

Ewa Chmielewska¹
Wyższa Szkoła Humanistyczna
Towarzystwa Wiedzy Powszechnej
w Szczecinie

WSPARCIE RODZINY W OBLICZU TWORZENIA CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH

Wstęp

Ustawodawca definiuje rodzinę jako osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6. p.14 ustawy o pomocy społecznej), nie wskazując tutaj szczególnej kategorii osób w rodzinie. W art. 7 wymienione są przesłanki, ze względu na które udziela się pomocy społecznej, z czego te, które wprost odnoszą się do rodziny, są następujące: przemoc w rodzinie; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych. Spośród przesłanek wymienionych w ustawie, rodziny dotyczą również: potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności oraz sieroctwo.

W Polsce od wielu lat funkcjonuje system udzielania pomocy rodzinom oraz osobom samotnym, które potrzebują wsparcia, w różnej formie i wielkości, ze strony m.in. Gminnych, Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej, czy Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie. Odpowiedzialną za to wsparcie są Jednostki Samorządu Terytorialnego, dalej zwane JST.

Wprowadzenie nowej usługi Centrum Usług Społecznych powoduje możliwość stworzenia innowacyjnej formuły wsparcia rodzin obywateli. Podstawową zasadą funkcjonowania JST jest zasada pomocniczości, zwana często zasadą subsydialności (z łac. *subsidium* - pomoc, wsparcie). Mówi ona m.in. o tym, że wszystkie zadania, które obywatele

¹ Wykładowca w Wyższej Szkole Humanistycznej TWP w Szczecinie oraz Pełnomocnik ds. współpracy z kolegią wyższym w Grupie Azoty Zakłady Chemiczne Police S.A. Wcześniej nauczyciel z 30-letnim stażem pracy, Prodziekan WSAP w Szczecinie. Doktorantka na wydziale Nauk o zdrowiu Pomorskiego Uniwersytetu Pomorskiego w Szczecinie.

mogą wykonać, powinny być przez nich wykonane. Jednakże obywatele w obliczu życiowych trudności, powinni uzyskać określoną pomoc ze strony odpowiednich instytucji samorządowych, rządowych lub też organizacji pozarządowych.

Jednym z głównych zadań nowej ustawy jest skoordynowanie wszelkich świadczeń społecznych, jakie rodzina czy obywatel może uzyskać na podstawowym poziomie, tj. gminy. Ich zakres, choć bardzo szeroko określony w ustawie, możliwy jest jeszcze do poszerzenia w trakcie jego funkcjonowania przez JST, ponieważ podczas świadczenia pomocy powinien ewaluować wraz z potrzebami danej społeczności lokalnej. W ten sposób poprawi i uskuteczni funkcjonowanie pomocy społecznej w obecnym kształcie, chociażby w zakresie pomocy i wsparcia młodych osób w opiece nad dziećmi do lat 3. Pomoc ta bowiem będzie mogła być zrealizowana w różnorodny sposób i w niejednorodnym kształcie. Podczas wykonania tego zamierzenia będzie mógł być uruchomiony wolontariat oraz zróżnicowane formy wsparcia i aktywizacji dwustronnej, tzn. z jednej strony w korzystaniu z usług, a z drugiej strony w wsparciu tych, którzy będą je oferowali.

Ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2020 r., nie jest także formułą obowiązkową, ponieważ nie jest ona obligatoryjna. Zadania w niej zawarte wprawdzie należą do obowiązków gminy, ale może ona je realizować w różnej formule, tzn. prowadzić sama, lub też w grupie z gminami sąsiednimi, na nowych bądź starych zasadach. Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zagadnienia, jakim jest nowe zadanie JST - tworzenie nowej usługi Centrum Usług Społecznych. W głównej mierze opracowanie skupia się na pomocy ze strony JST w aspekcie wsparcia rodziny, m.in. poprzez umieszczenie dziecka w jednej z form pieczy zastępczej. Zwraca również uwagę na finansowaniu pomocy społecznej. Jego wyjątkowością może być to, że porusza on także zagadnienia etyki społecznej, które nie są bezpośrednio w ustawie wymienione z nazwy, to jednak ze świadczonych działań mogą one bezpośrednio wynikać.

1. Ustawa o Centrum Usług Społecznych (CUS)

Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych (CUS) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku². Prawodawca przypomina JST o ich zadaniach. W art. 2 pkt. 1 jednym z zadań ciążyących na samorządach jest działanie z zakresu systemu pieczy zastępczej³. Według ustawodawcy CUS powinno być miejscem, do którego mieszkańcy mogą się udać, w razie potrzeby, w celu kompleksowego ich wsparcia. Centra zatem powinny stworzyć nową jakość pomocy społecznej⁴, będąc bliżej obywatela społeczności lokalnej.

Ta myśl przyświecała Prezydentowi RP Andrzejowi Dudzie, który zgłosił tę ustawę do procedowania. Według jego wcześniejszej opinii, po wejściu w życie ustawy, powinna ona

² Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, Dz. U. 2019 poz. 1818.

³ Tamże, art. 2 pkt. 2 ust. 3.

⁴ MRPiPS, *Wsparcie kompleksowe i skoordynowane – o centrach usług społecznych*, [w:] gov.pl, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wsparcie-kompleksowe-i-skoordynowane--o-centrach-uslug-spoecznych>, (10.01.2020).

usprawnić procesy świadczenia usług społecznych, wpisując się również w awangardę trendu europejskiego. W ten sposób zwrócił on także uwagę na potrzebę odczarowania elementu stygmatyzacji, który jest związany z korzystaniem z pomocy społecznej.

Po wejściu w życie ustawy JST mogą na swoim terenie, także z innymi gminami, tworzyć nowe jednostki organizacyjne, tj. nowe instytucje lokalnej polityki społecznej, które będą działały na podbudowie dotychczasowych Ośrodków Pomocy Społecznych (OPS) i będą służyć rozwojowi oraz integracji usług społecznych, na poziomie polityki lokalnej. Jest to zatem możliwość, a nie obowiązek tworzenia CUS⁵.

Według niektórych ekspertów, m.in. prof. Uniwersytetu SWPS Iwony Sierpowskiej, dobrowolność zapisana w ustawie przy powoływaniu CUS przez JST jest jednym z jej największych zagrożeń. Dostrzega ona bowiem, że OPS mogą nie podołać nowej formule działania. W związku z dobrowolnością powołania CUS gminy, które przyzwyczyły się już do formy i metody działania OPS nie wykażą ze swojej strony zainteresowania powołaniem ich. Nie zawsze jednak musi to być wynikiem przyzwyczajenia czy złej woli ze strony JST, gdyż od jakiegoś czasu borykają się one z problemami kadrowymi, które są pochodną m.in. niskich wynagrodzeń w tym sektorze i brakiem napływu nowych pracowników. I. Sierpowska przekonana jest o tym, iż od ustawy o CUS spodziewano się przekonującej definicji usług społecznych oraz rozwiązań harmonizujących nowe przepisy z ustawami, w których takie usługi są unormowane, ale niestety według niej to nie nastąpiło. Brak jest korelacji pomiędzy próbą definiowania usług, w oparciu o ustawę, a ujęciem ich w innych ustawach dotyczących prawa socjalnego. Chodzi tu głównie o ustawę o pomocy społecznej, w której usługi są jedną z kategorii świadczeń.

Pomimo tego, iż ustawodawca nie ustrzegł się błędów, to jednak powinniśmy być świadomi tego, iż podobne rozwiązania są dobrze realizowane w innych państwach. Jak można wywnioskować z różnych publicznych wypowiedzi ustawodawcy chodziło głównie o to, aby skoncentrować w jednym miejscu różnorodne formy wsparcia dla lokalnej społeczności, które będą uzupełniane także działaniami edukacyjnymi. Według założeń obywatel będzie mógł skorzystać w jednym miejscu z kompleksowej pomocy⁶.

2. Usługi opiekuńczo-wychowawcze realizowane przez JST

Rodzina, która od początku funkcjonuje w społeczeństwie, podlega czasowi i zmianom. Jej siłą rozwojową są procesy. Wśród nich można wyliczyć m.in.: proces społeczny, ekonomiczny i kulturowy. To one wpływają bezpośrednio na jej prawidłowe lub nieprawidłowe funkcjonowanie. Należy przy tym pamiętać, iż rodzina podlegając zewnętrznym

⁵ PAP, TVP Info, „To mają być usługi społecznie użyteczne”. Prezydent podpisał ustawę o CUS, [w:] TVP PARLAMENT, <https://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/to-maja-byc-uslugi-spoecznie-uzyteczne-prezydent-podpisal-ustawe-o-cus/44066162>, (10.01.2020).

⁶ Serwis Samorządowy PAP, CUS w praktyce. Projektowane Centra Usług Społecznych okiem eksperta, [w:] Wiadomości PAP, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/188334/, (10.01.2020).

wpływowi, także wpływa swoim oddziaływaniem na społeczeństwo, będąc z nim w nieustannej interakcji⁷.

W 2018 roku MRPiPS zapowiedziało nowelizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸ wprowadzając m.in. zakaz umieszczania dziecka poniżej 10 roku życia w placówce opiekuńczo-wychowawczej i powołując nową formę współpracy z rodziną potrzebującą wsparcia, w postaci asystenta rodziny zastępczej. Analizując to zagadnienie warto zwrócić uwagę na sugestię F. Znanieckiego, który uważał, że nikt nie jest w stanie wprowadzić ładu społecznego do zbiorowości, jeżeli ów ład w niej nie występuje.

Problem wychowania wiąże się bardzo mocno z podłożem społecznym, tzn. z oddziaływaniem wpływającym na danego młodego człowieka, gdyż środowisko tworzy współzależności, wzajemne podporządkowania się, a także naukę zachowania ogólnego porządku rzeczy. Tym samym psychiczne składniki stanowiące istotę rodziny decydują o jej sile wewnętrznej, często przeciwstawiając się siłom, które wpływają na jej rozkład⁹. Wymieniona ustawa w art. 93 opisuje formy instytucjonalnej pieczy zastępczej, a w art. 95 zasady umieszczania dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W dalszych artykułach ustawodawca precyzuje typy owych placówek.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze są powołane przez państwo w celu zapewnienia dzieciom i młodzieży wsparcia, pozbawionym częściowo lub też całkowicie opieki rodzicielskiej, jak również niedostosowanym społecznie, zabezpieczając im opiekę dzienną lub całodobową, opiekę i wychowanie ciągłe lub okresowe. Według prawodawcy instytucje te powinny wspierać rodziców w ich działaniach, tj. w wychowaniu i sprawowaniu opieki. Ustawodawca przewidział także i to, iż dziecko winno być kierowane do placówki o takim charakterze dopiero wtedy, kiedy wyczerpią się inne możliwości pomocy rodzinie¹⁰.

⁷ M. Woś, *Uwarunkowania społeczne i socjalne życia rodziny oraz ich wpływ na wychowanie*, „Seminare” 2015/4 (36), s. 107-108.

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. 2011 Nr 149 poz. 887 z późn. zm., art. 11 ust. 1a, art. 12, art. 14-17.

⁹ M. Woś, *Uwarunkowania społeczne...*, dz. cyt., s. 113.

¹⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu..., dz. cyt., art. 8.

Rys. 1. Struktura pieczy zastępczej w Polsce



Źródło: PCPR, *Rodzinną Pieczę Zastępczą*, Łomża 2017, <http://www.pcpr.powiatlomzynski.pl/index.php?wiad=733>, (13.01.2020).

W starożytności człowiek niepełnosprawny, z deficytami, a także zmagający się z przeciwnościami życiowymi nie mógł liczyć na pomoc ze strony państwa. Potwierdzeniem tego poglądu mogą być pisma Platona i Arystotelesa, u których trudno znaleźć jakąkolwiek wzmiankę na temat pomocy instytucji państwowej osobom potrzebującym. Jednakże w Atenach spotykane było także zjawisko, kiedy to bogaci Grecy udzielali swojego wsparcia potrzebującym. Jednakże dopiero Konstantyn wydał stosowane zarządzenie w państwie rzymskim, które brało pod swoją opiekę ubogie dziecko, którego rodzice nie byli w stanie wychować. Później chrześcijaństwo niosące ze sobą przesłanie miłości wprowadziło w tym zakresie istotne zmiany¹¹.

Odnosząc się do form pomocy rodzinie borykającej się współcześnie z trudnościami, działania placówek usług społecznych koncentrują się wokół wyrównywania, zastępowania, równoważenia niedoborów lub braku opieki rodzicielskiej. Instytucje tego typu powołane przez JST zaspakajają bieżące potrzeby i przygotowują dzieci oraz młodzież do samodzielnego życia, w trosce o ich jak najpełniejszy rozwój. Z roku na rok zapotrzebowanie na nie jednak coraz bardziej rośnie.

¹¹ I. Bienkowska, M. Kitlińska-Król, *Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego z perspektywy aspiracji, planów życiowych i usamodzielnienia wychowanków*, „ZNPŚ Organizacja i Zarządzanie” 2018 (131), s. 14.

Tab. 1. Liczba placówek z podziałem na typy w latach 2012-2016

Lata	Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego	Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego	Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego	Placówki specjalistyczno-terapeutyczne	Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne	Interwencyjne ośrodki preadopcyjne	Ogółem
2012	123	267	515	13	1	1	816
2013	149	242	625	30	3	2	923
2014	166	238	712	45	6	2	1020
2015	177	231	749	48	6	2	1054
2016	189	255	776	55	8	3	1109

Źródło: MPiPS, Dane statystyczne dotyczące rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych, https://www.domydziecka.org/uploadUser/files/Statystyka_rodzin_zast%c4%99pczych_i_plac%c3%b3wek_opieku%c5%84czo_wychowawczych_na_koniec_2016_r.pdf, (13.01.2020).

Sądy rodzinne podejmują decyzje o umieszczeniu w placówkach opiekuńczo-wychowawczych dzieci i młodzieży z różnymi deficytami i potrzebami. Jest to wynikiem coraz większej ilości rodzin dysfunkcyjnych w lokalnych społecznościach, które nie radzą sobie z problemami i podstawowymi wyzwaniem, jakie niesie ze sobą zwykła codzienność. Na rysunku poniżej zobrazowano funkcje placówek opiekuńczo-wychowawczych, aby móc lepiej zrozumieć ich zadania.

Rys. 2. Podstawowe funkcje placówek opiekuńczo-wychowawczych



Źródło: I. Bienkowska, M. Kitlińska-Król, Placówki opiekuńczo-wychowawcze..., dz. cyt., s. 19.

W związku z powyższym, aby zapobiec trendowi wzrostu tego rodzaju placówek istotnym wydają się być skoordynowanie działań CUS w stosunku do rodzin potrzebujących pomocy, opierając się o możliwości związane z wejściem w życie od 1 stycznia 2020 roku ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Zgodnie z jej zapisami gmina dalej jest zobowiązana do udzielenia pomocy wszystkim tym rodzinom, które przeżywają jakiegokolwiek trudności związane z jej prawidłowym funkcjonowaniem oraz wprowadzić co do nich monitoring sytuacji dziecka w wypełnianiu względem niego, przez rodzica/opiekuna prawnego, funkcji opiekuńczo-wychowawczej¹².

W celu koordynacji podejmowanych działań, w oparciu o CUS, które wychodzą na przeciw oczekiwaniom rodzin potrzebujących wsparcia wydaje się, iż lepiej będzie można odtąd sprostać zadaniom osiągnięcia zdolności ich prawidłowego funkcjonowania, aby zapewnić bezpieczeństwo i odpowiedni rozwój ich potomstwu. Chodzi głównie o to, aby wyeliminować zabranie dziecka rodzinie niewydolnej dzięki zharmonizowanym działaniom CUS. Ma to zapobiec umieszczeniu dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub też ewentualnie spowodować podjęcie takich form i metod wsparcia rodziny dysfunkcyjnej ze strony CUS, aby dzieci szybko wracały do środowiska rodzinnego.

CUS dążąc, zgodnie z nowym prawem, do ulokowania w jednej instytucji wszelkich możliwych usług potrzebnych w tym przypadku rodzinie/opiekunom prawnym ma za zadanie wypracować w rodzinach dysfunkcyjnych wzorce zachowań i normy postępowania, które są ważne dla społeczeństwa. Wynika to z tego, iż człowiek nie rodzi się z dorobkiem doświadczenia. Nie posiada od urodzenia wrodzonej wiedzy na temat wartości i norm. Dzięki tylko odpowiedniemu wychowaniu zdobywa potrzebną informację oraz przygotowanie ze strony rodziny do pełnienia określonych w przyszłości ról społecznych¹³.

Warto zwrócić jeszcze uwagę przy okazji omawianej kwestii na jeden element wsparcia rodziny, tj. rodzinnej pieczy zastępczej, której istotnym instrumentem jest jej koordynator. Jego zadania są ściśle sprecyzowane i wymienione w ustawie o wspieraniu rodziny w art. 77. Tym samym powołanie CUS przez kilka JST może przyczynić się do stworzenia jednej struktury organizacyjnej w zakresie rozwoju pieczy zastępczej i utworzenia np. zespołu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, którzy w drodze wymiany doświadczenia i współpracy budowałiby nową jakość swojej pracy dla dobra podopiecznych, którzy umieszczeni są w takich placówkach. Takie działania pozwoliłyby również m.in. na przewyciężenie kwestii finansowych, które w jednych samorządach są przyczyną braku wsparcia rodzin zastępczych i braku powołania nowych, a drugim bogatszym gminom dałoby możliwość pozyskania rodzin zastępczych w innym środowisku lokalnym. Pomogłoby to przede wszystkim

¹² Mazowiecki Urząd Wojewódzki, *Informacja o wykonywaniu zadań z zakresu ustawy o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej przez gminę, powiat i samorząd województwa mazowieckiego oraz o programach „Rodzina 500 plus” i „Dobry Start”*, Warszawa 2019, s. 4.

¹³ M. Woś, *Czego może nauczyć młode pokolenie socjologów spuścizna po Florianie Znaniemkim?*, „Edukacja Humanistyczna” 2016/2 (35), s. 65-66.

tworzeniu planów pomocy dziecku, ponieważ do tej pory wiązało się to z koniecznością wypełnienia określonych wymogów ustawowych polegających na współpracy na różnych płaszczyznach gminnych i powiatowych¹⁴.

Jednym z kluczowych aspektów jakości usługi realizowanej na rzecz dzieci przebywających w pieczy zastępczej jest współpraca szczebla powiatowego i gminnego, czyli w praktyce współpraca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i asystenta rodziny, zwłaszcza w zakresie tworzenia planu pomocy dziecku. W rzeczywistości owa współpraca bywa formalna i wiąże się z koniecznością wypełniania określonych wymogów ustawowych i jest funkcją trudności we współpracy obu szczebli na różnych płaszczyznach. W praktyce zdarzają się również przypadki, gdzie ze względu na braki kadrowe asystentów lub ich nieadekwatnie zdefiniowane role, rodziny biologiczne po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej nie są obejmowane pomocą asystenta.

Szanse, jakie daje powołanie CUS wydają się być również dość istotne z punktu widzenia JST, ponieważ m.in.: przyczyniają się do rozwoju pieczy zastępczej przy zastosowaniu nowych, odpowiednich rozwiązań; mogą przysłużyć się do wdrożenia zadaniowego systemu pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej; mogą wpłynąć jeszcze bardziej pozytywnie na lepsze finansowanie tych zadań, gdyż duża instytucja posiada znacznie większe możliwości pozyskiwania środków unijnych; pozyskanie większej aglomeracji rodzinnej pieczy zastępczej może przyczynić się do tańszego rozwiązania tego problemu aniżeli inwestowanie w pieczę instytucjonalną¹⁵.

Proces wychowawczy, według F. Znanieckiego jest prawidłowy tylko wtedy, gdy dąży on do zachowania wartości. Stosunki zaś pomiędzy wartościami zawsze wyrażają się nie w teoretycznym myśleniu, a w działaniu¹⁶, bowiem są one obiektami kultury i tym samym zawsze są „czyjeś”, ale nigdy „niczyje”¹⁷. Przyglądając się szerzej zjawisku pomocy rodzinie nie można pominąć procesu usamodzielnienia się wychowanka przebywającego w placówce opiekuńczo-wychowawczej. To kolejny element stojący przed CUS. Proces usamodzielnienia się wychowanka w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub przebywającego w rodzinie zastępczej jest procesem trudnym, ale możliwym do przeprowadzenia. Trzeba w trakcie jego realizowania spełnić odpowiednie warunki. Pośród nich m.in. takie jak: traktowanie wychowanków indywidualnie, gdyż każdy przypadek jest osobny; doradzanie wychowankowi i podsuwanie jemu odpowiednich pomysłów na życie w celu lepszego poradzenia sobie i odpowiedniego funkcjonowania w środowisku lokalnym po opuszczeniu placówki; kładzenie przez cały proces wychowawczy w placówce akcentu na usamodzielnianie się wychowanków; kształtowanie w ich postawie pozytywnego nastawienia do życia; uczenia wychowanków radzenia sobie ze stresem oraz budowanie w nich właściwej postawy życiowej. Wymie-

¹⁴ I. Rybka, O. Piłat-Pawlak, *Diagnoza perspektyw rozwoju samorządowych usług publicznych w obszarze pomocy społecznej*, [w:] *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, red. C. Trutkowski, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016, s. 162.

¹⁵ Tamże, s. 164.

¹⁶ M. Woś, *Czego może...*, dz. cyt., s. 70.

¹⁷ Tamże, s. 67.

niając jednakże te wszystkie aspekty odpowiedniego przygotowania wychowanka do usamodzielnienia się nie można zapomnieć o istotnym elemencie, jakim jest systematyczne doszkalać się kadry wychowawców i pracowników socjalnych¹⁸.

Do planowania i realizowania usług społecznych potrzebne jest podejście kompleksowe i długofalowe, ponadsektorowe i międzyresortowe. Konieczne jest wypracowanie i stosowanie rozwiązań sprzyjających nawiązywaniu i utrzymywaniu stałych kontaktów, prowadzeniu systematycznej współpracy pomiędzy pracownikami różnych instytucji, np. wspólne szkolenia/warsztaty, zespoły robocze, etc. Koordynowanie usług publicznych świadczonych przez różne podmioty w ramach lokalnych systemów wsparcia, tak aby tworzyły spójną, kompleksową ofertę pomocową adekwatną do potrzeb mieszkańców, jest warunkiem sine qua non poprawy skuteczności działań pomocowych.

Konkludując warto zauważyć, iż obowiązująca już ustawa o CUS daje nadzieję na lepszy dostęp do usług społecznych. Może przyczynić się również do skoordynowanych działań wspierających rodziny potrzebujące pomocy w funkcjonowaniu. Będzie asumptem dla zespolonych działań kilku JST w rozwiązywaniu problemów, z którymi nie zawsze może poradzić sobie pojedynczy samorząd.

3. CUS a etyka społeczna

Choć ustawa powołująca CUS nie mówi nic o etycznych rozwiązaniach w tej materii to jednak w swoich założeniach, tak można wnioskować na podstawie jej zapisów, kieruje się nimi. Społeczeństwo powinno bowiem stworzyć człowiekowi, według także etyki, warunki rozwoju i doskonalenia się. W ten sposób prawidłowy rozwój jednostki zostaje podporządkowany jego dobru¹⁹. Etyka społeczna, która jest podstawą cywilizacji europejskiej, opartej na kulturze i wartościach religii judaistyczno-chrześcijańskiej, stwierdza m.in., że:

- osoba ludzka jest podstawową wartością moralną, dlatego też wokół niej buduje się świat wartości i norm moralnych. Tym samym działania człowieka, kiedy są zgodne z tymi normami warunkują dopiero wtedy prawdziwą i pełną doskonałość osoby,
- osoba ludzka stanowi źródło podstawowych uprawnień człowieka oraz jej powinności. W tym przypadku chodzi o to, aby stworzyć człowiekowi podłoże i możliwości do realizacji jego rozwoju, w perspektywie jego moralnego przeznaczenia. Najważniejsze z tych uprawnień i powinności to m.in. prawo człowieka do życia oraz do poziomu życia godnego człowieka i obrony swoich praw²⁰.

CUS jako zasada pomocy najbardziej potrzebującym jednostkom społeczności lokalnej współgra z etyką społeczną. Wieź społeczności ludzkiej, która ogniskuje się wokół społecznego istnienia i działania, obejmuje wszystkich członków danej społeczności, zespala ją

¹⁸ I. Bieńkowska, M. Kitlińska-Król, *Placówki opiekuńczo-wychowawcze...*, dz. cyt., s. 20.

¹⁹ T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej. Etyka społeczna*, t. 2, Wydawnictwo WAM, Kraków 2010, s. 102-103.

²⁰ Tamże, s. 94.

ich w jedno, zbiorowe dobro, jako jednolite ciało moralne²¹. W ten sposób zjednoczone społeczeństwo ukierunkowane jest na cel, jako solidaryzm społeczny, objawiający się m.in. w pomocy i środkach solidarnościowego zharmonizowanego życia społecznego. Dobro wspólne stanowi bowiem „zasadę (rację) formalną zbiorowego bytu społeczeństwa”²².

Zasady pomocy jednostkom potrzebującym, które zostały skanalizowane w CUS kierują się także sprawiedliwością w życiu społecznym. Etyka społeczna rozumie pod tym pojęciem:

- sprawiedliwość zamienną – tzn. wszystko to, co się należy osobie, jako równiej innym, od innej osoby, lub też innych osób biorąc swoją podstawę z prawa naturalnego i pozytywnego;
- sprawiedliwość rozdzielczą – tzn. to, co się należy osobom i społecznościom od całej społeczności, tj. państwa, które ma obowiązek ponosić świadczenia na rzecz swoich członków, którzy tej pomocy potrzebują;
- sprawiedliwość legalną – która jest odwrotnością sprawiedliwości rozdzielczej²³.

4. Finansowanie działań pomocy społecznej

Działania z zakresu pomocy społecznej finansowane przez JST są zależne w dużej mierze od korelacji stanu finansów samorządowych, a koniunkturą gospodarczą. Wraz ze wzrostem gospodarczym, a tym samym wzrostem PKB ożywia się dynamika dochodów samorządów i odwrotnie. Warto przy tym pamiętać, iż na wahanie koniunktury wrażliwy jest podatek CIT, a także podatek pobierany za czynności cywilnoprawne i dochody związane z majątkiem komunalnym. O wiele mniej wrażliwy w tym przypadku jest podatek PIT.

Po drugie istnieje duża współzależność środków finansowych, które przekazywane są samorządom do zakresu realizacji zadań publicznych. Ma to ściśle powiązanie z decentralizacją zadań i przekazywaniem przez państwo pieniędzy JST do ich wykonania. Przy nierównowadze pomiędzy decentralizacją zadań a finansami publicznymi dochodzi w JST do zwiększenia przez nie wydatków bieżących. Często prowadzi to do spowolnienia potencjału rozwojowego danych gmin.

Po trzecie odnotowuje się w gospodarce JST niekorzystne zmiany w strukturze źródeł finansowania w sferze spadku dochodów własnych. Dlatego też odnotowuje się wzrost znaczenia transferów uzupełniających, które wiodą do uzależnienia budżetów JST od zewnętrznych źródeł finansowania oraz zasad ich transferowania.

W tej materii odnotowuje się także zróżnicowanie bazy podatkowej, głównie na terenach bardziej zurbanizowanych i lepiej uprzemysłowionych oraz silny wzrostowy trend zobowiązań JST, które korzystały z funduszy UE. Nie można zapomnieć również o problemach związanych ze spłatą zobowiązań dłużnych w tych JST, gdzie występuje niska baza ekonomiczna, a tym samym niski udział dochodów własnych i niska nadwyżka operacyjna.

²¹ Tamże, s. 109.

²² Tamże, s. 110.

²³ Tamże, s. 121.

Warto przy okazji zauważyć, że w materii kształtowania się funduszy JST, a ich dysponowaniem dochodzi w niektórych sytuacjach do niskiej autonomii władz lokalnych w procesie tworzenia się dochodów budżetu oraz całkowitym braku władztwa podatkowego, a także niezadowolająco funkcjonującym systemie wyrównywania dochodów budżetowych i braku standaryzacji kosztów świadczenia usług komunalnych i społecznych przez JST²⁴.

Przed władzami samorządowymi wciąż stoi wyzwanie, jakim jest zmiana struktury świadczeń pomocy społecznej od dominacji świadczeń finansowych w kierunku zwiększenia roli usług społecznych, w tym pracy socjalnej co z kolei wiąże się z reorganizacją jednostek pomocy społecznej i publicznych służb zatrudnienia, w tym ze zmianą struktury zatrudnienia (np. wzrost liczby pracowników wykonujących zawody pomocowe kosztem zmniejszenia liczby pracowników administracyjnych).

Zakończenie

Dobrze funkcjonująca rodzina w społeczeństwie daje podstawy do zdrowego jego funkcjonowania. Stanowi fundament budowy przyszłości każdego państwa. To w rodzinie rozpoczyna się proces wychowawczy, który ma niebagatelny wpływ na przyszłość młodego człowieka, a w szerszym kontekście również przyszłość państwa. Bez tego środowiska wydaje się, że człowiek nie jest w pełni prawidłowo ukształtowany i przygotowany do czekających go zadań i ról społecznych, ponieważ wychowanie opiera się na zdrowym i w miarę niezakłóconym środowisku rodzinnym²⁵.

W nowoczesnym państwie obywatelskim kwestia pomocy obywatelom, którzy w danym momencie życia najbardziej jej potrzebują, powinna mocno wybrzmieć. Odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczności lokalnej na pewno jest możliwość powołania do życia, z początkiem 2020 roku, Centrum Usług Społecznych, które powinno bardziej niż dotychczasowa pomoc społeczna, udzielana przez m.in. OPS, zaktywizować mieszkańców samorządu. Zaproponowane przez prawodawcę CUS jest nowoczesnym, europejskim rozwiązaniem, które funkcjonuje w innych państwach Unii Europejskiej. Ma ono z zasady za zadanie pomagać w korzystaniu ze świadczeń oferowanych przez JST oraz Unię Europejską m.in. w pozyskiwaniu środków na różnorodną aktywność społeczną.

Wraz z wejściem w życie nowego prawa należy mieć nadzieję, że nastąpi dwustronna aktywizacja obywateli, która będzie czynnikiem wspólnototwórczym, w celu uruchomienia pokładów dobrej woli mieszkańców danej gminy. Aktywizacji nie tylko ludzi młodych, ale również osób, które przeszły na emeryturę, tzw. seniorów, będących w sile wieku, chcących pozostać nadal aktywnymi, w nowej zaproponowanej formule pracy dla innych. Pracy przynoszącej satysfakcję, która będzie czynnikiem integrującym i likwidującym, w tym przypadku, stygmatyzację osób starszych, korzystających tylko z biernej formy pomocy społecznej.

²⁴ J. Sierak, M. Bitner, *Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych*, [w:] *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, red. C. Trutkowski, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016, s. 17-19.

²⁵ M. Woś, *Uwarunkowania społeczne...*, dz. cyt., s. 114.

Centrum Usług Społecznych, dzięki próbie zdiagnozowania i uaktywnienia programów pomocy społecznej, będzie mogło prowadzić szeroko pojętą pomoc dwustronną, m.in. integrowaniu usług, których podstawowym kryterium nie będzie kryterium dochodowe, kryterium zamożności, lecz tylko dobra wola z ich skorzystania, co na pewno przysłuży się z czasem do zlikwidowania w środowisku lokalnym stygmatyzowanych osób i rodzin.

Należy mieć również nadzieję, że JST decydując się na tę formę pomocy społecznej dołożą większych starań do zapewnienia dysfunkcyjnym rodzinom szerokiego wsparcia w wychowaniu i pomocy w edukacji ich dzieci. W ten sposób unikną olbrzymich nakładów finansowych powołując placówki wychowawczo-opiekuńcze, które nigdy nie będą w stanie zastąpić prawidłowo funkcjonującej rodziny.

Bibliografia

- Bieńkowska I., Kitlińska-Król M., *Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego z perspektywy aspiracji, planów życiowych i usamodzielnienia wychowanków*, „ZNPŚ Organizacja i Zarządzanie” 2018 (131).
- Mazowiecki Urząd Wojewódzki, *Informacja o wykonywaniu zadań z zakresu ustawy o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej przez gminę, powiat i samorząd województwa mazowieckiego oraz o programach „Rodzina 500 plus” i „Dobry Start”*, Warszawa 2019.
- MPiPS, *Dane statystyczne dotyczące rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych*, [https://www.domydziecka.org/uploadUser/files/Statystyka_rodzin_zast %c4%99pczych_i_plac%c3%b3wek_opieku%c5%84czo_wychowawczych_na_koniec_2016_r.pdf](https://www.domydziecka.org/uploadUser/files/Statystyka_rodzin_zast%c4%99pczych_i_plac%c3%b3wek_opieku%c5%84czo_wychowawczych_na_koniec_2016_r.pdf), (13.01.2020).
- MRPiPS, *Wsparcie kompleksowe i skoordynowane – o centrach usług społecznych*, [w:] gov.pl, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wsparcie-kompleksowe-i-skoordynowane--o-centrach-uslug-spoecznych>, (10.01.2020).
- PAP, TVP Info, *„To mają być usługi społeczne użyteczne”. Prezydent podpisał ustawę o CUS*, [w:] TVP PARLAMENT, <https://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/to-maja-byc-uslugi-spoecznie-uzyteczne-prezyde-nt-podpisal-ustawe-o-cus/44066162>, (10.01.2020).
- Rybka I., Piłat-Pawlak O., *Diagnoza perspektyw rozwoju samorządowych usług publicznych w obszarze pomoc społeczna*, [w:] *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, red. C. Trutkowski, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016.
- Serwis Samorządowy PAP, *CUS w praktyce. Projektowane Centra Usług Społecznych okiem eksperta*, [w:] Wiadomości PAP, http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/188334/, (10.01.2020).
- Sierak J., Bitner M., *Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych*, [w:] *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu*

terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje, red. C. Trutkowski, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016.

Ślipko T., *Zarys etyki szczegółowej. Etyka społeczna*, t. 2, Wydawnictwo WAM, Kraków 2010.

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

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. 2011 Nr 149 poz. 887 z późn. zm.

Woś M., *Uwarunkowania społeczne i socjalne życia rodziny oraz ich wpływ na wychowanie*, „Seminare” 2015/4 (36).

Woś M., *Czego może nauczyć młode pokolenie socjologów spuścizna po Florianie Znanieckim?*, „Edukacja Humanistyczna” 2016/2 (35).

Ewa Chmielewska

Wsparcie rodziny w obliczu tworzenia Centrum Usług Społecznych

Powołanie CUS jest dla JST z jednej strony zadaniem, ale także i wyzwaniem, ponieważ daje gminom możliwości szukania nowych rozwiązań w zakresie usług społecznych, przy wykorzystaniu istniejącego potencjału i dotychczasowego dorobku doświadczenia. Etyka społeczna, choć nie wynika wprost z zapisu ustawy, to jednak mocno osadzona jest w bezpośrednich oddziaływaniach pomocowych. Skonstruowana struktura pieczy zastępczej w Polsce próbuje wspierać niewydolne rodziny. W interesie JST leży skoordynowanie działań pomocowych rodzinie, aby jak najlepiej i jak najszybciej przywrócić jej młodocianych członków, przebywających poza domem. W niej bowiem jednostka najlepiej przyswaja sobie wszystko to na czym najbardziej zależy społeczeństwu, tzn. przekazanie norm, zasad, wartości, kultury i przygotowaniu młodego człowieka do pełnienia różnorodnych ról społecznych.

Słowa kluczowe: CUS, rodzina, pomoc społeczna, etyka, piecza zastępcza.

Family support in the face of creating a Social Services Center

The setting-up of Centres for Social Services is a task for the local government units on the one hand, but also a challenge, as it gives the municipalities the opportunity to find new solutions in the field of social services, building on existing potential and experience. Social ethics, although not explicitly stated by the law, is firmly embedded in direct aid measure. Foster care is trying to support families incapable of upbringing. It is in the interest of the local government to coordinate its assistance activities with the family in need in order to bring back as effectively and as quickly as possible the young members staying in foster families away from home. Thus, family is the place where an individual takes all that society is most concerned about, i.e. norms, principles, values culture and preparation for social roles.

Keywords: centre for social services, family, social assistance, ethics, foster care.

Translated by Ewa Chmielewska