

Tym razem chcemy zaprezentować teksty, które wprawdzie nie składają się w systematyczną całość, ale za to odzwierciedlają złożoność problemów, z którymi borykają się politycy społeczni. „Teza o złożoności” nie jest niczym nowym, warto jednak zdawać sobie z niej sprawę, jak też i uświadamiać sobie to, że pojawia się ona już w warstwie pojęciowej – wtedy, na przykład, gdy usiłujemy doprecyzować pojęcie „usług społecznych”, jak i w warstwie praktycznej – gdy staramy się o znalezienie jakiejś „złotej reguły” ułatwiającej koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. To nie wszystko. Bieżący numer „Polityki Społecznej” zawiera kilka innych artykułów, które mogą zainteresować Czytelników skoncentrowanych na bardzo różnych problemach naszej codzienności – od problemów w rodzinie do ciągle obecnych na łamach miesięcznika zagadnień rynku pracy. Wstyd powiedzieć, ale nie są to typowe „wakacyjne lektury”.

Redakcja

## USŁUGI SPOŁECZNE JAKO PRZEDMIOT BADAŃ (POJĘCIE, CECHY, RODZAJE I FUNKCJE)

Jarostaw Rokicki

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

### USŁUGI SPOŁECZNE JAKO WAŻNY OBIEKT BADAŃ

Usługi społeczne jako kategoria badawcza stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych m.in. prakseologii, politologii, socjologii, ekonomii czy polityki społecznej, co nadaje jej interdyscyplinarny charakter. Jednocześnie usługi społeczne nabierają coraz większego znaczenia, co wydaje się być związane z jednej strony ze wzrostem konsumpcji wartości niematerialnych przez niektóre grupy społeczne (wiedzy, przeżyć estetycznych, poprawy zdrowia czy samopoczucia), z drugiej zaś z postępującym procesem komercjalizacji usług społecznych i jego społecznych skutkach, które są zagrożeniem dla właściwego kształtowania kapitału ludzkiego (w tym wykluczenia społecznego)<sup>1</sup>. Stąd kategorią centralną rozważań władzy publicznej, pełniącej swoje funkcje w obszarze zaspokajania potrzeb społecznych, staje się tworzenie zasad dostępu do m.in. usług społecznych umożliwiających zaspokojenie na optymalnym jakościowo i ilościowo poziomie popytu kreującego zachowania reprodukcyjne (Frączkiewicz-Wronka 2004: 191).

Należy dodać, iż obecne problemy i wyzwania stojące przed polityką społeczną są coraz bardziej złożone i dotyczą głównie zmian demograficznych i starzenia się społeczeństw, zmian na rynku pracy i deficytu tradycyjnych miejsc pracy, co poszerza z kolei obszar ubóstwa i wykluczenia społecznego. Rozwiązanie tych kwestii wymaga zarówno prewencyjnych, jak i interwencyjnych działań na poziomie krajowym i unijnym, często zastosowania całkowicie nowych instrumentów polityki społecznej, jak również być może przeformułowania dotychczasowej działalności instytucji polityki społecznej, zmiany priorytetów w wydatkowaniu środków publicznych oraz zmiany grup beneficjentów (Chłoń-Domińczak i in. 2009: 105). Pojawiające się zagrożenia dla prawidłowej konsumpcji usług społecznych sprawiają, iż wszelkie rozważanie teoretyczne wokół tej grupy usług należy uznać za niezwykle ważne, to bowiem od ich poziomu i rozwoju zależy sprawne funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa.

### USŁUGI SPOŁECZNE W LITERATURZE PRZEDMIOTU (UJĘCIE DEFINICYJNE)

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż pomimo interdyscyplinarnego charakteru usług społecznych i niezmiernie bogatej tradycji rozstrzygnięć teo-

retyczno-empirycznych w literaturze przedmiotu istnieją wciąż luki i kontrowersje wokół tej kategorii. W artykule uwaga zostanie skupiona na definiowaniu usług społecznych, odwołując się głównie do przedstawicieli nauk ekonomicznych, polityki społecznej, socjologii. Zostanie także wskazane ujęcie tej kategorii badawczej na płaszczyźnie administracji publicznej (samorządu terytorialnego). Poprzez zaprezentowany bogaty aparat pojęciowy i różne nurty definicyjne dokonana zostanie próba własnego zdefiniowania tych usług. Powracając do kontrowersji wokół pojęcia usług społecznych, wydaje się, iż jest to związane z szerokim rozumieniem pojęcia „usługa” i próbą polemiki na temat jej istoty, co jednocześnie istotnie komplikuje zdefiniowanie samej kategorii usług społecznych (zob. Rogoziński 2002: 28–33).

W literaturze przedmiotu najczęściej przyjmuje się dwa podejścia rozumienia istoty usług, a mianowicie z punktu widzenia makro- i mikroekonomicznego (Daszkowska 1982: 18–29). W ujęciu makroekonomicznym akcentuje się sektorowy wymiar gospodarki narodowej, a usługi traktowane są jako sektor rezydualny, obejmujący działania niemieszczące się w pozostałych sektorach, tj. rolnictwie i przemyśle. Natomiast w podejściu mikroekonomicznym podkreśla się czynnościowy charakter usług, co ma fundamentalne znaczenie dla dalszego zdefiniowania usług społecznych. Obejmują one bowiem czynności (działania) skierowane na człowieka, w wyniku których następuje poszerzenie jego zdolności umysłowych lub fizycznych. Należy zaakcentować, iż siłą motoryczną tych czynności jest czynnik ludzki, którego rozmiary i struktura przesądzają o poziomie i rozwoju usług społecznych. Z kolei działania podnoszące jakość kapitału ludzkiego współcześnie uznawane są za źródło tworzenia przewagi konkurencyjnej w przedsiębiorstwie.

Czynnościowy charakter usług społecznych i ich wpływ na kształtowanie kapitału ludzkiego podkreślają w swoich definicjach Cz. Bywalec i M. Janoś-Kreśło. Cz. Bywalec określa usługi społeczne jako *społecznie użyteczne czynności skierowane bezpośrednio na człowieka (jego soma lub psyche), a których efekt jest niematerialny* (Bywalec 1993: 95). Przykładem takich czynności oraz ich niematerialnych efektów może być: nauczanie (efekty: wiedza, kwalifikacje), porada bądź zabieg medyczny (efekty: poprawa zdrowia i samopoczucia, likwidacja bólu), twórczość naukowa i literacka (efekty: przeżycia es-

tetyczne, satysfakcja), sport i turystyka (efekty: poprawa kondycji i przeżycia estetyczne; Bywalec, Rudnicki 2002: 3).

Z kolei M. Janoś-Kresło definiuje usługi społeczne jako *działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki* (Janoś-Kresło 2002: 1). Rozważania autorki dotyczące usług społecznych w kontekście kapitału społecznego skłoniły ją później do zredefiniowania usług społecznych poprzez wprowadzenie w miejsce kapitału ludzkiego pojęcia kapitału społecznego (Janoś-Kresło 2008: 37–40). Można dojść do wniosku, że wśród cech definicyjnych usług społecznych zaprezentowanych przez autorów odnajdujemy ścisły związek z klasycznym definiowaniem usług w ogóle.

Znaczenie kapitału ludzkiego w usługach społecznych akcentują także H. Sochacka-Krysiak i R. Małkowska, które uznają za usługi społeczne *działania zmierzające do zaspokojenia w trybie konsumpcji zbiorowej, tj. z funduszy publicznych takich potrzeb człowieka, które wpływają korzystnie na jakość i przydatność kapitału ludzkiego, przyczyniając się tym samym do pobudzenia rozwoju gospodarczego i postępu cywilizacyjnego* (Sochacka-Krysiak, Małkowska 2003: 215).

Kolejna grupa definicji prezentowana przez badaczy usług społecznych akcentuje źródła ich finansowania, na co zresztą wskazały już autorki poprzednio przytoczonej definicji. K. Kietlińska definiuje usługi społeczne jako *grupę usług niematerialnych, które są kierowane do indywidualnego odbiorcy i finansowane głównie ze środków publicznych* (Kietlińska 1995: 12). Dalej autorka stwierdza jednak, iż na skutek zmian gospodarczych ogranicza się udział środków publicznych w finansowaniu usług społecznych na rzecz pozabudżetowych źródeł finansowania (tamże).

Z kolei zdaniem R. Szarfenberga usługi społeczne polegają *na bezpośrednim obsługiwaniu osób i jednocześnie uznane za podstawowe prawa i/lub obowiązki obywateli, a tym samym w większym stopniu regulowane przez państwo w porównaniu z innymi usługami tego rodzaju. Regulacja przejawia się między innymi w udziale sektora publicznego, np. publiczna opieka zdrowotna, publiczne szkolnictwo, publiczne pośrednictwo pracy, publiczne ubezpieczenia czy publiczna pomoc i opieka* (Szarfenberg 2011: 72).

Bardzo podobne spojrzenie na definicje usług społecznych prezentuje D. Szrejder, który uważa, iż rzeczony usługi są [...] *finansowane ze źródeł publicznych (np. z ubezpieczenia społecznego, budżetu publicznego) bądź źródeł prywatnych. [...] w szczególnych przepisach określone są kryteria dostępu, wskazani także są usługodawcy, na których spoczywa obowiązek świadczenia określonych usług spełniających wymogi jakości, efektywności, skuteczności* (Szrejder 2011: 76). To wskazanie źródeł finansowania w definiowaniu usług społecznych ma istotne znaczenia z punktu widzenia problematyki komercjalizacji usług społecznych, czyli ich urynkwienia, tj. wprowadzenia częściowej lub całkowitej odpłatności za konsumpcję tych usług w sektorach publicznym i prywatnym (szerzej zob. Brewiński 2009: 167–171).

W dalszej kolejności, po krytycznej analizie literatury przedmiotu, wyłania się wyraźne stwierdzenie,

że najczęściej przyjmuje się enumeratywną definicję usług społecznych poprzez umowne ustalenie dziedzin zgrupowanych w ramach tej kategorii, a mianowicie: oświata (zamiennie używa się pojęcia edukacja), ochrona zdrowia i opieka społeczna, kultura i sztuka, wypoczynek i rekreacja. Za kryterium zaliczenia usług do grupy społecznych przyjęto rodzaj zaspokajanych przez nie potrzeb i pełnione przez nie funkcje.

Taka struktura rodzajowa usług społecznych w literaturze przedmiotu w zasadzie nie jest kwestionowana, choć można odnaleźć próby poszerzenia granicy zaprezentowanego zbioru o naukę i rozwój techniki (zob. Dobrzański 1992: 51; Kowalczyk 1997: 136), a także administrację państwową, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, mieszkalnictwo, ochronę środowiska, obrót towarowy i gospodarkę komunalną (Frączkiewicz-Wronka, Zrałek red. 2000: 26–27). Różnice w sposobie ujmowania pojęcia „usług społecznych” sprowadzają się zatem do odmiennej interpretacji jego zakresu.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, iż należy być niezwykle ostrożnym w generalizowaniu swoich stanowisk w kontekście rozpatrywania usług społecznych, co jest związane z ich specyfiką i różnym sposobem pojmowania tych usług w zakresie dziedzin wchodzących w ich skład. Uogólnienia stają się bowiem często niemożliwe i mogą wypaczać sens usług społecznych.

W pracach z zakresu polityki społecznej można również odnaleźć skorelowanie pojęcia usług społecznych z zagadnieniem infrastruktury społecznej, do której zalicza się urzędy i instytucje odnoszące się do poszczególnych dziedzin usług społecznych (Gruz 1997: 21; Pisz red. 2002: 331). Infrastruktura społeczna stanowi bowiem materialną podstawę zaspokajania potrzeb w zakresie ochrony zdrowia, oświaty, kultury, kultury fizycznej i sportu, a jej podstawowym produktem są właśnie usługi społeczne.

Poszczególne dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych znajdują się również w katalogu zadań własnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (gminne, powiatowe i wojewódzkie) i w tym wymiarze są definiowane jako specyficzny rodzaj usług publicznych *ukierunkowanych na rozwój życia społecznego wspólnoty lokalnej, na zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców (w odróżnieniu od ich potrzeb bytowych)* (Dziarski, Kłossowski 2003: 9).

W zestawieniu 1 przywołano ustawy odnoszące się do zadań samorządowych, obejmujących swoim zakresem również dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych. Należy podkreślić, iż o ile w cytowanych na początku artykułu definicjach akcentuje się człowieka jako obiekt bezpośredniego oddziaływania usług społecznych, o tyle tutaj usługi społeczne, obok komunalnych i administracyjnych, zalicza się do usług publicznych (Flejterski i in. 2005: 458–460).

W tym miejscu należy wskazać na główną zależność między usługami społecznymi i publicznymi, ponieważ często terminy te są zamiennie stosowane w literaturze i praktyce gospodarczej, powodując zamieszanie terminologiczne i tym samym wypaczając sens tych pojęć. Mianowicie, usługi publiczne są nieadresowane, kierowane do całego społeczeń-

Zestawienie 1. Zadania z zakresu usług społecznych wyrażone w ustawach samorządowych

Nazwa ustawy	Podstawa prawna ustawy odnosząca się do zadań samorządowych obejmujących swoim zakresem również dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2013, poz. 594)	Art. 7 ust. 1 ustawy w rozdziale 2 „Zakres działania i zadania gminy” obejmuje zadania własne gminy w zakresie: ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU 2013, poz. 595)	Art. 4 ust. 1 rozdziału 2 „Zakres działania i zadania powiatu” obejmuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. DzU 2013, poz. 596)	Art. 14 ust. 1 rozdziału 2 „Zakres działalności” obejmuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; kultury fizycznej i turystyki; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw samorządowych.

stwa lub też dużych zbiorowości ludzkich (np. obrotowa narodowa, administracja, wymiar sprawiedliwości), zaś usługi społeczne wchodzą w skład publicznych i są adresowane do konkretnego indywidualnego odbiorcy (Filipiak 2004: 14–15). Ponadto na tle dotychczasowych doświadczeń prezentowanych w polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu zaznacza się wyraźnie, iż istnieją ściśle powiązania co do pojęcia polityki społecznej, państwa opiekuńczego (*welfare state*), świadczeń społecznych, potrzeb społecznych i omawianych usług społecznych. Jednak ograniczone ramy artykułu pozwalają wyłącznie na zasygnalizowanie tego problemu (szerzej zob. Szarfenberg 2011: 44–49, 60–61).

Brak ogólnie przyjętej definicji usług społecznych był powodem podjęcia próby własnego zdefiniowania tego terminu. Przez usługi społeczne należy zatem rozumieć celowe i zorganizowane działania podmiotów polityki społecznej, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i kultury, finansowanych z funduszy publicznych przy współudziale dochodów społeczeństwa, w zależności od przyjętej polityki społecznej państwa.

**OPERACJONALIZACJA POJĘCIA USŁUG SPOŁECZNYCH**

Poza zdefiniowaniem usług społecznych istotną staje się również operacjonalizacja tego pojęcia poprzez wybór wskaźników i mierników umożliwiających ich pomiar. Wskaźniki można klasyfikować, uwzględniając perspektywę indywidualną i zewnętrzną (wskaźniki subiektywne i obiektywne), stosując procedury pomiarowe (ilościowe i wartościowe) oraz przyjmując opis statystyczny (wskaźniki struktury i natężenia, miary tendencji centralnej oraz mierniki dyspersji).

Jednocześnie należy wskazać, iż biorąc za punkt wyjścia odrębność funkcji usługowych spełnianych przez poszczególne dziedziny usług społecznych, wskaźniki należy formułować odrębnie dla poszczególnych usług. W zestawieniu 2 zaprezentowano zestaw przykładowych wskaźników cząstkowych (jednostkowych) reprezentujących poszczególne elementy badanego zjawiska, informujących o jego poziomie i tendencjach (w zakresie wybranych dziedzin usług społecznych, tj. ochrony zdrowia i oświaty w odniesieniu do gminy jako najmniejszej jednostki samorządu terytorialnego). Dodatkowo należy zauważyć,

Zestawienie 2. Przegląd wskaźników cząstkowych charakteryzujących wybrane dziedziny usług społecznych w gminie

Dziedzina usług społecznych	Zakres analizy	Przykładowe wskaźniki (mierniki)
Ochrona zdrowia	Infrastruktura (baza kadrowo-materialna)	– wskaźnik nasycenia łóżkami w danej gminie (łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności, udział łóżek w szpitalach niepublicznych do łóżek w szpitalach publicznych) – wskaźnik nasycenia kadrami medycznymi (liczba personelu medycznego na 1000 mieszkańców) – wskaźnik najmu pomieszczeń w publicznych placówkach ochrony zdrowia na rzecz podmiotów prywatnych (liczba pomieszczeń/ilość m <sup>2</sup> stanowiących prywatny najem)
	Konsumpcja usług	– wskaźnik obciążenia dochodów netto składką na ubezpieczenia zdrowotne – wskaźnik udzielonych porad lekarskich przypadających na 1 mieszkańca w ciągu roku – wskaźnik średniego czasu oczekiwania na świadczenie medyczne u poszczególnych świadczeniodawców na terenie gminy
	Efekty społeczne konsumpcji usług	– współczynnik umieralności niemowląt – liczba zgonów niemowląt (tj. do 1. roku życia) obliczana na 1000 urodzeń żywych – zapadalność na daną chorobę na 10 tys. mieszkańców – liczba zgonów przypadających na 10 tys. mieszkańców
Oświata	Infrastruktura (baza kadrowo-materialna)	– wskaźnik wyposażenia szkół w bazę materialną (sale gimnastyczne, biblioteki, świetlice, stołówki, pomieszczenia dla nauczycieli, pracownie komputerowe, szatnie czy pomieszczenia dla opieki medycznej) – liczba komputerów przypadająca na 1 pracownię komputerową – procent wyposażenia obiektów oświatowych w skali doby czy roku (tj. procent pomieszczeń pustych – niewykorzystanych w godzinach pozalekcyjnych czy też w okresie wakacji letnich)
	Konsumpcja usług	– liczba uczniów przypadająca na 1 komputer w publicznej placówce oświatowej – liczba uczniów szkół podstawowych na 1 pomieszczenie szkolne – liczba uczniów na 1 nauczyciela w liceach ogólnokształcących
	Efekty społeczne konsumpcji usług	– odsetek ludności w wieku powyżej 24 lat legitymujących się wyższym wykształceniem – wskaźnik osiągnięć edukacyjnych ludności (wskaźnik analfabetyzmu i średnia liczba lat nauki szkolnej) – wskaźnik aspiracji edukacyjnej (liczba osób uczęszczających na płatną naukę języków obcych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych udostępnianych przez GUS oraz strony internetowej Systemu Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich: [www.sas.zmp.poznan.pl](http://www.sas.zmp.poznan.pl) [dostęp 2.04.2014].



iz wskaźniki cząstkowe w poszczególnych dziedzinach usług społecznych wiążą się z trzema zakresami analizy obejmującymi (na podstawie Słupik 2003: 296):

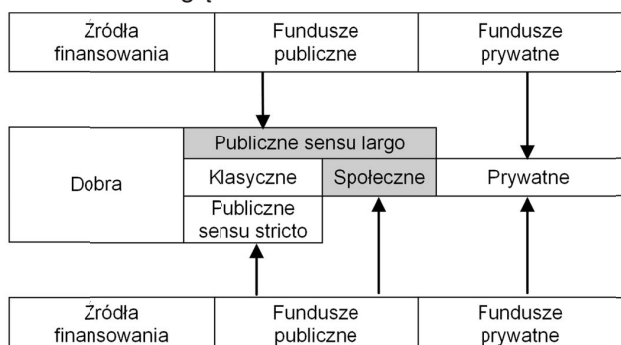
- a) infrastrukturę usług społecznych, czyli ich bazę kadrowo-materialną;
- b) poziom konsumpcji danego rodzaju usług, czyli zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez wykorzystanie infrastruktury usług niematerialnych;
- c) efekty społeczne konsumpcji usług niematerialnych.

Te zakresy analizy zostały zawarte również w zestawieniu 2.

## CHARAKTER USŁUG SPOŁECZNYCH

Po zaprezentowaniu różnych ujęć definicyjnych usług społecznych warto skupić w tym miejscu uwagę na rozstrzygnięciach dotyczących ich charakteru. Jest to dodatkowo uzasadnione faktem, iż w grupie przywołanych już definicji znalazły się te odnoszące się do źródeł finansowania usług społecznych mających zasadnicze znaczenie w dalszym rozumowaniu. W tym celu należy nawiązać do klasyfikacji dóbr, która wyróżnia dobra publiczne, społeczne i prywatne w aspekcie źródeł ich finansowania – fundusze publiczne i prywatne (rys. 1).

Rysunek 1. *Charakter usług społecznych ze względu na źródła finansowania*



Źródło: Owsiak 2004: 28.

Przyjmuje się, iż usługi społeczne w przeważającej mierze mają charakter dóbr społecznych, a więc i dóbr publicznych sensu largo. Jak wynika z rys. 1, dobra społeczne mogą być finansowane w całości lub w części z funduszy publicznych – wówczas stanowią dobra publiczne sensu largo obejmujące klasycywnie dobra publiczne, zwane w literaturze anglojęzycznej dobrami czystymi oraz dobra publiczne, finansowane z funduszy publicznych ze względu na ich społeczne znaczenie (Owsiak 2004: 27–28). Podstawą wyodrębnienia klasycywnych dóbr publicznych (dóbr publicznych sensu stricto) są przyczyny naturalne (np. powietrze, rzeki, autostrady, krajobraz), natomiast dóbr społecznych – przyczyny społeczne (doktryna społeczna i polityka państwa). Dobra społeczne są szczególną kategorią, gdyż ze względu na swoje cechy fizyczne mogą zaspokajać indywidualne potrzeby społeczeństwa i być finansowane ze środków prywatnych, ale na skutek polityki społecznej prowadzonej przez władze publiczne są dostępne dla każdego obywatela i finansowane (w całości lub części) ze środków publicznych (Kalina-Prasznic red. 2003: 31–32).

Cechy fizyczne dóbr społecznych związane są z faktem, iż konsumpcja usług społecznych charakteryzuje się korzystnymi efektami zewnętrznymi, czego przykładem są najczęściej podawane w literaturze przedmiotu szczepienia i leczenie chorób zakaźnych (wiele osób czerpie korzyść lub uczestniczy w pożytkach płynących z tych dóbr równocześnie z leczonym pacjentem, nie umniejszając przy tym korzyści, które są jego udziałem) (Savas 1992: 52). Należy również dodać, iż społeczeństwo partycypuje w kosztach usług społecznych poprzez odpowiedni system podatkowy (czy składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne), który staje się materialną podstawą rozwoju usług społecznych.

Trzeba podkreślić, iż istniejące w literaturze przedmiotu różnorodne podejścia co do określenia charakteru usług społecznych budzą często kontrowersje i wymuszają ostrożność w ich klasyfikowaniu. Są one głównie związane z różnym definiowaniem dóbr publicznych i odmiennymi kryteriami ich wyodrębniania<sup>2</sup>.

Usługi społeczne przyjmują również charakter dóbr merytorycznych (nazywanych w literaturze także godziwymi, pożądanymi i wartościowymi) (Kalina-Prasznic red. 2003: 32; Golinowska 1994: 40). To dobra publiczne, które mogłyby być wytwarzane w sektorze prywatnym i rozdzielane za pomocą mechanizmu rynkowego, jednak korzyści zewnętrzne związane z ich wprowadzaniem uzasadniają wytwarzanie tych dóbr w sektorze publicznym i dostarczanie ich użytkownikom bezpłatnie lub za częściową odpłatnością (Kalina-Prasznic red. 2003: 32).

## KLASYFIKACJA USŁUG SPOŁECZNYCH

Różnorodność czynności wchodzących w zakres pojęcia usług społecznych obliuguje do podejmowania prób systematyki i klasyfikacji usług na podstawie różnych kryteriów zakreślonych przez badaczy tej problematyki. W tym zakresie istnieje bardzo bogata literatura przedmiotu, jednak istniejące odmienne kryteria podziału usług wskazują na brak możliwości ich bezpośredniego porównania oraz na ich wewnętrzną różnorodność. W zestawieniu 3 dokonano próby nakreślenia przykładów kryteriów wyodrębnienia usług społecznych.

Dokonując klasyfikacji usług społecznych, należy także odwołać się do statystyk masowych publikowanych przez organizacje krajowe i międzynarodowe. Do powszechnie znanych i wykorzystywanych tak w badaniach, jak i praktyce standardów należą te wypracowane i stosowane przez GUS. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) usługi społeczne są zgrupowane w sekcjach: P – Edukacja, Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna oraz R – sekcji określonej jako działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją<sup>3</sup>. Usługi społeczne są również zgrupowane w Europejskiej Klasyfikacji Działalności oraz w statystyce OECD w analizie strukturalnej usług.

W rozważaniach dotyczących klasyfikacji usług społecznych należy nadmienić, iż w omawianej grupie usług podejmowane są również próby uporządkowania prowadzonej w tym sektorze działalności, czego wyrazem są przykłady kategoryzacji niektórych obiektów (szkoły, przedszkola, szpitale, muzea, teatry) (Rogóżński 2000: 21).

### Zestawienie 3. Kryteria wyodrębnienia usług społecznych (przykłady)

Kryterium wyodrębnienia usług	Rodzaj usługi
Stopień odpłatności	- nieodpłatne - częściowo odpłatne - odpłatne
Sposób dystrybucji	- rynkowe - nierynkowe
Źródło finansowania	- publiczne - prywatne - mieszane
Stopień obligatoryjności korzystania z usług	- obligatoryjne (oświata na szczeblu podstawowym, szczepienia ochronne w ochronie zdrowia) - nieobligatoryjne (wypoczynek, szkolnictwo wyższe)
Rodzaj zaspokajanych potrzeb	- zaspokajające potrzeby podstawowe (usługi w zakresie ochrony zdrowia i oświaty) - zaspokajające potrzeby wyższego rzędu (kultura i sztuka oraz turystyka i wypoczynek)
Adresat usługi	- usługi w zakresie ochrony zdrowia i pomocy społecznej (skierowane do osób niepełnosprawnych, chorych, uzależnionych czy osób starszych) - usługi w zakresie oświaty (skierowane do dzieci i młodzieży)
Możliwość dokonania swobodnego wyboru usługi przez jego odbiorcę (przez pryzmat podmiotu świadczącego usługę)	- usługi o ograniczonym wyborze (możliwość wyboru przychodni, ale spośród placówek, z którymi publiczny organizator, tj. NFZ, zawarł kontrakty, czy wybór lekarza specjalisty ograniczony z powodu zawartych w kontraktach limitach przyjęć) - usługi o nieograniczonym wyborze (możliwość wyboru przez odbiorcę usługi świadczonej przez teatry, kina czy przedszkola)
Okres świadczenia usług	- stałe (szpitale, pogotowia ratunkowe, domy pomocy społecznej) - świadczone przez pewien czas na dobę (szkoły, przedszkola, żłobki, przychodnie, kina, muzea, biblioteki)
Charakter czynności usługowych i obiekty czynności usługowych (ludzie)	- usługi skierowane na ludzkie ciała i umysły/elementy materialne (opieka zdrowotna, rehabilitacja, opieka psychiatryczna) - usługi skierowane na ludzkie umysły/elementy niematerialne (edukacyjne, kulturalne)
Stopień ryzyka socjalnego powiązany z potrzebami społecznymi	- usługi związane z ryzykiem zachorowania (ubezpieczenie chorobowe, opieka zdrowotna) - usługi związane z ryzykiem śmierci członka rodziny (ubezpieczenie rentowe, pomoc społeczna dla sierot) - usługi związane z ryzykiem wykluczenia społecznego (pomoc społeczna, praca socjalna, resocjalizacja społeczna)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Piotrowska-Marczak, Szrajber 1990: 15, 19; Jakubowicz 1993: 14–16; Szarfenberg 2011: 60 oraz Kamiński 2011: 98.

#### CECHY USŁUG SPOŁECZNYCH I ICH CHARAKTERYSTYKA

Aprobując powszechnie przyjęty zakres usług społecznych, konieczne jest wymienienie i scharakteryzowanie ich najważniejszych cech (atrybutów), które pozwolą uwypuklić ich istotę. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż każda z dziedzin składająca się na usłu-

gi społeczne jest specyficzna i odznacza się własnym zbiorem cech. Każda z cech usług jest funkcją kontinuum – konkretna usługa charakteryzuje się różną intensywnością poszczególnych cech (Payne 1997: 37). W literaturze przedmiotu cechy usług społecznych są zbieżne z cechami usług traktowanymi jako całość (zestawienie 4).

#### Zestawienie 4. Cechy usług społecznych i ich charakterystyka

Cechy usług społecznych	Charakterystyka
Niematerialność	Usługi społeczne są nieuchwytne zarówno w sensie dotyku fizycznego, jak i intelektualnego.
Nietrwałość	Usług społecznych nie można magazynować w celach późniejszej odsprzedaży lub użytku, co wiąże się z ich niestałością w czasie (popyt i podaż nie zawsze się równoważą) – sprzedawca usługi zapewnia ciągłość sprzedaży poprzez gotowość do obsługi klienta, a nie przez posiadanie produktów.
Nierozdzielczość i brak występowania anonimowości	Występuje ścisły i bezpośredni związek między świadczeniem usług społecznych a konsumpcją, przejawiający się interakcją między usługodawcą a usługobiorcą i obopólnym ich wpływem na efekt końcowy.
Indywidualizacja ich świadczenia	Brak możliwości standaryzowania usług społecznych (nie ma dwóch jednakowych czynności usługowych) – np. w usłudze medycznej każdy przypadek choroby jest inny i zależy od konkretnego pacjenta, przebiegu jego choroby i samego kontaktu usługowego.
Asymetria informacyjna	Usługobiorcy nie mogą ocenić procesu świadczenia usługi przed jego zakończeniem, choć aktywnie w nim uczestniczą, np. w przypadku ochrony zdrowia pacjenci nie mają wiedzy medycznej, aby ocenić, czy przebieg leczenia, diagnoza i kompetencje lekarza są prawidłowe, ale poddają ocenie tzw. twarde elementy usług, takie jak zachowanie personelu, kontakt lekarza z pacjentem, czy wystrój poczekalni.
Lokalny charakter oraz możliwość służenia jednostce lub określonej zbiorowości	Poszczególne dziedziny wchodzące w zakres usług społecznych należą do zadań własnych gminy, co sprawia, iż są one świadczone przez podmioty z sektora publicznego, prywatnego i non-profit, funkcjonujące na danym terytorium.
Zapewnienie odpowiednio rozbudowanej infrastruktury społecznej	W procesie świadczenia usług społecznych niezbędne staje się istnienie ściśle powiązanych ze sobą urządzeń i instytucji w zaspokajaniu potrzeb społecznych, ale również uzależnienie jakości świadczonych usług od kwalifikacji i postaw pracowników zatrudnionych w tych instytucjach.
Brak określonych pułapów konsumpcji	Wzrasta znaczenie usług społecznych wraz ze wzrostem aspiracji społeczeństwa w zakresie wiedzy, wykształcenia, zdrowia i kultury.
Dodatknie efekty zewnętrzne dziedzin wchodzących w ich skład (korzyści zewnętrzne)	Konsumpcja usług, aczkolwiek indywidualna, przez jej wyniki pozytywnie oddziałuje na innych, np. w sferze oświaty zdobycie wykształcenia danej jednostki w późniejszym czasie przenosi się na innych, którzy mogą czerpać korzyści z wiedzy tej jednostki.
Wielość i różnorodność celów realizowanych przez usługi społeczne	Na przykład w oświacie zdobywamy wiedzę, dzięki której wykonujemy pracę; w ochronie zdrowia mamy możliwość utrzymania aktywności w życiu prywatnym i zawodowym; w kulturze mamy możliwość rozwoju naszej osobowości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Janoś-Kresło 2008: 28–29; Dobska, Dobski 1999: 193; Kubów 1997: 105; Okulus 1998: 25; Hereźniak 2001: 152.

Wymienione w zestawieniu 4 cechy usług składające się na odrębność i specyfikę usług społecznych budzą wiele kontrowersji i nie są łatwe do identyfikacji. Jest to spowodowane nieodróżnianiem usługi (jako wykonywanej czynności) od jej efektu (który jest niematerialny), co już było podkreślane przy definiowaniu usług społecznych. Dodatkowo mamy do czynienia z procesem zastępowania dóbr przez usługi i odwrotnie, nazywanym w literaturze substytucją usługową (Tokarz 2003: 2). Kontrowersje wokół cech usług społecznych wiążą się również z nośnikami efektów tych usług (książka, gazeta, płyta gramofonowa, kaseeta, obraz, rzeźba) oraz narzędziami (środkami) ich świadczenia (narzędzia lekarskie, instrumenty muzyczne, przybory malarskie, farby, płótno, maszyny do pisania, komputery), których produkcja ma charakter materialny (Bywalec 1994: 48). Nośniki efektów usług społecznych pełnią rolę materialnego przenośnika wartości niematerialnych, natomiast narzędzia świadczenia tych usług są narzędziami pracy wchodzącymi w zakres środków wytwarzania innych dóbr (wartości niematerialnych) (tamże: 48).

### FUNKCJE USŁUG SPOŁECZNYCH

Podobnie jak ustalenie cech, tak i określenie funkcji spełnianych przez usługi społeczne jest przedmiotem licznych dyskusji. Rozpoznane funkcje wyznaczają kierunek pożądanej ze społecznego punktu widzenia alokacji środków na rozwój sfery usług społecznych, która obejmuje podstawowe dziedziny życia społecznego. W literaturze przedmiotu funkcje usług społecznych nie są przedstawiane w sposób jednoznaczny i najczęściej dotyczą infrastruktury społecznej bądź funkcji usług w ogóle. Ze względu na fakt, iż stanowią one integralną część polityki społecznej, są one funkcjonalnie rozpatrywane z tej również perspektywy. Można oczywiście opisywać funkcje usług społecznych przez pryzmat poszczególnych dziedzin wchodzących w ich skład, jednak przyjęto, iż najtrafniej, tj. syntetycznie, skonkretyzował funkcje usług społecznych Adam Kubów, który zalicza do nich:

- powiększanie zasobów wiedzy, podnoszenie kwalifikacji i możliwości twórczych człowieka (np. poprzez usługi edukacyjne następuje przyspieszenie rozwoju intelektualnego, kształtują się cechy osobowości i wartości człowieka, system motywacji, sposoby zachowań);
- stwarzanie poczucia bezpieczeństwa w warunkach zagrażających zdrowiu czy życiu lub też aktywny ich udział w przywracaniu dobrego stanu zdrowia i samopoczucia;
- rozwijanie potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb wyższego rzędu, jak: potrzeby wiedzy, informacji, rozrywki, przeżyć estetycznych itp. (ich zaspokajanie prowadzi do podniesienia jakości życia i większego z niej zadowolenia);
- zwiększanie aktywności zawodowej i społecznej oraz ruchliwości przestrzennej;
- aktywny współudział w kształtowaniu wzorców konsumpcji i stylów życia, np. poprzez propagowanie racjonalnego sposobu odżywiania, aktywnych rodzajów rekreacji i sposobów spędzania czasu wolnego itp. (Kubów 2011: 43).

### PODSUMOWANIE

Rekapitulując rozważania podjęte w niniejszym artykule należy uznać, iż usługi społeczne obejmujące swoim zakresem ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i wypoczynek są szczególnym obszarem naukowych dociekań i stanowią złożony przedmiot analizy. Jest to związane z cechami usług społecznych, wokół których istnieją liczne kontrowersje związane głównie z nieodróżnianiem usługi (czynności) od jej niematerialnego efektu, substytucji usługowej oraz występowaniem zróżnicowanych nośników efektów usług społecznych i narzędzi ich świadczenia. Trudności dotyczą również określenia charakteru usług społecznych, których dyskusyjność w literaturze przedmiotu jest związana przede wszystkim z definiowaniem dóbr publicznych i odmiennych kryteriach ich wyodrębniania.

Usługi społeczne zajmują również znaczące miejsce w klasyfikacji usług zarówno w tej podejmowanej według różnych kryteriów na gruncie teorii i nauki, jak i identyfikacji statystycznej. Obiektem bezpośredniego oddziaływania usług społecznych jest człowiek i jego rozwój intelektualny, zdrowotny i kulturalny. We współczesnej gospodarce i społeczeństwie wskazuje się na funkcje oraz na znaczenie usług społecznych i ich konsumpcji w kreowaniu kapitału ludzkiego, który determinuje prawidłowy przebieg procesów rozwojowych.

W rozważaniach podjęto próbę własnego zdefiniowania usług społecznych jako celowych i zorganizowanych działań podmiotów polityki społecznej, ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i kultury, finansowanych z funduszy publicznych przy współudziale dochodów społeczeństwa w zależności od przyjętej polityki społecznej państwa.

<sup>1</sup> Rzeczony proces wyraża się bowiem w sektorze prywatnym świadczeniem tych usług na zasadach komercyjnych, natomiast w sektorze publicznym tendencją do wprowadzania i wzrostu opłat za usługi społeczne, a tym samym możliwością wykorzystania dochodów ludności jako źródła współfinansowania usług społecznych.

<sup>2</sup> Dla wyróżnienia charakteru usług społecznych stosuje się również podział dóbr na prywatne, publiczne i mieszane ze względu na kryterium wykluczenia (czy jest możliwe wyłączenie jakiegoś podmiotu z dostępu do danego dobra?) oraz konkurencji – rywalizacji (czy jest możliwy dostęp do danego dobra na typowo rynkowych, konkurencyjnych kryteriach związanych z relacją popyt–cena–podaż?). Szerzej zob. Ratajczak 1999: 26–27.

<sup>3</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (DzU nr 251, poz. 1885).

### LITERATURA

- Brewiński M. (2009), *Wieloaspektowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, WSP TWP, Warszawa.
- Bywalec Cz. (1993), *Ekonomiczne i kulturotwórcze aspekty konsumpcji usług społecznych*, w: *Problemy teorii wymiany*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków.
- Bywalec Cz. (1994), *Usługi społeczne. Od kopciuszka do królowej*. Cz. I, „Życie Gospodarcze”, nr 15.
- Bywalec Cz., Rudnicki L. (2002), *Konsumpcja*, PWE, Warszawa.



- Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A. (2009), *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, w: *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. nauk. D.K. Rosati, PWE, Warszawa.
- Daszkowska M. (1982), *Ekonomika i organizacja usług*, PWN, Warszawa.
- Dobrzański K. (1992), *Zatrudnienie w usługach społecznych*, Zeszyty Naukowe Seria II, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Dobska M., Dobski P. (1999), *Marketing usług medycznych*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa.
- Dziarski G., Kłosowski W. (2003), *Usługi publiczne w tym usługi komunalne*, Program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Filipiak B. (2004), *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej w Szczecinie, Szczecin.
- Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (2005), *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa.
- Frąckiewicz-Wronka A. (2004), *Dostępność świadczeń medycznych jako warunek poprawy funkcjonowania rodzin*, w: *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności* pod red. P. Błędowskiego, SGH, Warszawa.
- Frąckiewicz-Wronka A., Zrałek M., red. (2000), *Polityka społeczna w okresie transformacji*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice.
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa.
- Gruz M. (1997), *Kontrowersje wokół współczesnych problemów edukacji, ochrony zdrowia, kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Hereźniak G. (2001), *Marketing usług medycznych*, w: *Ekonomika i zarządzanie w opiece zdrowotnej*, praca zbiorowa pod red. J. Nosko, Szkoła Zdrowia Publicznego, Łódź.
- Jakubowicz E. (1993), *Podstawy metodologiczne geografii usług*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Janoś-Kreśło M. (2002), *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Monografie i Opracowania nr 512, Warszawa.
- Janoś-Kreśło M. (2008), *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, SGH, Monografie i Opracowania nr 554, Warszawa.
- Kalina-Prasznik U., red. (2003), *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza, Kraków.
- Kamiński S. (2011), *Usługi społeczne a ich odbiorcy*, w: *Usługi społeczne wobec rodziny*, pod red. A. Kubowa i J. Szczepaniak, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Kietlińska K. (1995), *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kowalczyk L. (1997), *Zarządzanie usługami społecznymi w skali lokalnej (jako przedmiot badań i kształcenia)*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Nr 755.
- Kubów A. (1997), *Zmiany zaspokajania potrzeb w zakresie usług społecznych w latach 90.*, w: *Zagrożenia społeczne – miejsce polityki społecznej w systemie nauk*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.
- Kubów A. (2011), *Usługi społeczne w gospodarce rynkowej*, w: *Usługi społeczne wobec rodziny*, pod red. A. Kubowa i J. Szczepaniak, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Okulus M. (1998), *Usługi jako czynnik aktywizujący długofalowy rozwój gospodarki*, Raporty, IRISS, Warszawa.
- Owsiak S. (2004), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Payne A. (1997), *Marketing usług*, PWE, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K., Szrajber W. (1990), *Metodologiczne problemy badania roli indywidualnych dochodów ludności w finansowaniu sfery niematerialnej*, Folia Oeconomica Nr 106, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Pisz Z., red. (2002), *Zadania społeczne*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Ratajczak M. (1999), *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K. (2000), *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Rogoziński K. (2002), *Spór o istnienie usług*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 2.
- Savas E.E. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa.
- Słupik S. (2003), *Rola infrastruktury społecznej w procesie zaspokajania potrzeb ludności województwa śląskiego*, w: *Bezpieczeństwo socjalne*, praca zbiorowa pod red. L. Frąckiewicz, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.
- Sochacka-Krysiak H., Małkowska R. (2003), *Usługi społeczne w gminie*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, praca zbiorowa pod red. H. Sochackiej-Krysiak, Oficyna Wydawnicza SGH, SGH, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2011), *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: *Przeobrażania sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, WSP TWP, Warszawa.
- Szejder D. (2011), *Animacyjna funkcja usług społecznych na rzecz rodziny*, w: *Usługi społeczne wobec rodziny* pod red. A. Kubowa i J. Szczepaniak, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Tokarz A. (2003), *Ekonomika usług. Przewodnik*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

## SUMMARY

Summarising issues discussed in this article, one shall acknowledge that social services encompassing health care, education, culture and leisure are a particular area of scientific research and constitute a complex subject to be analysed. It is connected with features of social services around which there are much controversy mainly over the inability to differentiate services (activities) from their intangible effect, service substitution and different effects of social services and tools for rendering the services. There are some difficulties concerning the specification of features of social services and in reference books it is mainly connected with defining public goods and different criteria of distinguishing. Social services take a significant place in the service classification, both in the one on the basis of different theoretical and scientific criteria as well as statistical identification. Social services are aimed at intellectual and cultural development as well as health improvement of the human being. In the modern economy and society one shall indicate the consumption of social services, their function and meaning in the creation of human resources which determine proper development processes. This article is an attempt to define social services as “purposeful and organized activities of institutions of social policy which aim to satisfy needs of the local community in the range of education, health care and culture financed from public funds with support of income of the society depending on the social policy of the state”.

**Keywords:** social services, branches of social services (healthcare, education, culture, physical culture and sport), human capital, commercialization of social services, public services, social policy.