeszeniowej w okresie zaborów jako przejaw ekonomii społecznej

Pod wpływem ekonomii francuskiej i niemieckiej rozwinęła się żywa propaganda idei zrzeszeniowej. W podręcznikach i rozprawach ekonomicznych omawiane były zasady stowarzyszeń, które zajmowały wiele miejsca. Widziano w nich źródło harmonii społecznej oraz sposób na poprawę wad narodowego charakteru. Głoszona początkowo zasada *self-help*, pomocy własnej, polegania tylko na własnych siłach, ustępowała coraz bardziej idei pomocy wzajemnej. Nie było jednak sprzeczności między *self-help* a współdziałaniem. Propaganda pomocy własnej, przyjęta przez „Przegląd Tygodniowy”, który w kilku wydaniach z ogromnym powodzeniem rozpowszechnił *self-help* Samuela Smilesa, była wyrazem dążenia do wpojenia w jednostki potrzeby samodzielności (Fielden, 1968). Pomoc społeczna, zwykle w postaci filantropii, winna była występować dopiero wtedy, gdy jednostka na to zasługiwała, a własnym wysiłkiem nie mogła się podźwignąć (Jeleński, 1872). Natomiast idea zrzeszenia nie przeczyła zupełnie temu kultowi silnych samodzielnie jednostek – starała się właśnie stworzyć im szersze pole działania; słabym zaś, korzystającym z filantropii, możliwość zapracowania własnymi siłami na życie.

Propaganda stowarzyszeń była więc dalszym ciągiem ideologii *self-help*. Stowarzyszenia stawały się popularne, zwłaszcza w okresie, w którym ich zakładanie nie napotykało tak znacznych trudności, jak w latach późniejszych. Najwięcej stowarzyszeń powstało ok. 1870 r., po czym nastąpiło widoczne zniechęcenie – zarówno z powodu coraz większych przeszkód stawianych przez władze administracyjne, jak i przez niepowodzenia organizacyjne, wynikające z nieumiejętności podejmowania wysiłków zbiorowych. Prasa nie przestawała nawoływać do tworzenia spółek i stowarzyszeń, ale dawało się odczuć duże rozczarowanie. Większość stowarzyszeń, nie opartych na zasadach ściśle kapitalistycznych, podupadła; dotyczyło to zwłaszcza spółdzielni. Warto omówić gospodarcze cele stowarzyszeń.

W rolnictwie propagowano zakładanie ogólnych stowarzyszeń ziemiańskich, zmierzających do podniesienia poziomu rolnictwa – czy to w postaci kółek rolniczych, czy też w innej formie, łatwiejszej do zorganizowania wobec nadzoru władz (np. konferencji ziemiańskich), spółek specjalnych, mających za zadanie wspólne wykorzystanie maszyn rolniczych; spółek handlowych – typu dawnych domów komisowych; wreszcie stowarzyszeń kredytu wzajemnego oraz ubezpieczeń wzajemnych (Rogójski, 1871).

Tworzenie spółek przemysłowych uważano za jedyną drogę do zapewnienia młodzieży możliwości zdobycia niezależnej pozycji w życiu (Sewer, 1876). Tylko łączenie się w spółki miało również pozwolić na skuteczne przeciwstawienie się obcym żywiołom w przemyśle (*Brak uznania*, 1876). Spółkom akcyjnym prasa poświęcała wiele miejsca na swoich łamach. Starła się wzbudzić zainteresowanie udziałowców oraz tępić nadużycia i spekulację, udzielając chętnie głosu niezadowolonym akcjonariuszom. Na spółki akcyjne spoglądali ówcześni publicyści jak na nieliczne placówki, dzięki którym zbiorowy wysiłek był zdolny kierować się w pewnym stopniu w stronę rozwoju gospodarczego kraju. Dotyczyło to zwłaszcza towarzystw kolejowych. Prasa śledziła z wielkim zainteresowaniem gospodarkę kolei warszawsko-wiedeńskiej i bydgoskiej oraz omawiała szczegóły walki dwóch potentatów finansowych (Kronenberga i Blocha) o zdobycie koncesji na budowę drogi nadwiślańskiej.

Na ogół wielkie spółki akcyjne wydawały się raczej przedsięwzięciami bardzo ryzykownymi. Dawało się nawet wyczuć swego rodzaju brak zaufania do nich. Lepiej było tworzyć stowarzyszenia niewielkie, nie dające szerszego pola spekulacji, a odpowiadające bardziej rzeczywistym potrzebom kraju. Wiązało się to z powszechną niechęcią do wielkiego przemysłu. Najchętniej organiczni widzieli spółki rzemieślnicze. Brak stowarzyszeń uważano za jedną z przyczyn niskiego poziomu rzemiosła (Wiślicki, 1871).

Obok stowarzyszeń kredytowych dla drobnego przemysłu wysuwano potrzebę stowarzyszeń wytwórczych. Jeszcze w 1862 r. powstało w Warszawie stowarzyszenie stolarzy (Prus, 1876). Jego rozwój przerwało powstanie, następnie pod wpływem propagandy spółdzielczej, stowarzyszenie wznowiło swoją działalność w 1868 r. W 1872 r. powstało stowarzyszenie szewców, w 1873 r. – ślusarzy. Jednocześnie założono spółki magazynowe, a więc magazyn skór (1871 r.) oraz magazyn drzewa (*Stowarzyszenie spółdzielcze*, 1887). Prasa propagowała utworzenie wielkiej spółki krawców warszawskich do masowego wytwarzania odzieży na eksport do Rosji¹. Wielu zwolenników znalazły również stowarzyszenia wytwórcze robotnicze. W tym przypadku nie tyle chodziło o podniesienie gospodarcze kraju, ile o rozwiązanie bolączek ustroju najemnictwa.

Zagadnienie kredytu wysunęło się na czoło zarówno w sferze rolnictwa, jak i przemysłu. Należało skupić rozporządzalne kapitały i oddać je wytwórczości

¹ Do tej sprawy wracano w prasie wielokrotnie (por. *W sprawie krawiectwa I*, 1878; *W sprawie krawiectwa II*, 1878; *Projekt spółki...*, 1878a, 1878b; *Konserwatyzm krawiecki*, 1881; *Tanie ubrania*, 1887).

krajowej do rozporządzania. Na temat kredytu wzajemnego ukazało się wiele broszur i artykułów. Zwłaszcza aktywny był Józef Kirsztot, uczeń i propagator poglądów Schulzego z Delitsch. Obok Kirsztota zagadnieniem tym zajmowali się A. Makowiecki, F. Zieliński oraz J. Karłowicz. Pod wpływem tej propagandy założono w Warszawie w 1870 r. Kasę Przemysłowców, a w 1872 r. Towarzystwo Kredytu Wzajemnego. Ruch rozszerzał się na prowincję. Powstało stowarzyszenie zaliczkowe najpierw w Grójcu (1872 r.), następnie w Wiskitkach oraz w Kutnie (1873 r.). W prasie pojawiły się głosy za przekształceniem kas rzemieślniczych z instytucji filantropijnych w stowarzyszenia kredytu wzajemnego (*Kasy rzemieślnicze...*, 1882, s. 218). Filantropia przecież nie wygasła. Gdy w 1884 r. B. Prus ogłosił odezwę wzywającą do utworzenia kasy zaliczkowej dla rzemieślników i robotników, natychmiast znalazły się fundusze na umożliwienie podjęcia operacji przez kasę (Prus, 1881).

Rozwój wielkiego przemysłu, który zdobywał coraz większą przewagę nad rzemiosłem, oraz powstanie banków akcyjnych (od 1870 r.) powstrzymało rozwój stowarzyszeń kredytu wzajemnego. Warszawska Kasa Przemysłowców nie podzieliła jednak losów spółdzielni zakładanych w innych dziedzinach i rozwinęła swoją działalność (Kirsztot, 1880). Stowarzyszenia kredytowe w rolnictwie nie miały tak łatwego pola rozwoju, jak w miastach. Towarzystwo Kredytowe Ziemskie przetrwało powstanie, ale skrupowane przez władze administracyjne, nie mogło rozwinąć działalności odpowiadającej wzmożonemu zapotrzebowaniu na kredyt w gospodarstwach rolnych. Projekty instytucji kredytu melioracyjnego nie dochodziły do skutku.

Przejście od gospodarki naturalnej do pieniężnej na wsi wzmogło potrzebę ubezpieczania budynków i zbiorów od wypadków o charakterze losowym: płatna robocizna powiększała koszty pokrywania wszelkiego rodzaju strat. Także rozbudowujące się w szybkim tempie miasta podlegały częstym pożarom, wskutek budowania przeważnie z drzewa, braku odpowiednich przepisów, małego rozpowszechnienia straży ogniowych. W tych warunkach ubezpieczenie budynków i majątku nieruchomego (czy nawet ruchomego) stanowiło jeden z poważniejszych problemów, który należało możliwie szybko rozwiązać.

Wzrastało również znaczenie ubezpieczeń osobistych i życiowych. Rozwój miast i pracy zależnej zwiększyły wpływ czynników losowych, rozstrzygających o zdolności jednostki do zdobywania środków do życia, i stwarzały konieczność zapewnienia funduszu zaopatrzenia na starość (por. Świętochowski, 1899). Powstała literatura o ubezpieczeniach w ogóle, a zwłaszcza o stowarzyszeniach ubezpieczeń wzajemnych od pożarów, od gradobicia oraz życiowych. Bogaty był dział artykułów o kasach przezorności dla pracowników najemnych, zwłaszcza pracowników umysłowych. W zakresie ubezpieczeń publicyści zwalczali zarówno spekulację powodowaną chęcią jednostkowego zysku przy ubezpieczeniach rzeczowych, jak i filantropię, gdy chodziło o zabezpieczenie losu pracowników, stale podkreślając zasadę wzajemności.

Rozwinęła się wreszcie propaganda stowarzyszeń spożywców. Początkowo natrafiła na grunt bardzo podatny: konieczność oszczędzania wśród inteligencji

miejskiej nastrajała bardzo przychylnie do sklepów spółdzielczych, mających ułatwić zdobywanie po niższej cenie artykułów pierwszej potrzeby. Powstało więc w Warszawie Stowarzyszenie „Merkury”, następnie „Zgoda” w Płocku oraz „Oszczędność” w Radomiu. Ówczesny „Ekonomista”, a za nim czasopisma kierunku pozytywnego, prowadziły w tym zakresie ożywioną propagandę (Makowiecki, 1868). Wkrótce jednak nastąpiło zniechęcenie. Klasy średniozamożne nie znalazły w „Merkurym” tego, czego szukały. Spółdzielnia zaczęła mieć problemy wobec braku społecznego wyrobienia zarówno wśród kierowników, jak i członków. Nie pomogły utyskiwania i nawoływania prasy. Coraz częściej uważano „Merkurego” za instytucję filantropijną, stworzoną dla dobra klas uboższych – popierano ją więc niejako z obowiązku społecznego, nie zaś z poczucia własnego interesu. W połowie lat 80. spółdzielnie spożywców podupadły zupełnie. Dopiero na początku lat 90. ruch ponownie się rozwinął, pojawiły się nawet pomysły założenia hurtowni zakupów. Minie jednak jeszcze dziesięć lat, zanim spółdzielnie znajdą silniejsze oparcie wśród szerszych rzesz spożywców w stowarzyszeniach pracowników kolejowych (Krzywicki, 1903, s. 274–284). W mało wyedukowanym społeczeństwie mieszczańskim spółdzielnie spożywców nie zdołały zapuścić korzeni. Nie ułatwiały dostatecznie zakupów (sklepy były nieliczne i położone w dzielnicach uboższych), ani nie dawały oczekiwanej dywidendy, a często wręcz przeciwnie – przynosiły straty.

Warto jeszcze wspomnieć o stowarzyszeniach mających zadania przede wszystkim gospodarcze, opartych jednak nie na zasadach liberalnych (tzw. wolnego współdziałania), lecz na przymusie prawnym i swego rodzaju wyłączności. Były to mianowicie cechy rzemieślnicze. Zdarzały się wprawdzie w ówczesnej prasie głosy skierowane przeciwko cechom, natchnione liberalną ideologią; wychodziły one jednak z kół kupieckich. Żaden ze społeczników warszawskich nie zdobył się na tak silne napiętnowanie ustroju cechowego, jak np. M. Bałucki w Krakowie (w powieści *Byłe wyżej*). Zjawisko zupełnie zrozumiałe – wobec rozwijającego się wielkiego przemysłu, cechy w Królestwie Polskim straciły swoje znaczenie jako instytucje gwarantujące członkom cechu, prawnie lub zwyczajowo, wyłączność prowadzenia przedsiębiorstw. W Galicji, a zwłaszcza w zachowawczym Krakowie, cechy utrzymywały się, ponieważ drobny i kielkujący dopiero przemysł oparty na zasadach kapitalistycznych nie mógł ich przewyciężyć. Wprowadzenie w Austrii ustawy pozwalającej na podejmowanie rzemiosła bez zezwolenia cechu, na zasadzie konsensusu władzy administracyjnej, wywołało konflikt między rzemieślnikami „starej daty” a mnożącymi się „fuszerami” pozacechowymi. Bałucki, jako przedstawiciel młodego pokolenia mieszczańskiego, stawał w szranki do walki ze starym mieszczaństwem krakowskim, widząc w nim rutynę i opór przeciw wszelkim ideom postępowym. W Warszawie było inaczej. Postępowcy wzięli stronę drobnego przemysłu, który tylko cechy mogły ocalić (przynajmniej w ich oczach) od ostatecznej zagłady wskutek potężnego rozrostu przedsiębiorstw wielkokapitalistycznych. Stąd sympatie do cechów, mimo szczerze liberalnych zasad ekonomicznych, wiary w znaczenie swobodnego zrzeszania się i przekonania o szkodliwości przymusu opartego na przywilejach. Oczywiście miały tu znaczenie także inne czynniki, odległe od przesłanek ściśle gospodarczych. Otóż cechy były

instytucjami uznanymi przez władze, mogły więc stać się ośrodkami pracy kulturalnej i narodowej, które tak trudno było przecież stworzyć w dobie popowstaniowej. Organizacje pomocy wzajemnej (Juszczyk, 1868), resursy, szkoły rzemieślnicze – a więc instytucje ukierunkowane na podniesienie poziomu gospodarczego i kulturalnego mieszczaństwa, miały oprzeć swoją działalność na cechach (*Gospody czeladzi...*, 1869). Cechy warszawskie były też długo opromienione aureolą poczynań zbiorowych w czasie ruchów patriotycznych lat 1861–1863.

Rolnictwo.

Z gruntu fałszywy jest pogląd, jakoby działacze społeczni i gospodarczy nie zajmowali się sprawami wsi, przenosząc wszystkie swoje zainteresowania na problemy miejskie. Pogląd taki głosił Jeske-Choiński (1908, s. 146), obrońca pokrzywdzonego ziemiaństwa. W rzeczywistości wieś była w równej mierze przedmiotem troski organiczników popowstaniowych, jak miasto. Rzecz inna, iż w mieście trzeba było walczyć z całą energią o stworzenie miejsc pracy, na wsi natomiast przystosowywać się powoli do nowych warunków, podjąć rozłożoną na wiele lat pracę u podstaw. Stąd wynikało większe ożywienie publicystów przy omawianiu zagadnień przemysłowych niż przy analizie spraw rolniczych. Najwybitniejszy z pozytywistów, B. Prus, zajmował się w równym stopniu wsią, jak i miastem. Nawet w swoich kronikach publikowanych w „Ateneum” przez pewien czas bronił otwarcie interesów społecznych większej własności ziemskiej. To samo dotyczyło twórczości nowelistycznej Prusa w latach 80. i 90. Tłem opowieści była równie często Warszawa, jak i wieś lub małe miasteczko. Nie jest jego winą, że nie mógł pisać tak sentymentalnie o „białym dworku”, jak pragnąłby tego Choiński. W smutnym świetle ukazał się cichy polski dworek w *Anielce* lub w *Placówce* – jednak nie z braku przywiązania do wsi i zrozumienia jej potrzeb. Jeszcze rzadziej E. Orzeszkowa przenosiła się w swoich powieściach na stałe do miast, a utwory takie, jak: *Na prowincji*, *Rodzina Brochwiczów*, *Eli Makower* głosiły pracę organiczną na wsi. Również w pierwszych nowelach społecznych Sienkiewicza (*Humoreski z teki Worszytły*, *Szkice węglem*) wieś jest wszechobecna. O wsi też wyłącznie pisał Świętochowski, gdy nawoływał do „pracy u podstaw”. Z plejady zdolniejszych pisarzy-pozytywistów jeden bodaj Bałucki był mieszczańinem, ale mieszczańinem krakowskim, nie warszawskim. Nie uczestniczył wskutek tego czynnie w pracy organicznej w Królestwie Polskim. O Świętochowskim, jako powieściopisarzu i dramaturgu, nie mówimy. W jego twórczości bowiem, z nielicznymi wyjątkami, motywy konkretne rozplływały się w abstrakcji myślowej. Pozytywiści nawoływali stale do współpracy wsi i miasta (Mirski, 1875). Czynił to Sienkiewicz, wysyłając swojego Wilka Garbowieckiego na wieś (*Humoreski z teki Worszytły*). Ta sama myśl przyświecała Orzeszkowej (np. w *Na prowincji*) oraz publicystom z pism postępowych (Doliński, 1875).

W dwudziestoleciu 1863–1883 można wyróżnić dwa wyraźne okresy rozwoju poglądów na sprawy wiejskie. Pierwszy okres – do 1876 r., tj. do czasu stworzenia przez pozytywistów kierunku, który postawił sobie za główny cel obronę interesów

wielkiej własności ziemskiej, i powstania na łamach „Niwy” programu neokonserwatywnego, prasa pozytywna zajmowała się sprawą sposobów podniesienia rolnictwa w ogóle. Ziemiaństwa nie oszczędzano, ale walczono z ciemnotą i gnuśnością właścicieli ziemskich, a nie ze szlachtą wiejską jako klasą społeczną. Owszem, zrozumienie potrzeb większej własności ziemskiej było duże. Prasie pozytywnej chodziło o wyrobienie w szlachcie przekonania o konieczności aktywnego przystosowania się do życia oraz wyrobienia w sobie zasobów woli do pokonywania przeszkód. Inna sprawa, że nie doceniono trudności położenia rolnictwa i żądano zbyt wiele. Pozytywiści zwracali również uwagę na konieczność podjęcia pracy kulturalnej wśród ludu.

W okresie drugim (od 1876 r.) nastąpiło starcie nie tyle interesów, ile raczej ambicji klasowych ziemiaństwa i inteligencji miejskiej. O starciu tym, jego przyczynach i skutkach można by pisać długo. Kierunek pracy organicznej podzielił się na dwa wektory: liberalizmu mieszczańskiego oraz neokonserwatyizmu ziemiańskiego. Prasa postępowo-liberalna nie szczędziła krytyki w stosunku do ziemiaństwa, zajmowała się jednak sprawami rolniczymi coraz częściej, w miarę zbliżania się do połowy lat 90. W czasopiśmie postępowych, a zwłaszcza w „Prawdzie”, torował sobie wówczas drogę kierunek ludowy, wysuwający pracę na roli na stanowisko dominujące. Powyższe wywody umacniają nas ostatecznie w przekonaniu, iż organiczni mieszczańscy doby popowstaniowej szczerze zajmowali się sprawami rolnictwa. W „Przeglądzie Tygodniowym”, „Opiekunie Domowym”, „Niwie” przed 1875 r., „Prawdzie”, „Ateneum”, a zwłaszcza w „Nowinach” można było znaleźć omówienie wielu żywotnych spraw związanych z rolnictwem. Neokonserwatywna „Niwa”, walcząc głównie o kredyt dla utrzymania wielkiej własności, nie poruszyła nawet drobnej części zagadnień, nad którymi zastanawiała się prasa postępową. Wystąpiło to zwłaszcza wyraźnie z chwilą, gdy pojawiła się obawa przed skutkami konkurencji zboża amerykańskiego na rynku europejskim. „Niwa” nie zrozumiała, jak się wydaje, rozmiarów niebezpieczeństwa; natomiast „Ekonomista”, „Gazeta Handlowa” już w 1873 r. (Ziemian, 1873), a zwłaszcza „Nowiny” – dynamicznie analizowały sytuację, wysuwając projekty zaradzenia złu (składy zbożowe, przemysł rolny). „Przegląd Tygodniowy”, chociaż nie uczestniczył w dyskusji, również poruszył sprawę cel zbożowych (*Przestrogi na przyszłość*, 1880); a czyniło to pismo w zasadzie wrogie wszelkim ograniczeniom swobodnego współzawodnictwa.

Hasło rozbrzmiewające w artykułach i utworach powieściowych pozytywistów to „trzymajcie się ziemi”. „Nie wypuszczajcie ani piędzi ziemi z rąk waszych” – wzywał Supiński (1883, s. 227)². Wkrótce dołączyła się obawa przed ekspansją niemiecką, która już wcześniej niepokoiła Supińskiego. Sienkiewicz w swoich *Humoreskach z teki Worszyłły* srogo napiętnował Złotopolskich za odstąpienie Niemcom okopów szwedzkich, przeznaczonych do zasadzenia. Gustaw Górski oraz

² Hasła takie powtarzano także na łamach „Przeglądu Tygodniowego” oraz „Opiekuna Domo-
wego” (por. Malczewski, 1871; Mierzwinski, 1872a, 1872b; Świętochowski, 1872; *Obowi-
zek...*, 1872).

Eugeniusz Doliński nawoływali obywatelskich synów do pozostania w rolnictwie (Doliński, 1862). Na dzierżawę, jako formę ucieczki od pracy na roli, spoglądano na ogół niechętnie, chociaż przemawiał za tym ułatwiony dopływ kapitałów, którymi szybciej mogli rozporządzać dzierżawcy niż właściciele ziemscy (Mierzwiński, 1872a). W pozornej sprzeczności pozostawało nawoływanie do częściowej odsprzedaży majątków lub parcelacji (Ahrenfeucht, 1872). W rzeczywistości sprzeczności nie było: w utrzymywaniu wielkich, obciążonych długami majątków ziemskich prasa postępową widziała odsuwanie w czasie przesilenia, które musiało przyjść, i to ze zdwojoną siłą. Częściowa parcelacja byłaby wtedy ratunkiem przed masowym usuwaniem z ziemi szlachty wioskowej. W latach następnych, poczynając od 1875 r., a zwłaszcza po 1880 r., zagadnienie parcelacji nabrało w prasie postępowej odmiennego znaczenia; stało się hasłem przebudowy ustroju rolnego oraz podniesienia gospodarczego i kulturalnego ludu wiejskiego. Początkowo nawoływano jednak tylko do sprzedaży częściowej. Jeżeli wzywano słabych do wycofania się zupełnie z rolnictwa, to zasadniczo jedynie dla poprawy stosunków wśród większej własności rolnej.

Główny nacisk ówczesna prasa kładła na rozwój techniki rolnej, była wierna wskazaniom Towarzystwa Rolniczego. Należy tu podkreślić różnicę zachodzącą między postępowcami a „Niwą” po 1876 r.; „Niwa”, związana bezpośrednio z rolnictwem, widziała możliwość utrzymania szlachty na ziemi jedynie przy pomocy pożyczek hipotecznych, a w najlepszym przypadku – oszczędności i dobrej administracji. Pozytywiści ujmowali sprawę przesilenia rolniczego raczej ogólnie, przy czym nie zawsze liczyli się z istotnymi możliwościami żywiołowymi; popełnili wskutek tego liczne błędy. To, co było niezbędne w okresie Towarzystwa Rolniczego, po powstaniu styczniowym stało się już niewykonalne, przynajmniej przez dłuższy czas.

Prasa obozu pozytywnego publikowała jednak wiele trafnych uwag. Po pierwsze, domagała się podniesienia poziomu wiadomości fachowych. Rozwój piśmiennictwa specjalistycznego oraz rolniczych szkół zawodowych był według niej sprawa paląca. Skarżono się na brak słuchaczy w Akademii w Puławach, podczas gdy synowie obywatelscy studiowali prawo w Warszawie. Jedynie wiedza rolnicza mogła przełamać „rutyniczną drzemkę”. Oddziaływanie dobrego przykładu jednostek wykształconych mogło mieć bardzo doniosłe znaczenie (*Sąsiedzi*, 1872). Należało również rozpocząć samodzielne badania nad stanem rolnictwa, stworzyć statystykę rolniczą (Głowacki, 1876) oraz podnieść poziom administracji rolnej, opierając ją na podstawach czysto kupieckich (*O potrzebie...*, 1864). Zachęcano do podejmowania prób zakładania kółek rolników oraz dążenia do zawiązania towarzystwa rolniczego (Mierzwiński, 1872b). Prasa bardzo dobrze rozumiała trudności, z jakimi mogła się spotkać działalność stowarzyszeń³. Wzywała więc do prób

³ O trudnościach stawianych przez władze wszelkim przejawom bardziej dynamicznej działalności ze strony sfer ziemiańskich, choćby wyłącznie na polu szerzenia wiedzy zawodowej, świadczył np. fakt, iż na konferencję z dziedziny rolnictwa podczas wystawy w 1874 r. zezwolono jedynie po wprowadzeniu specjalnych biletów ograniczających dostęp na nią publiczności.

dorywczych, korzystania ze sposobności w celu zwoływania konferencji rolniczych (*Administracja rolna*, 1876).

Równie ważna dla podniesienia poziomu rolnictwa była sprawa służebności. Znoszenie serwitutów odbywało się bardzo powoli, wskutek wymagania zgody całej gromady wioskowej przed wystąpieniem o wyrzeczenie się prawa użytkowania gruntów dworskich w zamian za wynagrodzenie, zazwyczaj w postaci części ziemi folwarcznej. W 1875 r. ukazało się rozporządzenie, mające na celu przyspieszenie likwidacji służebności leśnych w okresie czteroletnim. Skutki tego rozporządzenia były jednak znikome. Oto w czterolecu 1872–1875 zniesiono służebności leśne w 21 008 osadach, w czterolecu 1876–1879 tylko w 15 339 osadach. Do 1879 r. zaledwie 18,6% osad rozwiązało sprawę służebności pastwiskowych, a 22,5% służebności leśnych (*Zbiór wiadomości...*, 1881, s. 88–89). Do 1882 r. według „Nowin” (*Służebności*, 1882) z 317 064 osad uwłaszczonych – do likwidacji służebności przystąpiło 100 138, czyli 31,5%; według zaś danych F. Olszewskiego (1882) na 330 222 osady zniesiono w ciągu 18 lat po uwłaszczeniu zaledwie niespełna 1/3 służebności. Powodowało to ogromne zaognienie stosunków między wsią a miastem, a zarazem przysparzało trudności gospodarce opartej na zdrowych podstawach. Widząc, jak mało korzyści przynoszą ustawy, uwzględniając też fakt, że od rządu rosyjskiego nie można było oczekiwać wydania przepisów przecinających w sposób radykalny sprawę serwitutów, prasa nawoływała do rozwiązania problemu służebności w drodze umów dobrowolnych, podjęcia starań o zdobycie zaufania gromady, podejmowania wysiłków zbiorowych i tworzenia kółek właścicieli ziemskich (Jeleński, 1875, s. 8–16). Na ogół prasa postępową poruszała problem starcia interesów ziemian i włościan przy znoszeniu służebności, dopiero na końcu badanego okresu stała po stronie włościan. Umiarkowani zachowawcy wskazywali na konieczność wywierania nacisku na włościan, aby skłonić ich do dobrowolnych umów przez dokładne określenie praw do korzystania z lasów i pastwisk obciążonych służebnościami.

W zakresie podniesienia poziomu techniki rolnej prasa zajmowała się wprowadzaniem maszyn, żądała lepszego wykonania narzędzi produkcji krajowej, skarżyła się na złą organizację sprzedaży. Prus proponował tworzenie spółek właścicieli ziemskich do wspólnego wykorzystania żniwiarek (Prus, 1895, s. 162). Wystawy i konkursy rolnicze były żywo omawiane w prasie. Zwłaszcza wystawy hodowlane budziły zainteresowanie ze względu na coraz większe znaczenie, jakie przypisywano hodowli (*Zwracamy uwagę...*, 1872). Mimo widocznego upadku owczarstwa, jeszcze w 1878 r. „Przegląd Tygodniowy” podkreślał znaczenie tej branży (Wiślicki, 1868). Za bardzo ważny uważano rozwój chowu drobiu. Powstały projekty rozwoju krajowego jedwabnictwa, pszczelarstwa i rybactwa. Upadek rodzimej produkcji owoców zwracał uwagę na potrzebę zajęcia się sadownictwem. Powstawanie skupisk miejskich tłumaczyło częściowo dbałość o rozwój tych dziedzin produkcji rolnej, które zaspokajały potrzeby miast.

W zakresie gospodarstwa leśnego prasa postępową broniła lasów przed rabunkowym wyrębem, który ratował upadające majątki ziemskie przed sprzedażą. Na łamach prasy pojawiały się projekty tworzenia spółek ochrony lasów, a nawet

rozciągnięcia nad lasami kontroli państwowej (*Środki ochrony...*, 1878). „Ekonomista” radził wprowadzenie ceł utrudniających wywóz drzewa (*W przedmiocie...*, 1878). Sprawę leśną wiązano (rzecz oczywista) ze służebnościami. Wielką uwagę wzbudził kongres leśny, który odbył się w 1878 r. i opracował (bardzo umiarkowany) projekt ochrony lasów.

Mniejszy nacisk kładziono na inwestycje rolne i melioracje (Supiński, 1883, s. 99). Obawa Supińskiego przed nadmiernym unieruchomieniem kapitału ulokowanego w ziemi odpowiadała stosunkowi organiczników do problemu inwestycji, ponieważ kręgi mieszczańskie skłaniały się do przypisywania szczególnej wagi kapitałowi ruchomemu i udoskonaleniom w zakresie organizacji pracy. Wierzano np., że melioracje rolne napotykały przeszkodę nie do przezwyciężenia w postaci prawa zmniejszającego się dochodu (Eger, 1880). Sprawa melioracji nie była jednak zupełnie obca, skoro oburzano się na wandalizm, którym było pozostawianie ziemi odłogiem. Mierzwiński (1872a) stwierdzał, iż wszelkie ulepszenia były w Królestwie Polskim powierzchowne, uważał jednak za najważniejszy wkład inteligencji oraz wolnego kapitału obrotowego. Skargi na brak kredytu wydawały się bezpodstawne. Brak środków finansowych był kojarzony ze złym wykorzystaniem ziemi. Kredyt melioracyjny, szeroko omawiany zwłaszcza na łamach „Ekonomisty”, nie był wówczas uważany za ostatnią deskę ratunku, jak miało to miejsce w wywodach obrońców interesów ziemiańskich na łamach „Niwy”. Potępiono już wówczas kredyt lichwiarski i starano się znaleźć sposoby jego usunięcia (m.in. projekty Instytutu Kredytowego, banków hipotecznych: Agrarji, Warszawskiego Banku Ziemskiego). Wiedza fachowa, wytężona praca, oszczędność, metody „kupieckie” w administracji (*O potrzebie...*, 1864), maszyny, przejście do bardziej dochodowego wykorzystania gospodarstw (hodowla bydła, ogrodnictwo) – w tym widziano sposoby podniesienia poziomu rolnictwa. Duże znaczenie przypisywano odpowiedniej organizacji handlu artykułami rolnymi, zajmując się w równej mierze interesami wytwórców, jak i spożywców miejskich. Domy komisowe rolników, smętne pozostałości wysiłków Towarzystwa Rolniczego, budziły liczne echa w prasie pozytywistycznej. Mimo upadku spółek, które zdołały przetrwać powstanie, czasopisma postępowe nawoływały do tworzenia nowych przedsięwzięć. Mówiono również o spółkach handlowo-wytwórczych, np. o stowarzyszeniach nabiałowych. Sprawa stworzenia giełdy produktowej, a przynajmniej zbożowej (przedmiot wielu bezowocnych wysiłków warszawskiego komitetu giełdowego), była rozważana nie tylko z punktu widzenia spożywcy, ale również rolnika.

Problem z utrzymaniem ideologii mieszczańskiej.

Ideologia pracy organicznej w Królestwie Polskim posiadała swoje szczególne cechy, które odróżniały ją od prądów ideowych panujących w Europie Zachodniej. Warunki były zupełnie odmienne; trudno w ogóle znaleźć jakiegokolwiek podobieństwa między ideami rodzącymi się w gronie narodów wolnych a tymi, które wytwarzał naród uciemiężony. Niepowodzenie powstania skierowało wysiłki społeczeństwa w kierunku utrzymania bytu narodu – przede wszystkim gospodarczego,

gdyż możliwości pracy kulturalnej zostały niemal zamknięte. Organiczni starali się o dostosowanie mentalności polskiego społeczeństwa do nowych warunków, w których musiało ono funkcjonować i rozwijać się. Należało pracować w sposób wyteżony i skrzętny: pracować w miastach, na polu przemysłowym, zdobywać swoje miejsce wśród przemysłowych narodów świata. Stąd idealizacja industrializacji, bezkrytyczne nieraz uwielbienie dla ideałów mieszczaństwa, chęć wpojenia tych ideałów szlacheckiemu społeczeństwu polskiemu, wychowywanie młodych pokoleń w myśl zasad twardej walki o byt.

Wszystkie te pragnienia nie były bynajmniej wyrazem żądań klasowych rodu mieszczaństwa, jak mogłoby się pozornie wydawać. Były one jedynie wyrazem chęci przystosowania się do Zachodu, wiary w konieczność wejścia do społeczeństw mieszczańskich – pod groźbą utraty podstaw bytu narodowego. Ideały mieszczańskie nie zrodziły się w Polsce, lecz przejmowano je w gotowej postaci z Zachodu. Przejawiano niekiedy umyślnie, aby zakrzyczeć przyzwyczajenia, tradycję postępowania i myślenia oraz ugruntowane przez wieki na wół naturalne gospodarowanie na wsi pańszczyźnianej. Jeśli chodzi o trzeźwą filozofię, o materializm, zasadę praktyczności, interesu osobistego czy o lichwę nawet – nowe poglądy głoszone przede wszystkim w celu zagłuszenia starych wyobrażeń i przesądów. W gorącej dyskusji starano się niekiedy ogłuszyć przeciwnika, a może też i samych siebie. Szermierka słowna polskiego pozytywizmu mieszczańskiego to, przynajmniej początkowo, wyłącznie akademickie rozprawy na temat: jak należy postępować, aby znaleźć wyjście z przesilenia społecznego i gospodarczego, zachowując jednocześnie zupełną bierność polityczną. Słowem, uleczyć organizm społeczny, unikając dotykania największego, wiecznie jątrzącego się wrzodu; wkrótce jednak nabrzmiał on tak, że wszelka bierność była dłużej niemożliwa. Należało albo uznać istnienie przemocy za zupełnie uzasadnione i pogodzić się z zaborcą, albo stanąć z nim do walki. Nie nastąpiło to wprawdzie od razu; zwłaszcza wyrobienie poczucia konieczności walki o niepodległość wymagało blisko trzydziestu lat szarego bytowania doby popowstaniowej. Bierność nie mogła jednak przetrzymać dłużej niż lat dziesięć. Ideologia pracy organicznej jako program, a raczej jako zaprzeczenie programu politycznego, musiała się załamać; rozwój życia gospodarczego i społecznego nie wróżył jej również dłuższego powodzenia.

Końcem każdego kierunku ideowego jest spełnienie się jego głównych ideałów. Postęp gospodarczy kraju, a zwłaszcza postęp przemysłu, położył kres idealizacji pracy wytwórczej. Dymy z kominów fabrycznych pokryły dawne dążenia gęstą zasłoną. Jak podkreślali sami organiczni, w okresie najświeższych marzeń o rozwoju przemysłu krajowego, instynktownie raczej niż rozumowo przeciwstawiali się wkroczeniu wielkiego kapitalizmu do przemysłu. Tymczasem w miarę postępu przemysłu koncentracja rosła. Rzemiosło i drobny przemysł nie upadły wprawdzie, nawet rozwinęły się, musiały jednak poczynić ustępstwa na rzecz produkcji wielkokapitalistycznej. Również społeczeństwo, z wiekową tradycją gospodarki na roli (zamkniętej), nie mogło w ciągu krótkich kilkunastu lat przyzwyczaić się do złożonego ustroju kapitalizmu przemysłowego, wtłoczonego w ramy życia miejskiego. Rodził się sprzeciw wobec nowych, okrutnych często form bytowania.

Ponadto pojawiła się w bardzo ostrej i brutalnej postaci sprawa społeczna, rodząc nowe dążenia i kierunki myśli. Ideały czynne, tkwiące w ideologii pracy organicznej, ideały pracy wytwórczej, oszczędności, praktyczności, utylitaryzmu wychowywały pokolenie, które nie rozumiało istotnej i głębokiej treści samego kierunku. Brało dosłownie wezwania do rządzenia się tylko nieokiełznanym egoizmem, kryjąc co najwyżej najniższe uczucia pod zasłoną obywatelskości. W tym kierunku pokolenie to wychowywała nie tyle powieść i prasa pozytywna, ile ostra, codzienna walka o byt, odbywająca się w atmosferze dusznej, monotonnej i pozbawionej nie tylko wyższych lotów, ale nawet owego entuzjazmu pracy na polu materialnym, o którym marzyli organiczni. Postęp gospodarczy dokonywał się przecież za sprawą obcych wysiłków, młodzi organiczni ciągnęli w jego ostatnich szeregach. Zamiast pionierów przemysłu, których chciał wychować pozytywizm, wydał on biurokratów, techników, adwokatów – czyli fachowców, a nie kierowników życia społecznego. Sfilistrzenie obozu, który wytworzył ideały, nie przesądziło jeszcze o ich upadku. Obniżyło oczywiście ich loty, ale ich nie unicestwiło. W ogniu walki odmładzały się i hartowały niekiedy kierunki, którym można było wróżyć nadejście starszego uwiadu. Ale ideologia, która miała się oprzeć naporowi nowych dążeń, musiała mieć mocne fundamenty w życiu, musiała być głęboka i wyrosła na polu gospodarczym. Tymczasem w Królestwie Polskim ideały mieszczańskie nie mogły mieć takich podstaw, gdyż mieszczaństwo w znaczeniu zachodnioeuropejskim, ściśle związane z interesami kraju, nie zdołało się wytworzyć, chociaż życie miejskie rozwijało się szybkim tempie.

Grupy ludności miejskiej podatne na ideologię mieszczańską.

Finansjera była przeważnie pochodzenia żydowskiego; częściowo, jeśli chodzi o najbogatsze jednostki, zasymilowana (Kronenbergowie, Natansonowie i kilka jeszcze rodzin), żyjąca jednak obcą kulturą, kosmopolityczną i słabo związaną z Polską. Gdy zaogniły się stosunki polsko-żydowskie, finansjera warszawska, zgrupowana w Komitecie giełdowym, wydała manifest, w którym stanęła na stanowisku odrębności narodowej Żydów. Nawet Jan Bloch podpisał ten manifest. Nawet gdyby ten odłam najbogatszego mieszczaństwa poczuwał się do łączności z polską kulturą, średniozamożna i uboższa polska inteligencja nigdy nie zdobyłaby się na podtrzymywanie ideałów, które zrodziły się w tym środowisku⁴.

Bogatsze kupiectwo było również pochodzenia żydowskiego. Od finansjery różniło się mniejszym kosmopolityzmem, natomiast ściślejsze więzy łączyły je z żydowską tradycją narodową i religijną. Najlżejszy powiew antysemityzmu przywracał je (jak np. Henryka Szlangbauma w *Lalce* Prusa) do korzeni. O tym, jak

⁴ Jan Bloch (1836-1902), wywodzący się z żydowskiej rodziny polski finansista i przemysławiec, określany jako „król kolei żelaznych”. Był twórcą i budowniczym kilku ważnych w Rosji linii kolejowych, w tym Drogi Żelaznej Fabryczno-Łódzkiej. Stał się symbolem epoki dojrzałego kapitalizmu i przedstawicielem najbardziej uformowanej już polskiej burżuazji. Pisano o nim po śmierci, że był najwybitniejszą i najciekawszą postacią świata finansowego Warszawy końca XIX w., gwiazdą pierwszej wielkości polskiej elity finansowej ostatnich dziesięcioleci XIX w.

słaby był polski żywioł w handlu, świadczyła korespondencja handlowa prowadzona przez dłuższy czas w języku niemieckim lub w żargonie. W „Gazecie Handlowej” ogłoszenia w języku niemieckim były równoprawne z polskimi. Kupiectwo polskie dopiero się kształtowało. Niewiele było przy tym w sferach kupiectwa polskiego żywiołu mieszczańskiego z dziada pradziada. W przeważającej części do tej niezbyt licznej sfery należały jednostki wywodzące się ze szlachty, które torowały sobie powoli życiową drogę.

W przemyśle dominowali Niemcy, w mniejszym stopniu również Żydzi. Stały napływ żywiołu niemieckiego w okresie popowstaniowym (wzmógł się zwłaszcza po wprowadzeniu nowej taryfy celnej w 1877 r.) utrudniał asymilację przemysłowców, którzy do Królestwa przybyli wcześniej. Więzy z niemiecką ojczyzną zacieśniały się z roku na rok, w miarę wzrostu zależności finansowej od rynków niemieckich. Przeciwwagę dla tych dążeń stanowiły rosyjskie rynki zbytu, jednak nie przywiązywało to przemysłowców niemieckich do Królestwa, w którym znaleźli jedynie dogodny położeń geograficzny oraz tanią siłę roboczą; co najwyżej wywoływało krzyżowanie się wpływów niemieckich z rosyjskimi, dość słabymi aż do czasu wzrostu antyniemieckiej polityki Rosji za Aleksandra III. Na sympatie do Polski oraz na zajęcie się jej problemami miejsca nie było.

Przemysł drobny oraz rzemiosło pozostały przeważnie w polskich rękach. Po 1863 r. do rękodziela napłynęło mnóstwo młodzieży szlacheckiej. Jednak, przynajmniej w pierwszych latach, brak kapitałów uniemożliwił jej zajęcie niezależnej pozycji. Większość tej grupy zasiliła szeregi proletariatu, stając się obcą wobec wszelkiej ideologii mieszczańskiej. Rzemieślnicy, niezależni majstrowie cechowi, wywodzili się przeważnie z żywiołów miejskich starego autoramentu – zdolni do zrywów patriotycznych (czego dowiódł rok 1863), jednak życiowo zamknięci.

Drobnomieszczaństwo, jak zauważył K. Marks (1908, s. 35–36), nie mogło zdobyć się na wytworzenie własnej, niezależnej ideologii. Silniejszy prąd idei społecznych, a zwłaszcza ruch przejawiający się na zewnątrz i wylewający się na ulice, mógł je porwać. Jednak drobnomieszczaństwo nie umiało opracować dla siebie programu, który przeciwstawiałby je innym klasom – było od tych klas zbyt zależne, a jego istnienie zbyt mocno wiązało się z powodzeniem klas posiadających, by mogło śmiało z nimi walczyć. W polskich warunkach drobnomieszczaństwo nie miało sprzecznych interesów ze szlachtą, od której dobrobytu zależało w znacznym stopniu powodzenie gospodarcze rzemiosła, nie tworzyło więc kierunku sprzecznego z poglądami szlacheckimi.

Pozostaje najważniejsza w naszych warunkach grupa średniozamożnej ludności miejskiej, a mianowicie inteligencja. Było to warstwa ważna nie tylko w naszym społeczeństwie, w niej bowiem rozwijał się i przejawiał na zewnątrz każdy prąd ideowy. W kraju pozbawionym przecież wolności politycznej, inteligencja odgrywała szczególnie ważną rolę, a społeczeństwo polskie żyło literaturą znacznie bardziej, niż społeczeństwa Europy Zachodniej, w których wartki prąd życia politycznego nie pozwalał na wyłączne rządy poezji lub powieści. Inteligencja miejska była istotnie ostoją myśli postępowej; dała początek pozytywizmowi, w jej gronie zrodziła się też popowstaniowa ideologia pracy organicznej.

Ekonomia społeczna w okresie II Rzeczypospolitej. Uniwersytecka myśl ekonomiczna

Polscy ekonomiści starszego pokolenia, działający po I wojnie światowej, popierali w większości w ekonomii europejskiej kierunek i szkołę historyczną oraz społeczno-psychologiczną. Było to efektem braku w zaborze pruskim i rosyjskim odpowiednich warunków do zaistnienia ojczystej myśli ekonomicznej. Jedynie w zaborze austriackim pojawiły się dogodne warunki do badań ekonomicznych i kontynuowania prac na uniwersytetach w Krakowie i we Lwowie. Jednak tutaj także stanowiska austriackiej szkoły psychologicznej, a później tzw. nowej szkoły wiedeńskiej, odgrywały dominującą rolę (Bartkowiak, 2019, s. 83–113). W okresie międzywojennym wśród polskich ekonomistów mieli swoich zwolenników: Friedrich Wieser, August Hayek, Gottfried Haberler, Hans Mayer czy Ludwig von Mises. W Polsce międzywojennej inspiracje stanowiły również: młodsza szkoła historyczna Gustawa Schmollera, typologizm Maxa Webera czy austriacka szkoła socjologiczna Othmara Spanna. W pierwszych latach niepodległości szkoła matematyczna nie miała w Polsce wyznawców, ale stworzyła dobry grunt do rozwoju ekonometrii w latach trzydziestych XX w. (Żurawicki, 1970, s. 42–43).

Długie lata walki o odzyskanie niepodległości sprawiły, że polska myśl ekonomiczna poszukiwała miejsca do swojej działalności w polityce. Stąd wielu profesorów, zamiast kompetentną strategią gospodarczą, zajmowało się polityką. Centrów uniwersyteckich zajmujących się naukami ekonomicznymi było mało. Można do nich zaliczyć Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie, Uniwersytet Warszawski im. Józefa Piłsudskiego oraz Uniwersytet Poznański. Mniejsze znaczenie miały Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie, Wolna Wszechnica w Warszawie, Akademia Handlowa w Poznaniu, Katolicki Uniwersytet w Lublinie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Wyższa Szkoła Handlu Zagranicznego we Lwowie (od 1937 r. Akademia Handlu Zagranicznego).

Kierunek społeczno-historyczny.

Kierunek społeczno-historyczny w polskiej myśli ekonomicznej okresu międzywojennego miał swe źródło w tradycjach polskiej szkoły narodowej oraz szkoły historycznej, których początku można szukać w utracie niepodległości oraz walkach narodowo-wyzwoleńczych. Punktem wyjścia rozważań przedstawicieli tego nurtu była idea zbiorowego narodu i państwa – były one fundamentem ujęć metodologicznych oraz programów gospodarczych; badania ekonomii poszerzali o zagadnienia psychologii społeczno-gospodarczej.

Szkoła społeczno-historyczna w ekonomii – ośrodek lwowski.

Z Uniwersytetem Jana Kazimierza we Lwowie kojarzeni są dwaj reprezentanci szkoły społecznej i historycznej w ekonomii: Stanisław Głąbiński oraz Stanisław Grabski (Lityńska, 1998, s. 26).

Stanisław Głębiński (1862–1943) swoją działalność poświęcił na badania historyczne i w dużym stopniu skupił się na ekonomicznej roli państwa. Począwszy od 1888 r., przez kilkadziesiąt lat był wykładowcą ekonomii społecznej na Uniwersytecie we Lwowie. Po odzyskaniu niepodległości był posłem na Sejm ze strony endecji oraz senatorem.

Głębiński rozpatruje rzeczywistość gospodarczą z perspektywy interesu narodowego i pod tym kątem tworzy projekt polityki gospodarczej. Używa pojęcia ekonomika narodowa dla zaakcentowania społecznej i naukowej natury nauki ekonomii. W jego opinii naród jest wartością trwałą, środkiem przenoszenia tradycji, wierzeń i doświadczeń nagromadzonych przez pokolenia (Głębiński, 1927, s. 1–16). Do zadań ekonomiki narodowej należy naukowe zbadanie gospodarki narodowej, czyli zaprezentowanie formacji gospodarki narodowej oraz rozpoznanie związków widocznych w życiu gospodarczym. Prawem ekonomicznym nazywa Głębiński takie objawy i tendencje, które powtarzają się w życiu gospodarczym w takich samych warunkach gospodarczych i społecznych (Głębiński, 1927, s. 11–18).

Punktem wyjścia dla systemu ekonomicznego jest produkcja, którą należy rozumieć jako działalność, pracę, nastawioną na wytworzenie dóbr i pomnażanie ich wartości. Głębiński podkreślał rolę siły nabywczej ludności i rynków zbytu dla kondycji gospodarki. Uważał, że w ważnych momentach załamania gospodarczego kluczowe znaczenie mają zubożenie krajów i narodów, zmniejszenie siły nabywczej ludności oraz nierówny podział dochodu narodowego. Gospodarka nie może być jednak traktowana jako cel ostateczny, lecz powinna stwarzać odpowiednie warunki do zaspokojenia potrzeb społecznych, aby zapewnić narodowi byt i stały rozwój. Głębiński opisuje w sposób wyczerpujący potrzeby ludzkie, rodzaje wykonywanej pracy, pracowitość, techniki, podział pracy, własność czy konkurencję. Zysk, jaki osiąga przedsiębiorca, jest według niego tym, co napędza rozwój gospodarczy, i nie wynika z kapitału, ale z wiedzy, pracy i przedsiębiorczości przedsiębiorcy, a więc z jego pomysłowości i znajomości określonej dziedziny produkcji.

W odniesieniu do współczesnej polityki społeczno-gospodarczej II Rzeczypospolitej, Głębiński uważał, że gospodarka powinna być samowystarczalna dzięki produkcji krajowej, opartej na zasobach naturalnych. Był wyznawcą poglądu, że inicjatywa prywatna może być źródłem postępu gospodarczego. Krytykował natomiast ingerencję państwa w życie gospodarcze i akceptował działalność przedsiębiorstw państwowych jedynie w tych dziedzinach, w których nie był angażowany kapitał prywatny, lub w umotywowanych interesem publicznym. Rozwój gospodarczy, jego zdaniem, powinien przynosić nie tylko wzrost dochodu narodowego, ale również bardziej sprawiedliwy podział wśród wszystkich grup społecznych. Państwo powinno zatem zapewnić sprzyjające warunki ku temu, aby przedsiębiorstwa prywatne mogły się rozwijać, pobudzana była jedność zawodowa i społeczna, a osłabiane konflikty klasowe. Głębiński proponował np. dokonanie reformy systemu fiskalnego, zapewnienie łatwiejszego dostępu do kredytów przedsiębiorstwom prywatnym, obniżenie bankowej stopy procentowej, prowadzenie polityki stałego (wartość) pieniądza, uzyskanie oszczędności w wydatkach państwowych poprzez cięcia w administracji państwowej i wojsku (Głębiński, 1928, s. 4–11).

Stanisław Grabski (1871–1949) – ekonomista, socjolog i polityk, kilkakrotny minister w rządzie polskim; podobnie jak Stanisław Głąbiński, nawiązywał do kierunku historycznego. Od 1910 r. prowadził wykłady z ekonomii społecznej na Uniwersytecie Lwowskim. Przedmiotem jego zainteresowań były procesy ekonomiczne rozpatrywane z punktu widzenia zjawisk socjologicznych.

Grabski porusza w kontekście społecznym pojęcie wartości. Traktuje ją jako kategorię obiektywną, nie wynikającą z subiektywnych poglądów, ale zależną od zdolności dóbr do zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Dokonuje on własnej analizy potrzeb, uwarunkowanych kulturą narodową, klimatem, epoką, różnicami klasowymi czy preferencjami potrzeb (Grabski, 1904, s. 13–37). Największym dziełem Grabskiego była niewątpliwie *Ekonomia społeczna*. Ekonomię społeczną rozumiał on jako naukę, która tłumaczy w sposób przyczynowy formowanie się i rozwój wszystkich norm społecznych, tzn. definicji i modeli organizacyjnych, stymulujących gospodarczą działalność i gospodarczą koegzystencję ludzi (Głąbiński, 1927, s. 12).

Grabski akceptuje istnienie praw ekonomicznych, za pomocą których daje się zrozumieć rozwój i upadek formacji społeczno-gospodarczych. Zauważa, że występują powiązania przyczynowo-skutkowe i funkcjonalne. Wymienia trzy rodzaje praw ekonomicznych: a) historyczne, stosowne dla danej grupy społeczno-ekonomicznej, b) podstawowe, o uniwersalnej naturze, c) rozwojowe, wyjaśniające rozwój rozmaitych postaci życia gospodarczego. Ekonomista odnajduje czynniki powodujące wahania koniunkturalne w obiegu pieniądza. Sytuację na rynkach towarowych tłumaczy spekulacją mającą miejsce na rynku kapitałów pieniężnych, która doprowadza do niesprawności w sferze produkcji i konsumpcji. Grabski spostrzega wzrost znaczenia kapitału finansowego, rozwijającego się kosztem małych i średnich przedsiębiorstw. Podobnie jak Głąbiński, wyrażał potrzebę przemian społeczno-gospodarczych, związanych z solidarnością zawodową oraz twórczą pracą wszystkich frakcji (klas) społecznych. Obaj krytykowali etatyzm i byli przeświadczeni o tym, że państwo powinno interweniować w zakresie redystrybucji dochodu na rzecz grup słabszych ekonomicznie, aby zminimalizować bezrobocie i złagodzić wahania cykliczne.

Grabski sądził, że Polska powinna wstąpić na drogę dynamicznego rozwoju, aby utrzymać autonomię gospodarczą i polityczną (Grabski, 1927b, s. 65–70). Pomimo tego, że Grabski był przeciwnikiem etatyzmu, akceptował gospodarkę planowaną i wzrost ekonomicznej roli państwa. Zgadzał się na wykorzystanie bezpośrednich i pośrednich nośników interwencji państwa w stosunki gospodarcze, ukie-
runkowanych na zwiększenie efektywnego popytu ludności. Głosił propozycje wprowadzenia robót publicznych, reformę systemu walutowego, sterowanie alokacją kapitałów pieniężnych pomiędzy różne dziedziny produkcji oraz komunikację i handel (Grabski, 1934, s. 129–135). Uważał państwo za czynnik, który warunkuje ogół życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Godził się na rozwój myśli politycznej, która uznaje, że naród dzięki własnemu rozwojowi uczyni państwo potężniejszym i że państwo polskie może przetrwać wyłącznie jako państwo narodowe (Grabski, 1922, s. 9).

Szkoła społeczno-historyczna w ekonomii – ośrodek warszawski.

Głównymi przedstawicielem kierunku społeczno-historycznego w ośrodku akademickim Warszawy byli: brat Stanisława Grabskiego – Władysław Grabski, oraz Roman Rybarski.

Władysław Grabski (1874–1938): ekonomista, polityk, wielokrotny minister skarbu, poseł na Sejm z kręgu endeckiego oraz premier rządu w latach 1923–1925. Od 1923 r. wykładał w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. W latach 1926/27 oraz 1927/28 pełnił funkcję rektora tej uczelni. W latach 1928–1934 przewodniczył Towarzystwu Ekonomistów i Statystyków Polskich.

Władysław Grabski jest uznawany za twórcę polskiego systemu pieniężnego. W 1924 r. przeprowadził reformę walutową, w której złoty polski zastąpił markę polską, i utworzył Bank Polski S.A. Walutę polską oparł na złocie, aby ożywić gospodarkę i eksport oraz doprowadzić do wzrostu podaży kredytów zagranicznych. Utrzymywał, że nadmierna emisja pieniądza jest szkodliwa, gdyż spadek kursu pieniądza obniża zaufanie ludności do niego (Grabski, 1920). Zajmował się głównie problemami polityki gospodarczej oraz wybranymi aspektami teorii ekonomii. Był ekspertem w dziedzinie problematyki rolnej. Usiłował wypracować program rozwoju gospodarczego, opartego na polityce agrarnej. Swoje poglądy odnosił do narodu. Krytykował naśladowanie obcych wzorów, wyjaśniał istotność tradycji narodowych i powstających historycznie instytucji. Utrzymywał, że czynniki etyczno-moralne są równie ważne w procesie rozwoju społeczeństwa, jak czynniki materialne. Postulował rozwój oświaty ogólnej i rolniczej, organizacji szkolnictwa na wsi i związków rolniczych. Uważał, że reforma rolna pozwoli lepiej wykorzystać czynniki produkcji w rolnictwie i w przemyśle. Wnioskował o parcelację wielkiej własności ziemskiej i tworzenie gospodarstw o powierzchni 5–10 ha, które będą samowystarczalne. Powodowałyby one zwiększenie zatrudnienia, a tym samym podnoszenie poczucia godności wśród włościan (Grabski, 1919).

Przedmiotem szczególnego zainteresowania Grabskiego był problem cyklicznego rozwoju gospodarki, który wyjaśniał względną nadprodukcją w przemyśle. Sądził, że spadek rentowności produkcji rolnej zmniejsza wśród ludności wiejskiej popyt na wyroby przemysłowe, a w rezultacie powoduje także spadek popytu na środki spożycia wśród ludności miejskiej. Cykliczny rozwój gospodarki jest zjawiskiem nieuniknionym; podczas niego tempo rozwoju produkcji dostosowuje się do wahań popytu społecznego (Grabski, 1928). Władysław Grabski, podobnie jak jego brat, Stanisław, opowiadał się za inwestycjami publicznymi w strategii antykrzysowej, głównie w infrastrukturze gospodarczej. Wysuwał postulat obniżenia podatków dla rolników, zredukowania stopy procentowej kredytów, wdrożenia cel ochronnych na artykuły rolne, ale jednocześnie krytykował etatyzm (Grabski, 1929).

Roman Rybarski (1887–1942) – profesor ekonomii, polityk, przez długie lata prezes parlamentarnego Klubu Narodowego. Od 1922 r. kierował katedrą ekonomii na Politechnice Warszawskiej. Jednocześnie wykładał na Uniwersytecie Warszawskim oraz w Wyższej Szkole Handlowej.

Skupiał się na badaniach problemów teorii ekonomii od strony społeczno-psychologicznej: na rodzajach potrzeb i użyteczności dóbr ekonomicznych, wpływie czynników gospodarczych i pozagospodarczych na politykę społeczno-gospodarczą populacji. Postulował uwzględnienie historycznej zmienności zjawisk, kategorii i praw ekonomicznych (Rybarski, 1912). Rybarski interesował się zjawiskami gospodarczymi w ujęciu psychologicznym, dostrzegał znaczenie instytucji społecznych w procesie gospodarczym. Nie zgadzał się ze sprowadzaniem różnych rodzajów pracy do kategorii pracy prostej. Był zwolennikiem poglądu, że teoria wartości ma charakter subiektywny, a wyznacznikiem bogactwa społeczeństw jest wartość wymienna oparta na użyteczności krańcowej (Rybarski, 1914).

Ekonomista podważał prawo rynków Saya uznając, że kryzysy są właściwością gospodarki dynamicznej, a ich przyczyną jest nadmierna produkcja, pojmowana jako nadwyżka dóbr kapitałowych nad konsumpcyjnymi. Jeszcze przed J. M. Keynesem zauważył relację między konsumpcją i oszczędnościami oraz wzrostem gospodarczym. Przyrost oszczędności produkcyjnych nie musi dokonywać się kosztem konsumpcji. Wprost przeciwnie, kapitał zaangażowany w produkcję powiększa zasób dóbr konsumpcyjnych. Wzrost oszczędności i kapitału idzie w parze ze wzrostem konsumpcji (Rybarski, 1922b). W okresie inflacji upatrywał naprawy waluty w równowadze budżetowej i oparciu waluty na złocie. Domagał się reformy systemu skarbowego i podatkowego. Postulował wprowadzenie ustaw waloryzacyjnych i równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych. Jego zdaniem przeprowadzenie oszczędności budżetowych mogło być możliwe dzięki redukcji w administracji publicznej i ograniczeniu wsparcia dla nierentownych przedsiębiorstw państwowych (Rybarski, 1922a). Krytykował politykę deflacyjną prowadzonej przez polski rząd w okresie Wielkiego Kryzysu. Uważał za konieczne ożywienie ruchu inwestycyjnego, ograniczenie interwencjonizmu i etatyzmu, wzrost siły nabywczej. Sadził też, że działalność przedsiębiorstw państwowych przyniesie sam rozwój biurokracji i wzrost nadużyć finansowych. Z końcem lat 30. dostrzegł pozytywny wpływ inwestycji publicznych na stan zatrudnienia i aktywizację rynku towarowego. Przekonywał jednak o niekorzystnym wpływie nadmiernego wzrostu długu publicznego, fiskalizmu i ograniczenia mechanizmu rynkowego. Był przeciwny działalności monopolistycznych przedsiębiorstw państwowych, które hamowały inwestycje prywatnych producentów (Rybarski, 1927, s. 21–47).

Degradacja środowisk pracowniczych w procesie transformacji po 1989 r. Próba odbudowy ekonomii społecznej

Końcowy okres Polski Ludowej w latach 80. ubiegłego stulecia charakteryzował się pozornym pełnym zatrudnieniem, działalnością związków zawodowych, które wprawdzie podmiotowo traktowały kwestie pracownicze, ale nie miały demokratycznej podstawy działalności (z wyjątkiem NSZZ „Solidarność”, której

działalność formalnie została jednak zawieszona wraz z początkiem stanu wojennego), nieefektywnym funkcjonowaniem sektora usług publicznych (ochrona zdrowia, opieka społeczna i budownictwo mieszkaniowe), wynikającym z gospodarki centralnie sterowanej. Ruch spółdzielczy działał wprawdzie prężnie, jednak nie miał organizacyjnej autonomii.

Większość tych pozytywów uległo destrukcji w okresie „terapii szokowej” i transformacji lat 90. i początku XXI wieku, skutkującej likwidacją licznych miejsc pracy i wieloletnim okresem paromilionowego bezrobocia oraz masowej emigracji zarobkowej. Ograniczono akcje socjalne i społeczne oraz spółdzielcze lub zakładowe budownictwo mieszkaniowe, w szkołach i w wielu zakładach pracy przestała działać służba zdrowia. Znacznemu osłabieniu uległy związki zawodowe i ich działalność, podobnie stało się z samorządami pracowniczymi. Rozpoczął się proces szybkiego bogacenia nielicznych na zawłaszczanym majątku państwowym oraz ubożenia większości społeczeństwa.

Narastanie dysproporcji dochodowych i majątkowych przekładało się na zróżnicowanie faktycznych praw i możliwości obywateli. Znacznemu pogorszeniu uległy warunki pracy, przy powszechnym lekceważeniu wymagań ochrony i prawa pracy. Rozwinęło się bezprawne zatrudnianie „na czarno” i różne „umowy śmieciowe”, a lokalnie – nawet niewolnictwo pracy. Młode pokolenie pracowników, nie znające już dziś warunków pracy w Polsce Ludowej i w pierwszej fazie szoku transformacyjnego, skłonne jest traktować degradację pracowników jako stan normalny lub pozostałość komunizmu. Wprawdzie w ostatnich latach sporo już w kraju uporządkowano, spadło znacznie bezrobocie i wzrosły wynagrodzenia, ale pozostała dominacja kapitału nad pracą oraz duże różnice społeczne i niezadowolenie ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Bariery rozwoju partycypacji pracowniczej.

Partycypacja pracownicza we własności przedsiębiorstwa została zainicjowana w Polsce już na początku XX w. (w 1916 r. w przedsiębiorstwie Gazona) i dobrze sprawdziła się w najtrudniejszym okresie pierwszej wojny światowej i ruchów narodowo-rewolucyjnych. Była dalszym logicznym posunięciem społeczno-gospodarczym po zakończonym już, dłuższym procesie znoszenia pańszczyzny i uwłaszczenia chłopów.

Druga wojna światowa oraz lata dominacji sowieckiej i okres Polski Ludowej przerwały te tradycje i zniweczyły dorobek polskich organizacji społeczno-gospodarczych. Tematyka uwłaszczenia społeczeństwa na dużym majątku państwowym, wspólnie wypracowanym w okresie powojennym, była jednym z głównych postulatów wielkiego ruchu społecznego „Solidarności”. Pierwsze starania o inwentaryzację majątku narodowego po PRL oraz regulacje prawne dotyczące partycypacji pracowników we własności przedsiębiorstw zostały podjęte przez Senat RP już w 1990 r., z udziałem zasłużonego działacza i popularyzatora tych rozwiązań Krzysztofa Ludwiniaka. Od razu jednak i w następnych latach spotkały się z silnym oporem i blokadą ze strony rzeczników niczym nieograniczonej prywatyzacji.

Uchwalone regulacje prawne nadawały pracownikom bezpłatnie do dwudziestu procent akcji państwowych przedsiębiorstw przewidzianych do prywatyzacji. Niektóre załogi starały się przejąć cały swój zakład pracy w formie leasingu majątkowego, spłacanego stopniowo z zysku w następnych latach. Było to jednak trudne przy zbyt małym zysku, bez możliwości uzyskania korzystnego kredytu na wykup majątku. Najczęściej przedsiębiorstwa przejmowali zagraniczni „inwestorzy”, tania odkupując własność państwową oraz akcje pracownicze. Tylko nieliczni tworzyli przedsiębiorstwo menadżersko-pracownicze, zachowując aktywną partycypację pracowników-akcjonariuszy. Niestety, władze państwa sprzyjały prywatyzacji z udziałem kapitału zagranicznego, rzekomo bardziej efektywnej, a nie uwłaszczeniu się polskich pracowników na polskim majątku produkcyjnym. Dlatego efekty rozwoju partycypacji pozostały bardzo skromne i nie wzbudzają zainteresowania.

W tym samym okresie rozpoczął się również wieloletni nacisk na destrukcję, prywatyzację i zawłaszczanie majątku spółdzielczego. Wiele spółdzielni upadło lub znacznie ograniczyło zakres działalności; w tej dziedzinie powstały duże straty organizacyjne, społeczne i gospodarcze, spowodowane przez nowy, dziki kapitalizm – neoliberalizm i doktrynę „wolnej konkurencji”. Później, w 2008 r., nastąpił globalny i krajowy kryzys finansowo-gospodarczy, który wyłupił problemy demokracji gospodarczej i partycypacji pracowniczej. Tymczasem w warunkach kryzysu najlepiej sprawdzają się formy gospodarowania oparte na partycypacji, ponieważ to, co jest nieopłacalne dla prywatnego kapitału, może być opłacalne dla spółki pracowniczej czy spółdzielni. Są one bezpieczniejszymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi na czasy kryzysowe.

Spółeczeństwo obywatelskie i społeczna gospodarka rynkowa.

Rozwój partycypacji pracowników w zakładach pracy wymaga pewnego poziomu kultury społecznej, konkretnie – podwyższonego poziomu solidarności i zaufania społecznego i gotowości do dialogu i współpracy. Takie nastawienie społeczne w zwykłych warunkach formuje się i wynosi ze zdrowej rodziny i szkoły, a kontynuuje w ramach różnych organizacji społecznych i dobrych obyczajów; w ostatnich latach nie jest to jednak powszechne – przeciwstawia mu się presja subkultury egoizmu i indywidualnego „chciejstwa” i destrukcja polskich rodzin.

Drugim istotnym czynnikiem służącym rozwojowi partycypacji pracowniczej jest przychylny jej ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny kraju oraz ogólny stan świadomości i zaangażowania obywatelskiego. W Polsce formalnie obowiązuje (sprzyjający partycypacji) ustrój społecznej gospodarki rynkowej, określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵; jednak art. 20 ustawy zasadniczej, mówiący o społecznej gospodarce rynkowej, pozostaje praktycznie martwy, a zapisane w nim wartości: *solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych* nie są chętnie realizowane przez prywatnych i zagranicznych właścicieli.

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja.

Niedostateczne zrozumienie i realizowanie w praktyce tych zasad ustrojowych skłoniło niektóre kręgi ekonomiczne związane ze środowiskami pracowniczymi do opracowania, przy udziale Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, krótkiego *Kodeksu społecznej gospodarki rynkowej* (Bojarski, 2013). W prostej formie, zawiera on w dwudziestu punktach najważniejsze zasady ustrojowe, ułatwiające dialog i porozumienie pracowników i pracodawców, młodych i starszych obywateli oraz władz, miejscowych i przybyszów. Jasna prezentacja tych zasad może być przydatna w wielu krajach.

Korzyści z partycypacji pracowniczej.

Dotychczasowe, wieloletnie już istnienie w kraju i w innych państwach różnych form partycypacji pracowników w zyskach, w zarządzaniu i we własności zakładów pracy pozwala wyciągnąć szereg wniosków dotyczących zalet i wad tych rozwiązań. Co zatem daje partycypacja pracownicza?

– Pracownikom

Zwiększa poczucie ich godności osobistej, poprawia pozycję w zakładzie pracy i w życiu społeczno-gospodarczym, zwiększa pewność trwałego zatrudnienia i sprzyja solidarności w miejscu pracy. Poprawia stosunki z przełożonymi i stwarza szanse na bardziej sprawiedliwe wynagrodzenia. Mobilizuje do sumiennej i odpowiedzialnej pracy oraz głębszego zainteresowania swoim zakładem pracy.

– Pracodawcom

Podnosi aktywność i innowacyjność pracowników oraz stabilność załogi. Ułatwia bardziej elastyczne kierowanie pracownikami i całym przedsiębiorstwem oraz wprowadzanie zmian rytmu i charakteru pracy. Eliminuje strajki, zmniejsza ryzyko gospodarcze w okresie recesji i zwiększa stabilność działalności przedsiębiorstwa. Jednocześnie zobowiązuje do bardziej przejrzystej działalności gospodarczej oraz finansowej firmy i sprawiedliwego wynagrodzenia, a także do dbania o wyższą kulturę zarządzania i współpracy.

– Społeczeństwu i władzom

Ułatwia kontakt z reprezentacją pracowników przedsiębiorstw lub instytucji. Łagodzi nadmierne rozpiętości płacowe i sprzyja rozwojowi solidarności, etosu i kultury pracy. Popularyzuje idee demokracji gospodarczej i społecznej gospodarki rynkowej. Zmniejsza nieco wzrost kapitału zagranicznego w działalności gospodarczej w Polsce. Efekty te, relatywnie słabe, nie zawsze są odczuwane przez poszczególnych pracowników, a niekiedy nawet mogą okazać się pozorne. W praktyce dużo zależy od regulacji na szczeblu państwa i na poziomie przedsiębiorstwa. Niekiedy, zamiast łagodzenia wzajemnych stosunków w zakładzie pracy, może dochodzić do sytuacji konfliktowych między akcjonariuszami, np. w kwestii podziału zysków.

Współczesne rozumienie ekonomii społecznej

Ekonomia społeczna jako socjoekonomia.

Ekonomię społeczną traktuje się we współczesnej ekonomii na świecie jako gałąź ekonomii i nauk społecznych, która koncentruje się na związkach między zachowaniami społecznymi a ekonomią. Zajmuje się ona przede wszystkim wzajemnym oddziaływaniem procesów społecznych i działalności gospodarczej w społeczeństwie w dwóch szerokich perspektywach, które – chociaż przeciwstawne w swoim podejściu, można uznać za nawzajem się uzupełniające.

Pierwszą zapoczątkował noblista, Gary Becker (1930–2014). W 1992 r. otrzymał Nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla za poszerzenie analizy mikroekonomicznej na obszar zagadnień dotyczących zachowań człowieka oraz interakcji międzyludzkich. Ekonomia społeczna wykorzystuje podstawowe narzędzia teoretyczne i stosowane w neoklasycznej mikroekonomii do badania obszarów, które nie są tradycyjnie uważane za część właściwej ekonomii, np.: przestępczość i kara, narkomania, małżeństwo i decyzje rodzinne, uzależnienia i nałogi, dyskryminacja, rasizm, przemoc (Becker, 1971). Po drugie, stosuje idee innych nauk społecznych, takich jak socjologia, psychologia oraz badania grup tożsamości, do podmiotów natury ekonomicznej: zachowań konsumentów, rynków pracy itd. Praktycy ekonomii społecznej wykorzystują historię, bieżące wydarzenia, politykę i inne nauki społeczne do przewidywania trendów społecznych, które mogą potencjalnie wpłynąć na gospodarkę (Becker, 1975). Bardzo często teorie ekonomii społecznej odbiegają od konwencjonalnych teorii ekonomicznych. Uwzględniają czynniki, które nie są przedmiotem zainteresowania głównego nurtu ekonomii, w tym np. wpływ środowiska i ekologii na konsumpcję i bogactwo. Ekonomia społeczna może próbować wyjaśnić m.in., jak dana grupa społeczna lub klasa społeczno-ekonomiczna zachowuje się w społeczeństwie, dokonując analizy ich decyzji jako konsumentów.

Zrozumienie ekonomii społecznej.

Różne klasy społeczno-ekonomiczne mogą mieć różne priorytety dotyczące sposobu, w jaki zarządzają swoimi dochodami. Klasa społeczno-ekonomiczna jest grupą ludzi o podobnych cechach. Cechy te mogą obejmować pozycję społeczną i ekonomiczną, poziom wykształcenia, aktualny zawód oraz pochodzenie etniczne lub dziedzictwo. Z tego też powodu niektóre towary lub usługi mogą być niedostępne dla określonych klas społeczno-ekonomicznych ze względu na ich możliwości finansowe (dochód). Towary te lub usługi mogą obejmować np. dostęp do bardziej zaawansowanej lub pełnej opieki medycznej, możliwości edukacyjne, zakup żywności spełniającej określone wytyczne i standardy żywieniowe.

Mierzenie wpływu.

Status społeczno-ekonomiczny jednostki może znacząco wpłynąć na poziom jej wykształcenia i bezpieczeństwo finansowe. Na przykład osoba z zamożnej klasy

społecznej prawdopodobnie będzie miała większą szansę na zdobycie wyższego wykształcenia i może oczekiwać, że będzie dążyła do tego celu razem z rówieśnikami i innymi członkami swojej klasy. Zdobycie wyższego wykształcenia z większym prawdopodobieństwem zwiększy jej potencjał dochodowy, a także zapewni możliwość interakcji z osobami o podobnej lub bardziej zaawansowanej pozycji społecznej, co umożliwi budowanie korzystnych sieci społecznych. W przeciwieństwie do tego, osoby żyjące na poziomie ubóstwa lub poniżej tego poziomu mogą nie mieć możliwości (szansy) zdobycia wyższego wykształcenia. Wiele badań potwierdziło, że np. małe dzieci z rodzin żyjących na poziomie ubóstwa lub poniżej tego poziomu rozwijają umiejętności akademickie wolniej niż dzieci z zamożnych klas społecznych (Becker, 1981). Niższy status społeczno-ekonomiczny wiąże się również ze słabym rozwojem poznawczym, językiem, pamięcią, przetwarzaniem społeczno-emocjonalnym, a w konsekwencji z niskimi dochodami i zdrowiem w wieku dorosłym. Co więcej, systemy szkolne w społecznościach skupiających głównie osoby znajdujące się na poziomie ubóstwa lub poniżej niego są często niedofinansowane, co negatywnie wpływa na postępy i wyniki uczniów w nauce. Słabe umiejętności i postępy w nauce, w połączeniu z wysokim wskaźnikiem porzucania nauki, mogą w dłuższej perspektywie wpłynąć na intelektualne osiągnięcia dzieci, co dodatkowo utrwali niski status społeczno-ekonomiczny społeczności.

Ekonomia społeczna w Polsce – przegląd definicji.

Pojęcie „ekonomia społeczna” ma w Polsce charakter dyskusyjny i jest używane w wyniku nie do końca przemyślanego tłumaczenia terminu „*social economy*”. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku „ekonomii społecznej” nie tyle chodzi o jakieś nowe podejście do ekonomii, czy też o odrębną jej gałąź, ile o określony segment działalności gospodarczej, ulokowany w trójkącie wyznaczonym przez gospodarkę rynkową, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne. Wpisując ekonomię społeczną w ten trójkąt przyjmujemy, że z założenia ma ona sprzyjać godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) oraz społeczeństwu (racjonalność solidarności). Ekonomia społeczna nazywana jest również gospodarką społeczną, ekonomią solidarności, gospodarką solidarną, gospodarką obywatelską. Innymi słowy, jest kategorią pojęciową o wielu znaczeniach. Przy próbie zdefiniowania tego zjawiska należy zwrócić uwagę na treść art. 20 polskiej Konstytucji: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Jak definiuje się ekonomię społeczną?

Ekonomia społeczna to tylko jeden ze sposobów określenia działalności gospodarczej, która łączy w sobie cele społeczne i ekonomiczne. Bywa ona określana również jako gospodarka społeczna lub przedsiębiorczość społeczna. Pojęcie ekonomii społecznej jest więc bardzo szerokie. Aby dobrze je zrozumieć, warto opisać

instytucje stanowiące istotę tego środowiska – tzw. przedsiębiorstwa społeczne. Najbardziej popularną i często stosowaną definicją jest ta sformułowana przez pracowników sieci badawczej EMES⁶. Według niej za przedsiębiorstwo społeczne uznaje się działalność o zamierzeniach głównie społecznych, której zyski są z założenia reinwestowane w te przedsięwzięcia lub we wspólnotę, nie służą maksymalizacji zysku lub zwiększeniu dochodu udziałowców czy właścicieli. EMES określa kryteria społeczne i ekonomiczne, którymi powinny się charakteryzować inicjatywy wpisujące się w ekonomię społeczną.

Lepszemu zrozumieniu zagadnienia ekonomii społecznej posłuży przegląd definicji funkcjonujących w literaturze tematu. Jak wskazuje wielu autorów, można wyróżnić dwa zasadnicze podejścia do definiowania gospodarki społecznej: podejście instytucjonalno-prawne oraz podejście normatywne.

Podejście instytucjonalno-prawne. Wyznacza ono granice poprzez wskazanie konkretnych form instytucjonalnych, w ramach których realizują się określone cele i (jak wskazują autorzy) jest historycznie zakorzenione w działalności opartej na swobodzie stowarzyszania się członków. Wywodząc formy organizacyjne z takiego źródła, autorzy zaliczają do podmiotów ekonomii społecznej: stowarzyszenia, przedsiębiorstwa spółdzielcze oraz towarzystwa usług wzajemnych. Na gruncie polskim do grupy podmiotów ekonomii społecznej najczęściej zalicza się: spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów i niewidomych, zakłady aktywności zawodowej, organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷ – organizacje non-profit, spółdzielnie socjalne, kościelne osoby prawne, centra integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej oraz kluby integracji społecznej (choć te trzy ostatnie mają charakter podmiotów integracji społecznej). Należy wspomnieć, że do grona podmiotów ekonomii społecznej w Polsce zaliczane są przez niektórych autorów również towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oraz inne organizacje świadczeń wzajemnych.

Podejście normatywne. Druga z koncepcji ekonomii społecznej koncentruje się z kolei na określonych zasadach, cechach charakterystycznych dla inicjatyw, zarówno tych o charakterze formalnym, jak i tych niesformalizowanych, które odróżniają je od sektora publicznego i prywatnego. Na podstawie analizy celów produkcyjnych oraz mechanizmów organizacyjnych wyróżniają cztery główne zasady przyświecające ekonomii społecznej:

- przedkładanie służby członkom lub wspólnocie ponad zysk;
- autonomiczne zarządzanie;
- demokratyczny proces decyzyjny;
- prymat ludzi i pracy nad kapitałem przy dystrybucji dochodów.

⁶ EMES – International Research Network, <https://emes.net>

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.

Według tego podejścia, kluczową zasadą ekonomii społecznej jest świadczenie usług na rzecz członków organizacji oraz społeczności, niezależność i demokratyczny sposób zarządzania oraz specyficzna filozofia traktowania zysku, który jest tu raczej środkiem umożliwiającym realizację działań organizacji oraz szeroko rozumianych celów społecznych niż celem samym w sobie.

Należy też zwrócić uwagę, że w tym ujęciu nie ma mowy o tym, że zysk bezwzględnie nie może być dystrybuowany pomiędzy pracowników czy członków; mówi się jedynie o pierwszeństwie przeznaczenia zysku na cele podmiotu, realizowanych projektów czy społecznie pożytecznych celów – w tej zasadzie podmioty ekonomii społecznej, a raczej przedsiębiorstwa społeczne, wyraźnie różnią się od organizacji non-profit, które nie mogą rozdzielać dochodów między członków i pracowników.

Przedsiębiorstwa społeczne.

Do rzeczywistego zrozumienia specyfiki przedsiębiorczości społecznej i ze względu na charakter działań planowanych w zakresie ekonomii społecznej, kluczowe wydaje się pojęcie przedsiębiorczości. Należy je przy tym rozumieć nie tylko w kontekście procesu zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa, ale również w odniesieniu do zespołu cech osobowych lub posiadanych przez grupę, takich jak: kreatywność, innowacyjność, umiejętność przystosowywania się do zmiennych warunków, zdolność postrzegania szans i ich wykorzystywania, skłonność do szacowania i podejmowania ryzyka oraz współdziałanie. W bardzo szerokim rozumieniu to również własny indywidualny rozwój i samokształcenie. Przedsiębiorczość tak postrzegana jest wynikiem ciekawości ludzkiej, która połączona z wiarą w możliwość dokonywania zmian, wywołuje aktywność i faktyczną zmianę. W myśleniu o rozwoju społecznym i gospodarczym na poziomie krajowym, regionalnym czy społeczności lokalnej, zawsze podstawą i jednym z czynników kluczowych będzie stopień tak rozumianej przedsiębiorczości.

Definiując podmioty ekonomii społecznej, trzeba wyraźnie odróżnić nieco węższą kategorię przedsiębiorstw społecznych. Część badaczy jest skłonna utożsamiać ekonomię społeczną jedynie z przedsiębiorstwami społecznymi – organizacjami zaangażowanymi w sprzedaż dóbr i usług. Najczęściej przywoływaną charakterystyką przedsiębiorstw społecznych jest zestaw wskaźników stworzony przez międzynarodowy zespół badawczy EMES. Wskaźniki te dzielą się na dwie grupy: ekonomiczne i społeczne. Utrzymuje się zgoda, że organizacja powinna spełniać kryteria z obydwu grup, aby zasługiwać na miano przedsiębiorstwa społecznego.

Kryteria ekonomiczne

- 1) Stała działalność, mająca bezpośrednio na celu produkcję dóbr i/lub sprzedaż usług (w mniejszym stopniu niż klasyczne organizacje trzeciego sektora, przedsiębiorstwa społeczne angażują się w działalność lobbystyczną lub zajmują się redystrybucją; niezależność finansową uzyskują głównie dzięki sprzedaży dóbr i/lub usług).

- 2) Wysoki stopień autonomii działania. Przedsiębiorstwa społeczne są zakładane na zasadzie dobrowolności przez grupy obywateli i przez nich zarządzane (nie są zarządzane pośrednio lub bezpośrednio przez władze publiczne lub inne instytucje, jak firmy prywatne czy federacje, chociaż mogą korzystać z dotacji publicznych). Udziałowcy takich podmiotów mają prawo głosu, prawo do własnego stanowiska oraz prawo do wyjścia z organizacji.
- 3) Ponoszenie znacznego ryzyka ekonomicznego w prowadzeniu działalności. Finansowe podstawy działania przedsiębiorstw społecznych zależą od wysiłków i wyników ekonomiczno-finansowych ich członków i pracowników, do których należy zapewnienie odpowiednich zasobów finansowych, w odróżnieniu od instytucji publicznych.
- 4) Wymóg choćby minimalnej liczby płatnych pracowników. Przedsiębiorstwa społeczne mogą korzystać w swojej działalności zarówno z zasobów finansowych, jak i pozafinansowych oraz opierać tę działalność na pracy płatnej i pracy wolontariuszy – jednakże nie powinni być oni jedynymi pracownikami w przedsiębiorstwie społecznym.

Kryteria społeczne

- 1) Jasny cel służenia wspólnocie lokalnej. Działalność przedsiębiorstw społecznych ma na celu służenie społeczności lokalnej lub specyficznej grupie ludzi. Cechą charakterystyczną przedsiębiorstw społecznych jest wspieranie i rozwój społeczności lokalnej oraz promowanie poczucia odpowiedzialności społecznej na szczeblu lokalnym.
- 2) Inicjatywa zapoczątkowana oddolnie przez grupę ludzi. Przedsiębiorstwa społeczne mają charakter lokalny i są rezultatem dynamiki angażującej ludzi należących do wspólnoty lokalnej lub grupy interesów.
- 3) Proces decyzyjny nie opierający się na posiadanym kapitale. Demokratyczne zarządzanie opiera się na zasadzie „jeden członek, jeden głos”. Ta demokratyczna zasada w tak silnym wymiarze jest cechą ruchu spółdzielczego; w przypadku innych przedsiębiorstw społecznych właściciele kapitału odgrywają istotną rolę, dzielą się prawem w zakresie podejmowania decyzji z pracownikami czy innymi interesariuszami.
- 4) Partycypująca natura przedsiębiorstw społecznych, włączająca różne grupy odbiorców w strukturę przedsiębiorstwa. Reprezentacja oraz udział klientów, orientacja na interesariuszy i demokratyczny styl zarządzania są ważną cechą przedsiębiorstw społecznych. W wielu przypadkach celem działania przedsiębiorstw społecznych jest wzmocnienie demokracji na szczeblu lokalnym.
- 5) Ograniczona dystrybucja zysków. W skład przedsiębiorstw społecznych wchodzi zarówno instytucje cechujące się całkowitym zakazem dystrybucji zysków, jak i organizacje, które mogą dystrybuować zyski między udziałowców, jednak w ograniczonym zakresie (spółdzielnie), unikając w ten sposób działań dążących do maksymalizacji zysku.

W Polsce i za granicą brak jednego spójnego określenia i definicji przedsiębiorstwa społecznego; można jednak wskazać trzy ich główne typy:

- 1) Podkreślające i kładące główny nacisk na ważną rolę przedsiębiorstw społecznych w pobudzaniu aktywności społeczności lokalnych (maksymalizacja wartości płynącej ze społecznego kapitału, tkwiącego w społeczności lokalnej).
- 2) Zakładające, że przedsiębiorstwa społeczne są komercyjnymi przedsiębiorstwami mającymi społeczny cel i misję.
- 3) Odnoszące się do organizacji non-profit, które ewoluowały w kierunku przedsiębiorczości i finansowej niezależności, zamiast polegać na dotacjach, grantach oraz wolontariacie.

Segmenty ekonomii społecznej.

Sektor ekonomii społecznej składa się z trzech segmentów: pierwszy obejmuje podmioty o charakterze integracyjnym, które w związku z realizowanymi przez siebie zadaniami, mają umożliwić reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej). Formy te nie są w żadnym przypadku przedsiębiorstwami społecznymi, mogą jednak przygotowywać do prowadzenia przedsiębiorstwa społecznego lub do pracy w nim, mogą także być prowadzone jako jednostki świadczące usługi na rzecz społeczności lokalnej.

Drugi segment obejmuje podmioty o charakterze organizacji pożytku publicznego, które prowadzą działalność ekonomiczną, zatrudniają pracowników, chociaż ich działanie nie jest oparte na ryzyku ekonomicznym. Są to organizacje pozarządowe prowadzące odpłatną i nieodpłatną działalność pożytku publicznego. Podmioty te mogą stać się przedsiębiorstwami społecznymi, o ile podejmą działalność gospodarczą w określonym zakresie, podejmując również zobowiązania statutowe związane z dystrybucją zysku.

Trzecią i najliczniejszą grupę stanowią podmioty o charakterze rynkowym, które były tworzone w związku z realizacją celu społecznego, bądź dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest uzasadnieniem działalności komercyjnej. Grupę tę można podzielić na trzy podgrupy: podmioty pożytku publicznego prowadzące działalność gospodarczą, z której zyski wspierają realizację celów statutowych; spółdzielnie, których celem jest zatrudnienie; pozostałe spółdzielnie o charakterze konsumenckim i świadczeń (usług) wzajemnych. Niektóre z tych podmiotów, należące do dwóch pierwszych wymienionych podgrup, będą mogły uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego.

Funkcje ekonomii społecznej.

W rozważaniach nad ekonomią społeczną w kontekście tworzenia dokumentów strategicznych czy planistycznych, należy zwrócić szczególną uwagę na

funkcje ekonomii społecznej. Wydaje się, że są one kluczowe z punktu widzenia rozwoju społeczności lokalnych.

- 1) Ekonomia społeczna jako sposób tworzenia miejsc pracy. Koncentruje się przede wszystkim na oczekiwaniu, iż skutecznie realizuje funkcje związane z generowaniem nowych miejsc pracy, szczególnie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; z usługami w zakresie doradztwa zawodowego, szkoleń zawodowych, staży itp.; z ułatwianiem wejścia na tzw. pierwszy rynek pracy.
- 2) Ekonomia społeczna jako sposób na łagodzenie napięcia między rynkiem z jednej strony, a państwem socjalnym – z drugiej. Koncentruje się na dostarczaniu usług socjalnych dla jednostek, zbiorowości i wspólnot lokalnych, zwłaszcza tam, gdzie ani państwo, ani rynek nie są w stanie ich zaspokoić. W ten kontekst wpisuje się dostarczanie usług deficytowych z punktu widzenia danej społeczności lokalnej, w szczególności usług pomocy społecznej (usługi opiekuńcze, dożywianie), edukacji itp.
- 3) Ekonomia społeczna jako „producent kapitału społecznego”. Podkreśla się tu zdolności ekonomii społecznej do mobilizacji i pomnażania kapitału społecznego, rozumianego jako zasoby jednostki – zwiększające jej konkurencyjność ze względu na uczestnictwo w sieci społecznej, oraz zasoby grup czy nawet całych społeczności – wzmacniające wzajemne relacje międzyludzkie i budujące zaufanie, które to elementy ułatwiają koordynację działań na rzecz wspólnego dobra. W tym wymiarze ekonomia społeczna ma możliwość „otworzyć dostęp do takich środków jak: wymiana informacji, kontakty, współpraca i wymiana, zaufanie i wzajemność, ale także aktywnie wspierać i wspomagać korzystanie z nich przez jednostki czy grupy społeczne” (Sałustowicz, 2007, za: Bohdziewicz-Lulewicz, Gil, Głowacki, Jelonek, Rosiek, 2012, s. 25).
- 4) Ekonomia społeczna jako „szkoła demokratyzacji” – poprzez oddolne zaangażowanie, mechanizmy partycypacji i demokratycznego zarządzania (wymagane zwłaszcza w spółdzielniach) dokonuje się kształtowanie postaw demokratycznych, które w teoretycznym założeniu powinny jako nawyki przenosić się na inne dziedziny życia społecznego, w tym na sferę życia publicznego. Miżejewski (2006, s. 1) zauważa, że: „[...] ekonomia społeczna znakomicie wkomponowuje się w ideę budowania demokracji uczestniczącej poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych. [...] Rola ekonomii społecznej w budowie demokracji uczestniczącej jest nie do przecenienia, choćby z uwagi na nowe jakościowo powiązanie w obszarze jednej instytucji zarówno więzi o charakterze społecznym, jak i ekonomicznym. Połączenie wartości solidarności i indywidualnego zaangażowania ekonomicznego może – choć nie musi – budować nowe, aktywne formuły uczestnictwa lokalnego”.
- 5) Ekonomia społeczna jako środowisko sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi lokalnemu, bazującemu na zasobach lokalnych, potencjale miejsca i ludzi, można by tak rzec – lokalnych przewagach konkurencyjnych.

Zdolność inicjatyw ekonomii społecznej do pobudzania rozwoju endogennej społeczności lokalnych ma w Polsce szereg spektakularnych przykładów. Rozważając mobilizowanie lokalnych przewag konkurencyjnych w ramach przedsięwzięć ekonomii społecznej, należy skoncentrować się na produktach lokalnych funkcjonujących pod tzw. „marką lokalną” oraz marketingu terytorialnym. Budowanie marki lokalnej wiąże się z określeniem tożsamości społeczności lokalnej lub regionu – wartości przyrodniczo-kulturowych, specyfiki i cech, z którymi identyfikują się jego mieszkańcy. Informacje o społeczności lokalnej są podstawą do określenia przekazu marki lokalnej; niosą one w sobie wartości, które zasadniczo wyróżniają je spośród lawiny dostępnych dóbr. Są to: bazowanie na walorach kulturowych, przyrodniczych i krajobrazowych; przyjazność dla środowiska; tworzenie lokalnych miejsc pracy; promocja społeczności lokalnej.

- 6) Ekonomia społeczna jako stymulator postaw przedsiębiorczych, mobilizowania i rozwoju kompetencji, związanych z funkcjonowaniem na konkurencyjnym rynku pracy. Funkcja ta dotyczy organizacji i zmian w kulturze organizacyjnej podmiotów (np. organizacji pozarządowych wkraczających na drogę samofinansowania działalności poprzez działalność ekonomiczną, zamiast bazowania na dotacjach, grantach, darowiznach) oraz pojedynczych osób: pracowników, udziałowców, członków przedsiębiorstw społecznych, którzy poprzez współodpowiedzialność za finansowe powodzenie przedsiębiorstwa (a tym samym – wysokość i stabilność wynagrodzeń) są niejako zmuszeni do rozwoju kompetencji przedsiębiorczych.

Dotychczas nie prowadzono w Polsce badań zmierzających do skwantyfikowania faktycznego oddziaływania podmiotów ekonomii społecznej w szeroko rozumianym wymiarze społecznym i ekonomicznym, które mogłyby udokumentować rolę ekonomii społecznej w wymienionych obszarach. Dostrzegając jednak potrzebę badania oddziaływania społecznego podmiotów ekonomii społecznej w realizacji omawianych funkcji, prowadzi się prace nad przygotowaniem metody mierzenia społecznej wartości dodanej.

Powyższe funkcje można podzielić na trzy podstawowe grupy, realizowane przez bezpośrednie działania podmiotów ekonomii społecznej, czy szerzej – w ramach inicjatyw ekonomii społecznej:

- 1) funkcja generowania miejsc pracy i aktywizacji zawodowej osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 2) funkcja dostarczania usług użyteczności publicznej, w tym także usług deficytowych;
- 3) funkcja mobilizowania lokalnych przewag konkurencyjnych (prorozwój w kontekście działań na rzecz rozwoju lokalnego);

oraz trzy, które mają charakter oddziaływania pośredniego i są związane z wartościami i kulturą organizacyjną podmiotów ekonomii społecznej:

- 1) funkcja wzmacniania kapitału społecznego;
- 2) funkcja wzmacniania postaw obywatelskich;
- 3) funkcja mobilizowania postaw przedsiębiorczych.

W zależności od wypełniania trzech podstawowych funkcji, możemy także wyróżnić trzy typy podmiotów ekonomii społecznej:

- 1) nastawione na zatrudnienie osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz na wsparcie w zakresie integracji społeczno-zawodowej; w przypadku tego typu podmiotów branża – zakres świadczonych usług, jest sprawą drugorzędną: jest to kategoria tzw. *Work Integration Social Enterprises*;
- 2) nastawione na świadczenie usług użyteczności publicznej, wymienionych zwłaszcza w przepisach dotyczących działalności pożytku publicznego i wolontariatu;
- 3) nastawione na działalność na rzecz społeczności lokalnych – prowadzenie działalności gospodarczej w oparciu o potencjał regionu lub społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Rys historyczny, przedstawiony w pierwszej części niniejszego opracowania, pozwala zapoznać się z wczesnymi etapami myśli na temat obszaru społeczno-gospodarczego, nazywanego współcześnie ekonomią społeczną. Przez lata przemian historycznych, politycznych, ekonomicznych i społecznych obserwuje się wzrost zainteresowania tą tematyką, pogłębienie analiz i precyzowanie kręgów definicyjnych, tak by możliwie dokładnie określić, czym ekonomia społeczna jest i czym może oraz powinna być. Spojrzenie na gospodarcze funkcjonowanie ludzi i organizacji przez filtr nauk społecznych daje dodatkowy, wartościowy obraz, uwypuklający istniejące potrzeby społeczne, inne niż komercyjne sposoby ich zaspokajania, potencjały i przedsiębiorczość, wielość oraz różnorodność zadań i funkcji do realizacji przez podmioty ekonomii społecznej. Można sądzić, że w następnych latach rola tego sektora będzie rosła; powstają stopniowo odpowiednie przepisy, realizuje się wiele programów poświęconych rozwojowi form działalności jednostek funkcjonujących w obszarze ekonomii społecznej, kształtuje się oryginalna wartość takiej pracy. Społeczny wymiar takiej aktywności daje perspektywę na przyszłość.

* * *

Bibliografia

- Administracja rolna.* (1876). *Opiekun Domowy*, 229.
- Ahrenfeucht, F. (1872). Kolonizacja wobec rolnictwa krajowego. *Przegląd Tygodniowy*, 153–164.
- Bartkowiak, R. (2019). *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: PWE.
- Becker, G. S. (1971). *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1975). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Becker, G. S. (1981). *A Treatise on the Family*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bohdziewicz-Lulewicz, M., Gil, B., Głowacki, J., Jelonek, M., Rosiek, K. (2012). Pomiar społecznej wartości dodanej generowanej przez podmioty ekonomii społecznej – główne dylematy i wyzwania. *Ekonomia Społeczna*, (2), 16–32.
- Bojarski, W. (2013). Kodeks Społecznej Gospodarki Rynkowej. W: T. Skoczek (red.), *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność* (s. 149–152). Warszawa: Muzeum Niepodległości.
- Brak uznania.* (1876). *Opiekun Domowy*, 433–436.
- Doliński, G. (1862). Słówek o naszym gospodarstwie wiejskiem. *Przegląd Tygodniowy*, 401–403.
- Doliński, G. (1875). Wieś i miasto. *Opiekun Domowy*, 177.
- Eger, A. (1880). Sprawa melioracji rolnych. *Ekonomista*, 52.
- Fielden, K. (1968). Samuel Smiles and self-help. *Victorian Studies*, XII, 155–176.
- Głąbiński, S. (1927). *Teoria ekonomiki narodowej*. Lwów.
- Głąbiński, S. (1928). *Narodowa polityka ekonomiczna*. Lwów.
- Głos wsi.* (1879). *Niwa*, XV.
- Głowacki, A. (1876). Kronika miesięczna. *Ateneum*, III.
- Gospody czeladzi rzemieślniczej i składki tychże.* (1869). *Przegląd Tygodniowy*, 69–72.
- Grabski, S. (1904). *Istota wartości jako zjawiska społeczno-gospodarczego*. Kraków.
- Grabski, S. (1922). *Naród a państwo*. Lwów.
- Grabski, S. (1927a). *Ekonomia społeczna*, t. 1 Socjologiczne podstawy ekonomii. Lwów–Warszawa–Kraków.
- Grabski, S. (1927b). *Ekonomia społeczna*, t. 9 *Współczesny kapitalizm*. Lwów–Warszawa–Kraków.
- Grabski, S. (1934). *Trzeba szukać drogi wyjścia*. Lwów.
- Grabski, W. (1919). *Materiały w sprawie włościańskiej*, t. 3 *Studia nad systemem polskiej polityki agrarnej*. Lwów–Warszawa–Kraków.
- Grabski, W. (1920). *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie*. Warszawa.
- Grabski, W. (1928). Konjunktura, kryzysy i rozwój gospodarczy. *Ekonomista*, 3.
- Grabski, W. (1929). *Kryzys rolniczy*. Warszawa.
- Jeleński, J. (1872). Pomoc wzajemna i pomoc własna. *Przegląd Tygodniowy*, 305–306.
- Jeleński, J. (1875). Najpilniejsze (ekonomiczne) potrzeby kraju. *Przegląd Tygodniowy*.

- Jeske-Choiński, T. (1908). *Pozytywizm w nauce i literaturze*. Warszawa.
- Juszczyk, J. (1868). Wsparcie cechowe. *Przegląd Tygodniowy*, 125.
- Kasy rzemieślnicze, ich charakter, teraźniejszość i przyszłość*. (1882). Nowiny, (217).
- Kirsztot, J. (1880). Dziesięcioletnia działalność kasy pożyczkowej przemysłowców warszawskich. *Ekonomista*, 6.
- Konserwatyzm krawiecki*. (1881). *Gazeta Handlowa*, (98).
- Kraszewski, I. (1878). *Wybór pism*, t. 15. Warszawa.
- Krzywicki, L. (1903). *Stowarzyszenia spożywcze*. Warszawa.
- Lityńska, A. (1998). *Polska myśl ekonomiczna okresu międzywojennego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Makowiecki, A. (1868). *Spółki spożywcze*. Warszawa.
- Malczewski, K. (1871). O powołaniu mieszczańskim. *Opiekun Domowy*, 57–66.
- Marks, K. (1908). *Rewolucja i kontrrewolucja w Niemczech*. Warszawa.
- Mierzwiński, E. (1872a). Kółka rolnicze. *Przegląd Tygodniowy*, 58–60.
- Mierzwiński, E. (1872b). Społeczne stanowisko naszego rolnictwa. *Przegląd Tygodniowy*, 106–107.
- Mirski, A. (1875). Lepsi i gorsi. *Opiekun domowy*, 481–483.
- Miżejewski, C. (2006). Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej. *Polityka Społeczna*, (7), 1–5.
- O potrzebie zastosowania zasad kupieckich do rolnictwa*. (1864). *Gazeta Handlowa*, (74), 147.
- Obowiązek i poświęcenie*. (1872). *Przegląd Tygodniowy*, 97–100.
- Olszewski, F. (1882). Sprawa włościańska i służebności. *Ognisko*, 115–141.
- Projekt spółki przedsiębiorczej krawców warszawskich*. (1878a). *Gazeta Handlowa*, (261).
- Projekt spółki przedsiębiorczej krawców warszawskich*. (1878b). *Gazeta Handlowa*, (263).
- Prus, B. (1895). *Kroniki (1875–1878)*. Warszawa: Nakład Gebethnera i Wolffa.
- Prus, B. (1876). Kronika miesiąca. *Ateneum*, III.
- Prus, B. (1881). W imieniu klas pracujących. *Kurier Warszawski*, (111).
- Przestrogi na przyszłość*. (1880). *Przegląd Tygodniowy*, 509.
- Rogójski, J. P. (1871). Postęp naszego przemysłu. *Opiekun Domowy*, 25–26.
- Rybarski, R. (1912). *Nauka o podmiocie gospodarstwa społecznego*. Kraków.
- Rybarski, R. (1914). *Wartość wymienna jako miara bogactwa*. Kraków.
- Rybarski, R. (1922a). *Marka polska i złoty polski*. Warszawa.
- Rybarski, R. (1922b). *Wartość, kapitał i dochód*. Warszawa.
- Rybarski, R. (1927). *Idee przewodnie gospodarstwa Polski*. Warszawa.
- Sąsiedzi*. (1872). *Opiekun Domowy*, 377–379.
- Sewer, P. (1876). Parę luźnych uwag z powodu artykułu. *Nasza młodzież*, IX, 226.
- Służebności*. (1882). Nowiny, (283).
- Stowarzyszenie spółdzielcze*. (1887). *Ekonomista*, 4.
- Supiński, J. (1883). *Szkola Polska gospodarstwa społecznego*, t. 2. Warszawa.
- Środki ochrony lasów*. (1878). *Przegląd Tygodniowy*, 245–247.

- Świętochowski, A. (1872). Absenteizm. *Przegląd Tygodniowy*.
- Świętochowski, A. (1899). *Dachówka*. Warszawa.
- Tanie ubrania. (1887). *Gazeta Handlowa*, (217).
- W przedmiocie usiłowań nad ulepszeniem systemu finansowego. (1878). *Ekonomista*, 29.
- W sprawie krawiectwa I. (1878). *Nowiny*, (143).
- W sprawie krawiectwa II. (1878). *Nowiny*, (144).
- Wiślicki, A. (1868). Przyszłość naszej wełny. *Przegląd Tygodniowy*, 265.
- Wiślicki, A. (1871). Przemysł krajowy. *Przegląd Tygodniowy*, 297–298.
- Zbiór wiadomości statystycznych, odnoszących się do dóbr obciążonych pożyczkami Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego. (1881). Lublin: Towarzystwo Kredytowe Ziemskie.
- Ziemian, A. (1873). O konkurencji, jaką Ameryka robi pod względem rolniczym Europie. *Gazeta Handlowa*, (119).
- Zwracamy uwagę na dość znamienny projekt zwierzyńca alternatywnego w Warszawie. (1872). *Przegląd Tygodniowy*, 281–282.
- Żurawicki, S. (1970). *Myśl ekonomiczno-polityczna w Polsce okresu międzywojennego*. Warszawa: PWN.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327).

Mirosław Grewiński

ORCID: 0000-0002-2975-9075

Uczelnia Korczaka, Warszawa

O DEFINIOWANIU USŁUG SPOŁECZNYCH W POLITYKACH PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Definiowanie usług społecznych nie jest zadaniem prostym; nastrocza problemów zarówno naukowcom, jak i praktykom, zajmującym się politykami publicznymi. Jest to związane z faktem, że usługi społeczne – ze względu na ich przenikający, międzysektorowy charakter i transgresyjne funkcje – nie poddają się łatwo kategoryzacji i typologizacji.

W definiowaniu usług społecznych wiele zależy od przyjętej perspektywy i paradygmatu teoretycznego i praktycznego. Inaczej definiują je ekonomiści, którzy w usługach widzą ważny element gospodarki i rynku pracy; inaczej socjologowie, którzy analizują usługi przez pryzmat struktur społecznych i instytucji; jeszcze inaczej politycy społeczni, którzy widzą usługi społeczne jako istotny komponent państwa opiekuńczego (ang. *welfare state*).

Ponadto usługi społeczne można rozpatrywać w różnych skalach – od makro do mikro, sprowadzając je do większych lub mniejszych kategorii pojęciowych. Niektórzy traktują usługi społeczne jako usługi użyteczności publicznej, jeszcze inni – jako usługi socjalne. Są tacy, którzy usługi społeczne traktują jako usługi personalne, a inni – jako usługi na rzecz społeczności lokalnych. Między innymi z tych powodów definiowanie usług społecznych napotyka wiele trudności i trudno o jednoznaczną definicję, która nie podlegałaby krytyce (Grewiński, 2021).

W niniejszym rozdziale dokonano przeglądu zróżnicowanych definicji usług społecznych, polskich i zagranicznych, wskazując na dwie główne perspektywy definiowania usług – definiowanie naukowe i na potrzeby praktyki. Obie perspektywy dotyczą polityk publicznych, tu *stricto* polityki społecznej.

Naukowe definiowanie usług społecznych

Należy podkreślić, że definiowanie usług społecznych przez przedstawicieli nauki jest stosunkowo nowym zjawiskiem. W tradycyjnym podejściu do polityki społecznej rzadko wykorzystywano perspektywę usług społecznych jako jej kategorii pojęciowej. W *Leksykonie polityki społecznej* (Rysz-Kowalczyk, 2001) nie ma odrębnego pojęcia „usługi społeczne”, a termin ten występuje tylko w definicji świadczeń społecznych: świadczenie społeczne, wg definicji leksykonu, to wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokojeniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin; jako usługi społeczne traktuje się tu „powszechną edukację szkolną, usługi publicznej służby zdrowia, poradnictwo, pracę socjalną, usługi pielęgnacyjne, korzystanie z placówek kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych” (Rysz-Kowalczyk, 2001, s. 207–208). Także w polskich podręcznikach polityki społecznej do niedawna brakowało definicji i analizy usług społecznych (Auleytner, 2016, 2018). Niewiele miejsca usługom społecznym jako osobnej kategorii analitycznej poświęca się także w podręcznikach brytyjskich (Baldock, Manning, Vickerstaff, 2007; Alcock, Daly, Griggs, 2008).

Mirosława Janoś-Kresło (2002, s. 28–29) zdefiniowała usługi społeczne z perspektywy ekonomicznej jako „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”.

Ważną definicję z perspektywy polityki społecznej sformułowała jako pierwsza Barbara Szatur-Jaworska (2013), wskazując na 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 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” (s. 12–20). Autorka tej definicji wymieniła następujące dziedziny usług społecznych: edukacja i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, resocjalizacja, kultura, rekreacja i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe.

Czesław Bywalec sformułował kolejną definicję – „usługi społeczne to społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi), których efekt jest niematerialny” (Bywalec, 1994, za: Grewiński, 2013, s. 25; Grewiński, Lizut, 2013).

Ryszard Szarfenberg (2009, s. 16) wyróżnił szerokie i wąskie ujęcie usług społecznych. 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. Wąska definicja sprowadza się do uznania, że usługi są świadczeniami „w naturze [...], w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych i zasadniczo odnoszą się do opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz do wyspecjalizowanych usług związanych z profesją pracy socjalnej” (s. 16).

Należy podkreślić, że we wszystkich polskich definicjach naukowych terminu „usługi” podkreślany jest ich niematerialny charakter – nie wiążą się one z przekazywaniem dóbr czy też prawa własności do nich – oraz fakt, że bezpośrednio lub pośrednio zaspokajają potrzeby ludzi i 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; niejednorodność usług – oznaczająca: niemożność oferowania standardowych produktów usługowych z powodu kształtowania ostatecznych cech usługi przez personel firmy usługowej, usługobiorcę oraz współusługobiorców; utrudnienia w wyliczaniu kosztów świadczenia poszczególnych usług – prowadzenia racjonalnej polityki cenowej; nietrwałość usług – brak możliwości przechowywania usług i wytwarzania ich na zapas, ograniczenie wielkości konsumpcji aktualnym ludzkim i rzeczowym potencjałem, zaangażowanym w świadczenie danej usługi (por. Flejterski, Panasiuk, Perenc, Rosa, 2005).

Tabela 1

Wybrane usługi społeczne i sposób ich wykonywania w politykach publicznych według M. Dylewskiego i B. Filipiak

Oświata i wychowanie	Zapewnienie dostępu do szkół, organizacja systemu edukacji i wychowania	Przeważnie wykonywane przez organy władzy publicznej, mogą być wykonywane na zasadach rynkowych
Ochrona zdrowia	Zabezpieczenie zdrowotne obywateli poprzez system opieki zdrowotnej	Mogą być wykonywane na zasadach rynkowych
Kultura	Utrzymanie obiektów kultury i sztuki, prowadzenie polityki zakupów dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, finansowanie działalności kulturalnej	Mogą być wykonywane na zasadach rynkowych
Pomoc i opieka społeczna	Usługi rodzinne i socjalne	Przeważnie wykonywane przez organy władzy publicznej, mogą być wykonywane na zasadach rynkowych
Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych	Organizacja usług mieszkaniowych dla najuboższych	Mogą być wykonywane na zasadach rynkowych

Źródło: *Współczesna ekonomika usług* (s. 477), S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, 2005, Warszawa: PWN.

Jak zaprezentowano w tabeli 1, Marek Dylewski i Beata Filipiak usytuowali usługi społeczne w ramach usług publicznych, do których zaliczają jeszcze usługi komunalne oraz administracyjne. Część z nich może być wykonywana na zasadach rynkowych, a część jako działalność podmiotów sektora publicznego. Usługi publiczne są usługami ogólnospołecznymi, adresowanymi do ogółu społeczeństwa (obrona narodowa, administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości); usługi społeczne są kierowane do konkretnego, indywidualnego odbiorcy i mają się przyczynić do wzbogacenia osobowości osób z nich korzystających. Usługami społecznymi według tych autorów są m.in.: usługi edukacyjne, zdrowotne, pomoc społeczna, kultura, wypoczynek. Wspólną cechą usług społecznych powinno być ich publiczne finansowanie (Dylewski, Filipiak, 2005).

W zagranicznej literaturze przedmiotu także znajdujemy różne definicje usług społecznych. Anja Hartmann (2013) sformułowała definicję: „usługi społeczne są charakteryzowane jako międzyludzka forma świadczenia pomocy, która jest ukierunkowana na problemy socjalne i szczególną sytuację poszczególnych osób, świadczona przez instytucje państwowe i prywatne oraz osoby indywidualne, ukierunkowana na odbudowanie lub poprawianie fizycznej i psychicznej umiejętności życia i przeżywania, a także kompetencji społecznych” (s. 75 i nast.).

Thomas Bahle (2007) zdefiniował, że „usługi społeczne mogą być rozumiane jako świadczenia społeczne, które są wykonywane na bazie relacji osobistych, a więc jako interakcja między dostawcą a odbiorcą. Są one zinstytucjonalizowane, tj. regulowane przez przeważnie instancję publiczną (najczęściej przez państwo lub władze regionalne). Zadaniem usług społecznych jest wzmocnienie kompetencji społecznych działania odbiorcy, a więc przyczynienie się do rozwinięcia jego zdolności i aktywności jako pełnowartościowego członka społeczeństwa” (s. 35).

Peter Herrmann wyraźnie rozróżnił usługi socjalne i usługi społeczne. Usługi socjalne to te, które bazują na relacji intymnej, są oparte na kontaktach osobistych, zaliczane są do szerokiej sieci wsparcia formalnego i nieformalnego, realizowane w kontakcie z bliskimi, przyjaciółmi, rodziną. Są one wyrazem solidarności, kierowane są do osób o ograniczonej możliwości uczestnictwa w przestrzeni publicznej, gospodarczej. Stanowią ważny czynnik integracji społecznej, zmierzają do jak najlepszego przystosowania się do potrzeb jednostki, budowania zaufania i podtrzymywania go. Usługi socjalne są wielowymiarowe – budują więzi i przekaz pomiędzy społeczeństwem a jednostką, a zarazem przyczyniają się do zaspokajania różnych potrzeb (Herrmann, 2010, s. 94). Jak twierdził Herrmann, zdefiniowanie usług socjalnych, zwłaszcza w kontekście narodowym (krajowym), jest współcześnie bardzo trudne; podkreślił, że usługi socjalne są częścią usług społecznych, wydzielaną na podstawie ich niezbędności do egzystencji w kontekście poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w danym społeczeństwie. Mówiąc o usługach socjalnych i społecznych należy konsekwentnie rozróżniać te terminy, które dotąd są często stosowane zamiennie.

Według Herrmanna bardzo istotne jest tłumaczenie terminów „społeczny” i „socjalny” (ang. „social”) z obcej literatury, ze względu na omawianie różnych bytów, których dotyczą, poszerzając instrumenty do opisanego społecznego świata.

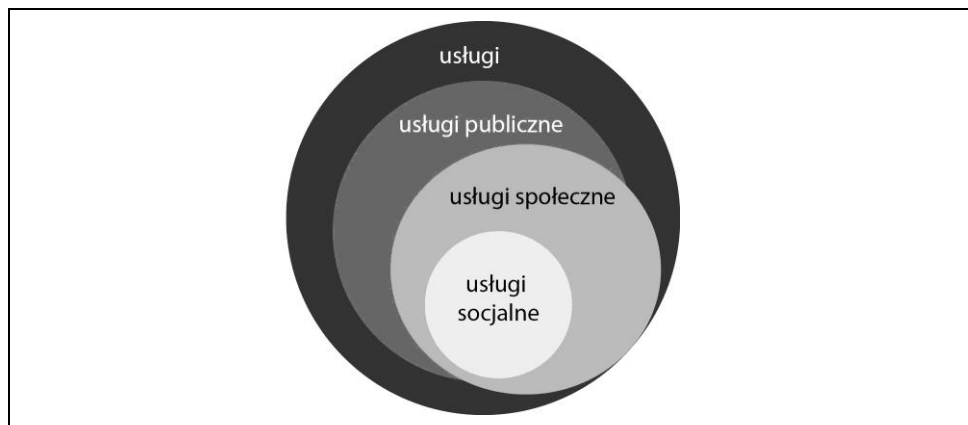
Terminem „socjalny” Herrmann określa trzy wymiary usług:

- „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, regulacji i formalnych norm.

Usługi socjalne, według Herrmanna, 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.

Podobny podział na usługi społeczne i socjalne zastosowała Joanna Lizut (2015), podkreślając: „wydaje się zasadne, by rozgraniczyć termin usługi socjalne od usług społecznych. Usługi społeczne są terminem szerszym i obejmują: ochronę zdrowia, oświatę i wychowanie, kulturę, kulturę fizyczną i rekreację, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne (Kozuch, 2011, s. 42). Usługi socjalne stanowią ich specyficzną odmianę, służą zaspokajaniu podstawowych, egzystencjonalnych potrzeb ich odbiorców i wymagają bliższej (interpersonalnej) relacji pomiędzy usługodawcą i odbiorcą, obejmując przede wszystkim pomoc i opiekę społeczną. Takie rozumienie usług socjalnych oznacza również, że ich głównym celem jest wspieranie osób, których funkcjonowanie społeczne jest poważnie zagrożone i zarówno oni, jak i ich rodziny są szczególnie narażeni na wykluczenie społeczne” (s. 86).

Jak twierdzi Lizut, niezwykle istotną kwestią odróżnianie i rozumienie związków między pojęciami: usługi, usługi publiczne, usługi społeczne, usługi socjalne. Bardzo często usługi społeczne są łączone albo z kategorią usług publicznych, albo z kategorią usług socjalnych, w zależności od kontekstu. Dlatego autorka zaprezentowała prosty, przejrzysty schemat, który ma ukazywać zależności pomiędzy poszczególnymi kategoriami pojęciowymi (schemat 1).



Schemat 1. Miejsce usług społecznych i socjalnych w systemie usług.

Źródło: *Usługi społeczne i socjalne* (Niepublikowana rozprawa doktorska), s. 88, J. Lizut, 2015, Warszawa: SGH.

Według Lizut usługi społeczne są częścią usług publicznych, a przemawia za tym fakt finansowania ich ze środków publicznych oraz przekonanie, że głównymi aktorami rynku usług społecznych, w tym usług socjalnych, są instytucje publiczne. Lizut zwraca uwagę, że te dwa elementy: finansowanie ze środków publicznych i/lub świadczenie przez sektor publiczny, są mocno akcentowane w większości definicji usług publicznych.

Usługi społeczne są często traktowane jako element szerzej rozumianych usług publicznych. Takie podejście prezentują Jerzy Krzyszkowski i Justyna Przywojska (2016, s. 332); według nich usługi publiczne klasyfikować można następująco:

- 1) Usługi komunalne – związane przede wszystkim z utrzymaniem infrastruktury społecznej (budynki, obiekty, urządzenia transportu, energetyka ciepła, gospodarka odpadami, gospodarka mieszkaniowa, utrzymanie czystości itp.).
- 2) Usługi społeczne – sieć urządzeń i instytucji społecznych, których zadaniem jest kształtowanie odpowiednich warunków życia i współżycia społecznego oraz zapewnienie odpowiedniej jakości życia (edukacja, ochrona zdrowia, kultura, pomoc społeczna, rekreacja).
- 3) Usługi administracyjne – związane z wykonywaniem działalności aparatu biurokracji i funkcji instytucji publicznych.

Jak wskazują Krzyszkowski i Przywojska, świadczenie usług publicznych, w tym społecznych, może mieć zarówno charakter obligatoryjny, jak i fakultatywny. W obydwu przypadkach istnieją dwa typy odpowiedzialności za proces świadczenia usług – forma udostępniania i produkcji usług (ang. *provide/produce*). Odpowiedzialność za organizację i koordynowanie usług jest najczęściej obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego (zwykle gmin oraz powiatów i ich jednostek organizacyjnych) i to one ponoszą konstytucyjną i ustawową odpowiedzialność za realizację usług społecznych na swoim terenie. Natomiast inną sprawą jest produkcja usług, czyli bezpośrednie ich dostarczanie do odbiorców. Z uwagi na różnorodne zakresy odpowiedzialności i uprawnień można wyróżnić trzy różne modele świadczenia usług: samowystarczalny (ang. *public sector delivery model*), rynkowy (ang. *private sector delivery model*) oraz mieszany (ang. *mixed service delivery model*). W modelu samowystarczalnym władze publiczne biorą na siebie całkowitą odpowiedzialność za proces organizacji i dostarczania usług (produkcji) i pełnią tu funkcje kreatora, kontrolera i producenta. W modelu rynkowym samorząd udostępnia usługi w ramach rynkowych konkursów i przetargów na realizację/produkcję usług i włącza w bezpośrednie dostarczanie usług podmioty rynkowe. W modelu mieszanym, nazywanym także modelem hybrydowym, producentami części usług są zarówno podmioty publiczne, jak i organizacje z innych sektorów, w tym ekonomii społecznej i organizacji pozarządowych (Krzyszkowski, Przywojska, 2016; Wilkins, 2003).

Bernard Otto Kuper (2010) zajął się zdefiniowaniem cech usług socjalnych, które zabezpieczają egzystencję. O wyjątkowości usług 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 się percepcję człowieka jako istoty społecznej i poszanowanie dla jego systemu wartości; potwierdzenie tego jest w jego sytuacji kryzysowej bardzo ważne;
- pomoc powinna być świadczona przez profesjonalistów, którzy są w stanie zrozumieć potrzeby, system wartości odbiorcy usługi;
- fundamentem rzeczywistej pomocy jest osobista relacja, która jest możliwa tylko wtedy, gdy pomagający starają się zaangażować emocjonalnie.

Wśród głównych funkcji, jakie pełnią usługi socjalne, wyróżnić można:

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

Nieco inne funkcje usług socjalnych zaproponowały Susanna Heinäsmäki i Martina Liebsch (2010, s. 67–71).

- 1) Funkcja humanistyczna – która jest rozumiana jako „budowanie pomostów między podażą a popytem – między potrzebami a ich realizacją”. Innymi słowy, dzięki uczestnictwu w procesie usługowym obywatele mają szansę na skuteczne komunikowanie swoich potrzeb.
- 2) Funkcja budowania potencjału – pozwalająca wykorzystać jednostkom ich potencjał poprzez angażowanie w procesy wytwórcze (chcąc zaspokajać swoje zindywidualizowane potrzeby, poszukujemy do tego odpowiednich miejsc i okoliczności spełniających nasze oczekiwania – lub sami je tworzymy).
- 3) Funkcja łącząca – powiązana z funkcją budowania potencjału, odpowiada za odejście od działań w odosobnieniu na rzecz łączenia się różnych aktorów społecznych (współpraca, partnerstwa), aby zrealizować określone działania (zaspokoić określone potrzeby).
- 4) Funkcja środowiskowa, nadzór, wspieranie i śledzenie – tworzenie sieci powiązań i wzajemnych systemów kontrolno-porządkujących.
- 5) Funkcja wspierania i monitorowania – odnosi się do kwestii sprawdzania i gwarancji poprawności dostarczanych usług.

Z kolei Alfred J. Kahn i Sheila Kamerman (1980) zaproponowali, by wyróżniać dwa zakresy usług społecznych (ang. *social services*):

- zakres 1: usługi, które ze względu na swoją ogromną skalę i złożoność uzyskały autonomię i w związku z tym nie są często uznawane za element

usług społecznych (oświata, służba zdrowia, publiczne budownictwo mieszkaniowe);

- 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, programy pomocy w zakładach pracy itp.).

Warto zwrócić uwagę, że w większości przytoczonych definicji naukowych ukierunkowanie usług społecznych lub/i socjalnych na osoby jest główną wartością – usługi mają pomóc bezpośrednio osobom wymagającym wsparcia, a pośrednio również osobom żyjącym w najbliższym otoczeniu społecznym (wspólne gospodarstwo domowe, najbliższa rodzina).

Należy podkreślić, że usługi społeczne mogą być rozumiane szerzej jako usługi użyteczności publicznej (dla całej zbiorowości), natomiast usługi socjalne raczej jako usługi adresowane głównie do osób poszkodowanych i marginalizowanych. Takie rozumienie usług socjalnych oznacza też, że ich główny cel to wspieranie osób, których funkcjonowanie społeczne jest poważnie zagrożone, a osoby te oraz ich rodziny są szczególnie narażone na wykluczenie społeczne (Piątek, 2012). Usługi socjalne traktuje się w tym znaczeniu jako specyficzną podkategorię usług społecznych, które są kierowane do grup szczególnie zagrożonych czy dotkniętych problemami społecznymi (w ramach realizowanej polityki pomocy społecznej).

Z punktu widzenia definicji usług społecznych warto zwrócić uwagę na cechy definicyjne kategorii „personalne/osobiste usługi społeczne” (ang. *personal social services*), które występują w literaturze i praktyce brytyjskiej polityki społecznej/pomocy społecznej. Osobiste usługi społeczne stanowią złożony i zróżnicowany obszar realizacji lokalnej polityki społecznej i po części są produktami czerpiącymi z szeregu oferowanych usług społecznych; są one jednak dostarczane do różnych grup odbiorców i mają charakter zindywidualizowany (spersonalizowany). Osobiste usługi społeczne dotyczą trzech przestrzeni lokalnej polityki społecznej/publicznej (Alcock, 2003, s. 96–101):

1) **Pomoc i opieka społeczna**

Usługi społeczne w tym zakresie mają charakter indywidualnego wsparcia i pomocy osobom w trudnej sytuacji, osobom chorym i/lub niepełnosprawnym, które nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie wsparcia. Wsparcie może być zapewniane przez instytucje samorządowe, ale również przez innych członków społeczności lokalnej, czasami na zasadzie nieodpłatnej (zazwyczaj przez członków rodziny), czasami za wynagrodzeniem, przez pracowników systemu pomocy społecznej. Wynagradzani pracownicy mogą zapewniać opiekę środowiskową w miejscu zamieszkania odbiorcy wsparcia. Pomoc społeczna jest zapewniona zarówno dorosłym, jak i dzieciom. Skala opieki nieformalnej, świadczonej przez członków rodziny lub krewnych czy sąsiadów, jest istotną częścią ogólnego systemu pomocy społecznej.

2) **Praca socjalna jako usługa**

Jest to działalność zawodowa, wykonywana przez pracowników socjalnych, zatrudnionych przez władze lokalne czy też pomoc społeczną, podmioty służby zdrowia lub organizacje dobrowolne. Pracownicy socjalni posiadają formalnie potwierdzone kwalifikacje zawodowe.

3) **Usługi społeczne**

Jest to ogólny termin używany w odniesieniu do świadczenia zarówno pomocy społecznej, jak i pracy socjalnej. Usługi społeczne obejmują opiekę społeczną i pracę socjalną, ale termin ten oznacza również szerszy zakres usług świadczonych dla społeczności lokalnej na poziomie indywidualnym lub wspólnotowym, w tym pracę środowiskową, porady dotyczące praw socjalnych, a nawet wsparcie finansowe.

O personalnych/osobistych usługach społecznych pisał brytyjski ekonomista i teoretyk polityki społecznej, Nicholas Barr, który w swoim znanym podręczniku (1993, s. 343–344) podawał, że w Wielkiej Brytanii ich głównymi dziedzinami są:

- opieka instytucjonalna nad dziećmi, ludźmi starymi i niepełnosprawnymi (umysłowo i fizycznie),
- opieka dzienna dla tych samych grup,
- opieka domowa,
- praca socjalna w środowisku zamieszkania podopiecznych.

Personal social services są realizowane w Wielkiej Brytanii w ramach wielosektorowej polityki społecznej, czyli w obrębie różnych sektorów (sektor publiczny, sektor pozarządowy, sektor gospodarstw domowych i sektor prywatny). Obok źródeł publicznych, istotne znaczenie w tej dziedzinie polityki społecznej ma finansowanie z prywatnych zasobów pieniężnych (finansowanie ma tu charakter *finance mix*).

Celem usług socjalnych jest „wypełnienie luk pomiędzy różnorodnymi innymi instytucjami państwa opiekuńczego. Usługi te istnieją po to, aby pomóc ludziom, którzy nie mogą pomóc sobie sami. Usługi są wprowadzane wówczas, gdy opieka ze strony rodziny załamuje się lub wymaga wsparcia” (s. 343). Dla cytowanego autora, jako ekonomisty, istotne jest, jakie cechy świadczeniobiorców usług socjalnych ograniczają ich dostęp do tych usług – szczególnie do tych, które są oferowane przez sektor rynkowy. Są to: niedysponowanie przez nich dostateczną informacją oraz fakt, że znaczna część tej grupy to ubodzy i wykluczeni.

Jedną z głównych cech wszystkich tych różnicowanych wymiarów usług społecznych jest koncentracja na szczególnych potrzebach konkretnych jednostek. Postanowienia dotyczące usług społecznych obejmują szeroki zakres indywidualnych potrzeb, a w efekcie wynikają z indywidualnych potrzeb jednostki, nie zaś z określonych ogólnie ram świadczenia usług. Z tego powodu są one określane jako „usługi personalne”. Koncepcja usług socjalnych jako odpowiedź na indywidualne potrzeby wskazuje, że praca socjalna i świadczenie opieki społecznej opiera się na procesach identyfikacji potrzeb osób (lub rodzin) i świadczenia usług w odpowiedzi na nie. Pod względem organizacyjnym usługi społeczne odpowiadają indywidualnym potrzebom.

Definiowanie praktyczne usług społecznych w wymiarze europejskim

Należy podkreślić, że praktyczne, najczęściej prawno-normatywne zdefiniowanie terminu „usługi społeczne” nie jest łatwe, gdyż termin ten jest wieloznaczny i przedstawiany w literaturze przedmiotu w różnorodnych kontekstach i z wielu perspektyw. O trudnościach związanych z definiowaniem kategorii „usługi społeczne” może świadczyć fakt, że w wielu państwach nie istnieje definicja prawna usług społecznych (von Boetticher, Munder, 2013), ale występują różnorodne definicje naukowe, które charakteryzują znaczenie pojęcia usług w szerszym lub węższym kontekście, z różnych perspektyw teoretycznych (ekonomicznej, socjologicznej, politologicznej, antropologicznej). W obszarze definiowania usług społecznych wiele zrobiła w ostatnich kilkunastu latach Komisja Europejska (KE); poniżej scharakteryzowano pokrótce dorobek Unii Europejskiej (UE) w tym zakresie.

Usługi użyteczności publicznej to jeden z tematów dyskursu, prowadzonego na poziomie UE ponad dekadę temu. Podjęcie przez KE problemów świadczenia usług użyteczności publicznej, których częścią są usługi społeczne, scharakteryzowano w dokumentach KE: „Zielona Księga w sprawie usług w interesie ogólnym” (KE, 2003) i „Biała księga nt. usług użyteczności publicznej” (KE, 2004) już w latach 2003–2004. Dokumenty te dowodzą, że zagadnienia dotyczące tego rodzaju usług są również dla instytucji europejskich niezwykle ważnym obszarem rozwoju polityki społecznej i zarządzania sferą publiczną.

Usługi świadczone w interesie ogólnym to, według KE, usługi, które organy publiczne państw członkowskich UE zaliczają do usług służących dobru ogółu i które w związku z tym podlegają szczególnym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych. Mogą one być świadczone przez sektor publiczny lub prywatny. KE wymienia trzy kategorie usług świadczonych w interesie ogólnym: usługi o charakterze ekonomicznym (gospodarczym), usługi o charakterze nieekonomicznym (niegospodarczym) i usługi socjalne. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym to podstawowe usługi świadczone odpłatnie, np. usługi pocztowe. Usługi te są objęte europejskimi przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego i regułami konkurencji. Niemniej jednak możliwe są odstępstwa od tych zasad, jeśli konieczna jest ochrona dostępu obywateli do podstawowych usług. Usługi o charakterze nieekonomicznym obejmują np. działalność policji, wymiaru sprawiedliwości, ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego i nie podlegają żadnemu szczególnemu europejskiemu prawodawstwu ani regułom rynku wewnętrznego i konkurencji. Usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym to takie, które zaspokajają potrzeby obywateli z najsłabszych grup społecznych i opierają się na zasadzie solidarności oraz równego dostępu. Usługi socjalne mogą mieć zarówno charakter gospodarczy, jak i nieekonomiczny. Do przykładów takich usług należą pomoc społeczna, usługi rynku pracy oraz mieszkalność socjalna¹.

¹ https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_pl

Kompleksowo kwestię celów usług społecznych i ich organizacji określa dokument KE opublikowany w 2007 r. „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” (KE, 2007); według tego dokumentu, usługi społeczne:

- „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;
- 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” (s. 7–8).

Sprecyzowano też pojęcie usług socjalnych: „Charakter usług socjalnych może być gospodarczy lub pozagospodarczy, zależnie od rozpatrywanej działalności. [...] określono dwa ogólne rodzaje usług socjalnych: po pierwsze, ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczeń społecznych, organizowane na różne sposoby (organizacje wzajemnych zobowiązań lub zawodowe), obejmujące podstawowe ryzyka w życiu, takie jak te związane ze zdrowiem, starzeniem się, wypadkami przy pracy, bezrobociem, wiekiem emerytalnym i niepełnosprawnością; po drugie, inne usługi świadczone bezpośrednio na rzecz danej osoby, takie jak usługi pomocy społecznej, usługi pośrednictwa pracy i szkoleniowe, budowa mieszkań czynszowych lub długoterminowa opieka. Usługi te są zazwyczaj organizowane na poziomie lokalnym i w dużej mierze uzależnione są od finansowania publicznego” (s. 6).

Państwa członkowskie UE mają swobodę definiowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, a także określają obowiązki i misje związane z takimi usługami i ich zasadami organizacyjnymi. Z drugiej strony, ramy wspólnotowe wymagają od państw członkowskich uwzględnienia pewnych reguł przy określaniu warunków stosowania, celów i zasad, które ustaliły.

Organizacja, świadczenie i finansowanie usług społecznych, według KE, powinny być zorganizowane w następujący sposób:

- „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 społeczne 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 społeczne;
- z reguły usługi te opierają się na zasadzie solidarności i w dużym stopniu są uzależnione od publicznego finansowania, co zapewnia równy dostęp, niezależnie od stanu posiadania czy dochodów;
- usługodawcy nienastawieni na zysk oraz pracownicy wolontariatu często odgrywają ważną rolę w świadczeniu usług społecznych, wyrażając tym samym postawę obywatelską i przyczyniając się do integracji społecznej, spójności społecznej wspólnot lokalnych oraz do solidarności międzypokoleniowej” (s. 8).

Jak podkreślono w „Zielonej Księdze...”, usługi użyteczności publicznej, w tym usługi społeczne, przyczyniają się do osiągnięcia celów UE określonych w polityce Wspólnoty. Jednocześnie polityka Wspólnoty, poprzez np. tworzenie określonych instrumentów finansowych, przeznaczonych na ich realizację, w sposób znaczący przyczynia się do poprawy jakości, zakresu wyboru oraz wydajności wielu usług użyteczności publicznej. Jako kluczowe polityki wdrażania usług społecznych wymienia się: ekonomię społeczną, aktywizującą politykę integracji społecznej, politykę zatrudnienia i rynku pracy, politykę edukacyjną i zdrowotną.

W dokumentach KE zobowiązano państwa członkowskie UE do przedstawienia konkretnych inicjatyw w dziedzinie rozwoju usług społecznych. Usługi społeczne, według KE, powinny zawierać jedną lub więcej z następujących cech organizacyjnych: działać w oparciu o zasadę solidarności; być kompleksowe i spersonalizowane, tak aby łączyć ofertę usług ze zróżnicowanymi potrzebami – w celu zagwarantowania podstawowych praw człowieka i ochrony osób najbardziej zagrożonych; nie być nastawione na zysk; powinny obejmować udział wolontariuszy; powinny być mocno zakorzenione w lokalnych tradycjach kulturowych².

W swoich dokumentach KE podkreśliła także, że sektor usług społecznych ewidentnie znajduje się w fazie wzrostu i coraz większej konkurencji, przechodząc zarazem proces modernizacji, który może przybierać następujące formy: decentralizacji organizacji tych usług na szczebel lokalny lub regionalny, *outsourcing* zadań z zakresu usług społecznych na rzecz sektora prywatnego wraz z regulowaniem przez władze publiczne konkurencji, rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego

² <https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=pl>

i wykorzystanie innych form finansowania w celu uzupełnienia finansowania publicznego (KE, 2003).

Z dokumentów KE wynika, że usługi społeczne odgrywają kluczową rolę w poprawie jakości życia i zapewnieniu ochrony socjalnej obywateli. Usługami społecznymi są usługi związane z zatrudnieniem i szkoleniem, mieszkania socjalne, opieka nad dzieckiem, opieka długoterminowa, usługi pomocy społecznej. Usługi te są ważnym środkiem realizacji podstawowych celów UE, takich jak spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna, wysokie zatrudnienie, włączenie społeczne i wzrost gospodarczy. UE zachęca do współpracy i wymiany dobrych praktyk między państwami UE w celu poprawy jakości usług społecznych i zapewnia wsparcie finansowe na ich rozwój i modernizację (KE, 2003).

W ostatnich latach dużo dla promocji perspektywy usług społecznych zrobiła europejska sieć społeczna – European Social Network (ESN), działająca na rzecz KE, która próbuje aktualnie zdefiniować i skatalogować istniejące i przyszłe usługi społeczne w kontekście 20 zasad „Europejskiego filaru praw socjalnych” z 2017 r. (*Europejski Filar...*, 2017)³. Europejski filar praw socjalnych przewiduje nowe prawa dla obywateli i zmierza do ułatwienia im skuteczniejszego egzekwowania praw; opiera się na 20 podstawowych zasadach, które powinny być obudowane usługami społecznymi i socjalnymi, uporządkowanych według trzech kategorii: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy, ochrona socjalna i integracja społeczna. Obecnie trwają prace, także w ramach sieci ESN, zmierzające do kreowania takich usług społecznych, które będą odpowiadać na szczególne zasady filaru i wyzwania przyszłości (*Social services...*, 2019, s. 3 i nast.).

W Polsce pewne działania dotyczące zdefiniowania prawnego usług społecznych zrealizowano w związku z pracami nad inicjatywą ustawodawczą Prezydenta RP, dotyczącą powołania centrów usług społecznych (CUS). Zespół ekspertów, przygotowując ramy ustawy o CUS, zamówił u naukowców ekspertyzy, tak aby opracować jak najlepsze rozwiązania prawne (Rymsza, 2018). Barbara Szatur-Jaworska i Mirosław Grewiński (2018) zaproponowali jako konkluzję w swojej ekspertyzie definicję syntetyczną usług społecznych: usługi społeczne – są to czynności mające charakter niematerialny, podejmowane przez pracowników socjalnych i przedstawicieli innych zawodów pomocowych (służb społecznych) w celu bezpośredniego zaspokojenia potrzeb jednostek i rodzin – niezależnie od ich sytuacji materialnej, które służą pośrednio lub bezpośrednio rozwojowi społeczności lokalnych. Realizowane są w szczególności w formie:

- pracy socjalnej z jednostką i rodziną;
- grupowej pracy socjalnej i pracy społeczno-wychowawczej;
- organizowania środowiska lokalnego;
- poradnictwa rodzinnego, prawnego, psychologicznego;
- asystentury rodziny;

³ Jako oficjalny dokument Unii Europejskiej podpisany został wspólnie przez Parlament Europejski, Radę Europejską i Komisję Europejską 17 listopada 2017 na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego, który odbył się w Göteborgu.

- asystentury osób o ograniczonej samodzielności, starszych i niepełnosprawnych;
- reintegracji zawodowej i społecznej;
- interwencji kryzysowej;
- usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych;
- usług opiekuńczo-leczniczych na rzecz pozostających w środowisku zamieszkania osób niesamodzielnych;
- działań edukacyjnych i edukacyjno-korygujących;
- terapii jednostek i rodzin doświadczających trudności w społecznym funkcjonowaniu;
- mediacji rodzinnych i w sporach innych niż rodzinne;
- działalności informacyjnej;
- rehabilitacji medycznej, społecznej i zawodowej;
- innych działań prewencyjnych i interwencyjnych mających na celu dobro jednostki i/lub rodziny.

W ekspertyzie założono również, że usługi społeczne mogą być realizowane przez instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej i podmioty rynkowe. Niekiedy mogą być prowadzone również przez sektor nieformalny (m.in. rodzina, krewni, sąsiedzi). Ostatecznie jednak w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁴, w art. 2 ust. 1, przyjęto zakresową definicję prawną: usługi społeczne oznaczają działania podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców z następujących zakresów: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, reintegracji zawodowej i społecznej. Odpowiedzialność za planowanie i koordynację usług spoczywa na samorządzie lokalnym.

Należy podkreślić, że pomimo ustawowych regulacji definicyjnych, w dalszym ciągu brakuje w naszym kraju dyskursu na temat wariantów definicyjnych usług społecznych, ich rozumienia, roli i znaczenia oraz perspektyw rozwoju.

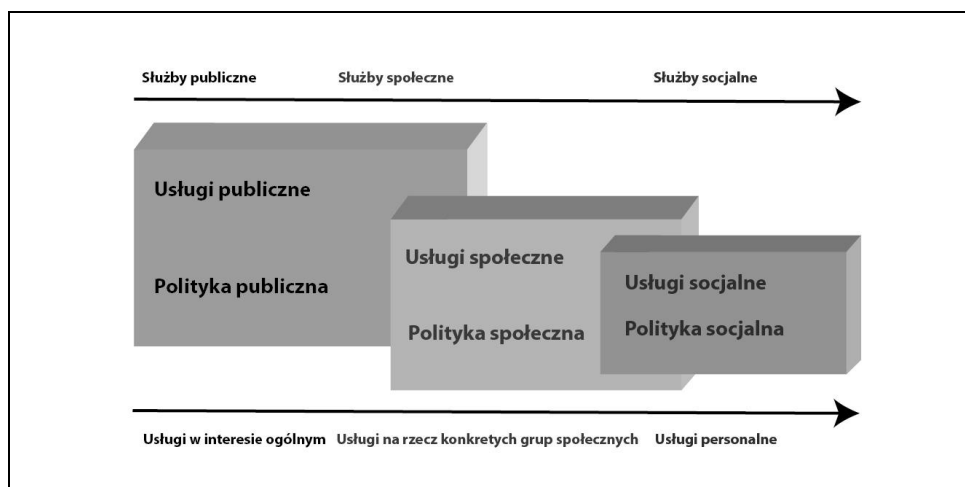
Podsumowanie

Naukową, ale posiadającą walory praktyczne, autorską definicję usług społecznych zaproponował w ostatnim czasie w swojej książce *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej – przegląd problemów i wizja przyszłości* autor niniejszego rozdziału. Uwzględniając szeroki kontekst usług społecznych oraz

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS.

międzynarodowy dorobek teoretyczny i praktyczny, a także wkład polski: B. Szatur-Jaworskiej (2013) i M. Janoś-Kresło (2002, s. 28–29), w publikacji tej zdefiniowano usługi społeczne jako „wszelkie działania i czynności o charakterze niematerialnym, skierowane na człowieka lub większą zbiorowość ludzką, które są podejmowane przez pracowników zawodów pomocowych (służb/profesji społecznych) lub inne osoby do tego przygotowane, mające na celu bezpośrednie zaspokojenie potrzeb jednostek i szerszych zbiorowości oraz wzbogacanie ich zasobów fizycznych, emocjonalnych, duchowych, psychologicznych i społecznych, w wyniku których oddziaływania osiąga się wyższą jakość i zadowolenie z życia oraz tworzy się kapitał ludzki, społeczny, kulturowy i intelektualny, uwzględniając fakt, że formy, metody i pakiety dostarczania usług mogą być zróżnicowane. Usługi społeczne są wytwarzane przez podmioty z różnych sektorów, ale ramy ich udostępniania określa państwo i/lub samorządy terytorialne” (Grewiński, 2021, s. 110).

Takie rozumienie usług społecznych i pokrewnych terminów zakłada, że pojęcie „usługi publiczne” („usługi realizowane w interesie ogólnym”) jest związane z najszerszym ujęciem, tj. realizacją polityk publicznych (użyteczności publicznej) i za usługi publiczne można uznać ogólne kategorie, np. bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, interwencja kryzysowa, polityka cyfryzacji, edukacja publiczna, zdrowie, polityka zatrudnienia, zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo, polityka komunalna, ochrona środowiska itp. Część tak szeroko rozumianych usług publicznych wchodziłaby znaczeniowo w polityki społeczne, zwłaszcza tam, gdzie jest pełne finansowanie publiczne i organizacja usług przez sektor publiczny (np. ministerstwa, agencje rządowe, fundusze celowe i składkowe, podmioty samorządowe). Politykę publiczną realizują centralne i samorządowe służby publiczne poprzez szeroko definiowane usługi publiczne. Pełną kontrolę nad tym procesem i odpowiedzialność mają głównie centralne podmioty polityk publicznych (schemat 2).



Schemat 2. Główne zależności w usługach publicznych, społecznych i społecznych.

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei termin „usługi społeczne” odnosi się do polityki społecznej i różnych jej podsystemów. Usługi w tym znaczeniu mogą mieć charakter uniwersalny lub selektywny i powinny być dedykowane różnym grupom społecznym, w zależności od indywidualnych i zbiorowych potrzeb. Odbiorcami usług społecznych powinny być nie tylko grupy marginalizowane czy zagrożone wykluczeniem społecznym, ale także grupy należące do klasy średniej i wyższej. Usługi społeczne jako kategoria pojęciowa miałyby jednak węższy charakter niż usługi publiczne. Duża część usług społecznych ma charakter usług publicznych, ale część z nich nie będzie miała takiego charakteru, ponieważ może być finansowana i organizowana przez podmioty niepubliczne (organizacje pozarządowe, kościelne, sektor prywatny i nieformalny). Odbiorcami usług społecznych mogą być konkretne grupy, takie jak bezrobotni, osoby z niepełnosprawnościami, dzieci, młodzież, seniorzy, rodziny, osoby niesamodzielne, ale także np. członkowie społeczności lokalnych. Przykładami usług społecznych są: usługi aktywizacji, usługi rynku pracy (doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy), usługi reintegracji społecznej i zawodowej, usługi szkoleniowe, praca środowiskowa, usługi terapeutyczne, usługi zdrowotne, usługi psychologiczne, usługi rehabilitacyjne, usługi towarzyszenia, usługi wsparcia dziennego dzieci (żłobki, przedszkola), animacja lokalna itp. Usługi społeczne są realizowane przez służby społeczne, które organizuje państwo, a ich rozwój wspiera samorząd terytorialny. Możliwa jest jednak taka organizacja służb, która włącza podmioty pozarządowe, kościelne i ekonomii społecznej oraz podmioty rynkowe w realizację usług społecznych (*welfare mix*).

Usługi socjalne jako część usług społecznych należałoby natomiast traktować jako kategorię pojęciową ściśle wiążącą je definicyjnie z systemem pomocy społecznej i osobami zagrożonymi lub wykluczonymi społecznie. Do usług socjalnych można byłoby zaliczyć takie usługi, jak: usługi opiekuńcze, usługi specjalistyczne, praca socjalna, asysta rodzinna, piecza zastępcza, asysta na rzecz osób niepełnosprawnych, usługi wytnieniomowe, usługi pielęgnacyjno-sanitarne itp. W tym sensie także wypłatę świadczeń społecznych można byłoby określić jako usługę socjalną zabezpieczenia i wsparcia dochodowego. Usługi socjalne realizowane są przez służby socjalne związane z podmiotami pomocy społecznej i opieki.

Warto w tym miejscu podkreślić, że usługi społeczne i socjalne mają często charakter usług osobistych (personalnych) ze względu na fakt, że są ukierunkowane bezpośrednio na osoby, a nie na większe zbiorowości. Są one wytwarzane w wyniku bezpośredniej interakcji między producentem i konsumentem usługi w celu zmiany możliwości działania, stanu wiedzy lub dyspozycji psychicznej konsumenta tej usługi (Gross, 1983). Szczególną cechą usług społecznych i socjalnych jest to, że produkcja i konsumpcja odbywają się w tym samym czasie i miejscu, w wyniku tego samego działania. Usługi osobiste (personalne) dedykowane są indywidualnie każdej osobie wymagającej specyficznego, zindywidualizowanego wsparcia. Personalizacja oznacza zaprojektowanie usługi w taki sposób, aby odpowiadała ona na specyficzne potrzeby osób wymagających wsparcia czy interwencji (Hartmann, 2013). Należy również dodać, że usługi osobiste (personalne) uchodzą za reguły za takie, które nie poddają się procesowi standaryzacji, ponieważ ważniejszą

rolę odgrywa ich indywidualizacja/personalizacja związana z potrzebami jednostki (ang. *personal social service*). Usługi w tym znaczeniu to praca interakcyjna – silnie nacechowana sytuacyjnie i w wysokim stopniu nieprzewidywalna.

W usługach społecznych można byłoby dodatkowo wyróżnić usługi środowiskowe – jako usługi na rzecz społeczności lokalnych, udostępniane w środowisku zamieszkania; będzie to np. wsparcie dziennego pobytu dla seniorów czy młodzieży, świetlice socjoterapeutyczne, ośrodki interwencji kryzysowej, praca środowiskowa, animacja lokalna. Ten rodzaj usług jest związany z procesem organizowania społeczności lokalnych (ang. *community organizing*) (Grewiński, Skrzypczak, 2011; Pitchford, Henderson, 2012) i nabierającym znaczenia procesem deinstytucjonalizacji.

Warto zwrócić uwagę na usługi konsumenckie, jako te, które są nabywane na rynku, a dotyczą takich aktywności, jak np.: fryzjerstwo, kosmetyka, zabiegi SPA, kursy i szkolenia w zakresie rozwoju osobistego, usługi transportowe, usługi wynajmu mieszkań i inne tego rodzaju (Kahn, Kamerman, 1980). Ten typ usług poszerza swój zakres i rozwija się w ostatnich latach bardzo dynamicznie, co może świadczyć o zmieniających się potrzebach i aspiracjach społecznych. Część z tych usług ma charakter usług ekskluzywnych, np. zabiegi chirurgii plastycznej czy zaawansowane usługi SPA.

Wydaje się, że można tu zaproponować pewne uogólnienie: usługi społeczne mogą być rozumiane szerzej jako usługi użyteczności publicznej (dla całej zbiorowości); usługi socjalne – bardziej jako usługi osobiste (personalne), adresowane głównie do osób poszkodowanych i marginalizowanych, z indywidualnymi potrzebami. Takie rozumienie usług socjalnych oznacza również, że są one głównie ukierunkowane na wspieranie osób, których funkcjonowanie społeczne jest poważnie zagrożone, a oni sami i ich rodziny są szczególnie narażeni na wykluczenie społeczne (por. Piątek, 2012).

* * *

Bibliografia

- Alcock, C., Daly, G., Griggs, E. (2008). *Introducing Social Policy*. Harlow: Pearson Longman.
- Alcock, P. (2003). *Social Policy in Britain*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Auleytner, J. (red.). (2016). *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*. Warszawa: PTPS.
- Auleytner, J. (2018). Historia polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka Społeczna*, (s. 45–70). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bahle, T. (2007). *Wege zum Dienstleistungsstaat – Deutschland, Frankreich und Grossbritannien im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. (red.). (2007). *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (1993). *Ekonomia polityki społecznej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- von Boetticher, A., Münder, J. (2013). Kwestie prawne usług społecznych – główne kierunki i istota dyskusji. W: A. Evers, R. G. Heinze, T. Olk (red.); M. Grewiński, E. Przedecka (red.), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, (s. 232–252). Warszawa: WSP TWP.
- Dylewski, M., Filipiak, B. (2005). Usługi publiczne. W: S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomia usług*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Europejski Filar Praw Socjalnych. (2017). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf
- Flejterski, P., Panasiuk, A., Perenc, J., Rosa, G. (red.). (2005). *Współczesna ekonomia usług*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grewiński, M. (2013). Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej. *Ekonomia Społeczna*, (3), 24–39.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Grewiński, M., Lizut, J. (2013). *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*. Toruń: ROPS.
- Grewiński, M., Skrzypczak, B. (red.). (2011). *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa: WSP TWP.
- Gross, P. (1983). *Verheissungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hartmann, A. (2013). Usługi społeczne: specyfika, zadania i kierunki rozwoju z perspektywy teorii socjologicznych. W: A. Evers, R. G. Heinze, T. Olk (red.); M. Grewiński, E. Przedecka (red.), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*. Warszawa: WSP TWP.
- Heinäsmäki, S., Liebsch, M. (2010). Usługi socjalne zorientowane na osobę – w kierunku porozumienia. W: A. Brandstätter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Warszawa: WSP TWP.

- Herrmann, P. (2010). Usługi socjalne jako instrument integracji – z perspektywy Unii Europejskiej. W: A. Brandstätter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Warszawa: WSP TWP.
- Janoś-Kresło, M. (2002). *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*. Warszawa: SGH.
- Kahn, A. J., Kamerman, S. B. (1980). *Social Services in International Perspective: The Emergence of the Sixth System*, New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- KE. (2003). Zielona Księga w sprawie usług w interesie ogólnym, COM(2003) 270 z 21.05.2003.
- KE. (2004). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374 z 12.05.2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374&from=PL>
- KE. (2007). 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 z 20.11.2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=PL>
- Kożuch, B., Kożuch, A. (red.). (2011). *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków: ISP UJ.
- Krzyszkowski, J., Przywojska, J. (2016). Stan i perspektywy usług społecznych w Polsce. W: J. Auleytner (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej* (s. 331–344). Warszawa: PTPS.
- Kuper, B. O. (2010). Przyszłość służb społecznych w Europie. W: A. Brandstätter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Warszawa: WSP TWP.
- Lizut, J. (2015). *Usługi społeczne i socjalne jako instrumenty ograniczania wykluczenia społecznego* (Niepublikowana rozprawa doktorska). Warszawa: SGH.
- Piątek, K. (2012). *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Pitchford, M., Henderson, P. (2012). *Więcej miejsca dla rozwoju społeczności lokalnej*. Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Rymsza, M. (2018). *Rozwój i koordynacja usług społecznych przy wykorzystaniu Centrum Usług Społecznych – wyjściowe założenia prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej*. Kancelaria Prezydenta RP.
- Rysz-Kowalczyk, B. (red.). (2001). *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Social Services for a Social Europe*. (2019). European Semester 2020, Belgium: ESN. https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/European_Semester2019_interactive_low.pdf
- Szarfenberg, R. (2009). *Polityka społeczna – usługi społeczne* (Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia”). Warszawa: WSP TWP.

Szatur-Jaworska, B. (2013). *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne*. Warszawa.

Szatur-Jaworska, B., Grewiński, M. (2018). *Dylematy definicyjne usług społecznych w kontekście wypracowania definicji prawnej usług społecznych na potrzeby powołania centrów usług społecznych w Polsce* (Ekspertyza). Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.

Wilkins, J. K. (2003). Conceptual and Practical Considerations in Alternative Service Delivery. *International Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration*, 69(2), 173–189. DOI: 10.1177/0020852303069002004

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Joanna Lizut

ORCID: 0000-0002-1589-2481

Uczelnia Korczaka, Warszawa

DEINSTYTUCJONALIZACJA I REALIZACJA ŚRODOWISKOWYCH USŁUG SPOŁECZNYCH A PODMIOTY EKONOMII SPOŁECZNEJ

Wprowadzenie

Dotychczas związek podmiotów ekonomii społecznej (PES) z usługami dostrzegany był przede wszystkim w kontekście „usług użyteczności publicznej”; wskazywano, że ekonomia społeczna obejmuje sferę „aktywności obywatelskiej i społecznej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu” (KPRS, 2019, s. 12). Przywołana definicja wskazuje na podwójne znaczenie PES w procesie usługowym. Po pierwsze, sam cel działania – prospołeczny, skupiony na ograniczaniu negatywnych zjawisk społecznych; po drugie – ich formuła, w której zaangażowane są osoby z grup dotkniętych marginalizacją, niejako naturalnie łączy PES z usługami społecznymi. Najczęściej ich działalność polega także na wzmocnieniu pozycji miejscowej ludności i umożliwianiu udziału w sprawach mających wpływ na jej życie.

Kontekst deinstytucjonalizacji w polityce społecznej

Realizacja celów opartych na przyjętym systemie wartości, czyli modelowanie działań społecznych, oznacza określony sposób zorganizowania danej sfery aktywności ludzi, instytucji i organizacji oraz przyjęcie zasad ich funkcjonowania. Analiza obszaru ekonomii społecznej wskazuje na jej związki ze sferą działalności

społecznej i czysto ekonomicznej, i rozciąga się od organizacji społecznych, dla których kluczowy jest zysk społeczny, przez te, które łączą cele społeczne z działalnością ekonomiczną, aż po firmy, które w swojej strategii biznesowej uwzględniają cele społeczne. Podobnie – dotychczasowe zaangażowanie PES w polu usług użyteczności publicznej jest dość zróżnicowane, choć koncentrowało się dotąd przede wszystkim na dostarczaniu usług administracyjnych oraz technicznych. Usługi społeczne, czyli „działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których tworzy się kapitał ludzki” (Janoś-Kresło, 2002, s. 28–29), ustępowały zaangażowaniu w takie aktywności, jak np. usługi sprzątania czy cateringu.

Aktualne trendy w polityce społecznej powinny przyczynić się do zwiększenia zaangażowania w dostarczanie usług społecznych przez PES. Szczególnie proces deinstytucjonalizacji, a więc rozwój usług wsparcia na poziomie lokalnym, alternatywnych do instytucji opieki całodobowej, wzmacniany działalnością centrów usług społecznych (CUS), ma się odbywać z udziałem klubów integracji społecznej (KIS) i centrów integracji społecznej (CIS), zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), spółdzielni socjalnych czy przedsiębiorstw społecznych. Funkcjonujące od 2020 roku CUS¹ mają udostępniać pakiety spersonalizowanych (dostosowanych do konkretnych osób) usług na zasadzie „jednego okienka”, m.in. poprzez rozwój partnerskiej współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej oraz przez zlecanie usług społecznych lokalnym podmiotom usługowym (obszar ekonomii społecznej). Ponadto otwarcie CUS na pracę środowiskową ma wzmacniać spójność społeczną poprzez m.in. upowszechnianie działań wspierających o charakterze wolontariackim, samopomocowym i sąsiedzkim (obszar ekonomii solidarnej) (Rym-sza, 2020). Działania te mają być wspierane przez rozwiązania promowane w rządowej strategii rozwoju usług społecznych².

Powołanie CUS i realizacja podejścia usługowego w lokalnej polityce społecznej w wielu ważnych punktach łączy je z rozwojem ekonomii społecznej. Należy zwrócić uwagę na takie elementy, jak:

- 1) potencjalne możliwości realizacji środowiskowych usług społecznych przy udziale PES;
- 2) wnioski z dotychczasowych doświadczeń w dostarczaniu usług społecznych przez PES;

¹ CUS, czyli centrum usług społecznych, to nowa jednostka organizacyjna gminy i nowa instytucja lokalnej polityki społecznej, która służy rozwojowi i integracji usług społecznych, organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym. CUS ma być ośrodkiem, w którym nastąpi koordynacja usług społecznych w jednym miejscu, z myślą o wszystkich mieszkańcach gminy; ma także dostarczać informacji o usługach społecznych. W aktualnym stanie prawnym tworzenie CUS jest rozwiązaniem fakultatywnym; podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania CUS wprowadzono w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818); dalej: ustawa o CUS.

² *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna na lata 2021–2035*, projekt z dnia 22.09.2021 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>.

- 3) trendy w modelach dostarczania usług społecznych i związek z funkcjonowaniem PES.

Wskazane powyżej trzy wątki wytyczają kierunek zmian w dotychczasowych modelach ekonomii społecznej.

Rozwój zindywidualizowanych usług w obrębie społeczności

Potencjał dalszego rozwoju działań pomocowych i rozwojowych w społecznościach lokalnych oraz rynków usług społecznych z udziałem PES należy analizować w szerszym kontekście wzajemnościowych, solidarnych stosunków społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza w zestawieniu z:

- ideą społeczeństwa obywatelskiego;
- wysoką zdolnością do przedstawiania opcji dla osób i społeczności, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;
- zaangażowaniem w realizację idei aktywizacji i zrównoważonego rozwoju.

Polityka społeczna w takim ujęciu opiera się z jednej strony na wspólnotowym podejściu, zbiorowej odpowiedzialności za jakość funkcjonowania społecznego obywateli oraz wspólne przeciwdziałanie problemom społecznym i ich rozwiązywanie, z drugiej zaś – poprzez nacisk na działalność usługową – uznaje konieczność spersonalizowanej reakcji na potrzeby ludzi.

Dzięki deinstytucjonalizacji i łączącej się z nią decentralizacji władza jest bliżej obywatela, a samorząd lokalny zyskuje szczególnie na znaczeniu jako podmiot właściwy do rozwiązywania problemów społecznych i tworzenia warunków rozwojowych (Grewiński, Lizut, 2021). Niezbędne staje się również uwzględnienie więzi społecznych i gospodarczych oraz kontekstów kulturowych. Świadczenie usług wymaga silnych relacji odpowiedzialności między wszystkimi aktorami zaangażowanymi w proces usługowy (Ahmad, Devarajan, Khemani, Shah, 2005) poprzez:

- a) „długą ścieżkę odpowiedzialności”: klienci (obywatele) mogą pociągać decydentów lub polityków do odpowiedzialności za przydzielanie środków na usługi społeczne oraz – decydenci muszą lub mogą pociągnąć usługodawców do odpowiedzialności za świadczenie usługi;
- b) „krótką ścieżkę odpowiedzialności”: dostawcy usług odpowiadają bezpośrednio przed ich użytkownikami.

Decentralizacja odpowiedzialności za usługi na rzecz samorządów i obywateli w praktyce odbywa się poprzez przekazanie funkcji mniejszym jednostkom organizacyjnym i podmiotom społeczeństwa obywatelskiego. Uznaje się, że są one bliżej populacji, co powinno ułatwiać realizację wszystkich reguł odpowiedzialności, zwiększać konsensus i legitymizację co do wyboru usług i – co nie mniej ważne – wyboru dostawców. W praktyce oznacza to również konieczność dopuszczenia do

realizacji usług społecznych podmiotów z różnych sfer: prywatnych firm, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw społecznych (demonopolizacja).

Na rynku usług społecznych nie tylko pojawiają się podmioty inne niż publiczne, ale także wypracowuje się nowe rozwiązania, sposoby realizacji usług czy reakcji na problemy. Wśród zalet tego procesu w kontekście usług wymienia się m.in. zwiększenie możliwości wyboru usługi od różnych dostawców, bardziej urozmaicony wybór usług oraz (Friedland, 1978):

- obniżenie cen (zazwyczaj usługi są tańsze)³;
- zwiększenie konkurencji, co wpływa na jakość i cenę;
- zwiększenie dochodów przedsiębiorców lokalnych, w tym PES, dzięki otwartemu dostępowi do usług;
- otwarcie się na nowe możliwości zatrudnienia, w tym w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej;
- zwiększenie lokalnych wpływów podatkowych i innych możliwych przychodów.

Programy deinstytucjonalizacji i usługi środowiskowe przyczyniają się także do tego, że pomoc nie prowadzi do wyrwania podopiecznych z ich otoczenia, a opieka jest bardziej humanitarna; zwiększa się też udział profilaktyki i rehabilitacji.

Personalizacja (SCIE, 2010), czyli dostosowywanie usług do indywidualnych potrzeb odbiorców, pozwala na uzyskanie rezultatów, które są lepsze dla jednostek; przyczynia się także do zapewnienia większego wyboru i kontroli obywatelom korzystającym z usług społecznych. W schematach personalizacji osoby fizyczne kupują usługi na „rynku usług”, korzystając z indywidualnych budżetów lub bonów przekazanych im przez rządy. Programy personalizacji rozwinęły się w takich obszarach, jak niepełnosprawność i opieka nad osobami starszymi.

Jak przedstawiono powyżej, decentralizacja, demonopolizacja i personalizacja łączą się z procesem deinstytucjonalizacji (czy raczej stanowią jego niezbędne elementy), czyli przechodzeniem od silnie scentralizowanych, dużych instytucji w kierunku rozwiązań opierających się na usługach świadczonych w środowisku, przy zaangażowaniu podmiotów osadzonych lokalnie. Według danych z raportu Komisji Europejskiej *Social Enterprises and Their Eco-systems* (2016), cztery główne czynniki wpływają na zaangażowanie podmiotów ekonomii społecznej w dostarczanie usług i pozwalają wyodrębnić określone schematy działania:

- stopień pokrycia usług użyteczności publicznej przez publiczny system pomocy społecznej;
- stopień zaangażowania obywatelskiego;
- poziom uznawania i akceptacji PES w społeczeństwie;
- stosunki władz publicznych z prywatnymi usługodawcami, którzy mają silną orientację społeczną.

³ Należy podkreślić, iż działania środowiskowe mogą być także droższe niż długoterminowa opieka czy też pomoc instytucjonalna, ale ta nadal może być postrzegana jako bardziej opłacalna, ponieważ odpowiednio skonfigurowana i zarządzana zapewnia lepsze wyniki.

W opracowaniach dotyczących rozwoju PES wskazuje się, że role i funkcje tych podmiotów będą się stopniowo rozszerzać, pod wpływem spojrzenia przez pryzmat usługowy. Mogą one objąć m.in. rolę usługodawcy wobec osób wymagających wsparcia i pomocy, np. dostarczania dodatkowych wartości osobom korzystającym z usług podstawowych, ale także rolę instytucjonalnego partnera, która ujawnia się zwłaszcza podczas realizacji lokalnych przedsięwzięć i projektów oraz pełnienia funkcji informacyjnych i centrum wiedzy dla wywiadów środowiskowych.

Włączanie się podmiotów ekonomii społecznej w realizację usług społecznych

Przegląd dotychczasowych doświadczeń państw europejskich w zakresie włączania PES w proces usługowy ukazuje trzy dominujące trendy (KE, 2007).

- 1) Pierwszy trend koncentruje się na tradycyjnych usługach pomocy społecznej, w tym szczególnie na działaniach skierowanych do grup defaworyzowanych społecznie. Sytuacja ta była typowa przez wiele lat dla PES działających we Włoszech (np. spółdzielnie socjalne).
- 2) Drugi trend oznacza dostarczanie szerokiego zakresu usług użyteczności publicznej. Tendencja ta jest typowa dla krajów, w których sektor ekonomii społecznej, a w szczególności przedsiębiorstwa społeczne, od samego początku miały szerokie ukierunkowanie (np. Wielka Brytania, Francja lub Belgia) lub ostatnio – w ciągu minionych dwóch dekad – odeszły od tradycyjnych usług socjalnych⁴ w kierunku nowych działań interesu społecznego (np. mieszkalnictwo socjalne, produkcja i konsumpcja energii odnawialnej oraz szereg usług środowiskowych, kulturalnych i rekreacyjnych). Ten ostatni przypadek charakteryzuje przedsiębiorstwa społeczne w Irlandii, Polsce, Hiszpanii i w coraz większym zakresie we Włoszech.
- 3) Trzeci trend jest związany ze stosowaniem specyficznej dla danego sektora definicji przedsiębiorstwa społecznego, często ograniczonej do obszaru reintegracji zawodowej (społeczno-zawodowej). Definicje łączące WISE (ang. *Work Integration Social Enterprise*) z wąsko rozumianą ekonomią społeczną (jako działalnością ukierunkowaną na grupy defaworyzowane) znacznie osłabiają potencjał uznawania i akceptacji przedsiębiorstw społecznych przez rządy i społeczeństwa za zróżnicowany i dynamiczny ruch o znacznie szerszym zakresie działania niż tylko włączenie społeczne. Kraje, które wprowadziły specyficzne dla sektora definicje prawne przedsiębiorstw społecznych, to np. Słowacja i Hiszpania.

⁴ Usługi socjalne to te, które „przeznaczone są do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych osób czy 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 [...]; są to kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności” (*Usługi...*, 2007, s. 7).

W Polsce, poza umiejscawianiem prawno-organizacyjnym PES jako dostawców usług społecznych, jednym z głównych zagadnień istotnych dla rozwoju nowej roli tego sektora pozostaje dostęp PES do finansowania ich działalności i zrozumienie przez decydentów ich specyfiki. Choć mogą one korzystać ze wszystkich programów europejskich lub funduszy strukturalnych, jak np. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Socjalny, wymagają wsparcia w ich wykorzystaniu i zapewnienia ciągłości dostępu do środków finansowych.

Deinstytucjonalizacja i zwiększanie udziału usług w świadczeniach społecznych nieuchronnie musi prowadzić do wypracowywania nowych możliwości finansowania. Stabilność ekonomiczna pozwala instytucjom i organizacjom dążyć do przedstawienia lepszej odpowiedzi na problemy i potrzeby społeczne. Przy zachowaniu ciągłości finansowania PES zostaną stałą składową systemu wsparcia i kluczowe będzie zrozumienie znaczenia współpracy aktorów różnych poziomów, zaangażowanych w dostarczanie usług społecznych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wymienione kwestie (por. Bryson, Crosby, Stone, 2006).

- 1) Bardziej prawdopodobne jest tworzenie współpracy międzysektorowej w środowiskach bogatych w zasoby i instytucje. W szczególności tworzenie i trwałość współpracy międzysektorowej odnosi się do obecnych w środowisku sił napędowych (liderów) oraz instytucjonalnych.
- 2) Twórcy polityki publicznej (lokalni politycy) chętniej decydują się na promowanie współpracy międzysektorowej, jeśli uważają, że oddzielne wysiłki różnych sektorów w celu rozwiązania problemu publicznego zawiodły lub są mało efektywne, gdy działają samodzielnie.
- 3) Bardziej prawdopodobne jest, że uda się osiągnąć sukces, gdy występuje jeden lub więcej mechanizmów łączących, takich jak: a) silna instytucja wiodąca, b) ogólne porozumienie w sprawie problemu, c) wcześniej istniejące sieci.
- 4) Forma i treść początkowych umów współpracy, a także procesy użyte do ich sformułowania, mają wpływ na wyniki pracy zespołowej.
- 5) Większe prawdopodobieństwo powodzenia jest wówczas, gdy zrobią to na wielu poziomach zaangażowani liderzy i skuteczne instytucje, którzy zapewniają formalne i nieformalne przywództwo.
- 6) Współpraca musi być ustanowiona zarówno z interesariuszami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi – tzw. legitymacja współpracy.
- 7) Ważna jest ciągłość współpracy.
- 8) Ponieważ konflikty są powszechne w partnerstwach, współpraca międzysektorowa jest bardziej prawdopodobna, gdy partnerzy używają zasobów i taktyk, aby wyrównać siły (wpływy) i skutecznie zarządzać konfliktem.
- 9) Kluczem współpracy jest celowe planowanie.
- 10) Planowanie powinno wykorzystywać analizy interesariuszy. Podkreśla się reagowanie na kluczowe potrzeby zainteresowanych stron oraz wykorzystanie w procesie budowania zaufania i zdolności do zarządzania konfliktem. Współdziałanie powinno opierać się na charakterystycznym zestawie kompetencji współpracowników.

- 11) Struktura współpracy kształtuje się pod wpływem czynników środowiskowych, takich jak stabilność systemu i współpraca, cele strategiczne.
- 12) Struktury współpracy z czasem mogą się zmieniać z powodu zmian w składzie członkostwa i złożoności w lokalnym środowisku.
- 13) Struktura współpracy, rodzaj zadań wykonywanych u klienta może mieć wpływ na współpracę i jej skuteczność.
- 14) Formalne i nieformalne mechanizmy zarządzania mogą wpływać na efektywność współpracy.
- 15) Współpraca obejmująca planowanie na poziomie systemu prawdopodobnie będzie wymagać szerokiej negocjacji, a następnie skoncentruje się na partnerstwach na szczeblu administracyjnym i partnerstwach w zakresie świadczenia usług.
- 16) Niezbędne jest zbudowanie takich porozumień, które jednocześnie wykorzystują zasoby oraz taktyki radzenia sobie z nierównowagą sił i przeciwdziałania wstrząsom.
- 17) Logiki konkurencyjne są prawdopodobne w obrębie sektora współpracy i znacząco mogą wpłynąć na stopień, w jakim współpraca może się ułożyć w kilku aspektach: procesu, struktury, zarządzania i pożądanym wyników.
- 18) Współpraca międzysektorowa stworzy publiczną wartość, gdy będzie opierać się na osobach i organizacjach, które będą także realizować własne interesy, dostrzegając charakter każdego sektora, jego mocne strony, szukając sposobów na zminimalizowanie wad. Współpraca pozwala pokonać lub zrekomensować deficyty każdego sektora i jego słabości.
- 19) Współdziałanie musi być elastyczne i jednocześnie regularne.
- 20) Współpraca jest bardziej skuteczna, gdy opiera się na systemie odpowiedzialności, analizuje osiągnięte wyniki, przy użyciu różnych metod ich zbierania i interpretowania danych. Korzysta z systemu zarządzania wynikami, który jest zbudowany na silnych relacjach z kluczowymi politykami.

Warto skorzystać z gotowych wzorów postępowania, np. wypracowanego w ramach projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”.

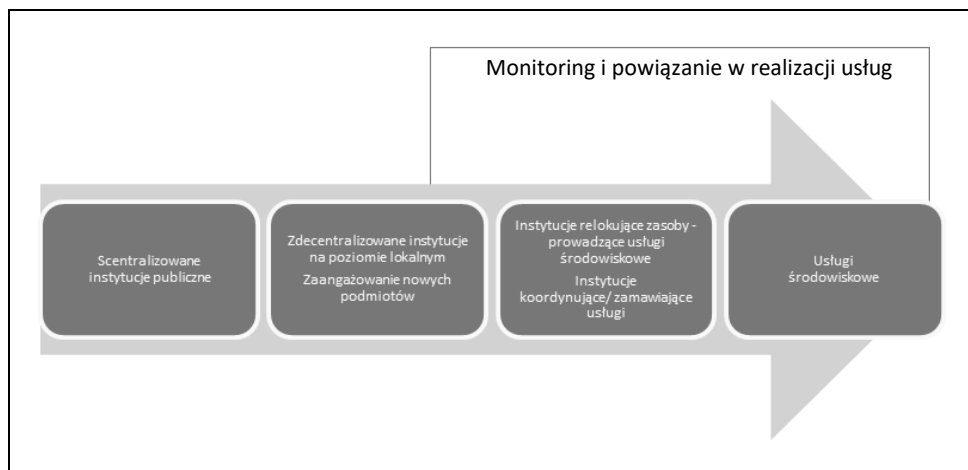
W stronę nowych modeli dostarczania usług społecznych

Zrozumienie wielowymiarowych konsekwencji deinstytucjonalizacji jest podstawą przeprowadzenia z sukcesem tego procesu, z uwzględnieniem udziału w nim PES. Zanim nastąpi przejście do form środowiskowych, musi istnieć odpowiednia liczba i zakres usług środowiskowych oraz dostawców zapewniających odbiorcom opiekę i wsparcie społeczne. Ponadto należy uwzględnić poniżej wskazane kwestie (Knapp, Beecham, McDaid, Matosevic, Smith, 2011).

- Zaangażowanie lokalnych interesariuszy, wspólne planowanie i zlecanie lub przekazywanie pewnych uprawnień i obowiązków może pomóc w rozwoju skutecznej i opłacalnej pomocy.

- Potrzeby, preferencje i doświadczenia ludzi są różne, a zatem różnią się również ich wymagania dotyczące usług i koszty wsparcia.
- Konieczne jest ukierunkowanie na poprawę zdolności systemu opieki do poprawy dobrostanu przy ograniczonych zasobach.
- W miarę zmian równowagi między instytucjami i społecznościami, planowanie strategiczne powinno również zapewniać, że nowe ustalenia dotyczące opieki uwzględniają specyficzny kontekst różnych grup odbiorców.
- Decydenci muszą zaplanować dynamiczny system oparty na społeczności, aby odpowiadał potrzebom osób przenoszących się z instytucji, i muszą patrzeć dalekowzrocznie.
- Zadaniem władz lokalnych będzie nie tyle dostarczanie usług, co tworzenie optymalnych warunków rozwoju usług, przy zachowaniu dbałości o ich jakość.

Jeżeli uznamy wskazane założenia za istotne, możemy przedstawić model zróżnicowanego świadczenia usług, w którym znaczące miejsce zajmą PES – ich zadaniem nie będzie wyłącznie uzupełnianie lokalnej mapy usługowej (wypełnienie luk), ale kreowanie nowych usług, rozszerzających istniejące katalogi, oraz zaangażowanie w procesy decyzyjne i rozwojowe (schemat 1).



Schemat 1. Model zróżnicowanego realizowania usług.

Źródło: opracowanie własne.

W prezentowanym modelu zwraca się uwagę na to, że deinstytucjonalizacja to nie tylko przesuwanie się podmiotów publicznych do form aktywności bliższych obywatelom i ulokowanych na poziomie lokalnym. Równie ważnym elementem tego procesu jest modyfikacja funkcji dotychczasowych instytucji w kierunku koordynacji oraz działań związanych z zaangażowaniem innych dostawców, a także dopuszczenie podmiotów sektora obywatelskiego do współdecydowania na partnerskich zasadach.

Podsumowanie

Mamy przed sobą wiele pytań związanych z funkcjonowaniem sektora wsparcia społecznego i ekonomii społecznej w kontekście procesu deinstytucjonalizacji. Wzrost zapotrzebowania na usługi społeczne będzie wymagał określenia na nowo relacji pomiędzy podmiotami różnych sektorów, ale także reform i oddziaływania na obszar ekonomii społecznej. Podmioty funkcjonujące w tym sektorze mają zakorzenienie lokalne i są obecne w wielu wspólnotach samorządowych, a tym samym mogą odegrać znaczącą rolę w skutecznym przeprowadzeniu procesu deinstytucjonalizacji. Zwiększenie dostępności usług środowiskowych nie będzie możliwe bez rozszerzenia znaczenia i funkcji organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych, podmiotów reintegracji społecznej i zawodowej, przedsiębiorstw społecznych itp. oraz ich współpracy z instytucjami administracji publicznej przy przyjmowaniu zleceń na wykonanie wielu zadań publicznych. Lokalna polityka społeczna powinna wykorzystywać dostępne zasoby materialne i kapitał społeczny tych organizacji.

* * *

Bibliografia

- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., Shah, S. (2005). *Decentralization and Service Delivery*. Policy Research Working Paper (3603). Washington DC: World Bank.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 44–55. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x
- Friedland, T. S. (1978). The Estimation of Welfare Gains From Demonopolization. *Southern Economic Journal*, 45(1), 116–123. DOI: 10.2307/1057620
- Grewiński, M., Lizut, J. (2021). Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.), *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Janoś-Kresło, M. (2002). *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*. Warszawa: SGH.
- KE. (2007). 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 z 20.11.2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=PL>
- Knapp, M., Beecham, J., McDaid, D., Matosevic, T., Smith, M. (2011). The economic consequences of deinstitutionalisation of mental health services: lessons from a systematic review of European experience. *Health & social care in the community*, 19(2), 113–125. DOI: 10.1111/j.1365-2524.2010.00969.x
- KPRES. (2019). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*. Załącznik do uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2019 r. poz. 214).
- MRiPS. (2021). *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna na lata 2021–2035*, projekt z dnia 22.09.2021 r. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spolecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>
- Rymsza, M. (2020). *Centra usług społecznych, Szansa na integrację i rozwój usług społecznych na poziomie lokalnym* (Prezentacja). IV Ogólnopolskie Forum Ekonomii Społecznej i Solidarnej oraz Laboratorium Ekonomii Społecznej, Warszawa, 23.06.2020 r.
- SCIE. (2010). *Personalisation for social workers in adults’ services*. <https://www.scie.org.uk/personalisation/practice/social-workers>
- Social Enterprises and Their Eco-systems: Developments in Europe*. (2016). European Commission B-1049 Brussels.

Paweł Wiśniewski

ORCID: 0000-0001-7945-5531

Uczelnia Korczaka, Warszawa

CENTRA USŁUG SPOŁECZNYCH – NOWY AKTOR NA RYNKU USŁUG SPOŁECZNYCH

Wprowadzenie

Obowiązująca od 1 stycznia 2020 r. ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹ (CUS) wprowadziła do słownika polityki społecznej długo oczekiwaną ustawową definicję usług społecznych. Do niedawna bowiem brak było jednolitej definicji pojęcia usług społecznych w polskim prawodawstwie. W literaturze przedmiotu natomiast funkcjonowało wiele różnych definicji. Jedną z nich była definicja B. Szatur-Jaworskiej (za: Szarfenberg, 2011), określająca usługi społeczne następująco:

- a) służą bezpośredniemu zaspokojeniu ludzkich potrzeb, a nie wytwarzaniu dóbr materialnych;
- b) ich adresatem są jednostki i rodziny, choć jakość i dostępność tych usług wpływa także na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych;
- c) mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne;
- d) mieszkańcy otrzymują je bezpłatnie albo za całkowitą lub częściową odpłatnością.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, w myśl art. 2 ust. 1 ustawy o CUS, usługi społeczne oznaczają działania podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, które są świadczone w formie

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS.

niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców, w poniżej wskazanych zakresach:

- 1) polityka prorodzinna,
- 2) wspieranie rodziny,
- 3) system pieczy zastępczej,
- 4) pomoc społeczna,
- 5) promocja i ochrona zdrowia,
- 6) wspieranie osób niepełnosprawnych,
- 7) edukacja publiczna,
- 8) przeciwdziałanie bezrobociu,
- 9) kultura,
- 10) kultura fizyczna i turystyka,
- 11) pobudzanie aktywności obywatelskiej,
- 12) mieszkalnictwo,
- 13) ochrona środowiska,
- 14) reintegracja zawodowa i społeczna.

W definicji ustawowej usług społecznych stwierdza się, że usługami społecznymi są usługi podejmowane przez gminę – co sugeruje, że te same działania podejmowane przez inne jednostki, np. powiaty, nie będą usługami społecznymi w rozumieniu tej ustawy. Wydaje się jednak, że gmina została wskazana w związku z faktem, iż cała ustawa skierowana jest głównie do samorządów gminnych i to wyłącznie one mogą (jedna gmina lub kilka) tworzyć CUS. Zakres usług społecznych, które może realizować CUS, jest bardzo szeroki, zawiera aż czternaście zaprezentowanych powyżej możliwości.

Gmina, która wybierze samodzielną realizację usług społecznych, w ramach ustawy o CUS będzie mogła zdecydować się na co najmniej dwie usługi z proponowanego katalogu. Natomiast gminy, które będą wspólnie realizować usługi społeczne, będą mogły wybrać co najmniej trzy usługi z tej listy. Rodzaj wybranej usługi jest zależny od zasobów gminy, potrzeb mieszkańców oraz możliwości organizacyjnych i koordynacyjnych gmin.

Działania będące usługami społecznymi, w zależności od ich zakresu, są realizowane na podstawie różnych ustaw; ich listę zawiera ustawa o CUS, a są to w szczególności:

- 1) ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- 2) ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
- 3) ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 4) ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- 5) ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego;
- 6) ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym;
- 7) ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- 8) ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii;
- 9) ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

osób niepełnosprawnych; 10) ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe; 11) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; 12) ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym; 13) ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; 14) ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie; 15) ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji; 16) ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3; 17) ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o karcie dużej rodziny.

Zastosowane przez ustawodawcę sformułowanie „w szczególności” oznacza, że wykaz ten nie jest zamknięty, a gminy mogą realizować także usługi, które wynikają z innych przepisów.

Jak wskazano powyżej, ustawodawca nie nazywa wprost poszczególnych usług społecznych. Wskazuje jedynie czternaście zakresów działań i siedemnaście ustaw, na podstawie których działania te mogą być podejmowane. Jednakże w uzasadnieniu do projektu ustawy o CUS² jej autorzy zawarli przykładowy katalog usług społecznych. Są to:

- 1) praca socjalna z osobą i rodziną oraz asystentura dla rodzin;
- 2) środowiskowa praca socjalna w różnych formach;
- 3) terapia osób i rodzin doświadczających trudności w funkcjonowaniu w społeczeństwie;
- 4) mediacje rodzinne i w sporach innych niż rodzinne;
- 5) animacja lokalna, edukacja środowiskowa oraz inne formy działań aktywizujących w środowisku zamieszkania;
- 6) poradnictwo prawne, obywatelskie, psychologiczne i rodzinne, w tym małżeńskie;
- 7) reintegracja zawodowa i społeczna;
- 8) interwencja kryzysowa;
- 9) usługi wsparcia dla osób tworzących rodzinną pieczę zastępczą;
- 10) rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;
- 11) asystentura i inne usługi wsparcia dla osób niesamodzielnych i osób o ograniczonej samodzielności, w tym niepełnosprawnych, przewlekle chorych, starszych i bezdomnych;
- 12) usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, w tym dla osób niesamodzielnych i osób o ograniczonej samodzielności pozostających w środowisku zamieszkania;
- 13) usługi wsparcia dla opiekunów osób niesamodzielnych i osób o ograniczonej samodzielności, w tym usługi opieki wytchnieniowej, wsparcia doradczego, informacyjnego i psychologicznego;
- 14) pomoc postpenitencjarna i readaptacja społeczna;
- 15) promocja zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, oraz edukacja zdrowotna.

² Uzasadnienie do projektu ustawy o realizacji usług społecznych przez centrum usług społecznych (26–27). <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3040>

Warunki tworzenia centrów usług społecznych i ich zadania

Ustawowe zdefiniowanie usług społecznych było jednym z warunków wprowadzenia do polskiego systemu prawnego nowego rodzaju jednostek organizacyjnych, świadczących usługi społeczne na rzecz społeczności lokalnej – CUS. Obecnie, zgodnie z założeniami ustawy o CUS, samorząd gminny może utworzyć jednostkę organizacyjną, której głównym celem będzie zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych, a jednocześnie koordynowanie świadczenia tych usług na terenie gminy. Decyzja o utworzeniu i prowadzeniu CUS jest wyłączną kompetencją gminy, zaliczaną do zadań własnych o charakterze fakultatywnym. W art. 9 ustawy o CUS określono, kto i w jaki sposób może powołać CUS. Wskazuje się trzy sposoby jego powstawania i funkcjonowania.

Sposób pierwszy – CUS tworzy się poprzez przekształcenie ośrodka pomocy społecznej (OPS) w CUS.

Tak powołane centrum przejmie obecne zadania OPS i będzie wykonywać dodatkowo co najmniej dwa zakresy usług społecznych, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS. Zgodnie z ideą zmian zawartą w ustawie, usługi społeczne realizowane w CUS mają być w przyszłości głównym zakresem działalności nowych instytucji. Mają być usługami o charakterze powszechnym, skierowanymi do społeczności lokalnej. Obecnie działania OPS mają charakter selektywny i w dłuższej perspektywie staną się usługami uzupełniającymi, skierowanymi tylko do osób korzystających z pomocy społecznej, ubogich czy wykluczonych.

Sposób drugi – CUS tworzy się na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy co najmniej dwiema gminami.

Tak utworzony CUS będzie działał obok istniejących obecnie gminnych OPS. Można sądzić, że taki sposób realizacji usług społecznych najlepszy będzie tam, gdzie realizacja wspólnych usług społecznych mogłaby przynieść gminom korzyści organizacyjne i ekonomiczne. CUS utworzony w ten sposób powinien mieć przekazane przez gminy co najmniej trzy zakresy usług, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS. Usługi powszechne, świadczone na rzecz społeczności lokalnej, będą tu kierowane do mieszkańców gmin, które zawarły porozumienie, i będą realizowane oraz koordynowane przez CUS. Natomiast usługi selektywne, świadczone na rzecz osób ubogich, wykluczonych i innych korzystających z pomocy społecznej, nadal będą realizowane przez gminne OPS.

Sposób trzeci – CUS tworzy się w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców. W takim przypadku ustawodawca umożliwia wybór jednego z dwóch wariantów:

- 1) utworzenie CUS przez przekształcenie OPS (jak w sposobie pierwszym),
- 2) utworzenie CUS jako nowej jednostki, odrębnej od funkcjonującego nadal w tym mieście OPS (jak w sposobie drugim).

W obu wariantach podanych w sposobie trzecim CUS powinien mieć przekazane co najmniej trzy zakresy usług, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS.

Jak wspomniano powyżej, jednym ze sposobów utworzenia CUS w gminie jest przekształcenie istniejącego OPS w CUS. Podstawowym warunkiem ustawowym utworzenia CUS w takim trybie jest przekazanie do realizacji centrum wszystkich zadań – w tym usług społecznych, realizowanych wcześniej przez OPS, oraz wybranych usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy o CUS, których nie realizował OPS do dnia utworzenia CUS.

Przy wyborze tego sposobu w gminach, które się na niego zdecydują, przestanie funkcjonować OPS, jego zadania przejmie CUS, w którym należy obligatoryjnie wyodrębnić zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. CUS będzie jednostką budżetową, a rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych mu do realizacji oraz jego szczegółową organizację określi statut nadany uchwałą rady gminy.

Przekształcenie OPS w CUS jest modelem skierowanym przede wszystkim do samorządów aktywnych, raczej miejskich, które już w tej chwili wykorzystują OPS do szerszych działań, niż przewiduje to wprost ustawa o pomocy społecznej. Wynika to z analizy przepisów ustawy i ocen osób zaangażowanych w jej tworzenie. W tych samorządach poszczególne struktury organizacyjne pomocy społecznej są już częściowo przygotowane do realizowania powszechnego dostępu do usług społecznych i oferują wsparcie nie tylko klientom pomocy społecznej, ale szerszej społeczności.

W przypadku przekształcenia OPS w CUS, dotychczasowe działania z zakresu pomocy społecznej będą realizowane na obecnych zasadach, w wyodrębnionym organizacyjnie dziale pomocy społecznej. Takie przejście OPS w CUS to szansa rozwojowa dla samorządu – bez zaniechania dotychczasowych form aktywności będzie można wprowadzić dodatkowe i zacząć nowy etap funkcjonowania placówek. Dorobek lokalnej pomocy społecznej zostanie zachowany, będzie nadal wykorzystywany i rozwijany zarówno w OPS, jak i w nowo powstałych CUS, dzięki pracy utworzonych w nich zespołów pomocy społecznej. Istotne będzie tu także rozwijanie nowych form profesjonalnego pomagania, w tym pracy środowiskowej i nowoczesnych form zarządzania usługami społecznymi (Rymsza, 2019).

Podstawę prawną tworzenia CUS jako jednostek organizacyjnych gminy, które mają zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynować te usługi, stanowi art. 8 ustawy o CUS. Należy jednak zauważyć, jak to jednoznacznie wynika z zapisu ust. 3 tego artykułu, iż decyzja o utworzeniu CUS będzie leżeć wyłącznie w gestii gminy. Tym samym wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2020 roku nie obliguje gmin do podjęcia uchwał o utworzeniu CUS lub odpowiednim przekształceniu istniejących OPS – utworzenie CUS nie jest obowiązkiem, a jedynie możliwością.

Przekształcenie istniejącego OPS w CUS wymaga uchwały rady gminy, choć nie zostało to wprost określone w przepisach. Elementami uchwały o powołaniu takiej wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej, oprócz części mówiącej o przekształceniu OPS w CUS, powinny być: określenie rodzaju i zakresu zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum, i szczegółowa organizacja centrum, określone w statucie CUS (jest to obligatoryjny załącznik do uchwały).

Ustawa wskazuje minimalny zakres struktury organizacyjnej CUS, wyliczając jako obowiązkowe elementy struktury:

- stanowisko dyrektora centrum;
- zespół do spraw organizowania usług społecznych – w jego skład wchodzi organizator usług społecznych oraz koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych;
- zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej – w jego skład wchodzi organizator pomocy społecznej, specjaliści z zakresu pracy socjalnej, pracy z rodziną oraz inni specjaliści realizujący zadania pomocy społecznej, w tym w zakresie integracji społecznej (z możliwością wyodrębnienia komórki realizującej zadania w zakresie pracy socjalnej, przy zachowaniu wskaźników zatrudnienia pracowników socjalnych w dawnych OPS);
- stanowisko organizatora społeczności lokalnej.

Określając w ustawie elementy struktury organizacyjnej CUS, użyto sformułowania „w szczególności” – to oznacza że katalog nie jest zamknięty i samorząd gminny, tworząc CUS, może rozszerzyć strukturę o inne komórki organizacyjne, jeśli ich wyodrębnienie wynikałoby z uwarunkowań lokalnych, rodzaju usług społecznych lub innych zadań realizowanych przez CUS. Jedyne wyłączenie wprowadzone przez ustawodawcę to zakaz funkcjonowania w ramach CUS placówek zapewniających pobyt całodobowy.

Funkcje usług społecznych w świetle przepisów o centrach usług społecznych

Zmiana dotychczasowego sposobu posługiwania się pojęciem „usługi społeczne” sprawia, że sfera działalności usługowej wobec lokalnych społeczności została uporządkowana, co w konsekwencji oznacza konieczność wprowadzenia modyfikacji w zasadach działalności wielu podmiotów i organizacji. Nie każdy bowiem rodzaj usług wykonywanych przez nie do tej pory zostanie obecnie uznany za usługę społeczną – np. usługi porządkowo-ogrodnicze, wykonywane przez PZS.

Ważnym zagadnieniem jest także swoista ingerencja w relacje międzyinstytucjonalne (międzyorganizacyjne), ułożone w tradycyjnych wzorach działania służb społecznych. I tak, po pierwsze, rozwiązania ustawy wskazują drogę do konsolidacji usług społecznych, które dotychczas były rozproszone organizacyjnie i prawnie – są to programy usług społecznych, określające usługi społeczne odpowiednie do potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 4 ustawy o CUS). Po drugie, przepisy ustawy wprowadzają rozwiązanie wzorowane na „jednym okienku” w sposobie planowania, koordynowania i świadczenia tych usług, czyli wskazują nową instytucję – CUS, która powinna zapewnić korzyści przede wszystkim z punktu widzenia pojedynczego członka wspólnoty lokalnej. Według rozwiązań ustawy CUS to tzw. punkt kompleksowej obsługi – czyli możliwość realizacji na obszarze

gminy (ewentualnie kilku gmin, w przypadku uzgodnienia takiej współpracy) już wspólnej polityki lokalnej. Jest także, po trzecie, jeszcze jedna zaleta nowego systemu, a mianowicie wykorzystanie metody tzw. *case managera*; zgodnie z nią należy dostarczać usługi, których wymaga czy potrzebuje członek lokalnej wspólnoty. Promuje się tu przede wszystkim jakość usług, a wskaźnikowe rozliczanie efektów staje się zagadnieniem drugoplanowym. W brzmieniu przepisów ustawy wyraża się to pojęciem *koordynatora indywidualnych planów usług społecznych*.

W „Ocenie skutków regulacji...” do projektu ustawy o CUS (Sejm RP, 2018, s. 7) stwierdzono, że do pozytywnych funkcji usług społecznych zalicza się „podtrzymywanie człowieka w dobrym zdrowiu, powiększanie zasobów wiedzy i kwalifikacji człowieka, pobudzanie ruchliwości przestrzennej i ruchliwości społecznej jednostki, kształtowanie i upowszechnianie nowych potrzeb oraz wpływanie na systemy wartości ludzi, ich motywacje i zachowania”. Zauważenie tych funkcji usług społecznych bardzo przypomina sformułowaną przez praktyków, zajmujących się reintegracją społeczno-zawodową, misję PZS, którą można odnosić do dwóch perspektyw:

- 1) indywidualnej osoby – to misja rozumiana jako „odbudowywanie i podtrzymywanie u osób wykluczonych społecznie zdolności do samodzielnego i efektywnego pełnienia ról społecznych oraz samodzielnego poruszania się po rynku pracy, prowadzącego do zatrudnienia w różnych formach: u pracodawcy, samozatrudnienia – praca na własny rachunek lub w spółdzielni socjalnej” (Borowski, Kowalska, Półtorak, Tomaszczyk, Żukiert, 2012, s. 6);
- 2) instytucjonalnej, odnoszącej się do roli zatrudnienia socjalnego w polityce społecznej – to misja rozumiana jako uczestniczenie w instytucjonalnym, zintegrowanym, wielosektorowym i partnerskim systemie wsparcia oraz pomocy, który dzięki oddziaływaniu interwencyjnemu dokonuje zmian indywidualnych i grupowych w lokalnych środowiskach społecznych, wyzwała integrację, aktywność i przedsiębiorczość w likwidowaniu barier wykluczenia społecznego, postaw biernych i roszczeniowych (Wiśniewski, 2017).

Współpraca między centrami usług społecznych a podmiotami zatrudnienia socjalnego

Ustawa o CUS ma wpływ na różne podmioty, w tym na gminy i OPS, ale także na wykonawców usług, którymi mogą być m.in. organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ lub podmioty wyłonione na jej podstawie do świadczenia usług. W grupie podmiotów wymienia się również samych

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.

beneficjentów usług społecznych, np. osoby starsze, osoby z niepełnosprawnością czy rodziny z problemami. A to przecież także sfera działania PZS, szczególnie w kontekście przygotowywania kadr do wykonywania profesji zawodowych na rzecz osób potrzebujących.

Stąd też, jak się wydaje, wzmożone zainteresowanie PZS problematyką zmian organizacyjnych w lokalnym środowisku i wyprzedzającego nawiązywania kontaktów z instytucjami, które zamierzają wprowadzić na swoim terytorium nową jednostkę organizacyjną – CUS. Proponowane CIS i KIS zainteresowanie się tą problematyką wynika m.in. z następującej argumentacji:

- 1) szczególną rolę w ustawie o CUS (art. 4 – art. 7) przypisuje się programowi usług społecznych, który jest fakultatywnie opracowywany, przyjmowany i realizowany (zgodnie z uchwałą rady gminy) na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej, która będzie wykonywana właśnie przez CUS;
- 2) do niektórych ustawowych zadań CUS będzie należało m.in.: opracowywanie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, standardów jakości usług społecznych określonych w programie usług społecznych – w przypadku braku określenia tych standardów w obowiązujących przepisach – oraz ich wdrażanie i prowadzenie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, o których mowa w przepisach dotyczących działalności pożytku publicznego i wolontariatu (art. 13 ustawy o CUS);
- 3) CUS ma przypisaną w ustawie funkcję zmierzającą do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze jego działania;
- 4) w strukturze organizacyjnej CUS wyróżnia się ważne stanowiska pracy, takie jak m.in.: organizator usług społecznych, koordynator indywidualnych planów usług społecznych, organizator pomocy społecznej oraz organizator społeczności lokalnej.

Te argumenty, a także fakt wpisania do katalogu usług społecznych (art. 2 ust.1 ustawy o CUS) reintegracji społecznej i zawodowej wskazują, iż w przypadku CIS i KIS tematyka lokalnej organizacji świadczenia usług społecznych powinna stać się w kolejnych latach ważnym elementem budowania strategii współpracy z CUS. PZS mogą dopasowywać organizowane przez siebie zajęcia reintegracji społecznej oraz zawodowej do potrzeb kadrowych tych organizacji, które będą przez CUS wybierane na realizatorów lokalnych usług społecznych, a także edukować absolwentów CIS i KIS w zakresie obowiązujących standardów usług społecznych. Przed PZS staje również istotne wyzwanie – wskazywanie, iż sektor usług społecznych staje się nie tylko potrzebny, ale przede wszystkim to on będzie tworzył nowe miejsca pracy.

Powstające CUS mogą stać się ważnym partnerem w realizacji usług społecznych na rzecz lokalnych społeczności przez PZS. Potwierdzeniem tego faktu mogą być m.in badania diagnostyczne (Sowa-Kofta, Poławski, 2021) przeprowadzone

w projekcie partnerskim „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”. Cel główny projektu to rozwój społecznych usług użyteczności publicznej – zwłaszcza usług środowiskowych, realizowanych przez podmioty sektora ekonomii społecznej, łączących aktywizację zawodową z budowaniem spójnego systemu usług społecznych – poprzez opracowanie innowacyjnej koncepcji modelu współpracy PZS z innymi instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi społeczne.

W wynikach badań, zestawionych w raporcie projektowym, znalazły się informacje o tym, w jakim stopniu instytucje zatrudnienia socjalnego mogą być zaangażowane w realizację usług, jakie są bariery utrudniające im realizację usług, jak wygląda współpraca z samorządem lokalnym w tym obszarze oraz poznać opinie badanych na temat funkcjonowania CUS. Uczestniczący w badaniu przedstawiciele PZS ocenili działanie (nielicznych jeszcze) CUS raczej pozytywnie – częstsze były opinie, że CUS przyczynił się do zwiększenia dostępności usług społecznych oraz lepszej koordynacji świadczenia usług na terenie gminy. W tej grupie badawczej przedstawiciele KIS wyrażali znacznie lepsze opinie na temat działania CUS niż przedstawiciele CIS. Badani odpowiadali też na pytanie o znaczenie CUS dla wzmocnienia roli PZS jako realizatorów usług społecznych - wyraźnie wyżej oceniali te szanse przedstawiciele CIS (51% odpowiedzi „tak” i „raczej tak”; 17% udzieliło odpowiedzi „nie” i „raczej nie”); spośród badanych KIS 35% udzieliło odpowiedzi „tak” lub „raczej tak”, a 27% udzieliło odpowiedzi „nie” i „raczej nie”.

Podsumowanie

Ustawa o CUS umożliwia utworzenie na terenie gminy, czy też kilku gmin, nowej jednostki organizacyjnej, realizującej zadania z zakresu świadczenia usług społecznych na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego. Powstanie CUS w gminie pozwoli zaproponować większej grupie osób, nie tylko znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej (tj. spełniającym kryterium ubóstwa według przepisów o pomocy społecznej), katalog usług społecznych adekwatny do ich potrzeb i wymagań. CUS może być miejscem koordynacji świadczenia usług społecznych na danym obszarze i przyczynić się do ich skutecznego dostarczania mieszkańcom.

Jedną z możliwości utworzenia nowej jednostki jest przekształcenie istniejącego w danej gminie OPS w CUS. Wydaje się, że właśnie tego rodzaju konstrukcja prawna, sprzyjająca wykorzystaniu istniejących już zasobów pomocy społecznej – w tym zasobów infrastrukturalnych, organizacyjnych i przede wszystkim: ludzkich – będzie najlepszą formą realizacji ustawy, zwłaszcza w małych gminach, gminach wiejskich czy miejsko-wiejskich, w których samorządy mogą przeznaczyć ograniczone zasoby finansowe na działania z zakresu pomocy społecznej i usług społecznych, a lokalne społeczności nie są w stanie samodzielnie finansować świadczo-

Bibliografia

- Borowski, M., Kowalska, M., Półtorak, M., Tomaszczyk, J., Żukiert, I. (2012). *Model centrum integracji społecznej* (Dodatek nr 1 do Podręcznika instruktażowego). Warszawa: WRZOS. https://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/dodatek_1_cis_28.08.pdf
- Kowalska, M., Wiśniewski, P. (2021). *Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Rymsza, M. (2019). *Centra usług społecznych nie spowodują redukcji zadań, zasobów i etatów*. <https://www.prawo.pl/samorząd/centra-usług-społecznych-beda-inwestycja-w-sfere-usług,364346.html>
- Rymsza, M. (red.). (2021). *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Sejm RP. (2018). *Ocena skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych* (druk sejmowy nr 3040) <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3040>
- Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2021). *Potencjał reintegracyjny podmiotów zatrudnienia socjalnego w 2020 r. Wyniki II-giej fali badania diagnostycznego* (Raport IPiSS). Warszawa: IPiSS.
- Szarfenberg, R. (2011). *Standaryzacja usług społecznych*. Ekspertyza. <https://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf>
- Wiśniewski, P. (2017). *Instytucjonalizacja zatrudnienia socjalnego w Polsce* (Niepublikowana rozprawa doktorska). Lublin: UMCS.
- Ziemski, K. M., Wieczorek, I. M. (red.). (2016). *Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
-
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Marta Komorska

ORCID: 0000-0002-0272-3144

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin

WSPÓŁPRACA PODMIOTÓW ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO Z JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. MIĘDZY TEORIĄ A PRAKTYKĄ

Wprowadzenie

W XXI wieku w krajach europejskich, a tym samym także w Polsce, odczuwalna jest potrzeba rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnienia kapitału społecznego dzięki nawiązywaniu współpracy międzysektorowej. Promuje się i podejmuje różne przedsięwzięcia, prowadzące do zwiększonej partycypacji jak najszerszych kręgów społecznych w życiu publicznym. Organizacje pozarządowe stają się istotnym uczestnikiem życia społecznego i mogą w nim aktywnie działać na różnych poziomach, a ich najważniejsza rola polega na współuczestnictwie w procesach decyzyjnych i zarządzaniu. Tu także powstaje miejsce dla partnerstwa i poważnego partnera, jakim są podmioty zajmujące się zatrudnieniem socjalnym, z ich potencjałem współpracy z samorządem terytorialnym na rzecz rozwoju społeczności lokalnych.

Partnerstwo i współpraca obejmuje wzajemne oddziaływanie, przy starannym zachowaniu równowagi pomiędzy zbliżeniem a autonomią, na którą składa się wzajemny szacunek, równy udział w procesie decyzyjnym, wzajemna odpowiedzialność i przejrzystość (Wygnański, 2012). Z tej definicji wynika, że partnerzy społeczni – nawet jeśli są różnego rodzaju podmiotami, o różnej pozycji społecznej, o różnych walorach i posiadaniu – w tej relacji mają podobne znaczenie. Każdy stanowi dla niego wartość, dzięki temu, co wnosi do partnerstwa ze swą odmiennością. Zatem nie będzie, w tym znaczeniu, partnerstwem dominacja jednego, np. ze względu na posiadanie środków, których nie posiada inny, czy lekceważenie ze względu na różnice wielkości czy stanu posiadania.

W Polsce warunki do rozwoju partnerstwa społecznego powstały po 1989 r. Po raz pierwszy zasygnalizowano możliwość współuczestnictwa podmiotów społecznych w rozwiązywaniu lokalnych problemów w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹; w art. 1 ust. 2 wskazano istotne znaczenie organizacji pozarządowych – „pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi”.

Partnerstwo społeczne, rozważając chronologicznie, znalazło następnie umocowanie w zasadzie subsydiarności, wpisanej do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²; z tej zasady wynika prawo do działalności struktur niższego rzędu oraz możliwość udzielania wsparcia przez struktury znajdujące się wyżej w hierarchii strukturom usytuowanym niżej, gdy te nie radzą sobie z rozwiązywaniem problemów.

W ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. termin „partnerstwo” znalazł silne umocowanie, dzięki uregulowaniu w art. 2 ust. 2, że „pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi [...]”. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ doprecyzowała i określiła pola współdziałania organizacji pozarządowych z powiatowymi urzędami pracy i jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, podając szeroki katalog możliwości realizacji współpracy.

Rola partnerstwa lokalnego w rozwoju społeczności lokalnych jest oczywista i znacząca. Najczęściej mówi się o partnerstwie i jego wadze w rozwiązywaniu problemów społecznych typu bezrobocie, przemoc w rodzinie, przestępczość, narkomania itp. Postrzega się tu głównie rolę partnerstwa w niwelowaniu patologii i wszelakich niedogodności w funkcjonowaniu. Do tego warto dodać jeszcze inne warunki, które mogą być ważne dla tworzonych partnerstw lokalnych i rozwijanej przez nie działalności, np. materialne warunki życia mieszkańców na danym terenie, stan posiadania, warunki zdrowotne itp. Te ostatnie są szczególnie istotne przy rozwijaniu działalności z zakresu tzw. ekonomii społecznej, która dotyczy zwłaszcza osób defaworyzowanych w życiu społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami, uzależnionych, opuszczających więzienia po długotrwałych wyrokach.

Tworzenie miejsc pracy przez podmioty ekonomii społecznej dla osób wykluczonych okazało się złożonym problemem w wymiarze indywidualnym, społecznym i ekonomicznym. Doświadczenia z podejmowanych prób wprowadzania na rynek pracy osób długotrwale bezrobotnych wyraźnie wskazały, że główną barierą nie jest brak miejsc pracy, lecz przede wszystkim brak odpowiednich rozwiązań z zakresu reintegracji społecznej.

¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 ze zm.; ustawa uchylona i zastąpiona ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.

Odpowiedzią było pojawienie się nowej formy zatrudnienia, tj. zatrudnienia socjalnego, którego istotą jest nie tylko źródło dochodu, ale przede wszystkim przywrócenie sensu życia, poczucia własnej wartości i przydatności społecznej.

Podmioty zatrudnienia socjalnego i ich zadania w kontekście spójności społecznej

Wejście Polski w struktury Unii Europejskiej otworzyło nowe perspektywy przed polskim społeczeństwem, a przede wszystkim stworzyło nowe możliwości rozwoju. Swoboda poruszania się bez granic, dostęp do edukacji i rynków pracy stały się podstawowymi prawami, z jakich obywatele korzystali od początku polskiej akcesji. Koncepcja szerokiego dostępu do usług społecznych miała na celu przygotowanie podstaw do uzyskania pełnej spójności społecznej gwarantującej inkluzyjny rozwój społeczny, w którym wzrost gospodarczy cechuje uczestnictwo wszystkich obywateli zarówno w obszarze jego tworzenia, jak i korzystania z niego (Golinowska, Kocot, Morecka, Sowa, 2010). Pojęcie usług społecznych i spójności są ze sobą blisko związane, a ich pojawienie się w polskiej polityce społecznej na poziomie krajowym i regionalnym jest szczególnie interesujące z perspektywy tworzenia i realizacji lokalnych polityk społecznych, które w swoim założeniu nie tylko powinny tworzyć programy w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, ale przede wszystkim zapewnić podstawy do rozwoju społeczności lokalnych w oparciu o współpracę wszystkich aktorów życia społecznego.

Pojęcie spójności znajduje swoje szczególne miejsce w problematyce zarządzania usługami społecznymi, ponieważ jego merytoryczna zawartość i narzędzia wykorzystywane do dochodzenia do tzw. spójności są bezpośrednio związane z jakością tych usług. Pojęcie to pojawiło się w europejskiej polityce społecznej w 1957 r.; w następnych latach wypracowywano jej kolejne założenia, tak aby pod koniec lat dziewięćdziesiątych na szczycie Rady Europy „spójność społeczną” uznać za główny priorytet podejmowanych zadań. W jej ramach zawiera się dążenie do zagwarantowania wszystkim obywatelom odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej, promowania zatrudnienia, szkolenia zawodowego i praw pracowniczych, zapewnienia ochrony najsłabszym grupom społeczeństwa, zapewnienia równych szans, przeciwdziałania marginalizacji społecznej i dyskryminacji (Karwacki, 2010).

W tym miejscu należy wspomnieć rolę instrumentów aktywnej polityki społecznej, które zainicjowano w latach 2002–2003 i które miały na celu odbudowywanie spójności społecznej przy jednoczesnej odpowiedzi na ważną kwestię, którą był problem „przywracania zatrudnialności” osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych społecznie (Wiśniewski, 2017). Odpowiedzią było opracowanie i przyjęcie w 2003 r. założeń zatrudnienia socjalnego i zakresu rozwiązań w odniesieniu do grup zmarginalizowanych. Zaproponowane działania zawarto w „katalogu” reintegracji społecznej, co uwiidocznio się w praktyce poprzez funkcjonowanie centrów i klubów integracji społecznej, zwanych podmiotami zatrudnienia socjalnego (PZS) (Wiśniewski, 2017).

Zainicjowany system prawny instytucji zatrudnienia socjalnego przewiduje praktycznie dwa *sensu stricto* rodzaje PZS, tj. klub integracji społecznej (KIS) oraz centrum integracji społecznej (CIS). Charakterystyka organizacyjna KIS i CIS ukazuje głównie różnice skali organizacyjnej, liczebności uczestników zajęć oraz możliwości dysponowania zasobami infrastruktury technicznej (Wiśniewski, 2017). Zrozumienie istoty powołania i funkcjonowania KIS i CIS wymaga przytoczenia definicji zatrudnienia socjalnego i wskazania kategorii potencjalnych uczestników. Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁴, zatrudnienie socjalne to zapewnianie możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez CIS, KIS i zatrudnienia wspieranego wskazanym w art. 1 grupom osób:

- a) bezdomnym, realizującym indywidualny program wychodzenia z bezdomności;
- b) uzależnionym od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego;
- c) uzależnionym od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej;
- d) chorym psychicznie;
- e) długotrwale bezrobotnym;
- f) zwalnianym z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem;
- g) uchodźcom realizującym indywidualny program integracji;
- h) osobom niepełnosprawnym,

które uznane są za zagrożone wykluczeniem społecznym i niezdolne we własnym zakresie do zmiany sytuacji, ale wykazujące jednak chęć współpracy.

KIS jest zatem jednostką organizacyjną, której zasadniczym celem jest udzielenie indywidualnym osobom oraz członkom ich rodzin pomocy w odbudowywaniu i podtrzymywaniu umiejętności uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, w powrocie do pełnienia ról społecznych w miejscu zamieszkania oraz w podniesieniu kwalifikacji zawodowych. W przypadku CIS wsparcie zostaje rozszerzone w kierunku kompetencji zawodowych – CIS to jednostka organizacyjna, która realizuje reintegrację zawodową i społeczną przez następujące usługi: kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu; nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych; naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą; uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Zatrudnienie socjalne i PZS mają już swoją ugruntowaną pozycję. Od 2003 r. dokonało się istotne przeobrażenie systemu instytucjonalnego wsparcia i pomocy, nadając jednostkom organizacyjnym reintegracji społecznej i zawodowej ważną

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.

rolę w systemie instytucji polityki społecznej. Zatrudnienie socjalne ma szczególną pozycję w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej, jako ważne narzędzie w katalogu instrumentów aktywnej polityki społecznej, łącząc w zbiorowościach lokalnych sposób świadczenia usług społecznych i wykorzystując istniejącą możliwość współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

Współpraca podmiotów zatrudnienia socjalnego w świetle badań

Funkcjonujące obecnie PZS mocno wpisały się strukturę instytucji wsparcia i pomocy, dając nowe spojrzenie na katalog form oddziaływania w odniesieniu do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jednak w literaturze naukowej do chwili obecnej brakowało opracowań na ten temat. Od kilku lat szczególnie mocno odczuwano niedosyt prac dotyczących instytucjonalizacji zatrudnienia socjalnego w Polsce oraz potrzebę podjęcia tej problematyki, tak by usystematyzować i zweryfikować rozproszone dotąd dane o tej formie zatrudnienia.

Odpowiedzią na lukę w obszarze badań empirycznych nad funkcjonowaniem podmiotów zatrudnienia socjalnego była realizacja ogólnopolskich badań finansowanych ze środków projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”. W ramach projektu zrealizowano wiele badań ogólnopolskich⁵, w tym diagnozę działalności KIS i CIS w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem działań z zakresu reintegracji zawodowej i reintegracji społecznej, oraz ocenę zakresu współpracy międzyinstytucjonalnej prowadzonej przez PZS. Badanie to wykonano w roku 2020 pytając o 2019 rok, a następnie powtórzono w roku 2021.

Diagnoza jakości współpracy dotyczyła instytucjonalnych realiów ułatwiających lub utrudniających współpracę na poziomie lokalnym. Badanie diagnostyczne PZS miało charakter ilościowy, zostało zrealizowane przy pomocy ankiety internetowej CAWI (Computer Assisted Web Interview) w okresie styczeń–luty 2021 r.⁶. W badaniu wzięło udział 70,37% wszystkich jednostek w Polsce (380 podmiotów), w tym 225 KIS i 155 CIS; 160 podmiotów odmówiło wzięcia udziału w badaniu.

Wyniki badań wskazują (Sowa-Kofta, Poławski, 2021), iż sieć współpracy międzysektorowej PZS przedstawia się inaczej w przypadku KIS i jest nieco słabsza niż w przypadku CIS. Współpraca najczęściej dotyczy: ośrodków pomocy społecznej (79,6% wskazań), urzędów gminy (w tym urzędów burmistrza, wójta,

⁵ Termin zakończenia projektu to sierpień 2022 r. Produkty projektu, m.in. raporty z badań, są dostępne na stronie IPiSS: <https://www.ipiss.com.pl/?projekt-badawczy=opracowania-projektowe>

⁶ Zaproszenie do badania z informacją o jego realizacji zostało przekazane pocztą elektroniczną do wszystkich KIS i CIS w Polsce, zidentyfikowanych na podstawie informacji z Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) i rejestrów wojewódzkich. Pytania kwestionariuszowe umieszczono on-line; były skierowane do kierowników/dyrektorów klubów integracji społecznej i centrów integracji społecznej. Udzielane odpowiedzi były rejestrowane na serwerze.

prezydenta, 72,9% wskazań), powiatowych urzędów pracy (71,6%), lokalnych pracodawców (56,9%) oraz organizacji pozarządowych (56,4% wskazań). W porównaniu do roku 2019 nie zaszły w tym zakresie istotne zmiany. Przeciętnie KIS współpracowały z 5 instytucjami.

W 2020 r. CIS prowadziły współpracę międzysektorową na większą skalę, co wynika z daleko szerszego katalogu realizowanych przez nie zadań. Analiza zebranych danych wskazuje, iż CIS przeciętnie współpracuje z 7 instytucjami. Najczęściej ma miejsce współpraca z: ośrodkami pomocy społecznej (97,4% wskazań), powiatowymi urzędami pracy (96,8%), urzędami gminy (w tym urzędami burmistrza, wójta, prezydenta, 88,4% wskazań), lokalnymi pracodawcami (86,5%), organizacjami pozarządowymi (74,8% wskazań) oraz z ośrodkami wsparcia ekonomicznego (63,2% wskazań). Są to wyniki zbieżne z uzyskanymi w 2019 r.

Odpowiedzi wyraźnie pokazują, że dla KIS i CIS głównym partnerem współpracy są JST zajmujące się pomocą społeczną i rynkiem pracy, co w sposób naturalny wpisuje się w zadania PZS.

Poziom formalizacji współpracy dla obu typów placówek, jak wynika z analiz, wskazuje, że w przypadku CIS formalizacja w postaci umowy czy porozumienia jest zawierana zauważalnie częściej niż w przypadku KIS, co także należy tłumaczyć szerszym zakresem zadań ze strony CIS i mocniejszym osadzeniem w odpowiedzialności finansowej podmiotu.

Analiza obszarów współpracy badanych PZS uzasadnia powyższe dane w odniesieniu do wyboru partnerów wśród poszczególnych jednostek samorządu. W przypadku KIS i CIS najczęściej realizowanym obszarem jest pomoc w rekrutacji uczestników zajęć, w której uczestniczą ośrodki pomocy społecznej (84,4% wskazań), powiatowe centra pomocy rodzinie (40,3% wskazań), powiatowe urzędy pracy (59,5% wskazań).

Potwierdzenie powyższych wyników znajdujemy w odpowiedziach na pytanie o współpracę międzysektorową z innymi obszarów. Wśród odpowiedzi należy wymienić następujące: realizacja projektów (44,5%), rekrutacja uczestników zajęć (39,0%) oraz wsparcie finansowe i rzeczowe (odpowiednio 49,4% i 50,0%).

Podsumowując ocenę zakresu współpracy PZS z partnerami, należy odnieść się także do czynników, które zdaniem respondentów ułatwiają lub utrudniają współpracę międzyinstytucjonalną. Wśród przedstawicieli CIS i KIS respondenci wskazali 4 kluczowe czynniki wspierające współpracę międzyinstytucjonalną. Są to: osobiste kontakty zawodowe z kadrą współpracujących instytucji (52,4%), działanie na terenie tej samej gminy (48,9%), realizacja wspólnych projektów w przeszłości (41,8%) oraz kierowanie działań do tej samej grupy odbiorców (40,4%). Należy podkreślić małe znaczenie takich czynników, jak sieciowanie (14,7%) czy przepisy prawa zachęcające do współpracy (8,4%), co uprawdopodabnia tezę o braku skutecznych rozwiązań systemowych w tym zakresie. Odpowiedzi wskazywane przez CIS co do czynników ułatwiających współpracę pokrywały się z odpowiedziami przedstawicieli KIS.

W katalogu barier utrudniających współpracę przedstawiciele PZS wskazują na: konkurowanie o klientów z tej samej grupy docelowej (56,8%), bariery prawne

(46,5%), brak przepisów zachęcających do współpracy (40,6%) oraz brak wsparcia samorządu dla takiej współpracy (31,6%). Podobne odpowiedzi zostały przekazane przez przedstawicieli KIS, tj. konkurowanie o klientów z tej samej grupy docelowej (50,7% wskazań) oraz bariery prawne, w tym przepisy o ochronie danych osobowych (49,8%) (Sowa-Kofta, Poławski, 2021).

Uwzględniając powyższe wyniki, należy podkreślić znaczenie współpracy PZS z JST, które wyraźnie są głównym i naturalnym partnerem w realizacji zadań CIS i KIS. Współpraca PZS i JST wynika z regulacji ustawowych dotyczących rekrutacji i wspierania finansowego uczestników, ale także w dużej mierze opiera się na sieciach lokalnych personalnych kontaktów. Jednocześnie należy zaakcentować fakt, iż w całej populacji CIS i KIS istnieje podział na podmioty, które ze swojej natury są bardziej aktywne i otwarte na kooperację, i takie, które nie podejmują współdziałania z innymi.

Centrum usług społecznych – partnerstwo z podmiotami zatrudnienia socjalnego

Organizacja i zarządzanie usługami stanowią duże wyzwanie w polskim systemie wsparcia społecznego, a znaczenie szerokiego dostępu do usług i wysoka jakość usług wyznaczają zakres poziomu życia społeczności; nade wszystko jednak określają możliwości rozwojowe społeczeństwa. Dlatego też w ostatnich latach ukierunkowano dyskusję nad prowadzeniem polityki społecznej na problemy rozwoju i organizacji usług społecznych, co w kontekście współpracy międzysektorowej, w tym współpracy jednostek samorządowych i PZS, daje nowe możliwości.

Dyskusje i próby formułowania definicji usług społecznych i roli w rozwoju społecznym trwały od początku rozważań nad polityką społeczną, tj. od początku XIX wieku. Trudności w definiowaniu usług społecznych wynikają z przenikania się pojęć – usługi publiczne, społeczne i socjalne. Mimo braku jednoznacznej definicji usług społecznych, powstało jednak szereg propozycji.

Mirosława Janoś-Kresło (2002) stwierdza, iż „usługi społeczne to działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których tworzy się kapitał ludzki”. Podobne podejście przedstawia w swojej definicji Barbara Szatur-Jaworska (2018) – autorka w swojej koncepcji założyła, że usługi społeczne funkcjonują jako forma świadczeń, jednocześnie wykluczając ich pieniężną formę. Przedstawiła ona szereg cech wpisujących się w definicję usług społecznych, jako formę świadczeń:

- działania polegające na bezpośrednim zaspokojeniu potrzeb, lecz nie prowadzące do wytworzenia dóbr;
- pomimo tego, że mają wpływ na egzystowanie grup społecznych i ogólnie społeczeństwa, to ich celem jest także zaspokojenie potrzeb indywidualnych podmiotów;

- zarządzaniem nimi (tj. finansowaniem, organizowaniem i dostarczaniem) zajmują się instytucje państwowe i prywatne;
- można je uzyskać za opłatą częściową lub całościową.

W propozycji Szatur-Jaworskiej podział usług jest traktowany szeroko, obejmując m.in. takie usługi, jak: edukacja i wychowanie, kultura, socjalne budownictwo mieszkaniowe, resocjalizacja, ochrona zdrowia, rekreacja i wypoczynek, pomoc społeczna.

Szerokie podejście do definiowania usług społecznych potwierdzono w aktualnie obowiązujących przepisach ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁷, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o CUS, wskazującym katalog zakresów działań usług społecznych, usługi te oznaczają działania m.in. z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej, podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców.

Odpowiadając na szereg problemów w organizacji i zarządzaniu usługami, uchwalona ustawa o CUS w swoim założeniu powinna stworzyć gminom możliwość skoordynowanego oraz efektywnego dostarczania usług społecznych, w tym także usług reintegracyjnych. Jest to koncepcja oparta na dostępie do szerokiego katalogu usług społecznych, a nie ograniczaniu ich wyłącznie do usług socjalnych. **Koncepcja CUS kładzie nacisk na szeroko rozumianą lokalną politykę społeczną** (Rymsza, 2019), jednocześnie zakładając, iż przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w CUS to rozwiązanie skierowane przede wszystkim do samorządów aktywnych, które potrafią korzystać z istniejącego potencjału organizacji pozarządowych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że powołanie CUS pozwoli na udzielanie bardziej kompleksowego wsparcia niż obecnie i będzie skutkowało opracowaniem szerokiej oferty, skierowanej do całej lokalnej społeczności, w tym także do grup osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Już sam proces inicjowania CUS kładzie nacisk na wykorzystanie i rozwój posiadanego potencjału lokalnej społeczności oraz silną współpracę partnerską z potencjalnymi dostawcami usług społecznych, a PZS z pewnością to tej kategorii podmiotów można zaliczyć. Otwiera to nową przestrzeń do wzmocnienia pozycji PZS na danym terenie.

Warunkiem wejścia PZS, tj. CIS i KIS, w rzeczywistość tworzoną przez CUS jest świadomość ich funkcjonowaniu w zespole tworzącym CUS, jak również wiedza przedstawicieli PZS o zadaniach CUS. Istnieje potrzeba nie tylko dostarczenia minimum informacji dla przedstawicieli środowiska JST i organizacji pozarządowych, ale przede wszystkim należy przygotować PZS do roli wykonawców usług i partnerów CUS na etapie diagnozowania potrzeb mieszkańców gmin i budowania lokalnych programów usług społecznych w bliskiej współpracy.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS.

Podsumowanie

Proces tworzenia i wzmacniania współpracy JST z PZS ma istotne znaczenie w rozwiązywaniu szeregu kwestii społecznych. Analiza doświadczeń PZS wskazała obszary barier i ograniczeń przedstawicieli JST w budowaniu współpracy, a tym samym kierunki rozwiązań, jakie warto przyjąć. Jednym z najważniejszych jest podniesienie świadomości, czym jest i jaką rolę pełni aktywna polityka społeczna w rozwoju lokalnym – zarówno wśród urzędników samorządu, jak i społeczności lokalnych, a szczególnie rozszerzenie i promowanie **wiedzy wśród przedstawicieli JST o istocie, zadaniach i potencjale PZS, czyli KIS i CIS.**

Wymienione bariery nie wyczerpują listy problemów, występujących w prowadzeniu polityki społecznej w oparciu o współpracę międzysektorową, jednak możemy pokreślić rolę nowego modelu zarządzania usługami społecznymi, jakim jest CUS, i pojawienia się szansy budowania i wzmacniania współpracy PZS i JST. Po trzech latach od uchwalenia ustawy o CUS, wciąż obserwujemy dystans wobec inicjowania CUS ze strony urzędników w JST. Rezerwę widać także wśród wielu przedstawicieli PZS, którzy często dostrzegają szerokie możliwości swojego funkcjonowania w tworzeniu oferty i dostarczeniu usług społecznych, jednak brakuje im wiedzy i swoistego „know-how”, tak aby udało się sprawnie implementować projekt CUS i mocno wpisać w niego PZS.

Istnieje okazja do zastosowania interesującego rozwiązania, jakie wprowadza ustawa o CUS, ale i realne zagrożenie jej poważnego zdeformowania – z obawy przed wdrożeniem tych przepisów, która wynika z niezrozumienia ich istoty. Z tego powodu szansa na wzmocnienie współpracy samorządu z PZS i na rozwój może pozostać niewykorzystana.

* * *

Bibliografia

- Golinowska, S., Kocot, E. (2013). *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Golinowska, S., Kocot, E., Morecka, Z., Sowa, A. (2010). *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*. Ekspertyza na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Warszawa: IPiSS.
- Grewiński, M. (2000). *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: WSP TWP.
- Grewiński, M. (2013). Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej. *Ekonomia Społeczna*, (3), 24–39.
- Grewiński, M., Karwacki, A. (2010). *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*. Warszawa: MCPS.
- Grewiński, M., Lizut, J. (2013). *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*. Toruń: ROPS.
- Grewiński, M., Lizut, J. (2016). Zintegrowane usługi społeczne w Polsce. W: T. Jarocki (red.), *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju. Kapitał, gospodarka, zarządzanie bezpieczeństwem*. t. 2. Kielce: Wydawnictwo UJK.
- Janoś-Kresło, M. (2002). *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*. Warszawa: SGH.
- Kantyka, S. (2007). Organizacje pozarządowe – partner samorządu. Teoria, praktyka, przyszłość. W: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), S. Kantyka, M. Zrałek, *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce*. Warszawa: WSP TWP.
- Karwacki, A. (2010). *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Rymsza, M. (2019). *Centra usług społecznych nie spowodują redukcji zadań, zasobów i etatów*. <https://www.prawo.pl/samorzad/centra-uslug-spoecznych-beda-inwestycja-w-sfere-uslug,364346.html>
- Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2021). *Potencjał reintegracyjny podmiotów zatrudnienia socjalnego w 2020 r. Wyniki II-giej fali badania diagnostycznego* (Raport IPiSS). Warszawa: IPiSS.
- Szarfenberg, R. (2010). *Polityka społeczna i usługi społeczne*. Warszawa: CRZL.
- Szatur-Jaworska, B. (2014). *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*. Warszawa: IPS UW.
- Szatur-Jaworska, B. (2018). *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*. Warszawa: IPS UW.
- Wiśniewski, P. (2017). *Instytucjonalizacja zatrudnienia socjalnego w Polsce* (Niepublikowana rozprawa doktorska). Lublin: UMCS.
- Wygnański, J. (2012). Skuteczne animowanie kultury współpracy – czynniki sukcesu w procesie budowy partnerstw. W: A. Handzlik, J. Głowacki (red.), *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*. Kraków: MSAP, UE.

Wyka, A., (2005). Wokół zasady pomocniczości w Polsce. W: A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Część empiryczna

Maciej Gruza

ORCID: 0000-0002-9868-3473

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

USŁUGI SPOŁECZNE REALIZOWANE PRZEZ PODMIOTY ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO

Wprowadzenie

Usługi społeczne, obok usług komunalnych i administracyjnych, stanowią element usług publicznych. Ich celem jest zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, natomiast cechą charakterystyczną jest to, że są świadczone przez jednostkę na rzecz innego podmiotu (Szarfenberg, 2010, s. 9). Usługi społeczne są przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin naukowych, m.in. politologii, socjologii, ekonomii, polityki społecznej. Kryzysy społeczne wywoływane przez dominujące obecnie zjawiska – globalizację, wojnę w Ukrainie, pandemię czy postępujące zmiany klimatyczne – wymagają podejmowania coraz bardziej złożonych działań, zmierzających do zapobiegania negatywnym skutkom zmian lub ich minimalizowania. Istotny jest także wzrost świadomości i oczekiwań grup społecznych szczególnie narażonych na negatywne skutki obserwowanych zjawisk, który sprawia, że kwestie zaspokajania potrzeb społecznych stają się coraz ważniejsze. Z tego też względu rośnie znaczenie polityki społecznej, realizowanej za pośrednictwem usług społecznych; natomiast samo pojęcie usług społecznych wymaga usystematyzowania (Rokicki, 2014, s. 1), czemu poświęcona jest pierwsza część niniejszego rozdziału.

Druga część zawiera opis i interpretację wyników badań realizowanych w 2021 roku, dotyczących świadczenia usług społecznych przez podmioty zatrudnienia socjalnego (PZS). Badania koncentrowały się na dwóch zasadniczych kwestiach: diagnozie popytu i podaży usług społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) oraz na współpracy międzyinstytucjonalnej z udziałem PZS w zakresie świadczenia usług społecznych. Prezentowane wyniki badań wykazały, że zakres świadczenia usług społecznych przez instytucje zatrudnienia socjalnego

jest względnie mały – w szczególności dotyczy to klubów integracji społecznej (KIS), w mniejszym stopniu centrów integracji społecznej (CIS); natomiast podmioty, które takie usługi świadczą, z reguły ograniczają się do kilku wybranych typów usług. Badania pokazały jednak znaczny potencjał PZS w obszarze świadczenia usług społecznych, który może być wykorzystany do zwiększenia skuteczności działań ukierunkowanych na reintegrację społeczno-zawodową uczestników zajęć w KIS i CIS oraz poprawę jakości usług społecznych realizowanych przez JST. Co istotne, te cele można osiągnąć nie tyle drogą alokacji dodatkowych funduszy, co poprzez zmiany legislacyjne, obligujące jednostki samorządowe do podejmowania współpracy z instytucjami zatrudnienia socjalnego przy realizacji usług społecznych.

Kategoria usług społecznych w polskim porządku prawnym

Pomimo doniosłego znaczenia usług społecznych, będących skutecznym narzędziem realizowania celów polityki społecznej, w literaturze przedmiotu trudno doszukać się spójnego podejścia do zdefiniowania tej kategorii. W zależności od dyscypliny naukowej reprezentowanej przez autora oraz od sposobu rozumienia istoty usług na gruncie makroekonomicznym i mikroekonomicznym, formułowane są różne definicje usług społecznych¹; do najpopularniejszych z nich należą przytoczone poniżej.

- „Społecznie użyteczne czynności skierowane bezpośrednio na człowieka (jego *soma* lub *psyche*), a których efekt jest niematerialny” (Bywalec, 1993, s. 95). Do tych czynności można zaliczyć: nauczanie (efekty: wiedza, kwalifikacje), porada bądź zabieg medyczny (efekty: poprawa zdrowia i samopoczucia, likwidacja bólu), twórczość naukowa i literacka (efekty: przeżycia estetyczne, satysfakcja), sport i turystyka (efekty: poprawa kondycji i przeżycia estetyczne).
- „Działania skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki” (Janoś-Kresło, 2002, s. 1).
- „Działania zmierzające do zaspokojenia w trybie konsumpcji zbiorowej, tj. z funduszy publicznych, takich potrzeb człowieka, które wpływają korzystnie na jakość i przydatność kapitału ludzkiego, przyczyniając się tym samym do pobudzenia rozwoju gospodarczego i postępu cywilizacyjnego” (Sochacka-Krysiak, 2003, s. 215).

¹ W ujęciu makroekonomicznym usługi rozumiane są jako jeden z trzech sektorów gospodarki, obok rolnictwa i przemysłu. W podejściu mikroekonomicznym usługi definiuje się jako działania skierowane na człowieka, w wyniku których następuje poszerzenie jego zdolności umysłowych lub fizycznych.

- Działania polegające na „[...] bezpośrednim obsłudze osób i jednocześnie uznane za podstawowe prawa i/lub obowiązki obywateli, a tym samym w większym stopniu regulowane przez państwo w porównaniu z innymi usługami tego rodzaju. Regulacja przejawia się między innymi w udziale sektora publicznego, np. publiczna opieka zdrowotna, publiczne szkolnictwo, publiczne pośrednictwo pracy, publiczne ubezpieczenia czy publiczna pomoc i opieka” (Szarfenberg, 2011, s. 72).

Ostatnia z przytoczonych definicji warta jest pogłębionej analizy z uwagi na jej znaczenia dla dalszych rozważań. W tym przypadku autor wskazuje jako źródła finansowania usług społecznych środki publiczne, co ma przełożenie na problematykę komercjalizacji tych usług, przejawiającą się w częściowej lub całkowitej odpłatności za ich konsumpcję (Brewiński, 2009, s. 171). Autorzy definicji starają się też wydzielić dziedziny zgrupowane w ramach kategorii usług społecznych, najczęściej wymieniając: edukację, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, kulturę i sztukę oraz wypoczynek i rekreację. Kryterium zaliczenia usług do grupy usług społecznych stanowi rodzaj zaspokajanych potrzeb oraz ich funkcje (Rokicki, 2014, s. 2). Niektórzy autorzy starają się też rozszerzać zakres przedmiotowy usług społecznych o m.in.: administrację państwową, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, ochronę środowiska czy gospodarkę komunalną (Frąckiewicz-Wronka, Zralek, 2000, s. 26–27), jednak co do kwestii zasadniczych w literaturze przedmiotu panuje względna zgodność.

Ustalenie precyzyjnego katalogu dziedzin wchodzących w zakres usług społecznych ma doniosłe znaczenie, ponieważ są one objęte zakresem zadań realizowanych przez JST i w tym wymiarze są definiowane jako specyficzny rodzaj usług publicznych, ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców (Dziarski, Kłosowski, 2003, s. 9). Katalog tych zadań określony jest w przepisach regulujących zasady funkcjonowania JST.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²; w art. 7 ust. 1 wymieniono zadania własne gminy w zakresie: ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³; w art 4 ust. 1 określono zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴; w art. 14 ust. 1 wymienia się zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; kultury fizycznej i turystyki.

Przytoczone zadania JST mieszczą się w omawianych definicjach usług społecznych, jednak ustawodawca nie wyodrębnił ich w osobną kategorię, umieszczając je w ogólnej grupie usług publicznych. Na gruncie przytoczonych definicji można jednak wskazać, że cechą charakterystyczną usług publicznych jest to, że są one nieadresowane, kierowane do całego społeczeństwa lub też dużych zbiorowości ludzkich, natomiast usługi społeczne są adresowane do konkretnego, indywidualnego odbiorcy, co stanowi ich wyróżnik z bardziej ogólnej kategorii (Filipiak, 2004, s. 14–15).

Wyodrębnione pojęcie usługi społecznej do polskiego porządku prawnego zostało wprowadzone ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵. Na mocy tych przepisów wprowadzono do działu III obowiązującej wówczas ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ rozdział 6 (art. 138g–138s), zawierający przepisy dotyczące zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Zgodnie z dodanym art. 138h, przedmiotem zamówienia na usługi społeczne są usługi wymienione w załączniku XIV do dyrektywy 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych oraz w załączniku XVII do dyrektywy 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Urząd Zamówień Publicznych, 2021). W przywoływanych aktach prawnych wymieniane są następujące kategorie usług:

- usługi zdrowotne, społeczne i pokrewne;
- usługi administracyjne w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej i kultury;
- usługi w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego;
- świadczenia społeczne;
- inne usługi komunalne, socjalne i osobiste, w tym usługi świadczone przez związki zawodowe, organizacje polityczne, stowarzyszenia młodzieżowe i inne organizacje członkowskie;
- usługi religijne;
- usługi hotelowe i restauracyjne;

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 ze zm.

⁶ Ustawa z 2004 r., obowiązująca do dnia 31 grudnia 2020 r., została uchylona przez ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.; dalej: ustawa Pzp). W zakresie definicji usług społecznych ustawa Pzp nie wprowadza żadnych zmian (art. 7 oraz art. 359–361). Wprowadzone zmiany dotyczą zasad przeprowadzania postępowań o zamówienie na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości mniejszej niż progi unijne.

- usługi prawne, niewylączone na mocy innych przepisów dyrektywy 2014/24/UE;
- inne usługi administracyjne i rządowe;
- świadczenie usług na rzecz społeczności;
- usługi w zakresie więziennictwa, bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, o ile nie są wyłączone na mocy innych przepisów dyrektywy 2014/24/UE;
- usługi detektywistyczne i ochroniarskie;
- usługi międzynarodowe;
- usługi pocztowe;
- usługi różne.

Ten katalog usług jest doprecyzowany poprzez kody CPV⁷, jednoznacznie identyfikujące dane rodzaje usług. Należy zwrócić uwagę, że powyższa lista wykracza poza omawiane definicje usług społecznych. Z punktu widzenia prawa zamówień publicznych, wydzielenie usług społecznych i innych szczególnych usług jest istotne z uwagi na przyjęte rozwiązania w zakresie wyższego progu stosowania przepisów dla tego typu usług oraz złagodzone zasady udzielania zamówień na usługi społeczne. Konsekwencją tych przepisów jest m.in. zakaz stosowania wyłącznie kryterium najniższej ceny przy postępowaniach na udzielenia zamówienia na usługę społeczną. Zgodnie z przepisami, w takim postępowaniu najkorzystniejsza oferta powinna przedstawiać najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów, w szczególności: jakości i zrównoważonego charakteru usług społecznych, ciągłości lub dostępności danej usługi lub kryterium stopnia uwzględnienia szczególnych potrzeb użytkowników usługi społecznej (Urząd Zamówień Publicznych, 2021). W postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne mogą brać udział wykonawcy spełniający łącznie następujące warunki:

- celem ich działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób, o których mowa w art. 94 ustawy Pzp;
- nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;
- struktura zarządzania nimi lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie;

⁷ Nomenklatura Wspólnego Słownika Zamówień (CPV – ang. *Common Procurement Vocabulary*) to system służący do identyfikowania i kategoryzowania wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, które mogą być przedmiotem zamówień w ramach przetargów lub zamówień publicznych w Unii Europejskiej. Kody CPV wprowadzono na mocy rozporządzenia Komisji WE nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz. U. L 74 z 15.03.2008).

- w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi nie udzielono im zamówienia na podstawie tego przepisu przez tego samego zamawiającego (Rokosz, Jerka, 2021).

Efektem zaprezentowanego sposobu zdefiniowania usług społecznych jest zastrzeżenie możliwości brania udziału w postępowaniach przetargowych na realizację usług społecznych tylko dla podmiotów, które spełniają warunki określone w art. 361 ust. 1 ustawy Pzp. Są to podmioty, których celem działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja wybranych grup osób. Wymogi te spełnione są przez: przedsiębiorstwa mające status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej (ZAZ), centra integracji społecznej (CIS) oraz kluby integracji społecznej (KIS).

Doprecyzowania definicji usług społecznych w przepisach ostatecznie dokonano w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁸; zgodnie z art. 2 tej ustawy, usługi społeczne polegają na podejmowaniu przez gminę działań mających na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczonych w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Usługi społeczne zdefiniowane są jako działania z zakresu:

- polityki prorodzinnej,
- wspierania rodziny,
- systemu pieczy zastępczej,
- pomocy społecznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- edukacji publicznej,
- przeciwdziałania bezrobociu,
- kultury,
- kultury fizycznej i turystyki,
- pobudzania aktywności obywatelskiej,
- mieszkalnictwa,
- ochrony środowiska,
- reintegracji zawodowej i społecznej.

Przytoczone definicje oraz klasyfikacje usług społecznych pozwalają na sformułowanie jednolitej definicji, opisującej tę kategorię usług. „Przez usługi społeczne należy rozumieć celowe i zorganizowane działania podmiotów polityki społecznej, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i kultury, finansowanych z funduszy publicznych przy współudziale dochodów społeczeństwa, w zależności od przyjętej polityki

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818 (dalej: ustawa o CUS).

społecznej państwa” (Rokicki, 2014, s. 3). Sformułowanie definicji usług społecznych umożliwia określenie ich najważniejszych cech, wyodrębniających je z grupy innych usług publicznych. Wśród tych cech należy wymienić (Rokicki, 2014, s. 6):

- niematerialność: usługi społeczne nie mają aspektu fizycznego w postaci np. produktu;
- nietrwałość: usług społecznych nie można gromadzić w celach późniejszego wykorzystania, dostawca zapewnia ciągłość usługi poprzez gotowość do obsługi klienta, a nie przez posiadanie produktów;
- indywidualizację świadczenia: ograniczona możliwość standaryzowania usług społecznych wynikająca z faktu, że nie ma dwóch jednakowych czynności usługowych;
- lokalny charakter oraz możliwość służenia jednostce lub określonej zbiorowości;
- zapewnienie odpowiednio rozbudowanej infrastruktury społecznej: w procesie świadczenia usług społecznych niezbędne jest powiązanie ze sobą infrastruktury i instytucji w zaspokajaniu potrzeb społecznych, natomiast jakość świadczonych usług zależy od kwalifikacji i postaw pracowników zatrudnionych w tych instytucjach;
- brak określonych pułapów konsumpcji: wzrost znaczenia usług społecznych wraz ze wzrostem aspiracji społeczeństwa w zakresie wiedzy, wykształcenia, zdrowia i kultury;
- korzyści zewnętrzne wynikające ze świadczenia usług społecznych: konsumpcja usług pozytywnie oddziałuje na innych, np. w sferze oświaty czy zdrowia;
- mnogość i różnorodność celów realizowanych przez usługi społeczne.

Zrozumienie istoty usług społecznych wymaga też określenia ich funkcji, które wyznaczają kierunek alokacji środków na rozwój sfery usług społecznych. W literaturze funkcje usług społecznych nie są przedstawiane w sposób jednoznaczny, jednak często dotyczą infrastruktury społecznej bądź celów realizowanych poprzez świadczenie tych usług. Najczęściej wymieniane są następujące funkcje (Kubów, 2011, s. 43):

- Powiększanie zasobów wiedzy, podnoszenie kwalifikacji i możliwości twórczych człowieka.
- Stwarzanie poczucia bezpieczeństwa (fizycznego i zdrowotnego) oraz aktywny udział w przywracaniu dobrego stanu zdrowia i samopoczucia.
- Rozwijanie potrzeb człowieka, takich jak: potrzeby wiedzy, informacji, rozrywki, przeżyć estetycznych itp.
- Zwiększanie aktywności zawodowej i społecznej oraz ruchliwości przestrzennej.
- Aktywny współudział w kształtowaniu wzorców konsumpcji i stylów życia.

Omówienie zakresu rozważań teoretycznych dotyczących definicji i miejsca usług społecznych w zadaniach realizowanych przez JST pozwala na osadzenie wyników badań instytucji zatrudnienia socjalnego w szerszym kontekście.

Uwagi metodologiczne

Wśród celów prowadzonego badania było ustalenie, w jakim stopniu PZS mogą być zaangażowane w realizację usług społecznych, jakie są bariery utrudniające ich świadczenie przez badane podmioty, jak wygląda współpraca z samorządem lokalnym w tym obszarze oraz jakie są opinie badanych przedstawicieli KIS i CIS na temat funkcjonowania centrów usług społecznych (CUS).

Badanie prowadzone było metodą CAWI (wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony www). Badanie miało charakter populacyjny, objęło wszystkie podmioty zatrudnienia socjalnego figurujące w rejestrach prowadzonych przez wojewodów lub w Centralnej Aplikacji Statystycznej MRPiS (CAS) na dzień rozpoczęcia prac terenowych (w dniu 4 stycznia 2021 r. było to 540 podmiotów). Realizacja badania została podzielona na dwie części:

- badanie pilotażowe (15 podmiotów),
prowadzone w dniach 19–22 stycznia 2021 r.
- badanie główne (540 podmiotów),
prowadzone w dniach 27 stycznia – 10 lutego 2021 r.

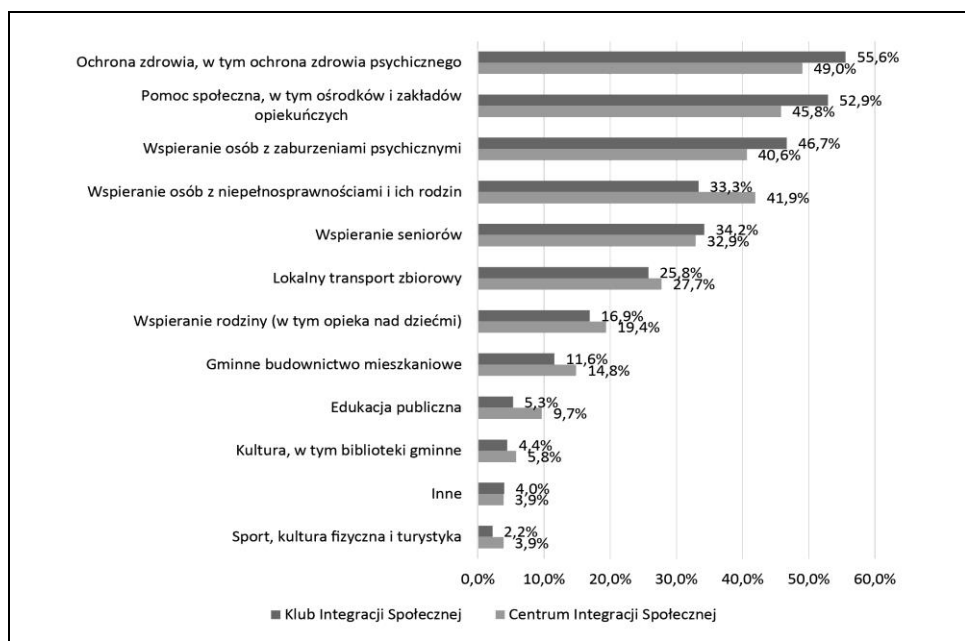
W badaniu wzięło udział 70,37% wszystkich jednostek (380 podmiotów, w tym 155 CIS oraz 225 KIS), natomiast 160 podmiotów odmówiło wzięcia udziału w badaniu (w tym 54 CIS i 106 KIS). Poprzez odmowę należy rozumieć również problemy w dotarciu do respondenta, zamknięte/zawieszone placówki i/lub problemy w umówieniu terminu badania dogodnego dla respondenta.

Diagnoza popytu i podaży usług społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Pierwszy blok pytań w części ankiety dotyczącej usług społecznych był przeznaczony do uzyskania opinii respondentów na temat zapotrzebowania na te usługi. Przedstawiciele KIS i CIS mieli wskazać maksymalnie trzy obszary usług społecznych, w których według nich obserwuje się największe potrzeby na ich terenie.

Odpowiedzi przedstawicieli obu typów instytucji (KIS i CIS) były podobne, nie zanotowano tu istotnego zróżnicowania. Najczęściej wskazywaną kategorią były usługi skierowane do seniorów. Występuje również duże zapotrzebowanie na usługi w zakresie ochrony zdrowia (w tym także zdrowia psychicznego) oraz na usługi z zakresu wspierania osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Kolejne często wymieniane obszary to: pomoc społeczna (w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych), wspieranie osób z zaburzeniami psychicznymi oraz wspieranie rodzin (w tym opieki nad dziećmi).

Należy podkreślić, że usługi spoza obszaru zdrowia i opieki (np. związane z budownictwem, transportem, edukacją, kulturą czy sportem i turystyką) były znacznie rzadziej wskazywane przez badanych jako te, na które występuje największy popyt. Rozkład uzyskanych odpowiedzi zilustrowano na wykresie 1.



Wykres 1. Na jakie usługi społeczne dla mieszkańców Państwa powiatu jest Pana/i zdaniem obecnie największe zapotrzebowanie? Proszę wskazać nie więcej niż trzy typy usług. (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

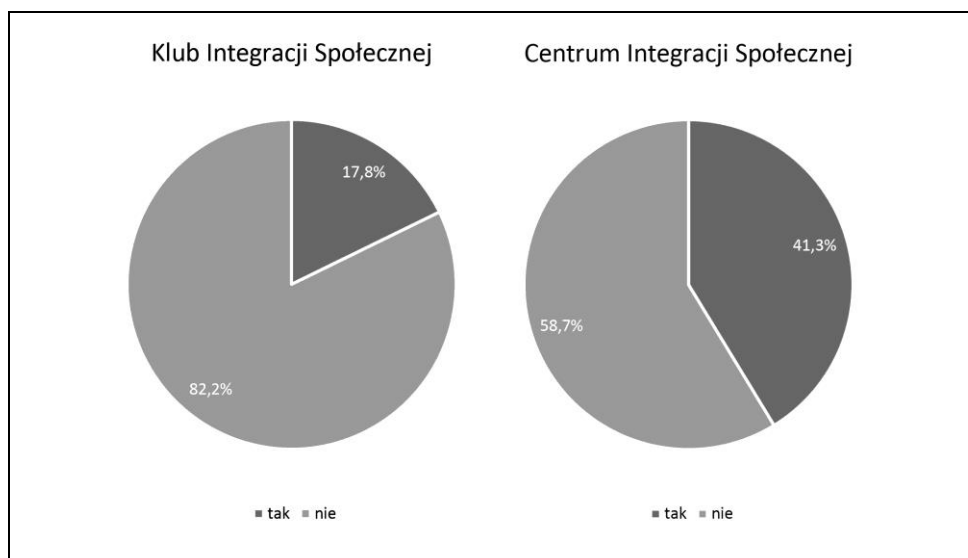
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W kolejnym pytaniu respondenci byli proszeni o opinię na temat tego, czy ich zdaniem dostępność usług społecznych na ich terenie zmieniła się w ciągu ostatnich 12 miesięcy, porównując rok 2019 i 2020. Z opinii respondentów można wywnioskować, że epidemia COVID-19 nie sprawiła, że usługi społeczne stały się mniej dostępne. Badani najczęściej odpowiadali, że dostępność nie uległa zmianie (36,1% wskazań przedstawicieli CIS oraz 40,4% wskazań przedstawicieli KIS), a nieco rzadziej, że dostępność części usług wzrosła, a części spadła (odpowiednio 26,5% i 28,9% wskazań przedstawicieli CIS oraz KIS). Pozostali badani zaobserwowali jednoznaczne zmiany, ale częściej polegały one na spadku dostępności wszystkich usług społecznych (21,9% CIS, 20,0% KIS) niż na wzroście ich dostępności (15,5% CIS i 10,7% KIS).

Co ciekawe, częściej wzrost dostępności usług społecznych lub brak zmian w tym zakresie notowano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich niż w przypadku gmin miejskich. Można to tłumaczyć ściślejszym przestrzeganiem procedur sanitarnych związanych z pandemią COVID-19 w miastach niż na obszarach wiejskich. W efekcie KIS i CIS zlokalizowane na obszarach miejskich częściej zawieszały świadczenie usług społecznych niż jednostki zlokalizowane na wsiach. Istotne znaczenie miało tu też większe obciążenie budżetów miejskich koniecznością wsparcia

dla podmiotów gospodarczych objętych zakazem działalności, niż miało to miejsce w przypadku gmin wiejskich.

Kolejny blok pytań dotyczył świadczenia usług społecznych przez badane jednostki zatrudnienia socjalnego. 27% wszystkich badanych w ostatnim roku świadczyło takie usługi na rzecz samorządu lokalnego lub jego jednostek organizacyjnych, przy czym występują tu wyraźne różnice między centrami i klubami – w CIS odsetek ten wynosił 41,3%, natomiast w KIS jedynie 17,8% (wykres 2).

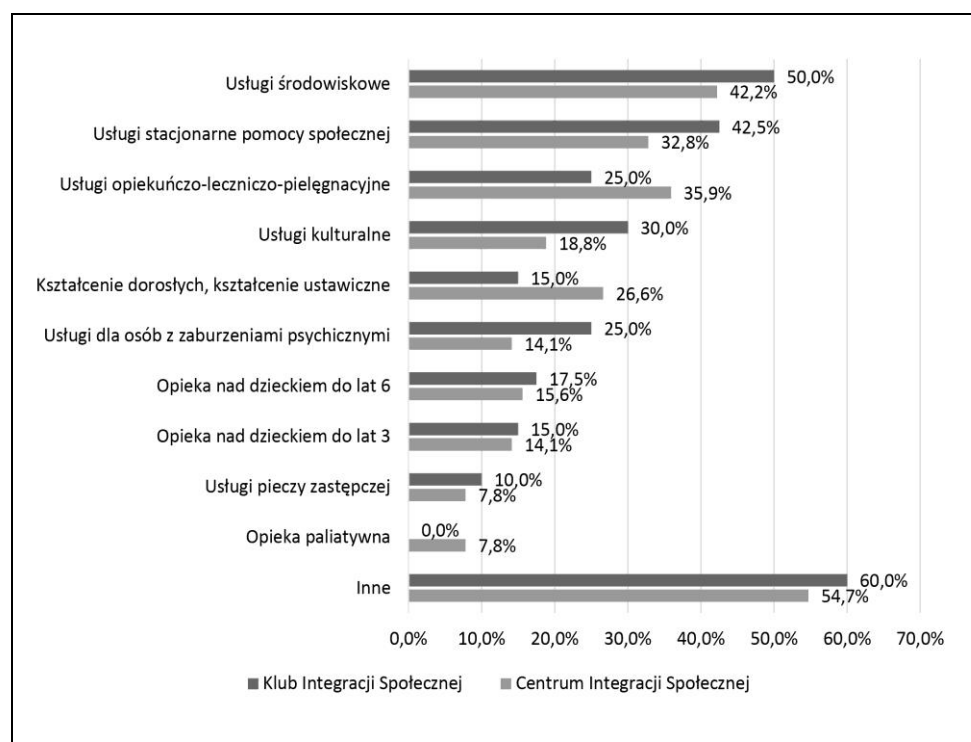


Wykres 2. Czy Państwa instytucja zatrudnienia socjalnego świadczyła w ciągu ostatniego roku usługi społeczne użyteczności publicznej na rzecz samorządu lokalnego lub jego jednostek organizacyjnych? (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Respondenci reprezentujący podmioty, które w 2020 r. świadczyły usługi społeczne, byli proszeni o doprecyzowanie, jaki był zakres tych usług. Wyniki pokazują, że najczęściej wybieraną kategorią były „inne” usługi, nie wymienione w kafeeterii przedstawionej uczestnikom badania. Takiej odpowiedzi udzieliło aż 54,7% przedstawicieli CIS oraz 60,0% badanych reprezentujących KIS. Pomiędzy oboma typami badanych instytucji wystąpiły istotne różnice w udzielanych odpowiedziach, jednak należy wskazać, że z uwagi na małą liczebność próby instytucji świadczących usługi społeczne, nie można na tej podstawie wyciągać statycznie istotnych wniosków. Wprawdzie oba rodzaje instytucji najczęściej realizowały usługi środowiskowe (42,2% wskazań respondentów reprezentujących CIS i 50,0% w przypadku KIS), ale w CIS wyraźnie częściej niż w KIS wymieniano usługi opiekuńczo-leczniczo-pielęgnacyjne oraz usługi związane z kształceniem dorosłych.

W przypadku KIS, które w niewielkim stopniu biorą udział w świadczeniu usług społecznych, często wymieniano usługi stacjonarne pomocy społecznej, usługi kulturalne oraz usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Rozkład uzyskanych odpowiedzi zilustrowano poniżej (wykres 3).



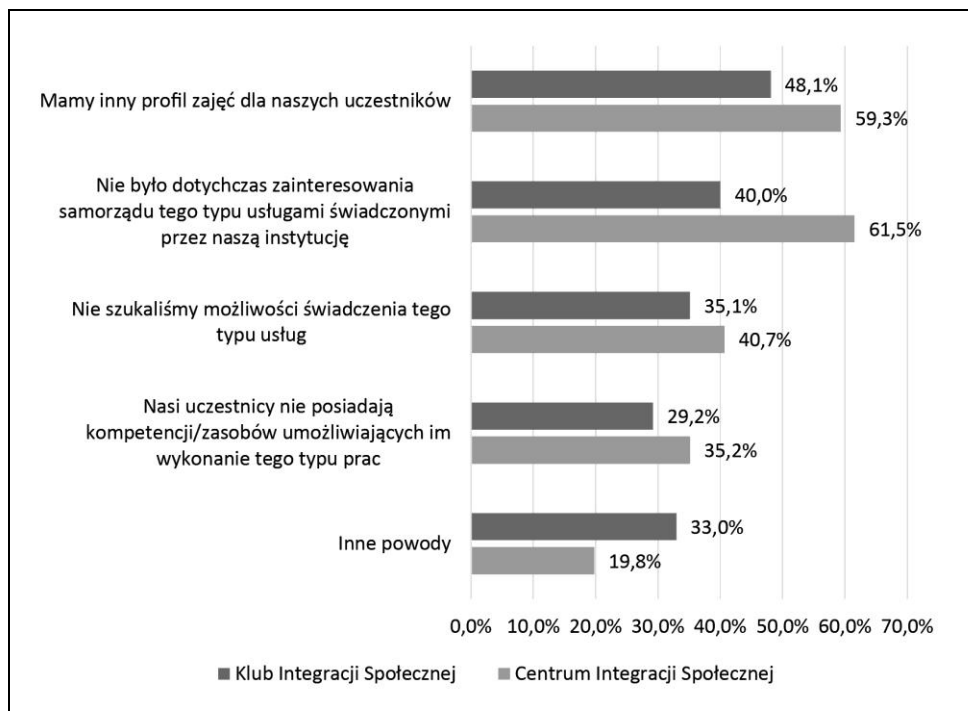
Wykres 3. Jaki był zakres tych usług? (KIS: N = 40, CIS: N = 64).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Biorący udział w badaniu przedstawiciele instytucji zatrudnienia socjalnego, które nie świadczyły usług społecznych, wyjaśniali ten fakt przede wszystkim innym profilem zajęć prowadzonych dla uczestników w ich jednostkach (48,1% wskazań przez przedstawicieli KIS, 59,3% wskazań przez reprezentantów CIS) oraz brakiem zainteresowania usługami społecznymi ze strony samorządu (40,0% wskazań w KIS oraz 61,5% wskazań w CIS).

W przypadku odpowiedzi 35,1% respondentów z klubów, które nie świadczyły usług społecznych, badani przyznali, że sami nie szukali takich możliwości lub ich uczestnicy nie posiadali kompetencji/zasobów niezbędnych do świadczenia usług społecznych (29,2% wskazań). W przypadku CIS te bariery były wskazywane relatywnie częściej: 40,7% odpowiadających wskazywało, że nieświadczenie usług

jest wynikiem braku poszukiwania takiej możliwości (40,7% wskazań) lub braku kompetencji/zasobów u uczestników (35,2% wskazań). Rozkład odpowiedzi zaprezentowano na wykresie 4.



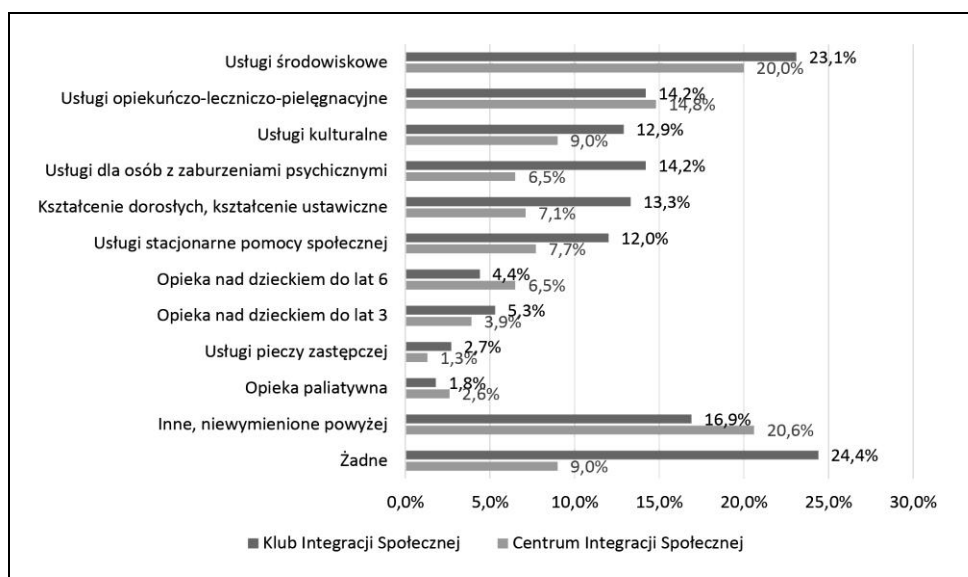
Wykres 4. Dłaczego Państwa instytucja nie świadczyła tego typu usług? (KIS: N = 185, CIS: N = 91).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów pokazują, że pomimo względnie małej skali świadczenia usług społecznych przez badane podmioty, mają one prawdopodobnie pewien niewykorzystany potencjał, który mógłby być spożytkowany w celu realizacji usług społecznych. Zgodnie z deklaracjami respondentów, gdyby badane instytucje otrzymały od samorządów propozycje, to już w najbliższym czasie większość z nich byłaby gotowa zorganizować i świadczyć usługi społeczne. Takiej odpowiedzi udzieliło 91,0% badanych przedstawicieli CIS oraz 75,6% KIS.

Respondenci najczęściej wskazywali, że potencjalnie mogłyby to być usługi środowiskowe (20,0% wskazań – CIS, 23,1% wskazań – KIS). Przedstawiciele obu typów instytucji często wskazywali też możliwość świadczenia usług opiekuńczych, leczniczych i pielęgnacyjnych (14,8% wskazań w CIS oraz 14,2% wskazań w KIS), jednak co do innych typów usług występowała większa rozbieżność.

Respondenci reprezentujący KIS znacznie częściej wskazywali, że działania te mogłyby dotyczyć świadczenia usług kulturalnych (KIS – 12,9% wskazań, CIS – 9,0%), usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi (odpowiednio 14,2% oraz 6,5% wskazań), usług w zakresie kształcenia dorosłych (13,3% oraz 7,1% wskazań) i stacjonarnej pomocy społecznej (12,0% oraz 7,7% deklaracji). Należy zauważyć, że potencjalne obszary świadczenia usług społecznych wskazywane były przez osoby z instytucji, które obecnie takich usług nie świadczą. Zatem ocena potencjału instytucjonalnego wyrażana przez reprezentantów KIS, które są jednostkami o mniejszych możliwościach niż CIS, może wynikać z nieco zbyt optymistycznego postrzegania własnych możliwości. Wyniki badania zaprezentowano na wykresie 5.

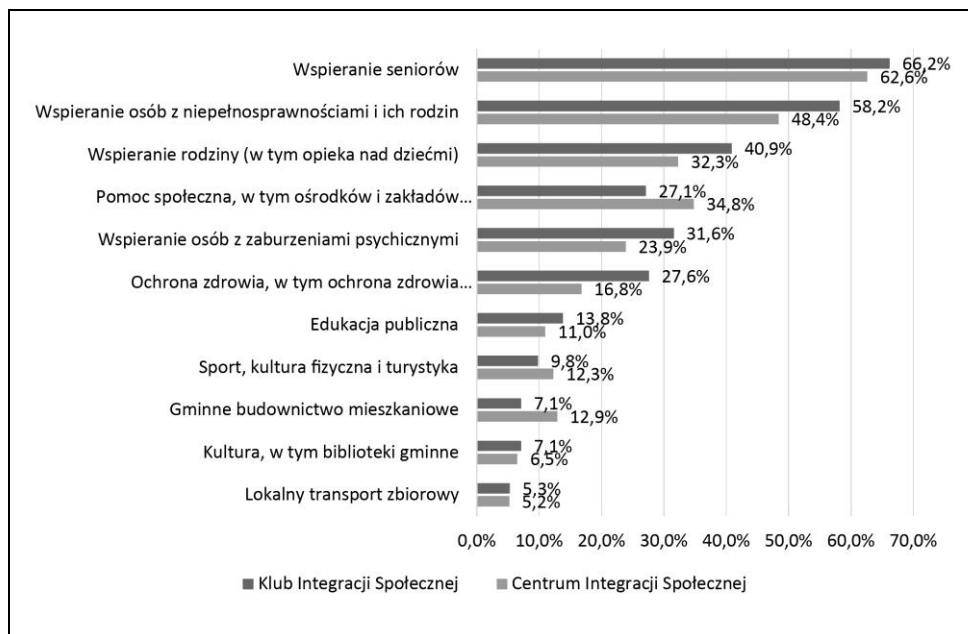


Wykres 5. Gdyby w najbliższym czasie otrzymali Państwo od samorządu lokalnego propozycję realizacji usług społecznych, to które z poniższych usług byłoby Państwo gotowi zorganizować i świadczyć? (KIS: N = 185, CIS: N = 91).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Uczestnicy badania byli także pytani, czy jest możliwe, by w najbliższych latach ich podmiot mógł zostać kluczowym usługodawcą na terenie danej gminy lub powiatu. Wyniki badania wskazują na gotowość KIS i CIS do sprofilowania swojej działalności pod kątem świadczenia usług społecznych, na które jest lokalne zapotrzebowanie. Aż 66,2% przedstawicieli KIS i 62,6% przedstawicieli CIS zadeklarowało, że ich instytucje byłyby w stanie zostać kluczowymi realizatorami usług związanych ze wspieraniem seniorów. Często wymieniano także obszar wspierania osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin (było to 58,2% wskazań

respondentów z KIS oraz 48,4% z CIS). Pozostałe odpowiedzi uzyskały mniej wskazań, ale tu również można zaobserwować nieco wyższą ocenę własnego potencjału ze strony przedstawicieli KIS niż w przypadku przedstawicieli CIS. Wyniki prezentuje wykres 6.



Wykres 6. Biorąc pod uwagę wskazane wcześniej zapotrzebowanie i aktualny profil Państwa działalności, proszę wskazać, w których z wymienionych niżej obszarów Państwa podmiot mógłby być – w najbliższych latach – kluczowym usługodawcą na terenie gminy lub powiatu? (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

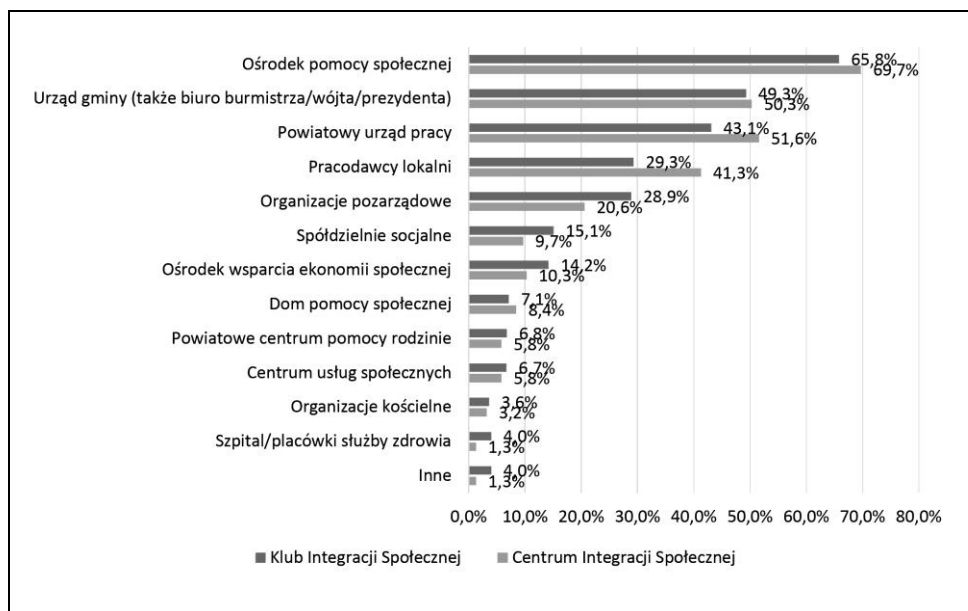
Szukając określenia obecnej i przyszłej roli PZS w świadczeniu usług społecznych, badanych pytano o aktualne zatrudnienie przy świadczeniu usług tych ich absolwentów, którzy ukończyli zajęcia w ciągu ostatnich trzech lat.

W przypadku reprezentantów CIS 41,3% uczestników badania zadeklarowało, że ich absolwenci są zatrudnieni przy świadczeniu usług społecznych, w przypadku KIS twierdzącej odpowiedzi udzieliło 28,0% badanych. Warto jednak zaznaczyć, że zarówno w przypadku KIS, jak i CIS około 40% badanych nie wiedziało, czy ich absolwenci mają zatrudnienie związane z realizacją usług społecznych. Uczestników badania proszono też o wskazanie kategorii usług społecznych świadczonych przez absolwentów. Najczęściej wymieniano usługi opiekuńczo-leczniczo-pielęgnacyjne (36,4% wskazań z KIS oraz 29,7% wskazań z CIS) i usługi środowiskowe (w przypadku KIS i CIS po 31,6% wskazań).

Współpraca międzyinstytucjonalna w obszarze usług społecznych

Następne pytanie w ankiecie dotyczyło współpracy międzyinstytucjonalnej badanych podmiotów w zakresie świadczenia usług społecznych. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że taka współpraca jest uważana za bardzo korzystną dla KIS i CIS, uczestników ich zajęć i zaangażowanych we współpracę instytucji zewnętrznych.

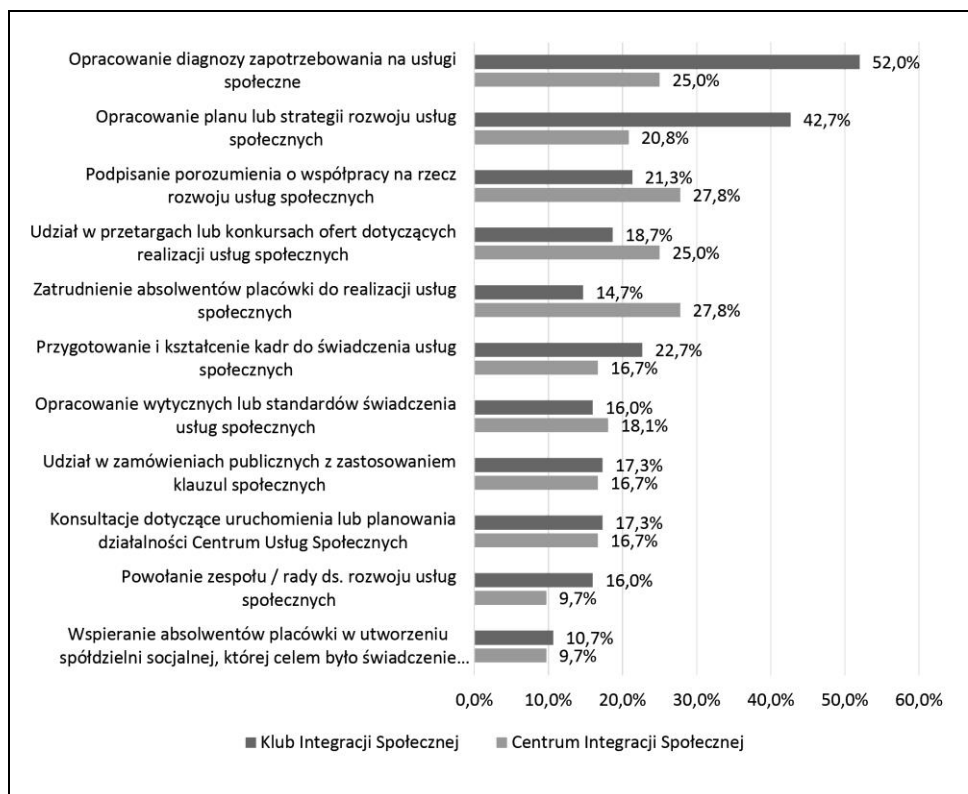
Według respondentów współpraca ta jest kluczowa dla skutecznego przygotowania uczestników CIS i KIS do realizacji usług społecznych na rzecz samorządu terytorialnego. Wskazywano, że najlepsze skutki przynosi współpraca z ośrodkiem pomocy społecznej (65,8% wskazań KIS oraz 69,7% CIS), urzędem gminy (odpowiednio 49,3% i 50,3% wskazań przez przedstawicieli KIS i CIS) oraz powiatowym urzędem pracy (43,1% w KIS oraz 51,6% w CIS); pozostałe typy jednostek ocenionych pozytywnie w tym zakresie, to według CIS – pracodawcy lokalni (43,1% wskazań), natomiast zdaniem pracowników KIS – pracodawcy lokalni (29,3% wskazań) oraz organizacje pozarządowe (28,9% wskazań). Inne jednostki wskazywano rzadziej, co oznacza, że nie są one postrzegane jako istotni partnerzy w procesie przygotowania uczestników KIS i CIS do świadczenia usług społecznych. Szczegółowy rozkład odpowiedzi zilustrowano poniżej (wykres 7).



Wykres 7. Współpraca Państwa podmiotu z którymi z wymienionych niżej instytucji jest kluczowa dla skutecznego przygotowania uczestników CIS/KIS do realizacji usług społecznych na rzecz samorządu terytorialnego? Proszę wskazać trzy Pana/i zdaniem najważniejsze typy instytucji. (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Na poziomie deklaracyjnym współpraca międzyinstytucjonalna badanych PZS nakierowana na przygotowanie uczestników do świadczenia usług społecznych jest bardzo pożądana i oceniana pozytywnie; wskazywane jest też wysokie zainteresowanie taką współpracą. Jednak realny zakres omawianej współpracy jest dość skromny. Wynika to przede wszystkim z faktu, że 41,3% badanych CIS oraz jedynie 17,8% KIS świadczyło usługi społeczne, co zawęża możliwości takiej współpracy. W przypadku części badanych podmiotów, które aktualnie nie świadczą takich usług, wskazywaną przyczyną jest brak zainteresowania ze strony samorządów. Zdecydowana większość badanych deklaruje, że KIS i CIS byłyby gotowe do realizowania usług społecznych, gdyby samorządy wystąpiły z takimi propozycjami, jednak mimo możliwości specjalizowania się przez PZS w świadczeniu usług społecznych, odpowiadających potrzebom społeczności lokalnych, CIS i KIS rzadko są włączane do działań związanych z planowaniem i realizacją takich usług. Poniżej (wykres 8) zaprezentowano szczegółowy rozkład odpowiedzi.



Wykres 8. Czy w 2020 r. brali Państwo udział w następujących działaniach – na terenie gminy lub powiatu – związanych z planowaniem i realizacją usług społecznych? (KIS: N = 75, CIS: N = 72).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Z deklaracji respondentów wynika, że w przypadku KIS dwa podstawowe pola współpracy międzyinstytucjonalnej to opracowanie diagnozy zapotrzebowania na usługi społeczne (odpowiedzi 52% badanych) oraz opracowanie planu lub strategii rozwoju usług społecznych (42,7% wskazań). W przypadku CIS zakres współpracy był zdecydowanie bardziej zróżnicowany, jednak najczęściej współpraca dotyczyła: zatrudnienia absolwentów placówki do realizacji usług społecznych, podpisanie porozumienia o współpracy na rzecz rozwoju usług społecznych (po 27,8% wskazań), opracowanie diagnozy zapotrzebowania na usługi społeczne oraz udział w postępowaniach przetargowych na realizację usług społecznych (po 25% wskazań). Warto przy tym zaznaczyć, że w 2020 r. aż 66,7% badanych KIS oraz 53,5% CIS nie brało udziału w żadnym z wymienionych działań. Tylko do pewnego stopnia można to wyjaśnić trudnościami wynikającymi z sytuacji epidemicznej, ponieważ we wcześniejszych latach te wskaźniki były na podobnym poziomie (w 2019 r. odpowiednio 55,1% KIS i 48,4% CIS nie brało udziału w żadnych formach współpracy międzyinstytucjonalnej). Wskazuje to na występowanie istotnych barier w zakresie nawiązywania współpracy, które zapewne częściowo można wytłumaczyć względnie małą skalą świadczenia usług społecznych przez badane podmioty (co jest szczególnie istotne w przypadku KIS), natomiast częściowo innymi przyczynami, takimi jak chociażby względnie mała skala działania KIS w porównaniu do CIS czy przekierowanie środków publicznych w okresie pandemii na działania osłonowe, które w innej sytuacji mogłyby być przeznaczone na sfinansowanie realizacji usług społecznych.

Rozwiązaniem, które jest ukierunkowane na lepszą koordynację i organizację usług społecznych, zwiększenie ich dostępności i poprawę jakości, jest powołanie CUS. Zgodnie z ustawą o CUS, centra te mają służyć rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym. Ich zadaniem jest zapewnianie koordynacji usług społecznych oraz dostępu do informacji o usługach społecznych oferowanych w danej gminie. Zgodnie z założeniem ustawowym, CUS ma zapewniać swoim klientom zindywidualizowane wsparcie, natomiast realizacja usług ma się odbywać przy ścisłej współpracy organów administracji publicznej, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz podmiotów ekonomii społecznej. Można wyróżnić cztery typy CUS:

- typ 1 – CUS działające na obszarze jednej gminy, powstałe przez przekształcenie ośrodka pomocy społecznej (OPS);
- typ 2 – CUS działające na obszarze dwóch lub więcej gmin, powstałe na podstawie porozumienia gmin, funkcjonujące obok OPS jako odrębna jednostka organizacyjna gminy;
- typ 3 – CUS działające na obszarze gminy powyżej 100 tys. mieszkańców, powstałe przez utworzenie w mieście nowej jednostki organizacyjnej, odrębnej w stosunku do funkcjonującego w tym mieście OPS;
- typ 4 – CUS działające w miastach na prawach powiatu (z wyłączeniem miast wojewódzkich), powstałe przez przekształcenie miejskiego ośrodka pomocy rodzinie (MOPR) – placówki wsparcia, łączącej zadania OPS i powiatowego centrum pomocy rodzinie.

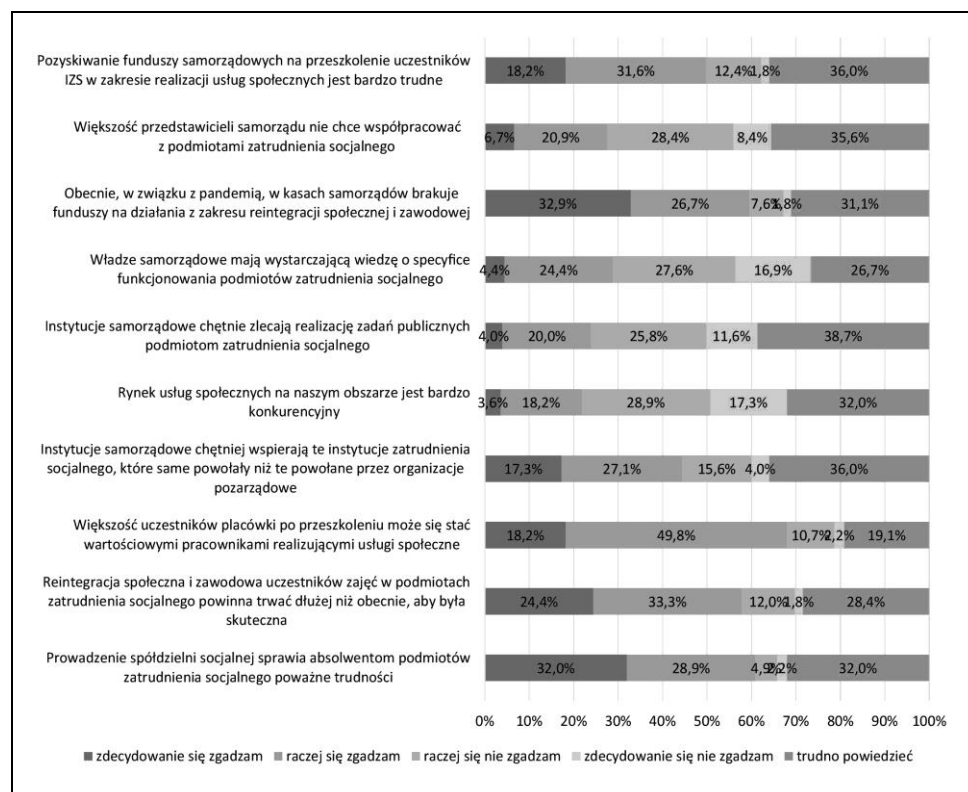
W momencie przeprowadzania badania ankietowego CUS nie funkcjonowały w większości gmin, na których terenie mieściły się badane instytucje. 88,3% respondentów przyznało, że na terenie ich gmin CUS nie funkcjonują, z tego tylko 6,6% respondentów deklarowało, że organizacja centrum jest planowana w 2021 r. Pod tym względem sytuacja badanych KIS i CIS nie różniła się, chociaż trzeba zaznaczyć, że CUS funkcjonują głównie w gminach miejskich. Przedstawiciele instytucji zlokalizowanych w gminach, w których funkcjonują CUS (21 CIS i 23 KIS), ocenili ich działanie raczej pozytywnie – częstsze były opinie, że CUS przyczyniło się do zwiększenia dostępności usług społecznych oraz lepszej koordynacji świadczenia usług na terenie gminy. W tej nielicznej grupie przedstawiciele KIS odnosili się do efektów działania CUS bardziej pozytywnie niż przedstawiciele CIS.

Co ciekawe, respondenci z CIS, odpowiadając na pytanie o znaczenie CUS dla wzmocnienia roli PZS jako realizatorów usług społecznych, częściej niż przedstawiciele KIS oceniali pozytywną rolę CUS w tym zakresie. Zdaniem 51,0% reprezentantów CIS, w najbliższym czasie CUS przyczynią się do wzmocnienia roli CIS jako realizatorów usług społecznych, podczas gdy w przypadku KIS to zdanie podzielało 34,6% badanych. W obu typach badanych instytucji znamienny jest bardzo wysoki odsetek odpowiedzi „ani tak, ani nie” (38,7% w przypadku respondentów z KIS oraz 31,6% respondentów z CIS), wskazujący na brak wyrobionej opinii w tym zakresie. Wynika to zapewne w głównej mierze z braku doświadczenia we współpracy z CUS.

W ostatnim pytaniu bloku tematycznego dotyczącego usług społecznych respondenci mieli wyrazić opinię o czynnikach wpływających na działanie ich podmiotów w kontekście świadczenia tych usług. W przypadku KIS należy zwrócić uwagę na znaczny zakres niepewności respondentów, którzy w blisko 1/3 przypadków wskazywali, że nie potrafią ocenić danego stwierdzenia. Z odpowiedzi wybieranych przez badanych wynika, że KIS napotykały liczne bariery utrudniające ich działanie. W tym zakresie wymieniane są przede wszystkim: brak funduszy w budżetach samorządów związany z pandemią (łącznie 59,6% respondentów zgadza się z tym stwierdzeniem), trudności absolwentów w prowadzeniu spółdzielni socjalnych (60,9% wskazań), zbyt krótki okres reintegracji społeczno-zawodowej uczestników zajęć w stosunku do realnych potrzeb (57,7% wskazań) oraz trudności w pozyskiwaniu funduszy samorządowych na szkolenia pracowników KIS w zakresie realizacji usług społecznych (49,8% wskazań).

W opinii respondentów czynniki, które można określić jako szanse na osiągnięcie pozytywnych wyników podejmowanych działań, mają zdecydowanie mniejszy wpływ na efekty pracy KIS. Jedyne czynniki, które są dobrze oceniane, to przekonanie, że większość uczestników zajęć placówki po przeszkoleniu może stać się wartościowymi pracownikami (łącznie 68,0% pozytywnych ocen). Respondenci są jednak przekonani, że władze samorządowe nie mają wystarczającej wiedzy na temat specyfiki funkcjonowania PZS (uważa tak 44,5% badanych) oraz że instytucje samorządowe niechętnie zlecają im realizację zadań publicznych (tego zdania jest 37,4% uczestników badania). Wskazuje to na niezbyt optymistyczny obraz otoczenia KIS w opiniach ich pracowników – skłaniają się oni raczej

ku stwierdzeniu, że w otoczeniu ich podmiotów istnieje więcej barier niż czynników ułatwiających ich pracę. Rozkład odpowiedzi prezentuje wykres 9.



Wykres 9. Proszę określić, w jakim stopniu zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi działalności klubów integracji społecznej? (KIS: N = 225).

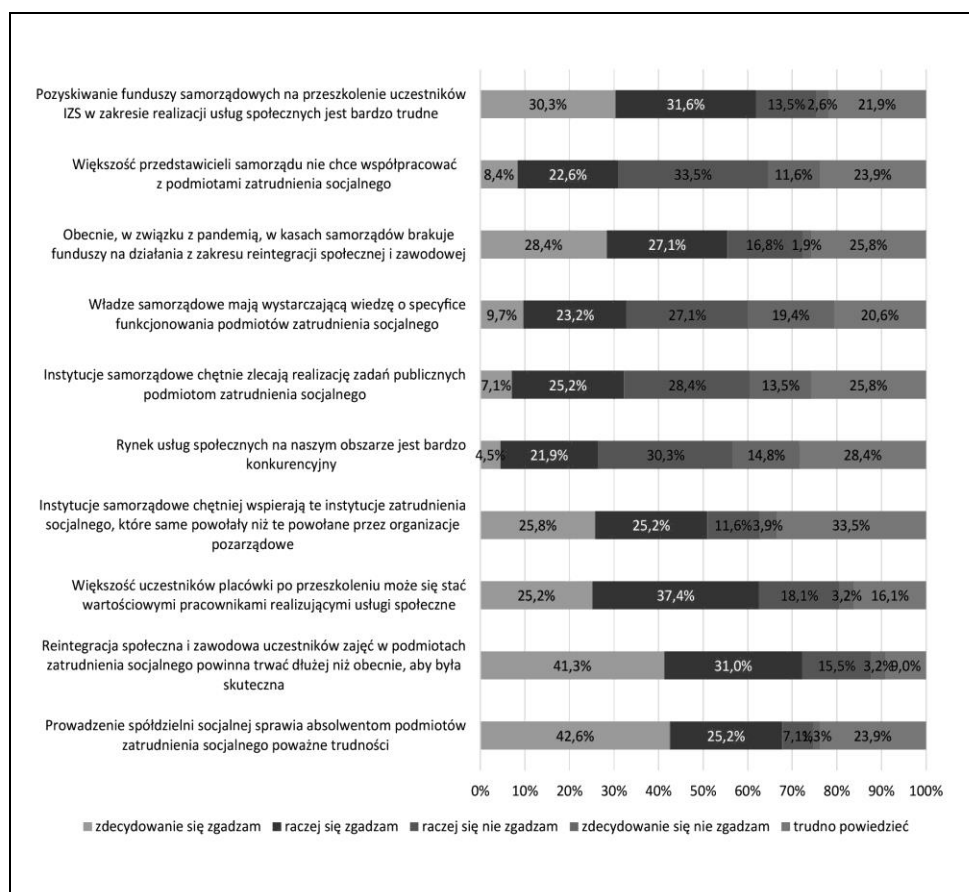
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Respondenci reprezentujący CIS byli w swoich ocenach równie krytyczni, jak przedstawiciele KIS, aczkolwiek częściej mieli wyrobioną jednoznaczną opinię na dany temat. Podobnie jak w przypadku KIS, respondenci z CIS widzą przede wszystkim liczne bariery utrudniające działanie ich podmiotów. Zmożna do nich zaliczyć: zbyt krótki okres reintegracji społeczno-zawodowej uczestników zajęć w stosunku do realnych potrzeb (72,3% wskazań), trudności absolwentów w prowadzeniu spółdzielni socjalnych (67,8% wskazań), trudności w pozyskiwaniu funduszy samorządowych na szkolenia pracowników CIS w zakresie realizacji usług społecznych (61,9% wskazań) oraz brak funduszy w budżetach samorządów, wynikający ze skutków pandemii (55,5% wskazań).

Respondenci zgadzają się także ze stwierdzeniem, że władze samorządowe nie mają wystarczającej wiedzy na temat specyfiki funkcjonowania CIS (46,5% udzielonych odpowiedzi) oraz że instytucje samorządowe niechętnie zlecają PZS realizację zadań publicznych (41,9% odpowiedzi).

Podobnie jak w przypadku przedstawicieli KIS, przeważająca grupa respondentów reprezentujących CIS jest przekonana, że większość uczestników zajęć w placówkach po odpowiednim przeszkoleniu może stać się wartościowymi pracownikami (62,6% wskazań).

Szczegółowy rozkład odpowiedzi udzielonych przez badanych pracowników CIS zaprezentowano poniżej (wykres 10).



Wykres 10. Proszę określić, w jakim stopniu zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi działalności centrów integracji społecznej? (CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Podsumowanie

Niewątpliwie pozytywne znaczenie dla rozwoju usług społecznych w Polsce ma kodyfikacja tej kategorii usług w ustawie o CUS. Dzięki temu umożliwiono wyodrębnienie usług społecznych z szerszej kategorii usług publicznych i stworzenie ram prawnych, wprowadzających preferencje dla określonych podmiotów do świadczenia tego rodzaju usług. Do takich podmiotów zaliczane są m.in. KIS i CIS.

Podsumowując wyniki omawianego tu badania, należy wskazać przede wszystkim na względną niewielką popularność świadczenia usług społecznych przez instytucje zatrudnienia socjalnego, co jest szczególnie widoczne w przypadku KIS. Respondenci dostrzegają jednak możliwości i znaczenie usług społecznych dla efektów działania swoich instytucji w postaci skutecznej reintegracji społeczno-zawodowej ich uczestników. Należy tu wspomnieć o przyjętym uchwałą Rady Ministrów „Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku” (KPRES), którego celem jest realizacja średniookresowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁹. W strategii wskazano potrzebę przygotowania i realizacji projektu strategicznego „Ekonomia Solidarności Społecznej” – sfery życia społeczno-gospodarczego z pogranicza sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych. Solidarnościowy wymiar ekonomii społecznej realizują te podmioty ekonomii społecznej, zwłaszcza przedsiębiorstwa społeczne, które działają, żeby: tworzyć miejsca pracy sprzyjające aktywizacji i reintegracji zawodowej oraz społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; świadczyć usługi społeczne użyteczności publicznej; realizować zadania publiczne w zakresie rozwoju lokalnego.

W KPRES podkreślono konieczność zwiększenia poziomu realizacji usług społecznych przez podmioty ekonomii społecznej i solidarnej. Jednak wyniki badania wskazują, że instytucje zatrudnienia socjalnego są włączane w te działania w zbyt małym stopniu, zdecydowanie poniżej ich faktycznego potencjału w tym zakresie. Przyczyny takiego stanu są złożone, przede wszystkim jednak brakuje efektywnego rozwiązania systemowego wspierającego CIS i KIS w podejmowaniu takich działań. Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że nie muszą to być instrumenty o charakterze finansowym; istotne byłoby raczej przyjęcie przepisów obligujących jednostki samorządowe do podejmowania współpracy w instytucjami zatrudnienia socjalnego przy realizacji usług społecznych.

* * *

⁹ M.P. z 2020 r. poz. 260.

Bibliografia

- Brewiński, M. (2009). *Wieloaspektowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: WSP TWP.
- Bywalec, C. (1993). Ekonomiczne i kulturowe aspekty konsumpcji usług społecznych. W: J. Altkorn (red.), *Problemy teorii wymiany*. Kraków: Oficyna Wydawnicza FOGRA.
- Dziarski, G., Kłosowski, W. (2003). *Usługi publiczne w tym usługi komunalne*. Program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Filipiak, B. (2004). *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych. Wybrane problemy teorii i praktyki*. Szczecin: WSIE.
- Frączkiewicz-Wronka, A., Zralek, M. (red.). (2000). *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Katowice: Wydawnictwo AE w Katowicach.
- Janoś-Kresło, M. (2002). *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*. Warszawa: SGH.
- KPRES. (2019). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*. Załącznik do uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2019 r. poz. 214).
- Kubów, A. (2011). Usługi społeczne w gospodarce rynkowej. W: A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), *Usługi społeczne wobec rodziny*. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Rokicki, J. (2014). Usługi społeczne jako przedmiot badań (pojęcie, cechy, rodzaje i funkcje). *Polityka Społeczna*, (7).
- Rokosz, B., Jerka, J. (2021). Usługi społeczne poniżej progu unijnego. *Monitor zamówień publicznych*, 196. <https://www.monitor-zamowien.pl/arttykul/uslugi-spoleczne-ponizej-progu-unijnego>
- Sochacka-Krysiak, H., Małkowska, R. (2003). Usługi społeczne w gminie. W: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Szarfenberg, R. (2011). Polityka społeczna i usługi społeczne. W: M. Grewiński, B. Więtkowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*. Warszawa: WSP TWP.
- Szarfenberg, R. (2010). *Polityka społeczna i usługi społeczne*. Warszawa: CRZL.
- Urząd Zamówień Publicznych. (2021). *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości równej lub przekraczającej progi z art. 138g ustawy Pzp*. Warszawa: UZP. <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/zamowienia-na-uslugi-spoleczne-i-inne-szczegolne-uslugi-o-wartosci-rownej-lub-przekraczajacej-progi-z-art.-138g-ustawy-pzp>

-
- Rozporządzenie Komisji WE nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz. U. L 74 z 15.03.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. L 94/65 z 28.03.2014).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. L 94/243 z 28.03.2014).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2020 r. poz. 260).

Piotr Kurowski

ORCID: 0000-0003-3264-6669

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

DZIAŁANIE CENTRÓW INTEGRACJI SPOŁECZNEJ I KLUBÓW INTEGRACJI SPOŁECZNEJ W CZASIE PANDEMII COVID-19 W 2020 R.

Wprowadzenie

Od czasu pojawienia się pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, w Polsce i całej Europie stała się ona głównym tematem wiadomości przekazywanych w mediach. Był to także, co zrozumiale, przedmiot codziennych obaw, trosk i rozmów toczonych w rodzinnych domach i w gronie bliskich. Sytuacja epidemiologiczna oraz jej konsekwencje stały się także, pierwszy raz w tak szerokim zakresie, częstym motywem deklaracji politycznych oraz przedmiotem działań władz publicznych¹. Tak szeroki oddźwięk sprawia, że pandemia stała się polem zainteresowania badań i dociekań społecznych.

W niniejszym opracowaniu poddajemy analizie wpływ pandemii na działanie jednostek ekonomii społecznej – centrów integracji społecznej (CIS) i klubów integracji społecznej (KIS). Wykorzystano tu dane z badań ankietowych, w których głównym badanym obszarem była szeroko rozumiana działalność tych jednostek² (Sowa-Kofta, Poławski, 2020, s. 8).

¹ Laura Spinney w książce pt. *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*, opisując hiszpańską zarazę sprzed stu lat (pochłonęła ona znacznie więcej ofiar śmiertelnych niż obecna) zauważa: „Hiszpanka była osobistym przeżyciem, a nie wydarzeniem politycznym. Każda śmierć miała wymiar rodzinny, a nie statystyczny; coś, z czym radzimy sobie w gronie najbliższych, ewentualnie sąsiadów, ale nie czynimy z tego agendy politycznej”. Cytat za: Warsaw Enterprise Institute, Tomasz Wróblewski (2021, 7.10). Komu zależy na tym, żebyśmy się bali? (Wideo) YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=KSRo6acc1H8&t=628s>.

² W badaniu pytano m.in. o rodzaje prowadzonych działań w ramach reintegracji zawodowej i społecznej, zakres współpracy CIS i KIS z innymi podmiotami, ocenę skuteczności wsparcia udzielanego w CIS i KIS. Pierwsza fala badań objęła reprezentatywną próbę 175 CIS i 260 KIS.

Realizacja pierwszej części badania (maj–czerwiec 2020 r.) przypadła na początkowe miesiące pandemii, co było okazją do zadania badanym jednostkom pierwszych pytań o ocenę wpływu sytuacji epidemiologicznej na ich funkcjonowanie. W drugim etapie (styczeń–luty 2021 r.) badaniem ankietowym objęto 155 CIS oraz 225 KIS (tj. 70% funkcjonujących jednostek). W niniejszych rozważaniach sięga się głównie do wyników z tego właśnie, drugiego badania. Oprócz zakresu badanego już w poprzednim roku, dodano więcej pytań o wpływ pandemii COVID-19 na działanie jednostek w 2020 r. (Sowa-Kofta, Poławski, 2021, s. 4).

Władze publiczne, oprócz ograniczeń sanitarnych, przewidziały narzędzia wsparcia wielu podmiotów w czasie pandemii COVID-19. W marcu 2020 r. uchwalono ustawę, ułatwiającą uzyskanie pomocy w trudnych sytuacjach³. Większość wprowadzonych instrumentów dotyczyło CIS. Przede wszystkim, podmiotom zatrudnienia socjalnego (zatem CIS i KIS) zapewniono finansowanie ze źródeł publicznych na tym samym poziomie, jaki obowiązywałby, gdyby nie doszło do zawieszenia zajęć. Utrzymano wypłacanie świadczeń integracyjnych dla uczestników zajęć w CIS, mimo zawieszenia ich działalności. Uelastyczniono także przepisy dotyczące czasu zajęć w CIS, dzięki czemu można było np. organizować je w mniejszych grupach (por. MRPiPS, 2020, s. 19–20). Bez wątpienia rozwiązania te miały wpływ na kondycję badanych podmiotów.

W pierwszej części pracy zostaną poddane analizie deklaracje CIS i KIS o wpływie pandemii na ich współpracę z innymi podmiotami. W części drugiej – omówienie opinii badanych jednostek o liczbie uczestników zajęć oraz o stanie ich finansów w czasie epidemii. Trzecia część rozdziału ilustruje główne trudności, z jakimi zetknęły się CIS i KIS w 2020 r. W czwartej części będzie zaprezentowana analiza prowadzonych oraz zawieszanych zajęć w okresie pandemii. W ostatniej, piątej części rozdziału znajdzie się opis wyników badań dostosowań organizacyjnych, jakie podjęły CIS i KIS w tym czasie, by kontynuować swoją misję wobec różnych grup osób.

Oprócz przedstawienia wyników zrealizowanej ankiety w powyższych obszarach, w analizach często sięgano do porównania wartości średnich wybranych wskaźników, dostępnych z bazy CAS. Chodzi o dane dotyczące środków finansowych (poziom wydatków CIS oraz środki dostępne dla KIS), zaangażowanych kadr (średnia liczba osób zatrudnionych) oraz liczby osób uczestniczących w zajęciach lub kończących zajęcia w CIS i KIS.

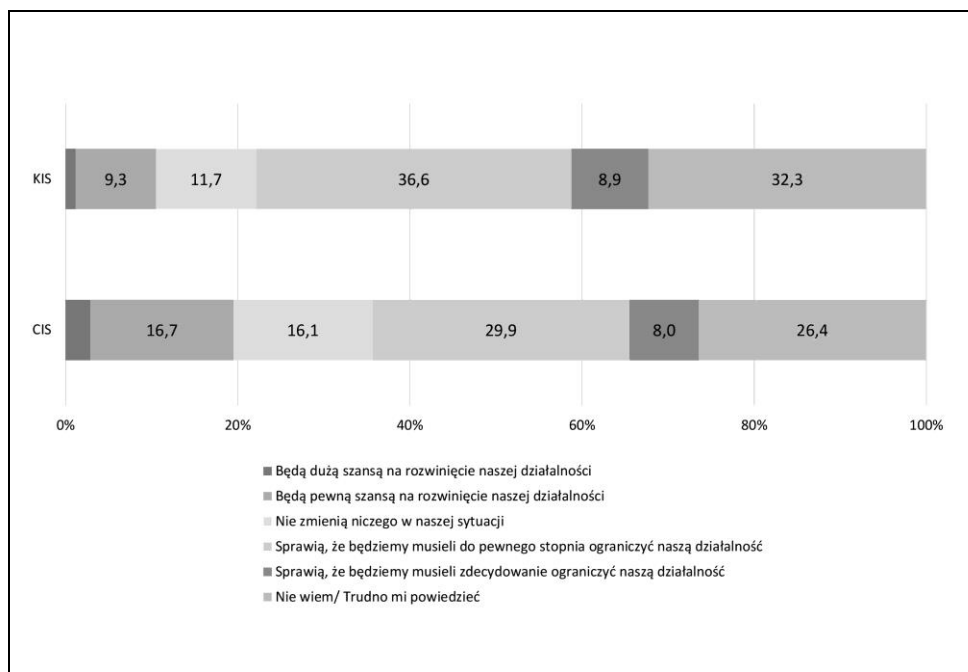
W prezentacji wyników wybrano zajęcia najbardziej typowe bądź najczęściej występujące. Wyniki porównania średnich prezentowane są najczęściej w ujęciu względnym – a więc w relacji do wartości przeciętnej w badanej grupie CIS lub KIS. Gdy wartość średnią (np. średnią liczbę uczestników zajęć) przyjmujemy jako 100%, to wartości niższe (np. 80%) oznaczają odchylenie o 20% w dół od średniej, wartości wyższe (np. 110%) – odpowiednio o 10% w górę od średniej.

³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

Wpływ pandemii na współpracę z innymi podmiotami

W pierwszej fali badania ankietowego (przełom maja i czerwca 2020 r.) blisko jedna piąta przedstawicieli CIS (oraz jedna dziesiąta KIS) uznała, że sytuacja epidemiologiczna jest szansą na rozwinięcie działalności jednostki (Sowa-Kofta, Poławski, 2020, s. 204).

Blisko jedna trzecia (32%) KIS oraz ponad jedna czwarta (26%) CIS nie potrafiła wówczas przewidzieć rozwoju sytuacji (wykres 1). Prawie 30% CIS i 37% KIS uznało, że trzeba będzie „w pewnym stopniu” ograniczyć działalność jednostki, natomiast „zdecydowane ograniczenie” przewidywało zaledwie 8% CIS oraz 9% KIS.

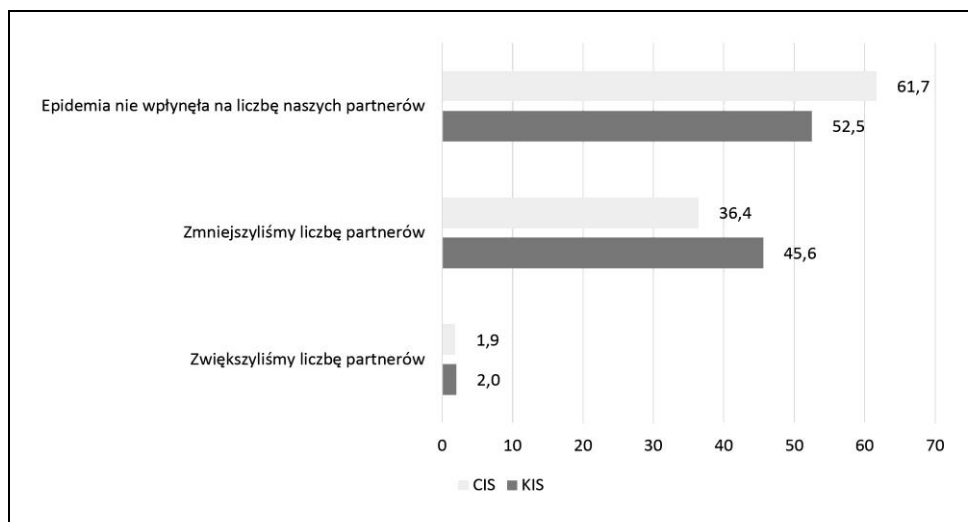


Wykres 1. Ocena wpływu sytuacji epidemiologicznej na funkcjonowanie CIS i KIS; I fala badań, maj/czerwiec 2020 r. (KIS: N = 257, CIS: N = 174).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wyniki z drugiej fali badań, realizowanych w styczniu-lutym 2021 r., pokazują, że te przewidywania spełniły się tylko w części. W relacjach z otoczeniem zewnętrznym, rozumianym jako sama liczba partnerów, w sześciu na dziesięć badanych CIS oraz w połowie badanych KIS epidemia COVID-19 nie wpłynęła znacząco na taką współpracę.

Jedynie skromnej części jednostek (1,9–2%) udało się zwiększyć liczbę podmiotów współpracujących. W ponad jednej trzeciej CIS i w prawie co drugim KIS liczba instytucji współpracujących uległa w czasie pandemii zmniejszeniu (wykres 2).



Wykres 2. Ocena wpływu epidemii COVID-19 na liczbę partnerów w CIS i KIS w 2020 r.; II fala badań, styczeń/luty 2021 r. (w %). (KIS: N = 204, CIS: N = 154).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q23).

Z zestawienia tych odpowiedzi z danymi uzyskanymi z bazy CAS wynika, że te CIS, które ograniczyły współpracę, czyli zmniejszyły liczbę partnerów, miały średnio wyższe wydatki (+4%) oraz zatrudnienie (+14%), organizując warsztaty zawodowe dla grona o 12% liczniejszego od wartości średniej. Natomiast CIS, których zdaniem epidemia nie wpłynęła na zakres współpracy z innymi partnerami, miały skromniejszy budżet (–2,5%), mniejszą kadrę (–10%) oraz niższą o 16% średnią liczbę korzystających z zajęć (tabela 1).

Dużo większy kontrast pod tym względem jest zauważalny w KIS – te, które zmniejszyły liczbę współpracujących instytucji, dysponowały budżetem o 25% wyższym niż średnio, a liczba uczestników zajęć terapeutycznych była wyższa o 33%. Z kolei KIS deklarujące, że epidemia nie miała wpływu na liczbę partnerów, miały budżet wydatków o 20% niższy i o 25% niższą liczbę uczestników tych zajęć (tabela 1)⁴.

⁴ Dane uzyskane z tych CIS i KIS, które deklarowały zwiększenie liczby partnerów czy też zakresu współpracy, pomijamy w tej analizie z uwagi bardzo ograniczoną liczebność takich odpowiedzi.

Tabela 1

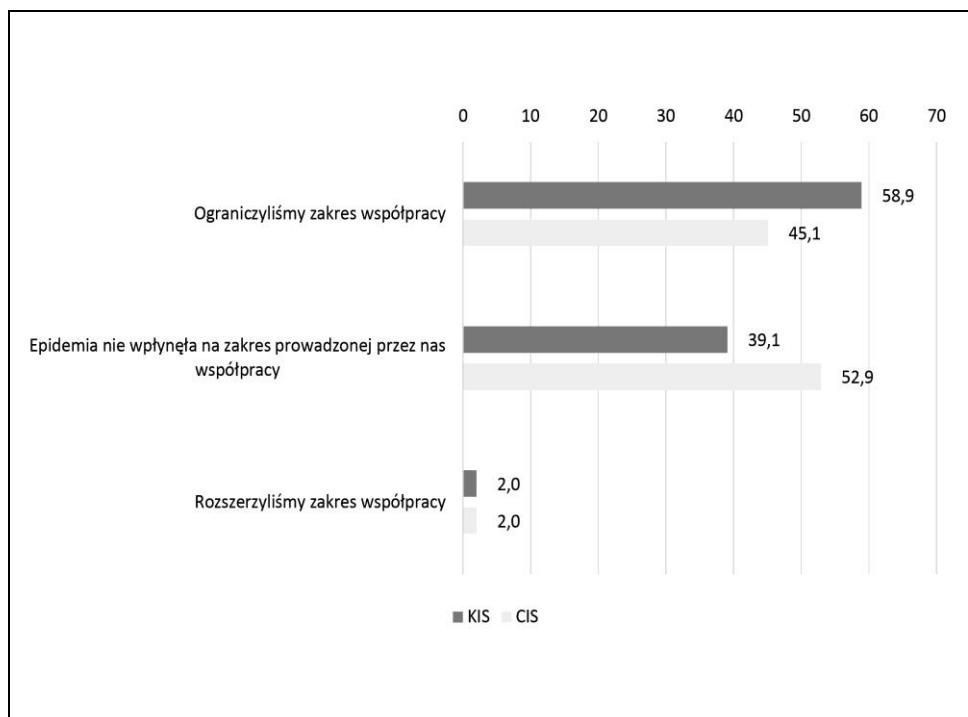
Współpraca CIS i KIS z pomiotami zewnętrznymi oraz ich profil funkcjonowania w 2020 r.

Nazwa	Liczba partnerów		Zakres współpracy	
	Zmniejszono	Epidemia nie miała na to wpływu	Ograniczono	Epidemia nie miała na to wpływu
CIS				
Liczba obserwacji (N)	56	93	68	80
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)				
Średnie wydatki w CIS ogółem	104,4	97,4	106,4	92,2
Średnia liczba zatrudnionych*	113,9	90,7	110,5	88,5
Liczba uczestników ogółem	111,5	93,5	106,2	90,5
Warsztaty zawodowe: liczba uczestników	112,0	94,1	111,9	83,2
Zajęcia terapeutyczne: liczba uczestników	109,7	94,1	113,1	72,9
Inne usługi w zakresie reintegracji społecznej: liczba uczestników	100,4	102,6	100,9	96,3
KIS				
Liczba obserwacji (N)	69	74	85	55
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)				
Średnia środków w KIS ogółem	125,4	80,5	107,0	94,2
Średnia liczba zatrudnionych	109,2	99,3	103,0	99,5
Liczba osób, które ukończyły zajęcia	104,4	100,9	91,0	121,2
Szkolenia zawodowe: liczba uczestników	109,5	93,1	91,3	117,7
Zajęcia z terapii grupowej: liczba uczestników	132,7	74,1	113,8	87,7
Poradnictwo psychologiczne: liczba uczestników	110,1	98,0	78,7	141,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q23, Q24) i danych z CAS.

* W pełnym wymiarze czasu pracy.

Według danych dotyczących zakresu współpracy instytucjonalnej, 45% CIS (oraz blisko 59% KIS) ograniczyło go w czasie pandemii (wykres 3). Dla ponad połowy CIS (53%) oraz 39% KIS pandemia nie miała pod tym względem wpływu na ich działanie. Jedynie 2% CIS i KIS deklarowało rozszerzenie zakresu współpracy w czasie pandemii.



Wykres 3. Epidemia COVID-19 a zakres współpracy w CIS i KIS w 2020 r. (w %). (KIS: N = 202, CIS: N = 153).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q24).

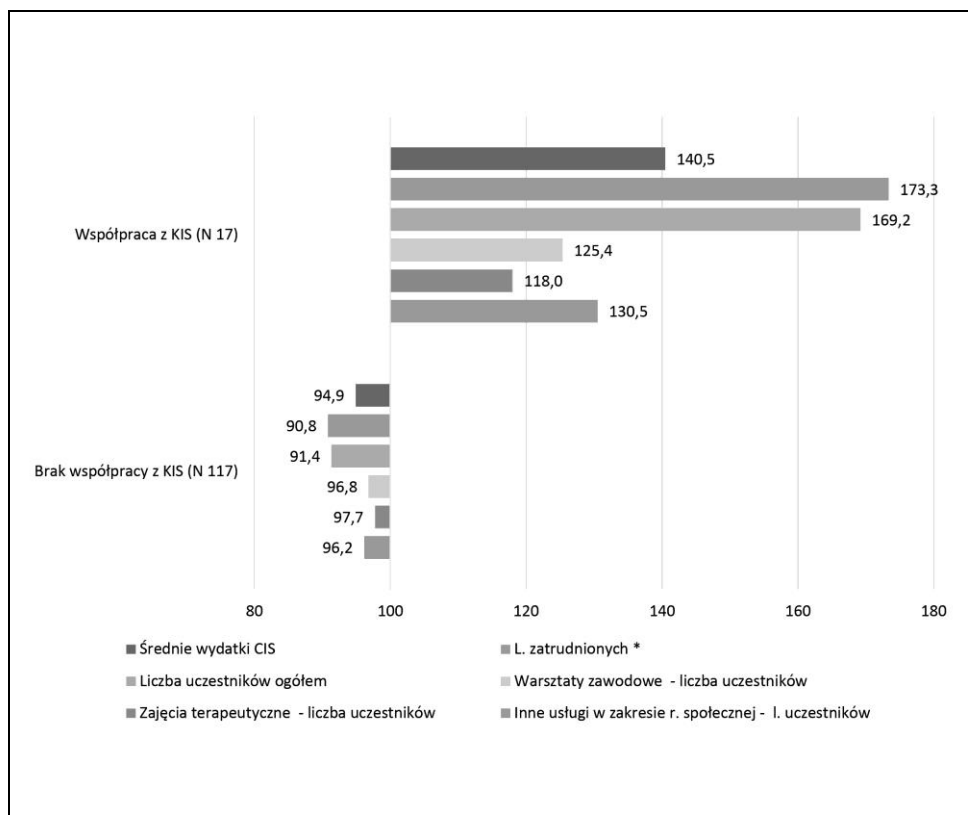
Te CIS, które ograniczyły zakres współpracy, miały budżet wyższy o 6,4%, średnie zatrudnienie wyższe o 10%, przy jednocześnie wyższych (o kilkanaście procent) wynikach uczestnictwa w różnych zajęciach. W CIS deklarujących, że epidemia nie miała wpływu na zakres ich współpracy, wszystkie wskaźniki działania były gorsze (tabela 1). Jeżeli chodzi o budżet i kadry, podobna tendencja występuje w KIS; deklarujące, że epidemia nie wpłynęła na ich zakres współpracy, notowały zwykle wyższe wskaźniki uczestnictwa w zajęciach niż te jednostki, które ograniczyły swój zakres współpracy.

Ciekawy obraz rysuje się w zakresie współpracy CIS z KIS i odwrotnie. Spośród badanych CIS tylko 11% współpracowało z KIS w 2020 r. Jednostki te

wyróżniały się zarówno wyższym poziomem wydatków i zatrudnienia, jak i zasięgiem działań wobec uczestników. Natomiast prawie 89% badanych CIS, które nie podejmowały współpracy z KIS, cechowało się niższymi od średniej wartościami tych wskaźników.

Ograniczenie współpracy zewnętrznej – zarówno pod względem liczby podmiotów, jak i samego zakresu współpracy – stało się w warunkach pandemii roku 2020 działaniem roztropnym. Takie podejście realizowały jednostki cechujące się lepszym zabezpieczeniem finansowo-kadrowym, zdolne w efekcie przyjąć i obsłużyć średnio większą liczbę uczestników zajęć.

Jednocześnie okazało się, że wymiana doświadczeń i kontakty między CIS a KIS w czasie pandemii także wiązały się z wyższym poziomem środków do dyspozycji oraz uczestnictwa w zajęciach organizowanych w tych niepewnych warunkach. Sytuację CIS w zależności od współpracy z KIS ilustruje wykres 4.

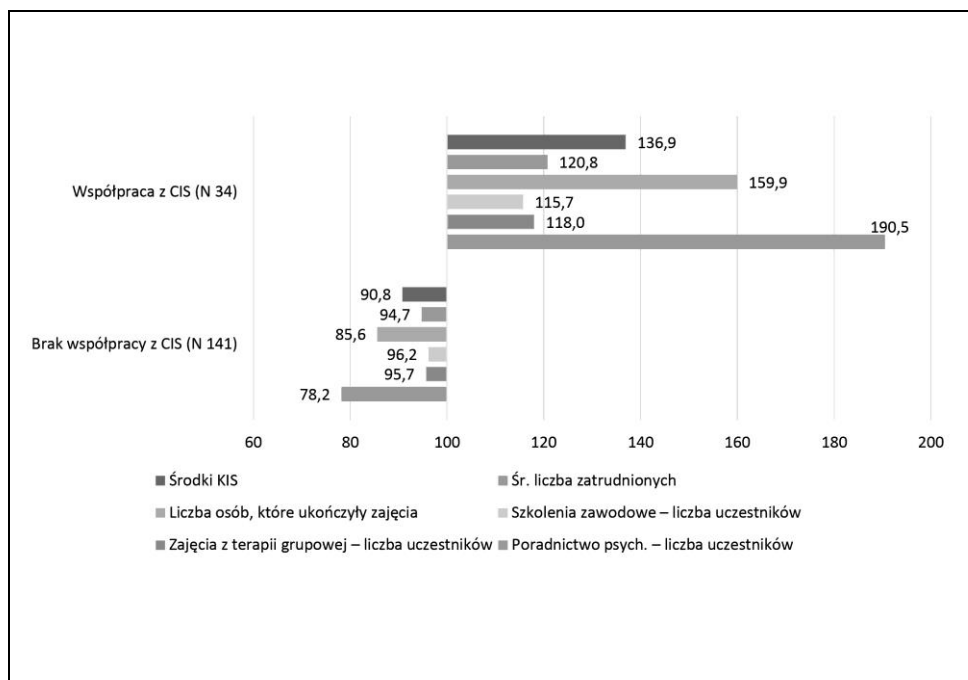


Wykres 4. Wydatki, kadra oraz liczba uczestników zajęć w CIS wg współpracy z KIS (w p.p. w relacji do wartości średniej = 100).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q25, Q27) i danych z CAS.

* W pełnym wymiarze czasu pracy.

KIS, które współpracowały z CIS, mają sytuację analogiczną do obserwowanej w CIS nastawionych na współpracę. Ich wyniki działania okazały się dużo wyższe, w przeciwieństwie do KIS, które nie nawiązały współpracy z CIS (wykres 5).



Wykres 5. Wydatki, kadra oraz liczba uczestników zajęć w KIS wg współpracy z CIS (w p.p. w relacji do wartości średniej = 100).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q25, Q27) i danych z CAS.

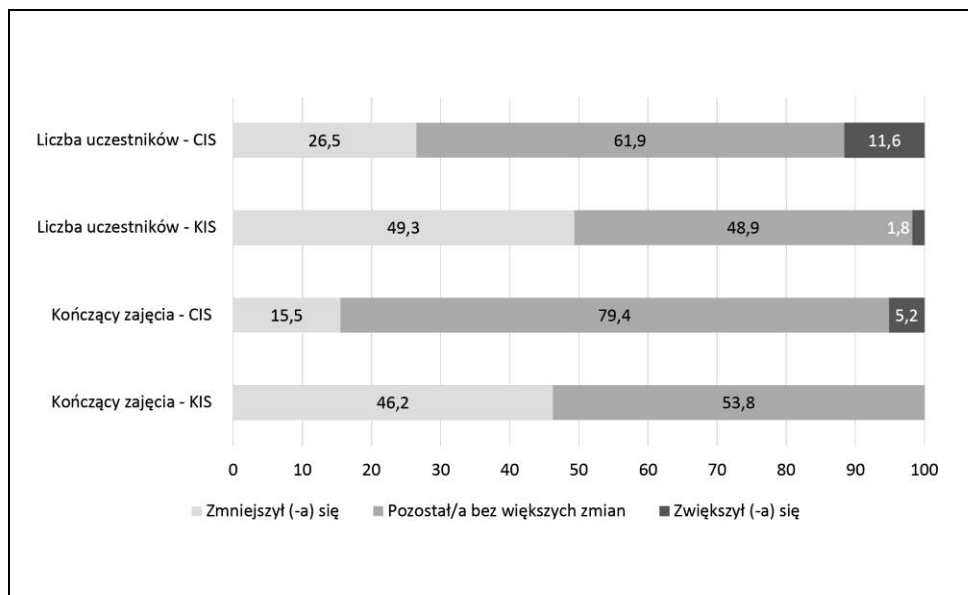
Wpływ pandemii na liczbę uczestników oraz poziom finansowania jednostki

Epidemia w naturalny sposób wpłynęła na liczbę osób korzystających z oferowanych zajęć i usług. W ankiecie jednostki przedstawiły ocenę dotyczącą liczby uczestników zajęć i osób, które je ukończyły.

Uczestnictwo w zajęciach CIS i KIS.

W przypadku blisko połowy (49%) KIS liczba osób uczestniczących w zajęciach zmniejszyła się; podobna jest skala grupy KIS (49%), w których liczbę uczestników utrzymano na podobnym poziomie (wykres 6). Proporcje liczby osób kończących zajęcia są zbliżone (odpowiednio: 46 i 54%).

W CIS sytuacja przedstawia się bardziej optymistycznie. Przeważają deklaracje, że liczba uczestników (w 62% CIS) oraz kończących zajęcia (w 79%) pozostała bez większych zmian. W 12% CIS zwiększono uczestnictwo (w 5,2% CIS także liczbę kończących zajęcia). Tylko co czwarty CIS deklaruje, że spadła liczba uczestniczących w zajęciach (a w 15,5% CIS zmniejszyła się liczba osób, które ukończyły zajęcia). Lepsze parametry w przypadku CIS niż KIS można przypisywać lepszej bazie lokalowej CIS bądź szerszej współpracy z instytucjami gminnymi, dzięki czemu można było np. prowadzić zajęcia grupowe w większych lokalach. CIS mają także lepszy status, jeśli chodzi o środki finansowe.

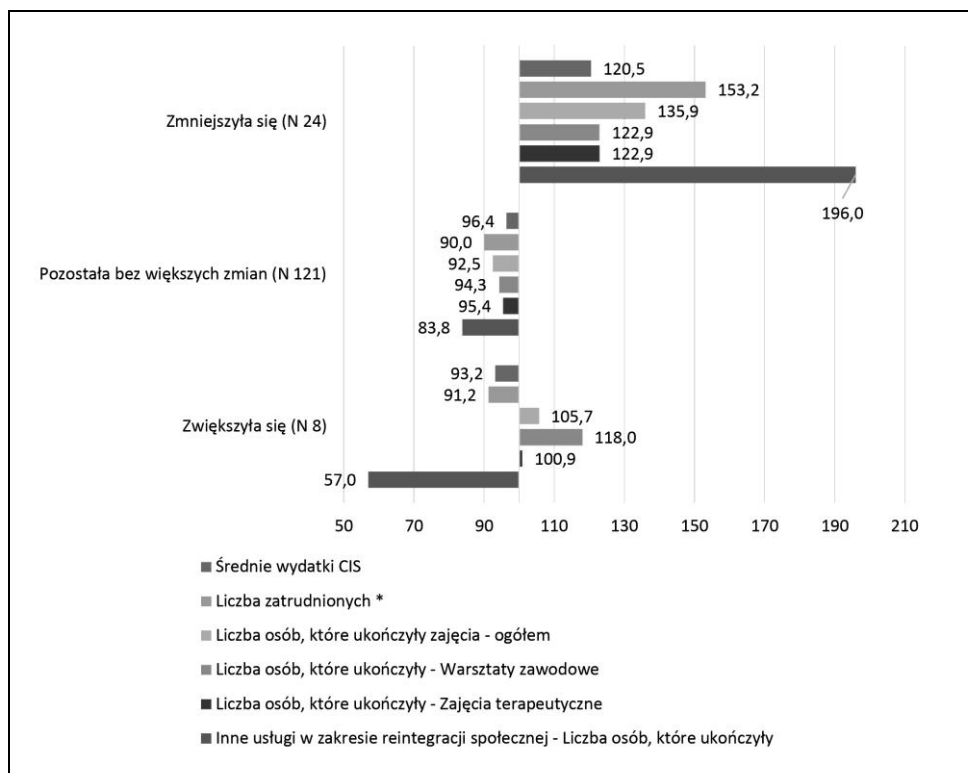


Wykres 6. Zmiany liczby uczestników zajęć oraz kończących zajęcia w CIS i KIS w czasie epidemii w 2020 r. (w %). (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q53.1, Q53.2).

Deklaracje CIS i KIS dotyczące liczby osób kończących zajęcia zestawiono z wybranymi wskaźnikami ich działania dostępnymi z bazy CAS (wydatki, zatrudnienie, dane o kończących zajęcia). CIS, które deklarowały, że liczba kończących zajęcia w czasie pandemii zmniejszyła się (15,5%), miały o ponad połowę większą kadrę, przy średnich wydatkach wyższych o jedną piątą, a liczba kończących zajęcia ogółem przewyższała wartość średnią o 35% (wykres 7). W przypadku pozostałych zajęć z reintegracji społecznej, średnia kończących zajęcia prawie dwukrotnie przewyższa średnią dla badanych CIS. Innymi słowy, część CIS zadeklarowała malejącą liczbę kończących zajęcia, choć na tle innych podmiotów jednostki te miały dużo korzystniejsze wyniki.

Blisko 80% CIS, według których liczba absolwentów nie uległa w pandemii większym wahaniom, miało o 3,6% niższy budżet niż wartość średnia, ich kadry były średnio mniej liczne o 10%, a liczba kończących zajęcia niższa niż przeciętnie o 5–12%, zależnie od rodzaju zajęć. Dane te oddają sytuację większości CIS w warunkach epidemii – spadki tego rzędu można uznać za utrzymanie *status quo*⁵.



Wykres 7. Deklaracje CIS na temat liczby osób kończących zajęcia w czasie epidemii w 2020 r. a ich wybrane wyniki działania (odchylenie od wartości średniej = 100, w p.p.).

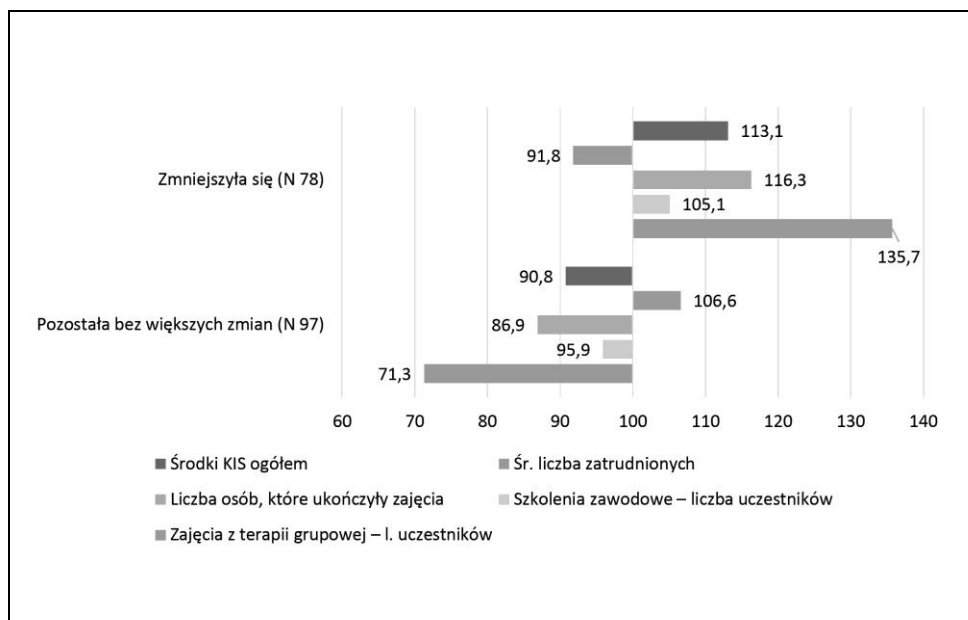
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q53.2) i danych z CAS.

* W pełnym wymiarze czasu pracy.

Sytuacja KIS wygląda podobnie, choć ma swoje odmienności (wykres 8). W KIS, w których deklarowano zmniejszającą się liczbę osób kończących zajęcia, wskaźniki działania były średnio wyższe od 13–16% (środki finansowe, liczba

⁵ Dane dla CIS, w których liczba kończących zajęcia zwiększała się, z uwagi na małą grupę odpowiedzi, nie są reprezentatywne.

kończących zajęcia) do 36% (uczestnicy w zajęciach z terapii grupowej). Natomiast KIS, według których liczba kończących zajęcia nie uległa większym zmianom, cechowały się (podobnie jak CIS) słabszymi wynikami. Były to KIS o nieco wyższym stopniu zatrudnienia (+6,6%), ale liczba kończących w nich zajęcia była niższa o 13% i miały budżet niższy o 10%. Zatem, spadek liczby kończących zajęcia był bardziej widoczny w większych i prężnych KIS, a utrzymanie skali osób kończących zajęcia dostrzegano w mniejszych KIS.



Wykres 8. Deklaracje KIS co do liczby kończących zajęcia w czasie epidemii w 2020 r. w porównaniu do ich wybranych wyników działania (odchylenie od wartości średniej = 100, w p.p.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q53.2) i danych z CAS.

Poziom finansowania CIS i KIS.

Analizując kwestie finansowe badanych jednostek, przedstawimy najpierw średnią wartość wydatków oraz ich strukturę dla obu przeprowadzonych badań (tabela 2). Jedno i drugie badanie to odrębne zbiory badanych pomiotów (nie w pełni porównywalne).

Średnia wartość przychodów lub środków do dyspozycji była wyższa (zwłaszcza w CIS) w 2020 r., a więc w okresie, gdy silnie oddziaływały ograniczenia sanitarne związane z epidemią. W strukturze przychodów CIS zwiększył się udział środków unijnych oraz dotacji z Funduszu Pracy lub z budżetu województwa.

Tabela 2

Wartość i struktura środków CIS i KIS w latach 2019–2020

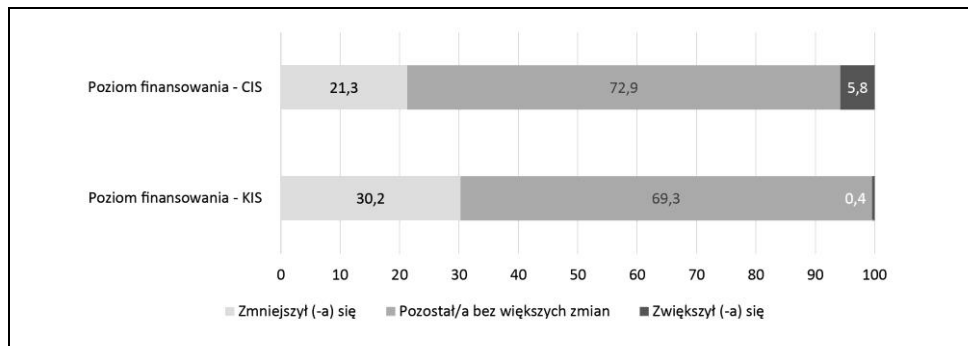
Rok	N	Wydatki CIS Środki KIS (tys. zł)	Udział środków (% całkowitych przychodów) – źródła				
			Fundusze UE	Budżet gminy	Fundusz Pracy i budżet województwa ^a	Własna działalność ^b	Inne przychody ^c
CIS							
2020	145	1 016	31,3	15,8	32,5	15,3	5,1
2019	146	919	28,9	18,6	29,6	19,6	3,3
KIS*							
2020	150	244	49,2	45,3	4,1	0,1	1,2
2019	168	225	60,1	36,2	2,9	0,2	0,6

Źródło: opracowanie własne.

* KIS: ^a obejmuje także inne źródła publiczne (np. PFRON); ^b tu zawarto działalność odpłatną opp oraz darowizny; ^c podano środki własne organizacji tworzącej.

Budżet KIS był średnio ponad czterokrotnie niższy niż przychody CIS. Sytuacja finansowa KIS w 2020 r. była tylko nieco lepsza od obserwowanej w 2019 r. Udział środków unijnych w przypadku KIS spadł o ponad 10%, wzrosła natomiast pula środków samorządowych.

Jeśli chodzi o ocenę zabezpieczenia finansowego w czasie pandemii w 2020 r., wyniki ankiet ukazują dużo lepszą pozycję CIS (wykres 9). Dla 73% badanych CIS i 69% KIS poziom finansowania nie zmienił się. Co piąty (21%) CIS oraz trzy na dziesięć KIS uznały, że ich poziom finansów uszczuplił się. Niewielka, blisko 6% grupa CIS uznała, że ich poziom finansowania jest wyższy niż w 2019 r.



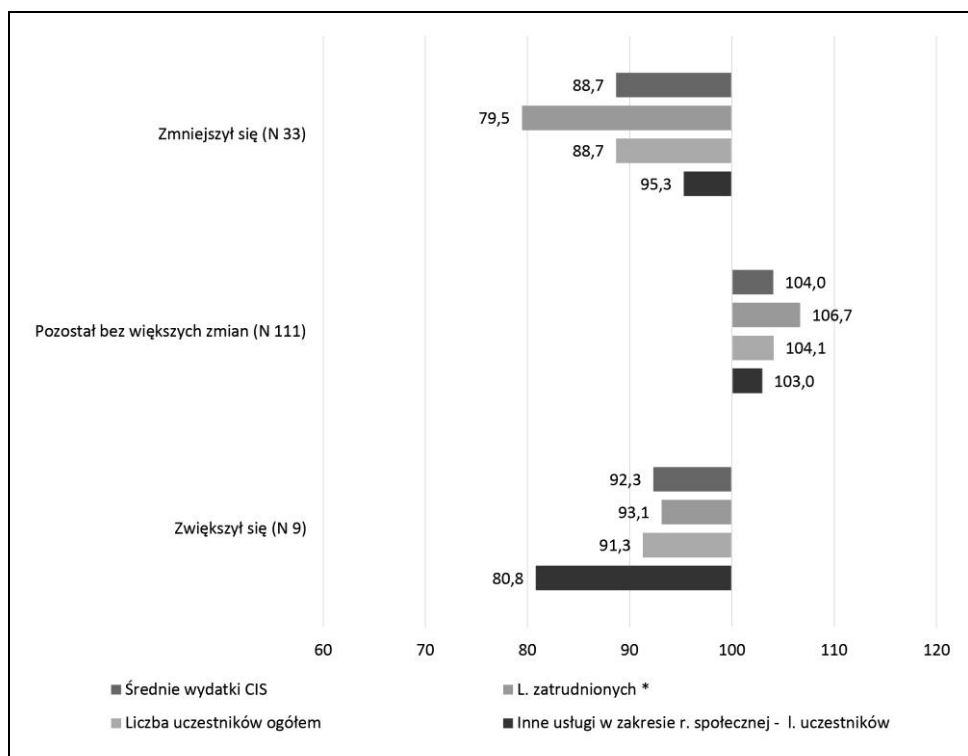
Wykres 9. Poziom finansowania w czasie epidemii w 2020 r. według deklaracji CIS i KIS (w %). (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q53.3).

Deklaracje te są po części zbieżne z realnymi wynikami badanych jednostek, jakie znamy z bazy CAS. CIS, w których poziom finansowania w pandemii zmniejszył się, cechowały się przeważnie niższymi wskaźnikami działania. Zarówno ich wydatki, jak i średnia liczba uczestników były niższe o 12% od średniej w populacji badanych CIS, przy jeszcze niższym (o jedną piątą) zatrudnieniu.

Natomiast CIS, w których odbiorze finansowanie jednostki nie uległo zmianie, cechowały się wskaźnikami działania średnio wyższymi o 4–7% od wartości średniej wśród badanych CIS.

Wśród nielicznych CIS, dla których okres epidemii oznaczał większy stopień finansowania, wskaźniki działania są od 8% (poziom wydatków) do 20% (uczestnicy w zajęciach reintegracji społecznej) gorsze. Z jednej strony – być może faktycznie mamy do czynienia z instytucjami „średnimi”, których finansowe zabezpieczenie w pandemii w ich odczuciu zwiększyło się. Możliwe jest jednak, że te CIS dostały większe finansowanie tylko na wybrane działanie i to wrażenie zapamiętała osoba ankietowana.



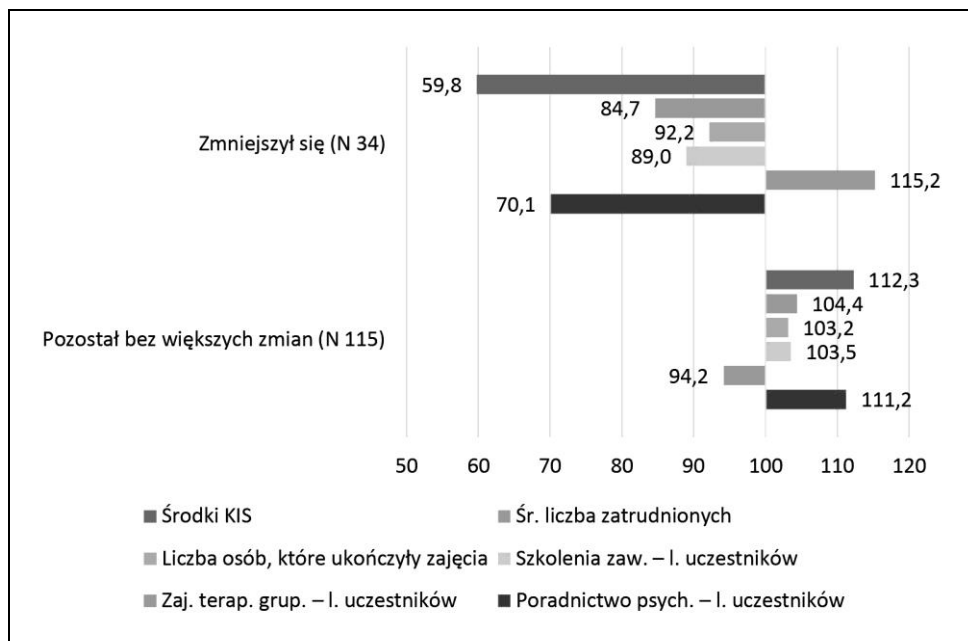
Wykres 10. Poziom finansowania w czasie pandemii w odczuciu CIS a ich wybrane wyniki działania (w p.p.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q53.3) i danych z CAS.

* W pełnym wymiarze czasu pracy.

Sytuacja KIS w aspekcie finansowym jest bardziej kontrastowa – m.in. zabrakło KIS deklarujących zwiększenie stopnia finansowania. W KIS deklarujących, że poziom finansowania zmniejszył się, budżet środków był mniejszy aż o 40%, przy skromniejszym zatrudnieniu (o 15%) oraz niższym udziale w różnych zajęciach, zwłaszcza z reintegracji społecznej (wykres 11).

Kluby, według których stan finansowania zasadniczo się nie zmienił, mają faktycznie lepsze wyniki, w tym budżet średnio wyższy o 12%.



Wykres 11. Poziom finansowania w czasie pandemii w odczuciu KIS a ich wybrane wyniki działania (w p.p.).

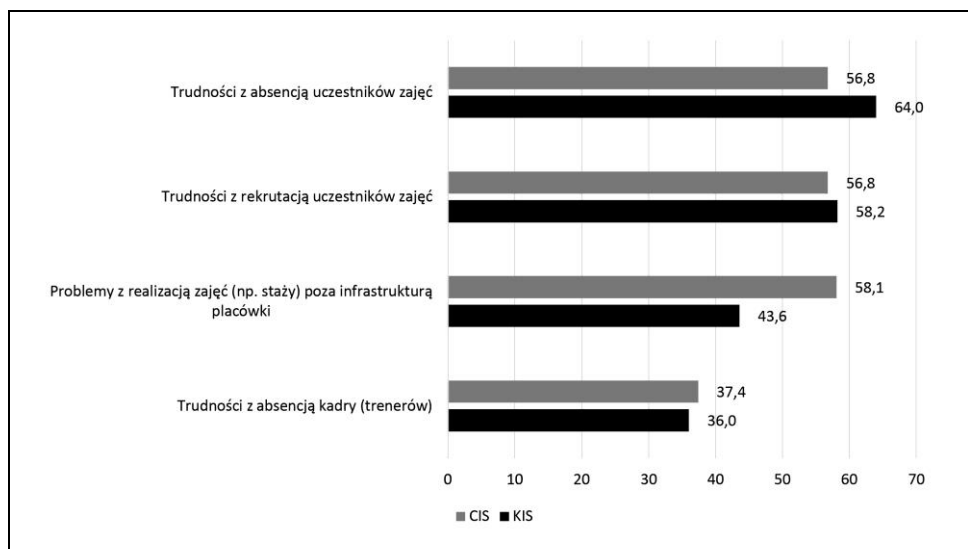
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q53.3) i danych z CAS.

Trudności CIS i KIS w czasie trwania pandemii w 2020 r.

Badane KIS i CIS zapytano o trudności, jakie napotkały w związku z epidemią. Dla CIS najczęściej wskazywanym wyzwaniem (58%) były kłopoty z realizacją zajęć poza infrastrukturą placówki; 57% CIS wskazało zarówno na trudności z rekrutacją uczestników, jak i z ich absencją na zajęciach (wykres 12). Ta ostatnia niedogodność dla KIS była wskazywana najczęściej (64%).

Wspomniane trudności badanych podmiotów zestawiono z podstawowymi wynikami ich działania. W analizie trudności z rekrutacją oraz kłopotów z absencją uczestników zajęć skupiono się na tych CIS i KIS, które wykazywały obydwa

rodzaje utrudnień, co ogniskuje uwagę na uczestnikach w całokształcie działania badanych jednostek.



Wykres 12. Główne trudności CIS i KIS w związku z epidemią w 2020 r. (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q55).

Obydwa typy badanych podmiotów, CIS i KIS, wskazujące trudności związane z uczestnikami, cechują się relatywnie dobrymi wskaźnikami swojego działania (tabela 3). W tych CIS, przy średnio wyższych wydatkach i zatrudnieniu (+6–7%), ogół uczestników zajęć był średnio wyższy o 13%, szczególnie w zajęciach z reintegracji zawodowej (poza warsztatami: +20%) oraz w innych zajęciach z reintegracji społecznej (+15%). W tej grupie KIS odnotowano także wyższe środki na realizację zadań (+12%) oraz wyższe uczestnictwo: 9–16%, w zależności od typu działań.

Deklarowanym w CIS trudnościom z organizacją zajęć poza własną placówką (np. staży) towarzyszyły widocznie wyższe wskaźniki udziału w zajęciach z reintegracji zawodowej (o 19%) i społecznej (o 18%).

Natomiast KIS z tymi trudnościami mogli liczyć na lepsze finansowanie (o ponad jedną czwartą) przy skromniejszych wynikach uczestnictwa. CIS i KIS mające trudności z absencją trenerów cechują się jednak dużo lepszymi wynikami udziału w zajęciach niż przeciętnie.

Z powyższej analizy można wnioskować, że badaną grupę CIS i KIS, mimo iż deklaruje ona występowanie trudności, można scharakteryzować jako aktywne i zorganizowane jednostki, osiągające stosunkowo dobre wyniki. Działając w czasie pandemii, napotykały wyzwania (rekrutacja uczestników oraz ich absencja na

zajęciach, organizacja zajęć poza placówką, absencja trenerów), udawało im się jednak osiągać średnio lepsze rezultaty od jednostek, które nie zgłaszały tego rodzaju trudności.

Tabela 3

CIS i KIS deklarujące trudności z rekrutacją uczestników oraz z ich absencją na zajęciach i ich podstawowe wskaźniki działania w 2020 r. (w p.p.)

Nazwa	Trudność/problem		
	Rekrutacja uczestników i ich absencja na zajęciach	Realizacja zajęć poza infrastrukturą placówki	Absencja kadry (trenerów)
CIS			
Liczba obserwacji (N)	88	90	58
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)			
Średnie wydatki CIS ogółem	106,8	102,5	100,3
Średnia liczba zatrudnionych*	108,1	101,8	110,9
Liczba uczestników ogółem	113,4	105,2	109,3
Warsztaty zawodowe: liczba uczestników	98,4	102,2	98,7
Inne zajęcia z reintegracji zawodowej: liczba uczestników	119,8	118,9	96,3
Zajęcia terapeutyczne: liczba uczestników	101,1	99,2	103,5
Inne usługi w zakresie reintegracji społecznej: liczba uczestników	114,9	117,1	108,0
KIS			
Liczba obserwacji (N)	106	67	58
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)			
Średnia środków w KIS ogółem	112,4	126,0	132,3
Średnia liczba zatrudnionych	101,5	98,7	106,4
Liczba osób, które ukończyły zajęcia	110,0	100,4	132,8
Szkolenia zawodowe: liczba uczestników	113,7	91,2	141,8
Zajęcia z terapii grupowej: liczba uczestników	115,8	107,1	147,6
Poradnictwo psychologiczne: liczba uczestników	109,0	93,9	155,7

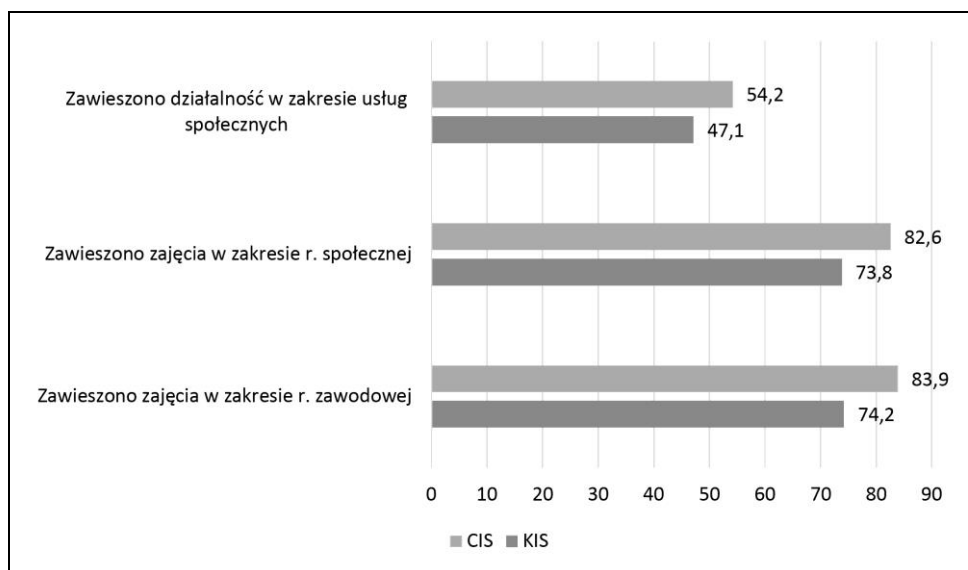
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q55.3, Q55.4).

* W przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

Zawieszanie i kontynuacja działań w CIS i KIS w czasie pandemii

Pandemia COVID-19 oraz wdrożone w związku z nią obostrzenia sanitarne przyniosły znaczące ograniczenie działania wielu podmiotów – zarówno instytucji państwowych (urzędów, publicznych podmiotów ochrony zdrowia czy jednostek oświaty), jak i podmiotów prywatnych (np. z branży turystycznej czy hotelowej). Ograniczenia te dotyczyły także CIS oraz KIS. Nowe uwarunkowania zmusiły badane podmioty do realizacji działań dostosowawczych wobec tej nowej sytuacji.

W 2020 r. ograniczenia działalności dotyczyły najczęściej reintegracji zawodowej oraz społecznej (83–84% CIS, 74% KIS). W dużo mniejszym stopniu ograniczano usługi społeczne: zawieszono je w 54% CIS i 47% KIS, co wskazuje, jak bardzo były one potrzebne w tym trudnym czasie (wykres 13).

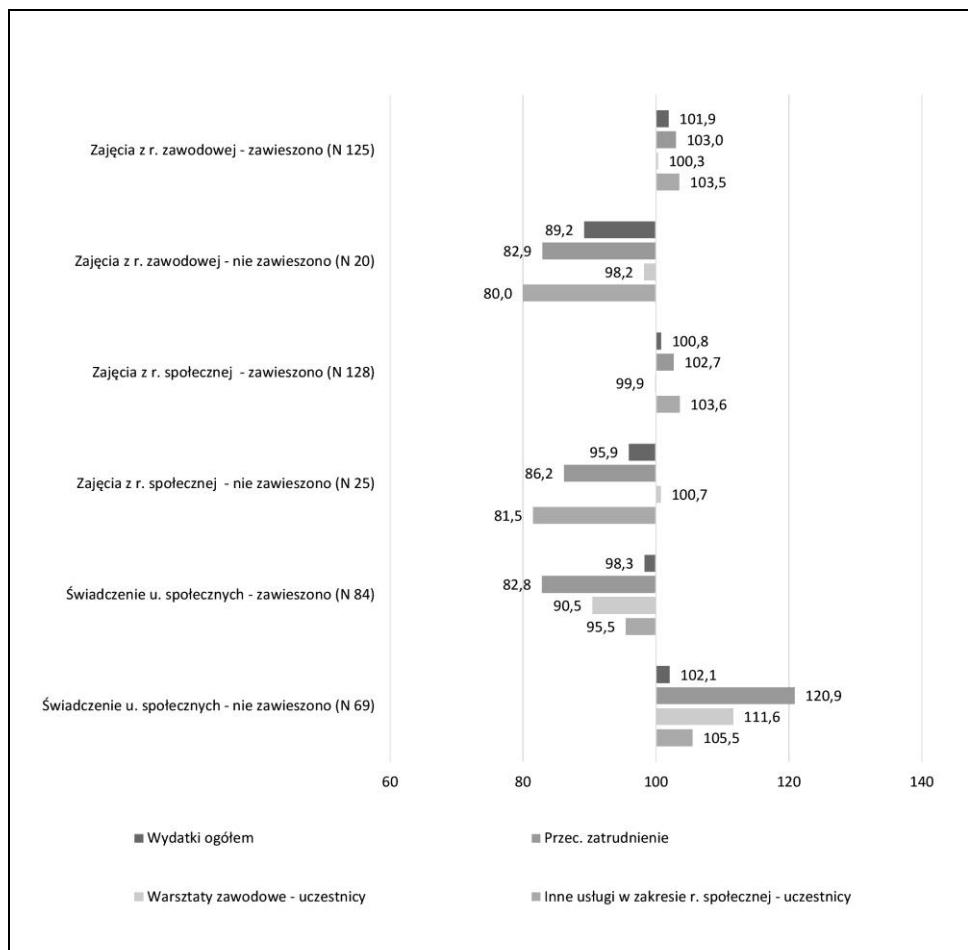


Wykres 13. Skala zawieszonych zajęć w KIS i CIS w wyniku pandemii COVID-19 oraz decyzji władz w 2020 r. (w %). (KIS: N = 225, CIS: N = 155).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1, Q52.2, Q52.3).

Jakie były podstawowe wskaźniki działania badanych instytucji w zależności od tego, czy zawieszaly one wspomniane zajęcia czy usługi? W CIS, które mimo pandemii kontynuowały zajęcia z reintegracji zawodowej lub społecznej, utrzymano *status quo* tylko w liczbie uczestników warsztatów i kursów zawodowych. W innych wymiarach CIS kontynuujące zajęcia miały niższe wskaźniki działania w porównaniu do danych średnich z badanych CIS. Liczba osób uczestniczących

w zajęciach z reintegracji społecznej była niższa o jedną piątą, przeciętny stan zatrudnienia był niższy o 13–17%, miały one również niższe wydatki ogółem (4–10%). Wszystkie CIS, które zawiesiły na pewien czas zajęcia reintegracyjne, miały pod tym względem wyższe wyniki o ok. 1–4% (wykres 14).

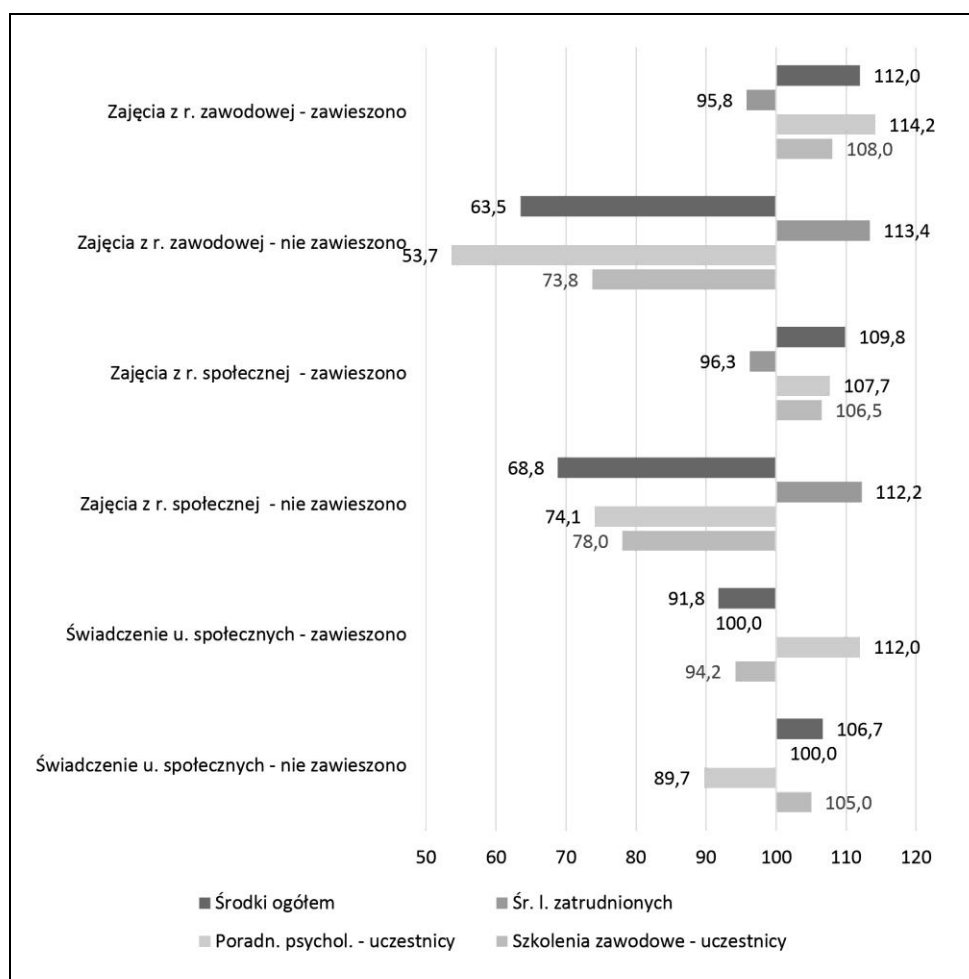


Wykres 14. Wydatki, kadra i uczestnicy w CIS, które zawiesiły lub kontynuowały zajęcia (w p.p. w relacji do wartości średniej z próby ogółem = 100). (CIS: N = 153).
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1–3) i danych z CAS.

Podobną tendencję można zauważyć wśród KIS, przy czym różnice te są bardziej znaczące, choć nie zawsze jednoznaczne. KIS, które nie zawiesiły zajęć z reintegracji zawodowej lub społecznej, miały wyższą liczbę zatrudnionych (+12–13%) od średniej dla badanych KIS, co jest zrozumiałe, ponieważ przez cały

czas prowadzono dane działania. Jednak te wytrwały, mimo pandemii, KIS miały dużo mniej uczestników na zajęciach oraz o ponad 30% niższe środki na działania. KIS, które zawiesiły czasowo zajęcia, chociaż miały mniejsze zasoby ludzkie, ale dysponowały większym budżetem i zanotowały większą liczbę uczestników zajęć.

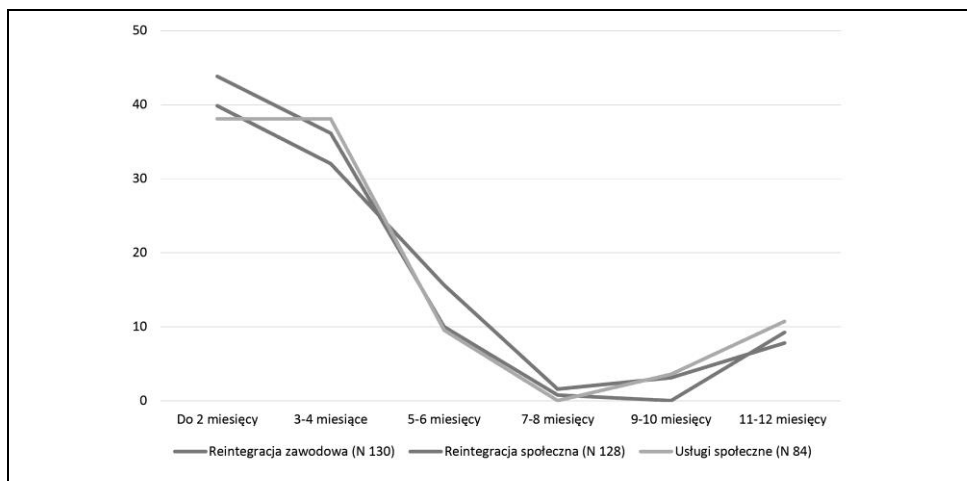
Inaczej wyglądała sytuacja w przypadku realizacji usług społecznych. CIS, które zawiesiły ich świadczenie, cechowały się mniejszą liczbowo kadrą przy niższej liczbie uczestników realizowanych zajęć. W CIS kontynuujących świadczenie usług społecznych, kadry jednostek były o 21% liczniejsze, mogąc obsłużyć więcej (6–12%) uczestników zajęć. Podobne zjawisko obserwujemy w KIS (wykres 15).



Wykres 15. Wydatki, kadra i uczestnicy w KIS, które zawiesiły lub kontynuowały zajęcia (w p.p. w relacji do wartości średniej z próby ogółem = 100). (KIS: N = 175).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1–3) i danych z CAS.

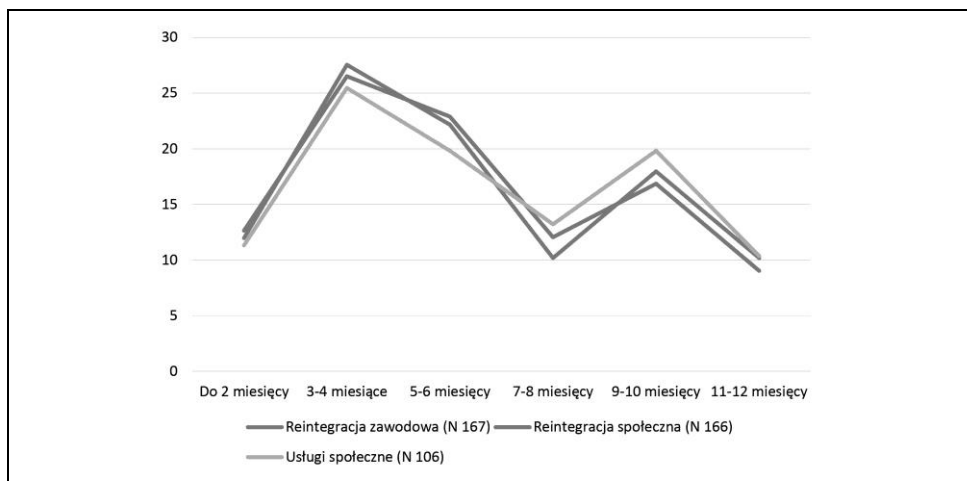
Ankietowane jednostki zapytano o długość okresu (w miesiącach) zawieszenia wybranych działań. W znacznej większości badanych CIS (72–80% zależnie od rodzaju zajęć czy usług) okres zawieszenia trwał do czterech miesięcy (wykres 16).



Wykres 16. CIS - łączna liczba miesięcy zawieszenia zajęć w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1.1, Q52.2.1, Q52.3.1).

Z odpowiedzi przedstawicieli KIS wynika, że czas zawieszenia zajęć w tych jednostkach był dłuższy: w 57–62% badanych KIS okres ten trwał do 6 miesięcy. Prawie jedna piąta badanych KIS zawiesiła działania na 9–10 miesięcy (wykres 17).



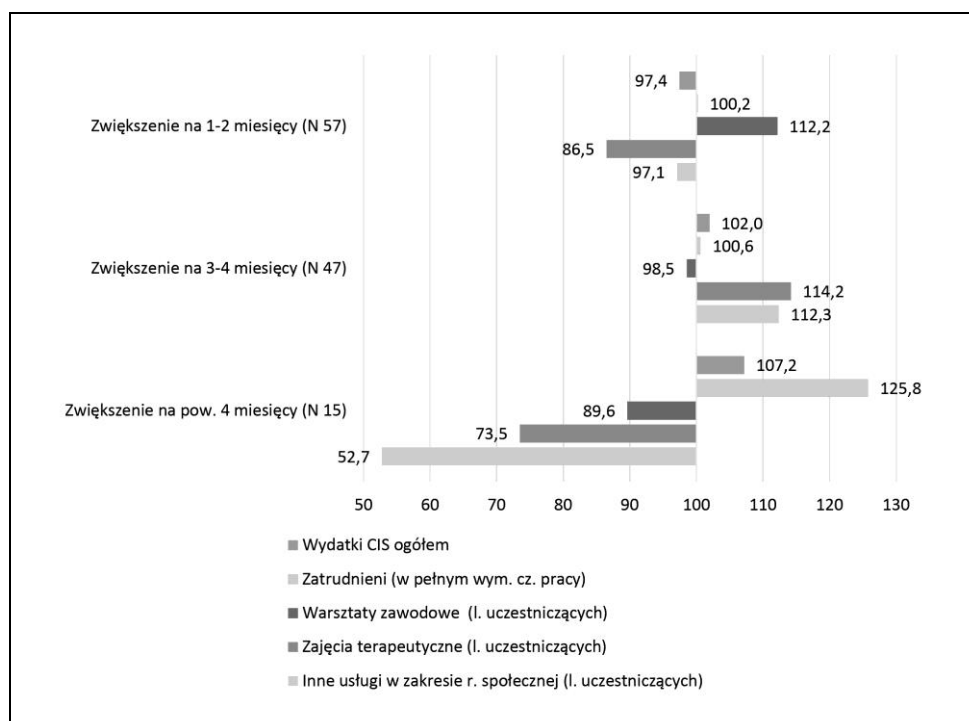
Wykres 17. KIS - łączna liczba miesięcy zawieszenia zajęć w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1.1, Q52.2.1, Q52.3.1).

Analiza niektórych wskaźników działania CIS i KIS w zależności od okresu ich zamknięcia ujawnia interesujące zjawisko. Przedstawimy je na przykładzie zawieszonych zajęć z reintegracji zawodowej.

W CIS, których zajęcia te zawieszono na krótko (1–2 miesiące) wydatki i zatrudnienie pozostały na stabilnym poziomie. Miało to miejsce przy wyższym o 12% średnim uczestnictwie w warsztatach zawodowych, ale przy niższej o 13% średniej liczbie uczestników w zajęciach terapeutycznych. W CIS, które zawiesiły zajęcia na 3–4 miesiące, przy średnich wskaźnikach wydatków, zatrudnienia i uczestnictwa w warsztatach, udało się bardziej zadbać o uczestników zajęć z reintegracji społecznej (wykres 18). W tych CIS, w których zajęcia z reintegracji zawodowej zawieszono w 2020 r. na ponad pół roku, kadra były aż o jedną czwartą większa niż średnio w CIS, gdy wydatki były wyższe średnio o 7%.

Ponad czteromiesięczne zawieszenie zajęć z reintegracji zawodowej przyniosło największy (o blisko 50%) spadek liczby uczestników w zajęciach z reintegracji społecznej. Natomiast spadek uczestnictwa w warsztatach zawodowych (o 10% mniej niż średnio w CIS) można uznać za stosunkowo łagodny.



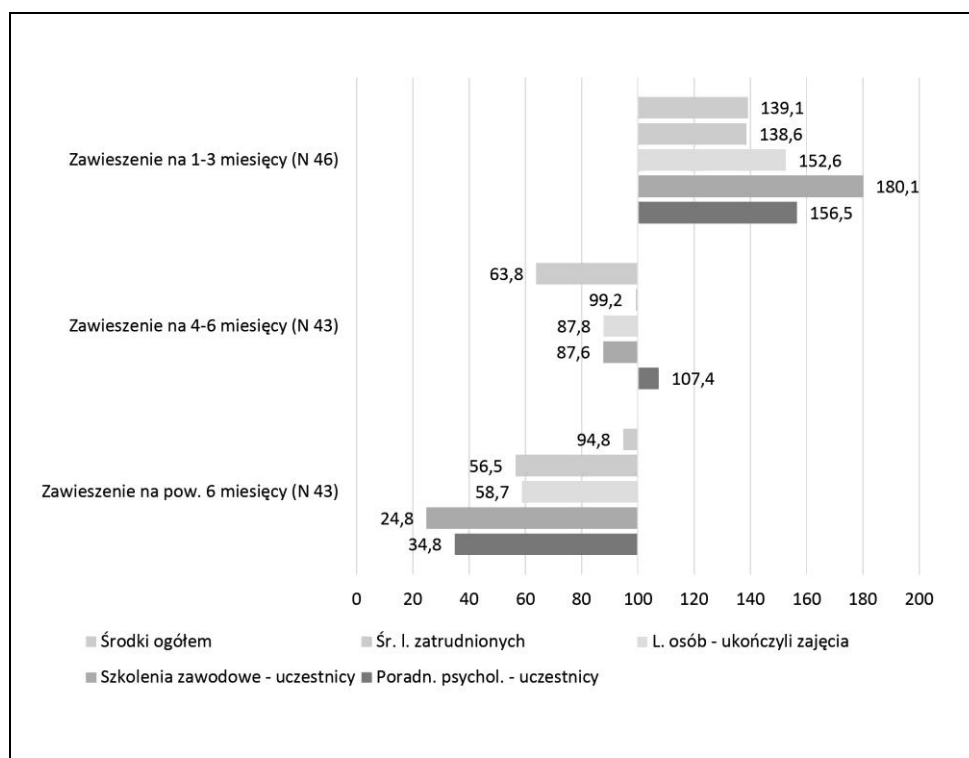
Wykres 18. CIS: Wydatki, kadra oraz uczestnicy, w zależności od okresu zawieszenia zajęć z zakresu reintegracji zawodowej (w p.p.)*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1.1).

* Relacja do wartości średniej z próby ogółem = 100.

W badanych KIS wyniki są dużo bardziej wymowne (wykres 19). Te jednostki, w których okres zawieszenia zajęć z reintegracji zawodowej trwał nie dłużej niż kwartał, miały wskaźniki dużo korzystniejsze od pozostałych wartości średnich dla badanych KIS. Wydatki i liczba zatrudnionych były wyższe od wartości średniej o 39%, udział w szkoleniach zawodowych wyższy o 80%, a w poradnictwie psychologicznym (działaniu z zakresu reintegracji społecznej cieszącym się najwyższą średnią liczbą uczestników) – o 56%.

W KIS, w których okres zamknięcia trwał dwa kwartały, poziom budżetu był niższy o 36% od średniej, przy niższym (o 12%) uczestnictwie w szkoleniach zawodowych, choć przy wyższym o 7% udziale w poradnictwie psychologicznym. Najgorzej – choć nie pod kątem dostępnych środków – było w tych KIS, w których okres przerwania zajęć trwał ponad pół roku. Zatrudnienie oraz ogół uczestniczących w zajęciach spadły w 2020 r. o ponad połowę, co najdotkliwiej odbiło się na udziale w szkoleniach zawodowych (spadek o trzy czwarte w stosunku do średniej).



Wykres 19. KIS: Wydatki, kadra oraz uczestnicy, w zależności od okresu zawieszenia zajęć z zakresu reintegracji zawodowej (w p.p.).*

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q52.1.1).

* Relacja do wartości średniej z próby ogółem = 100)

Podsumowując, badania nad dostosowaniem działań CIS i KIS do nietypowych warunków epidemicznych ukazują w większości racjonalność ich postępowania. Jednostki zawieszające swoje działania – w przypadku zajęć z reintegracji zawodowej i społecznej to większość ankietowanych CIS i KIS – na ogół dysponowały wyższymi środkami finansowymi na ich realizację.

W tych CIS, gdzie w 2020 r. zawieszano okresowo zajęcia z reintegracji zawodowej, wyższa była – to nie paradoks – średnia liczba uczestników zajęć. Odwrotna tendencja w CIS daje się zauważyć w usługach społecznych; utrzymanie ich świadczenia podczas pandemii współwystępowało z wyższym udziałem w zajęciach reintegracyjnych, a ich zawieszeniu towarzyszą dużo niższe wskaźniki uczestnictwa w zajęciach.

Dostosowania organizacyjne CIS i KIS w czasie pandemii w 2020 r.

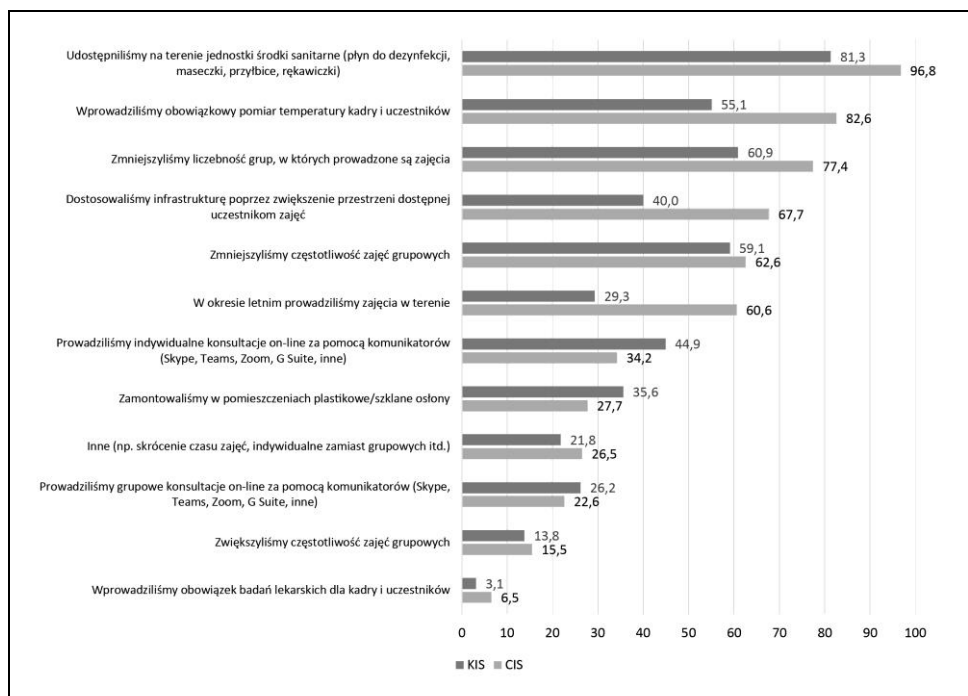
Ryzyko zarażenia wirusem SARS-CoV-2 przeobraziło funkcjonowanie wielu organizacji społecznych i gospodarczych. Podobnie działo się z ankietowanymi podmiotami. Poza wdrożeniem zabezpieczeń sanitarnych, w 2020 r. 40% CIS oraz 27% KIS zmieniło także tematykę zajęć reintegracyjnych: w CIS takim działaniu towarzyszyła niższa ogólna liczba uczestniczących w zajęciach (-13%); można sądzić, że to problemy z uczestnictwem skłoniły te CIS do zmian merytorycznych. Z kolei w KIS zmianom tematyki zajęć w czasie pandemii towarzyszyła wyższa o 11% liczba osób rozpoczynających zajęcia oraz wyższa o 15% liczba uczestników, którzy je kończyli.

Prawie wszystkie CIS (97%) oraz znaczna większość KIS (81%) udostępniły środki sanitarne (np. płyn do dezynfekcji, maseczki). Było to działanie standardowe – środki te stosowano w wielu innych podmiotach. Ponadto, w ponad połowie badanych CIS stosowano dodatkowe pięć środków zabezpieczających: wprowadzano obowiązkowy pomiar temperatury wśród uczestników i kadry (83% badanych CIS), zmniejszano liczebność grup na zajęciach (77%), zwiększano powierzchnię dostępną dla uczestników zajęć (68%), zmniejszano częstotliwość zajęć grupowych (63%), w okresie letnim prowadzono zajęcia w terenie (60%).

Aktywność KIS w badanym zakresie była niższa; większość wybierała trzy dodatkowe dostosowania, tzn. zmniejszano liczebność grup (61%), zmniejszano częstotliwość zajęć grupowych (59%), wprowadzano obowiązek mierzenia temperatury (55%).

Najrzadziej wybieranym zabezpieczeniem był obowiązek badań lekarskich, tak dla kadry, jak i dla uczestników zajęć. Zastosowało go tylko 6,5% CIS i 3% KIS. Ciekawym rozwiązaniem okazało się zwiększenie częstotliwości zajęć grupowych – zastosowała je mała część jednostek (15,5% CIS i 14% KIS). Taki środek zabezpieczający mógłby się wydawać mało zrozumiały, jednak znaczna część badanych jednostek (87% CIS oraz 91% KIS) powiązała go z jednoczesnym

zmniejszeniem liczby uczestników zajęć grupowych. Zebrane dane zaprezentowano na wykresie 20.



Wykres 20. Dostosowania w prowadzeniu działalności reintegracyjnej i usługowej wprowadzone w CIS i KIS w związku z epidemią COVID-19 w 2020 r. (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q54).

Analizując zabezpieczenia w CIS i KIS w czasie pandemii, omawiamy poniżej cztery zabezpieczenia, których wdrożenie bądź zaniechanie przyniosło w 2020 r. największe różnice (odchylenia) w średniej liczbie uczestników ogółem (tabela 4).

Do zabezpieczeń w CIS należały: zwiększenie częstotliwości zajęć w grupach; dostosowanie infrastruktury (zwiększenie przestrzeni dla uczestników); zmniejszenie liczebności grup zajęciowych; zamontowanie w pomieszczeniach plastikowych lub szklanych osłon.

Pierwszy środek wybierano raczej rzadko (16% CIS), jednak różnica między zaniechaniem a podjęciem tego działania dawała wzrost średniej liczby uczestników o 60%. Zwiększanie częstotliwości zajęć grupowych skutkowało znacznie wyższym uczestnictwem np. w zajęciach terapeutycznych. Często było wybierane dostosowanie infrastruktury CIS (68% CIS). Wśród stosujących je jednostek średnia liczba uczestników zajęć była wyższa o 37% niż w tych, które go nie praktykowały. Pozostałe wskaźniki działania przy zastosowaniu tego rozwiązania okazały

się wyższe o 8–18 p.p. Zmniejszenie liczebności grup zajęciowych przyniosło zwiększenie o jedną piątą (19%) ogólnej liczby uczestników zajęć w relacji do tych CIS, które zachowały liczebność grup. Dwukrotnie mniejszy wpływ (+11%) na liczbę uczestników zajęć miało zamontowanie plastikowych lub szklanych osłon w pomieszczeniach zajęciowych CIS.

Tabela 4

CIS – cztery dostosowania w związku pandemią o największym wpływie na liczbę uczestników zajęć w 2020 r. (w p.p. w relacji do wartości średniej = 100)

Nazwa	Dostosowania			
Rodzaj dostosowania	Zwiększenie częstotliwości zajęć grupowych		Zwiększenie przestrzeni dla uczestników zajęć	
Wdrożenie	TAK	NIE	TAK	NIE
Liczba obserwacji (N)	24	128	104	48
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)				
Liczba uczestników ogółem	150,7	90,6	111,6	74,5
Średnie wydatki CIS	107,3	98,6	108,6	81,3
Liczba zatrudnionych*	95,7	100,8	115,1	67,0
Warsztaty zawodowe: liczba uczestników	65,6	106,4	116,1	64,8
Inne zajęcia z reintegracji zawodowej: liczba uczestników	134,9	93,5	111,1	75,7
Zajęcia terapeutyczne: liczba uczestników	165,3	87,9	108,7	81,0
Inne usługi z reintegracji społecznej: liczba uczestników	111,1	97,9	118,0	60,7
Rodzaj dostosowania	Zmniejszenie liczebności grup zajęciowych		Montaż osłon plastikowych/szklanych	
Wdrożenie	TAK	NIE	TAK	NIE
Liczba obserwacji (N)	119	33	43	109
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)				
Liczba uczestników ogółem	104,1	85,1	107,9	96,9
Średnie wydatki CIS	101,6	94,3	110,4	95,9
Liczba zatrudnionych*	106,8	75,4	124,5	90,4
Warsztaty zawodowe: liczba uczestników	99,5	101,8	90,5	103,7
Inne zajęcia z reintegracji zawodowej: liczba uczestników	108,5	68,9	137,3	85,4
Zajęcia terapeutyczne: liczba uczestników	96,1	114,0	120,6	91,9
Inne usługi z reintegracji społecznej: liczba uczestników	112,0	56,4	130,9	87,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W odniesieniu do KIS do tego badania posłużymy się średnią liczbą osób kończących zajęcia ogółem (tabela 5).

Tabela 5

KIS – cztery dostosowania w związku pandemią o największym wpływie na liczbę kończących zajęcia w 2020 r. (w p.p. w relacji do wartości średniej = 100)

Nazwa	Dostosowania			
Rodzaj dostosowania	Zmniejszenie liczebności grup zajęciowych		Udostępnienie środków sanitarnych w jednostce	
Wdrożenie	TAK	NIE	TAK	NIE
Liczba obserwacji (N)	109	41	133	17
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)				
Liczba osób kończących zajęcia	122,4	49,8	105,8	49,2
Środki KIS	118,3	51,3	108,6	32,6
Średnia liczba zatrudnionych	118,9	62,5	106,8	53,4
Szkolenia zawodowe: liczba uczestników	118,9	57,6	107,8	31,7
Zajęcia terapii indywidualnej: liczba uczestników	124,4	45,4	106,1	47,0
Rodzaj dostosowania	W okresie letnim prowadzenie zajęć w terenie		Indywidualne konsultacje on-line	
Wdrożenie	TAK	NIE	TAK	NIE
Liczba obserwacji (N)	51	99	83	67
Odchylenie w relacji do wartości średniej ogółem (w p.p.)				
Liczba osób kończących zajęcia	134,0	82,3	124,1	73,9
Środki KIS	145,6	76,5	137,0	54,2
Średnia liczba zatrudnionych	108,1	96,1	122,6	76,9
Szkolenia zawodowe: liczba uczestników	116,6	91,3	124,4	73,6
Zajęcia terapii indywidualnej: liczba uczestników	140,4	78,9	133,9	63,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (Q54).

Z badań wynika, że największy wpływ na liczbę osób kończących zajęcia w 2020 r. (zobrazowany różnicą odchylen od średniej w badanych KIS) miały: zmniejszenie liczebności grup zajęciowych, udostępnienie środków sanitarnych na terenie KIS, prowadzenie zajęć w terenie w okresie letnim oraz indywidualne konsultacje on-line za pomocą komunikatorów. Większość z tych rozwiązań (poza trzecim) była stosowana przez dużą część KIS, a wdrożenie tych elementów jednoznacznie wpływało na korzystniejsze wyniki działania KIS.

Podsumowanie

Badania nad działalnością CIS i KIS w warunkach pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 w 2020 r. prowadzono z różnych punktów widzenia: zakresu współpracy CIS i KIS z innymi podmiotami, liczby uczestników zajęć i stanu finansów jednostek, głównych trudności, jakie napotykały badane podmioty, rodzajów zawieszanych zajęć oraz długości trwania tej nietypowej przerwy w działaniu czy wreszcie palety wdrożonych zabezpieczeń, by móc służyć możliwie szerokiemu gronu osób. Wyniki badań nad działalnością CIS oraz KIS w tych wyjątkowych warunkach ukazują bardzo urozmaicony obraz.

W pierwszej fali badania oceny CIS i KIS wobec zagrożenia pandemią były dość optymistyczne: stosunkowo mała część (38% CIS, 46% KIS) uznała, że trzeba będzie ograniczyć działalność, natomiast dla 20% CIS i 10% KIS sytuacja ta miała stać się szansą rozwojową. Nowa fala pandemii oraz ograniczenia sanitarne sprawiły, że oceny te zostały mocno skorygowane. W 2020 r. blisko połowa KIS i ponad jedna trzecia CIS ograniczyła liczbę partnerów, z którymi współpracowały, jednak w przypadku większości jednostek (sześć na dziesięć CIS, połowa KIS) epidemia nie miała wpływu na liczbę współpracujących instytucji. Sam zakres współpracy zewnętrznej został dość istotnie ograniczony (45% CIS i prawie 60% KIS). Równocześnie według ponad połowy CIS (i co czwartego KIS) epidemia nie wpłynęła na zakres współpracy. Dane wskazują, że ograniczenie współpracy zewnętrznej w warunkach pandemii okazało się trafne i rozważne: podmiotom, które ją ograniczyły, towarzyszyło zwykle lepsze zabezpieczenie finansowe i większa liczba uczestników zajęć. Wymiana doświadczeń i kontakty między CIS a KIS w czasie pandemii także współwystępowały z wyższym poziomem wydatków oraz liczniejszym uczestnictwem w zajęciach.

Liczba osób kończących zajęcia organizowane przez CIS i KIS w większości z nich (79% CIS i 54% KIS) pozostała bez większych zmian, a tylko 15% CIS i 46% KIS przyznało, że liczba ta zmniejszyła się. W pierwszym przypadku (brak zmian) w badanych podmiotach odnotowano niższe wydatki (w CIS o 4%, w KIS o 9%) i liczbę osób kończących zajęcia (o 7% w CIS, o 13% w KIS). W warunkach epidemii spadki tego rzędu można uznać za utrzymanie *status quo*. Natomiast w CIS i KIS, w których liczba kończących zajęcia zmniejszyła się, poziom dostępnych środków był średnio wyższy (o 20% w CIS, o 13% w KIS), a grupa osób kończących zajęcia liczniejsza (o 36% w CIS, o 16% w KIS). Wydaje się, że spadek liczby osób kończących zajęcia dotyczył bardziej większych i operatywnych CIS i KIS, cechujących się średnio wyższymi wynikami, a utrzymanie liczby osób kończących zajęcia dotyczyło jednostek o mniejszej skali działania, w których jest łatwiejsza organizacja, bądź tam, gdzie kontakt z uczestnikami zajęć jest bliższy.

Okres pandemii nie przyniósł załamania finansowego; CIS (zwłaszcza) i KIS mogły liczyć na średnio wyższy poziom wsparcia. W większości badanych jednostek (73% CIS i 69% KIS) poziom zabezpieczenia finansowego w 2020 r. nie zmienił się. Tej deklaracji towarzyszyły lepsze wskaźniki dotyczące poziomu finansów, zatrudnienia czy uczestników zajęć. Podmioty, które uważały, że ich finanse nie

uległy zmianie, cechowały się lepszymi wskaźnikami działania (CIS 4–7%, KIS do 12%). Z kolei wśród 30% KIS i 21% CIS, w których poziom finansowania zmniejszył się, wskaźniki były gorsze (średnie wydatki i liczba uczestników zajęć w CIS niższe o 12%, w KIS niższe odpowiednio o 40% i 8%). Można powiedzieć, że jednostki, których wyniki były lepsze od wartości średniej dla ogółu badanych o kilkanaście procent, oceniają swoją sytuację jako utrzymanie *status quo*. Podmioty deklarujące niższe wyniki, postrzegają swoją sytuację zgodnie z rzeczywistością.

Na pytanie o główne trudności wynikłe w związku z epidemią, CIS najczęściej wskazywały kłopoty z realizacją zajęć poza infrastrukturą placówki (58%), trudności z rekrutacją uczestników oraz z ich absencją na zajęciach (po 57%). Wśród KIS ostatnia z niedogodności była wskazywana najczęściej (64%). Trudności z absencją trenerów były wskazywane najrzadziej (36–37%). Okazuje się, że CIS i KIS zgłaszające napotykanie trudności, a jednak osiągające dobre wyniki, można uznać za bardzo aktywne i zorganizowane podmioty. Działając w czasie pandemii, natrafiały na wspomniane wyzwania, jednak udawało im się osiągnąć lepsze rezultaty od jednostek, które nie deklarowały tych trudności.

W okresie pandemii bywało niezbędne czasowe zawieszenie działalności. Ograniczenia tego rodzaju dotyczyły przede wszystkim zajęć i usług z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej (83–84% CIS, 74% KIS). W dużo mniejszym stopniu ograniczono usługi społeczne (54% CIS i 47% KIS), co wskazuje, jak bardzo potrzebne były one w tym trudnym czasie. Badania nad dostosowaniem działań CIS i KIS wskazują w większości na racjonalność ich postępowania. Jednostki, które decydowały się na okresowe zawieszenie działań z reintegracji zawodowej czy społecznej, cechowały się zwykle wyższymi wskaźnikami działania (średnie wydatki czy liczba uczestników). Odwrotna tendencja daje się zauważyć w usługach społecznych realizowanych w CIS – utrzymanie ich świadczenia w czasie pandemii współwystępowało z średnio wyższym udziałem w zajęciach reintegracyjnych, a zawieszeniu świadczenia usług społecznych towarzyszyły dużo gorsze wskaźniki uczestnictwa w zajęciach.

W znacznej większości CIS (do 80%) okres zawieszenia zajęć lub usług trwał do 4 miesięcy, natomiast w większości KIS (do 62%) był on dłuższy i trwał do 6 miesięcy; w prawie 20% KIS zawieszono działania na 9–10 miesięcy. Im dłuższy był okres zawieszenia zajęć, tym gorzej wypadały średnie wyniki działania badanych podmiotów. W CIS zawieszenie działań z zakresu reintegracji zawodowej na ponad pół roku występowało razem z dużo niższym średnim uczestnictwem w zajęciach, z zależności od typu zajęć 10–43%. W badanych KIS dane średnie są dużo bardziej wymowne. Tam, gdzie zajęcia zawieszono na 1–3 miesiące, budżet oraz liczba kończących zajęcia były średnio wyższe odpowiednio o 39% i 53%. Natomiast w KIS, w których okres przerwania zajęć trwał ponad pół roku, zatrudnienie oraz liczba uczestników zajęć spadły o ponad połowę.

Kontynuacja prac w warunkach pandemii wymagała od CIS i KIS szeregu dostosowań. Do najczęściej wybieranych zabezpieczeń należały: udostępnienie środków sanitarnych (97% CIS, 81% KIS), obowiązkowy pomiar temperatury (83% CIS, 55% KIS), zmniejszenie liczebności grup zajęciowych (77% CIS, 61% KIS),

zwiększenie powierzchni pomieszczeń dla uczestników zajęć (68% CIS, 40% KIS) oraz zmniejszenie częstotliwości zajęć grupowych (63% CIS, 59% KIS). W ponad 60% CIS i niespełna 30% KIS w okresie letnim prowadzono zajęcia w terenie. Najrzadziej wybieranym zabezpieczeniem był obowiązek badań lekarskich dla personelu i dla uczestników zajęć (6,5% CIS i 3% KIS). Dość nietypowym (stosowanym przez 14–16% podmiotów), ciekawym rozwiązaniem było zwiększenie częstotliwości zajęć grupowych; znaczna część jednostek wybierających taki model (ok. 90%) powiązała to ze zmniejszeniem liczebności grup.

W przeglądzie stosowanych zabezpieczeń skoncentrowano się na tych, których przyjęcie (lub zaniechanie) w 2020 r. przyniosło największe różnice w średniej liczbie uczestników ogółem, wyrażone w odchyleniu od wartości średniej. W CIS do czterech najlepszych rozwiązań należały: zwiększenie częstotliwości zajęć w grupach (zwiększenie liczby uczestników o 60 p.p.), dostosowanie infrastruktury poprzez zwiększenie przestrzeni dla uczestników (+37 p.p.), zmniejszenie liczebności grup zajęciowych (+19 p.p.) oraz zamontowanie w pomieszczeniach plastikowych lub szklanych osłon (+11 p.p.). Wśród KIS natomiast największy wpływ na liczbę osób kończących zajęcia miały: zmniejszenie liczebności grup zajęciowych (+73 p.p.), udostępnienie środków sanitarnych na terenie jednostki (+57 p.p.), prowadzenie zajęć w terenie w okresie letnim (+52 p.p.) oraz indywidualne konsultacje on-line za pomocą komunikatorów (+50 p.p.). Podjęcie tych kroków jednoznacznie wpływało na korzystniejsze wyniki działania KIS.

* * *

Bibliografia

MRPiPS (2020). *Kompendium instrumentów, z których mogą skorzystać podmioty ekonomicznej, w tym przedsiębiorstwa społeczne, w związku z wprowadzeniem stanu epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19*, MRPiPS, Stan na czerwiec 2020 r. <https://www.gov.pl/attachment/f12725b8-cfd6-4c5d-93e0-e6640807490f>

Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2020). *Potencjał reintegracyjny podmiotów zatrudnienia socjalnego. Analiza danych z badania diagnostycznego*. Warszawa: IPiSS. https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2022/01/Potencja%C5%82-reintegracyjny-podmiot%C3%B3w-zatrudnienia-socjalnego-raport_fin.pdf

Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2021). *Potencjał reintegracyjny podmiotów zatrudnienia socjalnego w 2020 r. Wyniki II-giej fali badania diagnostycznego* (Raport IPiSS). Warszawa: IPiSS.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

Michał Wójcik

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin

PODMIOTY ZATRUDNIENIA SOCJALNEGO W PROCESIE KSZTAŁCENIA KADR DO ŚWIADCZENIA USŁUG SPOŁECZNYCH

Wprowadzenie

W przedstawianym opracowaniu została poruszona problematyka kształcenia kadr do świadczenia usług społecznych przy udziale podmiotów zajmujących się zatrudnieniem socjalnym. W koncepcji wypracowanej w ramach projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”¹ kluby integracji społecznej (KIS) i centra integracji społecznej (CIS) współpracują na obszarze gminy lub kilku gmin z innymi podmiotami ekonomii społecznej (PES) w celu efektywnego świadczenia usług społecznych. Proces kształcenia kadr to ważny element Modelu, w którym – w wyniku prac koncepcyjnych i testowania wyrastających z nich rozwiązań – określono wieloaspektową rolę KIS i CIS, dalej nazywanych podmiotami zatrudnienia socjalnego (PZS).

Nim jednak przyjrzymy się PZS w kontekście edukacji kadr usług społecznych, przypomnijmy podstawowe informacje dotyczące tych podmiotów. CIS oraz KIS funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym². Celem ich działania jest świadczenie usług służących reintegracji społecznej i zawodowej, w szczególności osobom: długotrwale bezrobotnym, bezdomnym, z niepełnosprawnościami, uzależnionym od alkoholu i narkotyków, chorym psychicznie, zwalnianym z zakładów karnych oraz uchodźcom. PZS mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) lub organizacje pozarządowe (NGO), podmioty kościelne albo spółdzielnie socjalne osób prawnych. Według stanu na koniec 2020 r. w Polsce działało 221 CIS; większość

¹ Testowy model współpracy dalej: Model.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.; dalej: ustawa o zatrudnieniu socjalnym.

z nich założyły PES, a część – gminy. W tym samym czasie funkcjonowało 329 KIS, w zdecydowanej większości prowadzonych przez JST lub podległe im jednostki organizacyjne, np. ośrodki pomocy społecznej (OPS) lub domy pomocy społecznej (DPS); pozostałe KIS były prowadzone przez organizacje non-profit³.

W art. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym zdefiniowano dwa typy reintegracji.

REINTEGRACJA ZAWODOWA

Działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej i klubie integracji społecznej zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy.

REINTEGRACJA SPOŁECZNA

Działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu.

Reintegracja społeczna i zawodowa są wymieniane w ustawie zawsze obok siebie – bez rozdzielania ich zakresu. Reintegracja realizowana w CIS obejmuje kształtowanie umiejętności niezbędnych do pełnienia ról społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, planowania życia i zaspokajania potrzeb, gospodarowania pieniędzmi, a także kształtowania umiejętności zawodowych umożliwiających przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji. W praktyce powinno mieć miejsce tzw. przyuczenie do zawodu. Kluby również prowadzą reintegrację społeczną i zawodową, która polega m.in. na organizowaniu działań ukierunkowanych na pomoc w znalezieniu pracy, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, poradnictwa prawnego, staży czy działań samopomocowych (funkcjonowanie KIS może być współfinansowane ze środków Unii Europejskiej lub samorządowych, działalność CIS może być finansowana także ze środków Funduszu Pracy).

Tylko CIS, w ramach reintegracji zawodowej, może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie. Działalność ta nie jest jednak działalnością gospodarczą i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Po zakończeniu udziału w zajęciach w CIS uczestnik otrzymuje od kierownika CIS zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w zajęciach i umiejętności nabyte w ramach reintegracji zawodowej i społecznej.

³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/podmioty-zatrudnienia-socjalnego---cis-i-kis>

Kształcenie kadr – regulacje polskie i międzynarodowe

Rozumienie terminu „odbudowywanie”, pojawiającego się w obu ustawowych, przytoczonych powyżej definicjach reintegracji może być wywiedzione z towarzyszących im opisów zakresu umiejętności i organizowanych działań, które mają być realizowane w PZS. Podczas zajęć teoretycznych beneficjenci zdobywają wiedzę i kwalifikacje, mogą korzystać z rehabilitacji, terapii itp.; warsztaty, praktyki i praca przynoszą dodatkowe kompetencje. To wszystko przyczynia się do kształtowania pożądanych postaw i ich utrwalania, a „sam pobyt beneficjentów wsparcia w placówce jest elementem procesu ich reintegracji” (Rymsza, Karwacki, 2013, s. 4).

Ważną tendencją, obserwowaną w niektórych PZS (zwłaszcza w CIS), jest rozwijanie własnego pośrednictwa pracy, wykorzystującego usługi doradców zawodowych. Jest to istotny element aktywności tych placówek, który równocześnie stymuluje rozwój relacji z otoczeniem biznesowym. Dzięki temu rosną szanse na znalezienie zatrudnienia absolwentom PZS. Ten sam mechanizm powinien być wykorzystywany w kontekście angażowania CIS i KIS do procesu kształcenia kadr świadczących na lokalnym rynku usługi społeczne, które zostały ogólnie zdefiniowane i osadzone w kontekście instytucjonalnym w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁴ (CUS).

Rozwiązania krajowe dotyczące tego obszaru nie są odgórnie doprecyzowane. W ekspertyzie zrealizowanej podczas trwania niniejszego projektu stwierdzono: „Nawet w Polsce trudno jednak odpowiedzieć, dlaczego oferowane są takie, a nie inne szkolenia. Nasuwają się hipotezy, że decyduje o tym zarówno podaż instruktorów zawodów, jak i możliwości oraz popyt ze strony klientów reintegracji, a także charakterystyka lokalnego rynku pracy” (Szarfenberg, Grewiński, Lizut, 2019, s. 18).

Testowanie Modelu potwierdziło, że pod względem zawartości i jakości prowadzonych programów panuje spora dowolność. Pomysł na angażowanie absolwentów zajęć w CIS lub KIS – poza chęcią systemowego wzmocnienia ich pozycji i poprawy kondycji finansowej – częściowo wynikał także z ogólnych niedoborów podaży na rynku pracy (popyt na pracowników jest coraz trudniej zaspokajany przez naturalny napływ siły roboczej). Podobne problemy obserwujemy w innych krajach Europy.

Niedostatek chętnych do pracy w sektorze opieki i innych usługach społecznych istnieje w szeregu państw UE. W pewnym stopniu dzieje się tak z powodu postrzegania pracy w sektorze opieki jako mało atrakcyjnej ścieżki kariery. W podanym we wspomnianej ekspertyzie przykładzie Wielkiej Brytanii wymienia się takie bariery, jak „niedobory siły roboczej w sektorze opieki domowej wynikające z trudności w rekrutacji personelu, który nie jest zainteresowany takim zatrudnieniem z powodu niskich zarobków, złych warunków pracy, a także lepszych

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS.

perspektyw znalezienia alternatywnej pracy na lokalnym rynku pracy” (Grewiński i in., 2019, s. 53). Sposoby przezwyciężenia tych barier można zaprezentować na przykładach Słowenii i Niemiec.

SŁOWENIA

Program zapewniający osobistą pomoc wszystkim osobom niepełnosprawnym, które chcą żyć niezależnie. Celem programu jest zatrudnienie osobistych asystentów spośród osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Należą do nich długotrwale bezrobotni, osoby poszukujące pracy po raz pierwszy, pracownicy, którzy zostali zwolnieni, samotne matki i osoby, które ukończyły programy reintegracyjne. Pomoc osobista obejmuje opiekę osobistą, zadania domowe, obecność i inne zadania, których osoba niepełnosprawna nie może wykonywać lub potrzebuje pomocy.

NIEMCY

Przyspieszony kurs (*training offensive*) w zakresie opieki nad osobami starszymi. Celem jest zwiększenie podaży pracy dla pacjentów w podeszłym wieku. Inicjatywa obejmuje przyciągnięcie nowych pracowników poprzez zwiększenie świadomości korzyści płynących z pracy w sektorze oraz zapewnienie zachęt dla osób bezrobotnych, kursów językowych dla stażystów imigrantów, częściowe pokrycie kosztów transportu. Pracodawcy mogą uzyskać 50% dotacji z urzędu pracy na dalsze szkolenie swoich pracowników.

Źródło: *Modele realizacji usług społecznych użyteczności publicznej w krajach UE* (s. 54), M. Grewiński, A. Biały, J. Lizut, 2019, Warszawa: PTPS.

Niemcy są przykładem państwa realizującego specyficzną politykę szkolenia zawodowego, ukierunkowaną na różnorakie elementy sektora opieki zdrowotnej i społecznej. Nadzór indywidualny i grupowy oraz interwizja pomagają złagodzić stres związany z pracą i jeszcze lepiej odnaleźć się w niej, a zapewnienie pracownikom usług wsparcia zmniejsza ich rotację. Kluczowa jest również gwarancja możliwości dalszej edukacji i podnoszenia kwalifikacji. Dobrym sposobem może być także wykorzystanie mechanizmów ekonomii społecznej – poprzez wyspecjalizowanie jej podmiotów w świadczeniu tego typu usług.

Jak wskazano w ekspertyzach przygotowanych podczas tworzenia Modelu, w całej UE zwiększa się zapotrzebowanie na usługi społeczne, przede wszystkim w zakresie świadczeń opiekuńczych skierowanych do seniorów. Dopuszczalne jest w takim przypadku wykorzystanie potencjału osób niebędących pracownikami socjalnymi, profesjonalnymi pracownikami służb społecznych, posiadającymi kwalifikacje i umiejętności dzięki wieloletniej edukacji. Zatrudnienie bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo, którzy nie mają takiego doświadczenia, a znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, staje się jedną z możliwości przezwyciężenia problemu deficytu pracowników w sektorze opieki. Wygenerowanie

tym sposobem dodatkowego zatrudnienia w sektorze usług społecznych będzie częściowo zaspokajało rosnący popyt na usługi opiekuńcze. Działania tego typu, promujące zbiorowości o niskim poziomie zatrudnienia – m.in. bezrobotnych (wcześniej niezatrudnionych w sektorze usług społecznych), kobiet wychowujących dzieci czy też osób powracających na rynek pracy – wpisują się w europejskie polityki dotyczące zatrudnienia, równych szans, ochrony socjalnej i wykluczenia.

Doświadczenia projektu „Nowy model współpracy podmiotów zatrudnienia socjalnego”

Partnerzy podejmujący się współpracy na zasadach określonych w projekcie w zakresie przygotowywania przyszłych kadr byli wyraźnie świadomi faktu, że samo zorganizowanie kursu szkoleniowego oraz wydanie stosownego końcowego zaświadczenia dla absolwenta CIS lub KIS nie jest uznawane za nabycie niezbędnych kwalifikacji. Dobrą praktyką, zweryfikowaną w procesie testowania Modelu, jest nawiązywanie trwałej i formalnej – czyli popartej podpisaniem porozumienia o partnerstwie – współpracy z instytucjami sektora edukacji i szkolnictwa, takimi jak: uczelnie, kolegia, szkoły branżowe/zawodowe, centra szkoleniowe, cechy rzemiosł. Umożliwia to kształcenie w nich potencjalnych członków kadry dla usług społecznych. W trakcie pilotażu PZS podejmowały współpracę z lokalnymi szkołami branżowymi/zawodowymi, oferującymi przygotowanie do świadczenia wybranych usług społecznych. Jedną ze zidentyfikowanych praktyk było prowadzenie owocnej współpracy z działającym lokalnie cechem rzemieślników i pracodawców – pozwoliło to rozszerzyć ofertę edukacyjną danego PZS o programy, w ramach których możliwe było przystąpienie do egzaminu rzemieślniczego, potwierdzającego formalnie kwalifikacje. Dobrze ilustrującym tą kwestię przypadkiem jest następująca wypowiedź jednego z ekspertów terenowych testujących Model: *Nasz CIS zderzył się z trudnością samodzielnego kształcenia opiekunek medycznych. Jest olbrzymi popyt, ale też konieczny egzamin zawodowy. Tylko dogadanie się z miejscową szkołą policealną otwierało drogę do uzyskania wykwalifikowanych pracowników. Działamy więc wspólnie i staramy się zapewnić te usługi w odpowiedniej skali. Część pań po jakimś czasie nabiera aż takiej pewności siebie, że wyjeżdżają nam na Zachód. Dlatego jest to nieprzerwany proces*⁵.

W badaniach diagnostycznych służących dopasowaniu Modelu do realiów, w których funkcjonują CIS i KIS, zaobserwowano, że prowadzone zajęcia i ukie-
runkowanie zawodowe obejmowały przede wszystkim prace w branżach: porządkowo-ogrodniczej, budowlano-remontowej, gastronomicznej oraz opiekuńczej (opieka nad osobami zależnymi). Kierownictwo placówek deklarowało, że dobór kierunków był podyktowany głównie popytem na dany zawód na lokalnym rynku pracy i możliwością zorganizowania praktyk u miejscowych pracodawców lub

⁵ Źródło: transkrypcja wywiadów z archiwum autora (niepublikowane).

w instytucjach podległych samorządowi. Większość podmiotów próbuje monitorować deficytowe zawody na swoim terenie; tłumaczą, że: [...] *jest ścisła współpraca z urzędem pracy, barometr zawodów, zawody deficytowe [...], no i my poprzez naszą współpracę z pracodawcami, bo współpracujemy na co dzień z Centrum Rzemiosł Różnych, z izbą gospodarczą, monitorujemy tą sytuację, no i tak naprawdę cały czas jesteśmy w tym nurcie*⁶. Szczególnie mocno brano również pod uwagę osobiste predyspozycje uczestników warsztatów. Oznaczało to w praktyce, że najczęściej wybierano prace proste, pomocnicze, często fizyczne, które nie wymagały specjalistycznych kwalifikacji. Zdaniem przedstawicieli kierownictwa PZS, większość ich podopiecznych (ale nie wszyscy) najlepiej sprawdza się na niesamodzielnych stanowiskach pracy. Zwracano przy tym uwagę na dodatkowe kwestie: *nasi beneficjenci to głównie były osoby, które same potrzebują dużego wsparcia, więc obawiam się, że gdyby oni mieli być wsparciem, pewnie byłoby to bardzo trudne* (IPiSS, 2019, s. 97).

Uczestnikami zajęć w CIS i KIS były najczęściej osoby młode bądź w wieku 50 lat i więcej. Często były to również osoby w wieku ochronnym z punktu widzenia potencjalnego pracodawcy, czyli te, którym brakuje czterech lat lub mniej do osiągnięcia wieku emerytalnego. Z tego powodu zdarzały się sytuacje, że pracodawcy wycofywali się z chęci zatrudnienia uczestnika zajęć w CIS lub KIS. Osoby młode najczęściej nie mają żadnego doświadczenia zawodowego, a osoby starsze zdobywały swoje doświadczenia zawodowe stosunkowo dawno, np. posiadają wieloletnie doświadczenie zawodowe w dawno już zlikwidowanych zakładach pracy (Kawińska, 2021, s. 41). Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć nierzadkie opinie, przeczące stereotypowemu obrazowi klienta PZS. Usługi społeczne mogą być zasilane kadrami opartymi w pewnej mierze na osobach, o których z nieskrywanymi emocjami opowiadał jeden z ekspertów terenowych testujących Model: [...] *tak, możemy edukować również osoby na stanowiska bardziej wymagające pod względem intelektualnym. Uczestnikami zajęć bywają osoby z wyższym wykształceniem i imponującą karierą zawodową, które nagle w życiu z powodu nagłych zawirowań wypadły z rynku pracy, co skutkowało ogólnym zmarginalizowaniem. Dostrzegamy w nich potencjał do odbudowania. Oni tęsknią za byciem kimś istotnym*⁷.

Za ważne dla skutecznej reintegracji zawodowej uznawano tworzenie sieci współpracy na rzecz uczestników zajęć, tak aby mogli oni poznawać w praktyce środowisko pracy. Kierownicy placówek kładą duży nacisk na znaczenie pozytywnego wizerunku podmiotu, tzn. na to, aby był postrzegany jako stabilny, wiarygodny i dobrze przygotowujący swoich podopiecznych do pracy. Jednocześnie jednak szczerze stwierdzają niemożność dostarczania na rynek „gotowych już pracowników”, czyli osób w pełni wyszkolonych. Powszechnie uważa się, że przejście na otwarty rynek pracy powinno być w ich przypadku powolne i stopniowe, a część absolwentów sprawdzi się jedynie w ramach PES, ponieważ w typowych przedsiębiorstwach ciężko im będzie się odnaleźć.

⁶ Źródło: transkrypcja wywiadów z archiwum autora (niepublikowane).

⁷ Źródło: transkrypcja wywiadów z archiwum autora (niepublikowane).

Jedną z opcji takiego stopniowego przygotowywania do podjęcia pracy jest płynne przejście między wykonywaniem pracy w ramach sekcji CIS, następnie w ramach profilowanej spółdzielni socjalnej (powiązanej z CIS, czyli nadal w bezpiecznych i spokojniejszych warunkach, wśród znanej kadry, z wieloaspektowym wsparciem i motywowaniem), a później ewentualnie na otwartym rynku pracy. Miejsca, w których praktykują i pracują klienci oraz absolwenci PZS, to m.in.: szpitale, szkoły specjalne, przedszkola, restauracje, spółdzielnie mieszkaniowe, DPS, firmy produkcyjne, szwalnie, stołówki, przedsiębiorstwa transportowe, firmy budowlane, spółdzielnie świadczące usługi opiekuńcze, świetlice, kluby seniora (IPiSS, 2019, s. 98).

Proponowane rozwiązania

W Modelu wypracowanym podczas realizacji projektu wyróżniono trzy sfery współpracy, wskazane poniżej.

- Sfera 1: zaspokajanie potrzeb kadrowych realizatorów usług społecznych.
- Sfera 2: przygotowanie osób do tworzenia PES, specjalizujących się w usługach społecznych.
- Sfera 3: wykonywanie zleceń w określonych usługach społecznych.

Na problematyce zaangażowania PZS w proces kształcenia kadr do świadczenia usług społecznych koncentruje się sfera druga. Osiągnięciu tego celu mają służyć zaproponowane procedury przygotowania uczestników zajęć w PZS do podejmowania zatrudnienia w organizacjach dostarczających lokalnie usługi społeczne oraz, jako drugi wariant – przygotowanie tych osób do tworzenia PES, specjalizujących się w świadczeniu tychże usług. Głównym partnerem współpracy ze strony samorządu terytorialnego na poziomie gminy lub kilku gmin sąsiadujących ze sobą jest OPS lub CUS, przed którymi już dziś stoi zadanie inicjowania rozwoju rynku odpowiednio dobranych usług społecznych. PZS powinny występować w roli partnera, który będzie odpowiedzialny za przebieg procesów edukacyjno-przygotowawczych, czyli przede wszystkim za rekrutację i kształcenie. W otwartej puli lokalnych partnerów istotne miejsce zajmują jeszcze ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (OWES).

Po formalnym rozpoczęciu partnerskiej współpracy w danej lokalizacji (co jest ujęte we wstępnych procedurach Modelu), partnerzy podejmują się stworzenia warunków do systematycznego wprowadzania kandydatów na pracowników sektora usług społecznych do PZS poprzez przygotowanie ich w wymiarze mentalnym, kompetencji i kwalifikacji. Działania te powinny być poprzedzone wspólnym, partnerskim ustaleniem zestawu cech wymaganych od osób świadczących określonego typu usługi oraz zakresu tematycznego (programowego) zajęć w PZS. Zdiagnozowane oczekiwania wobec przyszłych kadr dla usług społecznych trafiają do OPS lub CUS, gdzie są analizowane i porównywane ze zgłoszonymi przez lokalne PES potrzebami, własną wiedzą o potencjalnych kandydatach, którzy będą kierowani do zajęć w PZS, oraz istniejącymi planami realizowania usług społecznych.

Podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie cyklu przygotowawczego dla uczestników zajęć reintegracji społecznej i zawodowej musi uwzględnić pewne ich predyspozycje. Niezmiennie istotnym elementem poprzedzającym rozpoczęcie cyklu przygotowawczego jest dokonanie rozpoznania tzw. potencjału reintegracyjnego⁸, w tym także stopnia pozytywnego nastawienia kandydatów oraz motywacji do edukacji i zdobywania nowych kwalifikacji zawodowych. Ważnym elementem działań wobec osób, które mają zostać w przyszłości kadrą PES, jest wzmocnienie kompetencji niezbędnych podczas pozostawania w bezpośrednim kontakcie z wymagającymi kategoriami odbiorców usług społecznych.

Z praktyki KIS i CIS wiadomo, że rozpoznanie kluczowych predyspozycji jest dokonywane na etapie rekrutacji przez zespoły specjalistów, w skład których wchodzi najczęściej: pracownik socjalny, doradca zawodowy, psycholog i instruktor zawodu. Osoby kierowane do CIS i KIS charakteryzują się przeważnie dość niskim poziomem motywacji do zmian, niechęcią do podejmowania ważnych decyzji życiowych, zagmatwanym stanem spraw osobistych. Główną barierą, jak może się wydawać, jest niedopasowanie poziomu kursów do możliwości ich potencjalnych uczestników. Przygotowanie kadr dla sektora usług społecznych wymaga zastosowania wariantu procedur, który będzie uwzględniał albo wzmocnienie PES nową kadrą, albo utworzenie PES świadczącego potrzebne usługi – to znacznie trudniejsze i kluczowe zwłaszcza na obszarach, gdzie nie ma, lub jest niewiele PES, świadczących usługi społeczne lub planujących ich świadczenie. Ostatecznie wariant zależy będzie również od uzgodnień między interesariuszami gotowymi do lokalnej współpracy. Proponowany w Modelu sposób przygotowywania uczestników zajęć w PZS do zaangażowania się w świadczenie usług społecznych jest związany z typem podmiotu, który go realizuje.

Tabela 1

Poziom trudności realizacji zajęć w PZS wg typu podmiotu i rodzaju alokacji

Typ podmiotu	Rodzaj alokacji absolwentów	
	Pracownicza	Założycielska
CIS	Bardzo łatwe do realizowania	Względnie łatwe do realizowania
KIS	Względnie łatwe do realizowania	Bardzo trudne do realizowania

Źródło: opracowanie własne.

⁸ Potencjał reintegracyjny to pojęcie odnoszące się do zdolności/możliwości osoby wykluczonej do włączenia się i uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, wyznacza zakres i charakter usług reintegracyjnych. Wewnętrzne i/lub zewnętrzne zasoby, które mogą być elementem (fundamentem) procesu reintegracji społeczno-zawodowej na drodze do usamodzielnienia. Por. model „Krajowa Sieć Reintegracji”, <https://www.gov.pl/web/rodzina/krajowa-siec-reintegracji>

Podział wynika z różnic między realnymi możliwościami obu typów organizacji oraz dwoma rodzajami ścieżek, oferowanymi beneficjentom wsparcia. Specjaliści z poszczególnych dziedzin (instruktorzy zajęć) znacznie częściej są pracownikami etatowymi w CIS niż w KIS (niedostatki finansowe zmuszają zwykle KIS do współpracy ze specjalistami zewnętrznymi w ramach umów cywilnoprawnych), toteż właśnie CIS będą predestynowane do edukacji „założycieli PES” (np. spółdzielni socjalnej lub organizacji pozarządowej). Mniejsze możliwości KIS sugerują koncentrowanie się tego typu organizacji na wariacie, w którym kształcą się kandydatów do zatrudnienia u realizatorów usług społecznych. Co więcej, krótszy czas pobytu w KIS (standardowe 6 miesięcy wobec 12 miesięcy w CIS, z możliwością przedłużenia o pół roku) uniemożliwia rzetelne przeprowadzenie kursu dla założycieli. W wariacie „założyciele PES” trzeba odnotować kluczowe znaczenie współpracy z OWES oraz OPS (ewentualnie z CUS). Szczególnie OWES, dysponujący możliwościami organizacyjno-doradczymi skierowanymi na wsparcie procesu tworzenia nowych PES, nie może zostać pominięty w partnerstwie.

Rolę PZS jako dostarczcycieli wykwalifikowanej kadry należy postrzegać wieloaspektowo. Idea odpowiedniego kształcenia kadr opiera się na analizie uprzednio zdiagnozowanych potrzeb rynkowych, dzięki której zespół partnerów może przystąpić do opracowywania adekwatnych programów edukacyjno-przygotowawczych, a także zasad rekrutowania do nich, z zastosowaniem odpowiednich kryteriów i wymagań. Ważną kwestią jest uwzględnianie koniecznych wymogów stawianych osobom wykonującym niektóre rodzaje usług społecznych, co określają odpowiednie przepisy prawne (tzw. kwalifikacje uregulowane, związane z wykonywaniem pewnych zawodów). Programy edukacyjno-przygotowawcze powinny być również elastyczny względem zmieniających się potrzeb lokalnego rynku usług społecznych.

Znakomitym ułatwieniem w konstruowaniu programów edukacyjno-szkoleniowych jest ministerialna klasyfikacja zawodów i specjalności, która dzięki projektowi „Rozwijanie, uzupełnienie i aktualizacja informacji o zawodach oraz jej upowszechnienie za pomocą nowoczesnych narzędzi komunikacji – INFO-DORADCA+” przybrała postać ogólnodostępnej, internetowej bazy informacji⁹. Uporządkowano w niej dane, które w sposób komplementarny opisują w bazie INFODORADCA+ 1000 zawodów i specjalności zawodowych, podając w każdym przypadku m.in. zadania zawodowe i wymagane kompetencje, sytuację zawodu na rynku pracy, możliwości doskonalenia zawodowego. Użytkownicy bazy otrzymują dane o treści pracy i wymaganiach dotyczących zawodu, dzięki którym mogą lepiej świadczyć poradnictwo i doradztwo zawodowe, aktualizować oferty szkoleniowe czy też kreować nowe kwalifikacje rynkowe, z możliwością ich wprowadzenia do Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK)¹⁰, wprowadzonego ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji¹¹.

⁹ <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/bazy-danych/infodoradca>

¹⁰ <https://kwalifikacje.gov.pl/k>

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 226.

Sam rejestr też jest ważną pomocą w kontekście opracowywania programów kształcenia w CIS i KIS. ZRK powstał jako odpowiedź na ogromną niespójność i różnorodność rozwiązań regulujących kwalifikacje w Polsce. Przede wszystkim ujednolicił terminologię, uporządkował i określił wymogi oraz standardy dla opisów wszystkich włączanych do niego kwalifikacji – potwierdzając tym samym ich wiarygodność przez władze publiczne. ZRK jest publiczną bazą danych o kwalifikacjach i stanowi główny element systemu. W ZRK można łatwo sprawdzić, jakie wymagania należy spełnić, żeby uzyskać daną kwalifikację, oraz jakie instytucje są uprawnione do ich nadawania. Można tu też zapoznać się z opisem kwalifikacji dla konkretnego zawodu w niektórych rodzajach usług społecznych (np. opiekun osoby starszej); ułatwia to osobom prowadzącym poszukiwania odpowiednich kadr ocenę potencjałów przyszłych pracowników i weryfikowanie ich kompetencji.

Podsumowanie

Długoletnia praktyka PZS w opracowywaniu programów zajęć pozwala im ustabilizować szkoleniowe spektrum tematyczne w ramach reintegracji zawodowej, natomiast w zakresie reintegracji społecznej proponowana tematyka zmienia się często i jest personalizowana. Strukturę lokalnych programów edukacyjno-szkoleniowych przygotowujących kadry można podzielić na dwa moduły. Moduł pierwszy – ogólnej edukacji oraz moduł drugi – wiedzy specjalistycznej, zaprojektowany zgodnie z wybraną alokacją oraz przyszłą rolą grupy absolwentów CIS lub KIS. Dla grupy dążącej do zatrudnienia u istniejącego realizatora usług społecznych warto przewidzieć takie kursy, jak: podstawy prawa pracy i BHP, komunikacja interpersonalna, podstawy profilaktyki zdrowotnej, udzielanie pierwszej pomocy oraz przyuczenie do zawodu, zakończone stosownymi egzaminami. Dla grupy absolwentów planujących zakładanie PES godnymi uwagi propozycjami są: przepisy związane z tworzeniem PES, podatki i rachunkowość, pozyskiwanie zleceń, RODO, marketing, specyfika rynku usług społecznych. Modułowa struktura programów ułatwia stopniowanie zakresu przekazywanej wiedzy od treści bardziej ogólnych, adresowanych do wszystkich uczestników, do wiedzy dostosowanej do konkretnej ścieżki grup uczestników (po pracy doradców zawodowych oraz zakończonych ewentualnych stażach, pracach interwencyjnych, praktykach).

CIS i KIS umożliwiają edukację, tworzenie miejsc pracy oraz stosowanie odpowiednich form zatrudnienia dla osób stanowiących dla publicznych służb zatrudnienia najtrudniejszą grupę klientów. Mogą także złagodzić nierównowagę na zmieniającym się rynku pracy, który coraz boleśniej odczuwa niedobór osób gotowych do podjęcia pracy. To właśnie połączenie prorozwojowego zagospodarowania potencjału osób w trudnej sytuacji życiowej i odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku usług społecznych spowodowały, że CIS i KIS stają przed wielką szansą wzmocnienia swojego znaczenia w systemie polityki społecznej.

Bibliografia

- Danecka, M. (2013). Zatrudnienie socjalne czy pomoc społeczna? Aktywizacja społeczno-zawodowa w opinii jej odbiorców. *Ekonomia Społeczna*, (3), 53–66.
- Grewiński, M., Biały, A., Lizut, J. (2019). *Modele realizacji usług społecznych użyteczności publicznej w krajach UE*. Warszawa: PTPS.
- Kawińska, M. (red.). (2021). *Raport podsumowujący pilotaż realizacji testowego modelu współpracy*. Warszawa: IPiSS.
- IPiSS. (2019). *Raport z badania IDI z przedstawicielami PES, JST, ROPS* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”). Warszawa: IPiSS.
- Rymsza, M., Karwacki, A. (2013). *Standardy jakości usług reintegracji społecznej i zawodowej*. Warszawa: ISP.
- Szarfenberg, R., Grewiński, M., Lizut, J. (2019). *Polska reintegracja zawodowa i społeczna na tle wzorów zagranicznych*. Warszawa: PTPS.
-
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 226).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Justyna Rozbicka-Stanisławska

Centrum Integracji Społecznej, Gdańsk

Ewa Żmuda

Wrocławskie Centrum Integracji, Wrocław

NOWY MODEL WSPÓŁPRACY – DOBRE PRAKTYKI I *LESSONS LEARNED*

Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu omówiono wybrane aspekty realizacji projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”, którego głównym celem było wzmocnienie potencjału instytucji działających na rzecz włączenia społecznego. Celem projektu był również rozwój społecznych usług użyteczności publicznej – zwłaszcza usług środowiskowych, realizowanych przez podmioty sektora ekonomii społecznej (PES), łączących aktywizację zawodową z budowaniem spójnego systemu usług społecznych. Osiągnięcie tych celów wymagało opracowania innowacyjnej koncepcji współpracy podmiotów zatrudnienia socjalnego (PZS) z innymi instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi społeczne. Projekt zakładał testowanie tych założeń w społecznościach lokalnych, co miało miejsce w latach 2019–2020.

Testowy model współpracy¹ PZS z innymi instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi społeczne został skonstruowany jako zbiór powiązanych ze sobą działań, pogrupowanych w trzy merytoryczne sfery współpracy, stanowiące jednocześnie trzy odrębne części modelu:

- 1) **Pierwsza sfera współpracy:** obejmowała zaspokajanie potrzeb kadrowych realizatorów usług społecznych – PES; ta część modelu koncentrowała się na działaniach zmierzających do nawiązania współpracy w zakresie zaspokojenia potrzeb kadrowych instytucji/podmiotów świadczących

¹ Testowy model współpracy dalej: TMW lub Model.

szeroko pojęte usługi społeczne. Świadczenie usług społecznych wymaga zrekrutowania oraz właściwego przygotowania odpowiednich kadr dla realizujących je instytucji, którymi – jak określono w „Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020”² – powinny stać się PES. Konsekwentnie, pierwsza sfera modelu koncentrowała się na opracowaniu wspólnego sposobu diagnozowania oraz planowania potrzeb podmiotów świadczących usługi społeczne, z uwzględnieniem kierunków rozwoju określonych usług w lokalnej społeczności (np. na obszarze miasta lub gminy).

- 2) **Druga sfera współpracy:** była poświęcona działaniom służącym przygotowaniu osób do tworzenia PES, specjalizujących się w realizacji usług społecznych. Ta część modelu została poświęcona procedurom współpracy z instytucjami decydującymi się uruchomić na określonym terytorium pakiet usług społecznych, potrzebnych mieszkańcom tego obszaru. Naturalnie głównymi partnerami współpracy stają się tu reprezentanci samorządu terytorialnego, np. w gminie – ośrodek pomocy społecznej (OPS), przed którym zostanie postawione zadanie zainicjowania rozwoju określonych usług. W czasie realizacji założeń sfery drugiej PZS stawały się partnerem, który uzyskiwał informacje o procesie wdrażania usług społecznych oraz związanych z tymi działaniami potrzebami. Jednocześnie PZS mierzyły się z wyzwaniem przygotowania ścieżki szkoleniowej, przygotowującej osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do pracy w wybranych PES, realizujących usługi społeczne.
- 3) **Trzecia sfera współpracy:** dotyczyła realizacji zleceń na świadczenie usług społecznych oraz prezentacji oczekiwań zleceńodawców usług społecznych i katalogu usług społecznych, które mogą być wykonywane przez PZS. Na tym etapie wdrażania modelu należało wskazać tryby zlecania realizacji usług społecznych, rekomendowane na danym terytorium, i sposoby ich monitorowania (przebiegu i efektywności działań).

Każda z opisanych części modelu była poddawana niezależnym pracom koncepcyjnym, w wyniku których wypracowano procedury ułatwiające proces wdrażania i testowania modelu. Były to m.in.:

- a) procedury nawiązania kontaktu pomiędzy podmiotami reintegracyjnymi a przyszłymi wykonawcami usług społecznych (czyli między instytucjami inicjującymi ten proces), sposoby prezentacji ofert oraz tryb określenia wzajemnych zobowiązań;
- b) minimalny zbiór usług społecznych (zunifikowany wzór), który będzie stanowił standardową ofertę podmiotów reintegracyjnych (oferta programowa) w zakresie przygotowywania kadr dla określonych rodzajów usług społecznych;

² Uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. z 2014 r. poz. 787).

- c) katalog kwalifikacji, które muszą posiadać przyszli pracownicy podmiotów świadczących usługi społeczne;
- d) zakres programowy niezbędny z punktu widzenia wymogów danej usługi społecznej – inny dla centrów integracji społecznej (CIS), inny dla klubów integracji społecznej (KIS) – stanowiący podstawę organizowania w PZS zajęć przygotowawczych dla osób, które w przyszłości będą mogły założyć własny PES (np. spółdzielnię socjalną), specjalizujący się w konkretnych usługach społecznych;
- e) wymogi przystosowawcze dla PZS, które będą chciały wykonywać funkcję zleceniobiorcy (wykonawcy) usług społecznych, w tym m.in. minimalny zasób organizacyjno-techniczny, którym musi dysponować PZS, aby zostać wykonawcą określonych rodzajów usług społecznych;
- f) procedurę potwierdzania stopnia przygotowania PZS do wykonywania danego rodzaju usługi społecznej – zgodnie z wymogiem ustawowym posiadania wpisu do rejestru wojewody.

W procesie wdrażania i testowania Modelu zakładano, że w działaniach tych weźmie udział 30 PZS. Etap ten trwał 16 miesięcy (2 miesiące dłużej niż pierwotnie zakładano, w związku z trudnościami i ograniczeniami związanymi z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2). Do wyboru zastosowano następujące kryteria:

- a) organizator PZS – organizacja pozarządowa (NGO), jednostka samorządu terytorialnego (JST);
- b) doświadczenie/staż PZS;
- c) potencjał do świadczenia usług społecznych – sekcje, współpraca z innymi PES itp.;
- d) rekomendacja lokalnego ośrodka wsparcia ekonomii społecznej (OWES).

Dalej przedstawiono cztery dobre praktyki wdrażania TMW, w ramach których udało się zrealizować założenia Modelu, tj. doprowadzić do rozwoju społecznych usług użyteczności publicznej – zwłaszcza w zakresie usług środowiskowych realizowanych przez PES, które łączą reintegrację społeczną i zawodową z działaniami powalającymi na budowanie spójnego lokalnego systemu usług społecznych – z równoczesnym opracowywaniem koncepcji modelu współpracy PZS z innymi instytucjami lub podmiotami, świadczącymi i zlecającymi usługi społeczne.

Centrum Integracji Społecznej Stowarzyszenia „STOLINA” w Zwierzynie

Stowarzyszenie „STOLINA”³ powołano w 2009 r. w wyniku inicjatywy oddolnej, w odpowiedzi na potrzebę włączania mieszkańców gminy Zwierzyn do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym oraz, poprzez działania reintegracji

³ Opracowano na podstawie materiałów ze strony www.stolina.org, prowadzonej przez Stowarzyszenie „STOLINA”.

społecznej i zawodowej, do podejmowania m.in. ról społecznych, obywatelskich i zawodowych. Misją stowarzyszenia jest wspieranie lokalnych społeczności w odkrywaniu własnego potencjału rozwojowego w celu wspólnego realizowania idei zrównoważonego rozwoju. Stowarzyszenie jest członkiem Partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej w województwie lubuskim, aktywnie uczestniczy w działaniach podejmowanych w ramach Lubuskiej Sieci Współpracy. Od 2015 r. stowarzyszenie prowadzi Centrum Integracji Społecznej.

Bardzo ważny jest fakt, że stowarzyszenie prowadzi działania na obszarze gminy wiejskiej Zwierzyn, leżącej w województwie lubuskim. Gminę zamieszkuje blisko 4 500 mieszkańców, którzy na co dzień borykają się z problemami komunikacyjnymi: brak połączeń komunikacyjnych między miejscowościami utrudnia podjęcie działań aktywizacyjnych. W diagnozie przeprowadzonej przez stowarzyszenie stwierdzono, że w obszarze usług społecznych w gminie działają tylko dwa PES: jeden prowadzi trzy przedszkola, zaś Stowarzyszenie „STOLINA” prowadzi CIS i aktywnie współpracuje z samorządem lokalnym i gminnym OPS (GOPS).

Przeprowadzona diagnoza pozwoliła również na zidentyfikowanie innych problemów z obszaru usług społecznych: brak infrastruktury społecznej, zabezpieczającej potrzeby osób starszych, niepełnosprawnych i dzieci. Na terenie gminy (w strukturach GOPS w Zwierzynie od stycznia 2020 r.) funkcjonują dwie placówki: Klub Senior+ w Zwierzynie i Dzienny Dom Senior+ w Gościmcu oraz jedna placówka prowadzona przez Stowarzyszenie „STOLINA” – Klub Wsparcia Seniora, dla 20 osób z niepełnosprawnością bądź niesamodzielnością. Brakowało infrastruktury społecznej ukierunkowanej na opiekę nad dziećmi do lat 3; gmina pozyskała środki na remont obiektu, w którym w styczniu 2021 r. został uruchomiony Klub Malucha w Zwierzynie.

Zidentyfikowane obszary interwencji nie stanowią jednak problemu i gmina podejmuje liczne działania pozwalające na poprawę w tym zakresie. W okresie testowania TMW pozyskano zewnętrzne źródła finansowania z budżetu państwa oraz budżetu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS) dla następujących działań w obszarze usług społecznych:

- Dzienny Dom Senior+ w Gościmcu – kwota dofinansowania z budżetu państwa: 298 942 zł (na remont budynku dawnego ośrodka zdrowia w Gościmcu i wyposażenie) oraz finansowanie zadań w 60% z funduszy MRiPS w 2020 r. Pozostałe środki gmina zarezerwowała w budżecie GOPS w Zwierzynie na 2020 r.
- Klub Senior+ w Zwierzynie – kwota dofinansowania z budżetu państwa: 142 372 zł (remont pomieszczeń gminnego ośrodka kultury i wyposażenie), dofinansowanie z budżetu państwa oraz finansowanie zadań w 60% z funduszy MRiPS w 2020 r. Pozostałe środki gmina zapisała w budżecie GOPS w Zwierzynie na 2020 r. (po interwencji w ramach projektu)⁴.

⁴ Na obydwu ośrodkach zaplanowano środki na następny rok, 2021, w wysokości 287 645 zł. Pierwszy raz w historii gminy ujęto w planie budżetu środki na realizację usług dla seniorów na rok kolejny.

- Klub Malucha w Zwierzynie – organizacja opieki i utworzenie od stycznia 2021 r. szesnastu miejsc dla dzieci w wieku lat 1–2; wnioskowane dofinansowanie 528 213 zł (na remont pomieszczeń jednego z budynków szkoły podstawowej w Zwierzynie i jego wyposażenie).

Od samego początku procesu testowania Modelu niezbędne okazały się działania edukacyjno-informacyjne skierowane do potencjalnych partnerów w testowaniu. Pozwoliły one na określenie gotowości przyszłych partnerów do nawiązania współpracy. Ekspertki przeprowadzały liczne spotkania i negocjacje, których celem było uświadamianie roli współpracy i uściślenie jej zakresu i warunków. Podpisano listy intencyjne z:

- 1) Gminą Zwierzyn,
- 2) Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Zwierzynie,
- 3) Stowarzyszeniem Wspierania Aktywności Lokalnej w Górkach Noteckich oraz Mieszkańców Brzezinki i Przysieki,
- 4) Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego „MEDYK” w Gorzowie Wielkopolskim,
- 5) Firmą szkoleniową „LIDER RYNKU PRACY” Izabela Mosakowska w Szczecinie,
- 6) Pielęgniarką środowiskową – Renata Marcińczak,
- 7) Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Uzależnień.

W wyniku rozpoczętej współpracy podjęto formalną decyzję o utworzeniu Zespołu ds. Usług Społecznych w strukturach jednostki samorządu terytorialnego – GOPS (lokalnego realizatora usług opiekuńczych). Podjęte działania uświadomiły ekspertkom, że dalsza współpraca z PES, związana ze zlecaniem i realizacją usług społecznych, może być utrudniona, jeżeli w gminie nie powstanie dokument programowy związany z tymi działaniami. Dlatego też podjęły się one opracowania projektu strategii, co nadało dużego znaczenia usługom społecznym w gminie Zwierzyn i skutkowało ustanowieniem planu rozwoju usług społecznych dla gminy. Strategia rozwoju usług społecznych w gminie Zwierzyn została przyjęta uchwałą Rady Gminy – w ten sposób gmina Zwierzyn stała się jedną z pierwszych JST w Polsce, która posiada taki strategiczny dokument, ukierunkowujący działania społeczne z zakresu realizacji usług dedykowanych mieszkańcom.

Ekspertki zabiegały również o współpracę z instytucjami na szczeblu wojewódzkim. Dzięki gotowości Dyrektora Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej (ROPS) do podjęcia współpracy przy tworzeniu strategii rozwoju województwa lubuskiego oraz strategii rozwoju usług społecznych w województwie lubuskim, jak i utworzenia Zespołu ds. usług społecznych przy ROPS, zespół taki został powołany. W jego skład powołano jedną z ekspertek ds. testowania; pozwoli to na upowszechnianie rozwiązań TMW w całym województwie lubuskim.

Zdiagnozowanie zapotrzebowania na usługi społeczne pozwoliło również poznać podmioty świadczące usługi i podmioty zajmujące się przygotowaniem kadry do świadczenia tych usług. CIS w naturalny sposób stał się partnerem do realizacji ścieżki szkoleniowej dla potencjalnych kadr świadczących usługi społeczne, tj. dla osób doświadczających wykluczenia społecznego, które zgodnie z przyjętymi

ustaleniami, po zakończeniu ścieżki szkoleniowej powinny zostać zatrudnione jako kadra do świadczenia usług społecznych. Warto nadmienić, że w ramach wdrażania i testowania Modelu opracowano także lokalny standard usług opiekuńczych i program edukacyjno-przygotowawczy dla uczestników CIS, który zgodnie z założeniami autorów powinien być modyfikowany w zależności od zmieniających się potrzeb rozwoju lokalnych usług społecznych. Program, oprócz działań szkoleniowych, obejmował też praktyki zawodowe w obszarze usług społecznych.

Testowanie Modelu przypadło na okres pandemii koronawirusa SARS-CoV-2; funkcjonowanie w nowych, pandemicznych warunkach wymagało każdorazowo układania elastycznych harmonogramów realizacji działań.

Jak wcześniej wspomniano, testowanie miało miejsce w małym środowisku lokalnym, co przekładało się na niewielką liczbę podmiotów zaangażowanych we wdrażanie i testowanie modelu. Partnerami były m.in. podmioty, z którymi podpisano listy intencyjne i Stowarzyszenie „STOLINA”. Dzięki partnerstwu można było podpisać porozumienia o współpracy w zakresie organizacji i przeprowadzenia szkoleń dla uczestników CIS (potencjalnych kadr świadczących usługi społeczne). Zawarto porozumienie z Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego „MEDYK” w Gorzowie Wielkopolskim oraz umowę na realizację szkoleń z firmą specjalizującą się w szkoleniu osób świadczących usługi opiekuńcze. Wraz z partnerami opracowano 3 warianty programów szkoleniowych, które realizowali:

- I – Centrum „MEDYK”,
- II – Firma specjalizującą się w szkoleniach zawodowych/ICVC,
- III – CIS, w ramach warsztatu opiekuńczo-porządkowego.

W ramach procesu testowania, w okresie pandemii, która wymusiła konieczność zmiany form kształcenia i czasu szkoleń, cztery osoby ukończyły cykl szkoleniowy według II i III wariantu szkoleniowego, uzyskały kwalifikacje i certyfikat ICVC – opiekun osoby starszej i niepełnosprawnej oraz kwalifikacje w CIS, z czego dwie osoby zostały zatrudnione przez OPS do świadczenia usług opiekuńczych.

Bardzo ważnym momentem testowania był początkowy okres pandemii, przypadający na marzec/kwiecień 2020 r. Ten czas pozwolił dostrzec, jak ważnym partnerem dla małej gminy wiejskiej jest PZS. Gdy na podstawie decyzji wojewodów zawieszono działalność ośrodków wsparcia dziennego, w tym także PZS, pojawiło się wiele obaw o przyszłość i dalsze funkcjonowanie CIS i KIS. Decyzją wojewody lubuskiego działania CIS w województwie lubuskim zawieszono od 12.03.2020 r., a następnie od 23.03.2020 r. Wtedy w gminie Zwierzyn zauważono, że to właśnie CIS jest strategicznym partnerem do realizacji usług społecznych. Odpowiadając na potrzeby środowiska, Stowarzyszenie „STOLINA” wystąpiło z wnioskiem do wojewody o niezawieszanie działalności CIS, które prowadziło działania zmierzające do minimalizacji negatywnych skutków pandemii. Funkcjonowały dwa warsztaty: opiekuńczo-porządkowy i porządkowy. W sytuacji kryzysowej ściśle współpracowano z GOPS i gminnym sztabem kryzysowym, wykonując zadania wymagające szybkiej interwencji: usługi opiekuńcze, porządkowe, dezynfekcja miejsc publicznych, pomoc w robieniu zakupów osobom z grup wysokiego ryzyka – zwłaszcza seniorom i osobom niepełnosprawnym (Jaworska, Michalska).

Istotnym elementem testowania okazała się wymiana doświadczeń z innymi PZS. W omawianym przypadku najczęściej spotkań odbyło się z innymi podmiotami z województwa lubuskiego, które również brały udział we wdrażaniu i testowaniu TMW, tj. pozarządowym CIS z Gorzowa Wielkopolskiego i samorządowym CIS z Zielonej Góry. Spotkania te pozwoliły na dostrzeżenie różnic związanych nie tylko z funkcjonowaniem, ale również z pozycją danego podmiotu w strukturach i możliwości działania w zakresie realizacji usług społecznych. Dlatego też podmioty testujące rekomendowały stworzenie kilku wersji testowanego modelu: innych dla CIS pozarządowych, a innych dla CIS samorządowych; przyczyny różnic omówimy na przykładzie kolejnych dobrych praktyk.

W przypadku gminy Zwierzyn dobrą praktyką w zakresie testowania modelu okazała się gotowość wszystkich partnerów do współpracy przy wdrażaniu testowanych procedur. Zaangażowanie partnerów pozwoliło na opracowanie projektu lokalnego planu rozwoju usług społecznych oraz przyjęcie przez Radę Gminy „Strategii rozwoju usług społecznych dla Gminy Zwierzyn”.

Centrum Integracji Społecznej Stowarzyszenia ESWIP w Elblągu

Kolejną dobrą praktyką zaobserwowaną w ramach projektu TMW jest wdrożenie modelu na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego przez Stowarzyszenie ESWIP⁵ z Elbląga.

Stowarzyszenie ESWIP powstało w 1995 r.; pracuje na rzecz wspierania inicjatyw społecznych, obywatelskich, a także organizacji pozarządowych, których województwie działa ponad 6 000; ma biura w Elblągu i w Olsztynie. Stowarzyszenie kieruje swoje działania do organizacji pozarządowych, osób bezrobotnych i osób z niepełnosprawnościami (czyli do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), samorządów lokalnych i ich jednostek organizacyjnych oraz ciał dialogu społecznego (m.in. rad działalności pożytku publicznego).

Stowarzyszenie współtworzy od ponad 20 lat system wsparcia sektora ekonomii społecznej, wspiera aktywność społeczno-zawodową mieszkańców, inicjuje i tworzy warunki do rozwoju innowacji społecznych. Realizuje wiele działań promocyjnych odnoszących się do przedsiębiorczości społecznej, m.in. prowadzi strony internetowe (www.owies.org.pl, www.targes.pl); wydaje tematyczne numery pisma „Pozarządowiec”; realizuje materiały telewizyjne, spoty, reportaże; organizuje spotkania, targi i konferencje.

Od 2009 r. stowarzyszenie prowadzi OWES w Elblągu, w latach 2011–2013 prowadziło także OWES w Olsztynie. ESWIP przez wiele lat prowadziło Inkubatory Przedsiębiorczości Społecznej (w Elblągu, Braniewie, Bartoszycach, Ostródzie,

⁵ Opracowano na podstawie materiałów ze strony www.eswip.pl, prowadzonej przez Stowarzyszenie EWSIP.

Lidzbarku Warmińskim), które wspierały inicjatywy i przedsiębiorstwa społeczne, m.in. poprzez udostępnienie zaplecza lokalowo-sprzętowego, doradztwo i szkolenia; aktualnie funkcjonują inkubatory w Braniewie, Iławie i Ostródzie.

Przez kilkanaście lat stowarzyszenie prowadziło Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego w Elblągu (ROEFS); w jego ramach dofinansowanie na realizację uzyskało ok. 600 projektów społecznych na kwotę blisko 100 mln zł. Stowarzyszenie wspiera także Sieć Centrów Organizacji Pozarządowych w regionie, w ramach której w latach 2010–2012 inkubowało rozwój ponad 200 organizacji pozarządowych; tworzyło i nadal wspiera rozwój Sieci Wspierania Rozwoju Lokalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego „HEROLD” oraz Sieci Miejscowości Tematycznych „Miejsca z Duszą”.

Od października 2014 r. stowarzyszenie prowadzi CIS; założeniem pilotażowego projektu była aktywizacja społeczno-zawodowa 15 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, zamieszkających na terenie Elbląga, poprzez uczestnictwo w cyklu edukacyjno-szkoleniowym z warsztatami grupowymi i spotkaniami indywidualnymi. Aktualnie stowarzyszenie realizuje projekty unijne w tym zakresie, obejmując wsparciem kilkadziesiąt osób rocznie, z czego duża część podejmuje pracę. Są to projekty partnerskie m.in. z Powiatowym Urzędem Pracy i Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej (MOPS). Stowarzyszenie pracuje ze społecznościami lokalnymi, m.in. z mieszkańcami dzielnicy Zawodzie w Elblągu, gdzie utworzono pierwszy Dom Sąsiedzki. Wśród dokonań ESWIP należy wymienić:

- utworzenie funduszu lokalnego – Fundacja Elbląg;
- utworzenie Centrum Wolontariatu w Elblągu;
- doprowadzenie do powstania Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
- przeszkolenie ponad 5 000 członków i liderów organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli samorządów i ich jednostek;
- w ramach Centrum Edukacji Społecznej – niepublicznej placówki oświatowej – prowadzenie programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży – NOE, Debata i innych;
- utworzenie partnerstwa „Miejsca z Duszą – Miejscowości Tematyczne Warmii i Mazur”
- prowadzenie Centrum Organizacji Pozarządowych w Elblągu;
- powołanie wielobranżowej spółki „AD REM”.

Ze względu na bogate doświadczenie i potencjał Stowarzyszenia ESWIP, zostało ono zaproszone do projektu w celu przetestowania i wdrożenia modelu usług społecznych.

W przypadku Elbląga szeroko pojęte działania edukacyjne i integracyjne na rzecz zbudowania lokalnej sieci współpracy w celu przygotowania przyjaznego środowiska dla ekonomii społecznej okazały się zbędne. Miasto Elbląg od lat współpracuje z organizacjami pozarządowymi i jest przychylne rozwojowi usług społecznych w regionie. Wysoka świadomość samorządu i chęć rozwoju usług społecznych w Elblągu i powiecie elbląskim spowodowała, że Zespół do spraw ekonomii społecznej w Elblągu został powołany, zanim rozpoczęło się testowanie

Modelu, już w październiku 2009 r. Mimo to, zespół ekspertów z Elbląga przyjął za jeden z celów swojego testowania zwiększenie wiedzy wśród jednostek samorządowych oraz PES na temat modelu oraz usług społecznych.

W ramach testowania Modelu rozpoczęto spotkania i poszukiwanie potencjalnych partnerów. Odbłyły się rozmowy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami będącymi członkami Partnerstwa Rozwoju Społecznego Elbląga (Partnerstwo), spotkania Zarządu Partnerstwa, spotkania z członkami Zespołu ds. rozwoju ekonomii społecznej, debata na temat rozwoju usług społecznych w Elblągu, seminarium dotyczące usług społecznych, z zaproszeniem do grupy roboczej ds. usług społecznych przy Partnerstwie. Jako jedno z działań w ramach testowania Modelu, stowarzyszenie zorganizowało 25.03.2020 r. XIII Elbląską Konferencję na temat Ekonomii Społecznej; głównymi tematami wystąpień był rozwój usług społecznych i rola PES w ich realizacji. Poinformowano, że po wejściu w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁶, część gmin już zdecydowała i zamierzała tworzyć CUS, inne identyfikowały swoje potrzeby i listę wymaganych usług społecznych. ROPS zakończył cykl spotkań powiatowych, których efektem są katalogi usług społecznych wskazywane przez zespoły ds. ekonomii społecznej. Materiały te posłużą do tworzenia założeń do Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) na kolejny okres programowania. Wiele organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych weryfikowało w tamtym czasie swój potencjał jako realizatora usług społecznych; byłyby gotowe do tych działań, po odpowiednich przygotowaniach.

Program konferencji obejmował m.in. wystąpienia dotyczące roli PES w realizacji usług społecznych, korzyści wynikających z tworzenia CUS, organizowania społeczności lokalnej; nowych trendów i modeli ponadnarodowych dotyczących usług społecznych; partnerstw lokalnych na rzecz tworzenia programu rozwoju usług społecznych; nowego modelu współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego.

Z powodu pandemii organizowanie bezpośrednich spotkań zostało mocno ograniczone. Wszyscy musieli zreorganizować sposoby pracy; również eksperci z województwa warmińsko-mazurskiego dostosowali się do zmian i w ramach testowania włączyli do swojej pracy nowe technologie i narzędzia teleinformatyczne, które pozwoliły na zorganizowanie seminarium tematycznego dotyczącego usług społecznych. W maju 2020 r. Partnerstwo zorganizowało seminarium online pt. „Usługi społeczne w Elblągu: potrzeby, priorytety, plany”. Podczas spotkania przedstawiono informacje dotyczące wysokości środków i rodzaju działań planowanych konkursów w ramach projektów RPO Warmia i Mazury. Omówiono też zapotrzebowanie na usługi społeczne – stałe, wynikające z problemów i potrzeb społecznych, jak i te, które pojawiały się w związku z epidemią. Zbierano deklaracje przystąpienia do grupy roboczej Partnerstwa dotyczącej usług społecznych, która po seminarium kontynuowała prace nad wspólnymi przygotowaniami do aplikowania o środki. Na zakończenie powołano grupę tematyczną i ustalono dalsze etapy jej pracy.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1818, dalej: ustawa o CUS.

Aktorem inicjująco-koordynacyjnym opisane działania był OWES, który doprowadził do powstania Partnerstwa i do tej pory wspiera jego działania w kontekście organizacyjno-ekspertckim. Dlatego też jedną z pierwszych rekomendacji, która wyłoniła się już na początku realizacji projektu w tej lokalizacji, było dokładne zdiagnozowanie form współpracy podmiotów zainteresowanych i ustawowo odpowiedzialnych za usługi społeczne. Stwierdzono, że nie warto tworzyć zupełnie nowych partnerstw, jeśli istnieją formy współpracy, w ramach których można powołać grupę roboczą lub zespół ds. usług społecznych. Uznano, że członkami takiego zespołu muszą być przedstawiciele OPS oraz OWES, którzy będą animować i rozwijać współpracę (Bielawski, Tańska, s. 4).

W wyniku podjętych działań, uwzględniając wyniki analizy możliwości i gotowości samorządu lokalnego do tworzenia programu rozwoju usług społecznych, zdecydowano o wyborze ewolucyjnej ścieżki opracowania dokumentu strategicznego. Kluczowa była decyzja miejskiego OPS, którą zaakceptował samorząd, o podjęciu działań ukierunkowanych na utworzenie CUS. W drugiej połowie 2019 r. rozpoczęto prace przygotowawcze, których efektem było złożenie wniosku o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER). W projekcie należało przewidzieć przygotowanie programu; zespół ekspertów zdecydował wraz z partnerami, że powstanie on w taki sposób.

Już podczas opracowywania projektu zidentyfikowano kluczowe usługi społeczne dla Elbląga, a także ich potencjalnych realizatorów. W dalszym ciągu prac wykonano następujące kroki:

- przygotowanie do kolejnej edycji RPO, na podstawie diagnozy potrzeb w usługach społecznych: te, które były już wcześniej, i nowe, związane z COVID-19;
- współpraca z Elbląskim CIS, w kontekście tej jednej, wybranej usługi z katalogu usług zdiagnozowanych – możliwość zaangażowania CIS jako podmiotu świadczącego usługi społeczne i/lub przygotowującego kadry dla PES do realizacji konkretnej usługi;
- aktualizacja diagnozy w obszarze usług społecznych, szczególnie nowych, które pojawią się jako odroczonego skutek sytuacji pandemicznej w kraju;
- włączenie się ze swoim dorobkiem, tj. diagnozą usług społecznych i planem usług społecznych, w działania utworzonego CUS.

W sierpniu 2020 r. zakończyła się rekrutacja do kolejnej edycji Elbląskiego Centrum Integracji Społecznej. Szukano podczas niej przede wszystkim osób, które deklarowały gotowość i chęć do pracy w sektorze usług społecznych. W ramach prowadzonych warsztatów, doradztwa i szkoleń zostały wprowadzone moduły i tematy dotyczące wybranych usług społecznych. Rozpoczęto również przygotowania do opracowania całościowego programu reintegracji społeczno-zawodowej, bezpośrednio powiązanego z usługami społecznymi, do którego nabór uczestników rozpoczął się w I kwartale 2021 r. W tym samym czasie odbyło się także spotkanie zespołu ds. usług społecznych z kadrą CIS; podczas spotkania określono, do których usług społecznych CIS przygotowuje swoją kadrę oraz zasoby lokalowo-sprzętowe.

W październiku 2020 r. rozpoczęto opracowywanie standardu usługi wsparcia osób starszych, prowadzącego do wydłużenia okresu ich pobytu we własnym miejscu zamieszkania. Taka usługa została zdefiniowana jako najpilniejsza, ze względu na tempo starzenia się mieszkańców Elbląga. Standard tej usługi, zawierający program edukacyjny i reintegracji społeczno-zawodowej, został ostatecznie opracowany w I kwartale 2021 r.

Z dniem 1 lipca 2021 r. MOPS w Elblągu został przekształcony w Elbląskie Centrum Usług Społecznych, na podstawie uchwały nr XVI/486/2021 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie przekształcenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu w Elbląskie Centrum Usług Społecznych i nadania statutu Elbląskiemu Centrum Usług Społecznych⁷.

W przypadku tej lokalizacji w zakresie testowania modelu dobrą praktyką okazała się chęć współpracy wszystkich zaangażowanych podmiotów i partnerskie traktowanie wszystkich aktorów uczestniczących w modelu. Efektem tego Partnerstwa jest niewątpliwa poprawa jakości usług społecznych dla mieszkańców, aktywne włączenie PZS w realny proces ich tworzenia oraz aktywizacja społeczno-zawodowa uczestników CIS w obszarze realizacji usług społecznych, a także rozwój ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim.

Samorządowe Centrum Integracji Społecznej w Giżycku

Centrum Integracji Społecznej w Giżycku⁸ zaczęło działalność w styczniu 2016 r. W październiku 2015 roku otrzymało status CIS nadany przez wojewodę warmińsko-mazurskiego. CIS w Giżycku funkcjonuje jako zakład budżetowy Gminy Miejskiej Giżycko i zostało powołane uchwałą Rady Miejskiej w Giżycku. Powstanie CIS zainicjowane było podpisaniem Porozumienia Międzygminnego, wyrażającego wolę powołania CIS. Porozumienie podpisały gminy: miejska Giżycko, wiejska Giżycko, Miłki, Kruklanki i Wydminy. CIS w Giżycku funkcjonuje w oparciu o dwa warsztaty zawodowe: gastronomiczny i porządkowo-remontowy. Zatrudnia troje instruktorów zawodu, a zakres usług obejmuje sprzedaż obiadów i doraźne cateringi oraz wszelkie prace porządkowe i ogólnoremontowe. Usługi wykonywane są na rzecz firm prywatnych, osób fizycznych, jednostek samorządowych i ich jednostek organizacyjnych. CIS realizował projekt „Kurs na pracę! Reintegracja społeczno-zawodowa mieszkańców Giżycka w ramach działalności Centrum Integracji Społecznej w Giżycku” (Bogdanowicz, Florkowska, s. 4).

Na tym obszarze testowanie rozpoczęło się zgodnie z planem projektowym; zaraz po identyfikacji potencjalnych partnerów do współpracy zweryfikowano strategiczne dokumenty regionu. Okazało się, że „dokumenty strategiczne nie określają

⁷ Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r. poz. 1464.

⁸ Opracowano na podstawie materiałów ze strony <https://gizycko.pl/cis-centrum-integracji-spolecznej/> oraz materiałów projektowych.

wprost mechanizmów współpracy. O ile treść Porozumienia Międzygminnego jasno wskazuje na współpracę samorządów powiatu giżyckiego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej (powołanie i finansowanie CIS w Giżycku), o tyle pozostałe dokumenty wyznaczają ramy tej współpracy w sposób bardzo ogólny. Jest to pole do dalszego wypracowywania ram wzajemnej współpracy, ustalania zadań, podziału ról, i wypracowywania rozwiązań” (s. 7).

W Giżycku, w wyniku prac animacyjnych OWES, w 2017 r. powołano Zespół ds. ekonomii społecznej jako platformę do wypracowywania nowych rozwiązań, również w obszarze realizacji usług społecznych. Na etapie rozpoczęcia działań w obszarze testowania, eksperci odwołali się zatem do już powołanego i działającego Zespołu ds. Ekonomii Społecznej w Powiecie Giżyckim. Podczas posiedzenia zespołu przedstawione zostały założenia projektu i możliwości testowania powstającego Modelu. Uczestnicy spotkania zostali poinformowani o zbieżności działań realizowanych dotychczas przez zespół z działaniami Modelu, ukierunkowanymi na testowanie procedur przekazywania usług społecznych do realizacji, z zachowaniem m.in. zasad zamówień publicznych i klauzul społecznych, poprzez zlecenia zadań PES i PZS. Od 2017 r. kształtuje się świadomość instytucji i organizacji na temat roli ekonomii społecznej w kształtowaniu polityk społecznych. Wpływ na to mają również działania ROPS w Olsztynie (jako koordynatora ekonomii społecznej w regionie) oraz Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej (RKRES) przy Urzędzie Marszałkowskim Woj. Warmińsko-Mazurskiego.

Ponadto, jak wynika z doświadczeń zespołu ekspertów, bardzo ważne jest ukonstytuowanie się zespołu ds. ekonomii społecznej w instytucji o największym prestiżu i wpływie na pozostałe jednostki w danej lokalizacji. „Doświadczenie prowadzenia zespołów ds. ekonomii społecznej w regionie pokazuje, iż usytuowanie zespołu w strukturach OWES powoduje że poszczególni aktorzy współpracy nie przyjmują odpowiedzialności za działania. Powołanie Zespołu przy Starostwie Powiatowym i włączenie poszczególnych instytucji, powoduje większe zaangażowanie, poczucie sprawczości. OWES jest natomiast stroną inspirującą, koordynującą i facylitującą całość procesu” (s. 16).

Ważnym etapem w procesie testowania Modelu było utworzenie grupy zadaniowej ds. utworzenia katalogu usług społecznych przy Zespole ds. Ekonomii Społecznej, co pozwoliło na głęboką analizę rynku usług i wyłonienie jego potencjału w tym zakresie. Grupie nie udało się wprawdzie w pełni go przygotować, niemniej jednak dokonała ona gruntownej analizy tego obszaru w swoim regionie i wyłoniła kluczowych odbiorców usług społecznych.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych i problemy lokalnego rynku pracy wskazują wyraźnie na dwie dominujące grupy osób wykluczonych społecznie. Pierwsza grupa to osoby młode (do 30. roku życia), często bez doświadczenia zawodowego, nie posiadające żadnych kwalifikacji zawodowych albo z kwalifikacjami zdobytymi „przypadkiem”, bez możliwości zatrudnienia zgodnie z nimi. Dodatkowym problemem kobiet w tej grupie wiekowej jest brak możliwości zapewnienia opieki dzieciom – ten argument często podają młode kobiety jako uzasadnienie niepodejmowania zatrudnienia czy

też nieangażowania się w działania projektowe (mimo zapewnienia opieki nad dzieckiem albo propozycji dofinansowania takiej opieki).

Druga grupa (jak wynika z doświadczeń CIS w Giżycku) to osoby starsze, w przedziale wiekowym 50–65 lat. Są to najczęściej osoby z doświadczeniem zawodowym, które z różnych przyczyn utraciły pracę i nie potrafią odnaleźć się ponownie na rynku pracy. Wynika to często z niskich kwalifikacji, wieku przedemerytalnego albo z nałogów i – co się z tym wiąże – nieporadności życiowej. Problem uzależnienia od alkoholu jest bardzo poważny i obejmuje pokaźny odsetek osób zaliczanych do grupy wykluczonych społecznie. Jak wynika z diagnozy problemów alkoholowych, przygotowanej przez Centrum Profilaktyki Uzależnień i Integracji Społecznej w Giżycku, ok. 2% populacji stanowią osoby uzależnione. Miejsko-Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych prowadzi rocznie około 200 spraw o zobowiązanie do leczenia odwykowego (s. 11). Usługi reintegracji społeczno-zawodowej dla pierwszej zidentyfikowanej grupy są zapewnione przez CIS w Giżycku; grupa ds. utworzenia katalogu usług zdecydowała zatem skupić się na populacji seniorów i osób w wieku poprodukcyjnym.

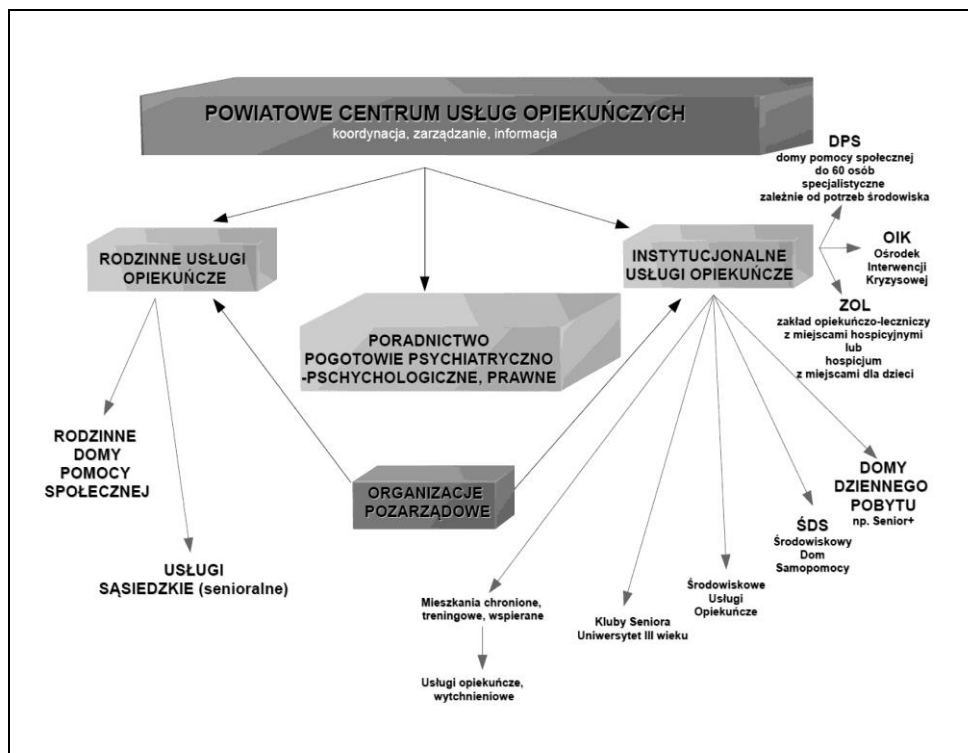
Podczas spotkania Powiatowego Zespołu ds. Ekonomii Społecznej wskazano następujące potrzeby w zakresie usług wsparcia skierowanych do osób starszych:

- rozwój gospodarstw opiekuńczych,
- rodzinne domy pomocy,
- usługi świadczone nawzajem w środowisku sąsiedzkim,
- towarzyszenie, uruchamianie środowiska seniorów aktywnych,
- pogotowie psychiatryczne,
- mieszkania chronione,
- dzienny dom pobytu,
- rozwój telemedycyny,
- asystent osoby starszej.

Powiatowy Zespół ds. Ekonomii Społecznej wypracował wstępny katalog obszarów usług społecznych, najbardziej potrzebnych na tym etapie rozwoju powiatu:

- mieszkania chronione,
- rodzinne domy pomocy,
- centrum wspierania rodziny
- świetlice środowiskowe,
- kluby integracji społecznej,
- wsparcie psychologiczne dla dzieci na terenach wiejskich,
- profilaktyka zdrowotna dziecięca,
- aktywizacja młodzieżowa,
- usługa wytchnieniowa,
- usługa opiekuńcza,
- wsparcie dla zdolnych grup dzieci i młodzieży,
- dzienne domy pomocy,
- dom sąsiedzki,
- centrum przeciwdziałania przemocy.

We wrześniu 2020 r. odbyło się posiedzenie Zespołu ds. ekonomii społecznej; zdecydowano o tworzeniu katalogu usług społecznych, rozpoczynając od zabezpieczenia osób starszych. Wybrany kierunek budowania polityki zlecania usług społecznych łączy się z obecnie przyjętą linią wsparcia oferowaną przez ministerstwa i władzę centralną w kraju. Na podstawie tych prac powstał schemat możliwej koordynacji i usystematyzowania usług społecznych (schemat 1).



Schemat 1. Projekt koordynacji usług społecznych.

Źródło: Raport końcowy Testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”), M. Bogdanowicz, M. Wiśniewska.

W trakcie procesu testowania modelu pojawiła się sytuacja nieprzewidywalna. Ogłoszenie w dniu 20.03.2020 r. stanu epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej początkowo spowodowało duże obostrzenia. Ponieważ gminy mają ograniczone budżety, a nowe i niespodziewane wydatki ze względu na zabezpieczenie mieszkańców w okresie epidemicznym stały się dla gmin priorytetem – uruchamianie usług lokalnych stało pod dużym znakiem zapytania. Dość szybko okazało się jednak, że usługi dla wcześniej zdiagnozowanej grupy odbiorców, tj. seniorów

i osób w wieku poprodukcyjnym, są tym bardziej kluczowe w czasie trwania epidemii. Dodatkowo wyłoniła się nowa, dotychczas nie brana pod uwagę grupa: osoby przebywające na kwarantannie. Wszystko to spowodowało, że w gminie Giżycko podjęto świadczenie usług społecznych przez CIS i w czasie epidemii świadczono usługi gastronomiczne dla tych grup odbiorców.

Z czasem, w miarę stabilizowania się sytuacji epidemicznej, powrócono do rozmów i nawiązano szerszą współpracę z CIS. Gmina miejska Giżycko na miarę swoich możliwości budżetowych zleca PZS realizację takich usług. Podczas spotkań z przedstawicielami samorządu przedstawiono diagnozę potrzeb społeczności lokalnej, wypracowaną w trakcie testowania modelu. Po sprawdzeniu możliwości technicznych PZS, ostatecznie zakontraktowano następujące usługi społeczne:

- 1) Urząd Miejski w Giżycku:
 - oflagowywanie miasta,
 - sprzątanie kontenera sanitarnego,
 - obsługa parkingu płatnego,
 - sprzątanie plaży miejskiej,
 - segregacja śmieci na cmentarzu,
 - gotowanie posiłków dla osób na kwarantannie.
- 2) Urząd Gminy Giżycko:
 - prace porządkowe na terenie gminy,
 - koszenie na terenie gminy.

We wrześniu 2020 r. przyjęto kolejne ustalenia o współpracy i wyłonieniu się nowych zleceń do przekazania na rzecz CIS w Giżycku; GOPS zaproponował CIS włączenie się do dwóch działań:

- gotowanie i rozwożenie posiłków dla osób najbardziej potrzebujących na terenie gminy Giżycko,
- robienie zakupów i rozwożenie do osób starszych i chorych na terenie gminy Giżycko.

Centrum Integracji Społecznej Fundacji Teatru Grodzkiego w Bielsku-Białej

Z inicjatywy Fundacji Teatru Grodzkiego powstało CIS w Bielsku-Białej⁹. Działalność Centrum rozpoczęła się wraz z wydaniem przez Wojewodę Śląskiego decyzji z dnia 7 października 2014 r. o przyznaniu statusu CIS. Ideą twórców centrum jest pomaganie osobom, które znalazły się w kryzysie życiowym ze względu na sytuację zawodową i społeczną. Działalność centrum ma pokazać, jak poprzez pracę można wrócić do normalnego, spokojnego życia – dając ludziom pracę, stwarzając im szansę na dom, rodzinę i szczęście.

⁹ Opracowano na podstawie materiałów ze strony <https://cis.bielsko.pl/o-fundacji>

Centrum realizuje reintegrację poprzez prowadzenie programów społecznych, zawodowych i edukacyjnych, obejmujących m.in. zdobywanie umiejętności zawodowych, przekwalifikowanie, podwyższanie kwalifikacji, zdobywanie umiejętności niezbędnych w codziennym życiu. Działania centrum koncentrują się na pracy i przywróceniu nawyku człowieka do stałej części życia – pracy zarobkowej.

W ramach reintegracji społecznej prowadzi się zajęcia z edukacji ogólnej, przedsiębiorczości, doradztwa zawodowego; działają warsztaty psychologiczno-motywacyjne, poradnictwo i grupy wsparcia. W grupach warsztatowych odbywają się praktyki zawodowe w najpopularniejszych zawodach, nie wymagającymi specyficznych, długotrwałych szkoleń kwalifikacyjnych, tak by jak najszybciej wprowadzić uczestników na rynek pracy w sektorach usług budowlano-remontowych, porządkowo-gospodarczych, asystenckich i opiekuńczych. Twórcy centrum dbają również o rozwój i stałą budowę partnerstwa lokalnego wszystkich sektorów, które jest konieczne do zaistnienia i funkcjonowania centrum w przestrzeni społecznej.

Fundacja Teatru Grodzkiego była jednym z podmiotów wdrażających i testujących TMW na terenie województwa śląskiego. Wdrażanie Modelu w tej lokalizacji eksperci rozpoczęli od dogłębnej analizy lokalnego rynku usług społecznych, poprzez nawiązywanie wielu kontaktów z przedstawicielami podmiotów realizujących szeroko pojęte usługi społeczne. Podobnie jak w innych lokalizacjach testowania Modelu, tak i w Bielsku-Białej głównym podmiotem realizującym, ale i zlecającym usługi społeczne okazał się MOPS.

Jednym z głównych problemów zidentyfikowanych w procesie zlecenia usług społecznych okazał się brak stosowania klauzul społecznych w ogłaszanych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Określanie przedmiotu zamówienia tak, że ze względu na zakres zamówienia PES były automatycznie wykluczone z ubiegania się o nie, uznano także za duże utrudnienie. Eksperci zaproponowali podejmowanie w przyszłości próby sprecyzowania zakresu świadczonych usług społecznych w taki sposób, żeby PZS lub inne PES mogły podjąć się ich realizacji. Aspekt ten stał się jednym z głównych działań związanych z wdrażaniem TMW.

Punktem zwrotnym w testowaniu modelu okazała się nieoczekiwanie pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, która wyraźnie udowodniła, jak ważnym elementem pomocowym stają się lokalnie świadczone usługi społeczne. „Ta sytuacja w bardzo przejrzysty sposób pokazała zasadność współpracy i testowania w obszarze usług opiekuńczych, gdzie aktualnie liczy się każda para rąk. W wyniku podjętych działań po akceptacji projektu porozumienia doszło do podpisania porozumienia z MOPS w Bielsku-Białej, które wytycza scenariusz działań w ramach współpracy międzysektorowej, zgodnie z wypracowanymi standardami TMW. Istotną rolę w promowaniu rozwiązań TMW ma OWES, będący partnerem w testowaniu. Zgodnie z planowanymi działaniami ściśle współpracujemy z Bielską Agencją Szkoleniową, której program i zakres szkoleń w zakresie usług opiekuńczych i wydawania certyfikatów jest respektowany przez MOPS” (Studencka-Wawrzuta, Żymła, s. 2). Porozumienie z MOPS w Bielsku-Białej umożliwiło zatrudnienie przez MOPS przeszkolonych i posiadających właściwe kwalifikacje uczestników CIS do realizacji usług społecznych w obszarze usług opiekuńczych.

Wiele działań ekspertów pozwoliło na osiągnięcie ścisłej współpracy z głównymi aktorami zaangażowanymi w proces zlecania i realizacji lokalnych usług społecznych, tak by wspólnie zmierzać do osiągnięcia wskazanych celów:

- „zapewnienie dostępu PES i mieszkańcom Bielska-Białej oraz powiatu bielskiego do kompleksowej informacji wspomagającej planowanie lokalnych programów i projektów rozwiązywania problemów społecznych oraz zwiększenie udziału mieszkańców w tworzeniu polityki społecznej,
- efektywne wykorzystanie środków unijnych,
- przygotowanie i czynny udział kadr, uczestników CIS, do współrealizacji usług społecznych w gminie i powiecie” (s. 3).

Główni aktorzy zaangażowani w realizację usług społecznych to:

- Urząd Miasta w Bielsku-Białej;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku-Białej;
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku-Białej;
- Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku-Białej;
- Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Subregionu Południowego;
- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Katowicach;
- Śląska Rada Podmiotów Reintegracyjnych w Katowicach;
- Lokalne PES, doświadczone w realizacji usług społecznych.

Współpraca z realizatorami usług społecznych na podstawie zawartych porozumień (OWES, MOPS) pozwoliła na włączenie uczestników CIS do współrealizacji usług społecznych. Zatrudnienie socjalne – reintegracja zawodowa w formie stażu czy praktyki w miejscu pracy – dało możliwość uzyskania realnego zatrudnienia w MOPS i agencjach usługowych, świadczących lokalnie usługi społeczne.

W obowiązującym stanie formalno-prawnym niemożliwe było wdrożenie procedur zakładających współudział PZS w realizacji usług społecznych zlecanych przez miasto. Wymagałoby to zmiany polityki zadań zlecanych przez gminę, w tym zmiany koncepcji realizacji usług społecznych, ujętych w przepisach dotyczących zamówień publicznych (s. 5). Istotną zmianą był sposób postrzegania lokalnych PES, w tym i PZS, jako podmiotów z potencjałem i doświadczeniem, wskazującym na przygotowanie do realizacji usług społecznych na rzecz społeczności lokalnej.

Testowanie modelu TMW w Bielsku-Białej wyraźnie pokazuje, że niezbędna stała się współpraca międzysektorowa, pozwalająca dostrzec potencjał i wartość społeczną lokalnych organizacji pozarządowych – niezbędnego uczestnika polityki społecznej. Trzeba też edukować samorządy w zakresie zlecania usług społecznych z zastosowaniem klauzul społecznych; uświadomienie społecznych kosztów zaniechania pozwoli im opracować procedury i procesy – składowe dokumentów i strategii odpowiedzialnego rozwiązywania lokalnych problemów społecznych (s. 10).

Przedstawiciele Fundacji Teatru Grodzkiego we wrześniu 2020 r. podczas Forum Pomocy Społecznej zapoczątkowali rozmowy na temat problemów usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a we współpracy z ROPS w Katowicach rozpoczęto wprowadzanie do głównego nurtu śląskiej polityki społecznej niektórych rozwiązań, mechanizmów i doświadczeń TMW.

Podsumowanie

Przedstawione dobre praktyki testowania TMW wskazują, że PZS są ważną częścią polityki społecznej i kluczowym aktorem w procesie zlecania i realizacji usług społecznych. W obliczu epidemii zauważono, że pomimo wielu trudności, CIS i KIS okazywały się najważniejszym ogniwem procesów reintegracyjnych – lokalizują się bowiem najbliżej grup osób wymagających wsparcia i oferują pomoc interdyscyplinarną i zindywidualizowaną.

W procesie testowania zaobserwowano dobrze rozwiniętą współpracę międzysektorową, np. między samorządami oraz NGO i podmiotami reintegracyjnymi. Szczególnie istotna jest kwestia procesu aktywizacji w PZS. Stanowią one formę przejściową, pozwalającą na przygotowanie osób przeszkolonych do funkcjonowania na rynku pracy – w szczególności w PES realizujących usługi społeczne, które są ważnym ogniwem w powrocie tych osób do pełnienia ról społecznych. Konieczne jest jednak dopasowanie oferty CIS i KIS do potrzeb lokalnego rynku pracy, w tym do zlecanych usług społecznych. Przyczyni się to do podniesienia jakości reintegracji, a także zwiększenia jej efektywności w procesie zatrudniania osób świadczących usługi niezbędne dla społeczności lokalnej. Ścieżka reintegracji powinna zaczynać się od uczestnictwa w CIS lub KIS, a kończyć na zatrudnieniu w PES lub innym miejscu na otwartym rynku pracy, z mocnym akcentem na obszar usług społecznych. Wszystko to jednak nie będzie możliwe, jeżeli nie zostaną podjęte działania promocyjne w samorządach, dotyczące tworzenia i prowadzenia PZS oraz CUS jako podmiotów koordynujących kształtowanie, zlecenie i realizację usług społecznych.

* * *

Bibliografia

- Bielawski, M., Tańska, E. (b.r.). *II raport okresowy fazy testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Bogdanowicz, M., Florkowska, M. (b.r.). *I raport okresowy fazy Testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Bogdanowicz, M., Wiśniewska, M. (b.r.). *Raport końcowy Testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Jaworska, A., Michalska, B. (b.r.). *Raport końcowy z testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Studencka-Wawrzuta, E., Żymła, G. (b.r.). *Raport końcowy raport z testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
-
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).
- Uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. z 2014 r. poz. 787).
- Uchwała nr XVI/486/2021 z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie przekształcenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu w Elbląskie Centrum Usług Społecznych i nadania statutu Elbląskiemu Centrum Usług Społecznych (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r. poz. 1464).

<https://cis.bielsko.pl>

<https://gizycko.pl/cis-centrum-integracji-spoecznej/>

www.eswip.pl

www.stolina.org

Aneks

ZESTAWIENIE BIBLIOGRAFICZNE

- Administracja rolna*. (1876). *Opiekun Domowy*, 229.
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., Shah, S. (2005). *Decentralization and Service Delivery*. Policy Research Working Paper (3603). Washington DC: World Bank.
- Ahrenfeucht, F. (1872). Kolonizacja wobec rolnictwa krajowego. *Przegląd Tygodniowy*, 153–164.
- Alcock, C., Daly, G., Griggs, E. (2008). *Introducing Social Policy*. Harlow: Pearson Longman.
- Alcock, P. (2003). *Social Policy in Britain*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Allinger, B., Adam, G. (2022). *Impact of the Covid-19 pandemic on the social services sector and the role of social dialogue. Final report*. Federation of European Social Employers and the European Federation of Public Service Unions. <https://socialemployers.eu/en/news/new-report-impact-of-covid-19-on-the-social-services-sector-and-the-role-of-social-dialogue/>
- Auleytner, J. (2018). Historia polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka Społeczna*, (s. 45–70). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Auleytner, J. (red.). (2016). *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*. Warszawa: PTPS.
- Bahle, T. (2007). *Wege zum Dienstleistungsstaat – Deutschland, Frankreich und Grossbritannien im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. (red.). (2007). *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (1993). *Ekonomika polityki społecznej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Bartkowiak, R. (2019). *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: PWE.
- Becker, G. S. (1971). *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1975). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Becker, G. S. (1981). *A Treatise on the Family*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bielawski, M., Tańska, E. (b.r.). *II raport okresowy fazy testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).

- von Boetticher, A., Münder, J. (2013). Kwestie prawne usług społecznych – główne kierunki i istota dyskusji. W: A. Evers, R. G. Heinze, T. Olk (red.); M. Grewiński, E. Przeddecka (red.), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, (s. 232–252). Warszawa: WSP TWP.
- Bogdanowicz, M., Florkowska, M. (b.r.). *I raport okresowy fazy Testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Bogdanowicz, M., Wiśniewska, M. (b.r.). *Raport końcowy Testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Bohdziewicz-Lulewicz, M., Gil, B., Głowacki, J., Jelonek, M., Rosiek, K. (2012). Pomiar społecznej wartości dodanej generowanej przez podmioty ekonomii społecznej – główne dylematy i wyzwania. *Ekonomia Społeczna*, (2), 16–32.
- Bojarski, W. (2013). Kodeks Społecznej Gospodarki Rynkowej. W: T. Skoczek (red.), *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność* (s. 149–152). Warszawa: Muzeum Niepodległości.
- Borowski, M., Kowalska, M., Półtorak, M., Tomaszczyk, J., Żukiert, I. (2012). *Model centrum integracji społecznej* (Dodatek nr 1 do Podręcznika instruktazowego). Warszawa: WRZOS. https://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/dodatek_1_cis_28.08.pdf
- Borzaga, C., Salvatori, G., Bonini, R. (2017). *Social and Solidarity Economy and the Future of Work, Euricse Working Paper for the ILO*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf
- Borzaga, C., Santuari, A. (2003). New Trends in the Non-profit Sector in Europe: The Emergence of Social Entrepreneurship. W: *The Non-profit sector in a changing economy*, (s. 31–59). Paris: OECD Publishing.
- Brak uznania. (1876). *Opiekun Domowy*, 433–436.
- Brewiński, M. (2009). *Wieloaspektowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: WSP TWP.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 44–55. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x
- Bywalec, C. (1993). Ekonomiczne i kulturotwórcze aspekty konsumpcji usług społecznych. W: J. Altkorn (red.), *Problemy teorii wymiany*. Kraków: Oficyna Wydawnicza FOGRA.
- Danecka, M. (2013). Zatrudnienie socjalne czy pomoc społeczna? Aktywizacja społeczno-zawodowa w opinii jej odbiorców. *Ekonomia Społeczna*, (3), 53–66.

- Defourny, J., Nyssens, M. (2012). *The EMES approach of social enterprise in a comparative Perspective*. EMES Working Papers, (12/03). https://emes.net/content/uploads/publications/EMES-WP-12-03_Defourny-Nyssens.pdf
- Doliński, G. (1862). Słowno o naszym gospodarstwie wiejskiem. *Przegląd Tygodniowy*, 401–403.
- Doliński, G. (1875). Wieś i miasto. *Opiekun Domowy*, 177.
- Dylewski, M., Filipiak, B. (2005). Usługi publiczne. W: S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dziarski, G., Kłosowski, W. (2003). *Usługi publiczne w tym usługi komunalne*. Program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Eger, A. (1880). Sprawa melioracji rolnych. *Ekonomista*, 52.
- Ekielski, W., Żbik, W. (2020). *Przedsiębiorstwo społeczne a organizacja pozarządowa (NGO). Nowy podmiot, czy działalność w strukturze NGO?* Pobrane z: <https://przedsiębiorstvospoeczne.pl/przedsiębiorstwo-spoeczne-a-organizacja-pozarzadowa-ngo-nowy-podmiot-czy-dzialalnosc-w-strukturze-ngo/>
- Europejski Filar Praw Socjalnych. (2017). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf
- Ferrera, M. (2009). From the welfare state to the social investment state. *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali*, 117(3/4), 513–528.
- Fielden, K. (1968). Samuel Smiles and self-help. *Victorian Studies*, XII, 155–176.
- Filiapiak, B. (2004). *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych. Wybrane problemy teorii i praktyki*. Szczecin: WSIE.
- Flejterski, P., Panasiuk, A., Perenc, J., Rosa, G. (red.). (2005). *Współczesna ekonomika usług*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Frączkiewicz-Wronka, A., Zrałek, M. (red.) (2000). *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Katowice: Wydawnictwo AE w Katowicach.
- Friedland, T. S. (1978). The Estimation of Welfare Gains From Demonopolization. *Southern Economic Journal*, 45(1), 116–123. DOI: 10.2307/1057620
- Głabiński, S. (1927). *Teoria ekonomiki narodowej*. Lwów.
- Głabiński, S. (1928). *Narodowa polityka ekonomiczna*. Lwów.
- Głos wsi. (1879). *Niwa*, XV.
- Głowacki, A. (1876). *Kronika miesięczna. Ateneum*, III.

- Golinowska, S., Kocot, E. (2013). *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Golinowska, S., Kocot, E., Morecka, Z., Sowa, A. (2010). *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*. Ekspertyza na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Warszawa: IPISS.
- Gospody czeladzi rzemieślniczej i składki tychże*. (1869). *Przegląd Tygodniowy*, 69–72.
- Grabski, S. (1904). *Istota wartości jako zjawiska społeczno-gospodarczego*. Kraków.
- Grabski, S. (1922). *Naród a państwo*. Lwów.
- Grabski, S. (1927). *Ekonomia społeczna*, t. 1 *Socjologiczne podstawy ekonomii*. Lwów–Warszawa–Kraków.
- Grabski, S. (1927). *Ekonomia społeczna*, t. 9 *Współczesny kapitalizm*. Lwów–Warszawa–Kraków.
- Grabski, S. (1934). *Trzeba szukać drogi wyjścia*. Lwów.
- Grabski, W. (1919). *Materiały w sprawie włościańskiej*, t. 3 *Studia nad systemem polskiej polityki agrarnej*. Lwów–Warszawa–Kraków.
- Grabski, W. (1920). *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie*. Warszawa.
- Grabski, W. (1928). Konjunktura, kryzysy i rozwój gospodarczy. *Ekonomista*, 3.
- Grabski, W. (1929). *Kryzys rolniczy*. Warszawa.
- Grefe, X. (2003). Decentralisation: What Difference Does it Make? A Synthesis. W: *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, (s. 31–64). Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264104716-3-en
- Grefe, X. (2008). The Role of the Social Economy in Local Development. W: A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, (s. 91–117). Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264039889-5-en
- Greve, B., Sirovátka, T. (2014). Social services and the public sector. W: T. Sirovátka, B. Greve (red.), *Innovation in Social Services: The Public-Private Mix in Service Provision, Fiscal Policy and Employment*, (s. 9–21). London: Routledge.
- Grewiński, M. (2000). *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: WSP TWP.
- Grewiński, M. (2013). Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej. *Ekonomia Społeczna*, (3), 24–39.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.

- Grewiński, M., Biały, A., Lizut, J. (2019). *Modele realizacji usług społecznych użyteczności publicznej w krajach UE*. Warszawa: PTPS.
- Grewiński, M., Karwacki, A. (2010). *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*. Warszawa: MCPS.
- Grewiński, M., Lizut, J. (2013). *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług społecznych*. Toruń: ROPS.
- Grewiński, M., Lizut, J. (2016). Zintegrowane usługi społeczne w Polsce. W: T. Jarocki (red.), *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju. Kapitał, gospodarka, zarządzanie bezpieczeństwem*. t. 2. Kielce: Wydawnictwo UJK.
- Grewiński, M., Lizut, J. (2021). Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.), *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Grewiński, M., Skrzypczak, B. (red.). (2011). *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa: WSP TWP.
- Gross, P. (1983). *Verheissungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- GUS. (2021). *Rozwój ekonomii społecznej w 2019 r. Wyniki badań pilotażowych*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6502/1/1/1/rozwoj_ekonomii_spolecznej_w_2019_wyniki_badan_pilotazowych.chf
- Hartmann, A. (2013). Usługi społeczne: specyfika, zadania i kierunki rozwoju z perspektywy teorii socjologicznych. W: A. Evers, R. G. Heinze, T. Olk (red.); M. Grewiński, E. Przedecka (red.), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*. Warszawa: WSP TWP.
- Hebda-Czaplicka, I. (2021). Klauzule społeczne jako instrument wspierania sektora ekonomii społecznej. *Polityka społeczna*, (11-12), 16–23.
- Heinäsmäki, S., Liebsch, M. (2010). Usługi socjalne zorientowane na osobę – w kierunku porozumienia. W: A. Brandstätter, P. Herrmann, C. O’Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Warszawa: WSP TWP.
- Herrmann, P. (2010). Usługi socjalne jako instrument integracji – z perspektywy Unii Europejskiej. W: A. Brandstätter, P. Herrmann, C. O’Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Warszawa: WSP TWP.
- IBRiS. (2021). *Ewaluacja realizacji pilotażu działań podjętych w ramach projektu pn. „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego. Raport zbiorczy z badania jakościowego (120 wywiadów pogłębionych) (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”)*. Warszawa: IPiSS.

- IPiSS. (2019). *Raport z badania IDI z przedstawicielami PES, JST, ROPS* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”). Warszawa: IPiSS.
- IPiSS. (2019). *Raport z badania IDI z przedstawicielami PES, JST, ROPS* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”). Warszawa: IPiSS.
- Janoś-Kresło, M. (2002). *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*. Warszawa: SGH.
- Jaworska, A., Michalska, B. (b.r.). *Raport końcowy z testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Jeleński, J. (1872). Pomoc wzajemna i pomoc własna, *Przegląd Tygodniowy*, 305–306.
- Jeleński, J. (1875). Najpilniejsze (ekonomiczne) potrzeby kraju. *Przegląd Tygodniowy*.
- Jenson, J. (2012). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, (s. 61–88). Bristol, UK: Bristol University Press.
- Jeske-Choiński, T. (1908). *Pozytywizm w nauce i literaturze*. Warszawa.
- Juszczyk, J. (1868). Wsparcie cechowe. *Przegląd Tygodniowy*, 125.
- Kahn, A. J., Kamerman, S. B. (1980). *Social Services in International Perspective: The Emergence of the Sixth System*, New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Kantyka, S. (2007). Organizacje pozarządowe – partner samorządu. Teoria, praktyka, przyszłość. W: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), S. Kantyka, M. Zrałek, *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce*. Warszawa: WSP TWP.
- Karwacki, A. (2010). *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Kasy rzemieślnicze, ich charakter, teraźniejszość i przyszłość*. (1882). Nowiny, (217).
- Kawińska, M. (red.). (2021). *Raport podsumowujący pilotaż realizacji testowego modelu współpracy*. Warszawa: IPiSS.
- KE. (2003). Zielona Księga w sprawie usług w interesie ogólnym, COM(2003) 270 z 21.05.2003.
- KE. (2004). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374 z 12.05.2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374&from=PL>

- KE. (2007). 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 z 20.11.2007. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri= CELEX:52007DC0725 &from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=PL)
- KE. (2007). 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 z 20.11.2007. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri= CELEX:52007DC0725 &from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=PL)
- Kilijanek-Cieślik, A. (2019). *Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego. Raport przygotowany dla IPiSS przez K Consulting Agnieszka Kilijanek-Cieślik* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”). Warszawa: IPiSS.
- Kirsztrot, J. (1880). Dziesięcioletnia działalność kasy pożyczkowej przemysłowców warszawskich. *Ekonomista*, 6.
- Knapp, M., Beecham, J., McDaid, D., Matosevic, T., Smith, M. (2011). The economic consequences of deinstitutionalisation of mental health services: lessons from a systematic review of European experience. *Health & social care in the community*, 19(2), 113–125. DOI: 10.1111/j.1365-2524.2010.00969.x
- Konserwatyzm krawiecki. (1881). *Gazeta Handlowa*, (98).
- Kowalska, M., Wiśniewski, P. (2021). *Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Koźuch, B., Koźuch, A. (red.). (2011). *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków: ISP UJ.
- KPRES. (2019). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*. Załącznik do uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. z 2019 r. poz. 214).
- Kraszewski, I. (1878). *Wybór pism*, t. 15. Warszawa.
- Krzyszczkowski, J., Przywojska, J. (2016). Stan i perspektywy usług społecznych w Polsce. W: J. Auleytner (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej* (s. 331–344). Warszawa: PTPS.
- Krzywicki, L. (1903). *Stowarzyszenia spożywcze*. Warszawa.
- Kubów, A. (2011). Usługi społeczne w gospodarce rynkowej. W: A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), *Usługi społeczne wobec rodziny*. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.

- Kuper, B. O. (2010). Przyszłość służb społecznych w Europie. W: A. Brandstätter, P. Herrmann, C. O'Connell (red.), *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*. Warszawa: WSP TWP.
- Lityńska, A. (1998). *Polska myśl ekonomiczna okresu międzywojennego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Lizut, J. (2015). *Usługi społeczne i socjalne jako instrumenty ograniczania wykluczenia społecznego* (Niepublikowana rozprawa doktorska). Warszawa: SGH.
- Lloyd, P. (2008). The social economy in the new Political Economic Context. W: A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, (61–90). Paris: OECD Publishing.
- Makowiecki, A. (1868). *Spółki spożywcze*. Warszawa.
- Malczewski, K. (1871). O powołaniu mieszczańskim. *Opiekun Domowy*, 57–66.
- Marks, K. (1908). *Rewolucja i kontrrewolucja w Niemczech*. Warszawa.
- Mierzwinski, E. (1872). Kółka rolnicze. *Przegląd Tygodniowy*, 58–60.
- Mierzwinski, E. (1872). Społeczne stanowisko naszego rolnictwa. *Przegląd Tygodniowy*, 106–107.
- Mirski, A. (1875). Lepsi i gorsi. *Opiekun domowy*, 481–483.
- Miżejewski, C. (2006). Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej. *Polityka Społeczna*, (7), 1–5.
- MRiPS. (2021). *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna na lata 2021–2035*, projekt z dnia 22.09.2021 r. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>
- MRPiPS (2020). *Kompendium instrumentów, z których mogą skorzystać podmioty ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstwa społeczne, w związku z wprowadzeniem stanu epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19*, MRPiPS, Stan na czerwiec 2020 r. <https://www.gov.pl/attachment/f12725b8-cfd6-4c5d-93e0-e6640807490f>
- NIK. (2017). Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną 2013–2016 (I kwartał). <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13186,vp,15601.pdf>
- O potrzebie zastosowania zasad kupieckich do rolnictwa. (1864). *Gazeta Handlowa*, (74), 147.
- Obowiązek i poświęcenie. (1872). *Przegląd Tygodniowy*, 97–100.
- OECD. (2003). *Managing decentralisation. A new role for labour market politycy*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264104716-en

- OECD. (2014). *Improving social inclusion at the local level through the social economy: Designing an enabling policy framework*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers (2014/02). DOI: 10.1787/4f2988c2-en
- Olszewski, F. (1882). Sprawa włościańska i służebności. *Ognisko*, 115–141.
- Orczyk, J. (2012). Ekonomia społeczna a polityka społeczna. W: M. Frączak, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Pearce, J. (2009). Social economy: engaging as a third system? W: A. Amin (red.), *The social economy. International perspectives on economic solidarity*, (s. 22–33). London: Zed Books.
- Piątek, K. (2012). *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Pitchford, M., Henderson, P. (2012). *Więcej miejsca dla rozwoju społeczności lokalnej*. Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Poławski, P. (red.). (2018). *Warunkowość i kontraktualizm w pomocy społecznej: lokalne zróżnicowanie i społeczne konsekwencje*. Warszawa: IPiSS.
- Projekt spółki przedsiębiorczej krawców warszawskich*. (1878). *Gazeta Handlowa*, (261).
- Projekt spółki przedsiębiorczej krawców warszawskich*. (1878). *Gazeta Handlowa*, (263).
- Prus, B. (1876). Kronika miesiąca. *Ateneum*, III.
- Prus, B. (1881). W imieniu klas pracujących. *Kurier Warszawski*, (111).
- Prus, B. (1895). *Kroniki (1875–1878)*. Warszawa: Nakład Gebethnera i Wolffa.
- Przestrogi na przyszłość*. (1880). *Przegląd Tygodniowy*, 509.
- Rogójski, J. P. (1871). Postęp naszego przemysłu. *Opiekun Domowy*, 25–26.
- Rokicki, J. (2014). Usługi społeczne jako przedmiot badań (pojęcie, cechy, rodzaje i funkcje). *Polityka Społeczna*, (7).
- Rokosz, B., Jerka, J. (2021). Usługi społeczne poniżej progu unijnego. *Monitor zamówień publicznych*, 196. <https://www.monitor-zamowien.pl/arttykul/uslugi-spoeczne-ponizej-progu-unijnego>
- Rybarski, R. (1912). *Nauka o podmiocie gospodarstwa społecznego*. Kraków.
- Rybarski, R. (1914). *Wartość wymienna jako miara bogactwa*. Kraków.
- Rybarski, R. (1922). *Marka polska i złoty polski*. Warszawa.
- Rybarski, R. (1922). *Wartość, kapitał i dochód*. Warszawa.
- Rybarski, R. (1927). *Idee przewodnie gospodarstwa Polski*. Warszawa.

- Rymsza, M. (2018). *Rozwój i koordynacja usług społecznych przy wykorzystaniu Centrum Usług Społecznych – wyjściowe założenia prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej*. Kancelaria Prezydenta RP.
- Rymsza, M. (2019). *Centra usług społecznych nie spowodują redukcji zadań, zasobów i etatów*. <https://www.prawo.pl/samorzad/centra-uslug-spoecznych-beda-inwestycja-w-sfere-uslug,364346.html>
- Rymsza, M. (2020). *Centra usług społecznych, Szansa na integrację i rozwój usług społecznych na poziomie lokalnym* (Prezentacja). IV Ogólnopolskie Forum Ekonomii Społecznej i Solidarnej oraz Laboratorium Ekonomii Społecznej, Warszawa, 23.06.2020 r.
- Rymsza, M. (red.). (2021). *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Rymsza, M., Karwacki, A. (2013). *Standardy jakości usług reintegracji społecznej i zawodowej*. Warszawa: ISP.
- Rysz-Kowalczyk, B. (red.). (2001). *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Śaustowicz, P. (2007). Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej. W: J. Starega-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, (s. 21–46). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Sąsiedzi. (1872). *Opiekun Domowy*, 377–379.
- SCIE. (2010). *Personalisation for social workers in adults' services*. <https://www.scie.org.uk/personalisation/practice/social-workers>
- Sejm RP. (2018). *Ocena skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych* (druk sejmowy nr 3040) <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3040>
- Sewer, P. (1876). Parę luźnych uwag z powodu artykułu. *Nasza młodzież*, IX, 226.
- Służebności*. (1882). *Nowiny*, (283).
- Sochacka-Krysiak, H., Małkowska, R. (2003). Usługi społeczne w gminie. W: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Social Enterprises and Their Eco-systems: Developments in Europe*. (2016). European Commission B-1049 Brussels.
- Social Services for a Social Europe*. (2019). European Semester 2020, Belgium: ESN. https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/European_Semester2019_interactive_low.pdf

- Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2020). *Potencjał reintegracyjny podmiotów zatrudnienia socjalnego. Analiza danych z badania diagnostycznego*. Warszawa: IPiSS. https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2022/01/Potencja%C5%82-reintegracyjny-podmiot%C3%B3w-zatrudnienia-socjalnego-raport_fin.pdf
- Sowa-Kofta, A., Poławski, P. (red.). (2021). *Potencjał reintegracyjny podmiotów zatrudnienia socjalnego w 2020 r. Wyniki II-giej fali badania diagnostycznego* (Raport IPiSS). Warszawa: IPiSS.
- Środki ochrony lasów. (1878). *Przegląd Tygodniowy*, 245–247.
- Stowarzyszenie spółdzielcze. (1887). *Ekonomista*, 4.
- Studencka-Wawrzuta, E., Żymła, G. (b.r.). *Raport końcowy raport z testowania Modelu Współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego z innymi podmiotami realizującymi usługi społeczne* (Niepublikowane opracowanie na potrzeby projektu „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”).
- Supiński, J. (1883). *Szkoła Polska gospodarstwa społecznego*, t. 2. Warszawa.
- Świętochowski, A. (1872). Absenteizm. *Przegląd Tygodniowy*.
- Świętochowski, A. (1899). *Dachówka*. Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2009). *Polityka społeczna – usługi społeczne* (Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia”). Warszawa: WSP TWP.
- Szarfenberg, R. (2010). *Polityka społeczna i usługi społeczne*. Warszawa: CRZL.
- Szarfenberg, R. (2011). *Polityka społeczna i usługi społeczne*. W: M. Grewiński, B. Więtkowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*. Warszawa: WSP TWP.
- Szarfenberg, R. (2011). *Standaryzacja usług społecznych*. Ekspertyza. <https://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf>
- Szarfenberg, R., Grewiński, M., Lizut, J. (2019). *Polska reintegracja zawodowa i społeczna na tle wzorów zagranicznych*. Warszawa: PTPS.
- Szatur-Jaworska, B. (2013). *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne*. Warszawa.
- Szatur-Jaworska, B. (2014). *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*. Warszawa: IPS UW.
- Szatur-Jaworska, B. (2018). *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*. Warszawa: IPS UW.
- Szatur-Jaworska, B., Grewiński, M. (2018). *Dylematy definicyjne usług społecznych w kontekście wypracowania definicji prawnej usług społecznych na potrzeby powołania centrów usług społecznych w Polsce* (Ekspertyza). Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.

- Tanie ubrania*. (1887). *Gazeta Handlowa*, (217).
- Turlan, F. (2019). *Social services workforce in europe: state of play and challenges. Report prepared in the framework of the PESSIS+ project (VS/2017/0376)*. Federation of European Social Employers. <https://socialemmployers.eu/files/doc/Report%20-%20Social%20Services%20Workforce%20in%20Europe.pdf>
- Urząd Zamówień Publicznych. (2021). *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości równej lub przekraczającej progi z art. 138g ustawy Pzp*. Warszawa: UZP. <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/zamowienia-na-uslugi-spoeczne-i-inne-szczegolne-uslugi-o-wartosci-rownej-lub-przekraczajacej-progi-z-art.-138g-ustawy-pzp>
- W przedmiocie usiłowań nad ulepszeniem systemu finansowego*. (1878). *Ekonomista*, 29.
- W sprawie krawiectwa I*. (1878). *Nowiny*, (143).
- W sprawie krawiectwa II*. (1878). *Nowiny*, (144).
- Weaver, R. L. (2020). Social Enterprise and the Capability Approach: Exploring How Social Enterprises Are Humanizing Business. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 32(5), 427–452. DOI: 10.1080/10495142.2019.1589630
- Wilkins, J. K. (2003). Conceptual and Practical Considerations in Alternative Service Delivery. *International Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration*, 69(2), 173–189. DOI: 10.1177/0020852303069002004
- Wiślicki, A. (1868). Przyszłość naszej wełny. *Przegląd Tygodniowy*, 265.
- Wiślicki, A. (1871). Przemysł krajowy. *Przegląd Tygodniowy*, 297–298.
- Wiśniewski, P. (2017). *Instytucjonalizacja zatrudnienia socjalnego w Polsce* (Niepublikowana rozprawa doktorska). Lublin: UMCS.
- Wygnański, J. (2012). Skuteczne animowanie kultury współpracy – czynniki sukcesu w procesie budowy partnerstw. W: A. Handzlik, J. Głowacki (red.), *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*. Kraków: MSAP, UE.
- Wygnański, J. J., Frączak, P. (2006). *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*. Warszawa: FISE. http://www.owes.info.pl/biblioteka/15_wyganski_es.pdf
- Wyka, A., (2005). Wokół zasady pomocniczości w Polsce. W: A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Zalewski, D. (2020). Pożytki z sieci – lokalna sieć reintegracji społeczno-zawodowej. *Polityka Społeczna*, (8), 9–17.
- Zalewski, D., Sowa-Kofta, A. (2022). *Pomoc społeczna a ekonomia społeczna*. W: E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski (red.), *Pomoc społeczna. Idea Rozwój Instytucje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

-
- Zbiór wiadomości statystycznych, odnoszących się do dóbr obciążonych pożyczkami Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego.* (1881). Lublin: Towarzystwo Kredytowe Ziemskie.
- Ziemian, A. (1873). O konkurencji, jaką Ameryka robi pod względem rolniczym Europie. *Gazeta Handlowa*, (119).
- Ziemski, K. M., Wieczorek, I. M. (red.). (2016). *Prawne aspekty organizacji i funkcjonowania samorządowych centrów usług wspólnych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zwracamy uwagę na dość znamienny projekt zwierzynica alternatywnego w Warszawie.* (1872). *Przegląd Tygodniowy*, 281–282.
- Zybała, A. (2022). Podmioty ekonomii społecznej w polityce publicznej. *Polityka Społeczna*, (1), 10–18.
- Żurawicki, S. (1970). *Myśl ekonomiczno-polityczna w Polsce okresu międzywojennego*. Warszawa: PWN.

* * *

- Rozporządzenie Komisji WE nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych w zakresie zmiany CPV (Dz. U. L 74 z 15.03.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. L 94/65 z 28.03.2014).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. L 94/243 z 28.03.2014).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 226).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

Publikacja podejmuje kwestie istotne w projekcie „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego”, opierając się na badaniach ilościowych i jakościowych zrealizowanych w latach 2019-2021 i odwołując do doświadczeń z pilotażu projektu. Nie znaczy to jednak, że do projektowych doświadczeń się ogranicza. Uwzględniając popularyzację idei ekonomii społecznej i – zwłaszcza – zatrudnienia socjalnego oraz potrzebę i konieczność podkreślania jego roli w rozwoju usług społecznych, książka ma nieco szerszy i bardziej uniwersalny charakter.

Tematyka tekstów obejmuje rozważania definicyjne w zakresie usług społecznych i ekonomii społecznej, zmiany instytucjonalne w obszarze zatrudnienia socjalnego, kwestię uwarunkowań współpracy międzyinstytucjonalnej oraz dynamikę funkcjonowania w ostatnich latach w Polsce podmiotów zatrudnienia socjalnego, ze szczególnym uwzględnieniem adaptacji klubów i centrów integracji społecznej do ograniczeń związanych z pandemią COVID-19.

Od recenzenta

Z pewnością osoby zainteresowane rozwojem ekonomii społecznej i usług społecznych w środowiskach lokalnych znajdą w publikacji wiele interesujących treści, w tym analizę danych empirycznych, pomocnych przy rozwijaniu działalności podmiotów zatrudnienia socjalnego z pożytkiem nie tylko dla osób zagrożonych społeczną marginalizacją, ale też szerszych kategorii społecznych, oczekujących na takie czy inne usługi społeczne.

Publikacja bezpłatna
ISBN 978-83-64581-43-4

Publikacja prezentuje wybrane wyniki projektu
„Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” (POWR.02.05.00-00-0210/18-00)
zrealizowanego w ramach Działania 2.5. Skuteczna pomoc społeczna
Oś priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji
Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

