


Praca socjalna w perspektywie polityki społecznej, red. J. Mazur OSPPE, K. Wojtanowicz, B. Sordyl-Lipnicka, Kraków 2023, s. 9–28 (Praca Socjalna w Teorii i Działaniu, 6).

 <https://doi.org/10.15633/978836324124.01>

Mirosław Grewiński

Uczelnia Korczaka w Warszawie

 <https://orcid.org/0000-0002-2975-9075>

Marek Kawa

Uczelnia Korczaka w Warszawie

 <https://orcid.org/0000-0002-1124-0144>

Usługi społeczne jako inwestycja społeczna nowej instytucji Centrów Usług Społecznych w Polsce w percepcji pracowników socjalnych

Abstract

The aim of the article is to present the empirical research conducted among Polish social workers in November of 2020 on the newly created institution named in Polish – of local social policy in Poland - social service centers, named in Polish – Centrum Usług Społecznych, CUS (Social Service Centers). The article shows the theoretical framework, the authors focus on presenting empirical research of 79 social welfare centers in Poland. The main research problem proposed within the article was how social workers perceive the creation of a new institution in municipalities – social service centers and what deficits and strengths they see in the field of creating new social services, that meet new challenges such as aging of society, transformations of labor markets and changes within the family, ecological threats and new pandemics.

Keywords: research, public welfare institutions, CUS (Social Service Centers), Polish Social Policy, social work

Celem artykułu jest zaprezentowanie badań empirycznych dokonanych wśród polskich pracowników socjalnych w listopadzie 2020 roku nad nowo utworzonymi instytucjami lokalnej polityki społecznej w Polsce – Centrami Usług Społecznych. Tło teoretyczne i analiza usług społecznych jako inwestycji społecznych, ukazane poniżej, bazują po trosze na światowej literaturze naukowej i dorobku międzynarodowym w zakresie reform *welfare state*. Usługi i inwestycje społeczne stanowią aktualnie ważny paradygmat reorganizacji i reform współczesnych *welfare state* w większości państw europejskich. Kwestia usług społecznych jako perspektywa analityczna związana z tzw. nowym podejściem do państwa opiekuńczego nie jest jednak od strony naukowej dostatecznie opisana i zbadana, stąd też niniejszy artykuł staje się kolejną próbą wniesienia wartości dodanej do rozważań w tym zakresie. Do niedawna większość analiz dotyczyła tradycyjnych systemów zabezpieczenia społecznego, które asekurowały ryzyka socjalne, lecz nie tworzyły ram do działań prorozwojowych.

Obok ram teoretycznych, zaakcentowanych poniżej, zostaną tu zaprezentowane przede wszystkim badania empiryczne przeprowadzone w 79 ośrodkach pomocy społecznej w Polsce. Głównym problemem badawczym, jaki został postawiony, było to, jak pracownicy socjalni postrzegają utworzenie nowych instytucji Centrów Usług Społecznych w gminach oraz jakie deficyty i potencjały widzą w zakresie tworzenia nowych usług społecznych, które wychodzą naprzeciw takim wyzwaniom, jak: starzenie się społeczeństwa, przeobrażenia rynków pracy i w obrębie rodziny, zagrożenia ekologiczne oraz nowe pandemie. Badanie zostało wykonane metodą ankiety bezpośredniej z pytaniami zamkniętymi i otwartymi. Dodatkowo został przeprowadzony fokus ekspercki z pracownikami instytucji pomocy społecznej. Respondentami byli głównie aktywni zawodowo pracownicy socjalni, z przeróżnym stażem i bagażem doświadczenia, ponadto były to osoby z całej Polski.

Ramy teoretyczne

Osią dyskursu teoretycznego na temat *welfare state*, eksponowaną w tym artykule, jest kwestia transferowania dobrobytu społecznego oraz redystrybucji dochodu i szans. Tradycyjne powojenne państwo opiekuńcze (*welfare state*) zostało pomyślane w taki sposób, by przede wszystkim minimalizować ryzyka socjalne i redystrybuować dochody poprzez pieniężne świadczenia społeczne – ubezpieczeniowe i budżetowe (zaopatrzeniowe). W tym celu powołano duże podmioty publiczne, najczęściej centralne, zajmujące się zabezpieczeniem społecznym i nadzorowane bezpośrednio przez rządy. Należy jednak podkreślić, że współczesne, nowoczesne, inwestycyjne państwo opiekuńcze w ramach

świadczeń społecznych redystrybuuje również świadczenia usługowe i rzeczowe, które dotyczą takich sfer, jak edukacja, opieka zdrowotna, pomoc społeczna, rehabilitacja itd., przy czym organizacja i nadzór nad realizacją tych świadczeń usługowo-rzeczowych mają najczęściej charakter zdecentralizowany¹. Za udostępnianie i produkcję usług odpowiedzialne są samorządy lokalne, podległe im instytucje polityki społecznej oraz organizacje pozarządowe. Państwo finansuje lub współfinansuje usługi o charakterze publicznym, jednakże to lokalne podmioty polityki społecznej organizują usługi społeczne.

W tradycyjnym modelu *welfare state*, zaprojektowanym po II wojnie światowej, transfery pieniężne zawsze dominowały nad świadczeniami usługowymi. Od niedawna jednak, bo już od końca lat 70. XX wieku, najwcześniej w państwach skandynawskich, zaczęto przywiązywać większą wagę do redystrybucji usług jako inwestycji publicznej mającej przyczynić się do zapewnienia równości szans i możliwości różnych grup społecznych na podniesienie jakości życia, w tym także na większe usamodzielnienie się i inkluzję grup zagrożonych wykluczeniem. Aktualnie w Europie upowszechnia się model, w którym państwa, w tym także samorządy, przeznaczają coraz więcej środków na inwestycje w usługi społeczne, infrastrukturę i służby związane z usługami. Naciska się na dowartościowanie sfery usług w ramach polityki redystrybucji i traktuje się usługi społeczne jako coraz bardziej istotny element inwestycji społecznych, jako ważny komponent nowoczesnego *welfare states*. Jak stwierdził w jednym ze swoich tekstów Jens Alber:

Polityka społeczna zmierza w kierunku świadczenia usług. Usługi społeczne nieuchronnie muszą przejąć wiodącą rolę w polityce społecznej. Usługi społeczne stają się coraz ważniejszym składnikiem struktury państwa opiekuńczego i istnieje pilna konieczność przeorientowania badań w tym kierunku².

Wielu współczesnych ekspertów podkreśla, że usługi społeczne stały się czynnikiem priorytetowym w aktualnych dyskusjach dotyczących polityki społecznej³ ze względu na ich stosunkowo większą, w porównaniu do transferów pieniężnych, skuteczność i efektywność oraz atrybut inwestycyjny (choć krytycy kwestionują rzekomą większą skuteczność, co będzie przedmiotem analizy w dalszej części monografii). W związku z tym wiele dyskusji

1 Zob. S. Golinowska, *Dochody z redystrybucji – kryteria dzielenia i adresowania*, „Polityka Społeczna” 2019, nr 4, s. 2–8.

2 J. Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Service*, „Journal of European Social Policy” 1995, nr 5(2), s. 132, <https://doi.org/10.1177/095892879500500204>.

3 Zob. recenzja naukowa J. Krzyszkowskiego książki: *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej. Przykład wychowania przedszkolnego*, red. M. Theiss, Warszawa 2018.

naukowców i praktyków ściśle wiąże podejście usługowe z perspektywą inwestycyjną pod względem zarówno kontekstu, jak i treści⁴.

Rozwój usług społecznych w gruncie rzeczy wynika z postfordowskiej rzeczywistości społecznej, gdyż rozwiązania oparte na usługach społecznych (szerzej publicznych) bardziej pasują do postindustrialnej rzeczywistości nowego ładu społecznego aniżeli tradycyjne transfery pieniężne. Konsekwencją takiego podejścia były próby zastąpienia terminu „państwo opiekuńcze” (*welfare state*) określeniem: *social services state*, bardziej oddającym specyfikę organizacji systemu polityki społecznej skoncentrowanej na usługach⁵. Szersze zainteresowanie usługami społecznymi i odrębnym postrzeganiem polityki społecznej sięga końcówki lat 70. XX wieku. Wówczas to tradycyjne *welfare state* zostało poddane ostrej krytyce neoliberalnej, co było związane z małą efektywnością działań społecznych przy jednocześnie wzrastających kosztach. Reformy tamtego okresu polegały głównie na wprowadzaniu ograniczeń finansowych na programy pomocy społecznej, ale – co ciekawe – zmiany państw opiekuńczych nie objęły jednolicie wszystkich strategii i programów. Reformy dotyczyły głównie systemów zabezpieczenia społecznego i pomocy publicznej, w tym systemów emerytalnych ze względu na zniechęcające do pracy świadczenia i obciążenia finansowe. Usługi społeczne nie podlegały wówczas ograniczeniom, pomimo procesu reformowania, a w niektórych przypadkach nakłady na ich realizację zostały nawet zwiększone, by zrekompensować redukcje w programach transferów pieniężnych⁶. Z tego powodu m.in. nakłady na transfery socjalne w PKB w okresie między latami 70. a 90. XX wieku w wielu państwach wcale nie malały. Wprowadzane ograniczenia w finansowaniu systemów zabezpieczenia społecznego często nie oznaczały redukcji w nakładach na usługi społeczne, a wręcz przeciwnie – niejednokrotnie determinowały nawet wzrost wkładu finansowego na te czynności, które miały rekompensować inne działania pasywne ograniczające istniejące problemy społeczne⁷.

4 Takie podejście od ponad 20 lat jest rozwijane w ramach European Social Network, którego członkiem od 2013 roku jest współautor artykułu (prof. M. Grewiński).

5 Zob. M. Grewiński, *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce*, w: *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014; M. Grewiński, *Podejście usługowe w polityce społecznej – kontekst paradygmatów i nowych koncepcji*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2017, t. 18, s. 63–88.

6 Zob. F. G. Castles, *What Welfare State Do: A Disaggregated Expenditure Approach*, „Journal of Social Policy” 2008, nr 38(1), s. 45–62, <https://doi.org/10.1017/S0047279408002547>; R. Nikolai, *Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world*, w: *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, eds. N. Morel, B. Palier, J. Palme, Bristol 2012, s. 191–205.

7 J. Clarke, *Changing Welfare, Changing States – New Directions in Social Policy*, London 2004, s. 16.

W rezultacie prowadzonych dyskusji naukowych (a także wymiany doświadczeń wśród decydentów i praktyków) na temat sposobów radzenia sobie z ujawniającymi się w procesie globalizacji nowymi ryzykami socjalnymi, państwa opiekuńcze zaczęły przyjmować na siebie nowe zobowiązania socjalne w postaci usług społecznych; z uwagi na fakt przeobrażeń struktury gospodarki i osłabioną rolę rodziny (na skutek procesów zmian kulturowych i cywilizacyjnych, w tym szczególnie roli kobiet w ich funkcjach rodzinnych i na rynku pracy)⁸. Poszczególne państwa opiekuńcze zaczęły reagować na nowe zagrożenia społeczne wynikające z tych zmian m.in. poprzez reformy systemów zabezpieczeń społecznych, a także wzmacnianie systemu usług społecznych. Na przykład starzenie się społeczeństwa i pogorszenie się funkcjonowania rodziny doprowadziło do konieczności świadczenia publicznych usług opieki nad dziećmi, osobami niepełnosprawnymi oraz starszymi. Kryzys na rynkach pracy wymagał z kolei dużej inwestycji w kapitał ludzki poprzez kreację nowych usług społecznych związanych z aktywną polityką rynku pracy i usługami reintegracji społeczno-zawodowej w ramach polityki zatrudnienia i ekonomii społecznej⁹.

Niektórzy autorzy, prowadzący najnowsze badania nad nowymi typami państw opiekuńczych, wprowadzają wyraźnie klasyfikacje państw bazujących na usługach społecznych¹⁰. Sang-Hoon Ahn, biorąc pod uwagę względny udział strukturalny usług społecznych i transferów pieniężnych, sklasyfikował państwa opiekuńcze mające wysoki poziom zarówno usług społecznych, jak i transferów pieniężnych jako typ państwa „skoncentrowanego na usługach społecznych”, natomiast te mające niski poziom w obu dziedzinach – jako typ państwa „skoncentrowanego na pomocy publicznej”. Państwa ze stosunkowo niskim poziomem usług społecznych, ale wysokim poziomem transferu pieniężnego sklasyfikowano jako typ państwa „skoncentrowanego na transferze środków pieniężnych”¹¹. Perspektywa inwestycji społecznych jako wykuwa-

8 G. Bonoli, *Time matters: Postindustrialization, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*, „Comparative Political Studies” 2007, nr 40(5), s. 495–520, <https://doi.org/10.1177/0010414005285755>; P. Taylor-Gooby, *New risks and social change*, w: *New risks, new welfare: The Transformation of the European welfare state*, ed. P. Taylor-Gooby, London 2004, s. 191–205.

9 *Polityka aktywizacji w Polsce – usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśza, Warszawa 2011, s. 29–85.

10 S. H. Ahn, *A comparative study on production-friendly achievement of the social service strategy*, „Korean Journal of Social Welfare Studies” 2007, nr 32, s. 131–159; C. Jensen, *Worlds of welfare services and transfers*, „Journal of European Social Policy” 2008, nr 18(2), s. 151–162, <https://doi.org/10.1177/0958928707087591>; M. Kautto, *Investing in services in West European welfare states*, „Journal of European Social Policy” 2002, nr 12(1), s. 53–65, <https://doi.org/10.1177/0952872002012001636>.

11 Zob. *A comparative study on production...*, dz. cyt.

jący się paradygmat *welfare state* wskazuje na tendencję, w której głównym punktem reorganizacji państw opiekuńczych jest przejście od pasywnej rekompensaty dochodów poprzez transfery pieniężne do aktywnego modelu polityki społecznej, w tym poprawy dostępności i świadczenia usług społecznych oraz ich produkcji. Jednocześnie perspektywę inwestycji społecznych postrzega się jako społeczną strategię państw służącą przeciwstawianiu się nowym zagrożeniom, zwiększaniu wskaźnika zatrudnienia i przyczynianiu się do rozwoju gospodarczego¹².

Centra Usług Społecznych w Polsce jako nowa instytucja lokalnej polityki społecznej

Patrząc przez pryzmat rozwoju usług społecznych w Polsce, należy odnieść się do uchwalonej w 2019 roku ustawy o realizacji usług społecznych przez Centra Usług Społecznych (CUS)¹³. Ustawę tę, jako inicjatywę ustawodawczą Prezydenta RP, przygotowywał zespół ekspertów pracujących w ramach Narodowej Rady Rozwoju – w Sekcji „Polityka społeczna, rodzina”. Treść ustawy niewątpliwie wprost nawiązuje do koncepcji inwestycji społecznych w usługi społeczne poprzez stworzenie nowego podmiotu koordynacyjnego, jakim na szczeblu lokalnym ma być Centrum Usług Społecznych (CUS)¹⁴. Głównym celem uchwalonej ustawy jest umożliwienie powoływania na szczeblu lokalnym Centrów Usług Społecznych i zapewnienie tym samym możliwości rozwoju zintegrowanego systemu koordynacji i zarządzania usługami społecznymi na poziomie gminnym i ponadgminnym. Ustawodawca wyszedł ze słusznego założenia, że tworzenie bardziej zintegrowanego modelu oferty usług społecznych dla obywateli jest niezwykle potrzebne. Przede wszystkim dlatego, że rozwiązania przyjęte w Polsce na początku lat 90. XX wieku miały charakter separatystycznych i zdezintegrowanych usług, charakterystycznych dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, które reformowały swoje systemy pomocowe po okresie realnego socjalizmu. Instytucjonalny system pomocy społecznej w Polsce oferował wówczas głównie pasywne świadczenia o charakterze pieniężnym lub w ramach pomocy rzeczowej, a w mniejszym

12 Zob. G. Esping-Andersen, *Welfare state in transition*, London 1996; A. Giddens, *The third way*, Cambridge 1998; A. Evers, R. Heinze, *Niemiecka polityka społeczna – ekonomizacja i przekraczanie barier*, Warszawa 2010.

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

14 M. Grewiński, J. Lizut, *Zintegrowane usługi społeczne w Polsce*, w: *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju*, red. T. Jarocki, t. 2, Kielce 2016.

stopniu – zintegrowane i spersonalizowane usługi społeczne. Kolejne reformy pomocy społecznej i innych systemów polityki społecznej w gruncie rzeczy utrwały taki stan rzeczy – stąd też należy postawić tezę, że polskie systemy wsparcia w ostatnich 30 latach bazowały przede wszystkim na świadczeniach pieniężnych przy słabo rozwiniętych usługach społecznych, które miały cechy separatystycznych świadczeń, a nie zintegrowanych usług. W tym samym czasie wiele państw europejskich mocno przekształciło i przeorganizowało swoje systemy pomocowe w kierunku usług społecznych, a wiele reform było związanych z próbą ich integrowania i indywidualizowania, tak by lepiej odpowiadały na zróżnicowane i wieloprotblemowe potrzeby obywateli¹⁵.

Uchwalona w lipcu 2019 roku w Polsce ustawa o realizowaniu usług społecznych przez CUS-y zakłada, że usługi społeczne oznaczają działania z zakresu wielu szczegółowych polityk społecznych. W art. 2.1 wymienia się następujące zakresy usług społecznych¹⁶: polityka prorodzinna, wspieranie rodziny, system pieczy zastępczej, pomoc społeczna, promocja i ochrona zdrowia, wspieranie osób niepełnosprawnych, edukacja publiczna, przeciwdziałanie bezrobociu, kultura, kultura fizyczna i turystyka, pobudzanie aktywności obywatelskiej, mieszkalność, ochrona środowiska, reintegracja zawodowa i społeczna. Oznacza to, że usługi społeczne traktowane są w ustawie bardzo szeroko bez ograniczania ich do jednej konkretnej polityki szczegółowej. Takie podejście ma swoje istotne reperkusje – w gruncie rzeczy oznacza przekształcenie dotychczasowego powszechnego sposobu myślenia o lokalnej polityce społecznej przez pryzmat systemu pomocy społecznej. Usługi społeczne w myśl przywołanej ustawy stają się elementem spajającym szerszy kontekst lokalnych instytucji i sieci różnorodnych interesariuszy polityki społecznej, gdzie odbiorcami CUS przez różnorodność oferowanych usług stają się nie tylko dotychczasowi beneficjenci pomocy społecznej, lecz także inne grupy społeczne, które do tej pory nie korzystały z tego typu świadczeń. Ustawa w zasadniczy sposób zmienia postrzeganie celów i priorytetów lokalnej polityki społecznej z funkcji osłonowo-pasywnych na funkcje inwestycyjne i rozwojowe. Już choćby z tego powodu jest interesującym aktem prawnym, który może mieć duże znaczenie dla zmiany mentalności decydentów lokalnych i innego postrzegania funkcji socjalnych samorządu terytorialnego, w tym gmin.

15 Zob. *Podjęcie usługowe w polityce społecznej...*, dz. cyt.

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

Opinie pracowników socjalnych na temat nowo tworzonej instytucji — Centrum Usług Społecznych oraz wyzwań związanych z rozwojem usług społecznych i systemu pomocy społecznej w Polsce

Poniżej zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych z pracownikami socjalnymi z 79 ośrodków pomocy społecznej z całej Polski, którzy w ramach ankiety, fokuś eksperckiego, odpowiedzieli na pytania dotyczące tego, jak postrzegają rolę i znaczenie nowej instytucji oraz rozwój usług społecznych w Polsce. Badania przeprowadzono w listopadzie 2020 roku. Respondentom zadano 17 pytań, w tym 15 zamkniętych i dwa otwarte. Dodatkowo trzy pytania miały charakter metryczkowy. Ankiety omówiono z jej uczestnikami w ramach fokuś eksperckiego, gdzie pojawiły się dodatkowe opinie na temat nowej instytucji.

Stąd też pierwsze pytania miały charakter bardziej ogólny, pozwalający na rozeznanie, na ile nowa inicjatywa jest znana i jaka jest jej recepcja. Pytania miały również na celu poznanie osobistych i zawodowych doświadczeń oraz poglądów najbliższych interesariuszy CUS.

- 1. Czy znana ci jest treść ustawy o Centrach Usług Społecznych?**

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. 46,79% badanych przyznało, że ta ustawa jest im znana słabo, tylko ogólnie. Podobna grupa respondentów (40,51%) zaznaczyła, że o niej słyszała, a 7,6% badanych odpowiedziało, że ustawa nie jest im znana lub nie słyszało o niej wcale. Jedynie 5,1% ankietowanych zadeklarowało, że zna ustawę bardzo dobrze.
- 2. Czy znana jest ci idea usług społecznych jako ważnego kierunku rozwoju systemu pomocy społecznej w Polsce?**

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Ponad połowa respondentów (54,40%) przyznała, że ta idea jest im wprawdzie znana, ale nie szczególnie. Z kolei 33% badanych bardzo słabo zna tę koncepcję. Skrajne odpowiedzi: „Tak, jest mi bardzo dobrze znana” oraz „Nic nie słyszałem o idei rozwoju usług społecznych w Polsce” wybrały jednakowo liczne grupy ankietowanych (6,3%).
- 3. Jeśli znasz ustawę o CUS i/lub ideę rozwoju usług, to odpowiedz, skąd otrzymałeś/aś informację na ten temat?**

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Zdecydowana większość badanych (51,9%) odpowiedziała, że osobiście znalazła o tym informację w inter-

necie lub w dostępnych publikacjach. 24,1% badanych przyznało, że nie zna wspomnianej w pytaniu ustawy ani idei. 10,1% pytanych uczestniczyło w konferencji lub seminarium, w którym awizowano temat. W ramach kształcenia wyższego informację tę pozyskało 6,3% ankietowanych. Z instytucji MRRiPS tę informację otrzymało 5,1% respondentów, a z ROPS – 2,5%.

Podczas badań pojawiły się dość ważne i pogłądowo interesujące odpowiedzi dotyczące pytania dającego możliwość szerszego ustosunkowania się do polskiego systemu pomocy społecznej i jego kondycji w kontekście proponowanych CUS.

4. Czy uważasz, że rozwój usług społecznych jest konieczny w systemie pomocy społecznej?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Aż 48,1% badanych odpowiedziało twierdząco: „Tak, absolutnie mamy tutaj duże deficyty”. Dokładnie taka sama grupa respondentów zaznaczyła odpowiedź: „Można ewentualnie rozwijać niektóre usługi, np. opiekuńcze czy specjalistyczne”. Jedynie 2,55% ankietowanych stwierdziło, że powinno się rozwijać nie usługi społeczne, lecz raczej ofertę świadczeń pieniężnych. Zaledwie 1,25% sądzi, że nie ma potrzeby rozwijania usług społecznych.

Kolejne pytanie, choć dotyczy koncepcji bezpośrednich transferów w ramach polityki prorodzinnej, jak tzw. „500+”, implicite zakłada ustosunkowanie się do przeniesienia rozwiązywania transferów bezpośrednich do polityki stricte pomocowej.

5. Czy uważasz, że świadczenie z programu 500+ przyczynia się pośrednio do rozwoju rynku usług społecznych ze względu na wzrastający popyt rodzin w tym zakresie?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Większość badanych (50,6%) wybrało odpowiedź: „Tak, ale w ograniczonym zakresie”. 24,1% ankietowanych na postawione pytanie odpowiedziało przecząco: „Nie, przyczynia się”. Aż 17,7% osób biorących udział w badaniu nie miało zdania w tym zakresie.

Na odpowiedź: „Tak, absolutnie, rodziny głównie przeznaczają te środki na zakup usług edukacyjnych, sportowych, rekreacyjnych i innych dla swoich dzieci” zdecydowało się jedynie 7,6% respondentów.

Następne pytanie z pewnością kontrastuje z wcześniejszym, dotyczącym transferów pieniężnych, które bardziej wpisują się w politykę prorodziną i pronatalistyczną aniżeli stricte pomocową.

6. Czy uważasz, że w systemie pomocy społecznej brakuje oferty usług społecznych?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Blisko połowa badanych (43%) odpowiedziała, że jej brakuje, ale w niewielkim zakresie. Na postawione pytanie zdecydowanie twierdzącą odpowiedź: „Tak, brakuje bardzo”, zaznaczyło 38% ankietowanych. 14% respondentów wybrało z kolei odpowiedź przeczącą: „Nie brakuje, są przecież w ofercie usługi opiekuńcze i specjalistyczne”.

Jedynie 4% badanych wskazało, że system pomocy społecznej nie powinien oferować bardzo rozbudowanych usług.

Kolejne pytania i odpowiedzi w zadanych ankietach dotyczyły przyszłości oraz ewentualnych modyfikacji i usprawnień (zarówno bardziej systemowych, jak i szczegółowych) albo wzmocnienia słabszych stron krajowego systemu pomocy społecznej.

7. Czy uważasz, że konieczna jest gruntowna reforma i przebudowa systemu pomocy społecznej w kierunku wzmocnienia roli usług w systemie pomocy społecznej?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. 45,6% badanych było zdania, że nie ma potrzeby tak głębokiej reformy, a raczej potrzebne są drobne korekty. Na absolutną konieczność gruntownej reformy i przebudowy instytucji pomocy społecznej wskazało 44,3% ankietowanych. 6,3% respondentów odpowiedziało zaś, że należałoby włączyć system pomocy społecznej do ochrony zdrowia.

Reszta badanych (3,8%) uważa, że w ogóle nie ma potrzeby reformowania systemu pomocy społecznej, ponieważ stworzony system działa całkiem niezle.

8. Czy byłbyś/byłabyś za zmianą nazwy Ośrodka Pomocy Społecznej na Centrum Usług Społecznych?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. 33% badanych wskazało, że dotychczasowa (dawna) nazwa powinna pozostać, ale w każdej instytucji pomocy społecznej powinien działać wydział usług społecznych. 29,1% ankietowanych było zdania, że nie ma takiej potrzeby. 20,3% respon-

dentów nie miało zdania na wyżej postawione pytanie. Twierdzącą odpowiedź: „Byłbym/byłabym za tym”, udzieliło 17,6% badanych.

9. Uważasz, że usługami społecznymi – ich zarządzaniem i koordynacją – powinni zajmować się...?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Na pytanie o to, kto powinien zajmować się zarządzaniem i koordynacją usług społecznych, badani wskazywali poszczególne grupy zawodowe:

60,7% – koordynatorzy usług społecznych,

20,3% – menadżerowie usług społecznych,

14% – pracownicy socjalni,

5,1% – inne profesje.

Nikt z badanych nie zdecydował się na odpowiedź – „asystenci rodziny”.

10. Czy instytucja pomocy społecznej, w której pracujesz, jest według Ciebie przygotowana zarówno kompetencyjnie, jak i organizacyjnie do rozwoju usług społecznych?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. 35,4% badanych uważało, że ich instytucja jest do tego średnio przygotowana: „Średnio jest przygotowana – chęci są, ale brakuje kompetencji i pieniędzy”. 34,2% ankietowanych przyznało, że ich instytucja w ogóle nie jest do tego przygotowana, a 17,7% respondentów nic nie wiedziało na ten temat.

Twierdząco na to pytanie: „Tak jest przygotowana bardzo dobrze – od lat inwestujemy w takie podejście”, odpowiedziało jedynie 12,7% badanych.

11. Czy według Ciebie praca socjalna lub asysta powinna być traktowana jako usługa społeczna?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Zdecydowana większość badanych (64,5%) wybrała odpowiedź: „Tak, oczywiście”. 25,4% ankietowanych nie miało zdania, a 7,6% respondentów stwierdziło, że nie powinno się traktować pracy socjalnej jako usługi społecznej.

Na odpowiedź: „Mogłaby, ale pod pewnymi warunkami”, zdecydowało się zaledwie 2,5% badanych.

12. Kto według Ciebie powinien kształcić na potrzeby nowych kompetencji w zakresie usług społecznych?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Większość badanych (31,7%) wskazała na uczelnie wyższe, 20,2% na instytucje szkoleniowe, a 11,4% wi-

dzi w tej roli ROPS-y. Tylko 3,7% ankietowanych nie widziało potrzeby kształcenia w tym zakresie. Najwięcej jednak, bo aż 33%, wyraziło opinię, że wszystkie wspomniane powyżej podmioty winny zaangażować się w proces kształcenia.

13. Gdyby to zależało od ciebie, to z jakim innym systemem powinna być zintegrowana pomoc społeczna?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. 10,1% wskazało, że na pewno z systemem polityki rynku pracy, a 8,9% – że z systemem zdrowia. Tylko 6,3% widzi taką integrację z ekonomią społeczną lub z systemem resocjalizacji i readaptacji. Najwięcej jednak – bo aż 59,5% wskazało na odpowiedź: „ze wszystkimi”, a tylko 8,9% stwierdziło, że nie widzi żadnego podmiotu, z jakim należałoby zintegrować pomoc społeczną.

14. Czy według ciebie potrzebna jest nowa ustawa o zawodach pomocowych?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. Aż 65,8% respondentów bezwzględnie widzi taką potrzebę, gdyż różne profesje pomocowe wymagają dowartościowania i uregulowania. Z kolei 19% wskazało, że „niekoniecznie, gdyż wystarczą odpowiednie korekty w ustawie o pomocy społecznej”. 8,9% wskazało, że raczej widzi potrzebę dowartościowania tylko zawodu pracownika socjalnego, a 6,3% nie miało w ogóle zdania. Nikt jednak nie wskazał na odpowiedź: „Nie ma potrzeby regulować tej sfery, która jest uregulowana dobrze”.

15. Czy uważasz, że instytucja, w której pracujesz, jest profesjonalnie zarządzana?

Spłynęło 79 ankiet z badanej grupy. 29,1% ankietowanych oceniło kierowanie placówkami raczej średnio, gdyż przełożonym brakuje wiedzy i kompetencji. Z kolei 25,3% badanych zwróciło uwagę, że przełożeni znają się na pomocy społecznej, ale nie mają kompetencji zarządczych i liderskich. Jedynie 12,6% wyraziło opinię, że instytucja, w której pracują, jest fatalnie zarządzana i absolutnie brakuje w niej odpowiedzialnego przywództwa. Ale 33% badanych stwierdziło, że posiadają doskonałe przywództwo oraz bardzo kompetentną kadrę kierowniczą

Respondenci, pochodzący z różnych rejonów Polski, mający wieloraki bagaż doświadczeń zawodowych w usługach najczęściej lokalnej polityki społecznej, stanowili zróżnicowaną grupę respondentów. Otóż w 79-osobowej grupie ankietowanych największą grupę – bo 43% ogółu, stanowili pracownicy o stażu

pracy od 6 do 10 lat; 31,6% przepracowało od roku do 5 lat. Największy staż pracy miało 22,8% respondentów – od 10 do 20 lat. Tylko 2,5% przepracowało mniej niż rok. Zdecydowana większość, bo 91,1%, była zatrudniona w OPS, 3,8% w ROPS, a 5,1% w NGO. Pod względem zajmowanych stanowisk 94% badanych wykonywało zawód pracowników socjalnych, a pozostała część (6%) to pracownicy administracyjni.

Ponadto respondenci podczas badań ankietowych, a także podczas spotkania fokusowego, odpowiedzieli na pytania otwarte, które zostały syntetycznie przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 1. Odpowiedzi na pytania otwarte pracowników socjalnych na temat usług społecznych i koniecznych zmian w pomocy społecznej w kontekście CUS – listopad 2020

Jakich usług społecznych brakuje twoim zdaniem w systemie pomocy społecznej w Polsce?	
1.	W małych OPS brakuje usług specjalistycznych, działania skupiają się tylko na wypłacie świadczeń pieniężnych.
2.	Należałoby zwiększyć bezpieczeństwo pracowników socjalnych i wyposażać ich w odpowiednie narzędzia.
3.	Potrzebne są znaczne inwestycje w rozwój usług opiekuńczych i specjalistycznych z uwagi na starzejące się społeczeństwo.
4.	Brakuje usług całodobowej opieki dla osób starszych i niepełnosprawnych.
5.	Istnieje deficyt usług na rzecz dzieci, młodzieży oraz osób uzależnionych.
6.	Brakuje powszechnej usługi mediacji rodzinnej.
7.	Rozwój usługi asystenta osób niepełnosprawnych wymaga zintensyfikowania.
8.	Brakuje upowszechniania i wspierania rozwoju usług opieki wychnieniowej.
9.	Brakuje poszerzania usług wsparcia rodziny, w tym w funkcjach opiekuńczo-wychowawczych.
10.	Rozwój usług na rzecz seniorów, w tym aktywnego spędzania czasu wolnego, wymaga zintensyfikowania.
11.	Usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego dla klientów pomocy społecznej są mało skuteczne (niska efektywność urzędów pracy).
12.	W małych gminach i ośrodkach pomocy społecznej brakuje wielu usług – wsparcia psychologicznego, terapeutycznego, usług rehabilitacji.
13.	Brakuje chętnych do pracy w usługach społecznych (m.in. asystentów seniorów, osób niepełnosprawnych np. w Warszawie).

Jakich usług społecznych brakuje twoim zdaniem w systemie pomocy społecznej w Polsce?	
14.	Zwiększyć należałoby nacisk na aktywizację społeczną, a nie na wypłatę świadczeń.
15.	Konieczny jest rozwój usług organizowania społeczności lokalnej (<i>community organizing</i>).
16.	Należałoby poszerzyć ofertę usług psychologiczno-psychiatrycznych oraz pielęgniarstwa środowiskowego.
17.	Brakuje usług coachingowych i superwizji dla pracowników socjalnych.
18.	Powiązanie wypłaty świadczeń pieniężnych z aktywizacją i uczestnictwem w usługach wzmacniających potencjał klientów wymaga poprawy.
19.	Rozwój usług sprzątania i dezynfekcji mieszkań klientów pomocy społecznej wymaga zintensyfikowania.
20.	Należałoby rozwijać usługi pod kątem przyszłych wyzwań, a nie bieżących problemów.
21.	Potrzebny jest rozwój usług alternatywnych, np. muzykoterapii, dogoterapii, hydroterapii.
22.	Rozwój wolontariatu w ośrodkach pomocy społecznej jest zbyt mało dynamiczny.

Gdyby to od ciebie zależało, co byś zmienił w systemie pomocy społecznej w Polsce?	
1.	Wzrost prestiżu profesji społecznych oraz zwiększenie wynagrodzenia i zatrudnienia w służbach społecznych (deficyt pracowników).
2.	Zaszeregowanie pracowników socjalnych (wyższa grupa zawodowa) i rangę zawodu na wyższą.
3.	Przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu.
4.	Wprowadzenie rocznego urlopu na podratowanie zdrowia dla pracowników socjalnych.
5.	Zapewnienie przez pracodawcę wsparcia psychologicznego oraz prawnego dla pracowników systemu pomocy społecznej.
6.	Określenie zasad współpracy międzyinstytucjonalnej.
7.	Zwiększenie działań z zakresu profilaktyki i prewencji, a nie tylko interwencji.
8.	Systemowe oddzielenie pracy socjalnej od pracy administracyjnej.
9.	Zmniejszenie wymogów sprawozdawczości formalnej na rzecz pracy w terenie.

Gdyby to od Ciebie zależało, co byś zmienił w systemie pomocy społecznej w Polsce?	
10.	Większa integracja usług pomocy społecznej z systemem zdrowia, rynku pracy i ekonomią społeczną.
11.	Osoby kierujące podmiotami pomocy społecznej najpierw sami powinni przejść drogę zawodową w pracy socjalnej, a potem dopiero ubiegać się o stanowisko kierownicze.
12.	Konieczna jest większa elastyczność w pracy z różnymi kategoriami klientów i mniej ograniczeń formalnych.
13.	Należy zmniejszyć biurokrację i poprawić zarządzanie instytucjami pomocy społecznej.
14.	Wyłączenie ze struktury OPS świadczeń rodzinnych.
15.	Istnieje konieczność rozwoju nowych kompetencji wśród pracowników socjalnych.
16.	Ograniczenie rozdawnictwa pieniędzy w ramach świadczeń pieniężnych na rzecz rozwoju voucherów lub bonów usług społecznych.
17.	Należałoby zmniejszyć odpłatność % za pobyt w domu pomocy społecznej przez mieszkańców.
18.	Stworzenie jednolitego systemu awansów zawodowych.
19.	Konieczne jest dostosowanie ustawodawstwa socjalnego do realiów gmin.
20.	Konieczna jest poprawa świadomości decydentów lokalnych dotycząca funkcji i roli pomocy społecznej.
21.	Konieczne jest zmniejszenie liczby rodzin obsługiwanych przez pracownika socjalnego.
22.	Rozwój systemu szkoleń i podnoszenia kwalifikacji oraz systemu doradztwa.
23.	Większa współpraca ośrodków pomocy społecznej z powiatowymi urzędami pracy.
24.	Promowanie zawodów i profesji społecznych w ramach kampanii społecznych.
25.	Odpolitycznienie lokalnej polityki społecznej.
26.	Potrzebna jest większa współpraca z uczelniami lokalnymi i zakładami pracy.

Źródło: opr. własne na podstawie badań – listopad 2020.

Podsumowanie

Na podstawie badań ankietowych i fokusowych można pokusić się już o pewną, pierwszą opinię w tej sprawie.

1. W Polsce z pewnością istnieje potrzeba stworzenia lokalnego, instytucjonalnego systemu koordynacji usług społecznych i zintegrowania wiązki usług społecznych w ramach jednej instytucji lokalnej. Ustawa o CUS idzie w tym kierunku, co należy uznać za właściwy kierunek zmian systemu pomocy społecznej (szerzej lokalnej polityki społecznej). Powstanie CUS niewątpliwie może przyczynić się do upowszechnienia kategorii usług społecznych jako ważnej wartości i istotnego elementu realizacji lokalnej polityki społecznej.
2. Powoływanie nowej instytucji i struktury w porządku instytucjonalnym gmin jest zawsze ryzykowne i budzi niepokoje kadr Ośrodków Pomocy Społecznej, a szerzej – decydentów samorządowych. Wydaje się, że bardziej oczekiwanym rozwiązaniem byłoby przekształcenie wszystkich Ośrodków Pomocy Społecznej w Centra Usług Społecznych, z zachowaniem ich dotychczasowych zadań i funkcji oraz rozwijaniem tych, które dotyczą usług społecznych. W tej chwili takie przekształcenie jest fakultatywne, a nie obligatoryjne.
3. Fakultatywność, a nie obligatoryjność zastosowania CUS w gminach, jest ryzykowana, gdyż może prowadzić do nierównego dostępu obywateli do możliwości korzystania z ich praw socjalnych i obywatelskich – w tym wypadku do usług społecznych i socjalnych. O ile można zrozumieć intencje autorów ustawy o CUS i ich uzasadnienie takiego rozwiązania, stopniowo wprowadzanie CUS w polskich samorządach, o tyle konsekwencje dla odbiorców mogą prowadzić do pogłębiania nierówności w dostępie do usług społecznych.
4. Respondenci zwracali uwagę na to, że brak zabezpieczenia wystarczających środków finansowych na realizację ustawy może być poważnym problemem dla samorządów lokalnych, które chciałyby rozwijać CUS. Nie wiadomo także, jak po pandemii koronawirusa, w czasach ograniczonych środków publicznych i problemów związanych z recesją gospodarczą, będą wyglądały możliwości wspierania samorządów, które podejmą się zaprojektowania CUS-ów na swoim terenie. Czy środki zabezpieczane z funduszy UE wystarczą?
5. Wydaje się, że bez wcześniejszego przygotowania służb społecznych do realizacji CUS oraz bez podniesienia prestiżu i wynagrodzeń pracowników systemu pomocy społecznej i innych służb nie należy spodziewać się powszechnej woli pracowników systemu do realizacji ustawy

- o CUS, co może być poważnym problemem w kontekście przekonania do tej idei środowiska pracowników socjalnych.
6. Ważnym ogniwem programującym usługi społeczne w CUS na poziomie regionalnym powinny być Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej, które wcześniej należałoby wyposażyć w odpowiednie instrumenty oraz narzędzia szkoleniowe i doradcze. Niewykorzystanie tej instytucji regionalnej byłoby poważnym błędem strategicznym, tym bardziej że to ROPS-y winny dostarczać analizy regionalne różnorodnych usług społecznych oraz zapewniać koordynację ich planowania i organizowania na poziomie województw.
 7. Bez względu na fakt, jaka liczba CUS-ów w Polsce powstanie i ile z nich się utrzyma, temat rozwijania skoordynowanego, zintegrowanego systemu usług społecznych będzie i tak przyszłościowy w Polsce, tylko być może w innej formule instytucjonalnej. Z tego powodu Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z ROPS-ami powinno przygotować ofertę szkoleń i doradztwa dla pracowników służb społecznych z tematów dotyczących planowania i koordynacji usług społecznych, zarządzania usługami, wielosektorowej współpracy w realizacji usług społecznych, przywództwa i innowacji społecznych w zakresie usług społecznych, indywidualizacji i personalizacji procesu ich produkcji, finansowania mieszanego usług i wykorzystywania wiedzy naukowej przy organizacji usług społecznych na poziomie lokalnym.
 8. Z uwagi na to, co powyżej, absolutnie kluczowa staje się kwestia kompetencji osób, które mają pracować w CUS. Należałoby zatem już teraz przygotować odpowiednie zasoby ludzkie kwalifikacyjnie i kompetencyjnie, tak by zapewnić odpowiednią jakość organizacyjną nowej instytucji. W tej chwili brakuje koordynacji systemu kształcenia służb społecznych w Polsce.
 9. Wprowadzenie ustawy o CUS powinno iść w parze z przygotowaniem ustawy o służbach społecznych, która porządkowałaby zagadnienia związane z zawodami społecznymi i która pozwoliłaby na podniesienie prestiżu zawodów pomocowych oraz przyczyniła się do profesjonalizacji służb. W tej chwili takie prace nie są prowadzone, choć Kancelaria Prezydenta RP wysyła sygnały, że tego typu ustawa mogłaby być procedowana jako inicjatywa prezydencka.
 10. Fakt, czy na poziomie krajowym nie powinna zostać przygotowana Strategia (Program) Rozwoju Usług Społecznych, która nawiązywałaby do perspektywy inwestycyjnej jako nowego paradygmatu *welfare state*, wymaga rozważenia. Strategii tej powinny towarzyszyć zoperacjona-

zowane plany działań i odpowiednie środki finansowe. Odpowiednie strategie i dokumenty mogłyby być odzwierciedlone na poziomie regionalnym lub lokalnym. Takie strategie mogłyby w horyzontalny sposób integrować rozwiązania przyjmowane w ramach różnych systemów polityki społecznej, które dotyczyłyby lepszej koordynacji produkcji i dostarczania usług społecznych.

11. W kontekście ustawy o CUS powinno się dokonać całościowego przeglądu rozwiązań systemowych pomocy społecznej i innych polityk społecznych, które wymagają gruntownej przebudowy po 30 latach od transformacji ustrojowej. Głównie chodziłoby tu o takie polityki, jak pomoc społeczna, polityka rynku pracy, ekonomia społeczna, resocjalizacja i readaptacja, opieka długoterminowa, polityka na rzecz osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych, aktywizacja i integracja społeczna, edukacja ustawiczna.
12. Aby CUS-y miały szansę odnieść sukces, środki unijne po 2020 roku powinny zostać zaprogramowane na rozwój usług społecznych i samych CUS-ów na szczeblu lokalnym przy jednoczesnych inwestycjach państwa oraz samorządów w ten obszar. Bez dodatkowych środków finansowych wiele samorządów, szczególnie tych mniejszych i słabszych, nie udźwignie kosztów związanych z powołaniem i utrzymaniem kolejnej instytucji.

Konkludując, istnieje wiele argumentów, które stoją za powoływaniem i realizacją Centrów Usług Społecznych w polskiej przestrzeni instytucjonalnej i lokalnej polityce społecznej. Oczywiście jest też wiele niewiadomych, a nawet istnieje ryzyko z tym związane. Najbliższa przyszłość pokaże, czy CUS-y przyjmą się w naszym modelu polityki społecznej, a przede wszystkim – czy przyniosą oczekiwane rezultaty. Powyższe badania mogą posłużyć jako odniesienie dla agend rządowych, samorządowych, eksperckich lub decyzyjnych.

Bibliografia

- Ahn S. H., *A comparative study on production – friendly achievement of the social service strategy*, „Korean Journal of Social Welfare Studies” 2007, vol. 32.
- Alber J., *A Framework for the Comparative Study of Social Service*, „Journal of European Social Policy” 1995, vol. 5(2), s. 131–149, <https://doi.org/10.1177/095892879500500204>.

- Bonoli G., *Time matters: Postindustrialization, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*, „Comparative Political Studies” 2007, vol. 40(5), s. 495–520, <https://doi.org/10.1177/0010414005285755>.
- Castles F. G., *What welfare state do: A disaggregated expenditure approach*, „Journal of Social Policy” 2008, vol. 38(1), s. 45–62, <https://doi.org/10.1017/S0047279408002547>.
- Clarke J., *Changing Welfare, Changing States—New Directions in Social Policy*, London 2004.
- Esping-Andersen G., *Welfare state in transition*, London 1998.
- Evers A., Heinze R., *Niemiecka polityka społeczna – ekonomizacja i przekraczanie barier*, Warszawa 2010.
- Giddens A., *The third way*, Cambridge 1998.
- Golinowska S., *Dochody z redystrybucji – kryteria dzielenia i adresowania*, „Polityka Społeczna” 2019, nr 4, s. 2–8.
- Grewiński M., *Social Services Mix State jako nowatorski i przyszłościowy model polityki społecznej w Polsce*. w: *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku*, red. E. Trafiałek, Katowice 2011.
- Grewiński M., *Podejście usługowe w polityce społecznej – kontekst paradygmatów i nowych koncepcji*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2017, t. 18, s. 63–88.
- Grewiński M., Lizut J., *Zintegrowane usługi społeczne w Polsce*, w: *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju*, t. 2, red. T. Jarocki, Kielce 2016.
- Grewiński M., Rymśa M., *Polityka aktywizacji w Polsce – usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa 2011.
- Nikolai R., *Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world*, w: *Towards a social investment welfare state*, eds. N. Morel, B. Palier, J. Palme, Bristol 2012, s. 191–205.
- Taylor-Gooby P., *New risks and social change*, w: *New risks, new welfare: The Transformation of the European welfare state*, ed. P. Taylor-Gooby, London 2004, s. 191–205.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818).

