

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 4/2022

CENTRA USŁUG SPOŁECZNYCH KILKA REFLEKSJI O SZANSACH I ZAGROŻENIACH[1]

dr Joanna Staręga-Piasek

Od pewnego czasu trwa dyskusja nad powstaniem i kształtem centrów usług społecznych. Pojawiła się tym samym szansa na nadanie usługom społecznym właściwej rangi. Wymaga to jednak dość szybkiego i starannego sprecyzowania i uporządkowania samego pojęcia, tak aby wszyscy w jednakowy sposób postrzegali jego desygnaty. Należało tego dokonać przed przystąpieniem do tworzenia koncepcji CUS-ów. Do dyskusji tej włączyć by powinni teoretycy zajmujący się polityką społeczną, jak również przedstawiciele innych dyscyplin pokrewnych, a także zainteresowani praktycy. Definicja usług społecznych, moim zdaniem, powinna być szeroka i pojemna na miarę siły oddziaływania tego narzędzia, co nie oznacza oczywiście akceptacji dla ogólnikowości. Usługi społeczne to termin pojemny, często używany przez polityków społecznych i równie często traktowany jako wygodne i pasujące wtrącenie – „(...) a także usługi społeczne” – bez należytej refleksji nad jego zawartością. Tymczasem usługi społeczne stanowią bardzo istotny instrument polityki społecznej.

[1] Tekst, nieco zmieniony, ukazał się w „Wiadomościach Społecznych”, nr 1(24) /2021.

Definiując pojęcie usług społecznych można wpaść niechcący w jedną z pułapek, które syntetycznie wskazują poniżej:

- Pułapka pierwsza dotyczy tego, co stanowi stały problem polityków społecznych, a mianowicie zachowania właściwych relacji między teorią a praktyką. Chodzi więc o określenie, czy definiując usługi społeczne odnosimy je do istniejących realiów lub sytuacji pożądanej, czy też ogniskujemy je na elementach teorii wyznaczającej kierunki rozwoju społecznego i cywilizacyjnego?
- Pułapka druga, to trudności ze znalezieniem odpowiedzi na pytanie o to, jak zdefiniować funkcje i zadania przypisywane usługom społecznym oraz, jak określić instrumenty niezbędne do ich realizacji?
- Pułapka trzecia, to problem z jednoznacznym wskazaniem lidera systemu usług społecznych. I w tym przypadku pojawia się konieczna do rozstrzygnięcia kwestia: czy centrum usług społecznych powinno być tak skonstruowane, aby tworzyć spójny system świadczeń, czy też ma to być luźny zbiór różnych usług? W dotychczas podjętej w środowisku dyskusji i prezentowanych projektach nie dostrzega się tego pytania, w konsekwencji czego nie są podejmowane też próby udzielenia na nie odpowiedzi. Wydaje się ono jednak niezwykle istotne, ponieważ generuje szereg ważnych w praktyce implikacji, dotyczących m.in. charakteru systemu organizacyjnego, dostępności usług czy ich adresatów.

Co więc należy rozumieć pod pojęciem usług społecznych? Jak już zostało wskazane, usługi społeczne należy postrzegać bardzo szeroko – jako usługi opiekuńcze, rehabilitacyjne, wychowawcze, edukacyjne, kulturalne czy zdrowotne. Oczywiście zbiór ten jest dość ogólny i schematyczny. W obrębie każdej z zarysowanych kategorii należy – stosując różne kryteria np. demograficzne, dochodowe czy rodzinne – wziąć pod uwagę szereg szczegółowych ofert usługowych, adekwatnych do indywidualnej sytuacji osoby, rodziny czy gminy.

Jednym ze słabiej rozwiniętych obszarów polityki społecznej jest profilaktyka. Nie dlatego, że jest ona mało ważna, wręcz przeciwnie, dlatego, że bardzo trudno jest realizować zadania z tego zakresu. Operacjonalizacja pojęcia „profilaktyki” różni się bowiem w zależności od tego, czy odnosimy ją do usług zdrowotnych, pomocy społecznej czy wychowania. Niezwykle trudno jest klarownie ustalić, według jakich wartości i zasad powinno funkcjonować społeczeństwo, albo, jaki jest pożądany model społeczeństwa – w kontekście prowadzonej polityki społecznej. Niemożliwa jest w tym przypadku jednolitość poglądów. Jednak wydaje się, że w przypadku CUS-ów, jako nowej instytucji, mając na uwadze ich specyficzne cele i zadania, pojawiła się szansa na to, by w ich ramach wzmocnić działania z zakresu profilaktyki.

Pojawić się tu także powinno, ważne dla polityki społecznej, pojęcie potrzeb. Inny jest bowiem zakres np. usług wychowawczych dla dzieci w wieku szkolnym, a inny dla młodzieży. Przykłady można mnożyć. Uogólniając, usługi społeczne, ich oferta i nadany im kształt muszą uwzględniać istniejące potrzeby i umożliwiać ich zaspokojenie, ale także, co równie ważne, rozwijać nowe potrzeby. Oferta ta powinna dawać szansę na różnorodne sposoby ich zaspokajania, biorąc pod uwagę nie tylko tradycyjny sposób postrzegania i zaspokajania potrzeb, ale kierując się pożądanymi perspektywami rozwojowymi, zarówno w odniesieniu do celów, ich treści, jak i form realizowanych działań. Taka jest przecież rola polityki społecznej, rozumianej zgodnie z jej definicją określoną przez zmarłego niedawno, wybitnego polityka społecznego, Antoniego Rajkiewicza.

Kolejnym problemem wymagającym poważnej refleksji przed podjęciem decyzji legislacyjnych o utworzeniu CUS-ów jest hierarchizacja potrzeb objętych zainteresowaniem tych instytucji. Brak hierarchizacji, która abstrahuje od specyfiki środowiska i jego potrzeb, bądź jej zlekceważenie, może w praktyce zdeformować tę instytucję i realizowane przez nią świadczenia, wraz z tendencją do zachowania status quo, które jest przecież w obecnym kształcie trudno akceptowalne. Należy zaznaczyć, że schematyczne spetryfikowanie i zhierarchizowanie potrzeb jest równie niebezpieczne, ponieważ hamuje zmiany i rozwój społeczny. Musi bowiem pozostać przestrzeń dla wspomnianej wyżej specyfiki lokalnej i na jej twórczą transformację.

Warto również zwrócić uwagę na istnienie rozbieżności pomiędzy „ukrytym”, a deklarowanym priorytetem niektórych usług. Wiąże się to w dużym stopniu, zarówno z istniejącymi stereotypami, (a nie tylko z charakterem usługi), jak i z formalnymi wymogami wobec świadczeniodawców. Chodzi m.in. o fakt, że niektórych z nich nie da się zastąpić zawodowo kimś innym (np. nauczyciel, lekarz), co wynika ze specyfiki i wymogów kwalifikacyjnych, a także ze społecznej pozycji zawodu lekarza czy nauczyciela.

Idea utworzenia systemu usług społecznych wydaje się ze wszech miar słuszna i warta głębokiej refleksji, tak aby w socjologicznym rozumieniu instytucji była ona kolejnym stymulatorem rozwoju, a jednocześnie stabilności społecznej. Ponadto, by sprostała wymaganiom i wyzwaniom, które stają przed polityką społeczną państwa w wyniku przemian społecznych, demograficznych czy ekonomicznych.

Zdecydowanie chcę podkreślić, że jeżeli idea ta ma spełnić swoją rolę i pozytywnie odpowiedzieć na sugestie płynące ze strony Unii Europejskiej, a dotyczące deinstytucjonalizacji, wymaga to od inicjatorów idei CUS-ów, teoretyków i praktyków, daleko idącej poprawności metodologicznej, zarówno na etapie planowania, tworzenia norm legislacyjnych, jak i ich wdrażania przy pełnej współpracy ze środowiskiem polityków społecznych. Podkreślając raz jeszcze wagę i znaczenie tej idei chcę wyrazić troskę o to, aby brakiem profesjonalizmu, wiedzy, pośpiechem, niestarannością wykonawstwa – nie została ona zmarnowana. Jest bowiem szansą na aktywny wkład w pożądane przemiany społeczne.

Realizatorzy tworzenia bazy dla rozwoju usług społecznych, jak i nadania im formuły instytucjonalnej staną przed decyzjami brzemiennymi w skutkach. Poniżej prezentuję kilka z nich, moim zdaniem najważniejszych.

Po pierwsze, bardzo istotne jest miejsce usług społecznych w systemie polityki społecznej. CUS-y mogą aktywnie stymulować i realizować prorozwojową funkcję na poziomie lokalnym. Jeżeli jednak CUS-y mają taką rolę spełniać, należy stworzyć dobre prawo, a także rozumnie i mądrze je realizować w dobrze pojętym interesie społecznym i w interesie instytucji samorządowych. Centrum usług społecznych powinno być zlokalizowane jak najbliżej swoich użytkowników, a więc w gminie. Czy dotyczy to wszystkich usług? Czy dotyczy to wszystkich gmin? Na pewno nie, ale przecież dotyczy wszystkich mieszkańców. Z całą więc pewnością CUS powinno być instytucją samorządową. Ale kto powinien być odpowiedzialny za jego utworzenie? Na jakim poziomie powinno być zlokalizowane? W gminie, powiecie, czy może na poziomie województwa? Niestety istniejące ustawodawstwo utrudnia, (albo wręcz uniemożliwia) łączenie kompetencji w przekroju pionowym, a w odniesieniu do centrum usług społecznych byłoby to rozwiązanie najbardziej pożądane.

Może to być jedną z barier kooperacji między bezpośrednimi usługodawcami w obrębie CUS-u. Widać to zresztą w praktyce. Wprowadzenie CUS-ów nie może się przecież ograniczyć do zmiany nazwy OPS na CUS, bo zbyt kosztowna będzie wówczas zmiana pieczętek i papierów firmowych, a traktując sprawę poważnie (jak na to zasługuje) – nastąpi zmarnowanie ze wszech miar dobrej idei, a nie tylko pieniędzy. Innymi słowy, istotne staje się pytanie o to, czy i wedle jakich kryteriów nastąpi hierarchizacja usług społecznych? Pytanie niebagatelne, bo odpowiedź na nie ma daleko idący wpływ, między innymi, na ich finansowanie, kadre i jej kształcenie. Miejsce, jakie poszczególne usługi zajmą w systemie świadczeń zależy od potrzeb i stopnia ich uświadomienia, lokalnej infrastruktury społecznej i lokalnego poziomu cywilizacyjnego, a także dotychczasowego poziomu ich świadczenia.

Najważniejszym, aczkolwiek trudnym zadaniem w wymiarze lokalnym, wymagającym czasu i stanowiącym specjalne wyzwanie dla organizatorów CUS-ów będzie doprowadzenie do kooperacji między poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w ich skład. Jak do tej pory współdziałanie i współpraca między różnymi instytucjami np. na poziomie gminy, poza nielicznymi wyjątkami, po prostu nie istnieje. Mam tu na myśli nauczycieli, pracowników socjalnych, lekarzy, psychologów, bibliotekarzy czy rehabilitantów. Dobrze przemyślana i wdrożona wewnętrzna organizacja CUS-ów i to zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i praktycznym jest ogromną szansą dla polityki społecznej – szansą na pokazanie związków i zależności między poszczególnymi instytucjami, które bezpośrednio współdziałając mogą podnosić swoją efektywność i skuteczność.

Przy takim rozumieniu usług społecznych utworzenie CUS-ów stworzy szansę i realną możliwość integracji społeczności lokalnej wokół usługodawców i usługobiorców. Aby jednak z CUS-ów stworzyć instytucję profesjonalną, niosącą realne wsparcie dla osób i ich rodzin, cieszącą się zaufaniem i posiadającą należyty prestiż – niezbędny jest znaczący wysiłek ze strony ich organizatorów. Integracja społeczności lokalnej w tym przypadku polega m.in. na tym, że pojawiają się, zarówno aktywni usługodawcy z różnymi ofertami, jak i świadomi swoich potrzeb odbiorcy zdolni i chętni do kooperacji, otwarci na nowe możliwości. Tak przejawia się dodatkowy walor CUS-u, sprowadzający się do stymulacji, czy też wymogu podnoszenia lub utrzymania poziomu kwalifikacji, fachowości usługodawców wchodzących do systemu CUS-ów.

CUS-y dysponując umocowanym w prawie, szerokim i zróżnicowanym wewnętrznie systemem usług, dają szansę na stworzenie silnych związków integrujących te instytucje, wytworzenie zależności między nimi, a w konsekwencji mogą mieć na nie synergiczny wpływ.

Ta ciekawa konstrukcja może uruchomić nowy trend w rozwoju ich dyscypliny, jaką jest polityka społeczna. Trend ten można określić jako rozwój i szerokie pojmowanie środowiskowej pracy socjalnej.

Jedną z ważniejszych instytucji, która pełni i powinna pełnić swoją niezastępowalną rolę w systemie usług społecznych są organizacje pozarządowe. Trudno sobie wyobrazić ich brak, a dotyczy to wszystkich obszarów życia społecznego od edukacji, przez kulturę aż do opieki społecznej. Jaką rolę i jakie zadania powinny im być przypisane w CUS-ie? Wydaje się, że centrum usług społecznych jest naturalnym środowiskiem dla rozwoju sektora NGO, współdziałania z nim, czy wręcz stymulacji do powstawania nowych organizacji. Charakter pracy NGO-sów, elastyczność w działaniu, pozycja w społeczności lokalnej i umiejętność współpracy z nią, a także dobra znajomość lokalnych problemów społecznych, czynią z NGO niezastępowalne spoiwo i łącznik pomiędzy instytucjami wchodzącymi w skład CUS-u, a usługobiorcami. Organizacje trzeciego sektora są lub mogą być czynnikiem integrującym i aktywizującym mieszkańców, jak również mogą mieć wpływ na wyrównywanie różnic cywilizacyjnych między poszczególnymi gminami czy powiatami. Elastyczność w działaniu NGO jest wartością nie do przecenienia.

Powołanie do życia centrów usług społecznych, dysponujących umocowanym w prawie systemem instytucji o szerokiej i zróżnicowanej ofercie, powiązanych ze sobą i po spełnieniu warunków, o których wcześniej była mowa, jest wyzwaniem dla polityków społecznych. Tworzy przestrzeń na umacnianie społeczności lokalnej, jak i na naturalne umacnianie się „małych ojczyzn”. Oczywiście same CUS-y nie sprostają takiemu wyzwaniu – nie tylko po to mają powstać, ale ich rola w tym procesie jest bardzo istotna.

W przypadku każdej reformy trzeba opisywać i oceniać pojawiające się (często na drugim planie, nie zawsze od razu widoczne i zdarza się, że niezamierzone) skutki działań polityki społecznej i to zarówno te pozytywne, jak i negatywne. Jedne należy wzmacniać, inne natomiast ograniczać. Trzeba jednak je najpierw poprawnie zidentyfikować. Powstanie każdej nowej dla polityki społecznej instytucji stwarza okazję takiej analizy. Pozwala ona, z jednej strony, na wzmocnienie efektywności określonych działań, a z drugiej, na przeciwdziałanie patologiom. Dla formułowania analiz i ocen potrzebni są praktykom teoretycy i współpraca między nimi. Mam obawy, czy zadanie związane z wykonaniem takich analiz zostało poprawnie wykonane.

O AUTORZE

Joanna Staręga-Piasek - ur. w Warszawie w 1939 roku, polityk społeczny. Ukończyła studia na Wydziale Pedagogicznym Uniwersytetu Warszawskiego. W 1971 roku uzyskała stopień doktora w Szkole Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie. Do 1978 roku adiunkt w Katedrze Socjologii Pracy SGPiS. Od 1999 roku pełni funkcję dyrektora Instytutu Rozwoju Służb Społecznych. Brała udział w obradach Okrągłego Stołu w ramach stolika ds. zdrowia i pomocy społecznej. Zawodowo zajmowała się sprawami pomocy społecznej i problematyką dotyczącą osób niepełnosprawnych. Poseł na Sejm I, II i III kadencji. Współtworzyła ustawę o pomocy społecznej oraz Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych. Pełniła funkcję wiceministra w rządach T. Mazowieckiego, J. K. Bieleckiego, H. Suchockiej, J. Buzka. W rządzie J. Buzka pełniła funkcję Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych. Należała do Unii Demokratycznej, Unii Wolności, Partii Demokratycznej. Pełni liczne funkcje w organizacjach społecznych. Była m.in. przewodniczącą Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, członkiem Rady Pomocy Społecznej przy Ministrze Pracy. Jest członkiem Rady nadzorczej w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego oraz Akademii Filantropii. Od 2011 roku jest członkiem Rady Programowej Instytutu Spraw Publicznych. Jest honorowym członkiem Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....
Warszawa, luty 2022
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa