

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
www.ips.uw.edu.pl/rszarf
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Polityka społeczna i usługi społeczne

(wersja 1.0 z 14.01.2010)

Spis treści

Wstęp	2
Polityka społeczna, welfare state i usługi społeczne	3
Cechy definicyjne usług	9
Klasyfikacje usług a usługi społeczne	13
Usługi społeczne w ujęciu wąskim	19
Definicja syntetyczna usług społecznych	23
Poziomy analizy usług społecznych	27
Standaryzacja usług społecznych	30
Wnioski	40

Wstęp

Poniższy artykuł jest wstępną wersją tekstu, który ukaże się w jednej z publikacji projektu Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia prowadzonego przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną TWP. Jej przygotowaniem zajmuje się grupa robocza pod kierownictwem dr Barbary Więckowskiej z SGH. Motywem przewodnim pracy wszystkich grup są usługi społeczne.

W zainteresowaniach polskiej polityki społecznej zasadnicze miejsce zajmują problematyka pracy i zabezpieczenia społecznego, a tu w szczególności ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna. Obszary te tradycyjnie kojarzone były głównie ze świadczeniami pieniężnymi. Odkąd wszystkie lub duża ich część zaczęła być zaliczana do instrumentów pasywnych i kojarzona głównie z rybą, a nie wędką, uwaga obserwatorów i analityków zaczęła koncentrować się na usługach społecznych.

Dodatkowy ku temu impuls dały dyskusje wywołane kontrowersjami wokół pierwotnego projektu dyrektywy usługowej, która miała zdynamizować rynek usług w Unii Europejskiej. Ostatecznie złagodzone jej pierwotne zapisy, ale w międzyczasie powstało wiele dokumentów omawiających problematykę usług społecznych interesu ogólnego (lub pożytku publicznego).

Duch dzisiejszych czasów w retoryce współczesnych rządów i organizacji międzynarodowych to przede wszystkim aktywizacja i edukacja. Aktywne programy rynku pracy oraz rozmaite szkolenia w połączeniu z uelastycznianiem regulacji rynku pracy mają być remedium na współczesne problemy społeczne. Jest to zestaw usług o charakterze prozatrudnieniowym.

W artykule spróbuję odpowiedzieć na pytania dotyczące pojęcia usług społecznych w kontekście pojęć polityki społecznej, *welfare state*, świadczeń społecznych i usług jako takich. Usługi społeczne mogą być rozumiane szeroko i wąsko, w każdym z tych znaczeń można wyróżnić wiele rodzajów tych usług. Podsumowaniem tej części artykułu są rozważania na temat cech definicyjnych głównego pojęcia.

Dwa ostatnie punkty zostały poświęcone problematyce poziomów analizy oraz standaryzacji usług społecznych. W pierwszym przypadku wyróżniono trzy poziomy analizy – od usługi jako bezpośredniej relacji usługodawcy z usługobiorcą, przez kontekst organizacyjny wielu bezpośrednich relacji usługowych, do pełnego obrazu całego systemu.

Informacje o standaryzacji usług społecznych, z uwzględnieniem przykładów obecnie funkcjonujących standardów, zostały zamieszczone w ostatnim punkcie. Jest to narzędzie racjonalizacji systemu oraz osiągnięcia innych wartości, charakterystycznych dla rozważanych tu usług.

Polityka społeczna, welfare state i usługi społeczne

Tytułowe pojęcia są ze sobą na tyle ściśle związane, że w definicji pierwszego czasem pojawia się drugie z nich, w szczególności gdy mamy do czynienia z wypowiedziami autorów anglosaskich. Zobrazujmy to twierdzenie dwoma dłuższymi dłuższym cytatami, jednym z dalszej historii i takimi, które zawierają względnie współczesną definicję *welfare state*.¹

Polityka społeczna „...oznacza politykę rządów dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu”².

„W wąskim sensie, *welfare state* może odnosić się do państwowych instrumentów dostarczania usług społecznych (często ograniczonych do ochrony zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, podtrzymania dochodu i osobistych usług społecznych). W szerszym ujęciu *welfare state* uznaje się za (1) szczególny rodzaj państwa, (2) odrębną formę ustroju (*polity*), (3) specyficzny typ społeczeństwa..., w którym państwo interweniuje w procesy ekonomicznej reprodukcji i dystrybucji w celu realokacji szans życiowych między jednostkami i/lub klasami społecznymi”³.

Welfare state to „Dostarczanie usług społecznych przez państwo; strategia rozwoju wzajemnie powiązanych usług świadczonych w razie szerokiej gamy problemów społecznych; ideał, w którym usługi świadczone są w pełnym zakresie i na najlepszym możliwym poziomie”⁴.

T. H. Marshall zdefiniował politykę społeczną nawiązując do pojęcia usług, bez dodawania przymiotnika „społecznych”. Można stąd wnioskować, że społeczne będą tylko te usługi, które można będzie bez większych wątpliwości uznać za należące do obszaru polityki społecznej. Odróżnił on przy tym usługi od dochodu i przyjął, że wywierają one bezpośredni wpływ na dobrobyt. Marshall wskazywał, że celami polityki społecznej są „eliminacja ubóstwa, maksymalizacja dobrobytu i osiągnięcie równości” (Marshall, 1970, s. 169). Może to nam posłużyć do poszukiwania specyficznych dla polityki społecznej usług, które bezpośrednio będą zmniejszały ubóstwo i nierówności. Przykładowo, pomoc społeczna to głównie różne usługi oferowane osobom ubogim, np. praca socjalna traktowana jako usługa, usługi opiekuńcze w środowisku i w domach pomocy społecznej. Trudniej podać przykłady usług, które zmniejszają nierówności. Częściej w tym kontekście mowa o systemie podatkowo-transferowym (transfery socjalne – różne formy dochodu w postaci świadczeń społecznych czy polityki społecznej), a nie o usługach. Należy jednak pamiętać, że udzielenie osobie ubogiej nieodpłatnej usługi przez instytucję publiczną zwiększa jej dochód do dyspozycji o tyle ile musiałaby ona wydać na zakup tej usługi na rynku (zakładając, że w ogóle by tę usługę kupiła). W każdym razie w badaniach porównawczych polityki społecznej zaczęto uwzględniać również rolę egalitaryzującą usług, za które ona odpowiada.

Relacje między *welfare state* a polityką społeczną są oczywiście bardzo bliskie, w szczególności gdy weźmiemy pod uwagę wąski sens tego pierwszego pojęcia. O polityce społecznej zaczęto mówić w związku z większym zaangażowaniem państwa w obszarze stosunków pracy najemnej (np. regulacje formy wynagrodzenia, czasu pracy, zakaz pracy dzieci itp.) i zabezpieczenia bytu (pod względem dochodu i usług) tych pracowników, którzy z różnych względów czasowo lub trwale przestali być zdolni do pracy. Jeżeli symbolem średniowiecznej polityki społecznej uczynimy miejską pomoc dla

¹ Termin różnie tłumaczony na język polski, np. państwo opiekuńcze, państwo dobrobytu, w artykule będzie używany w oryginale.

² T. H. Marshall, *Social Policy*, Hutchinson University Library, Londyn 1967, s. 7.

³ Ch. Pierson, *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge 1998, s. 7.

⁴ P. Spicker, *Social Policy: Themes and Approaches*. Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1995, s. 274.

ubogich w stylu angielskim, to symbolem XX wiekowej polityki społecznej są niewątpliwie państwowe ubezpieczenia obejmujące najpierw przede wszystkim pracowników najemnych, a potem wiele innych grup, łącznie z przedsiębiorcami i rolnikami.

W takim ujęciu słabiej się mieszczą regulacje rynku pracy – czasem łączą się one ze świadczeniami pieniężnymi, do których państwo zobowiązuje pracodawców (np. wynagrodzenie za czas choroby, odprawy dla zwalnianych pracowników), a jak to wygląda w perspektywie usług? Można próbować uznać regulację rynku pracy jako złożoną usługę dla uczestników tego rynku, albo udzielanie urlopów pracownikom jako obowiązkową usługę ze strony pracodawcy. Typowymi usługami społecznymi są jednak usługi zatrudnieniowe, np. pośrednictwo pracy czy ogólniej - aktywizacja zawodowa.

W drugim i trzecim cytacie powyżej to *welfare state*, czyli państwo dostarcza usług społecznych, do których obaj autorzy zaliczyli zabezpieczenie społeczne i podtrzymanie dochodu, zdrowie, edukację, mieszkalnictwo oraz pracę socjalną i osobiste usługi społeczne. Zabezpieczenie społeczne oznacza system świadczeń społecznych, do których prawo uzyskuje się najczęściej poprzez ubezpieczenie społeczne (obowiązkowe opłacanie składki do wspólnego funduszu), pomoc społeczną (dochody niższe niż oficjalna granica ubóstwa) i zaopatrzenie społeczne (szczególna sytuacja dająca uprawnienie do świadczeń pieniężnych bez warunku opłacania składki i niskiego dochodu). Te trzy podsystemy zabezpieczenia społecznego kojarzy się na ogół z tym, co jest ich głównym produktem, czyli emeryturami, rentami i zasiłkami – są to pieniężne świadczenia społeczne, nazywane przez ekonomistów transferami socjalnymi.

Najbardziej z usługami jako takimi kojarzą się oczywiście zdrowie (usługi medyczne, lecznicze, zdrowotne, opieki zdrowotnej, ochrony zdrowia) i edukacja (usługi szkoleniowe, edukacyjne, oświatowe, wychowawcze, szkolne, przedszkolne). Zbiór możliwych usług z obszaru zdrowia może się nam bardzo powiększyć, jeżeli weźmiemy jeszcze pod uwagę zdrowie publiczne, czyli te wszystkie usługi, które mają zapewniać zdrowie i bezpieczne środowisko życia.

Praca socjalna to złożone pojęcie, o którym będzie mowa dalej. W kontekście prawnym w Polsce o pracy socjalnej traktuje głównie ustawa o pomocy społecznej, uznano ją tam za świadczenie niepieniężne. Osobiste usługi społeczne bywają rozumiane jako pojęcie szersze od pracy socjalnej i obejmujące również opiekę społeczną, np. usługi opiekuńcze zapewniane przez państwo poza systemem opieki zdrowotnej, w środowisku zamieszkania czy w domach pomocy społecznej.

Najmniej z usługami może się kojarzyć mieszkalnictwo, ze względu na to, że mieszkanie jest specyficznym dobrem trwałego użytku. Pamiętajmy jednak, że wynajem za niższy czynsz mieszkania komunalnego (należącego do gminy) osobom ubogim to jak najbardziej usługa o charakterze społecznym. Można też szukać usług społecznych wśród bardzo różnych usług mieszkaniowych, np. architektonicznych, budowlanych, remontowych, pomocy domowej, ubezpieczeniowych (majątkowych), ochroniarskich, wynajmu, handlowych, finansowych (kredyty hipoteczne). Przykładowo państwo reguluje cały obszar mieszkalnictwa narzucając normy bezpieczeństwa, może być to interpretowane jako usługa chroniąca bezpieczeństwo użytkowników mieszkań. Drugi przykład dotyczy kredytów hipotecznych oraz rozwiązań, które sprawiają, że są one bardziej dostępne dla mniej zamożnej części populacji.

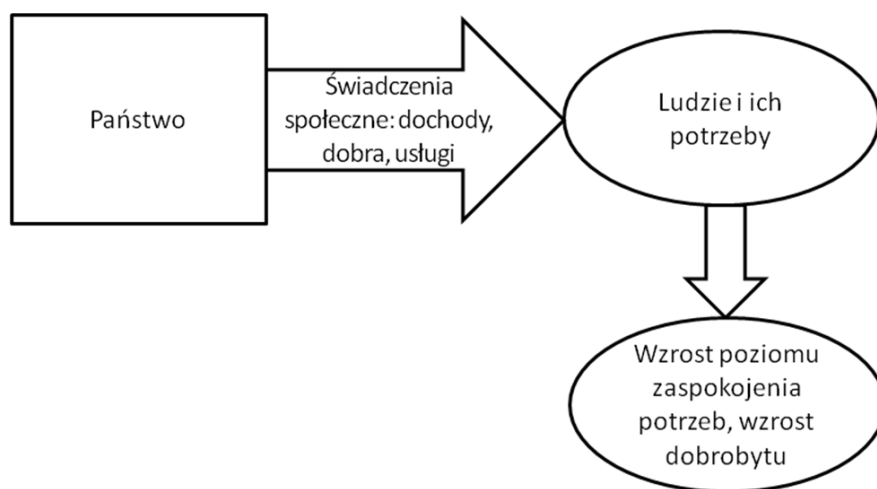
Dochody, dobra i usługi dostarczane przez państwo nazywane są świadczeniami społecznymi. W „Leksykonie polityki społecznej” (LPS) zdefiniowano je następująco:

„Wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin; uzyskiwane bezekwiwalentnie, czyli niebędące bezpośrednim wynagrodzeniem za

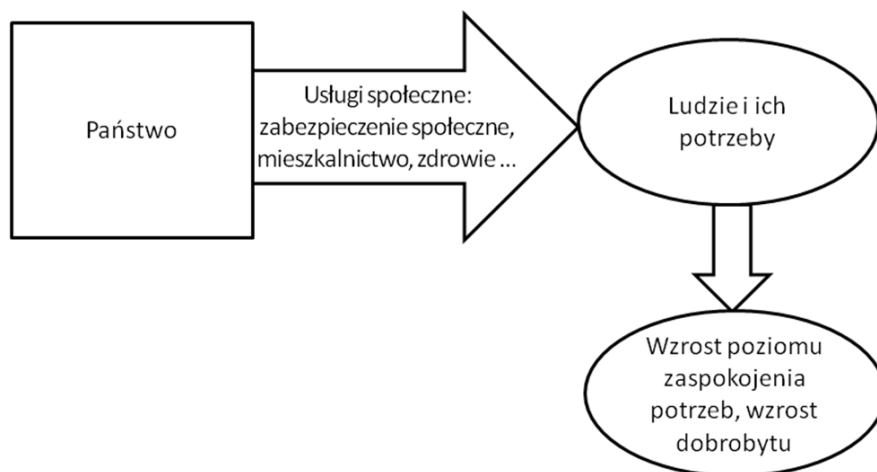
pracę; finansowane ze środków publicznych... gromadzenie i wydatkowanie środków na ten cel... odbywa się z udziałem instytucji państwa lub pod ich nadzorem”⁵.

W LPS znalazło się hasło „usługi społeczne” z odsyłaczem do hasła „świadczenia społeczne”. Podobnie, jak Marshall, odróżniono w ich definicji środki pieniężne i dobra materialne od usług, w związku z tym można wyróżnić trzy rodzaje świadczeń społecznych – środki pieniężne, dobra materialne, usługi. Wszystkie one muszą spełniać cechy definicyjne świadczenia społecznego jako takiego, ale w definicji nie podano informacji, co odróżnia usługi będące świadczeniami społecznymi od pozostałych rodzajów świadczeń. Pamiętajmy też, że dla Spickera usługami społecznymi było też zabezpieczenie społeczne, którego produktem są głównie świadczenia w formie środków pieniężnych. Oba podejścia zostaną pokazane na schematach.

Schemat 1. Usługi społeczne jako rodzaj świadczeń społecznych⁶



Schemat 2. Usługi społeczne jako podsystemy polityki społecznej



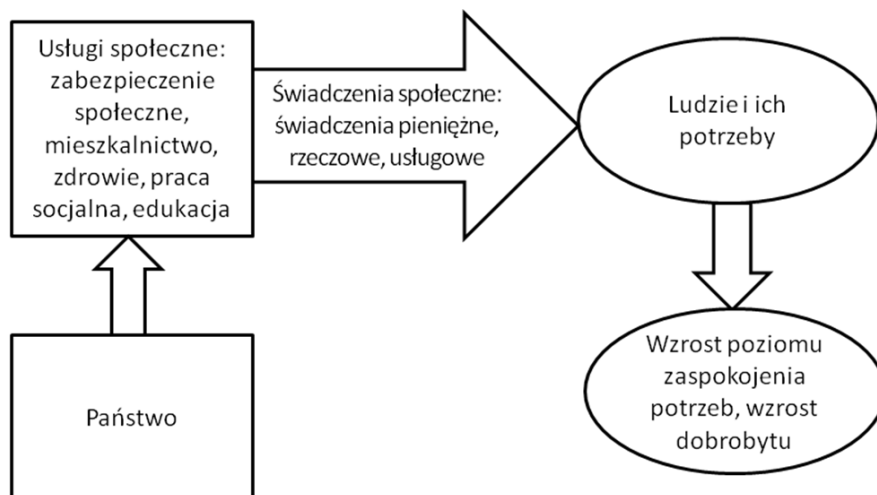
Na schemacie przedstawiono uproszczony obraz polityki społecznej państwa z uwzględnieniem koncepcji usług społecznych Spickera. Możemy w związku z tym zapytać, jak ma się taka koncepcja usług społecznych do pojęcia świadczeń społecznych z LPS. Można tę relację ująć tak, że produktem usług społecznych są świadczenia społeczne, np. produktem usługi społecznej nazywanej

⁵ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 207.

⁶ Wszystkie schematy i tabele bez źródła są opracowaniem własnym autora.

zabezpieczeniem społecznym jest m.in. pieniądze świadczenie społeczne nazywane emeryturą, produktem usługi społecznej zdrowie jest usługa lekarza polegająca na leczeniu, a produktem usługi społecznej nazywanej pracą socjalną jest m.in. usługa polegająca na pomocy w zdobyciu środków do życia. Oba ujęcia zostaną ujęte razem na kolejnym schemacie.

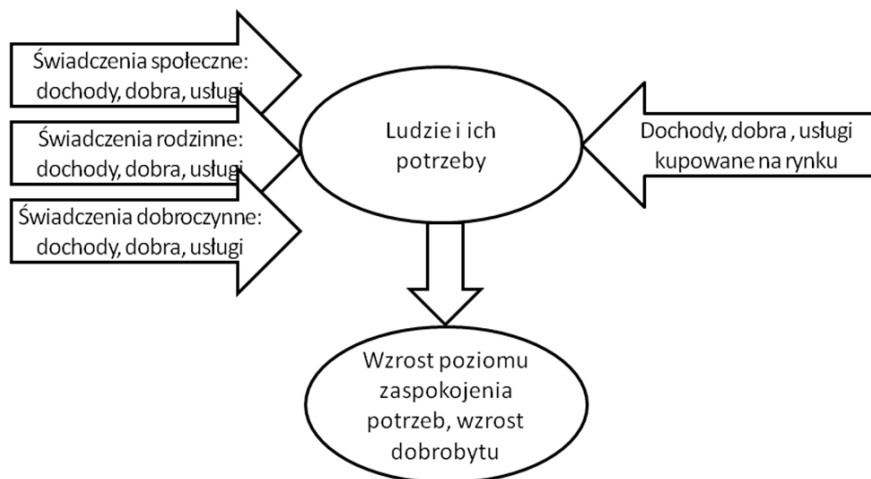
Schemat 3. Usługi społeczne jako podsystemy polityki społecznej i świadczenia społeczne w formie usług



Schemat przedstawia próbę pogodzenia ze sobą pojęć usług społecznych i świadczeń społecznych przytoczonych wyżej. Państwo organizuje system usług społecznych (przez organizację można rozumieć uregulowanie w ustawie), dostarczających ludziom świadczeń społecznych (w tym w formie usług), które zaspokajają ich potrzeby i w ten sposób przyczyniają się do zwiększenia ich dobrobytu. Mylące może być nazywanie usługami społecznymi zarówno podsystemów polityki społecznej, jak i tego, co jest ich produktem, w szczególności gdy pracę socjalną zaliczymy jednocześnie do podsystemów i świadczeń. Można tego próbować unikać, gdy zamiast o zabezpieczeniu społecznym, pracy socjalnej i osobistych usługach społecznych będziemy mówili o ubezpieczeniach społecznych oraz o pomocy i opiece społecznej jako podsystemach oraz o świadczeniach w różnych formach.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że źródłem dobrobytu ludzi są nie tylko organizowane przez państwo usługi społeczne i zapewniane przez nie świadczenia społeczne, czy ściślej organizowane przez państwo systemy zapewniania obywatelom świadczeń społecznych. Ponadto trzeba pamiętać o tym, że systemy usług społecznych są finansowane ze środków publicznych, a te pochodzą m.in. z podatków i obowiązkowych składek nakładanych na dochody z działalności gospodarczej oraz podatków, które są uwzględniane w cenach towarów. Na kolejnym schemacie przynajmniej część uproszczeń zostanie usunięta.

Schemat 4. Źródła zaspokojenia ludzkich potrzeb



Środki do zaspokojenia potrzeb (dochody, dobra, usługi) ludzie nie tylko otrzymują na podstawie swoich uprawnień nadanych im przez państwo (np. z tytułu ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego czy pomocy społecznej), ale czerpią je z rynku, np. poprzez dochody otrzymane ze sprzedaży własnej pracy na rynku pracy, czy dochody czerpane z własności (firm, mieszkań itp.). W tym sensie dochodem „kupowanym” na rynku jest dochód z pracy lub własności. Należy sobie zdawać sprawę z tego, że rynek pracy i własność prywatna też są regulowane przez państwo, a dochód z pracy może pochodzić również z pracy dla państwa (publiczny pracodawca lub zleceniodawca).

Na schemacie uwzględniono też dochody, dobra i usługi, które możemy otrzymać od innych ludzi bez udziału uprawnień socjalnych czy sprzedaży własnej pracy. Chodzi o to wszystko, co otrzymujemy bezpłatnie od rodziny oraz od obcych dobroczyńców (indywidualnych lub zorganizowanych w organizacje dobroczynne). Bezpłatność zbliża te źródła do świadczeń społecznych, ale nie zakłada się tu udziału finansowego państwa, tzn. środków z podatków i obowiązkowych składek. Są więc najczęściej bezpłatne, ale finansowane ze środków prywatnych. Świadczenia rodzinne od dobroczynnych odróżnia to, że te pierwsze są oparte na bliskich więziach i mają bardzo istotny wymiar moralny (np. obowiązki moralne rodziców wobec dzieci, czy dorosłych dzieci wobec starszych rodziców). Odróżnienie świadczeń społecznych od rodzinnych i dobroczynnych nieco zamazuje się, gdy ze środków publicznych rekompensuje się część kosztów świadczeń rodzinnych czy finansuje się lub dofinansowuje działalność dobroczynną.⁷

Z powyższych krótkich rozważań wynika, że w pojęcia polityki społecznej, *welfare state*, świadczeń społecznych i usług społecznych są blisko powiązane. W przypadku usług społecznych mamy do czynienia z bardzo dużym i zróżnicowanym zbiorem. Jego granice zostają wyznaczone dość arbitralnie (autorzy anglosascy po prostu wymieniają je) i zależą one od tego, jak rozumieć będziemy politykę społeczną, w szczególności państwową czy publiczną. Gdy ta niezbyt solidna, spajająca rama zostanie usunięta nasz zbiór rozpadnie się na wiele mniejszych, ale za to bardziej spójnych, skoncentrowanych wokół usługi wiodącej czy paradygmatycznej, z których najbardziej wyrazistymi wydają się ubezpieczenie, leczenie, nauczanie i opieka.

Ujmowanie usług społecznych z perspektywy polityki społecznej nie daje nam zasadniczych odpowiedzi na temat tego, czym usługi społeczne są i czym różnią się od innych rodzajów usług. Dlatego poniżej rozważane będą definicje usług jako takich oraz usług społecznych niezależnie od

⁷ Problematyka ta w literaturze nazywana jest pluralizmem lub wielosektorowością polityki społecznej. Obszerne omówienie patrz M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, WSP TWP, Warszawa 2009.

koncepcji polityki społecznej. Na tym tle zostanie pokazana specyfika znaczenia pojęcia usług społecznych w różnych ujęciach.

Cechy definicyjne usług

W zrozumieniu tego, z czym mamy do czynienia może nam pomóc prosta konstatacja, że usługi społeczne należą do szerszej kategorii usług jako takich. Muszą więc podzielać z innymi usługami pewne wspólne cechy, a przy tym mieć specyficzne właściwości, które odróżnią je od usług, których nie uznajemy za społeczne.⁸

Spójrzmy najpierw na kilka typowych definicji usług jako takich sformułowanych przez przedstawicieli nauk ekonomicznych, prakseologii, o zarządzaniu oraz socjologii.

Tabela 1. Definicje usług

Definicja	Źródło
„Działalność służąca do zaspokajania potrzeb ludzkich, która nie znajduje żadnego ucieleśnienia w nowych dobrach materialnych”	<i>Mała encyklopedia ekonomiczna</i> , PWE, Warszawa 1962, s. 764.
„Wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio (np. przy podziale produktów) z zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do wytwarzania przedmiotów nazywamy usługami”	Oskar Lange, <i>Ekonomia polityczna</i> , tom 1, Warszawa 1959, s. 15.
„Ilekcio mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejs potrzebom bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotną w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków”	Tadeusz Kotarbiński, <i>Zagadnienie produktywności usług</i> , <i>Prakseologia</i> nr 33, 1969, s. 7
„Usługa to każda czynność lub korzyść, która może być udzielona przez kogoś komuś innemu i jest niematerialna oraz nie ma żadnych skutków w postaci własności czegośkolwiek. Jej produkcja może być lub nie być powiązana z fizycznym produktem”	Philip Kotler, za: B. Hollins, S. Shinkins, <i>Managing Service Operations: Design and Implementation</i> , SAGE publications, Thousand Oaks 2006, s. 8.
Usługi to „lużno zdefiniowana grupa działań gospodarczych wymagających dużego zaangażowania siły roboczej i dotyczących finansów, sprzedaży, dystrybucji (transport, handel, handel hurtowy) oraz przedsięwzięć i zawodów związanych z różnymi formami opieki osobistej”	Gordon Marshall (red.), <i>Słownik socjologii i nauk społecznych</i> , Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 411.

We definicjach zamieszczonych w tabeli podkreślony został niematerialny charakter usług: nie znajdują ucieleśnienia w dobrach, nie służą bezpośrednio do wytwarzania dóbr, są niematerialne, nie można ich posiadać. Wiemy też, że podobnie jak dobra, usługi pośrednio lub bezpośrednio zaspokajają potrzeby ludzi.

Prawdę mówiąc z tych definicji niewiele się dowiadujemy o istocie usług poza wskazaniem czym one nie są – nie są materialne, nie służą wytwarzaniu dóbr materialnych. Wiemy tyle, że jest to coś niematerialnego i pożytecznego, co wymaga dużego nakładu pracy i bardziej się wiąże z pewnymi obszarami gospodarki.

Zestaw cech usługi jako takiej oraz ich konsekwencji ekonomicznych zostanie pokazany w kolejnej tabeli.

Tabela 2. Cechy definicyjne usług i ich konsekwencje ekonomiczne

Cechy usług	Implikacje dla przedsiębiorstwa usługowego i konsumentów
-------------	--

⁸ Gdyby przyjąć, że atrybut społeczności jest stopniowalny, mielibyśmy możliwość mówienia o usługach mniej lub bardziej społecznych. Dodatkową trudność stanowi odróżnianie tego, co społeczne od tego, co socjalne w polskiej literaturze. Nie tylko więc należałoby linię demarkacji wyznaczyć między usługami społecznymi i niespołecznymi, ale także między społecznymi i socjalnymi. Dominującym rozwiązaniem jest uznanie, że usługi socjalne to część usług społecznych, pozostają więc usługi społeczne niebędące jednak socjalnymi.

Niematerialność	<ul style="list-style-type: none"> • usługi nie mogą być ocenione przez potencjalnego nabywcę za pomocą zmysłów • usługi nie mogą być pokazywane i przechowywane
Jednoczesność procesu świadczenia i konsumpcji	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczony czas dostępności usługi dla nabywcy • ograniczone możliwości zwiększania skali świadczenia usług • praca personelu wpływa na wyniki procesu świadczenia usługi • brak możliwości zachowania tajemnicy produkcji, a tym samym brak ochrony patentowej
Niejednolitość usług	<ul style="list-style-type: none"> • niemożność oferowania standardowych produktów usługowych, ze względu na to, że ostateczne cechy usługi kształtowane są przez personel firmy usługowej, samego usługobiorcę oraz współusługobiorców • utrudnienia w wyliczaniu kosztów świadczenia poszczególnych usług, a co za tym idzie - utrudnienia w prowadzeniu racjonalnej polityki cenowej
Nietrwałość usług	<ul style="list-style-type: none"> • niemożność składowania usług, a zatem również ich wytwarzania na zapas • wielkość konsumpcji ograniczona jest aktualną wielkością potencjału ludzkiego i rzeczowego zaangażowanego w świadczenie danej usługi
Brak możliwości nabycia usług na własność	<ul style="list-style-type: none"> • świadczone na czyjąś rzecz usługi nie mogą być przedmiotem wtórnego obrotu

Źródło: Flejterski i in. (red.), *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa 2005, s. 43.

Wśród cech definicyjnych usług, poza wcześniej już wymienianą niematerialnością oraz niemożnością nabycia ich na własność, mamy kolejne propozycje cech definicyjnych: jednoczesność świadczenia i konsumpcji, niejednolitość i nietrwałość. W tabeli nie ujęto bardzo istotnej konsekwencji usług, a mianowicie tego, że trudno jest zmniejszyć ich pracochłonność. Skoro usługa zawsze wymaga obecności udzielającego jej człowieka i obecności tego, komu jest udzielana i polega na czynnościach zaspokajających potrzeby, to nie można jej zastąpić maszynami, komputerami itd. Przykładowo, trudno jest zastąpić fryzjerów czy lekarzy automatami fryzjerskimi lub lekarskimi, które by ludzi strzygły lub leczyły. Część usług „udzielanych rzeczom” daje się automatyzować, np. usługa polegająca na praniu ubrań – pralki, usługa polegająca na myciu naczyń – zmywarki. Automatyzacja pracy produkcyjnej czy wytwórczej, której wytworem są rzeczy materialne, może być w większym stopniu poddawana automatyzacji (np. roboty przemysłowe). Z tego wynikają ograniczenia w zwiększaniu wydajności usług, bez obniżania ich jakości, np. czy zgodzilibyśmy się na taśmowe fryzjerstwo czy lecnicstwo?

Wątpliwości budzą konsekwencje pierwszej z cech, z pewnością można pokazywać usługi, jeden sposób to nagranie ich obrazu, np. jak ktoś jest myty, jak odbywa się zabieg, jak ktoś uczy innych. Jeżeli można pokazywać zarejestrowane usługi, to mogą być też oceniane za pomocą zmysłów przez potencjalnych nabywców. Inny sposób pokazywania usługi polegać może na jej demonstracji przed publicznością na żywo.

Druga refleksja dotyczy ubezpieczeń, w szczególności wobec warunku jednoczesnego procesu świadczenia i konsumpcji. Na pierwszy rzut oka między nabywcami usługi leczniczej, edukacyjnej czy ochrony osobistej a nabywcą polisy ubezpieczeniowej, czy osobą ubezpieczoną obowiązkowo, jest chyba dość zasadnicza różnica. W pierwszych trzech przypadkach wymagana jest bezpośrednia obecność obsługującego, w przypadku ubezpieczenia osobowego nic takiego raczej nie występuje (jest się ubezpieczonym, a nie ciągle ubezpieczanym przez konkretnego człowieka w naszym otoczeniu). Można jednak uznać, że usługa ubezpieczenia daje bezpieczeństwo (pewność, że szkoda zostanie zrekompensowana) cały czas w trakcie trwania umowy, więc mamy jednak do czynienia z

jednocześnie świadczenia usługi ubezpieczeniowej i konsumpcji w postaci poczucia bycia zabezpieczonym.

O ile niematerialność i jednoczesność produkcji i konsumpcji wydają się być niezależnymi cechami, to niejednorodność, nietrwałość i brak możliwości nabycia na własność można uznać za kolejne konsekwencje niematerialności i równoczesności nabycia i zużycia.

Tabela 3. Wymiary definiowania usług

Wymiar definiowania usług	Opis
Materialność	większość usług ma charakter niematerialny, nie można ich dotknąć, np. porady prawnej czy wycieczki, chociaż można zobaczyć ich skutki
Przenośność	większość usług nie może być przenoszona z miejsca na miejsce i w związku z tym nie może być eksportowana
Przechowalność	jako niematerialne usługi nie mogą być magazynowane
Kontakt konsumenta	w przypadku dóbr materialnych nie mamy kontaktu z procesem ich produkcji, w przypadku usług produkcja i konsumpcja są jednoczesne, więc taki kontakt występuje, daje to możliwość pełniejszej oceny jakości usługi
Jakość	w przypadku dóbr materialnych łatwiej ją zmierzyć i potraktować ilościowo, ocena jakości usług jest głównie jakościowa

Źródło: B. Hollins, S. Shinkins, *Managing Service Operations: Design and Implementation*, SAGE publications, Thousand Oaks 2006, s. 8.

Większość wątków powtarza się lub jest podobna, jak w tabeli na poprzednim slajdzie. Nowe wątki związane są głównie z zagadnieniem jakości usług – z jednej strony łatwiej jest ocenić ją konsumentowi, z drugiej – jest ona trudno mierzalna w kategoriach ilościowych. Utrudnienia w standaryzacji usług, podkreślane wyżej, ograniczają też możliwość kontrolowania jakości usług oraz wpływania na nią za pomocą świadomie tworzonych zbiorów standardów jakości dla danej usługi. Nie jest to jednak niemożliwe i w coraz większym stopniu się to praktykuje (patrz dalej).

Oba przytoczone ujęcia wskazują głównie na ekonomiczny aspekt usług. Nie trzeba się długo zastanawiać, aby dojść do wniosku, że ludzie handlują nie tylko tym, co ma charakter materialny. Można nawet stwierdzić, że jeden z najważniejszych dla gospodarki rynków to rynek usług. Co się na nim sprzedaje i kupuje? Ludzką pracę! Praca jako taka nie ma charakteru materialnego, nie jest to rzecz, którą daje się oddzielić od tego, kto ją sprzedaje lub jej nieodpłatnie udziela. Wszystkie powyżej wskazane cechy definicyjne usługi wydają się być spełniane przez pracę jako taką.

W historii pracy lub mówienia o niej ważną rolę odgrywała postać sługi. Stąd też spora rodzina słów: usługiwać, usługa, usłużny, wysługiwać, wysługa, odsługiwać, odsłużyć, obsługiwać, obsługa, służyć, służba (np. folwarczna, cywilna) itd. Jedno ze znaczeń słowa „służyć”: „wykonywać polecenia, być podporządkowanym komuś...” (źródło internetowe). Odróżnianie pracy najemnej (zatrudnienie, stosunek pracy) od pracy na własny rachunek, pracy na umowę zlecenie czy o dzieło, opiera się przede wszystkim na tym, że ta pierwsza ma charakter podporządkowany. Jak to zgrabnie sformułował Herbert A. Simon: „umowa o pracę pod wieloma względami różni się od zwykłej umowy handlowej; pracownik sprzedaje skłonność do podporządkowania się władzy” (...).

Spośród niezliczonych rodzajów pracy możemy w zależności od jej wytworu wyróżnić taką, która daje konkretny produkt materialny i taką, której przypisać go nie można, co nie znaczy, że jest bezproduktywna. W przytoczonych powyżej ujęciach ekonomicznych to właśnie z tym drugim rodzajem pracy łączy się pojęcie usługi. Mamy więc usługę w sensie najszerszym (ludzka praca) i w

sensie węższym – usługa jako ta praca, która daje coś, co jest komuś przydatne, a co jednak nie materializuje się jako nowy przedmiot.⁹

Oddaje tę różnicę zestawienie pracy, której produktem jest chleb, książka, samochód, stół, komputer, program komputerowy czy dom, z pracą polegającą na karmieniu i myciu, masowaniu ludzi, strzyżeniu i modelowaniu fryzur, podwożeniu ich, udzieleniu im porad, uczeniu ich, chronieniu czy ochranianiu przed innymi, wykonywaniu zabiegów leczniczych, sprzątanu u kogoś, podawaniu komuś posiłków, naprawianiu zepsutych rzeczy, inwestowaniu czy przechowywaniu pieniędzy itp. Produktem tej drugiej grupy prac są w pewnym sensie mniej lub bardziej odmienieni ludzie (umyć, wymasowani, ostrzyżeni, poinformowani, nauczeni, ochronieni, przetransportowani, wyleczeni) lub rzeczy będące ich własnością (posprzątane mieszkanie, zakupiony posiłek przygotowany i podany do stołu, dobrze działająca rzecz, która przedtem była zepsuta lub nie całkiem sprawna, zainwestowane i przechowane pieniądze itd.).

Jako, że przyjęliśmy wyżej, że usługi społeczne są rodzajem usług, musimy przyjrzeć się ogólniejszym podejściom do klasyfikacji usług, czyli podziałów ich na rodzaje.

⁹ Można zastanawiać się nad materialnymi konsekwencjami usług, np. usługa fryzjera polega m.in. na obcinaniu włosów. Ma ona oczywiście materialne konsekwencje w postaci obciętych włosów i nowej fryzury. Intuicyjnie jednak różnica między nową fryzurą (nowym stanem kogoś, kto już był) a nowym telewizorem (nową rzeczą) wydaje się być istotna. Naprawianie telewizora czy jego odkurzenie jest usługą, gdyż zmienia stan czegoś co już zostało wytworzone i co już istnieje.

Klasyfikacje usług a usługi społeczne

Na podstawie rozważań w poprzednim punkcie możemy odróżnić od siebie usługi zorientowane na wytwarzanie przedmiotów (niezależnie od ich rodzaju i złożoności, np. budowanie sieci komputerowych) i usługi zorientowane na bezpośrednie zapewnianie dobrostanu.¹⁰ Te ostatnie podzielić można na usługi polegające na bezpośrednim obsługiwaniu ludzi (zabiegi dotyczące ciała, emocji, umysłu), zwierząt (hodowanych, ale też pracujących, jak i domowych czy dzikich, m.in. ochrona zwierząt) oraz związane raczej z zapewnianiem dobrego stanu i właściwego funkcjonowania przedmiotom (szeroko rozumianym, tj. włącznie z symbolicznymi, np. pieniądze, oraz całymi systemami urzędzeń, np. sieciami komputerowymi, sieciami energetycznymi), które już zostały wytworzone. Można dodać do tego całą gamę usług związanych z obsługą większych zbiorowości ludzkich, jak i przyrodniczych – usługi mające na celu dobrostan całych mniejszych lub większych społeczności (narodów, ludów, społeczności miejskich, wiejskich i jeszcze mniejszych) oraz usługi dla ekosystemów, np. polegające na ich ochronie.

Przyjrzyjmy się teraz niektórym klasyfikacjom usług, które można spotkać w literaturze. Pierwsza z nich zestawia razem dwa kryteria podziału usług na rodzaje – obecność elementów niematerialnych i obiekt, na który skierowana jest usługa.

Tabela 4. Klasyfikacja usług w dwóch wymiarach

Charakter czynności usługowych	Obiekty czynności usługowych	
	Ludzie	Przedmioty
Elementy materialne	Usługi skierowane na ludzkie ciała: <ul style="list-style-type: none"> • opieka zdrowotna • rehabilitacja • kosmetyczne • fryzjerstwo • transport pasażerski 	Usługi skierowane na rzeczy: <ul style="list-style-type: none"> • transport towarowy • usługi ochroniarskie • usługi porządkowe • pranie chemiczne
Elementy niematerialne	Usługi skierowane na ludzkie umysły: <ul style="list-style-type: none"> • edukacyjne • informacyjne • kulturalne (świadczone przez kina, teatry, muzea) 	Usługi skierowane na dobra niematerialne: <ul style="list-style-type: none"> • bankowe • prawne • ubezpieczeniowe

Źródło: Ch. H. Lovelock, [za:] S. Flejterski i in. (red.), *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa 2005, s. 52.¹¹

W szczególności interesujące są te usługi, które skierowane są bezpośrednio do ludzi, polegające na obsługiwaniu ludzi. Poza ciałem (system organów, tkanek) i umysłem (pamięć, wiedza) mamy też emocje, więc można próbować wyodrębnić jeszcze usługi skierowane na ludzkie emocje (odczucia). Część usług nie bardzo da się zaszufladkować w taki sposób, np. opieka psychiatryczna jest częścią

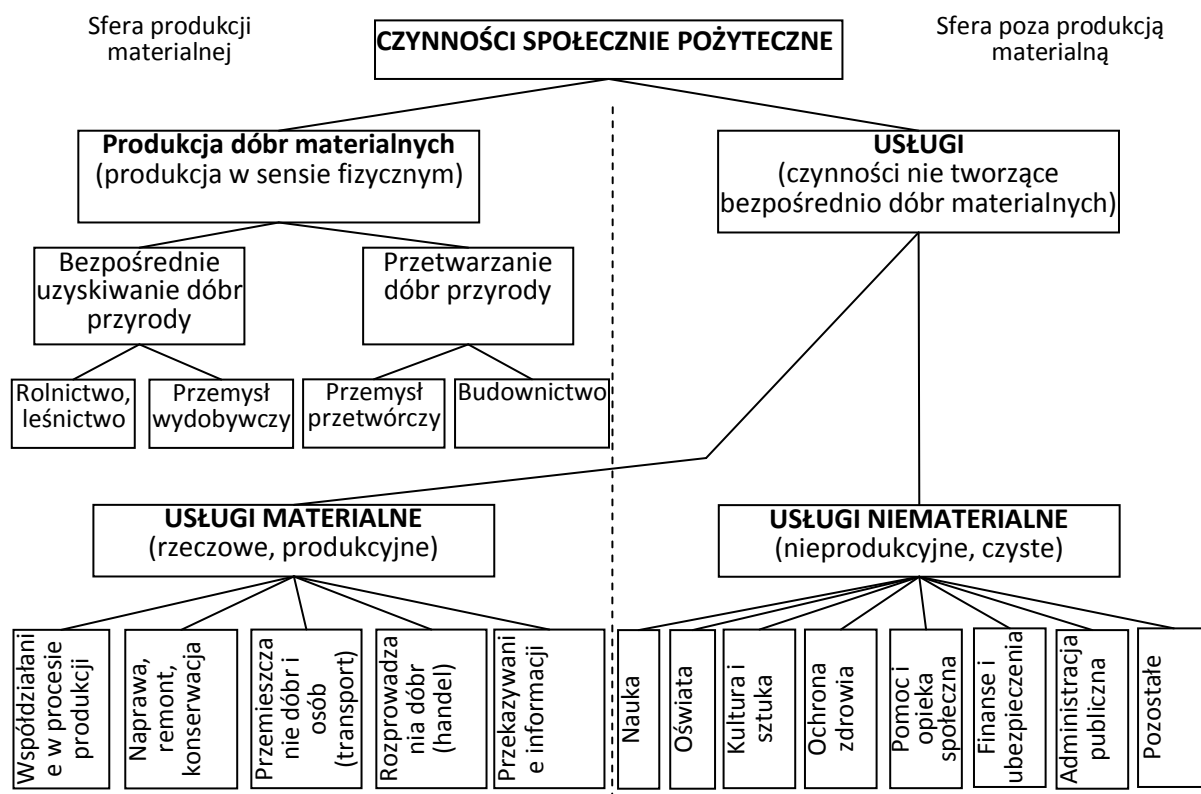
¹⁰ Odróżnienie rzeczy od dobrostanu, który za ich pomocą osiągamy zaspokajając nasze potrzeby i pragnienia wydaje się oczywiste. Różnica w tym kontekście polega na stanie przed zaspokojeniem potrzeby na coś i po jej zaspokojeniu tym czymś. Przytoczone wyżej definicje usługi operowały pojęciem zaspokajania potrzeb lub dostarczania korzyści.

¹¹ W artykule Christophera H. Lovelocka *Classifying Services to Gain Strategic Marketing Insights* (Journal of Marketing, tom 47, nr 3, 1983) jest też interesujące podsumowanie wielu zastanych koncepcji klasyfikacyjnych usług oraz kilka dodatkowych propozycji, poza przytoczoną. Kategoria usług społecznych nie pojawia się tam bezpośrednio.

opieki zdrowotnej, ale raczej związana jest z usługami skierowanymi na umysły i emocje, a nie na ciała (choroby umysłowe a choroby somatyczne i ich wzajemne związki). Na razie nie ma bezpośrednich wskazówek, gdzie znajdują się usługi społeczne. Wiemy jednak z pierwszego punktu, że uznaje się za nie między innymi opiekę zdrowotną i edukację, więc wchodziłyby w grę usługi skierowane na ludzkie ciała i umysły. Jeżeli za usługę społeczną uznamy też ubezpieczenia społeczne, to pojawia się problem, gdzie je włączyć w tej klasyfikacji, czy tam, gdzie obiektem czynności usługowych są emocje (poczucie bezpieczeństwa), czy też tam, gdzie obiektem są dobra niematerialne? Osobiste usługi społeczne w postaci pracy socjalnej czy opieki społecznej nie pojawiają się w ogóle. Opieka na pewno silnie związana jest z usługami dla ciała, z kolei praca socjalna może być bardziej nastawiona na usługi dla umysłu i ewentualnie emocji (motywowanie do działania).

Skoro wyżej przekonaliśmy się, że sama praca może być potraktowana jako usługa, musimy dojść do wniosku, że cała gospodarka opiera się właśnie na usługach. Zobaczmy to w bardziej rozbudowanej klasyfikacji usług.

Schemat 3. Klasyfikacja usług w kontekście gospodarki



Źródło: M. Rylke, [za:] K. Dobrzański, *Zatrudnienie w usługach społecznych*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1992, s. 46, (z modyfikacjami w klasyfikacji usług niematerialnych).

W oryginale autor w jednym bloku umieścił ochronę zdrowia, opiekę społeczną i kulturę fizyczną. Zamiast administracji publicznej była administracja państwowa i ochrona porządku publicznego. Wprowadzone zmiany rozdzielają ochronę zdrowia od opieki społecznej, do której została też dodana pomoc (w rozszerzającej interpretacji obejmuje też pomoc dla bezrobotnych, ale nie pomoc dla chorych czy pomoc dla pozbawionych wiedzy obejmowane przez usługi ochrony zdrowia oraz z

zakresu oświaty). Na schemacie nie uwzględniono ubezpieczeń społecznych. Można próbować je włączyć do działu finanse i ubezpieczenia, jako jeden z rodzajów ubezpieczeń.

Przynajmniej część z wyróżnionych rodzajów to zbiorcza nazwa wielu rozmaitych usług szczegółowych i składowych, np. ochrona zdrowia może oznaczać usługi obejmujące duży zestaw różnorodnych czynności związanych z leczeniem i pomocniczych wobec niego, ale również z zakresu zdrowia publicznego (usługi dla higieny środowiska, np. oczyszczanie ścieków, ograniczanie emisji spalin itp.). Wiele usług zachodzi na siebie, np. oświata zdrowotna. Schemat bardzo upraszcza rzeczywistość i pokazuje ją statycznie.

Trzeba pamiętać, że usługi niematerialne mają bardzo duże znaczenie dla produkcji dóbr materialnych (nauka a techniki wytwarzania, oświata a kwalifikacje wytwórców, ochrona zdrowia, kultura i sztuka a etos, wydajność i zdolność do pracy) i odwrotnie (budownictwo a infrastruktura usług niematerialnych, produkcja rozmaitych dóbr materialnych, które umożliwiają i wspomagają usługi niematerialne, np. sprzęt, rozmaite pomoce dydaktyczne, medyczne, naukowe itd.). Ponadto usługi materialne spełniają liczne funkcje w kontekście usług niematerialnych, np. transport medyczny, przekazywanie informacji o usługach niematerialnych, handel tymi usługami, zarządzanie nimi itd.

Również na tym schemacie nie pojawiły się usługi społeczne, ani też socjalne, więc gdzie one są? Rozważmy teraz podejścia autorów, którzy bezpośrednio w swoich klasyfikacjach uwzględnili usługi społeczne. Typowe podejście do tego zagadnienia w kontekście polityki społecznej przedstawił Gosta Esping-Andersen za Tomem Elfringiem. Usługi społeczne przedstawione zostały jako jeden z rodzajów usług, poza tym wymienił on usługi produkcyjne, dystrybucyjne i osobiste.¹² Do społecznych zaliczył usługi edukacyjne, zdrowotne oraz związane z opieką (*care-giving activities*). Dla tych ostatnich podał dwa przykłady – opiekę nad dziećmi oraz usługi polegające na pomocy w domu (*home help services*). Sam Elfring zdefiniował w tej klasyfikacji usługi społeczne stwierdzając:

*„...różnią się od pozostałych tym, że mają nierynkowy charakter. Są one głównie udzielane przez państwo, ale też przez organizacje działające nie dla zysku, prywatne firmy i profesje. W tych ostatnich przypadkach zwykle są subsydiowane przez państwo. Podsektor usług społecznych składa się z czterech kategorii: właściwych dla państwa (usługi cywilne i wojskowe), usług zdrowotnych, usług edukacyjnych oraz różnorodnych [innych] usług społecznych”.*¹³

Dalej Elfring wiąże ostatnią kategorię „innych usług” z *welfare services*, co można przetłumaczyć jako usługi socjalne lub opiekuńcze. W podejściu tym mamy wskazane trzy cechy kandydujące do definicyjnych – nierynkowy charakter, udzielanie przez państwo, a jeżeli nie przez państwo, to za pieniądze publiczne. Wśród tak określonych usług społecznych znalazły się jednak również te stricte państwowe (np. usługi sądownicze czy wojskowe), o których już nie wspomniał Esping-Andersen. Wielką nieobecną w tych rozważaniach są ubezpieczenia społeczne, zapewne traktowane jako dział usług ubezpieczeniowych lub kojarzone nie z usługami, ale z mechanizmem wynagrodzenie - składka – świadczenie (pieniężne).

¹² G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 104-107.

¹³ T. Elfring, *New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies*, *Review of Income and Wealth*, seria 35, nr 45, 1989, s. 412.

Drugie podejście do odróżnienia usług społecznych od innych usług zaprezentuję za B. Szatur-Jaworską¹⁴. Wymieniła ona następujące cechy definicyjne usług społecznych, przyjmując najpierw, że jest to forma świadczeń:

1. są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych;
2. służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność mają wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych;
3. mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne (prywatne);
4. uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie.

Autorka tego podejścia podzieliła usługi społeczne na publiczne i niepubliczne ze względu na źródło finansowania. Zawartość informacyjna cechy pierwszej oraz trzeciej i czwartej jest minimalna dla celów odróżnienia usług społecznych od innych usług. Pierwsza odnosi się do usług w ogóle (choć wyłącza usługi polegające na działaniach pośrednio przyczyniających się do zaspokajania potrzeb, np. usługi regulacyjne państwa świadczone rynkiem), a dwie ostatnie nie dostarczają cech wyróżniających. Cecha druga w części pokrywa się z pierwszą. Pozostaje tylko „wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych” jako ewentualny wyróżnik usług społecznych. Ten wpływ podkreślał również Maksymilian Pohorille, przytaczając klasyfikację Oskara Langego usług dla ludności (obsługa nabywcy; obsługa osoby - m.in. leczenie; obsługa osobowości, m.in. edukacja), wskazywał, że leczenie i oświata ze względu na ich „ważne efekty zewnętrzne” dla gospodarki powinny być wydzielone jako osobna grupa. Efekty zewnętrzne w tym przypadku to pozytywne skutki uboczne, np. ludzie zdrowi i wykształceni mogą być bardziej wydajnymi pracownikami. Warto pamiętać, że pozytywne skutki uboczne udzielania usług społecznych mogą się odnosić również do innych sfer niż gospodarka, np. bardziej wykształceni ludzie mogą być też lepszymi obywatelami, lepszymi rodzicami itd. W przytoczonym ujęciu usługi społeczne traktowane są jako forma świadczeń, a więc trudno byłoby zaliczyć do usług społecznych zabezpieczenie społeczne (patrz rozwiązanie zaproponowane w pierwszym punkcie artykułu).

Trzecie podejście do odróżnienia usług społecznych od innych usług zostało wypracowane w ramach projektu Qu/A/Si II (*project investigating quality and accessibility of sustainable social services for social inclusion*). W jego ramach zdefiniowano osobiste usługi pożytku publicznego (*general interest*) zorientowane na osobę¹⁵:

1. Udzielane są po to, aby zwiększyć dobrostan jednostek.
2. Zorientowane są na osobę i w interesie ogólnym.
3. Oparte są na socjalnych prawach człowieka.
4. Przyczyniają się do spójności społecznej i szerszych więzi społecznych.
5. Stwarzają możliwości jednostkom i upodmiotowiają je.

Można mieć wątpliwość, czy usługi jako takie nie mają na celu zaspokajania potrzeb, a więc zwiększania dobrostanu (wtedy nie wyróżnia to usług społecznych). Orientacja na osobę, a nie na obsługę produkcji, bytów kolektywnych czy bytów nieludzkich wyróżnia nie tylko usługi społeczne (np. fryzjerstwo jest typową usługą skierowaną na osobę). Z kolei interes ogólny oraz przyczynianie

¹⁴ B. Szatur-Jaworska, *Śłużba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne, prezentacja*.

¹⁵ Informacje o projekcie z definicją usług społecznych: <
<http://www.eurodiaconia.org/projects/quasi/Files/QuasiII.html>>.

się do spójności społecznej i szerszych więzi nieco przypomina „wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych” oraz „ważne efekty zewnętrzne”. Cecha ostatnia jest silnie powiązana z usamodzielnianiem i uzyskiwaniem autonomii przez ludzi, którym udzielne są usługi społeczne (stąd, aby opieka była usługą społeczną musiałaby mieć aspekt upodmiotowiający, opieka ubezwłasnowolniająca byłaby mało społeczna w tym kontekście). Uznanie za cechę definicyjną oparcia na socjalnych prawach człowieka sprawia, że usługi, do których nie mamy prawa w świetle szczególnej grupy praw człowieka (np. określonych w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej) należałoby uznać za niespołeczne lub mało społeczne. Podejście to ma bardziej normatywny charakter, czyli wskazuje głównie na pozytywne cele lub konsekwencje udzielania usług, a nie na to, czym się one różnią od innych usług niezależnie od swoich celów i konsekwencji.

Warto jeszcze przytoczyć argumenty, które mają przemawiać za wyodrębnieniem usług społecznych: 1) potrzeby zaspokajane przez nie są też kreowane dzięki nim (obowiązkowa konsumpcja), a to sprawia, że nie działa mechanizm rynkowy; 2) poprzez nie realizowane są podstawowe zasady polityki społecznej państwa; 3) odgrywają istotne znaczenie w procesie reprodukcji ilościowej i jakościowej zasobów pracy oraz zmniejszają negatywne skutki produkcji; 4) mają duże znaczenie dla kształtu i struktury konsumpcji.¹⁶

Tym razem zwrócono uwagę na następujące cechy usług społecznych: obowiązkowość i dlatego nierynkowy charakter, ważne efekty zewnętrzne (skutki uboczne): 1) dla produkcji: reprodukcja zasobów pracy, ograniczanie negatywnych skutków produkcji; 2) dla konsumpcji: wpływ na jej wielkość i strukturę.

Pewien porządek do rozważać może wnieść odróżnienie usług społecznych w szerszym i węższym znaczeniu.

Tabela 5. Szerokie i wąskie znaczenie pojęcia usług społecznych

Rodzaj ujęcia	Opis
Szerokie	„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.)”
Wąskie	„opisują świadczenia w naturze (<i>in kind</i>) 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”

Źródło definicji: T. Fitzpatrick i in. (red.), *International Encyclopedia of Social Policy*, Routledge, London, New York 2006, s. 1300.

Istotne, że w ujęciu szerszym powiązано usługi społeczne z potrzebami społecznymi, które były uznawane za bardzo istotny wyróżnik polityki społecznej. Aby jednak wykorzystać konstruktywnie to powiązanie trzeba dysponować w miarę przekonującą koncepcję potrzeb społecznych. Do usług, które odnoszą się do tych potrzeb zaliczono też usługi, których produktem są świadczenia pieniężne, a także usługi zatrudnieniowe (np. pośrednictwo pracy). W ujęciu wąskim powtarza się obecne w polskiej

¹⁶ S. Golinowska, K. Tymowska, *Kierunki reformy gospodarczej w sferze usług społecznych*, [w:] A. Łukaszewicz (red.), *Usługi społeczne*, PWE, Warszawa 1984, s. 24-25.

literaturze odróżnianie usług od innych form świadczeń społecznych, z silnym powiązaniem świadczeń usługowych z pracą socjalną i opieką (społeczną).

Jeżeli powiążemy potrzeby społeczne z ryzykami socjalnymi, np. ryzyka socjalne to typowe sytuacje uniemożliwiające samodzielne utrzymanie się z własnej pracy, stąd każda taka sytuacja związana jest z typową potrzebą udzielenia pomocy, czyli potrzebą społeczną. Przykładowo, jednym z ryzyk socjalnych jest starość, a więc ludziom starym potrzebna jest pomoc w utrzymaniu. Jeżeli uznamy to rozumowanie za przekonujące można stworzyć klasyfikację usług społecznych według listy ryzyk socjalnych.

Tabela 6. Klasyfikacja usług społecznych według typologii ryzyk socjalnych

Ryzyko	Usługi
Choroba	Ubezpieczenie chorobowe; pomoc społeczna dla osób chorych; opieka zdrowotna; zdrowie publiczne; bezpieczeństwo i higiena; opieka; pielęgnacja...
Niepełnosprawność	Ubezpieczenie rentowe; pomoc społeczna dla osób niepełnosprawnych; rehabilitacja lecznicza, zawodowa, społeczna, pedagogiczna, psychologiczna; opieka; pielęgnacja...
Starość	Ubezpieczenie emerytalne; pomoc społeczna dla osób starszych; pomoc w codziennym funkcjonowaniu; opieka; pielęgnacja...
Śmierć członka rodziny	Ubezpieczenie rentowe; pomoc społeczna dla sierot; sprawienie pogrzebu; pomoc psychologiczna...
Rodzina, dzieci	Edukacja; poradnictwo rodzinne; rodzicielstwo zastępcze; opieka instytucjonalna; pielęgnacja...
Bezrobocie	Ubezpieczenie od bezrobocia; pomoc społeczna dla bezrobotnych; pośrednictwo pracy; poradnictwo zawodowe; edukacja; szkolenia...
Mieszkalnictwo	Pomoc społeczna dla osób bezdomnych; zapewnienie schronienia dla bezdomnych...
Wykluczenie społeczne i pozostałe	Pomoc społeczna; praca socjalna; resocjalizacja społeczna...

W tabeli pominięte zostały świadczenia pieniężne (np. ryzyko starości – świadczenie pieniężne: emerytura, zasiłek stały), ale nie systemy, których głównym celem jest podtrzymanie dochodu, a więc ich produktem są przede wszystkim świadczenia pieniężne. Jeżeli na ubezpieczenie społeczne patrzymy jak na usługę, czyli nie tyle ważny jest produkt co usługa, która daje w rezultacie zabezpieczenie, to tym samym usługą będzie też pomoc społeczna. Jej produktem są też m.in. świadczenia pieniężne, ale ona sama jest pewnego rodzaju usługą udzielaną ubogim (patrz dalej).

Można pozostać przy koncepcji różnych rodzajów świadczeń społecznych, które są produktem działania systemów usług społecznych (ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej itd.). Wtedy można rozważać między innymi problem, który rodzaj świadczeń powinien być preferowany i w jakich sytuacjach. Czy pieniężne, z którymi ludzie mogą zrobić co chcą, czy w naturze, gdy swoboda dysponowania tym, co zostało przyznane jest mniejsza. Odróżniając formę rzeczową od usług, zapewne najmniej swobody świadczeniobiorcy pozostawiają właśnie te drugie, gdyż nie można zrobić z nimi tego, co można za pomocą pieniędzy, ani też tego, co można zrobić z rzeczami. Pod względem swobody dysponowania pieniądze pozostawiają jej więcej niż rzeczy, a rzeczy - więcej niż usługi, których nie można oddzielić od usługodawcy.

Usługi społeczne w ujęciu wąskim

Doprecyzowanie ujęcia wąskiego usług społecznych możemy rozważyć na podstawie ich definicji z jednego ze słowników pracy socjalnej:

„Działalność pracowników socjalnych i innych polegająca na promowaniu zdrowia i dobrostanu ludzi, na pomaganiu ludziom, aby stali się bardziej samowystarczalni; na zapobieganiu uzależnieniu od pomocy (*dependency*); wzmacnianiu więzi rodzinnych; przywracaniu jednostek, rodzin, grup i społeczności do pomyślnego funkcjonowania społecznego”.¹⁷

Istotnym kontekstem w tym przypadku jest pojęcie pracy socjalnej.¹⁸ Jest to ujęcie normatywne, gdyż wylicza cele, które mają charakteryzować te usługi. Dobrostan możemy wyłączyć jako cechę definiującą usługi jako takie (działania zaspokajające potrzeby nie będące produkcją czy wytwórczością). Z kolei promowanie zdrowia wskazywałoby raczej na usługi zdrowotne, niemniej odrębne od usług typowo medycznych czy leczniczych. Pozostają cele kandydujące do specyficznych dla tego rodzaju usług i polegające na 1) usamodzielnianiu od pomocy innych (samowystarczalność, niezależność); 2) wzmacnianiu więzi rodzinnych; oraz 3) przywracaniu do pomyślnego funkcjonowania społecznego.

W szczególności wymieniono tam następujące przykłady tego rodzaju usług:

- pomaganie ludziom w zdobywaniu środków finansowych na zaspokojenie potrzeb;
- ocenianie zdolności ludzi do opieki nad dziećmi lub innymi podopiecznymi;
- poradnictwo i psychoterapia;
- skierowania i kierowanie [do programów czy usług];
- mediacja;
- rzecznictwo celów społecznych;
- informowanie organizacji o ich obowiązkach wobec jednostek;
- ułatwianie udzielania opieki zdrowotnej;
- łączenie klientów z zasobami.

Jeżeli usługi społeczne są charakterystyczne dla pracy socjalnej, to rozumiana ona jest tu szeroko – w przykładach jest psychoterapia (można ją zaliczyć do usług z zakresu zdrowia psychicznego), rzecznictwo celów społecznych (charakterystyczne dla działalności ruchów społecznych, partii politycznych).

Warto zwrócić uwagę na przykład usługi „pomaganie w zdobywaniu środków na zaspokojenie potrzeb”. Daje to możliwość ujęcia jako usług społecznych zarówno typowych usług zatrudnieniowych (np. pośrednictwo pracy), jak i typowej pomocy społecznej, której symbolem są świadczenia pieniężne dla ubogich. W pierwszym przypadku pomagamy znaleźć zatrudnienie, które pozwala ludziom zdobywać środki na zaspokojenie potrzeb. Jednocześnie osiągamy cel polegający na uniezależnieniu od pomocy. W drugim, pomagamy poprzez udzielanie świadczeń pieniężnych (zwykle pod pewnymi warunkami), za które ludzie zdobywają (nabywają) to, co zaspokaja ich potrzeby. Nie są to oczywiście wszystkie możliwe sposoby pomagania tego rodzaju, np. pomoc w uzyskaniu zaświadczenia o niezdolności do pracy daje szansę na otrzymanie renty, czyli względnie

¹⁷ R. L. Barker, *The Social Work Dictionary*, NASW Press, Washington D.C. 1995, s. 453.

¹⁸ Więcej na ten temat patrz T. Kaźmierczak „Usługi społeczne. Przegląd problematyki”, Ekspertyza wykonana dla WRZOS, Warszawa 2006.

stałego źródła utrzymania. W przypadku świadczeń pieniężnych poziom uniezależnienia od pomagających jest większy, gdyż pieniądze można wydawać jak się chce.

Drugi wart odnotowania rodzaj usług, na które rzadko się zwraca uwagę, to usługi polegające na skierowaniu do innych usług. Rozważmy dwa przykłady. W uproszczeniu, aby dostać się do lekarza specjalisty i skorzystać bezpłatnie z jego usług czy zrobić badania diagnostyczne musimy mieć skierowanie od lekarza pierwszego kontaktu (z pewnymi wyjątkami). Drugi przykład dotyczy instrumentów aktywnej integracji określonych w dokumentacji implementacyjnej priorytetu VII PO KL oraz projektów systemowych. Wśród wielu takich instrumentów większość poprzedzono słowem „skierowanie”, np. skierowanie do zajęć w Centrum Integracji Społecznej, skierowanie do pracy w istniejącej spółdzielni socjalnej, skierowanie i sfinansowanie zajęć szkolnych związanych z uzupełnieniem wykształcenia, skierowanie i sfinansowanie programu korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc w rodzinie.¹⁹

Bardziej rozbudowaną klasyfikację osobistych usług społecznych, czyli usług w wąskim znaczeniu, zaproponował w latach 70. Alfred J. Kahn. Do głównych funkcji tych usług, czyli, czemu mają one służyć, Kahn zaliczył:

1. Wzmocnienie i naprawa funkcjonowania rodziny i jednostki pod względem ról rozwojowych.
2. Zapewnienie nowych instytucji dla socjalizacji, rozwoju i pomocy, ról, które kiedyś były zapewniane przez małą lub rozszerzoną rodzinę, sąsiadów czy sieć pokrewieństwa.
3. Rozwój instytucjonalnych form dla nowych i zasadniczych dla jednostek, rodzin i grup aktywności w złożonym miejskim środowisku...

Za podstawę podziału usług społecznych na rodzaje przyjął on ich funkcje w stosunku do: 1) socjalizacji i rozwoju; 2) terapii, pomocy, rehabilitacji i ochrony socjalnej; 3) dostępu, informacji i porad. Poniżej tabela z przykładowymi usługami, jakie zaliczył on do poszczególnych kategorii.

Tabela 7. Klasyfikacja osobistych usług społecznych

Socjalizacja i rozwój	Terapia, pomoc, rehabilitacja i ochrona socjalna	Dostęp, informacja, porady
<ul style="list-style-type: none"> – Opieka dzienna lub programy związane z rozwojem dzieci – Centra i hostele dla młodzieży – Kolonie i obozy letnie – Planowanie rodziny – Programy zapewniania posiłków w szkołach i kościołach – Centra dla seniorów – Dostawa do domu ciepłych posiłków – Grupy wsparcia rodziców – Programy wakacji dla rodziny 	<ul style="list-style-type: none"> – Usługi terapii rodzinnej – Programy mające na celu dobro dzieci, szczególnie opieka zastępcza, adopcja, ochrona dzieci – Usługi probacyjne dla nieletnich – Terapia grupowa – Odwiedziny u osób niepełnosprawnych i starszych – Obozy terapeutyczne – Instytucje dla nieletnich w konflikcie z prawem i innych dzieci, które wymagają nadzoru – Programy pomocy dla migrantów i imigrantów – Szkolna praca socjalna dla 	<ul style="list-style-type: none"> – Upowszechnianie i dostarczanie informacji, np. centra informacyjne – Poradnictwo – Skierowania – Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg, instytucja ombudsmiana – Rzecznictwo w poszczególnych przypadkach i dla całych grup społecznych – Pomoc prawna – Edukacja w zakresie przysługujących praw – Ułatwianie uczestnictwa i programy upodmiotowienia poprzez samoorganizację, pomoc wzajemną

¹⁹ Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pierwotna wersja 2007 r.

	dzieci mających kłopoty – Praca socjalna w lecznictwie – Programy poradnicze dla dzieci – Usługi ochrony dla seniorów	
--	--	--

Źródło: Alfred J. Kahn, *Social Policy and Social Services*, Random House, New York 1979, s. 26-31.

Interesujące jest w tej klasyfikacji wyróżnienie usług społecznych, które mają ułatwiać dostęp do innych usług społecznych. Wydaje się to szczególnie uzasadnione w kontekście pracy socjalnej, ale dla zwykłych usług komercyjnych jest to równie ważne – marketing usług to przede wszystkim różne sposoby upowszechniania informacji o usługach. Część działalności komercyjnych podmiotów świadczących usługi polega na ułatwianiu dostępu do tych usług, od tego bowiem zależy poziom sprzedaży.

Kahn jednocześnie podkreślał, że możliwe są też inne podziały usług społecznych na rodzaje: 1) skierowane na jednostkę, grupę lub instytucję; 2) mające na celu kontrolę i nadzór, zmianę lub stabilizację dewiantów; 3) konkretna pomoc w postaci żywności, mieszkania itp. oraz zorientowana na relacje międzyludzkie.

Jeżeli już mowa o usługach społecznych w kontekście pracy socjalnej, zobaczymy jakie świadczenia niepieniężne przewiduje polska ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.

- | | |
|---|---|
| 1. praca socjalna, | 13. specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, |
| 2. bilet kredytowany, | 14. mieszkanie chronione, |
| 3. składki na ubezpieczenie zdrowotne, | 15. pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, |
| 4. składki na ubezpieczenia społeczne, | 16. opieka i wychowanie w rodzinie zastępczej i w placówce opiekuńczo-wychowawczej, |
| 5. pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, | 17. pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych, |
| 6. sprawienie pogrzebu, | 18. szkolenia, poradnictwo rodzinne i terapia rodzinna prowadzone przez ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. |
| 7. poradnictwo specjalistyczne, | |
| 8. interwencja kryzysowa, | |
| 9. schronienie, | |
| 10. posiłek, | |
| 11. niezbędne ubranie, | |
| 12. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, | |

W porównaniu z zestawieniem Kahna jest to zbiór mniej liczny. Można do niego dodać jeszcze zatrudnienie socjalne regulowane inną ustawą, ale wyraźnie kierowane do odbiorców pomocy społecznej (w szczególności z usługami wiążą się zajęcia reintegracji społecznej i zawodowej).²⁰ Interesujące, że samą pracę socjalną uznano za świadczenie niepieniężne obok takich rzeczy, jak posiłek czy niezbędne ubranie.

Nieporozumienie bierze się z kilku powodów. Po pierwsze praca socjalna może być rozumiana jako pojęcie zbiorcze, które oznacza wszystkie wymienione usługi o charakterze pomocowym.

²⁰ Możemy zastanawiać się, czy zatrudnienie socjalne lub ogólniej zatrudnienie subsydiowane, na rynku chronionym, jako takie jest usługą społeczną. A jeżeli nią jest, kto jej udziela i komu?

Przykładowo definicja „praca socjalna to działalność zawodowa polegająca na pomaganiu ludziom, którzy tego potrzebują” obejmie najróżniejsze formy pomocy udzielanej przez profesjonalne służby zatrudnione w sektorze publicznym lub niepublicznym. Po drugie, praca socjalna może być rozumiana jako odrębna usługa polegająca na przykład na koordynowaniu całego systemu usług społecznych w wąskim rozumieniu oraz informowaniu i kierowaniu do nich w zależności od rozpoznania danego przypadku. Po trzecie, pomieszano tu usługi z tym co jest ich produktem, np. posiłek jest wynikiem działania zestawu usług polegających na zakupieniu półproduktów, przygotowaniu posiłku i jego podaniu, a wszystko to w kontekście instytucjonalnym (jadłodajnia) lub środowiskowym (zapewnienie posiłków osobom przebywającym w domu). Przykładowo, można napisać, że świadczeniem niepieniężnym jest trumna i miejsce na cmentarzu, albo, że jest nim sprawienie pogrzebu, czyli zestaw usług pogrzebowych.²¹

W konkluzji można stwierdzić, że szeroko rozumiane usługi społeczne obejmują również usługi zdrowotne i edukacyjne, a wąsko rozumiane tylko osobiste usługi społeczne, czyli przede wszystkim pomoc i opiekę społeczną. Można przyjąć konwencję, że nazwa usługi społeczne dotyczy szerokiego rozumienia tego pojęcia, a usługi społeczne wąsko rozumiane będziemy nazywać usługami socjalnymi.

²¹ Może być to jednak świadome odróżnienie, np. tylko posiłek jest świadczeniem niepieniężnym pomocy społecznej, a nie są już nim usługi, które są konieczne do przygotowania i podania tego posiłku, tzn. ktoś inny ma za to zapłacić.

Definicja syntetyczna usług społecznych

Najwyższy czas zebrać wszystkie wyżej wskazywane cechy definicyjne szeroko i wąsko rozumianych usług społecznych i poddać je refleksji.

Tabela 8. Lista cech definicyjnych usług społecznych

Cechy usług społecznych bez związku z ich celami czy konsekwencjami	Cele, funkcje, konsekwencje usług społecznych
<ol style="list-style-type: none">1. Zorientowane bezpośrednio na osobę, a nie na przedmioty, urzędnienia, grupy czy zbiorowości.2. Nierynkowy charakter.3. Obowiązkowe w konsumpcji.4. Udzielane przez państwo.5. Subsydowane ze środków publicznych.6. Udzielane są bezekwiwalentnie.7. Oparte są na prawach socjalnych.8. Udzielane są przez profesjonalistów.	<ol style="list-style-type: none">9. Zwiększają dobrobyt lub dobrostan jednostki.10. Mają duży wpływ na gospodarkę poprzez związek z reprodukcją zasobów pracy oraz wielkością i strukturą konsumpcji.11. Usamodzielniają, upodmiotowiają, poszerzają możliwości.12. Przywracają do pomyślnego funkcjonowania społecznego.13. Zaspokajają potrzeby społeczne.14. Zabezpieczają przed konsekwencjami ryzyk socjalnych.15. Łagodzą nierówności i wyrównują szanse życiowe.16. Kształtują zachowania ekonomiczne, rodzinne i obywatelskie.17. Wzmacniają więzi społeczne.18. Wzmacniają więzi rodzinne.

Zbierając różne podejścia do definiowania usług społecznych jako specyficznych usług lub definiowania świadczeń społecznych, których rodzajem są usługi społeczne, czyli bez cech definicyjnych usług jako takich, otrzymujemy definicję syntetyczną. W tabeli oddzielono cechy nienormatywne od normatywnych (pozytywne cele, funkcje, konsekwencje usług społecznych wymieniane w definicjach).

Każda z wymienionych cech wyklucza mniejszą lub większą część usług i zmusza do potraktowania ich jako niespołecznych. Pierwsza z nich wyklucza usługi dla przedmiotów i dóbr nieosobowych o charakterze niematerialnym. Poza zakresem usług społecznych znajdują się również usługi dla całych grup społecznych (np. usługi dla miast, dla społeczności lokalnych, dla narodów, dla ludzkości) oraz dla zwierząt, roślin i ich zgrupowań (np. usługi dla zwierząt pracujących, domowych, hodowlanych, usługi dla ekosystemów przyrodniczych). To pierwsze ograniczenie można próbować ominąć stwierdzając, że grupy społeczne składają się z jednostek, ale usługi takie jak tworzenie polityki społecznej w sensie prawa socjalnego trudno uznać za bezpośrednio zorientowane na osobę.

Nierynkowy jest to kolejne określenie negatywne, czyli definiujemy usługi poprzez to, jakich cech nie mają. Może ono oznaczać, że usługi społeczne nie są przedmiotem wolnego handlu, ewentualnie nie podlegają prawom popytu i podaży. Jako że większość współczesnych rynków usług podlega regulacji można by uznać, że wszystkie mają nierynkowy charakter. Na pierwszy rzut oka, takie podejście jednak trudno utrzymać, gdyż między rynkiem nawet bardzo regulowanym a brakiem rynku w ogóle jest zasadnicza różnica. Z tym ostatnim mamy do czynienia w usługach społecznych z zakresu sektora publicznego, np. państwo jest właścicielem szpitali i szkół, w których bezpłatnie udziela się usług zdrowotnych i edukacyjnych wszystkim obywatelom z określonych kategorii, tj. chorym i w wieku obowiązku szkolnego. Jak ma działać tu rynek skoro konsument nic nie płaci, czyli nie ma strony popytowej dla rynkowego mechanizmu wyznaczenia cen?

Zwróćmy jednak uwagę na to, że w publicznych usługach społecznych wprowadzono tzw. rynki wewnętrzne lub quasi-rynki. Mechanizm popytu i podaży oraz konkurencji zostaje odtworzony po rozdzieleniu publicznego płatnika i publicznego usługodawcy i ustanowieniu zasady konkurencji o pieniądze publiczne. Popyt reprezentuje publiczny płatnik a podaż publiczni usługodawcy. Po stronie popytu nie ma konkurencji, chyba, że ustanowi się wielu publicznych płatników, po stronie podaży już jest, gdyż publiczne podmioty muszą konkurować o ograniczone środki publiczne. Czy tak zorganizowane usługi publiczne mają nierynkowy charakter? Są one z pomiędzy biegunem w pełni rynkowych usług oraz biegunem całkowicie centralnego planowania, wyłączającego wszystkie elementy mechanizmu rynkowego. Jeżeli będziemy żądać od usług społecznych w pełni nierynkowego charakteru, kosztem tego będzie wyłączenie coraz większego obszaru usług poza usługi społeczne.

Obowiązkowość konsumpcji występuje głównie w usługach edukacyjnych oraz w ubezpieczeniach społecznych. Nie występuje zaś w usługach zdrowotnych (poza wyjątkami związanymi z groźniejszymi chorobami zakaźnymi, czy ratowaniem życia płodów wbrew woli matek, albo ratowania życia samobójców) i w osobistych usługach społecznych (nie ma przymusu korzystania z usług pomocy i opieki społecznej). Nie jest to cecha uniwersalna, więc należy ją usunąć z zestawu definicyjnego. Jeżeli tego nie zrobimy wiele usług uznawanych dotąd za społeczne znajdzie się poza naszą uwagę.

Do bardziej kontrowersyjnych obecnie cech z tabeli należy zapewne udzielanie przez państwo (włączając w to samorząd terytorialny) i zatrudnionych przezeń profesjonalistów, wyklucza to bowiem, aby usługami społecznymi były usługi świadczone przez organizacje inne niż państwowe i przez amatorów (np. w grupach samopomocowych, w rodzinie). W koncepcji wielosektorowej czy obywatelskiej polityki społecznej, usługi udzielane przez podmioty z tego obszaru też są uznawane za społeczne. Jaki widzieliśmy wyżej w podejściu B. Szatur-Jaworskiej, można te usługi włączyć, czyli usunąć kryterium państwowości w udzielaniu usług, co prowadzi do odróżnienia usług społecznych udzielanych przez profesjonalistów zatrudnionych przez organizacje należące do państwa (publiczne usługi społeczne) oraz usług społecznych udzielanych przez profesjonalistów zatrudnionych w organizacjach niepaństwowych (niepubliczne usługi społeczne).

Odrzucenie cechy udzielania usług przez państwo nie prowadzi automatycznie do zupełnego usunięcia państwa z pola widzenia, co widzimy w kolejnych kryteriach, czyli subsydiowaniu przez państwo, bezekwiwalentnym udzielaniu (inaczej: bezpośrednio nieodpłatnie dla korzystającego z usługi) oraz oparciu na prawach społecznych i socjalnych. Nieodpłatność dla usługobiorcy oznacza, że koszt usługi pokrywa ktoś inny – trzecia strona w stosunku do udzielającego usługi oraz korzystającego z niej. Trzecią stroną może być płatnik publiczny, czyli usługodawca opłacany jest ze środków publicznych. Może być nim też płatnik niepubliczny, np. fundacja dobroczynna. Żądanie od usług społecznych zarówno bezekwiwalentności, jak i subsydiowania publicznego sprawia, że rola państwa nadal ma charakter definicyjny. Sama bezpłatność o tym nie przesądza, przy czym może być ona zbyt wymagająca, biorąc pod uwagę możliwość, iż w przypadku wielu usług społecznych lub usług im towarzyszących wprowadza się oficjalnie odpłatność, np. „Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością” (art. 70, pkt. 2 Konstytucji). Gdyby przyjąć, że usługa musi być całkowicie bezpłatna dla korzystającego, to usługi publicznego szkolnictwa wyższego należałoby uznać za niespołeczne.

Całkowite lub częściowe subsydiowanie publiczne wydaje się być oczywiste i konieczne, jeżeli ustawodawca nadał obywatelom prawa do pewnych usług, a w przypadku niektórych z nich są one nie

tylko przedmiotem uprawnienia, ale też obowiązkiem (gdy korzystanie z usług jest obowiązkowe). Mamy więc prawo do edukacji i obowiązek szkolny, prawo do zabezpieczenia społecznego i obowiązek ubezpieczenia społecznego. Samo ustanowienie takich praw i obowiązków byłoby zapewne całkowitą fikcją, gdyby nie towarzyszyły im instytucje publiczne finansowane ze środków publicznych. Załóżmy, że każdy ma prawo do edukacji podstawowej i średniej i obowiązek ukończenia szkół, które ich dostarczają i działa całkowicie wolny rynek usług edukacyjnych. Część obywateli mogłaby nie chcieć posyłać dzieci do szkoły z różnych powodów, z kolei tych, którzy by tego chcieli może nie być na to stać. Bez określenia, co się składa na edukację podstawową i średnią oraz jaki ma być jej poziom, zapewne zróżnicowanie treści i jakości usług edukacyjnych między szkołami prywatnymi dającymi te same dyplomy byłoby bardzo duże. Z tego przykładu wynika, że określenie praw i obowiązków obywateli w kontekście usług pociąga za sobą konieczność dalszej regulacji, powoływania instytucji publicznych oraz ich publicznego finansowania. Na tej podstawie można próbować ustalić ogólniejsze kryterium definicyjne usług społecznych powiązane z państwem i nierynkowym charakterem – są to te usługi, które są w większym stopniu niż inne regulowane przez państwo, czyli w których swoboda usługodawców i usługobiorców jest bardziej ograniczona w porównaniu z innymi rodzajami usług.

Profesjonalizm można różnie rozumieć, upraszczając chodzi o działalność wymagającą specjalistycznej wiedzy i umiejętności potwierdzonych oficjalnie (dyplomami szkolnymi, certyfikatami zawodowymi) oraz prowadzoną za wynagrodzeniem. Wyklucza to jednak z definicji usługi świadczone przez amatorów rozumianych jako osoby nie spełniające jednego lub obu warunków, np. bez certyfikatów zawodowych oraz świadczących usługi bez wynagrodzenia (wolontariat). Mamy więc usługi społeczne udzielane przez profesjonalistów w ramach indywidualnej praktyki czy zatrudnienia publicznego lub niepublicznego oraz usługi niespołeczne – identyczne jeżeli chodzi o ich treść – gdy udzielane są przez nieprofesjonalistów. Zwolnienie i tego warunku sprawi, że odrzucimy oba kryteria definicyjne, czyli udzielanie przez państwo oraz udzielanie przez profesjonalistów.

Pozostałe cechy definicyjne zebrane w tabeli 7 mają charakter normatywny, czyli nie tyle dotyczą tego, czym usługi społeczne są z definicji, ale tego, jakie powinny mieć one wpływ na wartości cenione przez ludzi. Niektóre z tych cech mają taki charakter w mniejszym stopniu, np. stwierdzenie, że usługi społeczne to takie usługi, które mają duży wpływ na produkcję, reprodukcję kapitału ludzkiego czy konsumpcję, nie ma charakteru normatywnego, ale empiryczny. Żeby stwierdzić, które usługi są społeczne, należałoby najpierw badać wpływ poszczególnych usług na te obszary, wyróżnić wśród nich te o wpływie większym i mniejszym, po czym stwierdzić, że te o wpływie większym są społeczne.

Stosowanie cech normatywnych w definicji jest kontrowersyjne. Załóżmy, że definiujemy usługę X jako społeczną tak: „usługa X jest społeczna, jeżeli trwale poprawia samopoczucie ludzi”. Może to oznaczać, że usługa X jest społeczna, jeżeli udzielający jej lub obserwatorzy twierdzą, że poprawia trwale samopoczucie ludzi, albo gdy empirycznie stwierdzono, że rzeczywiście taki jest jej wpływ. Oczywiście wiele różnych usług może poprawiać samopoczucie ludzi, więc takie podejście wyznacza potencjalnie bardzo duże zbiory. Jeżeli będziemy wymagali trwałego i jednoczesnego pozytywnego wpływu na warunki życia i stosunki międzyludzkie, to ten obszar może się istotnie zmniejszyć.

Część ekonomistów, badaczy społecznych i komentatorów twierdzi jednak, że publiczne usługi społeczne mają negatywny wpływ na średni poziom zamożności obywateli i nie tylko. Inaczej mówiąc, twierdzą, że usługi przez jednych uznawane za społeczne w normatywnym sensie, powinny być uznane za niespołeczne. Przykładowo, Leszek Balczerowicz twierdził, że polityka socjalna jest

antyspołeczna, gdyż ma wysoce niepożądany wpływ na gospodarkę i moralność.²² Feministki krytykowały usługi społeczne za podtrzymywanie patriarchalnych stosunków władzy, a działacze antyrasistowscy za jawny lub ukryty rasizm (np. segregacja rasowa w publicznym szkolnictwie, mieszkalnictwie). Podobnie za antyspołeczne mogą zostać uznane usługi z nazwy społeczne, ale mające konsekwencje sprzeczne z innymi ideałami. W kontekście tabeli 7 chodzi o takie usługi, których wpływ jest sprzeczny z normatywną wizją, np. zamiast łagodzić nierówności je utrwalają, zamiast wyzwalać zniewalają itp.

W świetle powyższych refleksji, które z cech usług powinniśmy uznać za definicyjne dla usług społecznych? Należy sobie zdawać sprawę z tego, że im więcej cech definicyjnych odrzucimy, tym więcej usług będzie trzeba uznać za społeczne. Odrzucmy najpierw wszystkie kryteria normatywne, jako najbardziej wątpliwe.²³ Co pozostaje? Po pierwsze, orientacja na osobę – usługi społeczne to usługi polegające na bezpośrednim obsłudze osób (ich ciał, umysłów i emocji), czyli odrzucamy możliwość aby usługami społecznymi było obsługiwanie całych grup społecznych (ten rodzaj usług można nazwać meta-usługami społecznymi, jeżeli chodzi o usługę polegającą na organizowaniu i zarządzaniu usługami społecznymi). Po drugie, relatywnie większa regulacja państwowa – usługi społeczne to usługi polegające na bezpośrednim obsłudze osób i jednocześnie w większym stopniu regulowane przez państwo w porównaniu z innymi usługami tego rodzaju. Większa regulacja przejawia się między innymi w relatywnie większym udziale sektora publicznego, np. publiczna opieka zdrowotna, publiczne szkolnictwo, publiczne pośrednictwo pracy, publiczne ubezpieczenia czy publiczna pomoc i opieka. Z tego zestawu być może wypadnie mieszkalnictwo, którego segment publiczny (komunalny) szybko się kurczy, przynajmniej w niektórych krajach, ze względu na politykę prywatyzacji, niemniej poziom regulacji jest tu duży, udział wydatków publicznych na programy mieszkaniowe, które mają ułatwić dostęp do kredytu hipotecznego i własnego mieszkania też może być relatywnie duży.

Czy to wystarczy, aby zamknąć zakres tego pojęcia bez wykluczenia jakiejś szczególnie istotnej grupy usług tradycyjnie zaliczanych do społecznych oraz włączenia usług na ogół za takie nie uznawanych?

²² „...w wielu krajach mamy do czynienia z wynaturzeniami tego, co nazywa się polityką socjalną. Bo co to za polityka, nazywana socjalną, która produkuje bezrobocie? Ona jest przecież antyspołeczna”, L. Balcerowicz, *Rzekomi obrońcy ludu*, wywiad, *Życie* z 19.01.2002.

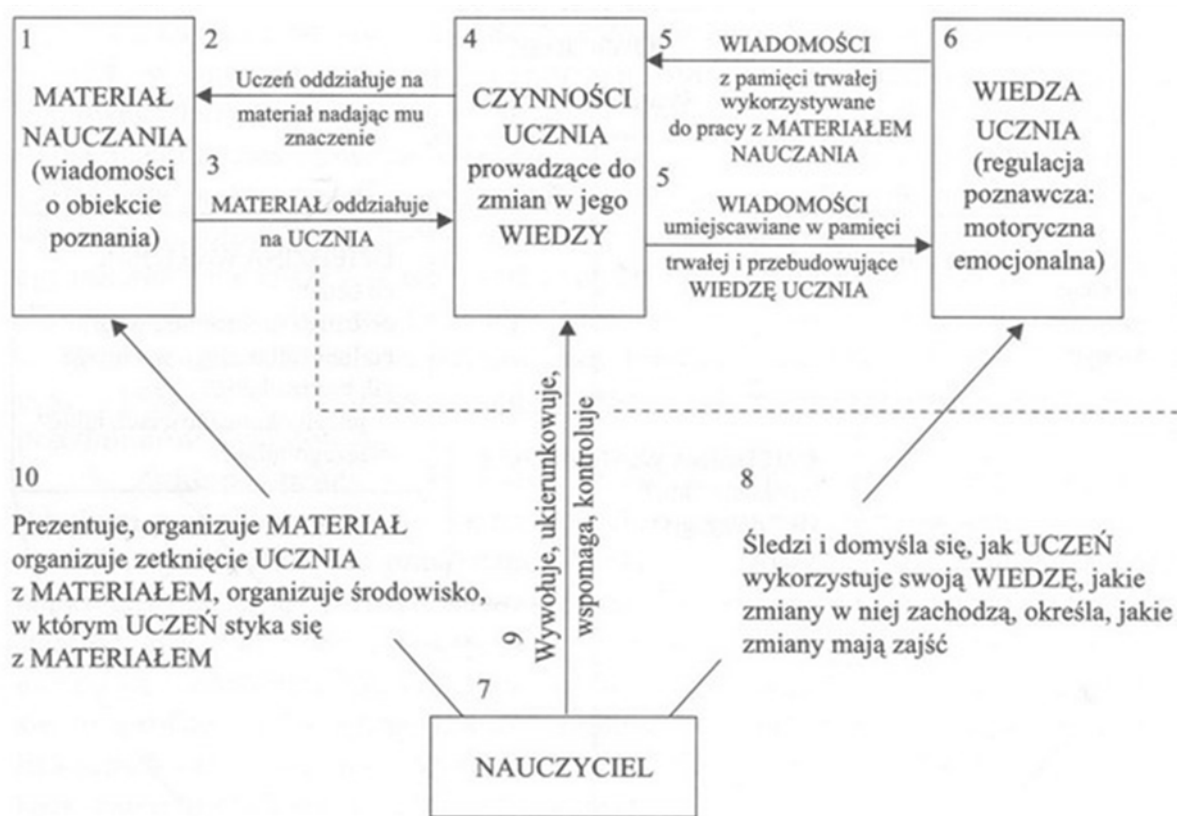
²³ W wielu ujęciach to jednak one wydają się być decydujące o istocie usług społecznych.

Poziomy analizy usług społecznych

Logicznie rzecz ujmując usługiwanie czy obsługiwane jest jedną z ludzkich czynności o charakterze relacyjnym. W przypadku usług społecznych wykonywanych przez kogoś w stosunku do kogoś innego. Na tej podstawie można usługę społeczną rozłożyć na podstawowe elementy: 1) podmiot usługi, nazywany też usługodawcą, obsługującym; 2) przedmiot lub obiekt usługi, czyli usługobiorca, obsługiwany; 3) treść usługi, czyli co robi obsługujący obsługiwane, czym się zajmuje usługodawca w stosunku do usługobiorcy; 4) cel tej czynności - intencje, zamierzenia podmiotu i/lub przedmiotu; 5) środki, za pomocą których obsługujący realizuje treść usługi wobec obsługiwane, w tym pomoce, sprzęt, infrastruktura usług społecznych; 6) styl lub sposób, w jaki obsługujący używa środków by realizować treść usługi; 7) rodzaj relacji łączącej obsługującego z obsługiwane²⁴; 8) czas i miejsce obsługiwane; 9) inne konteksty, w którym ta czynność się odbywa itd.

Taka analiza usług ogranicza się do poziomu mikro, poziomu bezpośredniej relacji między udzielającym usługi a jej odbiorcą. Przykładowo usługę edukacyjną możemy rozłożyć na elementy składowe, tak jak na schemacie.

Schemat 5. Usługa edukacyjna w ujęciu mikro.



A. Bogaj, S.M. Kwiatkowski, 2006, s. 65

Źródło: A. Bogaj, S. M. Kwiatkowski (red.), *Szkoła a rynek pracy*, PWN, Warszawa 2006, s. 65.

Usługa edukacyjna i każda inna może być udzielana w specjalnie do tego powołanej instytucji, np. szkoła, dom pomocy społecznej lub w domu obsługiwane. Aby te usługi były równoważne powinny

²⁴ Usługi osobiste mają duży potencjał więziotwórczy - oto oddajemy siebie, lub kogoś, kto jest nam bliski, w ręce drugiego, często obcego człowieka.

być spełnione dodatkowe warunki, np. żeby nauczanie domowe było równoważne szkolnemu musi zakończyć się wydaniem świadectwa ukończenia danego poziomu edukacji, co może być trudne ze względu na długotrwałość i złożoność oraz poziom standaryzacji usług edukacyjnych. Usługi opiekuńcze wydają się mniej wymagające pod tym względem, stąd łatwiej jest zapewnić opiekę w domu równoważną opiece w domu pomocy społecznej, w porównaniu z nauczaniem domowym równoważnym nauczaniu szkolnemu.

Drugi poziom analizy usług społecznych dotyczy organizacji w ramach której jest ona udzielana. Na tym tle od razu można odróżnić indywidualną praktykę od zorganizowanych form udzielania usług społecznych. Nie interesuje już nas tylko bezpośrednia relacja usługodawcy z usługobiorcą, ale bardziej to, do jakiej organizacji należy, lub kto zatrudnia bezpośredniego usługodawcę. Może być on członkiem takiej organizacji (np. spółdzielnia pielęgniarska, Lekarze bez Granic), albo która go wynajęła (co może przybrać różne formy od pracy najemnej przez różne umowy cywilnoprawne), czy z pomocą której świadczy usługi jako wolontariusz (np. nauczyciel udzielający bezpłatnie swoich usług ubogiej młodzieży, co organizuje stowarzyszenie wspierania ubogiej młodzieży, do którego ten nauczyciel jednak nie należy).

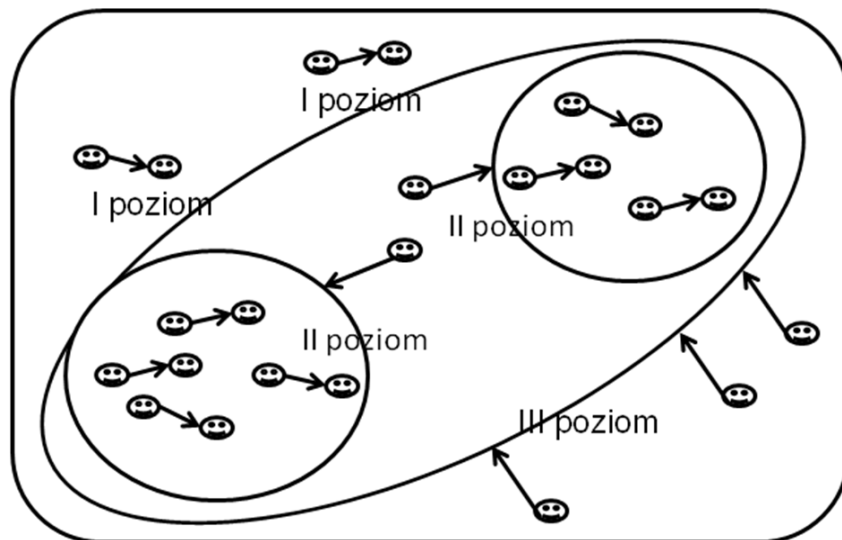
Na poziomie organizacyjnym pojawiają się nowe relacje i stosunki, np. między bezpośrednim usługodawcą a jego zwierzchnikami czy kierownikami lub pomocnikami. Największe znaczenie kontekst organizacyjny ma w przypadku podporządkowanego zatrudnienia najemnego w ramach stosunku pracy, gdy trzeba wykonywać polecenia przełożonych a najmniejsze znaczenie, gdy wchodzi w grę jedynie wolontariat wspomagany organizacyjnie. Sytuacja pośrednia ma miejsce przy innych niż stosunek pracy formach umowy, zakładającej równość obu stron (np. umowa zlecenie, umowa o dzieło). Wówczas bezpośredni usługodawca związany jest umową, ale nie podlega żadnej władzy zwierzchniej z tego tytułu i ma dużo większy zakres swobody decyzyjnej. Oczywiście każda z tych form kontekstu organizacyjnego usług społecznych ma swoje konsekwencje dla bezpośredniego usługodawcy poza tym, że jest on mniej lub bardziej niezależny, np. stosunek pracy na czas nieokreślony może dawać większe bezpieczeństwo zatrudnienia.

Na tym poziomie widzimy też ludzi, którzy działają w sposób analogiczny, jak usługodawcy udzielający usług społecznych w domu. Nie są to jednak usługi udzielane osobom obcym za pieniądze lub w ramach wolontariatu, ale w ramach zobowiązań czy więzi rodzinnych udziela się ich najbliższym. Przykładowo, rodzice uczą swoje dzieci (jeśli są nauczycielami), leczą je (jeśli są lekarzami) czy opiekują się nimi i odwrotnie. W tym ostatnim przypadku raczej nie trzeba być profesjonalnym opiekunem, gdyż podstawowe czynności opiekuńcze nie wymagają specjalnej wiedzy i umiejętności, bądź można się ich łatwo nauczyć. Dopiero trudniejsze przypadki, specjalne potrzeby opiekuńcze mogą już wymagać bardziej specjalistycznego przygotowania i mniej lub bardziej zaawansowanej profesjonalizacji albo dodatkowego wsparcia ze strony profesjonalistów. Czy działania analogiczne do usług społecznych mające miejsce w rodzinie należą do usług społecznych? Są one zorientowane na osobę, ale raczej nie spełniają warunku relatywnie większej regulacji państwowej. Nie znaczy to jednak, że te usługopodobne działania nie mają znaczenia dla usług społecznych, np. jeżeli coraz więcej kobiet chce realizować swoje aspiracje zawodowe, to ktoś musi się zająć ich dziećmi, albo tych dzieci będzie się rodziło coraz mniej.

Trzeci poziom analizy usług społecznych polega na tym, że odrywamy się już nie tylko od bezpośredniej relacji usługowej, ale również od jej lokalnego kontekstu organizacyjnego. Wznosząc się wyżej widzimy więcej, ale tracimy z pola widzenia szczegóły, czyli naszych usługodawców oraz ich klientów w bezpośrednim kontakcie związanym z usługą. Na tym poziomie można dopiero mówić o różnych sektorach usług społecznych, czyli o tym, jakie zgrupowania tworzą organizacje związane z

bezpośrednimi usługodawcami. Widzimy więc sektor organizacji publicznych i niepublicznych, a w ramach tego drugiego sektory niekomercyjny i ewentualnie komercyjny (jeżeli organizacje do niego zaliczone udzielają usług społecznych według przyjętych kryteriów definicyjnych).

Schemat 6. Trzy poziomy analizy usług społecznych



Analizy pierwszego poziomu koncentrują się wyłącznie na indywidualnych relacjach usługowych zachodzących podczas udzielania usług. Drugi poziom ujmuje już kontekst organizacyjny udzielania usług, co symbolizuje okrąg obejmujący kilku bezpośrednich usługodawców połączonych organizacyjnie oraz wyodrębnienie roli i funkcji zarządczych wobec zorganizowanych kontekstów usług społecznych. Trzeci poziom analizy obejmuje już wiele indywidualnych stosunków usługowych wraz z ich różnorodnymi kontekstami organizacyjnymi, co symbolizuje elipsa. I tu zostały wyodrębnione role i funkcje zarządcze, ale one dotyczą już pośrednio bezpośrednich usługodawców, gdyż wpływają jedynie na kontekst organizacyjny indywidualnych stosunków usługowych, ewentualnie wpływają głównie na tych, którzy zarządzają i organizują indywidualnymi stosunkami usługowymi.

Każdy z poziomów możemy próbować umieścić w centrum nieco innego systemu regulacyjnego. Na III poziomie mamy ogólne prawo regulujące cały system. Na poziomie drugim mamy regulaminy, statuty, hierarchię kompetencji, zakresy obowiązków itp. regulacje kontekstu organizacyjnego. Poziom mikro poddany może być regulacji etycznej, np. kodeksy etyczne pracowników socjalnych. Oczywiście te systemy regulacyjne nie są od siebie niezależne. Prawo ogólne nadaje kształt całemu systemowi i wyznacza też ogólne zasady i zarysowuje treść stosunków organizacyjnych i bezpośrednio usługowych. Przepisy z niższych poziomów uszczegóławiają prawo ogólne i uzupełniają je.

Oczywiście należy pamiętać o tym, że przepisy regulacyjne niezależnie od poziomu tworzą tylko ramy dla indywidualnych stosunków zarządczych i usługowych. Praktyka może mniej lub bardziej odbiegać od wizji tej praktyki, która wynika z całości nie zawsze zresztą spójnych przepisów regulacyjnych z różnych poziomów.

Standaryzacja usług społecznych

Przy rozważaniach dotyczących cech definicyjnych usług jako takich pojawiło się zagadnienie oceny i pomiaru ich jakości oraz ograniczonych możliwości ich standaryzacji ze względu na tożsamość produkcji i konsumpcji. Widać jednak wyraźnie dążenie do standaryzacji usług społecznych i ten właśnie temat będzie ostatnim wątkiem tego artykułu.

Jeżeli ujmujemy usługi społeczne w kontekście polityki społecznej to istnieje kilka argumentów za wprowadzeniem ich standaryzacji. Po pierwsze, jeżeli ustanowiono prawa obywateli do usług, to zróżnicowanie w ich jakości podlega krytyce jako przypadek nierównego traktowania (ujednolicająca funkcja standardów). Po drugie, jeżeli celem publicznym jest wysoka jakość usług społecznych, to należy ustanowić kryteria oceny i kontroli tej jakości (standardy jako kryteria oceny i kontroli jakości). Po trzecie, ujednoczenie procedur świadczenia usług społecznych w oparciu o racjonalne standardy może przynieść oszczędności finansom publicznym (standardy jako środek eliminowania drogich ale nieskutecznych sposobów postępowania). Po czwarte, jeżeli usługi społeczne, za które odpowiada państwo zlecane są podmiotom niepublicznym, znaczenie ma dokładne określenie tego, co jest przedmiotem zlecenia i za co płaci płatnik publiczny (standardy jako podstawa zlecenia i rozliczania wykonania zleceń publicznych).

Ostatni argument może być rozszerzony w duchu uspołecznienia polityki społecznej w taki sposób:

„Oparcie systemu zlecenia i realizacji zadań publicznych przez podmioty wybrane w oparciu o kryterium spełniania obiektywnych norm (standardów) spowoduje docelowo wycofywanie się państwa z funkcji bezpośredniego wykonawcy rozmaitych usług na rzecz podmiotu odpowiedzialnego za diagnozowanie sytuacji różnorodnych grup i jednostek oraz gwarantowanie dostarczania im świadczeń i usług”.²⁵

W polityce społecznej widzianej przez pryzmat tradycyjnej regulacji rynku pracy i ubezpieczeń społecznych istnieją liczne międzynarodowe standardy, które zawierają głównie konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (International Labour Standards). Spośród ponad stu osiemdziesięciu konwencji osiem uznano za fundamentalne (m.in. o zakazie pracy przymusowej, o najgorszych formach pracy dzieci), a dodatkowe 4 - za priorytetowe (m.in. o inspekcji pracy, o polityce zatrudnienia). W ten sposób stworzona została hierarchia wśród tych standardów (fundamentalne, priorytetowe, pozostałe). Dla ubezpieczeń społecznych duże znaczenie ma Konwencja 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (w oryginale ang.: Convention concerning Minimum Standards of Social Security). Część z tych minimalnych norm określa standardy wysokości świadczeń pieniężnych w postaci konkretnych stóp procentowych uprzednich zarobków ubezpieczonych.

Specyficzne standardy wypracowano w Polsce w odniesieniu do minimalnego poziomu życia: minimum socjalne i minimum egzystencji:

„to odmienne standardy poziomu potrzeb bytowych i konsumpcyjnych. Obie kategorie, mimo swych odmiennych założeń badawczych, mają wspólną naturę – są normatywnymi modelami zaspokajania potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na niskim poziomie. Wzorce te mają postać koszyków, określonych ilościowo i wartościowo, które są zbudowane w oparciu o normy odpowiadające danym grupom potrzeb”.²⁶

²⁵ Z. Wejcman, *Tło społeczne standaryzacji usług społecznych*, źródło internetowe, s. 1.

²⁶ P. Kurowski, *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, źródło internetowe, 2002.

W podobny sposób zbudowano oficjalne kryteria dochodowe dla pomocy społecznej (próg interwencji socjalnej) i świadczeń rodzinnych (próg wsparcia dochodowego rodziny). Standaryzacji mogą więc podlegać zarówno wysokość świadczeń pieniężnych, jak i wysokość kryteriów dochodowych uprawniających do ich otrzymywania. Jest to standaryzacja produktu systemu usług związanych z zabezpieczeniem dochodu.²⁷

W polskiej polityce społecznej istnieje też nieco inny nurt standaryzacji. Po pierwsze, nie dotyczy bezpośrednio podstawowych praw w obszarze pracy i zabezpieczenia społecznego. Po drugie, nie dotyczy wysokości świadczeń pieniężnych oraz wysokości kryteriów dochodowych ich przyznawania. Głównym obiektem są usługi społeczne. Wyżej pokazano trzy poziomy analizy tych usług. Z perspektywy standaryzacji mogą jej podlegać indywidualne stosunki usługowe, stosunki usługowe między bezpośrednimi usługodawcami a zarządzającymi, kontrolującymi i wspomagającymi ich oraz między tymi ostatnimi a jeszcze wyższymi poziomami zarządzania, kontroli i wspomaganie.

Spójrzmy najpierw na bardziej generalne zagadnienia normalizacji i standaryzacji. Ich przedmiotem tradycyjnie były miary oraz wytwory materialne i sposoby ich wytwarzania. Obecnie podlegać im może prawie każdy aspekt działania człowieka i zespołów ludzi. Wytworem standaryzacji są ustalenia co do standardów i norm, czyli różnych rodzajów wymogów, wzorców czy kryteriów jakim powinny odpowiadać wszystkie obiekty danego rodzaju.

W jednej z książek dotyczących standaryzacji i standardów tak zdefiniowano te drugie:

„Najprościej rzecz ujmując standard to uzgodniony sposób robienia czegoś. W nieco pełniejszym ujęciu standard oznacza jednolity zestaw miar, uzgodnień, warunków lub specyfikacji ustalonych pomiędzy stronami, którymi mogą być np. nabywca i sprzedawca, producent i użytkownik, rząd i branża przemysłu lub rząd i rządzeni, sprzedawca, producent i konsument czy jakiegokolwiek inne strony”.²⁸

Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (International Organization for Standardization czyli ISO, organizacja pozarządowa, powstała w 1947 r.) zrzesza narodowe organizacje zajmujące się normalizacją i jest źródłem międzynarodowych norm m.in. w zakresie systemów zarządzania jakością. Oto dwie definicje standardów według ISO:

„udokumentowane uzgodnienia zawierające specyfikacje techniczne i inne precyzyjne kryteria do stałego stosowania jako reguły, wskazówki lub definicje cech, zapewniające celowość (*fit to their purpose*) materiałów, produktów, procesów i usług”²⁹.

„dokument przyjęty na zasadzie konsensu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalający – do powszechnego i wielokrotnego stosowania - zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzający do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie”.³⁰

W polskiej ustawie o normalizacji z 2002 r. definicja normy jest identyczna z drugą z zacytowanych. Można więc uznać, że standard i norma to pojęcia równoważne.

J. Penc zdefiniował normalizację (i standaryzację, gdyż sugerował równoznaczność tych terminów) ogólnie jako

²⁷ Na uwagę zasługuje brytyjski projekt Minimum Income Standard: „Dotyczy tego, czego potrzebujesz, aby mieć możliwości i wybór konieczne dla uczestnictwa w społeczeństwie”.

²⁸ S. M. Spivak, F. C. Brenner, *Standardization Essentials: Principles and Practice*, Marcel Dekker, New York 2001, s. 1.

²⁹ Strony organizacji ISO: <<http://www.iso.org/iso/en/aboutiso/introduction/index.html>>, dostęp w 2001 r.

³⁰ S. M. Spivak, F. C. Brenner, op. cit., s. 2.

„proces tworzenia i stosowania reguł zmierzających do porządkowania działalności dla dobra i przy współpracy, a w szczególności dla osiągnięcia optymalnej oszczędności ogólnej z uwzględnieniem wymogów funkcjonalnych, ergonomicznych i ekologicznych”³¹.

W ustawie o normalizacji definicja tego pojęcia jest oparta na przytoczonym wyżej określeniu normy za oryginalnymi sformułowaniami ISO.

„działalność zmierzająca do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalanie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów”.

Ustawa o normalizacji wylicza kilka celów i zasad normalizacji krajowej. Oba zestawienia zostały przedstawione w tabeli.

Tabela 9. Cele i zasady normalizacji krajowej w ustawie o normalizacji

Cele normalizacji krajowej	Zasady normalizacji krajowej
1. racjonalizacji produkcji i usług poprzez stosowanie uznanych reguł technicznych lub rozwiązań organizacyjnych;	1. jawności i powszechnej dostępności;
2. usuwania barier technicznych w handlu i zapobiegania ich powstawaniu;	2. uwzględniania interesu publicznego;
3. zapewnienia ochrony życia, zdrowia, środowiska i interesu konsumentów oraz bezpieczeństwa pracy;	3. dobrowolności uczestnictwa w procesie opracowywania i stosowania norm;
4. poprawy funkcjonalności, kompatybilności i zamienności wyrobów, procesów i usług oraz regulowania ich różnorodności;	4. zapewnienia możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych w procesie opracowywania norm;
5. zapewnienia jakości i niezawodności wyrobów, procesów i usług;	5. konsensu jako podstawy procesu uzgadniania treści norm;
6. działania na rzecz uwzględnienia interesów krajowych w normalizacji europejskiej i międzynarodowej;	6. niezależności od administracji publicznej oraz jakiegokolwiek grupy interesów;
7. ułatwiania porozumiewania się przez określanie terminów, definicji, oznaczeń i symboli do powszechnego stosowania.	7. jednolitości i spójności postanowień norm;
	8. wykorzystywania sprawdzonych osiągnięć nauki i techniki;
	9. zgodności z zasadami normalizacji europejskiej i międzynarodowej.

W polskiej polityce społecznej od dość dawna są obecne przejawy ruchu ku standaryzacji usług społecznych.

Najstarsze są zapewne formy standaryzacji usług edukacyjnych, w szczególności podstaw programowych czy standardów kształcenia, w których określano strukturę programów nauczania i zarys treści przedmiotów dla szkół i poziomów kształcenia.³²

Wydaje się też, że w przypadku usług medycznych standaryzacja procedur terapeutycznych jest podstawową treścią medycyny. Nie musi to oznaczać zewnętrznej standaryzacji wspieranej państwową regulacją. Tu głównie koncentrujemy uwagę na tym drugim wątku.

Standaryzacja najpóźniej dociera do pomocy społecznej. Przykładowo, spójrzmy na kilka wątków z historii standaryzacji domów pomocy społecznej i usług z nimi związanych. Proces rozpoczął się w pierwszej połowie lat 90. Wspomina o nim, jako o zadaniu ministra pracy i polityki socjalnej,

³¹ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997, s. 279.

³² Procesy te w żadnym razie nie zostały zakłócone, patrz m.in. M. Bogaj (red.), *Procesy standaryzacji w edukacji*, IBE, Warszawa 2006.

wicedyrektor Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS K. Mikulski³³. Z kolei w marcu 1994 r. posłanka J. Staręga-Piasek przedstawiała wnioski podkomisji Sejmowej Komisji Polityki Społecznej oceniającej funkcjonowanie ustawy o pomocy społecznej. Zaproponowała ona wówczas nowelizację tej ustawy w zakresie m.in. standaryzacji domów pomocy społecznej³⁴. Przynajmniej część prac nad opracowaniem standardów sfinansowano za pieniądze z programu bezzwrotnej pomocy PHARE (projekt 023 "Podniesienie jakości świadczeń w domach pomocy społecznej"), za wzory zaś posłużyły doświadczenia duńskie.³⁵

Ostatecznie przepisy dotyczące standaryzacji domów pomocy społecznej zostały wprowadzone ustawą z 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Domy pomocy społecznej, które nie funkcjonowały na poziomie wymaganego standardu, zobowiązane zostały do opracowania i realizacji programu naprawczego najpóźniej w ciągu 10 lat. Termin dostosowania domów pomocy społecznej do obowiązującego standardu usług miał upłynąć z dniem 31 grudnia 2006 r. Został on jednak przedłużony o kolejne 3 lata, z tym że podjęto działania, aby zakończył się wraz z końcem 2007 r.³⁶ W ustawie o pomocy społecznej zapisano, że upływa z końcem 2010 r.

Przynajmniej część standardów funkcjonujących, projektowanych lub zalecanych (obecnie lub w przeszłości) pod taką nazwą i dla poszczególnych obszarów usług społecznych przedstawia tabela.

Tabela 10. Przykłady standardów funkcjonujących w polskiej polityce społecznej

Obszar usług społecznych	Standardy	Podstawa prawna
Pomoc społeczna	<ul style="list-style-type: none"> – standard podstawowych usług świadczonych przez domy [pomocy społecznej]; – standardy, rodzaj i zakres usług bytowych i opiekuńczych świadczonych przez rodzinny dom pomocy; – standard podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży; – standardy usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych; standard opieki i wychowania obowiązujący w placówkach opiekuńczo-wychowawczych; – projekt standardów działalności zawodowej w domach (ŚDS); standardów usług świadczonych przez domy (ŚDS) – standardy kształcenia w kolegiach pracowników służb 	ustawa o pomocy społecznej; Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia: <ul style="list-style-type: none"> – sposób funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, standardy dla poszczególnych rodzajów usług, kwalifikacje osób wykonujących te usługi oraz termin dostosowania do wymaganych standardów, uwzględniając zakres usług, miejsce i sposób ich realizacji oraz konieczność zapewnienia respektowania praw osób korzystających z usług; – standardy działalności zawodowej w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, uwzględniając aspekty etyczne tej działalności i konieczność zapewnienia wysokiej jakości działań; – standard obowiązujących podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz tryb kierowania i przyjmowania do takich domów, uwzględniając możliwości odizolowania ubiegających się o pomoc osób od sprawcy przemocy i przezwyciężenia sytuacji

³³ Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów nr 41 w dniu 8.02.1994, internetowa baza Sejmu

³⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej nr 54 z 3.03.1994, internetowa baza Sejmu

³⁵ Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej nr 61 z 24.03.1994.

³⁶ Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 1590 w sprawie określenia standardów funkcjonowania domów pomocy społecznej, co jest gwarancją ich dalszego istnienia z marca 2008 r.

Obszar usług społecznych	Standardy	Podstawa prawna
	społecznych – Warunki zakwaterowania małoletnich bez opieki oraz standard opieki w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy	kryzysowej; – standardy, rodzaj i zakres usług bytowych i opiekuńczych świadczonych przez rodzinny dom pomocy, warunki kierowania, odpłatności i nadzoru nad rodzinnymi domami pomocy, kierując się potrzebą zapewnienia właściwej opieki osobom umieszczonym w rodzinnym domu pomocy; – sposób funkcjonowania określonych typów domów pomocy społecznej i obowiązujący standard podstawowych usług świadczonych przez domy pomocy społecznej; – standardy usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, – standard opieki i wychowania obowiązujący w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. ustawa o systemie oświaty: Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, standardy kształcenia w kolegiach pracowników służb społecznych, uwzględniając w szczególności wymagania dotyczące realizowania planów nauczania, przedmioty kształcenia, zakres i wymiar praktyk zawodowych, treści programowe i wymagane umiejętności. ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, określi, w drodze rozporządzenia, warunki zakwaterowania małoletnich bez opieki w ośrodku i standard opieki obowiązujący w ośrodku, mając na uwadze konieczność zaspokojenia potrzeb małoletniego, w sposób odpowiedni do jego wieku i stanu psychofizycznego i rekompensujący brak kontaktów z rodziną naturalną. Rozporządzenie powinno określać w szczególności warunki usytuowania ośrodka, wyposażenia pomieszczeń, sposób umieszczania małoletnich w ośrodku i sprawowania nad nimi opieki.
Rynek pracy	standardy usług rynku pracy	ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: Minister właściwy do spraw pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez: ... a) zapewnianie jednolitości stosowania prawa, w szczególności przez: ... b) ustalanie standardów realizacji usług rynku pracy świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia
Opieka zdrowotna	– standardy postępowania oraz procedur medycznych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu anestezjologii i intensywnej terapii w zakładach opieki zdrowotnej – standardy postępowania oraz procedury medyczne przy udzielaniu świadczeń	ustawa o zakładach opieki zdrowotnej: Minister właściwy do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia, – standardy postępowania i procedury medyczne wykonywane w zakładach opieki zdrowotnej w celu zapewnienia właściwego poziomu i jakości świadczeń zdrowotnych. ustawa o akredytacji w ochronie zdrowia (2008): – Standardy akredytacyjne opracowuje ośrodek akredytacyjny, będący jednostką podległą

Obszar usług społecznych	Standardy	Podstawa prawna
	zdrowotnych z zakresu anestezyjologii i intensywnej terapii – projekt standardów opieki paliatywno-hospicyjnej – projekt standardów stosowania psychoterapii przez psychologów wobec osób z chorobami i problemami zdrowotnymi – zalecane 42 standardy świadczenia usług medycznych (ogłoszone w 1999) ³⁷ – [nie znalazłem informacji o istnieniu standardów akredytacyjnych, system w organizacji]	ministrowi właściwemu do spraw zdrowia właściwą w zakresie monitorowania jakości świadczeń zdrowotnych
Przeciwdziałanie narkomanii	[nie znalazłem informacji o istnieniu tych standardów]	ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii: do zadań Krajowego Biura należy... wypracowywanie – standardów postępowania w zakresie profilaktyki uzależnień oraz leczenia, rehabilitacji i readaptacji osób uzależnionych
Przeciwdziałanie alkoholizmowi	– standardy form pomocy psychologicznej dla różnych grup dorosłych dzieci alkoholików (zalecane przez PARPA) – standardy wykonywania świadczeń zdrowotnych z zakresu leczenia odwykowego (zalecane przez PARPA)	rozporządzenie w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, zasad funkcjonowania i rodzajów zakładów leczenia odwykowego oraz udziału innych zakładów opieki zdrowotnej w sprawowaniu opieki nad osobami uzależnionymi od alkoholu: Zakłady leczenia odwykowego współpracują... z Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Instytutem Psychiatrii i Neurologii i Instytutem Psychologii Zdrowia w zakresie wdrażania standardów i procedur terapeutycznych
Przemoc w rodzinie	standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie	ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie: Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia: – standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczegółowe kierunki prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, uwzględniając konieczność dostosowania zakresu pomocy do sytuacji oraz potrzeb ofiar przemocy.
Szkolnictwo wyższe	standardy kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów [w rozporządzeniu ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 2006 r. znalazło się 118 nazw kierunków, do każdego kierunku przygotowano	ustawa prawo o szkolnictwie wyższym: Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określa, w drodze rozporządzenia: – standardy kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, uwzględniające kwalifikacje, jakie powinien

³⁷ „Resort zdrowia opracował 42 standardy świadczeń usług zdrowotnych. Standardy nie muszą, ale mogą być wykorzystane przez kasy chorych przy zawieraniu kontraktów z placówkami medycznymi. "Gdy kasy rozpoczęły swoją działalność i zawierały pierwsze umowy z zakładami opieki zdrowotnej standardów usług nie było. Powstały w ciągu tego roku" - powiedziała na poniedziałkowej konferencji prasowej minister zdrowia". Komunikat PAP z 31.08.1999. Los tych standardów nie jest znany autorowi, nie można ich już znaleźć na stronach Ministerstwa Zdrowia.

Obszar usług społecznych	Standardy	Podstawa prawna
	standardy kształcenia]	posiadać absolwent tych studiów, ramowe treści kształcenia, czas trwania studiów i wymiar praktyk oraz wymagania dla poszczególnych form studiów
Szkolnictwo podstawowe i średnie ogólne oraz zawodowe ³⁸	podstawy programowe, standardy wymagań, zasady udzielania i organizacji pomocy	ustawa o systemie oświaty: Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa w drodze rozporządzenia:... <ul style="list-style-type: none"> - podstawy programowe: a) wychowania przedszkolnego, b) kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, c) kształcenia w poszczególnych profilach kształcenia ogólnozawodowego, d) kształcenia w poszczególnych zawodach, uwzględniając w szczególności zestawy celów i treści nauczania, umiejętności uczniów, a także zadania wychowawcze szkoły, odpowiednio do poszczególnych etapów kształcenia i typów szkół oraz zawodów i profili kształcenia ogólnozawodowego - standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe - zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej
Wsparcie dla osób niepełnosprawnych	standardy w zakresie kwalifikowania oraz postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, a także oznaczenie symboli przyczyn niepełnosprawności	ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia:... standardy w zakresie kwalifikowania oraz postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, uwzględniając schorzenia naruszające sprawność organizmu i przewidywany okres trwania naruszenia tej sprawności, powodujące zaliczenie do odpowiedniego stopnia niepełnosprawności, a także oznaczenie symboli przyczyn niepełnosprawności

Koncentrowanie uwagi wyłącznie na przepisach i dokumentach, które mają słowo „standardy” w nazwie lub w treści może sprawić, że pominiemy mniejszą lub większą część oficjalnych wysiłków standaryzacyjnych. Dobrze to widać na przykładzie usług edukacyjnych. Niekiedy przedmiotem regulacji jest ustalenie standardów bez używania tej nazwy, np. rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach najprawdopodobniej określa standardy bezpieczeństwa i higieny w instytucjach szkolnych. Poza tym w polskim prawie jest prawdopodobnie wiele standardów w aktach prawnych, które w nazwie mają sformułowanie „wymagania, jakie powinny spełniać...” lub „warunki, jakie powinny spełniać...”, w szczególności dotyczy to jednak produkcji i produktów, a nie usług.

Obecnie postępuje proces standaryzacji pomocy społecznej. Wynika on między innymi z przytoczonego w tabeli obowiązku ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w sprawie wydania rozporządzenia ze standardami dla poszczególnych rodzajów usług. Zadania

³⁸ W tym przypadku rozszerzyłem zakres poszukiwania, gdyż wyraźnie podobną rolę do standardów pełnią podstawy programowe.

związane z przygotowaniem tych standardów są finansowane za pośrednictwem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt systemowy 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej” realizowany jest przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Prace w projekcie rozdzielono na trzy obszary obejmujące standaryzację usług dla bezdomnych³⁹, środowiskowej pracy socjalnej oraz pozostałych usług z zakresu pracy socjalnej.

Co może być obiektem standaryzacji w usługach społecznych? Pierwszy przykład względnie prostej usługi - w psychiatrycznej opiece pielęgniarstwa mogą to być następujące elementy: 1) przyjęcie pacjenta do poradni i szpitala, 2) dokumentacja pielęgniarstwa oddziału psychiatrycznego, 3) opieka pielęgniarstwa i socjalizacja pacjenta, 4) wypis chorego ze szpitala.⁴⁰

Drugi przykład dotyczy już usługi bardziej złożonej. W jednym z 42 standardów świadczenia usług medycznych dotyczącym rehabilitacji medycznej znalazły się: 1) określenie rehabilitacji leczniczej i założenia konstrukcji standardów w specjalności „rehabilitacja medyczna”; 2) rodzaje produktów (świadczeń) w rehabilitacji leczniczej; 3) kwalifikacje i zadania personelu zespołu rehabilitacyjnego (również skład zespołu); 4) baza leczniczo-zabiegowa – warunki lokalowe z określeniem szczebli referencyjności i podziału na kategorie porad i hospitalizacji; 5) charakterystyki poszczególnych produktów (oddzielnie dla hospitalizacji, porady ambulatoryjnej, rehabilitacji środowiskowej; w tym określono m.in. zadania; baza leczniczo-zabiegowa; kwalifikacje personelu; stosowane procedury medyczne; specjaliści, z którymi należy współpracować, czas hospitalizacji, czas oczekiwania na przyjęcie); 6) dokumentacja.

Poziom szczegółowości poszczególnych standardów zobaczymy na przykładzie kompetencji i zadań dwóch członków zespołu rehabilitacyjnego psychologa i asystenta socjalnego (za oryginałem bez poprawek, sytuacja na rok 1999).

Tabela 11. Standardy w zakresie kompetencji i zadań

Kompetencje i zadania psychologa	Kompetencje i zadania asystenta socjalnego
Kompetencje – wyższe studia z zakresu psychologii Zadania (diagnoza psychologiczna, oddziaływanie psychologiczne, psychoedukacja) – Ocena poziomu intelektualnego – Ocena funkcjonowania emocjonalnego i motywacyjnego – Ocena osobowości oraz zaburzeń osobowości – Ocena funkcjonowania rodzinnego – Ocena funkcjonowania zawodowego – Ocena funkcjonowania społecznego – Konsultacje psychologiczne (dla pacjenta, rodziny pacjenta, członków zespołu terapeutycznego w procesie leczenia) – Poradnictwo psychologiczne (w szerokim zakresie) – Interwencja kryzysowa (nakierowana na	Kompetencje – policealna szkoła pracowników służb społecznych Zadania – Przeprowadzenie wywiadu społecznego – W oparciu o plan leczenia i wywiad opracowanie wstępnego programu rehabilitacji społecznej – Instruktaż pacjenta i rodziny pomagający w adaptacji społecznej – Udzielanie informacji o sposobie załatwiania spraw bytowych związanych z załatwianiem renty, różnego typu zasiłków i zapomóg, korzystanie z pomocy PFRON – Wobec osób hospitalizowanych załatwianie spraw dla osób samotnych i niesprawnych Domów Opieki Społecznej, załatwianie spraw

³⁹ Warto wspomnieć o oddolnym ruchu standaryzacyjnym, np. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności promuje kilka grup standardów w obszarze pomocy dla osób bezdomnych: etyczny, pracy socjalnej, edukacji, aktywizacji zawodowej, streetworkingu, asystowania, monitorowania. Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej opracowało „Standardy pracy. Model CAL” i przyznaje certyfikaty CAL.

⁴⁰ K. Kimak, *Zbiór standardów przyjęcia, opieki, socjalizacji i wypisu chorego ze szpitala psychiatrycznego*, Wydawnictwo Czelej, Lublin 2002.

Kompetencje i zadania psychologa	Kompetencje i zadania asystenta socjalnego
pacjenta i jego rodzinę) – Psychoterapia (indywidualna, grupowa, rodzin) – Terapia podtrzymująca – Psychoedukacja (pacjentów, rodzin pacjentów, współpracowników w procesie leczenia, innych grup zawodowych)	związanych z adopcją dzieci porzuconych w szpitalu, załatwianie formalności związanych z pogrzebem osób samotnych bez opieki.

Każde z wymienionych zadań lub ich grup może posiadać swoje własne standardy. Przykładowo, sposób przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (rodzinnego) oraz wzory dokumentów zostały określone w rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej. Oznacza to, że istnieją w tym względzie pewne normy ujednolicające. Tego rodzaju standardy zobaczymy w trzecim przykładzie.

Ostatnim przykładem standaryzacji usługi społecznej będą standardy usług rynku pracy. W rozporządzeniu regulującym te sprawy określono, że standard pośrednictwa pracy obejmuje postępowanie przy:

- 1) przyjmowaniu informacji o wolnym miejscu zatrudnienia;
- 2) przyjmowaniu oferty pracy;
- 3) upowszechnianiu i realizacji oferty pracy zawierającej dane umożliwiające identyfikację pracodawcy;
- 4) upowszechnianiu i realizacji oferty pracy niezawierającej danych umożliwiających identyfikację pracodawcy;
- 5) podejmowaniu kontaktu z nowym pracodawcą;
- 6) utrzymywaniu kontaktu z pracodawcą;
- 7) podejmowaniu kontaktu z bezrobotnym;
- 8) przedstawianiu bezrobotnemu lub poszukującemu pracy propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej;
- 9) przedstawianiu bezrobotnemu lub poszukującemu pracy możliwości pomocy wobec braku propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej;
- 10) utrzymywaniu kontaktu z bezrobotnym lub poszukującym pracy.

Każda z grup została następnie rozpisana na szczegółowe punkty, np. standard przyjmowania oferty pracy obejmował:

1. przyjęcie oferty pracy;
2. przeanalizowanie treści oferty pracy w celu uniknięcia wymagań dyskryminujących;
3. Sprawdzenie, czy pracodawca figuruje w rejestrze pracodawców, prowadzonym przez powiatowy urząd pracy;
4. Zaktualizowanie informacji w karcie pracodawcy lub odpowiednio: a) założenie karty pracodawcy, w przypadku niewystępowania pracodawcy w rejestrze, b) odnotowanie w karcie pracodawcy zgłoszenia oferty pracy;
5. Udzielenie pracodawcy informacji o: a) możliwości realizacji oferty pracy w formie: - zawierającej dane umożliwiające identyfikację pracodawcy, - niezawierającej danych umożliwiających identyfikację pracodawcy, b) pozytywnych i negatywnych stronach każdej z wyżej wymienionych form;
6. Ustalenie z pracodawcą formy realizacji oferty pracy, z uwzględnieniem: a) wymagań dotyczących kwalifikacji i umiejętności bezrobotnego lub poszukującego pracy kierowanego do pracy i liczby osób, która ma zostać skierowana do pracodawcy, a w przypadku problemów

z uszczegółowieniem tych wymagań - zaoferowanie pomocy doradcy zawodowego w określeniu wymagań dotyczących kwalifikacji i umiejętności kandydatów do pracy, b) oferowanych przez pracodawcę warunków pracy i płacy, c) terminu realizacji oferty pracy, d) okresu aktualności oferty pracy, e) częstotliwości kontaktów oraz osoby wskazanej przez pracodawcę do kontaktów z powiatowym urzędem pracy...;

7. Poinformowanie pracodawcy o obowiązku związanym z realizacją oferty pracy, o którym mowa w art. 36 ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy... oraz o możliwości zmiany ustaleń w przypadku wystąpienia trudności z realizacją oferty pracy;
8. Odnotowanie w karcie pracodawcy wyniku ustaleń;
9. Przekazanie informacji o ofercie pracy do specjalisty do spraw rozwoju zawodowego, w celu wykorzystania przy sporządzaniu diagnozy zapotrzebowania na zawody i specjalności na rynku pracy;
10. Przystąpienie do realizacji oferty pracy zgodnie z ustaleniami dokonanyymi z pracodawcą.

Standard postępowania w tym przypadku przypomina szczegółową instrukcję, co, jak i w jakiej kolejności powinien robić pracownik urzędu pracy udzielający usługi pod nazwą pośrednictwo pracy. Można dodatkowo opatrzyć każdą z tych czynności informacjami, ile czasu mają one trwać, wzorami dokumentów i dalej je uszczegóławiać.⁴¹

W przypadku standardów mamy co najmniej dwa istotne zagadnienia ogólniejszej natury: ich szczegółowość oraz ich poziom. Standardy bardzo szczegółowe w odniesieniu do postępowania w trakcie relacji usługowej sprawiają, że usługodawca ma niewielkie pole do własnej inwencji. Jest to ogólny problem z zakresu regulacji ludzkich działań, ponieważ regulator nie może przewidzieć wszystkich sytuacji. Z kolei standardy bardzo wygórowane sprawiają, że trudno im sprostać i w związku z tym zasadniczo spada podaż usług o wymaganej jakości. Czy standardy domów pomocy społecznej były zbyt wygórowane, skoro najpierw dano 10 lat na sprostanie im przez wszystkie domy, a potem wydłużono ten okres jeszcze o cztery lata? Co zrobić z tymi domami, które nadal nie osiągają wymaganego standardu? Jeżeli jednak za bardzo obniżymy poziom oczekiwań, wówczas pojawi się problem usług o niskiej jakości, które jednak są zgodne ze standardami.⁴²

⁴¹ Tego rodzaju szczegółowa standaryzacja czynności zawodowych przypomina nieco tezy o makdonaldyzacji usług społecznych Georga Ritzera (nauczanie taśmowe, leczenie taśmowe). Jedną z cech tego procesu była właśnie bardzo daleko idąca standaryzacja czynności ograniczająca swobodę i innowacyjność ich wykonawcy.

⁴² Krótka i interesująca dyskusja na temat ogólniejszych problemów ze standaryzacją z perspektywy sektora pozarządowego patrz wątek „Standardy - ułatwienie czy przekleństwo?” na stronach portalu NGO.pl.

Wnioski

Refleksja nad polityką społeczną przez długi czas była zdominowana przez zagadnienia związane ze świadczeniami pieniężnymi. Jest to obecnie główny produkt systemu zabezpieczenia społecznego, w którym zasadniczą rolę odgrywają ubezpieczenia społeczne. Postawienie problemu usług społecznych w tym kontekście od razu kieruje uwagę na te działy polityki publicznej i sektora publicznego, których produktem nie są świadczenia pieniężne czy rzeczowe, ale właśnie usługi.

Tradycyjnie największy obszar zajmują tu usługi edukacyjne i zdrowotne. One same są wewnętrznie zróżnicowane, a wokół nich powstały odrębne, złożone i wszechstronnie rozwinięte systemy instytucjonalne z własnymi instytucjami, zawodami, kształceniem, tradycjami, dyscyplinami akademickimi i literaturami. W teorii polityki społecznej czasem zastanawiano się na ile te obszary wchodziły w jej zakres, w szczególności dotyczyło to edukacji i polityki edukacyjnej (W. Szubert, M. Hill).

Trzeci obszar usług, który w XX wieku pozostawał w silniejszym związku z polityką społeczną to usługi z zakresu pracy socjalnej. Wraz ze wzrostem problemów długotrwałego bezrobocia, ubóstwa i w związku z tym wykluczenia społecznego, zwiększa się też rola pomocy społecznej. Jest tak zarówno w kontekście świadczeń pieniężnych (minimalny dochód gwarantowany), jak i świadczeń w formie usług. W przypadku pracy socjalnej z indywidualnym przypadkiem czy rodziną jesteśmy blisko usług o charakterze psychologicznym lub psychospołecznym – psychoterapii indywidualnej, grupowej, terapii rodziny itp. Te usługi łatwo włączyć do zbioru usług zdrowotnych z zakresu zdrowia psychicznego. Być może najważniejszą kategorią usług, która pozostaje dla pracownika socjalnego są meta-usługi, czyli usługi w stosunku do innych usług. Ich sensem jest wspomaganie ludzi potrzebujących pomocy, aby w labiryncie rozmaitych usługodawców z różnych sektorów szybko odnajdowali drogę do usług wysokiej jakości odpowiadających ich potrzebom i interesom.

Jednym z ważnych instrumentów racjonalizacji systemu usług społecznych oraz osiągnięcia wartości istotnych dla społeczeństwa jest standaryzacja usług. Ona sama jednak nie wystarcza – nawet przyjęcie przez państwo doskonałych dokumentów standaryzacyjnych nie przekłada się automatycznie na praktykę stosunków usługowych. Jeżeli bilans konsekwencji odbiegania od standardów jest pozytywny, to może nie jest to powód do narzekań. Problem w tym, że uwaga publiczna zwykle skupia się na rażących naruszeniach tego, co wydaje się być standardami najbardziej podstawowymi.