

Trwałość usług społecznych

Zarówno działania podejmowane przez władze centralne, jak i samorządowe, które angażują środki publiczne powinny podlegać ewaluacji. Do oceny projektów, programów, polityk publicznych angażujących zasoby publiczne służą kryteria ewaluacji: trafność, skuteczność, użyteczność, efektywność i trwałość¹. Jednak najczęściej używane są cztery pierwsze kryteria, a jeśli ocenia się trwałość efektów i zmiany wywołanej danym działaniem to najczęściej horyzont czasowy przyjmowany do zbadania utrzymywania się efektów jest krótki i rzadko wraca się po dwóch, pięciu czy dziesięciu latach do oceny trwałości. Jednak trwałość jest istotnym elementem podejmowanych działań i to na niej powinno szczególnie zależeć instytucjom wdrażającym projekty, programy i polityki publiczne. Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest zachowanie trwałości usług społecznych. Celem ekspertyzy jest sformułowanie rekomendacji dla samorządów wszystkich szczebli oraz władz centralnych, które umożliwią lub przyczynią się do zachowania trwałości usług społecznych. Aby zrealizować założony cel niezbędne jest zdefiniowanie usług społecznych oraz przedstawienie modeli, w których mogą one być tworzone i dostarczane obywatelom. W dalszych rozważaniach zostanie także scharakteryzowana grupa docelowych odbiorców oraz omówione zostaną czynniki, które wpływają na konieczność tworzenia nowych usług społecznych lub dostosowywania do zmieniającej się społecznej rzeczywistości obecnie funkcjonujących usług. Zapotrzebowanie na różnorodne usługi społeczne zmienia się dynamicznie wraz ze zmianami społeczno-demograficznymi, tak więc czynniki te determinują rodzaj i częstość świadczenia poszczególnych rodzajów usług. Szerzej, jako jeden z przykładów trwałości usług społecznych, omówione zostaną tworzone przez samorządy terytorialne różnych szczebli centra usług społecznych.

1. Definicja usług społecznych

W literaturze przedmiotu pojawia się szereg definicji usług społecznych, które można podzielić na dwie grupy. Pierwsze definicje odnoszą się do rozumienia usług społecznych szeroko, jako do wszystkich usług świadczonych przez podmioty publiczne, których celem jest zaspokojenie potrzeb ludności². Zalicza się do tych usług obok ochrony zdrowia,

¹ Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 18.

² zob. R. Szarfenberg, Polityka społeczna i usługi społeczne, [w:] Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2011., Cz. Bywalec, Ekonomiczne i kulturotwórcze aspekty konsumpcji usług społecznych [w:] Problemy teorii wymiany, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1993., M. Janoś-Kresło, Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce, Wyd. SGH, Monografie i Opracowania nr 512 Warszawa 2002.

edukacji, pomocy społecznej, także transport i działalność kulturalną. Drugą grupę definicji stanowią takie, które usługi społeczne traktują wąsko i rozważają je w ujęciu mikrospołecznym, głównie ograniczając je do usług osobistych takich jak usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, poradnictwo zawodowe, praca socjalna itp.³. Bez względu na przyjęte ujęcie definicyjne – wąskie lub szerokie można wyróżnić cechy usług społecznych takie jak⁴:

- niematerialne efekty;
- świadczone głównie przez podmioty publiczne;
- znaczne zaangażowanie środków publicznych;
- świadczone nieodpłatnie lub za nieznaczną opłatą.

W polskim prawodawstwie nie ma jednoznacznie zdefiniowanych usług społecznych⁵. Można jednak odwołać się do Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2 017 r., poz. 1579). Spis usług społecznych pojawiających się w powyższej ustawie jest odzwierciedleniem załączników: XIV do dyrektywy 2014/24/UE oraz XVII do dyrektywy 2014/25/UE. Jednak obok takich usług społecznych, pojawiają się tam także usługi pocztowe, detektywistyczne, hotelowe, religijne itp. W poniższym opracowaniu usługi będą rozumiane zgodnie z wąską definicją.

W łańcuchu usługodawca – usługa – usługobiorca istotne znaczenie ma prawidłowe określenie (diagnoza) niezaspokojonych potrzeb i dopasowanie oferty do potrzeb odbiorcy. Przeprowadzenie prawidłowej diagnozy pozwala określić cel jaki ma spełnić dostarczana usługa, a tym samym zaspokoić niezaspokojone przez jednostkę potrzeby. Przy tworzeniu i dostarczaniu usługi społecznej należy także określić okres przez jaki będzie dostarczana usługa, porę dnia, w której będzie dostarczana (szczególnie istotna kwestia w przypadku świadczenia takich usług społecznych jak usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze). Z punktu widzenia świadczenia dobrej jakości, trwałych usług społecznych

³ Social Policy, P. Alcock, A. Erskine, M. May (red.), Blackwell 2006, s. 397.

⁴ J. Rokicki, Usługi społeczne jako przedmiot badań (pojęcie, cechy, rodzaje i funkcje), „Polityka Społeczna” nr 7/2014, s. 1-7.

⁵ Usługi społeczne do realizacji, których zobowiązane są poszczególne szczeble samorządu wynikają z zadań do realizacji, który zgodnie z ustawami są zobowiązane poszczególne jednostki Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o pomocy społecznej:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

istotne jest także określenie minimalnych ram jakości usługi oraz standardów świadczonych usług. Ostatnim elementem pozwalającym na ciągłe dostarczanie niezbędnych usług społecznych jest zapewnienie środków na ich realizację oraz ewaluację. Przeprowadzanie procesu ewaluacji oraz monitoring jakości usług pozwalają zarówno na wdrażanie na bieżąco, jak i po zakończeniu projektu/roku budżetowego/miesiąca zmian, które powinny się przyczynić zarówno do poprawy jakości świadczonych usług, jak i ich trwałości. Poprzez zaprojektowanie całego łańcucha tworzenia i dostarczania usług społecznych jeszcze przed rozpoczęciem wyboru podmiotu, który daną usługę będzie świadczył usługi będą mogły spełnić swoje podstawowe funkcje, do których należą między innymi:

- zaspokajanie potrzeb jednostki tak aby zwiększyć jej dobrostan;
- utrzymywanie jednostki w dobrym zdrowiu, kondycji psychofizycznej i umożliwienie zamieszkiwania w dotychczasowym środowisku;
- rozwój jednostki, zwiększanie jej zasobów;
- integracja lokalnej społeczności;
- wyrównywanie szans;
- zmniejszanie rozwarstwienia w lokalnej społeczności.

Usługi społeczne mogą być świadczone w miejscu zamieszkania beneficjenta lub w instytucjach np. domu pomocy społecznej, czy też domu dziennego pobytu, klubie seniora. Usługi na poziomie mikro, czyli gminy mogą być świadczone przez trzy typy podmiotów: samorząd lokalny, organizacje pozarządowe i związki wyznaniowe oraz podmioty komercyjne. Dla trwałości usług społecznych kluczowe jest doświadczenie posiadane przez dany podmiot, który oferuje świadczenie danej usługi. Najczęściej usługi społeczne są świadczone w kooperacji pomiędzy podmiotami z tych trzech sektorów, a w przypadku zadań zleconych np. w drodze przetargu organizacjom czy też firmom samorząd pełni rolę ewaluatora, który czuwa nad jakością i trwałością dostarczanych usług oraz diagnozuje sytuację osób, które usługi otrzymują. Tak więc można wyróżnić trzy modele realizacji usług społecznych⁶:

1. Partnerstwo podmiotów publicznych; jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej
2. Zlecenie zadań podmiotom zewnętrznym (zarówno NGO, jak i firmom)
3. Realizacja w ramach zasobów własnych JST

⁶ A. Kubów, Usługi społeczne w gospodarce rynkowej, [w:] Usługi społeczne wobec rodziny, A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 239, Wrocław 2011, s. 41-55.

2. Grupy odbiorców usług społecznych

Zmieniająca się struktura wieku ludności, a przede wszystkim akceleracja procesu podwójnego starzenia się ludności, czyli wzrost odsetka oraz liczby osób najstarszych tj. w wieku 85 lat i więcej powoduje konieczność dopasowania oferty w zakresie usług społecznych do zachodzących zmian. Zapotrzebowanie na usługi społeczne takie jak usługi opiekuńcze, czy też usługi świadczone w domach dziennego pobytu i domach pomocy społecznej będzie wzrastać w najbliższych dziesięcioleciach. Dodatkowo – ze względu na wzrost zamożności społeczeństwa – osoby starsze, które będą potencjalnymi beneficjentami działań samorządów w zakresie usług społecznych będą przekraczały kryterium dochodowe i będą zobowiązane do pokrywania części lub całego kosztu usługi. Wzrastać także będzie zapotrzebowanie na usługi kierowane nie tylko do osób starszych, lecz także do ich rodzin, a szczególnie ich rodzinnych opiekunów np. rzadko oferowana tzw. opieka wytchnieniowa, czy też wsparcie psychologiczne dla opiekunów. Można się natomiast spodziewać – ze względu na zmiany struktury wieku ludności – zmniejszenia się zapotrzebowania na usługi społeczne wśród rodzin z dziećmi, ale wzrastać będzie zapotrzebowanie na większe zróżnicowanie tych usług. Także w przypadku populacji osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin zróżnicowaniu powinien ulec wachlarz usług społecznych kierowanych do tej grupy. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa będą wzrastały także oczekiwania dotyczące standardów świadczonych usług społecznych oraz ich różnorodności (szczególnie istotne będzie spersonalizowanie, czyli dostosowanie standardowej usługi do indywidualnych potrzeb beneficjenta, czyli stworzenie z jednej strony standardowej, a z drugiej elastycznej usługi).

3. Trwałość usług społecznych

Do zapewnienia trwałości usług społecznych niezbędne jest już na etapie projektowania usługi, czy też tworzenia wytycznych do projektu, który ma się przyczynić do stworzenia usługi precyzyjne określenie celów i efektów, które ma przynieść wdrożenie usługi, określenie wskaźników, które pozwolą jednoznacznie określić czy usługa spełnia swoje zadanie oraz wskazanie źródeł finansowania usług po zakończeniu interwencji lub projektu.

Na poziomie gminy trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez np.:

- synergii pomiędzy realizowanymi projektami. Jeśli jeden z projektów jest nastawiony na tworzenie podmiotów ekonomii społecznej, a drugi na rozwój usług społecznych

danego typu, to powstające podmioty ekonomii społecznej mogłyby działać w obszarze tychże usług;

- nastawienie na innowacyjne usługi, które dostosowują się do potrzeb grup, które wcześniej nie korzystały lub korzystały w bardzo ograniczonym zakresie z usług społecznych;
- kalkulację ryzyka związanego z innowacyjnymi usługami i przyjęcie pewnego poziomu ryzyka, który będzie akceptowany;
- na etapie tworzenia warunków konkursowych wymóg przedstawienia szczegółowego planu utrzymania świadczenia usług po zakończeniu projektu;
- diagnozę i badanie potrzeb grup, do których kierowane są usługi społeczne. Badanie skłonności do partycypacji w kosztach usług;
- poszerzanie grup odbiorców usług społecznych o osoby, które mogą partycypować w kosztach dostarczania usług. Przyczyni się to do rozwoju podmiotów świadczących usługi społeczne, szczególnie podmiotów non-profit, które środki pozyskane od osób opłacających usługę będą przeznaczały na świadczenie usług osobom, które ze względu na uzyskiwane dochody nie mogą opłacić usługi.

Na poziomie powiatu trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez np.:

- uwzględnianie usług społecznych w tworzonych strategiach rozwiązywania kwestii społecznych i odpowiedzi na pojawiające się wyzwania związane ze zmianami demograficznymi i społecznymi (m. in. przemiany rodziny, procesy migracyjne itp.);
- współpracę z gminami i realizację wspólnych dla kilku gmin projektów np. w zakresie usług społecznych świadczonych w domach pomocy społecznej, czy też pieczy zastępczej.

Na poziomie województwa trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez np.:

- synergii pomiędzy realizowanymi projektami, szczególnie z Europejskiego Funduszu Społecznego;
- uwzględnianie ryzyka jakie niesie wdrażanie nowych usług i większa tolerancja na możliwość niepowodzenia innowacyjnych rozwiązań w zakresie projektowania i wdrażania usług społecznych;
- tworzenie warunków do realizacji wspólnych projektów przez kilka gmin (ujęcie horyzontalne) oraz do realizacji projektów gminy-powiat (ujęcie wertykalne) tak aby kwestie społeczne wymagające rozwiązania były rozpatrywane całościowo np. domy pomocy społecznej są najczęściej prowadzone przez powiaty, a koszty pobytu

mieszkańców w części są pokrywane przez gminy. Wdrażaniem i trwałością usług społecznych świadczonych w ramach pomocy instytucjonalnej są zainteresowane zarówno powiaty jak i gminy. Stworzenie systemu grantowego, który wspierałby współpracę pomiędzy tymi dwoma szczeblami samorządu terytorialnego mógłby przyczynić się do trwałości usług;

- promowanie podmiotów ekonomii społecznej, które chcą działać w obszarze usług społecznych przy przyznawaniu grantów i finansowaniu projektów.

Na poziomie centralnym trwałość usług społecznych może być zapewniona poprzez np.:

- wdrażanie regulacji prawnych, które sprzyjałyby tworzeniu i rozwojowi podmiotów, które świadczą usługi społeczne np. stworzenie systemu poręczeń i pożyczek dla podmiotów, które chcą się rozwijać na polu usług społecznych;
- stworzenie systemu czeków lub bonów dla świadczeniobiorców na zakup usług społecznych;
- utworzenie stabilnego, długofalowego systemu grantów dla gmin i powiatów na wdrażanie i rozwój usług społecznych w oparciu np. o zasoby Banku Gospodarstwa Krajowego.
- stworzenie standardów usług społecznych i ich implementacja do prawodawstwa. W przypadku gdy podmiot, który świadczył usługę przestanie funkcjonować inny podmiot będzie mógł świadczyć usługę zgodną ze standardem. Dla świadczeniobiorcy zmieni się dostawca usługi, ale sama usługa pozostanie trwałą.

Największym wyzwaniem w zakresie trwałości usług społecznych pozostaje ich finansowanie. Bez stabilnego źródła finansowania usługi społeczne świadczone są doraźnie, tylko przez okres trwania projektu i okres, w którym grantobiorca zobowiązał się, po ustaniu projektu dostarczać daną usługę. Trwałość usług społecznych może także zwiększać partnerstwo (tworzenie konsorcjów) jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów np. organizacji pozarządowych. W przypadku trudności z finansowaniem działań przez jeden podmiot drugi może mieć stabilne źródło finansowania, a tym samym trwałość usług społecznych świadczonych przez te podmioty będzie niezagrażona. Istotne jest także posiadane doświadczenie w obszarze, który jest przedmiotem działania partnerów. Drugim wyzwaniem jest konieczność zmiany postrzegania grupy odbiorców usług społecznych szczególnie tych świadczonych w ramach pomocy społecznej. Coraz częściej do ośrodków pomocy społecznej zgłaszają się osoby, które posiadają środki na zakup usług na wolnym rynku, ale nie wiedzą jakie podmioty je świadczą i jaka jest jakość tych usług. Już obecnie

gminy i powiaty próbują odpowiedzieć na to zmieniające się zapotrzebowanie i tworzone są przez jednostki samorządu terytorialnego centra usług społecznych. Centra te najczęściej realizują zadania gminy w zakresie usług opiekuńczych. Są jednak także centra tworzone przez powiaty, które głównie realizują zadania z zakresu pieczy zastępczej, ale także podejmują dodatkowe aktywności i tworzą kluby seniora lub realizują działania mające na celu integrację między najstarszym i najmłodszym pokoleniem. Centra usług społecznych są formą otwarcia na szerszą grupę mieszkańców i dostrzeżenia, że zmieniają się potrzeby społeczności lokalnej. Zwiększająca się grupa osób starszych, która nie ma źródeł potencjalnego wsparcia np. ze względu na emigrację dzieci, czy śmierć współmałżonka skłania samorząd do dostosowywania rodzaju i form usług społecznych do potrzeb najstarszych mieszkańców. Rozwój usług społecznych skierowanych do tych osób może się także przyczynić do rozwoju podmiotów świadczących usługi dedykowane tej grupie, ponieważ – jak już wspomniano – część osób starszych dysponuje dochodami umożliwiającymi partycypację w ponoszeniu kosztów tychże usług.