

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**239**

# Usługi społeczne wobec rodziny



pod redakcją

**Adama Kubowa**

**Joanny Szczepaniak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Recenzenci: Katarzyna Zamorska, Józef Zarzeczny

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja dofinansowana przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com) a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-244-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

### **Część 1. O roli usług społecznych wobec rodziny – rozważania teoretyczne i koncepcyjne w kontekście wybranych problemów społeczno-ekonomicznych**

---

<b>Sławomir Maciejewski</b> , Dobro rodziny a konstytucyjne zadania państwa.....	13
<b>Maria Gagacka</b> , Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin.....	24
<b>Adam Kubów</b> , Usługi społeczne w gospodarce rynkowej.....	41
<b>Joanna Szczepaniak</b> , Miejsce usług społecznych w polityce społecznej wobec rodziny – uwarunkowania i dylematy rozwoju.....	56
<b>Dariusz Szrejder</b> , Animacyjna funkcja usług społecznych na rzecz rodziny..	73
<b>Marta Makuch</b> , Usługi społeczne a problemy rynku pracy w XXI wieku. Polska na tle polityki Unii Europejskiej.....	80
<b>Stanisław Kamiński</b> , Usługi społeczne a ich odbiorcy.....	93

---

### **Część 2. Usługi społeczne w lokalnej polityce społecznej – diagnoza i przykłady**

---

<b>Beata Ziębińska</b> , Wsparcie rodzin przez ośrodki pomocy społecznej. Analiza statystyk z lat 2001-2010.....	105
<b>Jacek Pluta</b> , Usługi społeczne i praca socjalna a praktyka funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej.....	120
<b>Emilia Nassalska</b> , Wsparcie społeczne dla ubogich kobiet.....	130
<b>Andrzej Gołębiowski</b> , Lokalny system wsparcia dla rodzin dotkniętych chorobą alkoholową.....	141
<b>Renata Maciejewska</b> , Sytuacja życiowa oraz formy pomocy bezdomnym kobietom na Lubelszczyźnie.....	150

---

### **Część 3. Usługi społeczne w kontekście wybranych problemów dzieci i ich rodzin**

---

<b>Dorota Moroń</b> , Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce.....	165
<b>Aleksandra Gromelska</b> , Realizacja świadczeń w zakresie leczenia uzdrowiskowego dzieci w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem województwa dolnośląskiego).....	177

<b>Maja Piotrowska</b> , Jak pomóc dziecku w obliczu rozwodu rodziców? Poradnictwo i mediacje dla rozwodzących się rodziców.....	188
<b>Krystyna Skurjat</b> , Dialog pozorny jako zagrożenie porozumienia w rodzinie .....	201
<b>Marzena Sendyk</b> , Praca z rodzinami dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.....	214
<b>Katarzyna Milek</b> , Zabawa w profilaktyce i eliminowaniu problemów emocjonalnych dziecka i wspierania rodziny .....	224
<b>Małgorzata Wróbel</b> , Wpływ warunków mieszkaniowych na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 1998-2008.....	234

---

#### **Część 4. Usługi społeczne wobec osób niesamodzielnych i starszych – stan i postulowane rozwiązania**

---

<b>Mateusz Błaszczyk</b> , Usługi opiekuńcze i społeczne jako wsparcie rodzin osób niesamodzielnych.....	253
<b>Izabela Buchowicz</b> , Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w polskim systemie edukacji.....	268
<b>Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz</b> , Edukacja podstawowa dziecka niepełnosprawnego w polskim systemie oświaty .....	277
<b>Bożena Kołaczek</b> , Usługi edukacyjne i opiekuńcze dla dzieci niepełnosprawnych.....	286
<b>Olga Kowalczyk</b> , Usługi pomocy osobistej jako wsparcie rodzin z osobami niepełnosprawnymi.....	298
<b>Krystyna Gilga</b> , Usługi społeczne na rzecz studentów niepełnosprawnych ...	304
<b>Ewa Janion</b> , Przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego i braku aktywności zawodowej rodziców dzieci niepełnosprawnych. Usługi Akademickiego Klubu Integracji Społecznej w Zielonej Górze.....	313
<b>Jolanta Lipińska-Lokś</b> , Działania Stowarzyszenia Pomocy Osobom Autystycznym „Dalej Razem” jako przykład inicjatywy społecznej na rzecz osób z autyzmem i ich rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym ...	323
<b>Stella Grotowska</b> , Stary człowiek i jego rodzina w niestabilnych czasach. Uwagi na marginesie rozważań o usługach społecznych wobec rodziny .....	332
<b>Łukasz Jurek</b> , Usługi społeczne wobec rodzin z niesamodzielnym seniorem	341
<b>Maria Łuszczynska</b> , Usługi społeczne dla rodziny seniorskiej – stan obecny i perspektywy rozwojowe .....	352

---

## Summaries

---

### Part 1. On the role of social services towards family – theoretical and creative discussions in the context of selected socio-economic problems

---

<b>Sławomir Maciejewski</b> , The good of the family and the constitutional tasks of the state.....	23
<b>Maria Gagacka</b> , Active social policy and social economy as forms of support of families.....	40
<b>Adam Kubów</b> , Social services in market economy.....	55
<b>Joanna Szczepaniak</b> , Place of social services in social policy to family – conditions and dilemmas of development.....	72
<b>Dariusz Szrejder</b> , Animation function of social services for families.....	79
<b>Marta Makuch</b> , Social services vs. challenges and problems of labour market in the XXI <sup>st</sup> century. Poland compared to the policy of the European Union.....	92
<b>Stanisław Kamiński</b> , Social services and their recipients.....	101

---

### Part 2. Social services in the local social policy – diagnosis and examples

---

<b>Beata Ziębińska</b> , Assistance provided to families by public assistance centres. An analysis of statistics for the years 2001-2010.....	119
<b>Jacek Pluta</b> , Social services and social work vs. welfare center practical functioning.....	129
<b>Emilia Nassalska</b> , Social support for poor women.....	140
<b>Andrzej Gołębiowski</b> , System of local support for families affected by alcoholism.....	149
<b>Renata Maciejewska</b> , Life situation and forms of assistance to homeless women in Lubelski region.....	161

---

### Part 3. Social services in the context of selected problems of children and their families

---

<b>Dorota Moroń</b> , Changes in institutional care for a child up to three years in Poland.....	176
<b>Aleksandra Gromelska</b> , Implementation of services within the scope of health resort treatment of children in Poland (with a special focus of Lower Silesia voivodeship).....	187
<b>Maja Piotrowska</b> , How to help a child in the face of their parents divorce? Counselling and mediation for divorcing parents.....	200
<b>Krystyna Skurjat</b> , Illusory dialogue as a threat of agreement in the family...	213

<b>Marzena Sendyk</b> , Work with families of children placed in foster and residential care.....	223
<b>Katarzyna Milek</b> , Play in the prevention and elimination of emotional problems of the child and family support .....	233
<b>Małgorzata Wróbel</b> , Influence of housing on total fertility rate in Polish cities of 100 thousand and more inhabitants classified according to the regions in the years 1998-2008.....	250

---

#### **Part 4. Social services towards dependent and elderly persons – state and postulated solutions**

---

<b>Mateusz Błaszczyk</b> , Social care services as a family caregivers support.....	267
<b>Izabela Buchowicz</b> , Pupils with special educational needs in the Polish educational system.....	276
<b>Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz</b> , Primary education of a disabled child in the Polish educational system.....	285
<b>Bożena Kołaczek</b> , Attendance and education services for disabled children..	297
<b>Olga Kowalczyk</b> , Personal assistance services as a support for families with the disabled .....	303
<b>Krystyna Gilga</b> , Social services for disabled students .....	312
<b>Ewa Janion</b> , Counteraction to the phenomena of social exclusion and the absence of the vocational activities among parents with disabled children. The offer of The Academic Integration Club in Zielona Góra .....	322
<b>Jolanta Lipińska-Lokś</b> , Actions of the autistic people help association "Together forward" as an example of social initiatives for people at risk of social exclusion and their families.....	331
<b>Stella Grotowska</b> , Older man and his family in turbulent times. Remarks on the margin of the discussion about social services .....	340
<b>Łukasz Jurek</b> , Social services towards families with dependent elderly .....	351
<b>Maria Łuszczynska</b> , Social services for elderly families – <i>status quo</i> and perspectives.....	362

**Joanna Szczepaniak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## MIEJSCE USŁUG SPOŁECZNYCH W POLITYCE SPOŁECZNEJ WOBEC RODZINY – UWARUNKOWANIA I DYLEMATY ROZWOJU

---

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na podstawowe czynniki warunkujące rozwój usług społecznych wobec rodziny oraz zaprezentowanie ważnych dylematów, jakie pojawiają się w tym kontekście. Uwarunkowania te dotyczą modelu polityki społecznej, który powinien wyznaczać kierunki rozwoju instrumentarium polityki społecznej, w tym usług społecznych, oraz miejsce i rolę rodziny we wdrażaniu i realizacji owych świadczeń, a także podstawowych funkcji usług społecznych – aktywizującej i integracyjnej. Całość wywodu zaprezentowanego w artykule winna skłonić przedstawicieli świata nauki i praktyki do poszukiwania jednomyślnej, długookresowej i konsekwentnej strategii rozwoju usług społecznych wobec rodziny. Nadrzędnym celem tej strategii powinna być realna poprawa kondycji i potencjału polskich rodzin.

**Słowa kluczowe:** usługi społeczne, rodzina, polityka społeczna.

### 1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu są usługi społeczne rozumiane jako świadczenia o charakterze niefinansowym, adresowane do osób i rodzin. Usługi te wyróżniają – w założeniach – następujące cechy:

1. Są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego lub pośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb.
2. Służą zaspokojeniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość, poziom i dostępność mają wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych.
3. Mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne (prywatne).
4. Uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. B. Szatur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne*, prezentacja, za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, [w:] M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2011, s. 57.

Mowa o świadczeniach w naturze (*in kind*), do których można zaliczyć usługi opieki zdrowotnej, usługi edukacyjne, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi zatrudnieniowe, usługi reintegracji społecznej i zawodowej, wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych (osób starszych, rodzin z dziećmi, rodzin borykających się z problemem ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności, bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych lub innych). W węższym znaczeniu są to świadczenia, które zasadniczo odnoszą się do opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz do wyspecjalizowanych usług związanych z profesją pracy socjalnej<sup>2</sup>.

Na tle dotychczasowych doświadczeń przedstawianych w polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu wyłania się wyraźne stwierdzenie, że usługi społeczne winny stanowić integralną część polityki społecznej<sup>3</sup>. Przyjmuje się bowiem, że – w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych – pełnią one wiele funkcji o charakterze aktywizującym i integracyjnym, a tym samym upodmiotowiają, usamodzielniają, poszerzają możliwości, przywracają do pomyślnego funkcjonowania społecznego, zabezpieczają przed konsekwencjami różnych typów ryzyka socjalnego itp. Ich celem jest także wzmocnienie więzi społecznych i rodzinnych. Efektem powinno być lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych, niwelowanie nierówności społecznych i wyrównywanie szans życiowych<sup>4</sup>.

Szczególne znaczenie – podkreślane również w postulowanym współcześnie modelu aktywnej polityki społecznej i innych, powiązanych z nim koncepcjach – ma upodmiotowienie rodziny. Innymi słowy, uczynienie z rodziny centralnego podmiotu polityki społecznej w tym sensie, że może ona uzyskiwać odpowiednią pomoc i wsparcie ze strony państwa lub innych podmiotów, przede wszystkim jednak powinna sama aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu optymalnych warunków funkcjonowania swoich członków, a także środowiska lokalnego<sup>5</sup>. W tym rozumieniu usługi społeczne mają sprzyjać budowaniu społeczeństwa opartego na jednostkach i rodzinach odpowiedzialnych za siebie i za innych, społeczeństwa, w którym

---

<sup>2</sup> Por. R. Szarfenberg, *Polityka społeczna...*, s. 59. Katalogi usług społecznych przyporządkowanych wymienionym tu aspektom w znacznej mierze znaleźć można w przywołanym opracowaniu oraz w: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy, Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, WRZOS, Warszawa 2011. Przykłady niektórych usług zostały też przytoczone w dalszej części niniejszego artykułu.

<sup>3</sup> Por. P. Spicker, *Social Policy. Themes and Approaches*, The Policy Press, Bristol 2008, s. 1, za: S. Kamiński, *Usługi społeczne a ich odbiorcy* (opracowanie zawarte w niniejszym tomie).

<sup>4</sup> Por. R. Szarfenberg, *Polityka społeczna...*, s. 67.

<sup>5</sup> Szerzej autorka niniejszego opracowania pisała o tym m.in. w: J. Szczepaniak, *Subsydiarność w polityce wobec rodziny w warunkach współczesnych – między ideą a rzeczywistością*, [w:] A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), *Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 146, UE, Wrocław 2010; J. Szczepaniak, *Sieci wsparcia opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] M. Gagacka, K. Głębicka (red.), *Lokalne sieci wsparcia*, Wydawnictwo PTPS i Politechniki Radomskiej, Radom 2010.



indywidualna mobilizacja i aktywność splatają się ze społecznym solidaryzmem, samopomocą itd.<sup>6</sup>

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na podstawowe czynniki warunkujące rozwój tak postrzeganych usług w polityce społecznej wobec rodziny oraz zaprezentowanie ważnych dylematów, jakie pojawiają się w tym kontekście. Uwarunkowania te dotyczą modelu polityki społecznej, który powinien wyznaczać kierunki rozwoju instrumentarium polityki społecznej, w tym usług społecznych, oraz miejsce i rolę rodziny we wdrażaniu i realizacji owych świadczeń, a także czynników warunkujących aktywizację i integrację rodzin poprzez usługi społeczne.

Studia literaturowe, a także własna refleksja intelektualna poparta obserwacją zmian w obszarze instrumentarium polityki społecznej, które – najogólniej rzecz ujmując – przejawiają się w odchodzeniu od pieniężnych na rzecz usługowych świadczeń społecznych, pozwalają postawić tezę, iż zmiany te dokonują się bez spójnej i długofalowej wizji oraz nie wywołują zamierzonych – wskazanych powyżej – konsekwencji dla rodziny.

Zatem całość wywodu zaprezentowanego w artykule winna skłonić przedstawicieli świata nauki i praktyki do poszukiwania jednomyślnej, długookresowej i konsekwentnej strategii rozwoju usług społecznych wobec rodziny. Nadrzędnym celem tej strategii powinna być realna poprawa kondycji i potencjału polskich rodzin.

## 2. Miejsce usług społecznych i rodziny w modelach polityki społecznej

Jednym z ważniejszych czynników warunkujących rozwój usług społecznych jest model polityki społecznej funkcjonujący lub kształtujący się w danym państwie. Jest on istotny, określa bowiem podstawowe idee, wartości, założenia i cele, jakie powinny przyświecać określonym działaniom społecznym, wyznacza miejsce usług społecznych w instrumentarium polityki społecznej oraz ich rodzaj i charakter oraz opisuje warunki stosowania określonych instrumentów w kontekście zdefiniowanych danym modelem podstaw ideologicznych, sfer instytucjonalnych podmiotowości wykonawczej (sektorów), obszarów oddziaływania (np. pomocy społecznej) itp.<sup>7</sup> Tworzona na gruncie danego modelu strategia usług społecznych wobec rodziny winna dokładnie określać grupy docelowe (typy rodzin), jakość i poziom usług społecznych, warunki dostępu do usług społecznych, zakres odpowiedzialności rodziny za realizację danych usług, sposoby finansowania itd.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Por. A. Karwacki, M. Rymśza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, [w:] M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2011, s. 30.

<sup>7</sup> Szerzej: R. Szarfenberg, *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 12, s. 15-55.

<sup>8</sup> Zob. także: M. Księżopolski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007, s. 144.

W tym miejscu pojawia się jednak pewien problem, widoczny od początku przełomowych dla naszego kraju zmian systemowych, a mianowicie brak jednomyślności odnośnie do wciąż kształtującego się modelu polityki społecznej<sup>9</sup>. Można wprowadzić pewne wspólne elementy czy kierunki zmian tego modelu, a przy tym dostrzec rosnącą rolę usług społecznych bądź samych rodzin, jednak nie rozstrzygają one jednoznacznie o sposobach wdrażania i realizacji omawianych świadczeń.

Wspomniane zmiany modelu polityki społecznej urzeczywistniają się głównie jako odejście od – powszechnie uznawanej za niesprawdzoną – tradycyjnej teorii *welfare state*<sup>10</sup> w kierunku koncepcji traktujących podmiotowo człowieka i jego problemy, zwracających uwagę na istotę aktywności i współpracy podmiotów, w tym rodzin, w środowisku lokalnym oraz wtórną rolę państwa w polityce społecznej. Zmiany te opisywane są również jako odejście od polityki pasywnej („ryby”) do aktywnej („wędkę”), w której kluczowymi instrumentami winny być właśnie usługi społeczne.

Chcąc lepiej zrozumieć istotę tych zmian, warto przypomnieć, że w naszym kraju – przed 1989 rokiem – polityka społeczna była wyłączną domeną państwa, którego rządzący wiedzieli lepiej, czego obywatelom potrzeba<sup>11</sup> i uważali się za najlepszych organizatorów życia gospodarczego i społecznego. Przejawiało się to w przejmowaniu przez państwo inicjatyw i praw jednostek do organizowania życia zawodowego, osobistego i rodzinnego. Jednocześnie państwo było gwarantem świadczeń społecznych, głównie pieniężnych, ale też usług społecznych (społecznych), które udzielane były powszechnie i na dużą skalę. Świadczenia te bowiem w zasadzie były całkowicie bezpłatne lub bardzo tanie. Socjalistyczne państwo było najważniejszym producentem usług społecznych w zakresie zdrowia, oświaty, kultury oraz opieki nad dziećmi i osobami niepełnosprawnymi<sup>12</sup>.

Zapoczątkowana w latach 80. XX wieku transformacja systemowa w Polsce, ukierunkowana na budowę wolnego rynku, tworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz demokratyzację, przyniosła istotne zmiany w zakresie odpowiedzialności państwa za zaspokojenie podstawowych potrzeb społecznych, w tym rodziny. Coraz bardziej uwidaczniający się w tym okresie kryzys finansów publicznych nie pozwalał na realizację – w sposób zadowalający – ciężących na państwie zobowiązań wobec obywateli. Państwo zaczęło wycofywać się z pomocy rodzinie oraz ograniczać

---

<sup>9</sup> Szerzej zob. m.in. K. Zamorska, *Spór o model polityki społecznej w Polsce w nowych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych*, [w:] O. Kowalczyk (red.), *Współczesne społeczeństwa – nadzieje i zagrożenia*, UE, Wrocław 2010, s. 13-27.

<sup>10</sup> Zob. m.in.: J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 10-13; J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2002, s. 120-130, 286; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2009, s. 151-157; G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>11</sup> Por. J. Auleytner, *Wprowadzenie*, [w:] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>12</sup> Szerzej: K. Zamorska, wyd. cyt., s. 15.

ingerencję i odpowiedzialność instytucji zewnętrznych, przede wszystkim państwowych, w stosunku do rodziny. Słowem-kluczem do zrozumienia ówczesnej polityki społecznej państwa, zwłaszcza w pierwszych latach transformacji, jest „dorażność”<sup>13</sup>. Działania dorażne realizowane były „z reguły pod hasłem zastąpienia dotychczasowej «powszechnej nadopiekuńczości» państwa – selektywnymi działaniami osłonowymi, chroniącymi w pierwszej kolejności grupy najsłabsze”<sup>14</sup>.

W 1990 r., w wyniku reformy administracyjnej, nastąpiła decentralizacja kompetencji podmiotów państwowych w polityce społecznej, które w dużej mierze zostały scedowane na powiatowe i gminne samorządy. Z punktu widzenia organizacji działań wobec rodziny istotne było powołanie powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz rozszerzenie zadań gminnych ośrodków pomocy społecznej, a następnie wprowadzenie organizacji pozarządowych, które nierzadko okazały się nieodzowne w realizacji interesów rodzin, społeczności lokalnych itd. Wydaje się, że w obliczu wielu barier czy nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu wymienionych podmiotów te ostatnie stanowią dziś największą nadzieję na realizację usług społecznych, głównie w zakresie pomocy społecznej, wobec rodziny.

Decentralizacja spowodowała zatem wzrost odpowiedzialności za tworzenie ogólnych warunków zaspokajania potrzeb rodzin u władz samorządowych, podmiotów niepublicznych oraz samych rodzin. U podstaw takiej organizacji polityki społecznej leży założenie, iż państwo nie jest w stanie rozpoznać i realizować wszystkich potrzeb obywateli, nie może także bezpośrednio chronić ich przed wszystkimi rodzajami ryzyka socjalnego<sup>15</sup>. Z tego też powodu następuje pluralizacja podmiotów w polityce społecznej, a przede wszystkim umacnia się oddolne inicjatywy jednostek i grup społecznych: pojedynczych obywateli, rodzin, organizacji pozarządowych, samorządów i innych podmiotów w środowisku lokalnym. Takie podejście wiąże się z charakterystycznymi dla demokratycznych państw ideami: aktywną polityką społeczną, obywatelską polityką społeczną, społeczeństwem obywatelskim, kapitałem społecznym, lokalizmem, *welfare society* czy *welfare pluralism*<sup>16</sup>. Próbę kompleksowego ujęcia owych idei, poniekąd wskazującego na warunki realizacji usług społecznych oraz rolę rodziny, podjął M. Grewiński w autorskiej koncepcji

<sup>13</sup> Tamże, s. 19.

<sup>14</sup> M. Księżopolski, *Modele polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1999, s. 37, za: K. Zamorska, wyd. cyt., s. 15. Zob. także: M. Księżopolski, *Polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki (red.), *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?* Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 265-266.

<sup>15</sup> Por. J. Auleytner, *Wprowadzenie...*, s. 7.

<sup>16</sup> Zob. m.in.: B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna i rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009, s. 19-32; M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007; M. Rymsha, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 13-28.

wielosektorowej polityki społecznej, którą określił mianem „stokrotki dobrobytu”. Zakłada ona, iż polityka społeczna jest realizowana w trzech podstawowych sektorach społecznych: publicznym, obywatelskim i rynkowym. W każdym sektorze działają różnorodne podmioty, które ze względu na swoją specyfikę instytucjonalną (wartości, zasady, reguły, normy, finansowanie) wpisują się w poszczególne sektory, tworząc pluralizm instytucji dostarczających usługi społeczne. Rodziny występują tu jako podmioty sektora obywatelskiego, obok organizacji pozarządowych (głównie stowarzyszeń i fundacji *non-profit*), grup nieformalnych (takich jak np. grupy sąsiedzkie, wspólnoty lokalne i religijne), a także niektórych podmiotów sektora gospodarki społecznej, np. organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą<sup>17</sup>. Wszystkie te podmioty powinny współpracować ze sobą na zasadach partnerstwa i solidarności oraz w poczuciu wspólnego interesu obywateli. Same rodziny zaś powinny aktywnie uczestniczyć we współtworzeniu dłań godziwych warunków życia, a ponadto angażować się w kształtowanie odpowiednich warunków funkcjonowania środowiska lokalnego.

Wskazówek w rozwoju usług społecznych wobec rodziny badacze przedmiotu poszukują również w modelach polityki społecznej innych państw europejskich. W tym kontekście przydatna wydaje się klasyfikacja, która grupuje państwa Unii Europejskiej według następujących modeli: skandynawskiego, anglosaskiego, kontynentalnego, południowoeuropejskiego<sup>18</sup> (zob. tab. 1), a od 2004 r. również wschodnioeuropejskiego. Ten ostatni kształtuje się w byłych krajach socjalistycznych Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce, i ukazuje tendencje, które również warunkują wdrażanie i realizację omawianych instrumentów w naszym kraju. Są to:

- 1) mniej lub bardziej radykalne oparcie gospodarki na mechanizmach rynkowych;
- 2) odejście od „socjalistycznych” gwarancji bezpieczeństwa socjalnego: pełnego zatrudnienia, pewności pracy i płacy, subsydiów od cen podstawowych dóbr i usług, rozbudowanej działalności socjalnej zakładów pracy;

---

<sup>17</sup> W pozostałych sektorach wymieniane są natomiast takie podmioty, jak: w publicznym – trzy podsektory, tj. ponadnarodowe instytucje Unii Europejskiej, państwo i samorząd terytorialny, a także część organizacji pozarządowych typu QUANGO (np. fundacje skarbu państwa) oraz część mediów (np. media publiczne); w rynkowym – komercyjne podmioty polityki społecznej nastawione na zysk, czerpiące środki z dostarczania usług dla tej części społeczeństwa, która jest w stanie sama zapłacić za dostęp do pewnych usług, a ponadto: częściowo przedsiębiorstwa społeczne (np. zakłady aktywności społecznej), spółdzielnie socjalne (należące do sektora gospodarki społecznej), media (głównie prywatne), podmioty społecznie odpowiedzialnego biznesu. Szerzej: M. Grewiński, wyd. cyt., s. 135-138; M. Grewiński, S. Kamiński, wyd. cyt., s. 51-60; M. Grewiński, *Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10, s. 63-80.

<sup>18</sup> U podstaw tej klasyfikacji leżą najbardziej popularne modele, zaproponowane przez R. Titmussa i G. Espinga-Andersena (marginalny lub rezydujący/liberalny; motywacyjny, służebny lub wydajnościowy/konserwatywno-korporacyjny; instytucjonalno-redystrybucyjny/socjaldemokratyczny). R. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London 1974; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

3) znaczące ograniczenie – tylko do osób osiągających niskie dochody – niemal powszechnego uprzednio dostępu do bezpłatnych lub niskopłatnych usług socjalnych; zasięg programów powszechnie dostępnych kurczy się i coraz częściej są one zastępowane przez działania o charakterze selektywnym;

4) odejście od monopolu państwa w sferze socjalnej, czemu towarzyszy wzrost roli podmiotów prywatnych, nastawionych na osiąganie zysku oraz zwiększenie znaczenia różnego rodzaju organizacji pozarządowych;

5) ograniczenie zakresu redystrybucji wertykalnej w ramach świadczeń ubezpieczeniowych;

6) zmniejszenie wysokości wielu świadczeń socjalnych i zaostrzenie kryteriów dostępu do tych świadczeń;

7) stworzenie warunków umożliwiających powstanie rynku prywatnych ubezpieczeń i usług, uzupełniających lub zastępujących ubezpieczenia społeczne lub publiczne systemy usług socjalnych – połączone z coraz szerszymi możliwościami różnego rodzaju refundacji kosztów korzystania z oferty podmiotów rynkowych;

8) dążenie do przystosowania systemów świadczeń i usług socjalnych, oraz generalnie całej polityki społecznej, do wymogów gospodarki rynkowej;

9) zdecydowana przewaga neoliberalnej i konserwatywnej perspektywy patrzenia na politykę społeczną, czemu towarzyszy wyraźna marginalizacja perspektywy socjalistycznej/socjaldemokratycznej;

10) generalnie słabsza pozycja organizacji trzeciego sektora – jako podmiotu polityki społecznej – w porównaniu z pozostałymi krajami UE, połączona ze słabym rozwojem społeczeństwa obywatelskiego<sup>19</sup>.

Niestety, ze względu na odmienność samych modeli, jak również poglądów dotyczących wymienionych tendencji, odwoływanie się do nich również nie ułatwia uzyskania jednorodności odnośnie do sposobu wdrażania i realizacji omawianych instrumentów. Jednocześnie warto mieć na uwadze, że określone modele polityki społecznej – teoretycznie wspólne dla poszczególnych grup krajów – obrazują uwarunkowania, które jednak w każdym kraju mogą odzwierciedlać zróżnicowane problemy i strategie ich rozwiązywania. Dotyczy to zwłaszcza krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich<sup>20</sup>.

Ponadto ważnym punktem odniesienia w dyskusjach o rozwoju usług społecznych wobec rodziny jest wspólna dla państw europejskich zasada subsydiarności, podkreślająca podmiotowość rodziny oraz ograniczoną ingerencję państwa w jej sprawy. Zgodnie z ideą tej zasady państwo i jego organy powinny udzielać jednostce wsparcia, gdyż samodzielnie – wykorzystując zasoby dostępne przez rynek – nie jest ona w stanie zaspokoić swoich potrzeb. W pierwszej kolejności pomoc powinna pochodzić od rodziny, w następnej od społeczności lokalnej, organizacji pozarządowych, władz lokalnych itd., a na końcu – od państwa<sup>21</sup>. Podobne założenia leżą też

<sup>19</sup> M. Książkowski, *Polityka społeczna na tle modeli...*, s. 266-267.

<sup>20</sup> Por. M. Książkowski, *Polityka społeczna na tle modeli...*, s. 266.

<sup>21</sup> J. Szczepaniak, *Subsidiarność w polityce...*

Tabela 1. Usługi społeczne na tle modeli występujących w Unii Europejskiej ukształtowanych do 2004 r.

Kryteria/założenia	Model			południowoeuropejski
	skandynawski	anglosaski	kontynentalny	
Zakres publicznych usług społecznych	bardzo szeroki (uniwersalny, powszechny); wysoki standard usług i innych świadczeń	mały (działania selektywne, świadczenia fakultatywne)	umiarkowany; zależnie od statusu danej osoby na rynku pracy (stażu pracy, zasług i wydatności)	bardzo ograniczony; przewaga usług pochodzących z rynku nieformalnego lub nielegalnego
Ingerencja państwa	duża; rola opiekuńcza	mała; rola „stróża nocnego”	mała (szersza niż w modelu anglosaskim; programy socjalne wspierające rozwój gospodarczy); pomocniczość	zróżnicowana (preferowanie jednostek i grup posiadających stałą pracę); tzw. miękkie państwo, sprzyjające rozwojowi klientelizmu
Aktywność rodziny	mała	bardzo duża (potrzeby zaspokajane na rynku prywatnym)	duża (głównie na rynku pracy)	bardzo duża (zwłaszcza w kontekście wykluczenia z rynku pracy)
Podmioty zaangażowane w budowanie dobrobytu	państwo, społeczeństwo	rodziny, wspólnoty lokalne, organizacje charytatywne	rodziny – władze lokalne – państwo (na końcu)	rodziny, wspólnoty lokalne, Kościół katolicki, organizacje charytatywne
Polityka rodzinna	powszechny dostęp do świadczeń i usług wg kryterium potrzeb; aktywna, wspierająca równość płci i uczestnictwo kobiet w rynku pracy	ograniczona, wąski zakres usług wspierających rodzinę	pasywna, wspierająca mężczyznę jako żywiciela rodziny	ograniczona, niedorozwój świadczeń i usług zastępujących rodzinę w wypełnianiu jej podstawowych funkcji
Państwa	Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia	Wielka Brytania, Irlandia	Austria, Belgia, Francja, Holandia*, Niemcy	Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy

\* Polityka społeczna Holandii ma wiele wspólnego z polityką prowadzoną w krajach skandynawskich, stąd też niektórzy autorzy zaliczają ten kraj do socjaldemokratycznego modelu polityki społecznej. Por. np. R.E. Goodin i in., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, za: M. Księżopolski, *Polityka społeczna na tle modeli...*, s. 262.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London 1974; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990. Za: M. Księżopolski, *Polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] W. Antol, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki (red.), *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?* Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 261-270; S. Kamiński, *Istota modeli polityki społecznej*, [w:] O. Kowalezyk, S. Kamiński (red.), *Wymiar polityki społecznej*, UE, Wrocław 2009, s. 20.

u podstaw europejskiego modelu społecznego (EMS), który ponadto określa ważny dla instrumentarium współczesnej polityki społecznej postulat, jakim jest powiązanie świadczeń pieniężnych z personalnymi służbami społecznymi. Te pierwsze mają gwarantować godny standard życia, te drugie – wszelkie potrzebne usługi społeczne, zwłaszcza edukacyjne, zdrowotne i opiekuńcze<sup>22</sup>.

### 3. Kilka uwag na temat aktywizacji i integracji rodzin jako podstawowych funkcji usług społecznych

Aktywizacja i integracja poprzez usługi społeczne to kluczowe założenia w postulowanych współcześnie koncepcjach polityki społecznej – w budowie spójnej polityki integracji społecznej (aktywnej polityki społecznej). Źródłem takiego podejścia są nie tylko postulowane współcześnie – wskazane w poprzednim punkcie niniejszego artykułu – modele polityki społecznej, ale także niektóre dokumenty Unii Europejskiej (w tym Strategia Lizbońska, Europa 2020, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, Agenda Społeczna) czy naszego kraju (Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej). Zgodnie z zawartymi w nich wytycznymi realizacja omawianych funkcji wiąże się z rozwojem polityki integracji społecznej, związanej z aktywnym włączaniem, u podstaw której leżą trzy podstawowe założenia:

- 1) łączność z rynkiem pracy poprzez możliwość zdobycia pracy lub szkolenie zawodowe,
- 2) wsparcie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia,
- 3) lepszy dostęp do usług mogących wyeliminować pewne przeszkody, napotymane przez niektóre osoby i rodziny w miarę włączania się w główny nurt społeczeństwa<sup>23</sup>.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań kluczowy jest ostatni punkt, który można opisać, wskazując typowe usługi wspierające osoby i rodziny np. poprzez doradztwo i poradnictwo zawodowe, opiekę zdrowotną, opiekę na dziećmi, opiekę nad osobami starszymi, uczenie się przez całe życie w celu wyeliminowania niedostatków edukacyjnych, rehabilitację psychologiczną i społeczną<sup>24</sup>.

Aktywizacja i integracja to podstawowe funkcje tak rozumianych usług, gdyż wsparcie, o jakim tu mowa – w myśl założeń polityki integracji społecznej – ma przede wszystkim sprzyjać włączaniu rodzin w działania zmierzające do przezwyciężenia ich problemów bądź osiągania innych celów życiowych, a także zmierzać do integracji (lub reintegracji) ich więzi wewnątrzrodzinnych oraz ze środowiskiem zewnętrznym. Innymi słowy, jak wspomniano we wstępie, usługi te mają polegać na

<sup>22</sup> M. Księżopolski, *Polityka społeczna na tle modeli...*, s. 277.

<sup>23</sup> Szerzej: Z. Wejcman, *Świadczenie usług społecznych – w stronę trzeciego sektora*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak, *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 113.

<sup>24</sup> Tamże, s. 113.

pomaganiu ludziom, aby stawali się bardziej samowystarczalni, na zapobieganiu uzależnienia od pomocy, na przywracaniu jednostek, rodzin i społeczności do pomyslnego funkcjonowania społecznego itp. (taki sposób pojmowania funkcji usług społecznych jest szczególnie bliski idei działalności pracowników socjalnych)<sup>25</sup>.

Należy zauważyć, że w dyskusjach na temat rozwoju aktywizujących czy (re)integracyjnych usług społecznych wobec osób i rodzin dominują odwołania do zadań pomocy społecznej i wspierania rodzin (określonych właściwymi ustawami<sup>26</sup>) oraz zadań związanych z reintegracją społeczną i zawodową (na podstawie ustawy o zatrudnieniu socjalnym czy też ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>27</sup>). Katalog usług realizowanych w tych obszarach obejmuje m.in.: życiowe usamodzielnienie osób i rodzin oraz ich integrację ze środowiskiem, reintegrację więzi wewnątrzrodzinnych, kształcenie umiejętności społecznych i zaradności życiowej, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych itp. Ze względu na oczywiste, szczególne potrzeby osób i rodzin objętych owymi usługami (np. bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, alkoholizm, narkomania) takie podejście do usług społecznych nie jest bezzasadne i z pewnością należy kontynuować ten kierunek ich rozwoju, jednak – moim zdaniem – zbyt mało uwagi poświęca się osobom i rodzinom we względnie dobrej sytuacji społeczno-ekonomicznej (nieubogim, niewykluczonym społecznie) i/lub rodzinom o stosunkowo silnych więziach rodzinnych. W zmieniających się warunkach funkcjonowania rodzin – zarówno wewnętrznych (takich jak np. sytuacja materialna, styl życia, postawy społeczne), jak i makrostrukturalnych (mechanizmach rynkowych, sytuacji gospodarczej kraju, poziomu życia społeczeństwa i innych) – bez odpowiedniego wsparcia zewnętrznego, a za takie można by uznać odpowiednie usługi społeczne (np. wspierające godzenie życia zawodowego z rodzinnym), dobra kondycja rodzin może ulec pogorszeniu, a więzi rodzinne czy społeczne – dezintegracji. Taki stan rzeczy niepokoi tym bardziej, że – jak można wnioskować na podstawie wielu badań<sup>28</sup> – to głównie te rodziny reali-

<sup>25</sup> Szerzej: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna...*, s. 61.

<sup>26</sup> Głównie ustawą o pomocy społecznej, DzU 2009, nr 175, poz. 1362 ze zm. – tekst jednolity, a od 2011 r. również ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, DzU 2011, nr 149 poz. 887.

<sup>27</sup> Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, DzU 2011, nr 43, poz. 225 ze zm. – tekst jednolity; ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 2011, nr 127, poz. 721 ze zm. – tekst jednolity.

<sup>28</sup> Zob. m.in. także: A. Giza-Poleszczuk, *Przestrzeń społeczna*, [w:] A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard (red.), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000, s. 124; B. Balcerzak-Paradowska, *Przemiany rodziny a więzi społeczne*, [w:] S. Golinowska i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009, s. 320-325; B. Balcerzak-Paradowska, *Aktywność rodzin w rozwiązywaniu problemów własnych i środowiska lokalnego*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009, s. 31-32; J. Szczepaniak, *O idei społecznej odpowiedzialności rodziny jako podmiotu*



zują ważny cel polityki integracji społecznej, jakim jest aktywne uczestnictwo w kształtowaniu optymalnych warunków funkcjonowania środowiska zewnętrznego (głównie lokalnego).

Innym problemem jest fakt, że – jak już wcześniej zasygnalizowano – w polskim instrumentarium polityki społecznej można wskazać wiele usług społecznych o pożądanym aktywizującym i integracyjnym charakterze, jednak – jak zaznaczono w tezie artykułu – wiele z nich pozostaje raczej w sferze idei. Zarzut ten dotyczy zarówno usług adresowanych do rodzin borykających się z trudnościami życiowymi, wykluczonych społecznie lub zagrożonych tym zjawiskiem (udzielanych w ramach wymienionych wcześniej obszarów), jak też usług, które w swoich założeniach uwzględniają potrzeby osób i rodzin we względnie dobrej sytuacji społeczno-ekonomicznej (np. usług w zakresie opieki nad dzieckiem do lat trzech<sup>29</sup>).

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Przede wszystkim jest to brak efektywnych działań samorządowych podmiotów w zakresie tworzenia i realizacji wielu usług społecznych z powodu nieustających i powszechnie podnoszonych trudności w ich organizacji i funkcjonowaniu (takich jak: niewystarczające środki finansowe, brak odpowiedniej infrastruktury, zbyt mała liczba pracowników świadczących dane usługi, nieprawidłowości organizacyjne, np. zhierarchizowanie i biurokracja). Dobrym przykładem występowania tych problemów jest funkcjonowanie pomocy społecznej, gdzie wprowadzono wiele instrumentów o charakterze aktywizującym i integracyjnym (m.in. specjalistyczne poradnictwo rodzinne, terapia rodzinna, programy aktywizacji skierowane do określonych grup, kontrakty socjalne), jednak – z reguły – bez oczekiwanych rezultatów. Dodatkową przeszkodą są tu negatywne postawy samych osób i rodzin – moim zdaniem niemal całkowicie uniemożliwiające rozwój poświadczonych usług społecznych w tej sferze – wyrażające się roszczeniowością, wynikającą z przekonania, że „świadczymy się należą”, oraz brakiem zaangażowania w rozwiązywanie własnych trudności życiowych (dzieje się tak przede wszystkim w następstwie długotrwałego bezrobocia, wielodzietności i samotnego wychowywania dzieci, a przy tym także z powodu niewiary w sens własnych działań i braku motywacji do ich podjęcia<sup>30</sup>). Postawy te w znacznej mierze ukształtowały się jeszcze przed transformacją systemową. Usługi społeczne natomiast, jak słusznie zauważa B. Skrzypczak, nie nadążają za zmianami społeczno-gospodarczymi, bo nie potrafią wywołać odejścia od negatywnych wzorców kulturowych i mentalnych<sup>31</sup>.

---

*polityki społecznej – kilka refleksji i uwag*, [w:] Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna odpowiedzialność czy obywatelska postawa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 220, UE, Wrocław 2011.

<sup>29</sup> Wprowadzonych ustawą o opiece nad dziećmi do lat trzech, DzU 2011 Ne 45 poz. 235. Szerzej o problemach w ich rozwoju i podobnych zob. m.in. w: D. Moroń, *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce* (opracowanie w niniejszym tomie).

<sup>30</sup> Różne przykłady takiego stanu rzeczy można znaleźć w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin...*, s. 325-326, J. Szczepaniak, *Subsydiarność w polityce...*, s. 43-49.

<sup>31</sup> B. Skrzypczak, *Organizowanie społeczności lokalnej – pedagogiczne uwarunkowania środowiskowej usługi społecznej*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak, *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 47.

Poza tym można wskazać wiele nierozstrzygniętych dylematów dotyczących jakości i poziomu usług społecznych (zdrowotnych, edukacyjnych, opiekuńczych i innych) czy też ograniczonej dostępności do nich. Są one nieadekwatne do potrzeb odbiorców i/lub trudno dostępne ze względu na często komercyjny charakter i konieczność ponoszenia zbyt wysokich opłat (albo w odniesieniu do jakości czy poziomu danej usługi, albo też w odniesieniu do możliwości finansowych potencjalnego odbiorcy). Sposobem na rozwiązanie tych problemów ma być aktualnie tworzony system standaryzacji usług społecznych<sup>32</sup>, jednak i w tym zakresie występuje wiele trudności. Najpoważniejszą przeszkodą, jak słusznie stwierdza Z. Wejcman, jest brak jasno określonych priorytetów lokalnej polityki społecznej. Uwaga ta dotyczy nie tylko podstaw prawnych do organizowania systemu świadczeń niefinansowych, ale także braku uporządkowanych procedur decyzyjnych oraz umiejętności określania warunków realizacji usług. Niemal nie istnieją mechanizmy rozpoznawania potrzeb i budowania w oparciu o to rozpoznanie strategii działania. Przykładem opisywanej sytuacji jest problem udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań samorządu. Podstawowy spór toczy się o to, na jakie cele organizacje te mogą uzyskać wsparcie z budżetu lokalnego. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego dość niechętnie odnoszą się do kontraktowania już realizowanych lub wprowadzania nowych usług społecznych, nakłada to na nie bowiem szereg nowych obowiązków (ustalenie, które z dotychczas realizowanych zadań mogą być zlecone innym podmiotom, określenie charakteru danej usługi, sposobu i warunków jej realizacji, metod kontroli itd.)<sup>33</sup>. Oczywiście, pomimo tych i wielu innych mankamentów, dostrzec można coraz dalej posunięte odpublicznianie i/lub urynkowienie usług społecznych (niemal w każdej sferze, choć w różnym stopniu i zakresie), nie oznacza to jednak zwiększenia ich dostępności dla wszystkich rodzin. Zauważyć należy przede wszystkim, że sektor komercyjny nastawiony na zysk świadczy usługi tylko tym, którzy są w stanie za nie zapłacić<sup>34</sup>. Z kolei wyłączone z relacji rynkowych są te osoby i rodziny, które ze względu na brak środków i możliwości (np. z powodu bezrobocia, ubóstwa, ale też niepewnego zatrudnienia czy zbyt niskich płac) nie mogą nabyć danej usługi<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Szerzej: R. Szarfenberg, *Krajowy Raport Badawczy...*

<sup>33</sup> Szerzej, Z. Wejcman, wyd. cyt., s. 126-129. Por. B. Skrzypczak, wyd. cyt., s. 46. Zob. także artykuł S. Kamińskiego, *Usługi społeczne a ich odbiorcy*, (opracowanie zawarte w niniejszym tomie).

<sup>34</sup> M. Książkowski, ocenia liczebność tej grupy na ok. 5%. M. Książkowski, *Polityka społeczna na tle modeli...*, s. 280.

<sup>35</sup> Z pewnością występują też sytuacje, w których pomimo niepewnej, a nawet niezbyt korzystnej sytuacji materialnej jednostki i rodziny decydują się na korzystanie z drogiej usługi komercyjnej, bowiem wobec ich braku w sektorze publicznym usługi rynkowe pozostają jedyną alternatywą (dzieje się tak np. w zakresie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem, gdzie korzystanie z publicznych żłobków i przedszkoli jest istotnie ograniczone ze względu na niewystarczającą liczbę miejsc, a inne usługi publiczne, świadczone np. przez opiekunki dziecięce czy nianie, rozwijają się nieudolnie lub w ogóle). Por. K. Klínger, *Kłapa ustawy żłobkowej. Skorzystało trzech opiekunów*, „Gazeta Prawna” 16.11.2011 [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa\\_ustawy\\_zlobkowej\\_skorzystalo\\_trzech\\_opieku](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa_ustawy_zlobkowej_skorzystalo_trzech_opieku)

## 4. Uwagi końcowe

Przedstawione w artykule rozważania pokazują, że stworzenie długofalowej i konsekwentnej strategii wdrażania i realizacji usług społecznych wobec rodzin warunkuje rozstrzygnięcie wielu przeplatających się ze sobą dylematów, m.in.:

1. Jakie rodzaje usług społecznych i w jakim zakresie należy rozwijać w ramach poszczególnych sektorów (publicznego, rynkowego, społecznego) oraz działań polityki społecznej (pomocy społecznej, edukacji, ochrony zdrowia itd.)?

2. Jakie powinny być szczegółowe zadania i zakres odpowiedzialności państwa, rodziny i innych podmiotów w zakresie organizowania, finansowania i dostarczania usług społecznych?

3. Jakie powinny być kryteria i zasady dostępu do usług społecznych (a także innych świadczeń społecznych), aby nie powstawały nierówności w dostępie do nich?

4. Jak poprawiać jakość i poziom usług społecznych (oraz pozostałych świadczeń), aby przyczyniały się one do rzeczywistego zwiększenia aktywności i integracji rodzin?

5. Jakie powinny być i jak uzyskiwać optymalne efekty usług społecznych, uwzględniając z jednej strony ograniczone możliwości organizacyjne, kadrowe, finansowe, infrastrukturalne itp. poszczególnych podmiotów, z drugiej zaś niemal nieograniczone, zindywidualizowane i zmieniające się potrzeby, gusta oraz postawy jednostek i rodzin?

Pewne wskazówki w rozwiązywaniu tych dylematów można wprawdzie znaleźć w określonych modelach polityki społecznej oraz kierunkach ich zmian, jednak nie są one jednomyślne i nie rozstrzygają jednoznacznie o sposobach wdrażania i realizacji usług społecznych, a rzeczywiste warunki funkcjonowania społeczeństwa i rodzin – tak wewnętrzne, jak i zewnętrzne – dodatkowo uniemożliwiają urzeczywistnienie istniejących, nierzadko obiecujących, rozwiązań.

Poszukując konsensusu co do modelu polityki społecznej, należy również pamiętać, że omawiane w artykule usługi społeczne stanowią też pewien rodzaj interwencji państwa bądź innych podmiotów publicznych w warunki funkcjonowania rodzin, a w środowisku nauki i praktyki nie ma zgody co do tego, czy taka interwencja w ogóle powinna mieć miejsce, a jeśli tak, to w jakiej formie, w jakim zakresie itp. W tym miejscu dotyka się jednocześnie dylematu, jak w ogóle dokonywać podziału dóbr czy usług, publicznych bądź prywatnych, aby zapewniały one efektywność ekonomiczną i sprawiedliwość społeczną<sup>36</sup>. Wielość ideologii i teorii odnoszą-

---

now.html; D. Moroń, wyd. cyt. Za M. Książopolskim wielkość tej grupy oszacować można na ok. 60% (są to osoby uzyskujące dochód poniżej poziomu minimum socjalnego). Szerzej: M. Książopolski, *Polityka społeczna na tle modeli...*, s. 280.

<sup>36</sup> Dodatkowo w rozważaniach tych należy uwzględnić takie aspekty, jak m.in.: zgodność działania z prawem, skuteczność i uzyskiwanie jak najlepszych rezultatów z posiadanych środków, skuteczność w realizacji celów społecznych, wpływ na pojawiające się problemy społeczne. Por. G. Bouckaert,

cych się do tych zagadnień<sup>37</sup> wskazuje, że dla jednych np. żadna ingerencja państwa w kształtowanie warunków funkcjonowania rodzin nie jest zasadna i będą oni dążyli do niemal zupełnego ograniczania świadczeń publicznych – tak pieniężnych, jak i usługowych (skrajni liberałowie)<sup>38</sup>, dla innych państwowa „regulacja w konkretnych warunkach jest nie tylko usprawiedliwiona, ale wręcz konieczna (socjaldemokraci)”<sup>39</sup>. Uzyskanie konsensusu w tym względzie jest ważne głównie z punktu widzenia dwóch postawionych powyżej pytań: o udział sektora publicznego, rynkowego i społecznego oraz o zakres odpowiedzialności państwa, rodziny i innych podmiotów w zakresie organizowania, finansowania i dostarczania usług społecznych.

Niezależnie jednak od ideologicznych czy doktrynalnych podejść badaczy przedmiotu, we współczesnej polityce społecznej dominuje myśl, że usługi społeczne powinny stanowić jej integralną część. W polityce społecznej wobec rodzin ich nadrzędnym celem winna być optymalna poprawa warunków bytu i funkcjonowania owych grup oraz trwała integracja ich więzi wewnątrzrodzinnych i ze środowiskiem zewnętrznym poprzez mobilizowanie rodzin do działania, wzmacnianie ich potencjału itp. Sferą usług społecznych – zależnie od potrzeb – powinny być objęte zarówno rodziny ubogie, wykluczone społeczne lub borykające się z innymi trudnościami życiowymi (w tym kontekście mówi się głównie o usługach pomocy i integracji społecznej), jak i rodziny we względnie dobrej sytuacji społeczno-ekonomicznej (wykazują one ogromne zapotrzebowanie m.in. na usługi umożliwiające godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym – przedszkola, żłobki itd.). Owe cele zbyt często ulegają autonomizacji, choćby w obliczu dążności do powiększania korzyści finansowych ze świadczenia usług, co jest obserwowane zwłaszcza w dynamicznie rozwijającym się sektorze niepublicznym (rynkowym), a nawet społecznym (reprezentowanym przez organizacje pozarządowe). Niepokoi to tym bardziej, że tendencje te obserwowane są w odniesieniu do – moim zdaniem – chyba najbardziej zaniedbanych lub zaniedbanych dziś (przez władze publiczne), a jednocześnie najbardziej potrzebnych usług społecznych wobec takich potrzeb, jak opieka nad dzieckiem, opieka nad osobami starszymi, edukacja, ochrona zdrowia, pomoc osobom bezrobotnym. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że nadmierne urynkowanie usług

---

*Concluding Reflections*, [w:] C. Pollitt, G. Bouckaert (eds.), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, SAGE Publications, London 1995, s. 170, za: R. Szarfenberg, *Jakość i standardy usług pomocy i integracji społecznej*, [w:] R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy...*, s. 23.

<sup>37</sup> Kompleksowo przydatne w owych rozważaniach dylematy i odwołania teoretyczne przedstawiają m.in.: O. Kowalczyk, *Instrumentarium polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, UE, Wrocław 2009, s. 42-55; K. Zamorska, wyd. cyt., s. 13-27; N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, AE, Poznań 1993, s. 98-118; R. Szarfenberg, *Modele polityki społecznej...*, s. 15-55.

<sup>38</sup> Por. G.S. Becker, *Ekonomia życia*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 126.

<sup>39</sup> O. Kowalczyk, wyd. cyt., s. 44-45. Por. R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 44; K. Zamorska, wyd. cyt., s. 18.

społecznych, a tym samym ich komercjalizacja bądź inne sposoby wprowadzania lub podwyższania odpłatności za nie grozi znacznym poszerzeniem zjawiska wykluczenia społecznego wielu jednostek i rodzin, które ze względu na zbyt niskie dochody nie mogą – w ogóle lub regularnie – korzystać z danych usług.

## Literatura

- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmiwanie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2002.
- Auleytner J., *Wprowadzenie*, [w:] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007.
- Balcerzak-Paradowska B., *Aktywność rodzin w rozwiązywaniu problemów własnych i środowiska lokalnego*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009.
- Balcerzak-Paradowska B., *Polityka społeczna i rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne* [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009.
- Balcerzak-Paradowska B., *Przemiany rodziny a więzi społeczne*, [w:] S. Golinowska i in. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, Wydawnictwo IPiSS, Warszawa 2009.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, AE, Poznań 1993.
- Becker G. S., *Ekonomia życia*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.
- Bouckaert G., *Concluding Reflections*, [w:] C. Pollitt, G. Bouckaert (eds.), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, SAGE Publications, London 1995.
- Esping-Andersen G., *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2010.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Giza-Poleszczuk A., *Przestrzeń społeczna*, [w:] A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard (red.), *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.
- Goodin R.E. i in., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Grewiński M., *Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2009.
- Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007.
- Kamiński S., *Usługi społeczne a ich odbiorcy* (opracowanie zawarte w niniejszym tomie).
- Kamiński S., *Istota modeli polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, UE, Wrocław 2009.
- Karwacki A., Rymsza M., *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, [w:] M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2011.
- Klinger K., *Kłapa ustawy żłobkowej. Skorzystało trzech opiekunów*, „Gazeta Prawna” 16.11.2011 [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa\\_ustawy\\_zlobkowej\\_skorzystalo\\_trzech\\_opiekunow.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa_ustawy_zlobkowej_skorzystalo_trzech_opiekunow.html).

- Kowalczyk O., *Instrumentarium polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, UE, Wrocław 2009.
- Księżopolski M., *Modele polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1999.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] W. Anioł, M. Duszczuk, P.W. Zawadzki (red.), *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?* Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnack, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007.
- Moroń D., *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce* (opracowanie w niniejszym tomie).
- Rymśa M., *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
- Skrzypczak B., *Organizowanie społeczności lokalnej – pedagogiczne uwarunkowania środowiskowej usługi społecznej*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak, *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- Spicker P., *Social Policy. Themes and Approaches*, The Policy Press, Bristol 2008.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Szarfenberg R., *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 12.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, [w:] M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, WSP TWP, Warszawa 2011.
- Szarfenberg R. (red.), *Krajowy Raport Badawczy, Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, WRZOS, Warszawa 2011.
- Szatur-Jaworska B., *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne*, prezentacja.
- Szczepaniak J., *O idei społecznej odpowiedzialności rodziny jako podmiotu polityki społecznej – kilka refleksji i uwag*, [w:] Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna odpowiedzialność czy obywatelska postawa?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 220, UE, Wrocław 2011.
- Szczepaniak J., *Sieci wsparcia opieki kompensacyjnej w Polsce*, [w:] M. Gagacka, K. Głębicka (red.), *Lokalne sieci wsparcia*. Wydawnictwo PTPS i Politechniki Radomskiej, Radom 2010.
- Szczepaniak J., *Subsydiarność w polityce wobec rodziny w warunkach współczesnych – między ideą a rzeczywistością*, [w:] A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), *Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 146, UE, Wrocław 2010.
- Titmuss R., *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London 1974.
- Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech, DzU 2011, nr 45, poz. 235.
- Ustawa o pomocy społecznej, DzU 2009, nr 175, poz. 1362 ze zm. – tekst jednolity.
- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 2011, nr 127, poz. 721 ze zm. – tekst jednolity.
- Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, DzU 2011, nr 149 poz. 887.
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, DzU 2011, nr 43, poz. 225 ze zm. – tekst jednolity.
- Wejzman Z., *Świadczenie usług społecznych – w stronę trzeciego sektora*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak, *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.

Zamorska K., *Spór o model polityki społecznej w Polsce w nowych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych*, [w:] O. Kowalczyk (red.), *Współczesne społeczeństwa – nadzieje i zagrożenia*, UE, Wrocław 2010.

## **PLACE OF SOCIAL SERVICES IN SOCIAL POLICY TO FAMILY – CONDITIONS AND DILEMMAS OF DEVELOPMENT**

**Summary:** The purpose of this article is to draw attention to the fundamental factors for the development of social services to families and to present major dilemmas that arise in this context. These conditions relate to the social policy model, which should direct the development of social policy instruments, including social services, and the place and role of families in the implementation and realization of those benefits and basic social services – activating and integrating. The whole argument presented in the article should encourage the representatives of science and practice to seek unanimous, and consistent long-term development strategy of social services to families. The overall objective of this strategy should be a real improvement in the condition of Polish families.

**Keywords:** social services, family, social policy.