

Sylwia Juźwiak
Iwona Klimowicz
Wyższa Szkoła Humanistyczna
Towarzystwa Wiedzy Powszechnej
w Szczecinie

CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH JAKO ODPOWIEDŹ NA WYZWANIA I PROBLEMY SPOŁECZNE SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Wprowadzenie

Usługi społeczne są niezbędnym elementem funkcjonowania każdego demokratycznego państwa, stanowiące wyraz realizacji konstytucyjnych obowiązków władz publicznych o dobro jego obywateli. Każde z tych państw kreuje politykę społeczną, w ramach której funkcjonują określone instytucje zapewniające wykonywanie tych usług. Z kolei każda z tych instytucji wyposażona jest w konkretne kompetencje i dysponuje szeregiem narzędzi pozwalających na świadczenie usług społecznych.

Obowiązek tworzenia i realizacji usług społecznych przez państwo ma swoje podstawy konstytucyjne. Także i w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisy takie zawarto – np. wynikająca z art.65 ust.5 konieczność wspierania osób bezrobotnych poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych; wyrażone w art.67 ust.2 prawo obywatela pozostającego bez pracy nie z własnej woli i niemającego innych środków utrzymania do zabezpieczenia społecznego; zawarty w art. 69 obowiązek udzielania pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej osobom niepełnosprawnym; wprowadzone art.71 ust.1 organizowanie pomocy ze strony władz publicznych na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej¹.

Rodzaje i zakres świadczonych usług społecznych uzależnione winny być od aktualnych potrzeb społeczności i do nich dostosowane. Dlatego ważne jest prowadzenie ciągłego monitorowania tych potrzeb. Należy zwracać szczególną uwagę na problemy społeczne, które nie mają stałego charakteru – to, że zostały zaobserwowane w jednym momencie, nie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

oznacza, że będą występować stale oraz, że w niedługim czasie nie wystąpią inne, wcześniej nie obserwowane. Zmieniają się, bo są ściśle związane z działalnością państwa, stopniem rozwoju gospodarki, zjawiskami o charakterze ekonomicznym. Dlatego władze publiczne winny być przygotowane na takie zmiany i reagować poprzez modernizację katalogu usług społecznych, wprowadzania nowych rozwiązań, w tym także nowego modelu świadczenia tych usług.

W przyjętym w Polsce modelu świadczenia usług społecznych po 1989 roku podstawowymi instytucjami bezpośrednio świadczącymi usługi społeczne na rzecz osób i rodzin wymagających szczególnej ochrony czy wsparcia ze strony władz publicznych stały się ośrodki pomocy społecznej na poziomie samorządu gminy i powiatowe centra pomocy rodzinie na szczeblu powiatu. Oprócz tych podmiotów funkcjonują jeszcze inne, świadczące usługi na rzecz konkretnych grup osób wymagających wsparcia, wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem. Podmioty te to w większości jednostki organizacyjne samorządów, chociaż coraz więcej usług społecznych realizują też – na zasadzie partnerstwa – organizacje społeczne i pozarządowe, Kościół Katolicki i inne kościoły, związki wyznaniowe oraz osoby fizyczne i prawne.

Rozwiązania prawne i organizacyjne przyjęte w ciągu ostatnich trzydziestu lat zdają się jednak nie nadążać za zmianami w sferze społecznej, które w tym okresie zaszły. Na początku lat dziewięćdziesiątych kluczowym problemem społecznym było ubóstwo, w szczególności występujące w środowiskach, w których występowały jeszcze inne niekorzystne zjawiska np. bezrobocie, długotrwała choroba czy niepełnosprawność. I chociaż ostatnie lata przyniosły szereg zmian w systemie wsparcia rodzin – poprzez transfery socjalne (np.: Program Rodzina 500+, zwiększenie wysokości świadczeń pieniężnych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych) czy istotny spadek bezrobocia – nie spowodowało to znaczącego zmniejszenia osób i rodzin żyjących w skrajnym ubóstwie (z 5,6% w 2008 r. do 5,4% w 2018 r.²). To tylko jeden z przykładów, które mogą świadczyć o tym, że aktualnie realizowane usługi społeczne skierowane do tej grupy osób albo są nieefektywne albo nie trafiają do osób faktycznie ich potrzebujących. Tymczasem szansą zarówno dla osób czy rodzin z takich usług korzystających, jak i dla władz publicznych, jest takie ich zorganizowanie, aby przynosiły wymierne efekty w postaci wyeliminowania czy też ograniczenia skutków problemów społecznych.

W niniejszy artykule podjęto próbę zdefiniowania najważniejszych problemów społecznych, których występowanie stanowić będzie wyzwanie dla samorządu oraz wskazania takich usług, których realizacja pozwoli na zahamowanie bądź ograniczenie występowania tych problemów. Wskazano także, dlaczego warto zastanowić się nad instytucjonalną zmianą modelu świadczenia usług społecznych na obszarze działania samorządu gminnego.

Jednym z rozwiązań, które pozwoliłoby na racjonalną i efektywną organizację usług społecznych, może być utworzenie w nich centrów usług społecznych – w miejsce lub obok dotychczas funkcjonujących ośrodków pomocy społecznej. Taką możliwość daje ustawa

² *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r.*, wykres 1. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasięg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2018-roku,14,6.html> [dostęp 30.01.2020 r.].

z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.³

1. Problemy i wyzwania społeczne regionu

Współczesna rzeczywistość społeczna stawia przed władzami samorządów w województwie zachodniopomorskim szereg wyzwań. Poszerzył się obszar problemów społecznych – do prastarych wyzwań, takich jak przemoc w rodzinach, alkoholizm, ubóstwo czy uzależnienie od świadczeń pomocy społecznej, dołączyły nowe problemy związane z demografią: starzejące się społeczeństwo, rozpad więzi w rodzinach, przemoc internetowa wśród dzieci i młodzieży.

O ile można założyć, że problemy przemocy, ubóstwa, starzenia się społeczeństwa czy uzależnienie od świadczeń pomocy społecznej występują w każdym regionie, to nasilenie tych problemów w poszczególnych województwach jest inne. Na potrzeby niniejszego artykułu podane zostały dane dotyczące województwa zachodniopomorskiego. Przedstawiając w skróconej wersji obraz problemów społecznych województwa zachodniopomorskiego, przyjęto autorską wersję tak doboru danych, jak i ich interpretacji.

Sytuacja mieszkańców uzależniona jest bardzo wielu czynników, jednym z nich jest gęstość zaludnienia. Czynnik ten, jest szczególnie istotny w projektowaniu usług społecznych. W województwie średnia gęstość zaludnienia wynosi 73,7 osób na km² (a w Polsce wskaźnik ten wynosi 123 osoby na km²). Zachodniopomorskie jest zatem jednym z najsłabiej (po podlaskim, warmińsko-mazurskim i lubskim) zaludnionych województw. Oznacza to m.in. utrudniony dostęp do usług społecznych. Na terenie o niskim współczynniku zaludnienia zapewnienie dostępu do usług wymaga znacząco więcej nakładów lub szukania nowatorskich rozwiązań. Choćby z tego powodu powstawanie centrów usług społecznych (CUS) na tym obszarze jest nie tylko wskazane, ale nieuniknione.

Przykładem problemów społecznych, których rozwiązanie upatrywać można w rozwoju usług społecznych, są te związane z starzeniem się społeczności. Tendencje demograficzne dla całej Polski są alarmujące, a dla województwa zachodniopomorskiego są szczególnie wyzwaniem. Mieszkańcy województwa są najszybciej starzejącym się społeczeństwem w Polsce⁴. Z demografią, podobnie jak ze statystyką, trudno dyskutować, należy jednak brać ją pod uwagę w procesie rozwoju sektora usług społecznych.

Najczęściej analizowanym aspektem starzenia się społeczeństwa jest konieczność zapewnienia opieki dla osób starszych wymagających jej całodobowo. Jednym z problemów tego zagadnienia jest stale rosnący koszt pobytu osoby w domu pomocy społecznej (DPS).

³ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz.1818).

⁴ Podstawowe tendencje w rozwoju demograficznym województwa zachodniopomorskiego wraz z nową prognozą ludności na lata 2003-2030 [http://bip.um.prognoza.ludnosci.na.lata.2003-2030 - Urząd Statystyczny w Szczecinie 2004. szczecin.pl/files/B39751FDF2CD457C95986F90F52FC7AF/urza_d_statystyczny.pdf](http://bip.um.prognoza.ludnosci.na.lata.2003-2030-Urzad.Statystyczny.w.Szczecinie.2004.szczecin.pl/files/B39751FDF2CD457C95986F90F52FC7AF/urza_d_statystyczny.pdf) [dostęp 30.01.2020 r.].

Systematycznie wzrastają koszty związane z prowadzeniem DPS-ów. Poza wzrostem kosztów utrzymania DPS-ów obciążającym głównie samorządy gminne, problemem jest czas oczekiwania mieszkańca na miejsce w DPS – niejednokrotnie to nawet dwa lata.

Ponadto znaczna część osób wymagających całodobowej opieki korzysta z systemu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W tym obszarze widoczny jest stały wzrost tak liczby przyznanych usług, jak również cen jednostkowych za ich realizację. W 2013 roku przyznanych usług w województwie było 4936, a koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosił średnio 16 zł. W 2017 roku usług tych na terenie województwa przyznano 5874 i cena jednej godziny wynosiła średnio 20 zł⁵. Należy również zauważyć, że liczba przyznawanych usług opiekuńczych nie jest adekwatna do zdiagnozowanych w tym zakresie potrzeb. Dodatkowo poza statystykami znajdują się te gospodarstwa domowe, w których często całodobową opiekę nad osobą zależną⁶ sprawują członkowie rodzin.

Potrzeby mieszkańców województwa związane z zapewnieniem im opieki w sytuacjach, gdy samodzielnie nie są w stanie zabezpieczyć swoich podstawowych potrzeb, wskazują na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań. Obszar wsparcia dla osób zależnych jest szczególnie wrażliwy ze względu na koszty, jakie ponosi gmina, ale również z powodu konieczności realizacji przez nią obowiązkowych zadań – założyć należy, że w nim najszybciej władarze dostrzega konieczność tworzenia na terenie samorządu sprawnie funkcjonującego systemu usług społecznych. Odpowiedzią na te wyzwania może stać się CUS.

Podobnie od lat dostrzeganym przez teoretyków oraz praktyków zajmujących się pomocą społeczną jest nadmierne uzależnienie klientów tego systemu od świadczeń finansowych. Pomimo od kilku lat zauważalnego spadku liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, procent osób długotrwale korzystających z tych świadczeń finansowych pozostaje bez zmiany. Liczba klientów długotrwale korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na terenie województwa zachodniopomorskiego wynosiła:

- w 2016 roku – 45.336 osób, co stanowiło 57% wszystkich klientów korzystających z pomocy społecznej,
- w 2017 roku – 40.680 osób, co stanowiło 55% wszystkich klientów korzystających z pomocy społecznej,
- w 2018 roku – 34.436 osób, co stanowiło 52% wszystkich klientów korzystających z pomocy społecznej⁷.

Jednocześnie obserwuje się systematyczny spadek rodzin objętych usługą w postaci pracy socjalnej – w 2015 roku tego rodzaju wsparcie otrzymało na terenie województwa zachodniopomorskiego 38.214 rodzin, a w 2018 roku już tylko 25.615 rodzin. Przeciwdziałanie syndromowi wyczonej bezradności, którym dotknięte są rodziny od lat korzystające

⁵ Ocena Zasobów Pomocy Społecznej za lata 2015, 2016, 2017, 2018 – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Szczecinie, <http://www.rops.wzp.pl/ocena-zasobow-pomocy-spoecznej> [dostęp 30.01.2020 r.].

⁶ W pomocy społecznej pojęciem „osoba zależna” określa się osobę wymagającą opieki innych osób, w szczególności z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności.

⁷ Ocena Zasobów Pomocy Społecznej za lata 2015, 2016, 2017, 2018 – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Szczecinie <http://www.rops.wzp.pl/ocena-zasobow-pomocy-spoecznej> [dostęp 30.01.2020 r.].

z pomocy finansowej ośrodka pomocy społecznej, wymaga powstania nowego, opartego na usługach społecznych, systemu wsparcia.

Dokonując podziału problemów lub zjawisk społecznych wymagających interwencji w województwie jako główny problem do analizy wskazać należy jednak niepokojące zjawiska zachodzące w rodzinach. Należy pamiętać, że specyfika województwa jest uwarunkowana historycznie. Nie można oczywiście wszystkich negatywnych tendencji, które obserwujemy, tłumaczyć historią, bowiem więzi społeczne buduje się przez pokolenia. Nie jest więc niczym zaskakującym, że – w odróżnieniu od np. województwa podkarpackiego – w zachodniopomorskim dostrzega się nasilenie problemów związanych z rozpadem więzi rodzinnych, przejawiających się m.in. pozostawianiem osób starszych bez opieki, jak również dużą ilością dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej. Dodatkowo nasilenie tych problemów jest związane również z położeniem geograficznym województwa. Bliskość Niemiec, jak i krajów skandynawskich wpływa na zwiększenie liczby rodzin, w których opieka nad rodzicami i dziećmi przerzucana jest na instytucje z powodu pracy poza granicami kraju pozostałych członków rodziny.

Od lat w województwie występuje wysoki wskaźnik rozwodów. W 2016 roku wynosił on 18,3% (w Polsce – 16,5%). Tendencja ta utrzymywała się również w następnych latach. W 2017 roku wskaźnik wynosił 19,6% (w Polsce – 17%), a w 2018 roku – 19,2 % (w Polsce – 16,1%). Wysoki wskaźnik rozwodów w województwie zachodniopomorskim, jest jednym z najwyższych w kraju. Zachodniopomorskie, na zmianę z województwem lubuskim, jest od lat niesławnym liderem pośród województw w Polsce w tym zakresie.

Według danych GUS główną przyczyną rozwodów jest:

- "niezgodność charakterów",
- zdrady małżeńskie,
- alkohol,
- dłuższa nieobecność.

Wysoki wskaźnik rozwodów, charakterystyczny dla województwa zachodniopomorskiego, wskazuje na występujący na jego obszarze kryzys rodziny. Przyczyny rozwodu wskazują, że działania zaradcze w dużej mierze powinny zostać oparte na celowo dobranym katalogu usług świadczonych na rzecz rodzin. Aktualnie dostarczane wsparcie jest niewystarczające.

Dodatkowo kryzys rodziny wykazany wskaźnikiem rozwodów ma przełożenie na niskie wyniki egzaminacyjne dzieci i młodzieży. Od lat uczniowie w województwie osiągają wyniki egzaminów poniżej średniej krajowej. W 2019 roku w egzaminach ósmoklasisty, uczniowie osiągnęli następujące wyniki:

- z języka polskiego 59% - przy średniej krajowej 63%;
- z matematyki 40% - przy średniej krajowej 45%.

Podobnie poniżej średniej krajowych wyników plasują się wyniki egzaminów gimnazjalistów, jak i wyniki matur. Warty podkreślenia jest fakt, że jedno z najwyższych wyników tych egzaminów osiągają uczniowie województw, w których wskaźnik rozwodów jest

niski (np. tendencja ta widoczna jest w województwie podlaskim, w których wskaźnik rozwodów wynosi w 2018 roku 11% i był najniższy w kraju).

Na trudną sytuację rodzin w województwie zachodniopomorskim wskazuje również liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Pomimo tego, że tak liczba dzieci przebywających w instytucjonalnych, jak i w rodzinnych formach pieczy zastępczej systematycznie maleje, ciągle jednak osiąga niepokojąco wysokie wartości. W 2016 roku w województwie w systemie pieczy zastępczej przebywało 4.825 dzieci,⁸ w 2017 roku – 4.695 dzieci,⁹ w 2018 roku – 4.639 dzieci¹⁰.

Pobyt dzieci w pieczy tak instytucjonalnej, jak i rodzinnej, poprzedzony jest zawsze traumatycznymi wydarzeniami. Powodem umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej jest zawsze dysfunkcja związana z nieprawidłową realizacją funkcji opiekuńczo-wychowawczych w rodzinie. Wsparcie rodzin w formie szeroko rozbudowanego katalogu usług może być, w ocenie autorów, jednym ze skuteczniejszych sposobów ograniczenia dramatu dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej.

Poza katalogiem usług skierowanych do rodzin, należałoby rozważyć wprowadzenie usług dla osób usamodzielnianych, opuszczających system pieczy zastępczej. Powodem wyboru tej grupy odbiorców usług jest to, że – poza przewidzianym przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej programem usamodzielnienia – nie otrzymują oni żadnego wsparcia w dalszym funkcjonowaniu. Wynika to zarówno z analizy danych zawartych w raporcie Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym skuteczności stosowanego procesu usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej, jak również z informacji uzyskanych od dyrektorów powiatowych centrów pomocy rodzinie w województwie.

W opracowanym w 2014 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) raport pn. „*Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej*” poddano ocenie skuteczność tego procesu. Z wniosków raportu wynika, że pomoc w usamodzielnieniu sprowadza się głównie do doraźnej pomocy finansowej, utrzymywanej na minimalnym poziomie, nie zapewniającej bezpiecznych warunków rozwoju. Nie istnieje skuteczny system pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej¹¹. Zdaniem NIK konieczne jest zatem stworzenie całościowego systemu, który zapewniłby osobom opuszczającym system pieczy zastępczej odpowiednie wsparcie finansowe, emocjonalne oraz społeczne. Województwo zachodniopomorskie nie odbiega w tym zakresie od innych. Skuteczność stosowanych form wsparcia wymaga weryfikacji działań całego systemu, a przede wszystkim utworzenia osobnego katalogu usług społecznych skierowanego do tej grupy. Z danych co roku publikowanych przez Regionalny Ośrodek polityki Społecznej w Szczecinie w Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej wynika, że na terenie województwa

⁸ Notatki informacyjne GUS – Instytucjonalna piecza zastępcza w 2016 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/instytucjonalna-piecz-zastepcza-w-2016-r-,2,1.html> [dostęp 30.01.2020 r.].

⁹ Rodzinna piecza zastępcza w 2017 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/rodzinna-piecz-zastepcza-w-2017-roku,1,2.html> [dostęp 30.01.2020 r.].

¹⁰ Piecza zastępcza – GUS Warszawa 05.2019 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/piecz-zastepcza-w-2018-roku,1,3.html> [dostęp 30.01.2020 r.].

¹¹ Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej - raport NIK, Warszawa 2014, s. 7, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf> [dostęp 30.01.2020 r.].

rocznie opuszcza pieczę zastępczą około 900 osób. Największy odpływ z pieczy zastępczej dotyczy usamodzielnianych opuszczających rodziny spokrewnione¹². Oznacza to, że z roku na rok przybywa w województwie osób, które w znaczącym stopniu mają ograniczone możliwości funkcjonowania w społeczeństwie. Pobyt w pieczy zastępczej często nie przygotowuje wychowanków do samodzielności. Dodatkowo barierą w prawidłowym funkcjonowaniu usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej (zwłaszcza instytucjonalnej) jest fakt, że wracają oni do rodzin biologicznych, z których zostali odebrani. Proces degradacji tych rodzin (często) uległ pogłębieniu. Zdarza się, że członkowie rodzin powracający z pieczy są oczekiwani głównie z powodu uzyskanych w procesie usamodzielnienia świadczeń. Niejednokrotnie oznacza to, że fundusze, które młodzi ludzie otrzymali na start w dorosłość zostaną zmarnotrawione. Dlatego nie może budzić zaskoczenia to, że znacząca część usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej staje się klientami pomocy społecznej, wchodzi w konflikt z prawem lub popełnia samobójstwo¹³. Trudna sytuacja życiowa tych osób, jak również odpowiedzialność, jaka ciąży na samorządzie gminnym, by dostarczana im pomoc miała znamiona kompleksowego systemu wsparcia, stały się przesłanką do zaproponowania w niniejszym artykule przykładowego katalogu usług dedykowanych tym osobom.

Skrócona analiza problemów występujących na obszarze województwa zachodniopomorskiego staje się przesłanką do rekomendacji dotyczącej wprowadzenia do systemu wsparcia usług społecznych adresowanych do różnego odbiorcy i znacząco przekraczających aktualnie realizowane.

2. Usługi społeczne

Rola usług społecznych w skutecznym i efektywnym zarządzaniu publicznym od dawna jest opisywana w polskiej literaturze społecznej. Ponieważ ich świadczenie jest ściśle powiązane z zarządzaniem publicznym, ich zdefiniowanie należy rozpocząć od objaśnienia tego terminu. J.Krzyszkowski proponuje, aby pod pojęciem zarządzania publicznego rozumieć „poszukiwanie efektywnej organizacji procesu realizacji projektów, programów czy szerzej, polityk publicznych postrzeganych jako działanie zaspokajające istotne potrzeby społeczne”¹⁴. Z kolei według innej definicji, zarządzanie publiczne to szczegółowa dyscyplina nauk o zarządzaniu „zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających sprawne zarządzanie zorganizowanym działaniem ludzi, nakierowanym na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego w procesach świadczenia usług publicznych”¹⁵. Modeli zarządzania publicznego jest kilka, jednak

¹² Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Szczecinie – Ocena Zasobów Pomocy Społecznej za lata 2016-2018, <http://www.rops.wzp.pl/ocena-zasobow-pomocy-spolecznej> - dostęp 30.01.2020 [dostęp 30.01.2020 r.].

¹³ Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej - raport NIK, Warszawa 2014, s.39-42, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf> [dostęp 30.01.2020 r.].

¹⁴ J. Krzyszkowski, *Inkluzywne wspólnoty, czyli rola polityki społecznej w samorządzie*, Warszawa 2014, s. 54.

¹⁵ A. Koźuch, B. Koźuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, A. Szczudlińska-Kanoś, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Kraków 2016, s.9.

w kontekście rozważań na temat konieczności zmian w sferze świadczenia usług społecznych, najbardziej istotne są dwa z nich – nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) i współzrządzenie publiczne (*Public Governance*).

Nowe zarządzanie publiczne oparte jest głównie na zasadach efektywności ekonomicznej oraz skuteczności i charakteryzuje się jasnością wytyczonych celów, planowaniem, ewaluacją. Dużą rolę odgrywa w nim fachowość, określenie ról i spójność norm, a także morale¹⁶. W modelu tym jedną z cech jest odejście od zburokratyzowanych form administrowania przez zapewnienie sprawnie działających, przyjaznych obywatelowi instytucji, współpracujących (czy też wykorzystujących do realizacji zadań) z organizacjami społecznymi i pozarządowymi. Jak wskazuje M. Grewiński większość elementów tego modelu zarządzania funkcjonuje już w Polsce (decentralizacja władzy i zwiększenie elastyczności, delegowanie i kontraktowanie zadań, ewaluacja i monitoring postępów, realizacja zadań poprzez projekty), jednakże w kwestii prowadzenia skutecznej lokalnej polityki społecznej nie osiągnięto jeszcze pożądanego celu¹⁷. Dla ich osiągnięcia należałoby dążyć jednak do wypracowania innego modelu zarządzania, tj. współzrządzenia publicznego, określanego także partycypacyjnym zarządzaniem publicznym. Model ten jest ukierunkowany na zewnątrz, charakteryzuje go otwartość i elastyczność, a przede wszystkim zewnętrzna partycypacja. Współzrządzenie publiczne zakłada, że określanie celów polityki lokalnej, ich realizacja, organizowanie i dostarczanie usług społecznych, nadzór i kontrola procesów polityki społecznej, nie jest zadaniem wyłącznie władz samorządowych i sektora publicznego, ale różnorodnych podmiotów społecznych – prywatnych, kościelnych, nieformalnych, którzy mają interes we wspólnym rozwiązaniu problemów społecznych¹⁸.

Na podkreślenie zasługuje to, że bardzo widoczna jest korelacja pomiędzy efektywnym i skutecznym zaspokajaniem potrzeb wspólnoty a oceną zarządzania tymi wspólnotami. Z kolei skuteczne zaspokajanie potrzeb wspólnoty polega przede wszystkim na stworzeniu takich kategorii usług, które będą adekwatną odpowiedzią na te potrzeby. Stąd też niezwykle ważne jest – niezależnie od przyjętego modelu zarządzania – aby odpowiednio zarządzać także usługami społecznymi. Zarządzanie usługami społecznymi to (wg. A. Badełek) „*zestaw działań, składających się z planowania, organizowania, motywowania oraz kontroli zasobów organizacyjnych, ludzkich, finansowych ośrodka zmierzających do takiego świadczenia usług społecznych, by kształtować zaspokojenie potrzeb społeczności, poprawiać sytuację osób i grup najsłabszych, zwiększając ich samodzielność, wzmacniając więzi i dążąc do integracji społeczności lokalnej*”¹⁹.

Na określenie, czym są usługi społeczne, definicji jest wiele, w zależności od tego, w jakim obszarze są one definiowane. Ze względu na to, że przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest nowe narzędzie jakim jest, lub raczej jakim może się stać CUS, zasadne wydaje się przyjęcie definicji usług społecznych w kontekście pomocy społecznej, prezentowanej

¹⁶ Tamże, s.17.

¹⁷ M. Grewiński, *Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi [w:] Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2011, s.38.

¹⁸ Tamże, s.39.

¹⁹ A. Badełek, *Innowacyjność w zarządzaniu usługami społecznymi [w:] Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2011, s.268.

przez R.Szarfenberga, zgodnie z którą jest to „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 pomysłnego funkcjonowania społecznego”²⁰. W szerszym zaś ujęciu są to „działania skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów społecznych, fizycznych i intelektualnych”²¹.

R. Szarfenberg, nawiązując do typologii zastosowanej przez B. Szatur-Jaworską, wskazuje, że usługi społeczne są formą świadczeń charakteryzujących się następującymi cechami:

- są to czynności podejmowane w celu bezpośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych;
- służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność mają wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych;
- mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne (prywatne);
- uzyskiwane są nieekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie²².

Chociaż usługi społeczne są przedmiotem naukowej refleksji od dawna, to zaznaczyć należy, że pierwsza prawna (legalna) definicja tego pojęcia pojawiła się dopiero w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Zgodnie z art.2 ust.1 tej ustawy, za usługi społeczne uważa się działania z zakresu:

- 1) polityki prorodzinnej,
- 2) wspierania rodziny,
- 3) systemu pieczy zastępczej,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) promocji i ochrony zdrowia,
- 6) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 7) edukacji publicznej,
- 8) przeciwdziałania bezrobociu,
- 9) kultury,
- 10) kultury fizycznej i turystyki,
- 11) pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 12) mieszkalnictwa,
- 13) ochrony środowiska,
- 14) reintegracji zawodowej i społecznej.

²⁰ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne – zagadnienia pojęciowe* <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>, [dostęp 30.01.2020 r.].

²¹ M. Cyrek, E. Mikula-Bączek, *Usługi społeczne jako wyznacznik kapitału ludzkiego w kontekście spójności regionalnej*. [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 12/2008, Rzeszów 2008, s. 449.

²² R. Szarfenberg, *Polityka społeczna...* op.cit., s.16.

– podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców²³.

Szeroki zakres tej definicji stał się dla impulsem do przedstawienia w niniejszym opracowaniu przykładów katalogów usług społecznych dla wybranych grup społeczności lokalnej, które mogą być świadczone przez CUS. Jak wskazano w pierwszej części niniejszego opracowania, wyzwaniem o bardzo dużym znaczeniu dla samorządów województwa zachodniopomorskiego jest stworzenie systemu wsparcia dla osób wychodzących z pieczy zastępczej oraz – w miarę możliwości powstrzymanie rozpadu więzi rodzinnych. Opracowano zatem dwa autorskie, przykładowe katalogi usług, jeden dla osób usamodzielnianych (wychowanków systemu pieczy zastępczej, powracającym do gminy właściwej ze względu na ich miejsce pobytu przed umieszczeniem w pieczy zastępczej) oraz drugi – dla rodzin biologicznych, oczekujących wsparcia ze strony samorządu gminy.

Katalog dla usamodzielnianych wychowanków systemu pieczy zastępczej mógłby zwracać między innymi:

- 1) usługi, które są lub mogą być świadczone na podstawie dotychczasowych regulacji ustawowych, w tym:
 - usługi z zakresu diagnozowania posiadanych kompetencji i umiejętności – poszerzony test na kompetencje zawodowe;
 - usługę pracy socjalnej – towarzyszenie odbiorcy w budowanie swojej samodzielności poprzez informację o uprawnieniach jakie mu przysługują jako mieszkańcowi gminy, itp.;
 - usługę doradczą – dającą możliwość skorzystania z porady specjalistów w zależności od potrzeb również z dostępem do porady psychiatrycznej, terapeutycznej;
 - usługę w postaci pobytu w mieszkaniu treningowym lub inną formę zapewnienia schronienia – połączoną w razie konieczności z nauką podstawowych umiejętności niezbędnych przy wykonywaniu codziennych czynności życiowych;
 - usługi pozwalające na odnalezienie się na rynku pracy – zaczynając od doradcy zawodowego poprzez różnego rodzaju kursy, ale również zapewnienie możliwości uzyskania doświadczenia zawodowego;
- 2) usługi nowe, dotychczas niezdefiniowane w powszechnie obowiązujących przepisach, a przyjęte przez gminę w programie usług społecznych, w tym:
 - usługi z zakresu samorozwoju – w tym: budowanie poczucie własnej wartości, radzenia sobie z trudnymi emocjami, budowania relacji z innymi itp.; usługi

²³ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz.1818).

- winy być dopasowane tak zakresem jak i poziomem trudności do możliwości odbiorcy;
- usługi zdrowotne – przede wszystkim diagnostyka pozywająca na określenie, czy nie występują niedobory ważnych dla funkcjonowania witamin i pierwiastków; bardzo istotne zdiagnozowanie poziomu witaminy D oraz magnezu, sodu czy potasu;
 - usługę dietetyczną – ze szczególnym uwzględnieniem zasad zdrowego żywienia;
 - usługę asystenta usamodzielnionych – najlepiej kogoś, kto sam przebywał w pieczy zastępczej; umożliwienie towarzyszenia osobie powracającej z pieczy w pierwszym okresie samodzielności;
 - usługi coachingu;
 - usługi z zakresu mediacji – przede wszystkim skierowane do rodziny osoby usamodzielnionej, chociaż istnieje duże prawdopodobieństwo potrzeby takich mediacji również z instytucjami, z którymi powracający z pieczy zastępczej się kontaktuje;
 - usługi z zakresu edukacji finansowej i społecznej – ważny jest aspekt przygotowania osoby do roli świadomego uczestnika życia środowiska lokalnego;
 - usługi z zakresu proponowanego w ramach Regionalnych Akademii Rodziny24 – ze szczególnym uwzględnieniem warsztatu „Wybieram Ciebie”;
 - usługę umożliwiającą odbiorcy uczestnictwo w grupie wsparcia.

Katalog usług społecznych skierowany do rodzin biologicznych – mógłby zawierać usługi dla rodzin z dziećmi. Katalog ten miałby w zależności od zdiagnozowanych w gminie problemów bardzo indywidualny wymiar. Można jednak zawrzeć w nim usługi, których wdrożenie byłoby w każdym samorządzie wskazane:

- 1) usługi, które są lub mogą być świadczone na podstawie dotychczasowych regulacji ustawowych, w tym:
 - usługi z zakresu diagnozy sytuacji rodzinnej – szczególnie istotne w rodzinach zagrożonych umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej, ale konieczne do ustalenia planu wsparcia (czy planu usług) w każdym przypadku;
 - usługi z zakresu konsultacji i poradnictw specjalistycznych – dopasowane do potrzeb wsparcie specjalistów jest koniecznym elementem działania;

²⁴ Uchwałą Nr XXXVIII/517/14 z dnia 30 września 2014 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego przyjął „Wojewódzki Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2014-2020 pn. Region dla Rodziny”. Program wskazuje kierunki polityki regionalnej zmierzającej do odbudowy wartości rodziny jako naturalnego środowiska kształtowania wartości i wzorców, będącego podstawą rozwoju emocjonalnego i intelektualnego każdego człowieka. Wśród rekomendacji wskazanych w Programie zawarto m.in. profilaktykę problemów małżeńskich i rodzinnych. Efektem powyższego było opracowanie kierunków interwencji Programu. Za jeden z celów przyjęto wzmocnienie kondycji rodziny w Województwie Zachodniopomorskim, a jako zadanie wskazano powołanie, we współpracy z powiatami, sieciowej Regionalnej Akademii Rodziny. Regionalna Akademia Rodziny (RAR) jest narzędziem wsparcia rodzin i osób, wypracowanym i wdrażanym na terenie województwa, w ramach którego realizowane są szkolenia, warsztaty, mediacje, grupy wsparcia. Więcej informacji na stronie <http://rodzina.wzp.pl/rar/> [dostęp 30.01.2020 r.].

- usługi asystentury rodzinnej – przy czym ważne byłoby odwrócenie istniejącej aktualnie tendencji, by tym wsparciem obejmować rodziny z głęboką dysfunkcją; asystent rodziny w przypadku problemów opiekuńczo-wychowawczych może okazać się bardzo skutecznym narzędziem wsparcia;
 - usługę pracy socjalnej – szerokie wsparcie ze strony pracownika socjalnego, mające na celu przywrócenie zdolności do samodzielnego funkcjonowania w oparciu o zasoby rodziny;
 - usługi terapeutyczne – z zakresu terapii rodzinnej, ale również wspierającej w przypadku uzależnienia któregoś z członków rodziny;
 - usługi poradnictwa prawnego – szczególnie w zakresie prawa rodzinnego;
 - usługę umożliwiającą ze skorzystania z grup wsparcia lub grup samopomocowych – bardzo istotne i, jak się wydaje, ciągle niedoceniane wsparcie tak dla rodzin jak i dla osób.
- 2) usługi nowe, dotychczas niezdefiniowane w powszechnie obowiązujących przepisach, a przyjęte przez gminę w programie usług społecznych, w tym:
- usługi zdrowotne – przede wszystkim diagnostyka pozywająca na określenie, czy nie występują niedobory ważnych dla funkcjonowania witamin i pierwiastków; bardzo istotne zdiagnozowanie poziomu witaminy D oraz magnezu, sodu czy potasu; badania powinny dotyczyć tak rodziców jak i dzieci;
 - usługę dietetyczną – ze szczególnym uwzględnieniem zasad zdrowego żywienia i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów; ważnym elementem tej usługi byłyby warsztaty tak dla rodziców jak i dzieci w celu zmiany niekorzystnych nawyków żywieniowych;
 - usługi z zakresu edukacji finansowej – z raportów i opracowań dotyczących rozpadu rodziny wynika, że częstym powodem jest trudna sytuacja ekonomiczna rodziny; edukacja w tym zakresie byłaby jednym z działań ograniczających rozpad rodzin;
 - usługi coachingu – mające na celu budowanie potencjału rodziny i odkrywanie silnych stron poszczególnych jej członków;
 - usługi z zakresu mediacji – tak wewnątrzrodzinnej (rozwiązywanie konfliktów), jak również dotyczącej konfliktów z członkami dalszej rodziny czy sąsiadami;
 - usługę w postaci objęcia wsparciem przez rodzinę wpierającą – rodzina taka mogłaby pomóc rodzinie mającej problemy opiekuńczo-wychowawcze poprzez udzielanie np.: wskazówek dotyczących sprawowania opieki i wychowania dzieci, kształtowania i wypełniania podstawowych ról społecznych, organizacji czasu rodziny, pomocy w nauce, racjonalnego prowadzenia budżetu domowego oraz prowadzenia gospodarstwa domowego;
 - usługi z zakresu proponowanych w ramach Regionalnych Akademii Rodziny warsztatów, ze szczególnym uwzględnieniem warsztatu Szkoła dla Rodziców oraz warsztatu dla partnerów;

Przedstawione powyżej katalogi są propozycją, w żadnym razie standardem usług dla wymienionych grup potrzebujących wsparcia.

3. Świadczenie usług społecznych w dotychczasowych formach

W aktualnym stanie prawnym istnieje możliwość realizacji usług społecznych w różnych formach i kierowanie ich do konkretnych grup odbiorców – osób potrzebujących tych usług z uwagi na stan zdrowia, niepełnosprawność, sytuację rodzinną i osobistą, bezrobocie itp. Usługi te realizowane są przez różne instytucje publiczne, często funkcjonujące w ramach odrębnych działów administracji (np. system oświaty, system zdrowia, system zabezpieczenia społecznego) oraz organizacje pozarządowe.

Jak wskazano we wstępie obecnie przyjęty model świadczenia usług społecznych oparty jest przede wszystkim na jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej funkcjonujących na różnych szczeblach administracji samorządowej:

- 1) w gminie: ośrodek pomocy społecznej, ośrodki wsparcia (schroniska dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, domy pomocy, ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi np. środowiskowy dom samopomocy), placówki wsparcia dziennego;
- 2) w powiecie: powiatowe centrum pomocy rodzinie i placówki działające pod jego nadzorem (jednostki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodki wsparcia, domy pomocy społecznej i ośrodki interwencji kryzysowej);
- 3) w województwie: regionalny ośrodek polityki społecznej i placówki działające pod jego nadzorem²⁵.

Ośrodek pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie i regionalny ośrodek polityki społecznej realizują przede wszystkim usługi społeczne przewidziane przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁶. Usługi z zakresu pomocy społecznej skierowane są do osób i rodzin znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Najczęściej świadczone usługi z tego obszaru to usługi opiekuńcze, schronienie dla osób jego pozbawionych, pobyt i usługi w domach pomocy społecznej, interwencja kryzysowa. Usługi realizowane na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej to wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (np. w osobie asystenta rodziny), objęcie dziecka opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego, organizowanie pieczy zastępczej w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców.

²⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz.1507 z późn.zm.), art.6 pkt 5, art.51 ust.4 i 5, art.112 ust.8

²⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz.1111 z późn.zm.).

Niezależnie od usług świadczonych przez powyżej wymienione jednostki, w gminach i powiatach mogą być organizowane różnego rodzaju usługi kierowane do konkretnych grup potrzebujących działań wspierających. Usługi te organizowane są przez odrębne instytucje. Dla osób niepełnosprawnych można utworzyć placówki mające na celu ich reintegrację i aktywizację zawodową, np. zakłady aktywności zawodowej²⁷ czy spółdzielnie socjalne²⁸. Spółdzielnie socjalne mogą również powstawać w celu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Bezrobotni mogą także – poza usługami świadczonymi przez powiatowe urzędy pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, organizowanie szkoleń²⁹) – mogą być objęci usługami w ramach zatrudnienia socjalnego w klubach integracji społecznej lub centrach integracji społecznej. Warto wskazać, że zatrudnieniem socjalnym objąć można także i inne osoby podlegające wykluczeniu społecznemu (np. bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, osoby uzależnione od alkoholu bądź innych substancji psychoaktywnych, osoby opuszczające zakłady karne)³⁰.

Dla dzieci i młodzieży, poza zapewnieniem realizacji prawa do kształcenia, zapewnia się możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej (np. w zakresie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka) oraz pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne funkcjonujące na podstawie przepisów o systemie oświaty. Poradnie takie udzielają także rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej związanej z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, a także wspomagają przedszkola, szkoły i placówki w zakresie realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

To tylko kilka przykładów, które ukazują niezwykle skomplikowany i rozbudowany system świadczenia usług społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Do tego należy dodać jeszcze organizacje pozarządowe i kościelne, które system publiczny wspierają.

Jednakże system ten nie jest doskonały i to z kilku przyczyn.

Przede wszystkim publiczne instytucje świadczące usługi społeczne ograniczone są w swojej działalności nie tylko finansowo, ale także zakresem działań, które wytyczają im przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Przykładowo art.36 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej określa rodzaje świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej (usług), które mogą być przyznane beneficjentom, w tym m.in. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania czy pobyt w domu pomocy społecznej. W kompetencjach ośrodka pomocy społecznej będzie leżało np. zorganizowanie i świadczenie usług opiekuńczych dla osoby wymagającej opieki, ale zapewnienie miejsca dla takiej osoby w placówce zapewniającej całodobową opiekę, która nie jest domem pomocy społecznej (tzw. dom seniora) nie wchodzi w zakres

²⁷ Tworzone na podstawie art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz.1172 z późn.zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. z 2012 r., poz.850).

²⁸ Na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz.1205 z późn.zm.).

²⁹ Na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz.1482 z późn.zm.).

³⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 217 z późn.zm.).

tych świadczeń. Tymczasem takie rozwiązanie mogłoby wspomóc członków rodziny takiej osoby, na co dzień zapewniających jej opiekę, w ramach tzw. opieki wytchnieniowej na krótki okres, umożliwiając opiekunowi załatwienie jego niezbędnych spraw, np. hospitalizację. Jednakże katalog wskazany w art.36 ustawy o pomocy społecznej ma charakter zamknięty i świadczenia w nim nie wymienione wychodzą poza kompetencje jednostek organizacyjnych pomocy społecznej³¹.

Kolejną niedoskonałością tak organizowanych usług społecznych jest ich rozproszenie pomiędzy różne instytucje funkcjonujące w różnych systemach administracji publicznej (np. jednostki organizacyjne pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy w ramach zabezpieczenia społecznego, placówki pedagogiczno-psychologiczne w ramach systemu oświaty). Jednocześnie żadna z tych instytucji nie świadczy usług kompleksowo. Ściśle przypisane każdej z nich zadania, znajdujące swoje umocowanie w przepisach prawa, powodują, że osoba wymagająca wsparcia oferowanego przez różne podmioty musi zgłaszać się kolejno do każdego z nich. Niejednokrotnie podmioty te kierują się własnymi procedurami. Takie rozproszenie organizacyjne powoduje nie tylko wydłużenie w czasie otrzymania przez osobę potrzebującą kompleksowej pomocy, ale sprzyja temu, że może ona zostać objęta wsparciem nieadekwatnym do jej potrzeb. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której klient potrzebujący skoordynowanego systemowego wsparcia (np. jednoczesnej pomocy w przywróceniu prawidłowych funkcji opiekuńczo-wychowawczych, przy oddłużeniu lokalu mieszkalnego i aktywizacji zawodowej) otrzymuje co prawda pomoc od kilku instytucji, jednak każda z nich działa odrębnie, a działania tych instytucji nie są ze sobą skorelowane.

Kolejny problem w objęciu osoby wsparciem dostosowanym do jej potrzeb może stanowić brak dostępności do niektórych usług w miejscu jej zamieszkania. Znaczna część podmiotów świadczących usługi społeczne znajduje się w większych miejscowościach, najczęściej w miastach. W małych gminach, szczególnie wiejskich, w których nie działają organizacje pozarządowe, organizowanie usług objętych zadaniami gminy ograniczona jest do minimum. Na rozszerzenie ich katalogu nie pozwalają niewielkie budżety tych gmin i często z tego powodu zapewnienie adekwatnego wsparcia np. osobom starszym czy niepełnosprawnym nie jest możliwe. Mogłyby one korzystać z usług świadczonych w innych, sąsiednich gminach, choćby na podstawie porozumienia międzygminnego, jednak dojazd do tych miejscowości – o ile taki udałoby się zorganizować – byłby dla nich często nadmierną uciążliwością. Z kolei sprowadzenie specjalistów świadczących określone rodzaje usług dla licznych odbiorców w jednej gminie często stanowi zbyt wysoki koszt, finansowo zupełnie nieopłacalny dla gminy.

Zaproponowana przez ustawodawcę od 1 stycznia 2020 r. nowy model organizowania usług społecznych przez centrum usług społecznych może stanowić rozwiązanie wskazanych problemów. Daje bowiem gminom szansę zarówno na poszerzenie katalogu tych usług, jak również dostępu do nich mieszkańców poszczególnych gmin.

³¹ Por.: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s.188.

4. Centra usług społecznych – nowa jakość i nowe możliwości

Centra usług społecznych (CUS) to wynik nowej koncepcji organizowania i świadczenia usług społecznych przez gminy, przyjętej w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Podstawowym celem tej ustawy ma być stworzenie gminom możliwości utworzenia takiej jednostki organizacyjnej (jednostki budżetowej), która będzie służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynowaniu tych usług, zarówno w zakresie ich zapewnienia na obszarze działania CUS, jak i w odniesieniu do ich przyznawania indywidualnym odbiorcom. Głównym założeniem jest zorganizowanie usług na zasadzie powszechności dostępu do nich wszystkim mieszkańcom – w odróżnieniu od aktualnie realizowanego modelu selektywnego świadczenia usług wybranym grupom klientów np. przez ośrodki pomocy społecznej.

Podkreślenia wymaga to, że zgodnie z intencją ustawodawcy, przyjęte w niej rozwiązania mają służyć rozwojowi i integracji systemu usług społecznych na poziomie lokalnym, a nowy typ jednostki organizacyjnej, czyli CUS, ma ułatwić samorządom integrację i koordynację działań w zakresie organizowania usług społecznych. Powyższe ma szansę związane jest z rosnącym zapotrzebowaniem na świadczenie przez samorząd usług już świadczonych oraz usług nowego rodzaju. W konsekwencji doprowadzić ma to do stworzenia nowych standardów usług, umożliwienia kompleksowego ich zorganizowania, zapewnienia ich większej dostępności – zwłaszcza na obszarach wiejskich, a także poszerzenie ich katalogu³².

Zgodnie z art.8 ust.3 ustawy utworzenie i prowadzenie CUS należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym, co oznacza, że gmina może, ale nie musi tworzyć takiej jednostki. Jednakże, choćby w świetle wskazanych powyżej problemów i wyzwań społecznych, może w nieodległej przyszłości stać się po prostu koniecznością dla gmin, chcących sprostać obowiązkowi realizacji ustawowych zadań w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności.

W kwestii dotyczącej organizacji (utworzenia) CUS, w ustawie przyjęto trzy możliwości:

- 1) poprzez utworzenie CUS w jednej gminie – przez przekształcenie funkcjonującego już w tej gminie ośrodka pomocy społecznej;
- 2) poprzez utworzenie CUS dla co najmniej dwóch gmin – przez utworzenie w jednej z gmin nowej jednostki organizacyjnej, działającej odrębnie od funkcjonujących w tych gminach ośrodków pomocy społecznej;
- 3) w miastach powyżej 100.000 mieszkańców – albo przez przekształcenie funkcjonującego ośrodka pomocy społecznej albo przez powołanie CUS obok ośrodka.

W przypadku CUS działającego na terenie jednej gminy, warunkiem jego utworzenia jest przekazanie do realizacji Centrum wszystkich zadań realizowanych dotychczas przez

³² Uzasadnienie do projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – druk sejmowy nr 3040, s.59, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/757DA180329B7DB0C125834D006EE702/%24File/3040.pdf> [dostęp 30.01.2020 r.].

ośrodek pomocy społecznej oraz wybranych i dotąd nierealizowanych przez ten ośrodek usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, w którym zawarto obszary usług społecznych możliwych do realizacji przez CUS. Dla centrum działającego na obszarze kilku (co najmniej dwóch) gmin, warunkiem koniecznym do jego utworzenia jest zawarcie porozumienia, na podstawie którego jedna gmina przekazuje do realizacji drugiej gminie (tej, która ma utworzyć Centrum) wybrane usługi społeczne z co najmniej trzech zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1. Warunkiem koniecznym – w przypadku utworzenia CUS w mieście powyżej 100.000 mieszkańców jako nowej jednostki organizacyjnej (obok ośrodka pomocy społecznej) – jest przekazanie przez miasto do realizacji Centrum wybranych usług społecznych z co najmniej trzech zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy.

Na podkreślenie zasługuje, że na konieczność zaproponowanych w ustawie rozwiązań eksperci z zakresu polityki społecznej zwracali uwagę od kilku lat. Już w 2013 r. M.Grewiński wskazywał na konieczność integracji usług w celu holistycznego odpowiadania na rzeczywiste potrzeby obywateli. Zaznaczał przy tym, że *„przyjęcie w Polsce modelu zintegrowanych, rozwiniętych usług aktywizacyjnych jest możliwe, jeśli zostanie przeprowadzona diagnoza rzeczywistych potrzeb społecznych, a następnie skataloguje się i porówna istniejące usługi w ramach instytucji i systemów polityki społecznej”*³³, ponieważ bez takich rozwiązań nadal funkcjonować będą separatystyczne systemy, a w nich instytucje i służby, które często świadczą bardzo podobne usługi, powielane i nie przynoszące pozytywnych rezultatów.

W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na kilka przyjętych w ustawie rozwiązań zmierzających do realizacji postulatów ekspertów. Opisując ustawę w dużym uproszczeniu, wprowadza ona dwa główne wątki dla skuteczniejszego świadczenia usług społecznych przez gminę. Po pierwsze daje możliwość tworzenia indywidualnych dla każdego samorządu gminnego programów usług społecznych. Program taki opracowywany jest na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych i przyjmowany w drodze uchwały rady gminy jako akt prawa miejscowego. Może zawierać on katalog usług poszerzających – w stosunku do ustawowych rozwiązań – działania instytucji zapewniających te usługi. Zawrzeć w nim można np. poszerzony (względem ustawy o pomocy społecznej) katalog usług w zakresie opieki wytchnieniowej w postaci zapewnienia starszej osobie wymagającej opieki pobytu w prywatnym Domu Seniora świadczącym całodobową opiekę na okres hospitalizacji członka rodziny – jej opiekuna. Takiego rozwiązania nie przewiduje obowiązująca ustawa o pomocy społecznej, na jej podstawie ośrodek pomocy społecznej osobę wymagającą całodobowej opieki może skierować wyłącznie do domu pomocy społecznej, w którym koszt pobytu jest wyższy, a procedura umieszczenia, nawet krótkoterminowego, długotrwała.

Jeśli w danej konkretnej gminie potwierdzi się występowanie problemów znamienych dla całego województwa zachodniopomorskiego, które wskazano w pierwszej części

³³ M.Grewiński, *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej* [w:] „Ekonomia Społeczna”, nr 3/2013 (8), s.37.

niniejszego opracowania, np.: duża ilość rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, znaczny odsetek wychowanków pieczy zastępczej powracających do rodzin biologicznych, możliwe będzie wprowadzenie programu usług społecznych dedykowanych tym osobom i rodzinom. Zaproponowany powyżej (w pkt 2) katalog usług skierowanych do tych grup odbiorców nie tylko może sprzyjać poprawie ich sytuacji, ale jednocześnie będzie stanowić realizację rekomendacji NIK w kierunku stworzenia systemu wsparcia dla osób wychodzących z pieczy zastępczej.

Jak wspomniano, program usług społecznych przyjmowany w danej gminie winno poprzedzać przeprowadzenie dogłębnej diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej. Oznacza to z jednej strony rozeznanie wszystkich problemów i wyzwań społecznych, które występują aktualnie, a także takich, które mogą wystąpić w przyszłości – o ile nie będzie się im skutecznie zapobiegać. Z drugiej zaś strony, umożliwi wóldarzom gminy i instytucjom świadczącym usługi społeczne, zapoznanie się z zasobami i potencjałem gminy (w tym w szczególności tymi, które istnieją wśród samych mieszkańców) w celu opracowania tych właśnie skutecznych metod zapobiegania zagrożeniom społecznym. W oparciu o taką wiedzę będzie można zaproponować innowacyjne rozwiązania, choćby swoisty „barter usług” (np. grupa młodych osób wymagających pomocy w nauce świadczy drobne usługi – przyniesienie węgla, zrobienie zakupów – emerytowanej nauczycielce, która w zamian za tę pomoc udziela im korepetycji).

Drugi istotny wątek ustawy to możliwość utworzenia CUS jako jednostki o całkiem nowych kompetencjach. Zadaniem CUS nie ma być tylko samo świadczenie usług określonego rodzaju, w tym zawartych w programie usług społecznych. Do jego zadań należeć będzie również: prowadzenie rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz opracowywanie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych. Oznacza to, że CUS może aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu programu usług społecznych, których następnie będzie realizatorem.

Spośród innych ciekawych rozwiązań przyjętych w ustawie wymienić należy sam sposób świadczenia usług. Opiera się on będzie na ich właściwym dopasowywaniu w oparciu o indywidualny plan usług społecznych, opracowywany na potrzeby konkretnej osoby czy rodziny przez koordynatora, zatwierdzany przez organizatora usług społecznych lub dyrektora CUS, a następnie monitorowany i w miarę potrzeby modyfikowany.

To, co będzie odróżniać CUS od ośrodków pomocy społecznej, to obowiązek podejmowania działań na rzecz integracji i wspierania rozwoju wspólnoty samorządowej z wykorzystaniem potencjału tej wspólnoty, w tym organizowanie działań samopomocowych, wolontaryjnych i sąsiedzkich stanowiących uzupełnienie usług społecznych (tzw. działań wspierających). W tym celu obligatoryjnie w CUS tworzone będzie stanowisko organizatora społeczności lokalnej. Zadaniem jego będzie w szczególności prowadzenie rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty, opracowywanie planów organizowania społeczności lokalnej, inicjowanie działań zmierzających do wzmocnienia więzi społecznych i integracji wspólnoty samorządowej.

Przyjęte rozwiązania ustawowe dają zatem dużo możliwości samorządom gminnym i mogą przynieść wiele korzyści. Przede wszystkim zintegrowanie usług społecznych w ramach jednej instytucji na pewno ułatwi dystrybucję tych usług. Jak wskazywano powyżej, oczekiwanie na podjęcie działań różnych instytucji w rozproszonym systemie świadczenia usług, prowadzi często do wydłużania w czasie objęcia wsparciem osoby czy rodziny, która wsparcia tego potrzebuje „tu i teraz”. Dodatkowo stworzy możliwość objęcia beneficjenta w ramach jednej instytucji pomocą wielotorową, przewidzianą dla różnych form dysfunkcji społecznej, dotąd realizowanych przez różne podmioty. Natomiast przy świadczeniu kilku rodzajów usług na rzecz jednej osoby czy rodziny, poddanie ich koordynacji doświadczanego pracownika CUS, zapewnić może bardziej efektywne i skuteczne wsparcie, bo dostosowane do faktycznych potrzeb beneficjenta – tak co do jego zakresu, jak i rozmiaru. Chaotyczna, przyznawana przez różne instytucje pomoc, często na „załatwienie” jednej pilnej w danym momencie potrzeby (choć zażyczenie takiej najpilniejszej potrzeby wcale nie załatwi podstawowego problemu klienta) jest również droższa niż skoordynowany system działań.

Ustawa dopuszcza zorganizowanie usług społecznych mających charakter odpłatny, a to z kolei – wbrew pozorom – może oznaczać zwiększenie faktycznego wykorzystania usług. Jeśli beneficjent będzie miał wpływ na zakres i rodzaj usług społecznych, które mają wspierać jego samodzielność (na etapie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty), jak również – jeśli będzie partycypować (nawet w niewielkim stopniu) w kosztach usług, zwiększy się faktyczne ich wykorzystanie. Osoby nie będą bez uzasadnionej przyczyny rezygnować z usługi oraz wyżej będą cenić otrzymywane wsparcie. Obecnie często zdarza się, że otrzymywane usługi bezpłatne nie są uznawane przez klientów pomocy społecznej za wartościowe.

Zorganizowanie usług społecznych w ramach jednej instytucji zapewni wygodniejszy dostęp beneficjenta do tych usług i możliwość zapewnienia różnorodnej ich oferty. Skoro aktualnie głównym problemem dostępności do usług jest oddalenie miejsca ich świadczenia od beneficjenta (zwłaszcza w małych gminach, oddalonych od większych aglomeracji), to możliwość świadczenia ich dla mieszkańców z dwóch-trzech gmin (w przypadku CUS międzygminnego), czyli większej grupy powodowałaby rozłożenie kosztów pomiędzy większą ilość odbiorców, co skutkowałoby niższą ceną za usługę. Zatem zorganizowanie ich na miejscu, nawet z uwzględnieniem wyższej ceny za dojazd specjalistów wykonujących usługę i tak będzie opłacalne.

Z kolei animacja środowiska lokalnego prowadzona przez organizatora społeczności lokalnej może pozytywnie wpłynąć na zwiększenie aktywności mieszkańców w ramach samopomocy. Wprowadzenie narzędzi w postaci grup samopomocowych, pedagogów ulicy,

wprowadzenie modelu działań środowiskowych zbliżonych do idei Konferencji Grupy Rodzinnej³⁴, daje szansę na zmianę postaw – zamiast oczekiwać na wsparcie instytucji, mieszkańcy staną się bardziej zmotywowani do współodpowiedzialności za innych członkowie wspólnoty.

Wszystkie te pozytywne zmiany mogą przełożyć się na tę najważniejszą, rozumianą jako korzyści, które może przynieść CUS w długoletniej perspektywie. Usługi zgromadzone w CUS, nakierowane na aktywizację osób i całej społeczności lokalnej, pozwalające na wydłużenie aktywności społecznej i zawodowej jej członków – o ile będą mądrze dobrane i efektywnie świadczone – pozwolą na ograniczenie kosztów, które gmina poniosłaby w przyszłości. Dotyczy to zarówno osób starszych, które dłużej pozostaną w środowisku, zamiast stać się mieszkańcami domów pomocy społecznej, jak również rodzin, których dzieci nie trafią do pieczy zastępczej czy matek, które po urlopach rodzicielskich wrócą na rynek pracy, zamiast rezygnować z aktywności zawodowej.

Zakończenie

Świat wokół zmienia się w tempie trudnym do zaakceptowania przez większość z ludzi. Często nie uświadamiamy sobie tego, jaka przepaść techniczna i cywilizacyjna dzieli to, co było sto, pięćdziesiąt lat temu od naszej rzeczywistości. Kto dzisiaj (niezależnie od wieku) wyobraża sobie świat bez telefonów komórkowych, Internetu, wieloprogramowej i kolorowej telewizji? Bez swobodnej możliwości przemieszczania się pomiędzy krajami? Świat, w którym telefon staje się nie tylko środkiem łączności, ale również portfelem, notesem, kalkulatorem, a często podstawowym środkiem budowania kontaktów społecznych.

Wszystko się zmienia, a pomoc społeczna od 1990 roku praktycznie ciągle próbuje nadążyć za wizją, roztoczoną tak naprawdę jeszcze w latach dwudziestych ubiegłego stulecia przez Helenę Radlińską. Dzisiaj pomimo wielu niewątpliwych osiągnięć, wykształconej i zaangażowanej kadry, rozdzielenia w wielu miejscach świadczeń finansowych od pracy socjalnej, profesjonalizacji wsparcia dostarczanego klientom, pomoc społeczna ciągle poszukuje formuły zmiany.

Od wielu lat pracownicy socjalni i kadra zarządzająca jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej postulują o zmianę wizerunku, o zwiększenie prestiżu, o nieidentyfikowanie pracy socjalnej tylko z działaniami na rzecz osób uzależnionych itp. Propozycja utworzenia CUS być może być jednym z nowych pomysłów na inną formę pomagania. W każdej gminie województwa zachodniopomorskiego, która zdecyduje się na utworzenie CUS, będzie można wprowadzić indywidualny dla niej pakiet usług społecznych. Będzie można objąć wzmocnionym wsparciem te grupy, które w skali całego województwa wymagają szczegó-

³⁴ Konferencja Grupy Rodzinnej stanowi metodę pracy z rodziną, mająca na celu zapewnienie bezpieczeństwa przede wszystkim dzieciom, ale także osobom młodym, starszym, chorym; jej istotą jest spotkanie jak największej liczby członków rodziny (rodziców, dziadków, kuzynów) i osób bliskich (przyjaciele, zaprzyjaźnieni sąsiedzi itp.), w celu rozwiązania sytuacji problemowej (za: Krasiejko I., *Metodyka działania asystenta rodziny. Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach w pracy socjalnej*, Katowice 2010, s. 123).

nej uwagi – osoby wychodzące z pieczy zastępczej, rodziny biologiczne, z których dzieci trafiły do tej pieczy, rodziny przeżywające trudności opiekuńczo-wychowawcze. Budowanie na terenie gminy skutecznego i efektywnego systemu usług społecznych, opartych na partycypacyjnie przeprowadzonej diagnozie, może stać się odpowiedzią na problemy społeczne.

Na podkreślenie zasługuje to, że w ramach CUS nadal będzie funkcjonował dział pomocy społecznej. Będzie on budował system wsparcia dla osób o najniższych dochodach, potrzebujących ciągle bardziej działalności ratunkowej niż pracy socjalnej. Jednak obok, dla innych mieszkańców gminy, będzie istniała inna propozycja pomocy, wsparcia opartego na usługach społecznych. Przy ocenie, czy CUS jest skutecznym narzędziem wsparcia, należy również wziąć pod uwagę fakt, że w aktualnym systemie wsparcia zauważalny jest systematyczny wzrost kwot przeznaczanych na zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Kwoty, które aktualnie stanowią bardzo duże obciążenie budżetów samorządów gmin, przeznaczone na dopłaty do pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej czy dzieci umieszczonych w różnych formach pieczy zastępczej, systematycznie z roku na rok wzrastają. Rozwinięty system usług społecznych dopasowany do potrzeb mieszkańców jest również szansą na zahamowanie tej tendencji.

Należy wszakże pamiętać, że te wszystkie korzyści można osiągnąć jedynie wtedy, gdy zarówno organizacja CUS, jak i program usług społecznych będą zgodne z ideą, która przyświecała twórcom ustawy. Nie można oczekiwać, że będą jakieś wymierne efekty, jeśli CUS zostanie oparty na niewłaściwych postawach decydentów. W szczególności błędne będzie oczekiwanie, że utworzenie CUS da gminie realne oszczędności w najbliższym czasie. Wręcz przeciwnie – prawidłowo zorganizowany CUS i prawidłowy program usług społecznych stanowić będą w pierwszym okresie raczej zwiększone koszty dla gminy. CUS stanowi bowiem raczej inwestycję z odroczonej w czasie zyskiem (w postaci ograniczenia wydatków na inny rodzaj wsparcia), a nie okazję do poczynienia oszczędności w najbliższym czasie.

Nadto istnieje obawa, że przy „oszczędnościowym” podejściu do skorzystania z ustawowych rozwiązań (możliwość połączenia kilku jednostek budżetowych realizujących zadania w obszarach mieszczących się w definicji usług społecznych w celu zredukowania kilku etatów) dojdzie do tego, iż powstanie jednostka organizacyjna całkowicie niezgodna z intencją i założeniami ustawodawcy. Efektem będzie jedynie to, że CUS stanie się „OPSem bis” (obarczonym wieloma mankamentami, które aktualnie obniżają skuteczność działań pomocowych), poszerzonym jedynie o stanowisko organizatora społeczności lokalnej.

Nie da się również wykluczyć ryzyka przyjęcia do realizacji usług nieadekwatnych do potrzeb społeczności lokalnej. Dlatego taką dużą uwagę należy poświęcić analizie potrzeb, zasobów i potencjału społeczności lokalnej na etapie tworzenia CUS, natomiast po jego utworzeniu – prawidłowo monitorować zarówno potrzeby, jak i potencjał wspólnoty, aby stworzyć właściwą dla danej gminy diagnozę. Pozwoli to uniknąć przygotowania pakietów usług społecznych, na które w danej społeczności nie ma zapotrzebowania.

Wartością bardzo istotną jest to, że CUS jest propozycją, a nie obligatoryjnie wprowadzaną zmianą. Istnieje możliwość przeprowadzenia pilotażu (z wykorzystaniem funduszy

unijnych) i sprawdzenia, czy to zaproponowane rozwiązanie jest faktycznie tym oczekiwanym przez mieszkańców. Ustawodawca dał samorządom możliwość uczenia się, popełniania błędów i wyciągania z nich wniosków, dodatkowo twórcy ustawy sami mówią otwarcie, że są przygotowani na konieczność wprowadzenia zmian w zaproponowanej formule. Takiej szansy systemowej zmiany poprzez „pełzającą” bezpieczną rewolucję jeszcze nie było. Może zatem warto z niej skorzystać.

Bibliografia

- Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa zachodniopomorskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego* – opracowanie Zachodniopomorskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego - Szczecin 2018 rok (dokument elektroniczny), http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/analiza_sytuacji_spoeczno_ekonomicznej_województwa_zachodniopomorskie.pdf [dostęp 30.01.2020 r.].
- Badełek A., *Innowacyjność w zarządzaniu usługami społecznymi* [w:] *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2011.
- Barylski L., „*Portret zachodniopomorskiej rodziny*”, Biuletyn Obserwatorium Integracji Społecznej Nr 4 (10) /13, Szczecin 2013.
- Cyrek M., Miłkuła-Bączek E., *Usługi społeczne jako wyznacznik kapitału ludzkiego w kontekście spójności regionalnej*. [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 12/2008, Rzeszów 2008.
- Grewiński M., *Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi* [w:] *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, Warszawa 2011.
- Grewiński M., *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej* [w:] *Ekonomia Społeczna*, nr 3/2013 (8).
- Koźuch A., Koźuch B., Sułkowski Ł, Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S., *Obszary zarządzania publicznego*, Kraków 2016.
- Krasiejko I., *Metodyka działania asystenta rodziny. Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach w pracy socjalnej*, Katowice 2010.
- Krzyszkowski J., *Inkluzywne wspólnoty, czyli rola polityki społecznej w samorządzie*, Warszawa 2014.
- Ocena Zasobów Pomocy Społecznej za lata 2015, 2016, 2017, 2018* – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Szczecinie (dokument elektroniczny), <http://www.rops.wzp.pl/ocena-zasobow-pomocy-spoecznej> [dostęp 30.01.2020 r.].
- Podstawowe tendencje w rozwoju demograficznym województwa zachodniopomorskiego wraz z nową prognozą ludności na lata 2003-2030* – Urząd Statystyczny w Szczecinie

2004 (dokument elektroniczny), http://bip.um.szczecin.pl/files/B39751FDF2CD457C95986F90F52FC7AF/urząd_statystyczny.pdf [dostęp 30.01.2020 r.].

Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej - raport NIK, Warszawa 2014 (dokument elektroniczny)

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf> [dostęp 30.01.2020 r.].

Rocznik demograficzny 2018 – GUS Warszawa 2019 (dokument elektroniczny),

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2018,3,12.html> [dostęp 30.01.2020 r.].

Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s.188.

Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne – zagadnienia pojęciowe*

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>, [dostęp 30.01.2020 r.].

Uzasadnienie do projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – druk sejmowy nr 3040, s.59 (dokument elektroniczny),

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/757DA180329B7DB0C125834D006EE702/%24File/3040.pdf> [dostęp 30.01.2020 r.].

Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r. (dokument elektroniczny),

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2018-roku,14,6.html> [dostęp 30.01.2020 r.].

Akty prawne:

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

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz.1172 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 217 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz.1507 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz.1482 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz.1205 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz.1111 z późn.zm.).

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

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. z 2012 r., poz.850).

Sylwia Juźwiak, Iwona Klimowicz

Centrum usług społecznych jako odpowiedź na wyzwania i problemy społeczne samorządów województwa zachodniopomorskiego

Samorządy, zwłaszcza gminne, w sferze społecznej czeka w niedługim czasie zmierzenie się z wyzwaniami o niebagatelnym znaczeniu dla ich sprawnego funkcjonowania. Wyzwania te związane będą z zapewnieniem usług społecznych służących zaspakajaniu potrzeb mieszkańców wymagających wsparcia i opieki.

Niniejszy artykuł stanowi próbę zdefiniowania najważniejszych problemów społecznych, których występowanie stanowić będzie wyzwanie dla samorządu oraz wskazania takich usług, których realizacja pozwoli na zahamowanie bądź ograniczenie występowania tych problemów. Wskazuje jednocześnie, dlaczego warto zastanowić się nad instytucjonalną zmianą modelu świadczenia usług społecznych na obszarze działania samorządu gminnego.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, polityka społeczna, usługi społeczne.

Social service centers as an answer to challenges and social issues of West Pomeranian Voivodeship local governments

Local governments, especially municipality self-governments, will soon have to face challenges in public sphere which are significant to their efficient functioning. These challenges will concern tasks related to the provision of social services that fulfill the needs of the citizens who require support and administration.

The following article will try to define the most crucial social issues that will pose a serious challenge for local governments, as well as indicate services, which will enable to reduce or fully prevent the occurrence of such issues. It will also explain why it is so important to reflect on the institutional change of the model of providing social services within the territory of operations of municipality self-governments.

Keywords: social assistance, social policy, social services.

Translated by Aleksandra Ratajczyk