

*Barbara Rysz-Kowalczyk
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec

Adalbert Evers, Rolf G. Heinze, Thomas Olk (red.), Warszawa 2013, 611 s.

Recenzowana książka została przetłumaczona z języka niemieckiego i wydana w serii „Współczesna polityka społeczna” przez Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie. Napisano ją jako podręcznik – co zostało dobitnie zaakcentowane w samym tytule i w treści *Wprowadzenia*. Redaktorzy tomu wyjaśniają w nim, że motywem napisania książki było wypełnienie luki w literaturze na temat usług społecznych, w której brakuje właśnie kompendiów i podręczników. Wypełnianie luki – zdaniem redaktorów – polegało także na wprowadzeniu podejścia odmiennego od dotychczas dominującego w publikacjach o usługach społecznych. Autorzy podręcznika proponują bowiem spojrzenie na usługi społeczne jako „architekturę» nowoczesnego państwa opiekuńczego i struktury świadczeń społecznych” (s. 13), w przeciwieństwie do podejścia, w którym są one rozważane głównie jako element poszczególnych dziedzin polityki społecznej (polityk sektorowych).

Odnosząc się do deklaracji redaktorów w wyżej wskazanych kwestiach, warto zaznaczyć, że niektóre rozdziały – ze względu na charakter rozważań, stosowaną terminologię czy sposób narracji – trudno uznać za typowe dla podręczników. Chyba, że potraktujemy je jako części podręcznika przeznaczone dla odbiorcy bardziej zaawansowanego, przygotowanego erudycyjnie. Tak więc, z punktu widzenia wiedzy wstępnej, potrzebnej czytelnikowi w lekturze i percepcji treści – książka nie stanowi jednolitej całości. Ale nie jest to zarzut, a jedynie konstatacja. Wspomniane zróżnicowanie może być zaletą bądź wadą – w zależności od tego, w jaki sposób podręcznik jest/będzie wykorzystywany w praktyce dydaktycznej. Dodam również, że autorzy nie odrzucili całkowicie perspektywy „sektorowej”. Jedną z pięciu wyodrębnionych części książki

zawiera bowiem rozdziały napisane w tej właśnie konwencji i zebrane pod stosownym tytułem: *Usługi społeczne w poszczególnych dziedzinach i sektorach*.

Charakteryzując ogólnie założenia tej publikacji, można powiedzieć, że autorzy koncentrują się na prezentacji aktualnego stanu wiedzy na temat głównego przedmiotu rozważań (usług społecznych) w danym miejscu (Niemcy); z uwzględnieniem perspektywy historycznej i perspektywy porównawczej, ze wskazaniem aktualnych problemów i prognoz, z odniesieniami do koncepcji teoretycznych i metodologicznych oraz do danych diagnostycznych. Te ostatnie są zresztą stosowane z umiarem. Na aprobatę zasługuje fakt, że w przeciwieństwie do wielu podręczników do polityki społecznej pisanych przez polskich autorów, tutaj treści nie są przeładowane danymi statystycznymi, nie grozi im więc szybka dezaktualizacja.

Podręcznik jest pracą zbiorową napisaną przez aż 33 autorów. Siłą rzeczy, ma zalety i ułomności charakterystyczne dla tego rodzaju publikacji. Na przykład, dzięki podziałowi pracy wykorzystuje się pogłębioną wiedzę osób specjalizujących się w konkretnych kwestiach, ale ceną za to jest zwykle duże zróżnicowanie sposobu narracji. W pracy zbiorowej trudniej jest też uzyskać właściwe proporcje pomiędzy podejmowanymi wątkami; trudniej o konsekwentnie uporządkowaną strukturę.

Redaktorzy podręcznika wyodrębnili pięć podstawowych części. Pierwsza, najobszerniejsza (230 stron), zatytułowana *Koncepcje, teoria, rozwój historyczny*, koncentruje się generalnie na trzech kwestiach: specyfice usług społecznych, cechach ich historycznego rozwoju i na jego uwarunkowaniach. Nie są one jednak omawiane w wymienionej sekwencji¹. Dziewięć rozdziałów pierwszej części tworzy bowiem mozaikę tekstów, w pewien sposób powiązanych, ale podejmujących trzy wymienione kwestie w różnym zakresie i z różnych punktów widzenia (wybranych koncepcji teoretycznych, kwestii prawnych, historycznego opisu zmian instytucjonalnych).

W drugiej części, pt. *Zarządzanie, własność i kontrola publiczna*, znalazły się zagadnienia modernizacji struktur i form zarządzania usługami społecznymi, ujmowane z uwzględnieniem perspektywy historycznej i koncepcji teoretycznych. W centrum uwagi autorów są tutaj pojęcia *welfare pluralism* i *welfare mix*, a więc podejmują oni rozważania na temat pluralizacji podmiotów i komplikowania się relacji między nimi (w tym – tzw. hybrydyzacji). Autorzy akcentują w szczególności związki omawianych spraw z procesem określanym jako ekonomizacja usług oraz ze zmianami zachodzącymi w statusie i roli odbiorcy usług społecznych, a także z ewolucją koncepcji zarządzania i „rządzenia” (*governance*).

Kolejna część, wspomniana już wcześniej, pt. *Usługi społeczne w poszczególnych dziedzinach i sektorach*, składa się z ośmiu rozdziałów, w których usługi społeczne są rozważane jako element polityk ujmowanych przedmiotowo (polityka zatrudnienia, pomoc społeczna) lub podmiotowo (polityka wobec dzieci, osób starszych, osób niepełnosprawnych). W tej części podręcznika czytelnik odnajdzie najwięcej konkretnych informacji o rozwiązaniach przyjętych w systemie usług społecznych w Niemczech. Są

¹ Kwestie te pojawiają się także w innych częściach podręcznika.

one przedstawiane w ujęciu krytycznym (zawierają oceny, relacjonują dyskusje nad kwestiami spornymi), skłaniają do porównań i formułowania na tym tle wniosków (a nawet przestróg) dla polskiej polityki społecznej.

Trzy kolejne rozdziały składają się na piątą część, pt. *Kultura i modele*. Są one inspirującym dopełnieniem rozważań na temat istoty usług społecznych, zawartych w innych rozdziałach książki. W pierwszym rozdziale tej części znajdziemy interpretację pojęcia „opieka” i próbę objaśnienia fenomenu polegającego na upowszechnieniu się w Niemczech angielskiego terminu *care*. W rozdziale tym scharakteryzowane są też wzorce opieki (tradycyjny, postmodernistyczny, zimno-nowoczesny, ciepło-nowoczesny) oraz modele „kultury opieki” (np. model pracującego Kopciuszka i model troskliwej Królowej Śnieżki). Drugi rozdział tej części zawiera analizę ewolucji cech usług społecznych, w szczególności przemian „społecznej konstrukcji” użytkownika (odbiorcy) usług w odniesieniu do głównych dyskursów o państwie opiekuńczym. Trzeci rozdział koncentruje się na kategorii „zarządzanie przypadkiem” (*case management*) w kontekście modernizacji systemu usług, ze wskazaniem pułapek i niebezpieczeństw jego implementacji.

Ostatnia część – pt. *Usługi społeczne w ujęciu międzynarodowym* – zawiera tylko jeden rozdział: *Unia Europejska i usługi świadczone w interesie ogólnym*. Jego autor przedstawia zmiany strukturalne w usługach skierowanych do osób, jako efekt oddziaływania na siebie nawzajem prawa Unii Europejskiej i prawa „narodowego”. Zagadnienia te pojawiają się fragmentarycznie także w innych rozdziałach.

Scharakteryzowane wyżej części poprzedza przedmowa do wydania polskiego (jej autorami są M. Grewiński i E. Przeddecka) oraz *Wprowadzenie* napisane przez redaktorów podręcznika (A. Evers, R.G. Heinze, Th. Olk), opatrzone sugestywnym podtytułem: *Usługi społeczne – arena i generator zmian społecznych*. Jest to w istocie dość obszerny artykuł (26 s.) zawierający zarówno zapowiedź, jak i syntezę treści całej publikacji, a także wykładnię intencji i stanowiska redaktorów. Z tych względów zachęcam do lektury *Wprowadzenia* nawet/zwłaszcza tych czytelników, którzy ograniczą się tylko do wybranych rozdziałów. Warto przy tym podkreślić, że wybiórcze korzystanie z tego podręcznika nie jest trudne. Tytuły części i poszczególnych rozdziałów dość konsekwentnie odzwierciedlają zawarte w nich treści. Przeczytanie natomiast całej książki i jej przyswojenie za jednym razem – jest sporym wyzwaniem. Przyczynia się do tego zarówno jej objętość (ponad sześćset stron), jak i zróżnicowany charakter rozważań, wielość wątków i poziom trudności tekstów. Warto jednak podjąć ten wysiłek, bowiem dopiero lektura całej książki pozwala dostrzec w niej powracające motywy, tj. takie wątki analizy usług społecznych, które przewijają się w wielu rozdziałach, są rozwijane przez różnych autorów i omawiane z różnych perspektyw. Jeśli spróbujemy ująć je w logicznej sekwencji, to wyłoni nam się wówczas jeszcze inna struktura treści podręcznika niż ta, która wynika ze spisu treści. Składają się na nią m.in.: zagadnienia związane z definiowaniem usług społecznych i oddzielaniem tej formy usług od innych form; próby odtworzenia ewolucji usług społecznych – podstawowych tendencji; wyjaśnienia przyczyn zachodzących zmian (także w kontekście

porównawczym); rozważania wokół kluczowych współczesnych dylematów funkcjonowania usług społecznych, ujmowanych w perspektywie teoretycznej, aksjologicznej czy instrumentalnej; analizy wariantów decyzji stojących dziś przed politykami społecznymi oraz scenariuszy przyszłości wynikających z dokonywanych przez nich wyborów tych wariantów.

Próby zdefiniowania przedmiotu wykładu są podejmowane w wielu rozdziałach, a ich autorzy często akcentują heterogeniczność usług w ogóle i brak jednoznacznych definicji różnych ich rodzajów. W przypadku usług społecznych można wskazać zasadniczo dwa sposoby ich definiowania. Pierwszy z nich polega na wyliczeniu dziedzin działalności usługowej uznawanych za „społeczne” (np. edukacja, zdrowie, usługi pomocy społecznej, usługi rynku pracy). Drugi sposób polega na wskazaniu specyficznych cech usług społecznych, wyróżniających je spośród innych rodzajów usług. Autorzy podręcznika wybrali drugi sposób i większość wypowiadających się w tej kwestii przyjmuje, że usługi „społeczne” należą do szerszej kategorii: usług ukierunkowanych „na osoby” (w odróżnieniu od usług ukierunkowanych „na rzeczy” czy „na produkcję”). Najpierw więc wskazują cechy pozwalające wyodrębnić ze zbioru wszystkich usług – usługi ukierunkowane na osoby, a potem wskazują dwie cechy dodatkowe, specyficzne tylko dla podzbioru usług społecznych.

Najmocniej akcentowaną cechą usług skierowanych na osoby – wielu autorów poświęca jej sporo uwagi – jest równoczesność produkcji i konsumpcji (tzw. zasada *uno actu*). Ta cecha usług skierowanych na osoby jest przez autorów podręcznika nieodłącznie wiązana z kolejną cechą, tj. wytwarzaniem usług w wyniku bezpośredniej interakcji między producentem a konsumentem. Interakcyjność wymaga więc obecności konsumenta w procesie wytwarzania usług, zaś poziom współpracy (kooperacji) z usługodawcą jest jednym z czynników produktywności usług. Celem usług skierowanych na osoby jest bowiem zmiana możliwości działania konsumenta, stanu jego wiedzy lub dyspozycji fizycznej bądź psychicznej. Zagadnienia te najszerzej są rozwinięte w rozdziałach, których autorzy zajmują się transformacją pozycji i roli współczesnego odbiorcy usług społecznych, co znajduje wyraz m.in. w rozważaniach na temat terminologii (konsument, użytkownik, klient, koproducent, obywatel) czy rozważaniach dotyczących kompetencji usługobiorców do kooperacji w procesie wytwarzania usług bądź kompetencji do wyboru usługodawcy (przykładem może być ujmowanie odbiorcy usług społecznych jako „eksperta we własnych sprawach”). Trzecią dostrzeganą przez autorów podręcznika cechą usług skierowanych na osoby jest „nieindustrialny” model regulacji czasu pracy i organizacji pracy. Rozwinięcie zagadnień związanych z tą cechą usług społecznych odnajdziemy w rozdziałach, które skupiają się na zagadnieniach podziału pracy, dylematach standaryzacji usług czy kwalifikacji usługodawców.

Autorzy są zgodni co do tego, że poza cechami charakteryzującymi wszystkie usługi skierowane na osoby, podzbiór usług społecznych musi mieć jeszcze dwie inne swoiste cechy:

- ścisłe powiązanie z państwem socjalnym. Usługi społeczne są bowiem formą realizacji praw socjalnych (w postaci świadczeń społecznych), z czym wiąże

się znaczny stopień ich zinstytucjonalizowania (są regulowane przez instancję publiczną);

- występowanie w obrębie instytucjonalnych ram usług społecznych tzw. trójkąta stosunków społecznych. O ile w usługach rynkowych usługobiorca jest jednocześnie konsumentem i płatnikiem, to w usługach społecznych występuje stosunek trójstronny pomiędzy: podmiotem publicznym (płatnikiem), podmiotem prowadzącym placówkę produkującą usługi (mogą to być podmioty publiczne, rynkowe lub pozarządowe) i usługobiorcą.

Rozważania nawiązujące do cech specyficznych usług społecznych są osadzone w różnych kontekstach i można je odnaleźć w wielu miejscach podręcznika. Jednym z tych kontekstów jest historyczny rozwój usług społecznych. Perspektywą historyczną posługuje się kilku autorów. Gdyby pokusić się o syntezę ich rozważań na temat dotychczasowej ewolucji usług społecznych, to można ją przedstawić w formie listy najczęściej wskazywanych zmian:

- zmiany podmiotowego zakresu usług społecznych: od usług opiekuńczych kierowanych wyłącznie do osób, które znajdują się w trudnej sytuacji, do usług powszechnych;
- zmiany struktur organizacyjnych i odpowiedzialności: od struktur nieformalnych (usług zapewnianych przez krąg rodziny, wspólnoty sąsiedzkie i religijne), przez formalne struktury organizacji wyznaniowych i świeckich, po formalne struktury państwowe;
- zmiany roli usługobiorcy: od usług nastawionych na pomoc, z usługobiorcą jako podopiecznym, „zdanym na łaskę” usługodawcy, przez usługi będące instrumentem aktywizującej polityki społecznej, z odbiorcą, od którego oczekuje się współodpowiedzialności i wysokiego poziomu kooperacji, po usługi „skrojone na miarę”, z usługobiorcą jako „ekspertem we własnych sprawach” i koproducentem, dysponującym także własnymi, możliwymi do zaangażowania środkami;
- zmiany roli usług społecznych w obrębie *welfare* wyrażające się w ich ekspansji oraz zróżnicowaniu. Ekspansja polega na rozszerzaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego usług społecznych od lat 70. XX w., zaś różnicowanie – na wielu przesunięciach w ich strukturze wewnętrznej. Dwa z tych przesunięć są najmocniej eksponowane. Pierwsze jest związane z wspomnianym już wzbogacaniem i komplikowaniem się relacji w obrębie tzw. trójkąta stosunków społecznych i oznacza przesunięcie w stronę organizacyjnych struktur mieszanych (hybrydowych) i relacji sieciowych. Drugie – to przesunięcie w strukturze ryzyk społecznych: od głównych ryzyk świata przemysłowego, po ryzyka uwarunkowane indywidualnymi sytuacjami życiowymi.

Inną perspektywę do analizy ewolucji usług społecznych wprowadzają autorzy, którzy dostrzegają w tym procesie występowanie równoległych trendów i kontrtrendów. Wskazują np., że obok trwającego od lat trendu do uzawodowienia i profesjo-

nalizacji² usług społecznych, znacznie wzrasta udział osób o niskich kwalifikacjach, wolontariuszy czy służby zastępczej (w Niemczech), zwłaszcza w świadczeniu usług opiekuńczych. Dążeniu do uniwersalizacji działań i standaryzacji działań towarzyszy otwarcie na sytuacyjne wyjątki w poszczególnych przypadkach (indywidualizacja). To samo można powiedzieć o tendencji do upaństwowiania usług społecznych w ogóle (aż po traktowanie ich jako zaskarżalne świadczenia gwarantowane) i równoczesnej prywatyzacji niektórych segmentów (np. w obszarze usług medycznych i opiekuńczych)³ czy o tendencji do instytucjonalizacji usług społecznych i ich dezinstytucjonalizacji. Z perspektywy porównawczej można z kolei dostrzec dużą trwałość wybranych ścieżek rozwoju usług społecznych w poszczególnych państwach (silne powiązanie z określonym reżimem państwa opiekuńczego) przy jednoczesnym otwieraniu się systemów usług społecznych na procesy konwergencji, inicjowane przez Unię Europejską.

Wielu autorów podręcznika podejmuje próby objaśnienia przyczyn takiego, a nie innego przebiegu ewolucji usług społecznych. Najczęściej odwołują się do uwarunkowań o charakterze demograficznym (starzenie się społeczeństwa, zmiany w strukturze rodzin i w relacjach wewnątrzrodzinnych, migracje). Wskazują też, że rozwój usług społecznych pozostaje w ścisłym związku czasowym z teoriami państwa opiekuńczego. W efekcie, w instytucjonalnej strukturze usług państw europejskich „swój ślad mógł zostawić każdy z czterech podstawowych dyskursów” (s. 34). Jednocześnie „żaden z dyskursów z tworzącymi go wartościami, przekonaniem i ofertami nie objawia się bezpośrednio i w całości jako koncepcja działania określonej polityki. Nie jest i nie będzie również jedynym określającym przyszłość usług społecznych, i odwrotnie – żaden nie może być uznany za nieistotny i przestarzały” (s.34–36). W obecnym zróżnicowaniu widoczne są więc „narodowe konfiguracje systemów usług społecznych” (s. 150).

Poza oceną dotychczasowego rozwoju usług społecznych, autorzy podręcznika podejmują także próbę odpowiedzi na pytanie o ich przyszłość. Warto nadmienić, że również w tym kontekście pojawiają się wątki definicyjne. Stawiane są mianowicie pytania o trwałość (niezmiennność) tych cech usług skierowanych na osoby, które dotąd odróżniały je od innych usług. Są to m.in. pytania o to:

- czy nowoczesne technologie mogą częściowo unieważnić (czy już tak się nie stało?) zasadę *uno actu*, znosząc jej dotychczasowe ograniczenia czasowe i przestrzenne, otwierając przy tym nowe możliwości koordynacji procesów produkcji i konsumpcji usług społecznych;
- jak dalece bezpośrednio (dotąd) interakcje między wytwórcą a odbiorcą usług mogą być zastąpione przez formy komunikacji medialnej;

² Profesjonalizacja usług społecznych rozumiana jest jako oparcie działań na praktycznych naukowych podstawach z zakresu medycyny, socjologii, psychologii czy pedagogiki.

³ Nie bez znaczenia jest starzenie się społeczeństw, które zwiększa generalnie zapotrzebowanie na usługi, ale przy tym charakteryzuje się wzrostem prywatnego potencjału konsumentkiego ludzi starych. Historycznie rzecz ujmując, nie mieli oni dotąd takiej siły rynkowej, jaką mają dziś.

- czy obecny, nieindustrialny model regulacji czasu pracy i organizacji pracy w usługach pozostanie (powinien pozostać?) formą uznaną za optymalną i historycznie niezmienną. Szczególnie ważne jest pytanie o potrzebę/możliwość standaryzacji usług społecznych, tak ze względu na nowe technologie, wielosektorowość usługodawców, jak i proces integracji europejskiej.

Generalnie rzecz biorąc, punktem odniesienia do konstruowania ewentualnych scenariuszy są wybrane koncepcje teoretyczne, najczęściej koncepcje społeczeństwa usługowego. Autorzy podkreślają, że centralna teza tego podejścia (sformułowana przez Jeana Fourastié), mówiąca o stale rosnącym zatrudnieniu w usługach i rosnącym zapotrzebowaniu na usługi („kolektywny głód usług”), jest dla jednych wizją optymistyczną, zapowiedzią korzystnych jakościowo zmian prowadzących do społeczeństwa nowego typu, dla innych – wizją pesymistyczną, z zagrożeniem, które m.in. niesie tzw. choroba kosztów.

Innego rodzaju objaśnienia dotyczące trendów w rozwoju usług społecznych oraz przesłankę do projektowania ich przyszłości można odnaleźć w rozdziałach, których autorzy odwołują się do teorii indywidualizacji i modernizacji refleksyjnej. Wynika z nich, że w zindywidualizowanym społeczeństwie ryzyka, w którym jednostka ma więcej możliwości wyboru, ale też ponosi większą odpowiedzialność za własne decyzje, zapotrzebowanie na usługi społeczne będzie rosło. I to nie tylko dlatego, że będą one musiały pomagać „podnieść się” tym jednostkom, które popełnią błędy, ale przede wszystkim dlatego, że rolę usług społecznych będzie wyposażenie jednostki w odpowiednie kompetencje umożliwiające jej samodzielne kreowanie „polityki życia” (*life politics*).

Osobny wątek w tworzeniu scenariuszy rozwoju usług społecznych to kwestia wpływu integracji europejskiej na ich przyszłość. W związku z inspirowaną przez UE tendencją do ponadnarodowego otwarcia rynku usług społecznych (czemu towarzyszy presja na ich standaryzację) pojawia się np. pytanie, czy silne obecnie w Niemczech lokalne i obywatelskie zakorzenienie usług społecznych stanowi przeszkodę (dowód zapóźnienia) czy też wartość, którą należy chronić? To pytanie ma znaczenie również dla polskiego czytelnika, ze względu na rolę, jaką w realizacji usług społecznych pełni w Polsce samorząd terytorialny, i ogólną aprobatę idei budowania sieci wsparcia na bazie lokalnego kapitału społecznego.

Szczególnie cenne w tych fragmentach analiz, które dotyczą przyszłości, wydaje mi się to, że odwołanie do koncepcji teoretycznych służy autorom przede wszystkim do podkreślenia, iż scenariusze przyszłego rozwoju usług społecznych nie są dziejowo zdeterminowane. To, który scenariusz stanie się faktem, jest sprawą wyboru politycznego. „Polityka wobec usług społecznych nie ma jednego charakteru, jest pełna konfliktów i sprzeczności, daje tym samym szansę różnym projektom” (s. 37).

Lektura całego podręcznika umożliwi wydobycie także innych – niż omówione wyżej – warstw analizy. Szczególnie inspirujące są, ułożone w kilku rozdziałach, rozważania poświęcone związkom kategorii „usługi społeczne” z innymi kategoriami teoretycznymi, np. takimi, jak: dobro publiczne, *governance*, opieka/*care*, zarządza-

nie przypadkiem. Można też z różnych rozdziałów wybrać i złożyć w odrębną całość wszystkie zawarte tam informacje natury diagnostycznej, dotyczące praktyki usług społecznych w Niemczech, tj. swoistości stosowanych rozwiązań i bieżących problemów, np. kulturowo i politycznie uwikłanego sporu o to, co jest lepszym wyjściem: rozwijanie instytucjonalnych usług opiekuńczych dla dzieci do lat trzech czy pozostawienie dzieci w tym okresie pod opieką matek, wspieranych finansowo. Zgodnie z sugestią zawartą w tytule książki, problemy usług społecznych w Niemczech służą przede wszystkim jako przykład – ilustracja do rozważań o uniwersalnym charakterze.

Podstawową cechą i wartością podręcznika jest – w moim przekonaniu – jego wielowarstwowość (są tam pomieszczone koncepcje teoretyczne, kwestie instrumentalno-instytucjonalne, rozważania o charakterze aksjologicznym, konteksty kulturowe) i interdyscyplinarność (wykorzystywany jest – choć w różnym zakresie – dorobek nauk ekonomicznych, socjologii, politologii i nauk o zarządzaniu). Cenne jest także zastosowanie przede wszystkim ujęcia problemowego zamiast opisowego, akcentowanie spraw dyskusyjnych, alternatywnych stanowisk oraz pozostawianie otwartych pytań. Mam jednak świadomość, że te cechy podręcznika stawiają jednocześnie bardzo wysokie wymagania studentom jako jego odbiorcom. Ze względu na „gęstość” treści podręcznika, należy z pewnością zaliczyć go do tych, których nie odkłada się definitywnie po lekturze, ale powraca się do nich wielokrotnie.