

Prof. Mirosław GREWIŃSKI

Konieczność zmiany sposobu świadczenia usług społecznych –
wyzwanie na miarę naszego wieku



Agenda wystąpienia

1. Usługi społeczne jako nowy paradygmat myślenia o inwestycyjnej PS
2. Deinstytucjonalizacja jako zmiana sposobu świadczenia usług
3. Nowe służby i profesje społeczne jako konieczność
4. Wyzwania bliższej i dalszej przyszłości

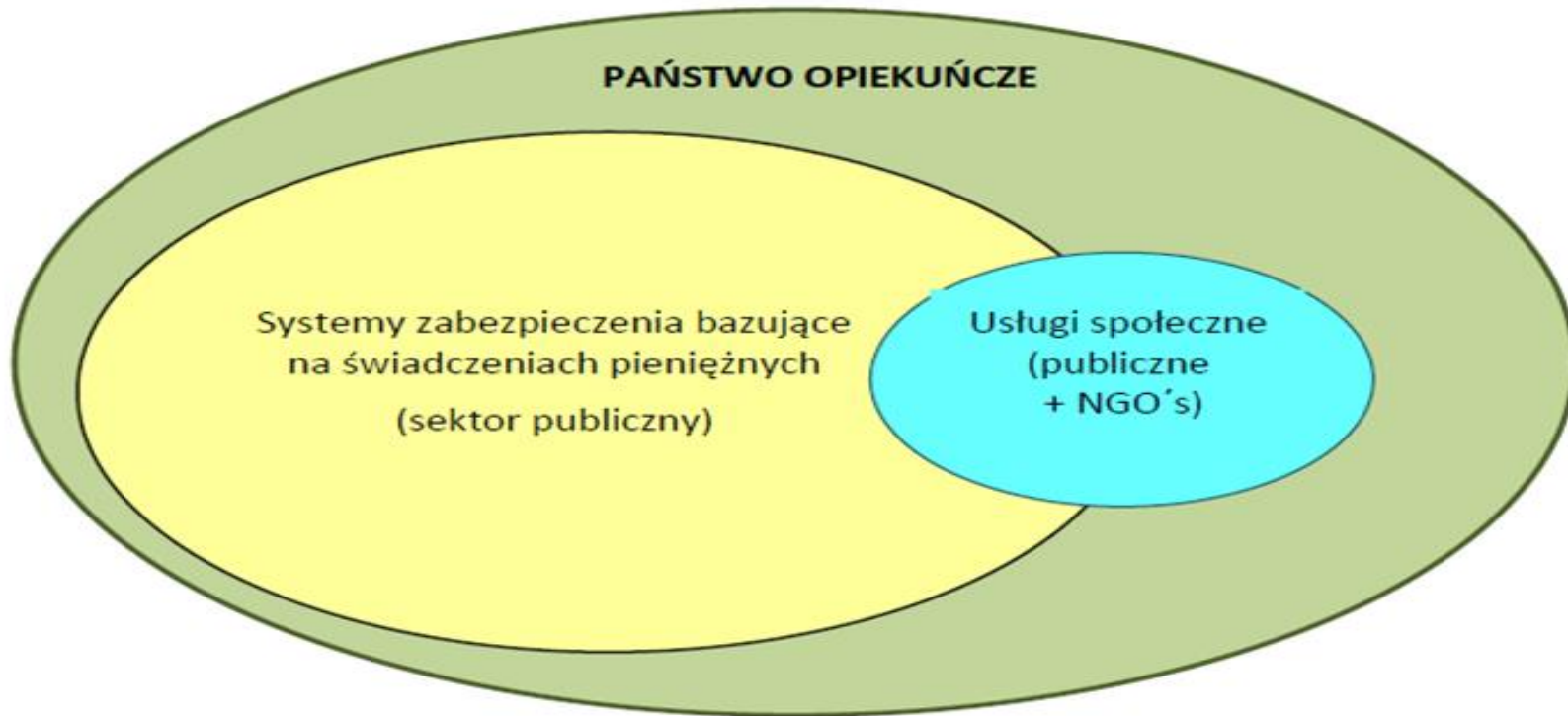


Cztery dominujące paradygmaty PS (*welfare state*)

1. **Lata 40-70 XX wieku – klasyczne państwo opiekuńcze** z rozbudowanymi pasywnymi świadczeniami pieniężnymi i męskim żywicielem rodziny. Wysoka redystrybucja środków przez państwo
2. **Lata 70-90 XX wieku – neoliberalizm** – rygor budżetowy, cięcia socjalne, PS jako koszt, ograniczanie roli państwa na rzecz rynku, każda praca przed zasiłkiem
3. **Lata 90 i początek millennium – aktywna PS**, rozwijanie usług prozatrudnieniowych i reintegracji społecznej, ekonomia społeczna, PS podporządkowana celom rynku pracy
4. **XXI wiek – początek inwestycyjnej PS** – inkluzyjna i aktywna PS, wysokie jakościowo miejsca pracy, dwoje żywicieli rodziny, pozytywna rola państwa, **rozwój usług społecznych**, inwestycje w edukację dzieci i rodzinę, w seniorów, **deinstytucjonalizacja**

Tradycyjny, klasyczny model państwa opiekuńczego

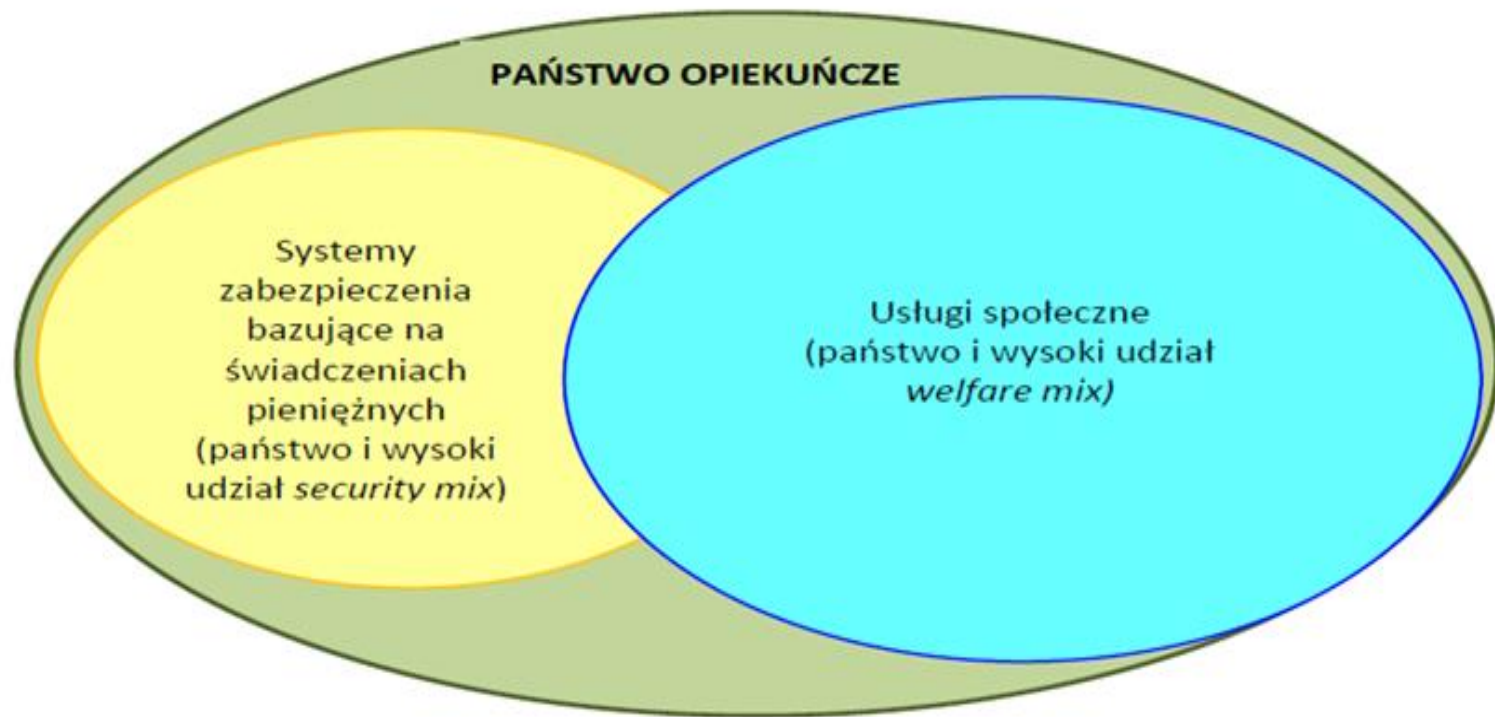
(Grewiński 2021)



Przyszłość inwestycyjnego modelu *welfare state*

→ **Jaskółka Dobrobytu**

(Grewiński 2021)



Kontekst polskiej PS

- Przez ostatnie 30 lat dominowały inwestycje w twarde elementy modernizacji
- Deficyt inwestycji w miękkie, społeczne komponenty
- Budowa instytucji sprzyjała realizacji podejścia *social politics* a nie *social policy*
- Przez 3 dekady inwestowanie w instytucje i infrastrukturę społeczną a teraz deinstytucjonalizacja
- Brak prewencyjnej i preaktywnej PS na rzecz modelu interwencji społecznych i reaktywnej PS
- Liczne grzechy zaniechania i redukcji dobrych rozwiązań z przeszłości
- **Ośłonowo-kompensacyjny a nie inwestycyjny model PS**

Kontekst polskiej samorządowej PS

- Rola JST w realizacji usług społecznych niezwykle istotna
- Konstytucyjne zasady subsydiarności i społecznej gospodarki rynkowej
- Samorządy trzech prędkości
- Zróżnicowana świadomość wyzwań społecznych
- Wielość zadań przy ograniczanych środkach
- Governance i welfare mix jako przyszłość
- Niechęć do dzielenia się władzą i zadaniami z NGO's

Nowa → Inwestycyjna polityka społeczna

1. Polityka społeczna jako **dobro publiczne**
2. Bazuje na rozwiniętych usługach społecznych w modelu *welfare mix*
3. Inwestycje w profesje - zawody społeczne
4. Samorządowa PS + odpowiedzialna deinstytucjonalizacja
5. Inwestycje w PS/US zwracają się, ale po pewnym czasie



Usługi jako przyszłość polityki społecznej

- J. Alber, [...] polityka społeczna zmierza w kierunku świadczenia usług ; usługi społeczne nieuchronnie muszą przejąć wiodącą rolę w polityce społecznej. Usługi społeczne stają się coraz ważniejszym składnikiem struktury państwa opiekuńczego i istnieje pilna konieczność przeorientowania badań w tym kierunku.
- * J. Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Service*, "Journal of European Social Policy" 5/2, s. 132.

Usługi społeczne jako istota inwestycyjnej PS → Jaskółka Dobrobytu

- Usługi społeczne zmieniają strukturę *welfare state*
- Istotnie wpłyną one na jakość życia, profesje społeczne i rynek pracy
- Nowe potrzeby i wyzwania wymuszają kreację nowych usług i inne formy ich dostarczania



Aktualne trendy w US

- Personalizacja usług
- Integracja i koordynacja usług np. CUS
- Wykorzystywanie dowodów naukowych
- Umożliwianie dokonywania wyborów przez odbiorców US
- Deinstytucjonalizacja
- Inwestycje w kadry



Dlaczego potrzeba jest nam nowa PS bazująca na usługach społecznych?

- Nowe wyzwania i problemy społeczne
- Rosnące aspiracje Polaków
- Generacje dobrobytu – Z i SMART
- Przemiany w obrębie rodziny
- Zanikające więzi społeczne
- Nowe grupy dyskryminacji
- Emancypacja kobiet i ich role zawodowe
- Emigracje z małych miejscowości
- Wyzwania klimatyczne i pandemiczne
- Niewydolność systemów i rosnące koszty

Procesy z DE w polityce społecznej

- Decentralizacja PS – w kierunku JST
- Demonopolizacja PS – w kierunku rynku
- Delegowanie zadań i usług lokalnych – do NGO's
- Deinstytucjonalizacja – jako wyzwanie przyszłości
- Demontaż systemów jako ryzyko
- Delegitymizacja funkcji społecznych państwa i samorządu jako ryzyko

Deinstytucjonalizacja usług społecznych

- Horyzontalny Priorytet w Nowej Agendzie UE
- Środki EFS na to na lata 2021-2027
- Niezwykle ważne zagadnienie z punktu widzenia filozofii pomagania
- Koniecznym jest roztropne i spokojne podejście do DI, gdyż temat jest bardzo złożony
- Przygotowanie decydentów, służb i instytucji do tego procesu
- Istnieją ryzyka, jeśli DI przeprowadzi się źle lub za szybko...

Geneza deinstytucjonalizacji

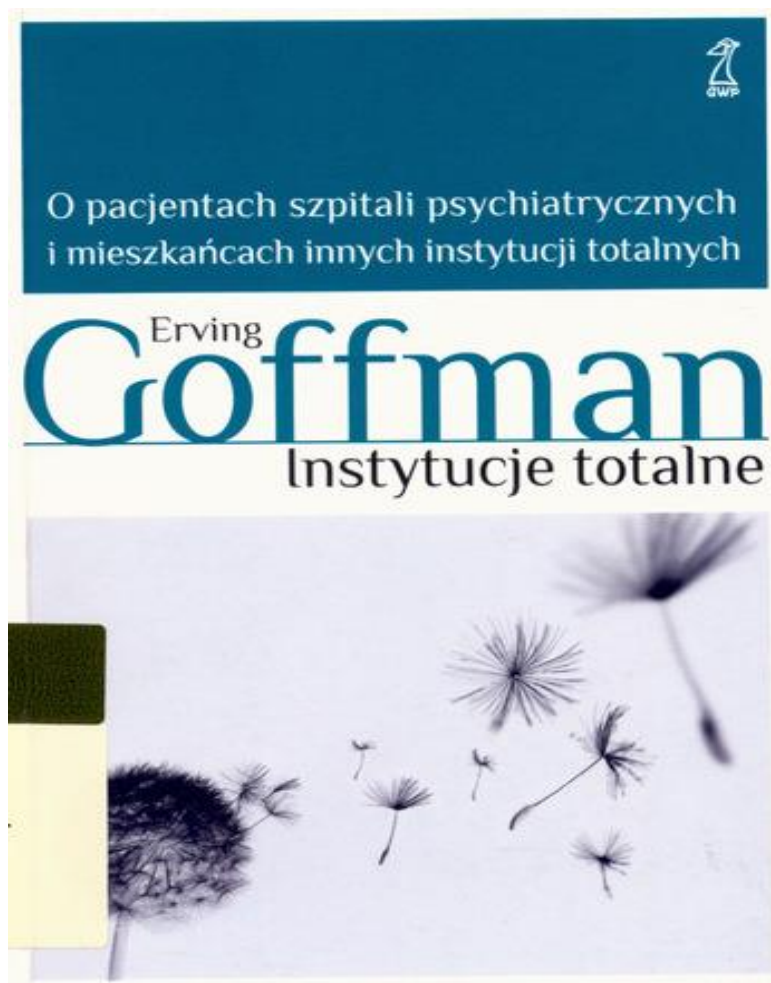
- Termin DI wprowadzony został w latach 70 XX wieku w USA.
- Odnosił się on wówczas do usług opieki długoterminowej, terapii, odosobnienia osób starszych, niepełnosprawnych, chorych psychicznie, a także kryminalistów.
- DI w USA określa się jako proces zapobiegania niepotrzebnemu, czy nadmiernemu umieszczaniu i przetrzymywaniu ludzi w placówkach opieki lub separacji długoterminowej
- Jest to także proces tworzenia stosownych alternatyw w społecznościach lokalnych dla kwaterowania, terapii, szkolenia, edukacji i rehabilitacji odbiorców wsparcia

Tło teorii socjologicznych

- Erving Goffman i jego koncepcja instytucji totalnych
- Instytucje totalne to te, w których ze względu na ich specyfikę nadmiernego instytucjonalizmu i hierarchii wertykalnej, dochodzi do degradacji osobowości człowieka, desegregacji różnych sfer życia, a także do wytworzenia poczucia strachu i opresji
- Goffman wskazywał, że niektóre podmioty pomocy społecznej oferujące usługi całodobowej opieki długoterminowej mogą mieć charakter opresyjnych



Upowszechnianie tego podejścia także w Polsce



Dokumenty międzynarodowe wspierające podejście DI

1. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych
2. Konwencja ONZ o Prawach Dziecka
3. Europejska Konwencja Praw Człowieka
4. Ogóлноeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności – UE.

→ „...kraje członkowskie oraz władze UE są zobowiązane wdrożyć rozwiązania intensyfikujące odejście od opieki instytucjonalnej na rzecz opieki świadczonej na środowisku lokalnym...”

Konteksty deinstytucjonalizacji

- DI jako alternatywa dla funkcjonowania i utrzymywania dużych instytucji w PS
- DI może przybierać różne formy i zakres
- W Polsce po 1989 r. budowa instytucji i demontaż niektórych rozwiązań z okresu PRL
- Standaryzacja instytucji i ich profesjonalizacja jako cel ostatnich 30 lat
- Znane są wady / słabości i dysfunkcje instytucji zamkniętych

Definicje deinstytucjonalizacji - UNICEF

„... całość planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji, przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki, bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty...”



Definicja Komisji Europejskiej 2012

- „...Deinstytucjonalizacja rozumiana powinna być nie tyle jako dążenie do zamknięcia zakładów opieki, ale jako proces rozwoju usług opiekuńczych na poziomie rodziny i lokalnej społeczności, który miałby umożliwić pozostawanie przez osobę potrzebującą pomocy jak najdłużej w swoim środowisku zamieszkania...”
- „...Wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, w Wytycznych unika się używania terminu „deinstytucjonalizacja”, ponieważ jest on często rozumiany po prostu jako zamknięcie zakładów...”



Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności

Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie

„Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności” oraz „Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w celu przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności – zestaw narzędzi” są dostępne w języku angielskim i innych językach pod adresem www.deinstitutionalisationguide.eu

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 2015 r.



Europejski Komitet
Ekonomiczno-Społeczny

1. Doświadczenia wielu krajów wskazują na to, że DI przynosi dobre rezultaty w wielu dziedzinach PS
2. Nowe systemy opieki środowiskowej i wsparcia w społecznościach lokalnych zapewniają poszanowanie praw, godności, potrzeb oraz woli każdej osoby oraz jej rodziny.
3. Proces DI opieki długoterminowej lepiej uwzględnia specyficzne potrzeby ON i każdej innej grupy użytkowników.
4. Opieka świadczona w środowisku rodzinnym i społecznym musi być jednak profesjonalna i zorganizowana

Naukowa krytyka DI

- **J.P. Olsen** → DI oznacza, że:... „istniejące granice instytucjonalne, tożsamości, zasady i praktyki, opisy, wyjaśnienia i uzasadnienia oraz zasoby i uprawnienia stają się coraz bardziej kwestionowane, a być może nawet zanikają. Narasta niepewność, dezorientacja i konflikty” (Olsen 2010, s. 128).
- **W.R. Scott** → DI odnosi się do procesów, w wyniku których instytucje słabną i znikają, a także do takich zjawisk, jak „osłabione prawo”, „rozcieńczone sankcje”, „rosnąca niezgodność”, „erozja norm”, „zmniejszona siła obowiązkowych oczekiwań”, „erozja przekonań kulturowych i rosnące kwestionowanie tego, co kiedyś było uważane za oczywiste” (Scott 2008: s. 196)

Konieczne działania

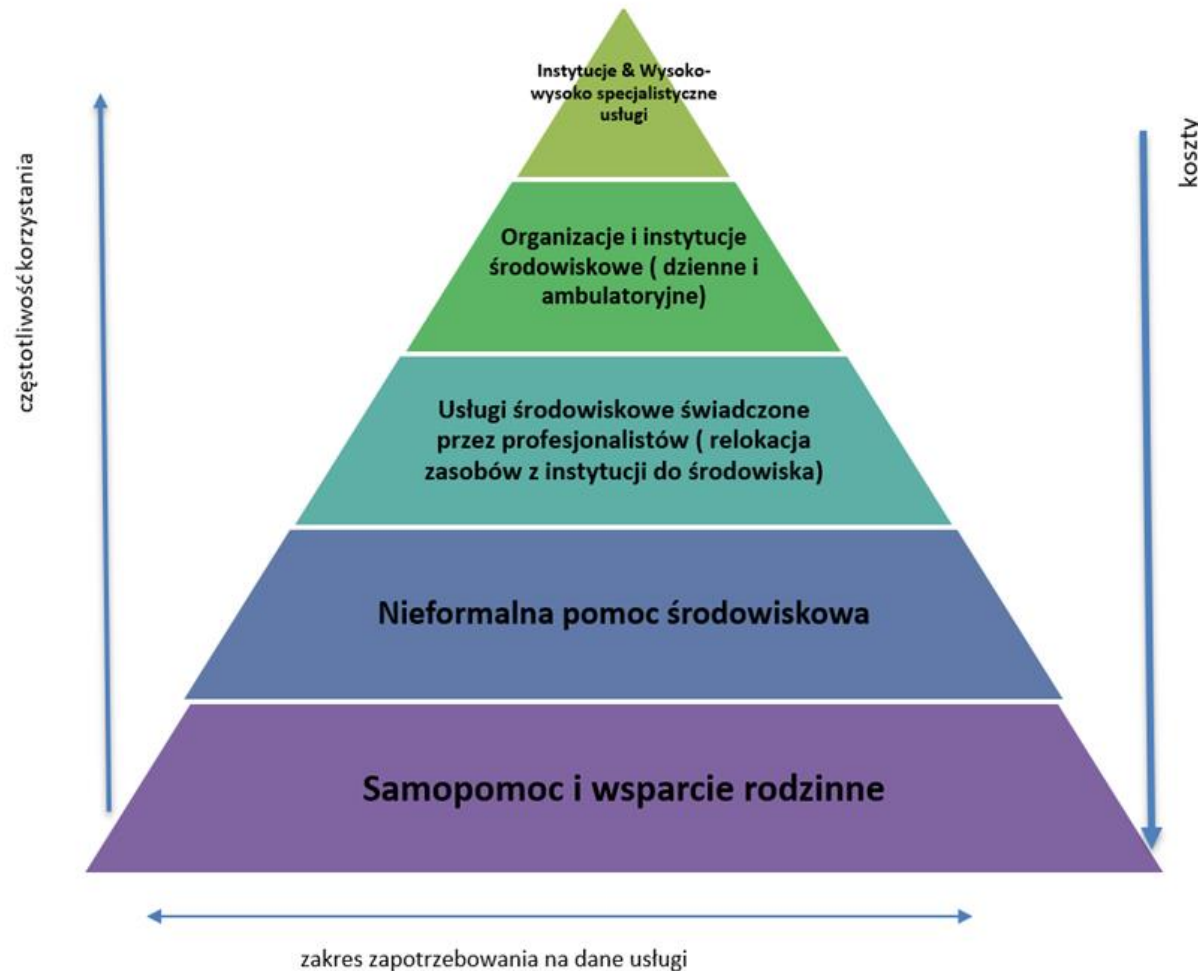
→ NGO's i welfare mix

- Wzmocnienie i profesjonalizacja NGO's (odejście od akcyjności na rzecz systemu)
- Ukierunkowanie dużej części PES na usługi społeczne
- Zastosowanie modelu welfare mix / social service mix – usługi w różnych pakietach, paczkach i profesjach
- Integracja wiązek usług pod indywidualne potrzeby odbiorców
- Rozwój usług środowiskowych, domowych, nieformalnych

Konieczne działania

- Wsparcie rodzin biologicznych
- Działania prewencyjne i wczesnej interwencji
- Wsparcie JST w przygotowaniu oferty usług domowych i środowiskowych
- Inwentaryzacja zasobów i analiza potrzeb lokalnych
- Redefinicja standardów jakości usług
- Profesjonalizacja usług nieformalnych, w tym sąsiedzkich
- Edukacja do nowych profesji, ról i funkcji
- Ocena kosztów działalności instytucji
- Zmiana placówek w kierunku wielofunkcyjnych, otwartych, środowiskowych instytucji

The Optimal Mix of Social Services: WHO Pyramid Framework



Wyzwania związane z DI

→ Zmiana a nie likwidacja

- Wzrost świadomości ogółu społeczeństwa nt. środowiskowych i domowych usług społecznych oraz decydentów
- Dialog z pracownikami dużych instytucji PS i ich stopniowe przekwalifikowanie w kierunku służb i profesji środowiskowych
- Roztropna i ewolucyjna reorganizacja systemów w kierunku DI
- Inwestycje w lokalną infrastrukturę społeczną
- Środowiskowy pracownik socjalny jako lider procesu DI

Ryzyka związane z DI w praktyce

(G.C Shen, L. R Snowden, 2018)

- Władze publiczne nie będą wywiązywać się z zaspokajania potrzeb osób niesamodzielnych, pozostawiając takie osoby oraz ich opiekunów bez wystarczającego wsparcia;
- Ograniczanie nakładów finansowych ze środków publicznych, skoro usługi mają być realizowane w środowisku zamieszkania;
- Nadawanie niskiego priorytetu przedsięwzięciom z zakresu pomocy i integracji społecznej
- Demontaż systemu bez wcześniejszego zbudowania usług i profesji środowiskowych / domowych
- Delegitymizacja funkcji socjalnych Państwa i JST

Warunki powodzenia DI

(„Deinstitutionalisation of Europe's Children”, Dec 2017)

1. Niezbędne jest zaangażowanie polityczne na poziomie lokalnym i krajowym
2. Konieczne jest zapewnienie stabilnego finansowania nowych usług i profesji
3. Ważne jest finansowanie różnych rozwiązań i testowanie innowacji
4. Konieczne jest zapewnienie dostępu do wiedzy i doświadczeń innych państw we wdrażaniu reform oraz odpowiedni system szkoleń i edukowania
5. **NGO's / PES** powinny odgrywać ważną rolę w planowaniu i realizacji reform i usług.

Obszary, w których zastosowano DI w wybranych państwach UE

- Usługi rodzinne i opieki długoterminowej dla dzieci → opieka zastępcza w Anglii 35 % dzieci w OZ prowadzonej przez NGO's.
- Usługi opieki długoterminowej dla osób starszych – ponad 10% osób starszych w DPS/PCO → od końca lat 70 dyskusja o DI → Szwecja i jej usługi domowe.
- Usługi dla osób z niepełnosprawnościami → W. Brytania - KeyRing stworzyła lokalne sieci wsparcia dla ON
- Mieszkania socjalne/ chronione – doświadczenia Szwecji
- Opieka psychiatryczna - case Finlandii

Przypadek Danii

(Chaczko, Zdebska 2021)

- W Danii już od lat 70 XX wieku ograniczano rozwój dużych DPS
- Po 1985 r. w ogóle zrezygnowano z nowych DPS – ów, ale nadal funkcjonują te utworzone przed 1985 r.
- W większości Państw UE nadal jednak funkcjonują duże DPS i PCO
- Pełny proces DI zazwyczaj trwa od kilkunastu lat do dwóch, trzech dekad.
- DI potrzebuje czasu i dialogu ze wszystkimi interesariuszami

Deficyty jakie mamy w Polsce

- 20% gmin - brak usług opiekuńczych
- 80 % gmin – brak placówek wsparcia dziennego dla młodzieży (świetlic terapeutycznych itd.)
- Brak chętnych na rodziny zastępcze
- Deficyt Centrów Seniorów
- Deficyt mieszkań wspomaganych
- Deficyt kadr przygotowanych do realizacji usług środowiskowych i domowych
- Deficyt wykreowanych usług i nowych profesji
- Niskie powiązanie usług z technologiami
- Niski prestiż zawodów pomocowych
- Niskie wykorzystanie potencjału NGO's i PES

Zarządzanie procesem deinstytucjonalizacji

- Programowanie i koordynacja na poziomie centralnym (MRiPS) i regionalnym (ROPS)
- Samorząd jako główny aktor odpowiedzialny za wdrażanie DI
- Policzenie kosztów inwestycji w DI (system podatkowo-finansowy)
- Włączenie w ten proces NGO's, PES, podmiotów wyznaniowych i sieci nieformalnych
- Konsolidacja rozproszonych usług i ich dostosowanie do potrzeb konkretnego usługobiorcy - personalizacja
- Governance czy NPM, a może mix?
- CUS jako lokalny koordynator usług !

Dylematy związane z **de**instytucjonalizacją

- Rewolucja czy ewolucja ?
- **Krajowa Strategia Usług Społecznych do 2040 r. jako długoterminowa szansa.**
- Jak zbudować system profesjonalnych środowiskowych i domowych usług społecznych
- Jak przygotować do tego kompetencyjnie kadry?
- Jak włączyć w ten proces NGO's, podmioty ES i organizacje wyznaniowe?
- Kluczowa będzie – **EDUKACJA** do tego procesu

Służby społeczne wymagają pilnych inwestycji

**Zatrudnienie
w sektorze ochrony
zdrowia i pomocy
społecznej ogółem
na 1 000
mieszkańców**

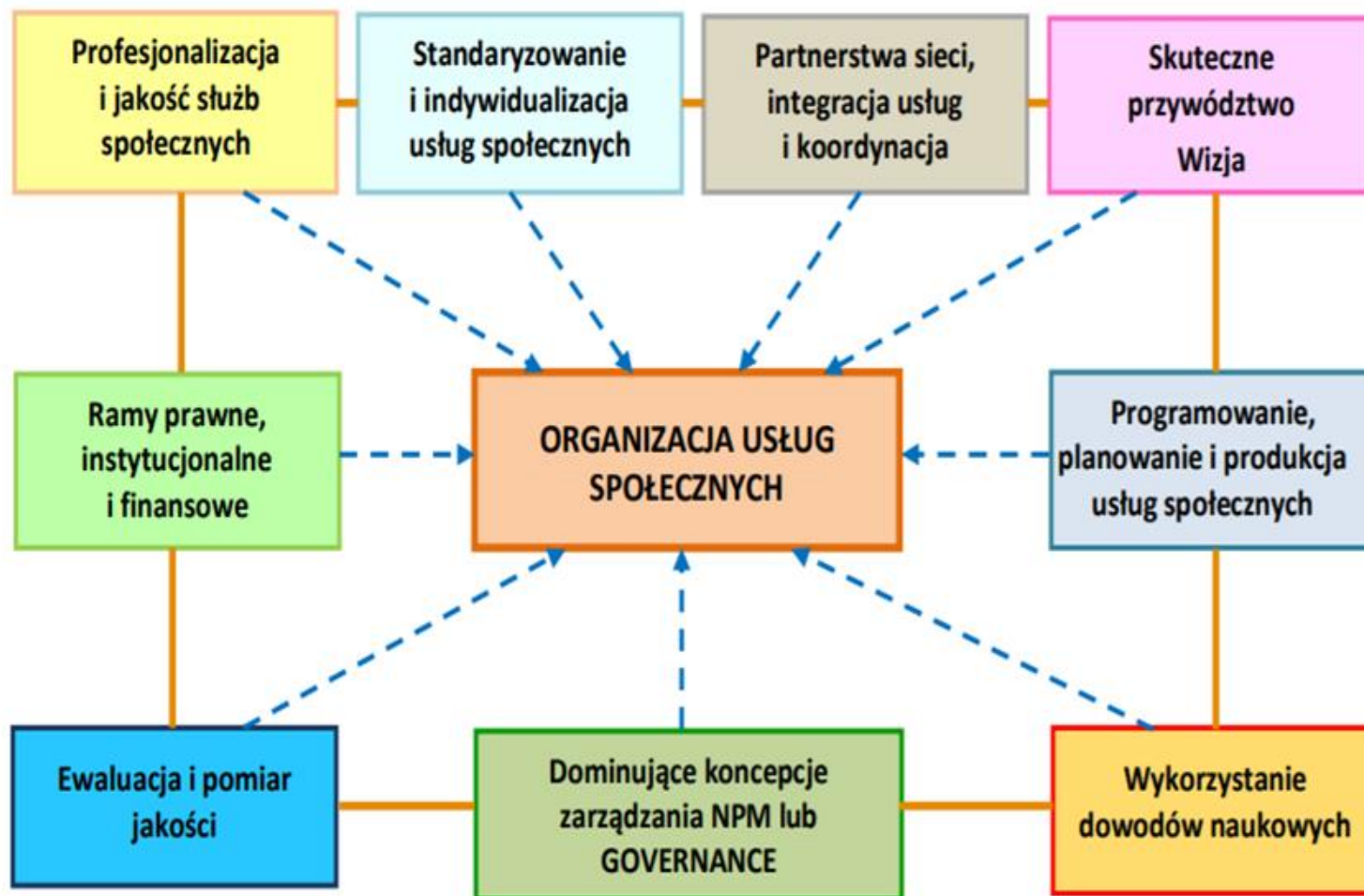
Państwo	2012	2013	2014
Polska	23.83	24.76	24.6
Francja	56.83	57.43	-
Japonia	55.37	57.74	-
Niemcy	60.57	60.2	61.35
USA	61.78	61.81	61.4
Wielka Brytania	60.75	62.79	63.45

Źródło: stats.oecd.org, 03.04.2017

Ustawa o CUS **jako początek zmiany?**

- Lipiec 2019 – nowa Ustawa o realizacji usług społecznych przez CUS
- CUS jako nowa instytucja lokalna mająca na celu koordynować i organizować usługi w tzw. zintegrowanym modelu
- Pilotażowe projekty CUS ze środków UE
- Docelowo przekształcenie OPS → CUS?
- **Nowe zawody w kontekście CUS** – organizator społeczności lokalnej, organizator usług społecznych, koordynator usług. Szansa dla pracowników socjalnych?

Organizacja usług społecznych



Wyzwania rozwoju usług społecznych w kontekście DI

- Uświadamianie decydentów nt. zalet, ale i ryzyk DI
- Pozostawienie wyboru formy usług odbiorcom (*welfare mix / service mix*) → *welfare pluralism* & NGO's
- Znalezienie pieniędzy na finansowanie nowych usług DI
- Zapewnienie różnorodności rozwiązań i koordynacja przez CUS
- Kreacja usług personalnych (*personal social service*)
- Zapewnienie wysokiej jakości usług i prestiżu profesji społ.
- Edukowanie do usług i nowych profesji społecznych
- Dialog ze wszystkimi interesariuszami

Powołanie i Idea **IRPUS**

- Kreowanie nowych usług społecznych i profesji społecznych
- Wsparcie w planowaniu, koordynacji i zarządzaniu usługami społecznymi
- Akredytowanie i certyfikowanie jakości usług
- Doradztwo, szkolenia, konferencje, seminaria
- Badania naukowe i wdrożeniowe
- Ewaluacje i audyty



MGREWINSKI@GMAIL.COM



MGREWINSKI@GMAIL.COM