



Pracownia Pomocy
i Integracji Społecznej

Pomoc społeczna 1990-2014

Sukcesy, porażki, wyzwania

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
Pracownia Pomocy i Integracji Społecznej

Konferencja Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie „25-lecie pomocy społecznej – doświadczenia i wyzwania”, Gdańsk, 27.05.2015

Pomoc społeczna - czyli?

- Od co najmniej 1918 r. przedmiotem dyskusji, regulacji, praktyk i badań była opieka społeczna
 - Usuwanie starej nazwy z ustawodawstwa trwało od 1990 do 2004 r.
 - W społecznym użyciu wciąż można spotkać starą nazwę
- Dwa stanowiska w rozumieniu pomocy społecznej
 1. wąsko i prawniczo: to co jest w aktualnej ustawie o pomocy społecznej i w ustawach z nią bezpośrednio powiązanych
 2. szeroko i nieprawniczo: zjawisko zachodzące w skali masowej między obcymi sobie wspomagającymi i wspomaganymi
- Poniżej przyjęta zostanie definicja zawężająca w ujęciu historycznym (1990-2014)

Sposób opisu i oceny pomocy społecznej w jej historycznym rozwoju

- Główne formy pomocy społecznej: 1) pieniężna, 2) niepieniężna: praca socjalna i inne usługi
- Organizacja pomocy społecznej: 1) podstawowe jednostki organizacyjne; 2) pozostałe jednostki
- Chronologiczny opis zmian w okresie 1990-2014
- Wytypowanie sukcesów ze wskazaniem wątpliwości
- Wytypowanie porażek ze wskazaniem wątpliwości
- Na podstawie wątpliwości do sukcesów i porażek wytypowanie głównych wyzwań, które powinni podjąć reformatorzy

Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej

- Historyczny trzon przetrwał transformację: zasiłki stałe, okresowe i celowe (od lat 50., wtedy: zasiłki stałe i „zapomogi”). Dopiero ostatni projekt zmian ustawowych (2013) zrywał z tym podziałem
- W pomocy społecznej były również przez krótszy lub dłuższy okres m.in.
 - Gwarantowany zasiłek okresowy dla samotnych bezrobotnych matek (obecnie jako zasiłek dla bezrobotnych)
 - Renta socjalna (obecnie odrębna ustawa)
 - Zasiłki stałe dla rodziców dzieci niepełnosprawnych (obecnie świadczenie pielęgnacyjne)
 - Świadczenia dla rodzin zastępczych (obecnie odrębna ustawa)
- Do pomocy społecznej przeniesiono
 - Świadczenia dla kobiet w ciąży z ustawy o planowaniu rodziny
- Poza pomocą społeczną są też inne świadczenia z kryteriami dochodowymi
 - Świadczenia rodzinne (w tym opiekuńcze z wyjątkami)
 - Dodatki mieszkaniowe (z dodatkiem energetycznym)

Historyczny rozwój kryterium dochodowego w pomocy społecznej

- Przez całą transformację przetrwała zasada, że poza spełnieniem kryterium dochodowego musi występować jeszcze jedna trudna sytuacja
- Zmiany dotyczyły podstawy dla wyznaczania kryterium:
 - Początkowo podstawą była minimalna emerytura (rozwiązanie z PRL)
 - W latach 90. zobowiązano rząd do zastosowania minimum socjalnego
 - W 2004 r. oparto kryterium na zmodyfikowanym minimum egzystencji (próg interwencji socjalnej) i ustanowiono mechanizm weryfikacji co trzy lata w procesie trójstronnym
- Zmiany dotyczyły też tego, jak różnicować kryterium w zależności od składu rodziny
 - W latach 90. wprowadzono skalę OECD (1, 0,7, 0,5)
 - W 2004 r. powrócono do podziału: osoba samotnie gospodarująca (wyższe kryterium) i wieloosobowe gospodarstwo domowe (niższe kryterium na osobę)
- W ostatnich propozycjach m.in. zmiana nazwy „minimalny dochód socjalny”

Zasiłek okresowy i jego fakultatywność

- Konstrukcja podstawowa warunków przyznania m.in.:
 1. kryterium dochodowe + jeszcze jedna trudna sytuacja życiowa
 2. początkowo fakultatywny
- Od pierwszej połowy lat 90. toczyła się dyskusja o konstrukcji tego zasiłku w kontekście
 - Zgodności z Europejską Kartą Społeczną (początkowo) i zaleceniem Wspólnot Europejskich w okresie przedakcesyjnym
 - Skargami do Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjność fakultatywności
- Zasadnicza zmiana nastąpiła w 2004 r., gdy wprowadzono obligatoryjność z gwarancją państwa do 50% wysokości świadczenia (od 2008 r.)
- W ostatnich propozycjach – rozszerzenie gwarancji państwa do 100%

Praca socjalna jako prowadzenie procedury przyznawania świadczeń pieniężnych

- Poza kryterium (dochodowo-problemowym) elementem procedury jest przeprowadzenie środowiskowego wywiadu rodzinnego
- Wywiad społeczny wprowadzono już w PRL do procedury przyznawania świadczeń, a więc co do zasady ogólnej nic się nie zmieniło
- Niedawno wzmocniono obowiązkowość, w razie odmowy udziału w wywiadzie w miejscu zamieszkania świadczeń nie przyznaje się
- Prawo do przeprowadzania wywiadów przyznano wyłącznie pracownikom socjalnym zatrudnionym w ośrodkach pomocy społecznej
- W 2004 r. dodano do narzędzi procedury kontrakt socjalny, który pozostał fakultatywny
- Ostatnie propozycje: obowiązkowość kontraktu socjalnego dla zdolnych do pracy

Sukcesy w zapewnieniu odpowiedniego wsparcia dochodowego

- Oparcie kryterium dochodowego i jednocześnie standardu wsparcia na obiektywnej metodzie szacowania minimalnego poziomu życia (ale bez zapewnienia, że w praktyce będzie ono odpowiednie)
- Wprowadzenie obligatoryjności zasiłku okresowego (ale bez zapewnienia, że każda rodzina otrzyma tyle ile wynika z formuły różnicowej)
- Wprowadzenie zakazu egzekucji komorniczej z zasiłków z pomocy społecznej (ale dopiero od 2010 r.)
- Umożliwienie łączenia zasiłku okresowego z wynagrodzeniem z pracy po przekroczeniu kryterium dochodowego (ale tylko w ograniczonym zakresie i tylko dla podpisujących kontrakt)

Porażki w zapewnieniu odpowiedniego wsparcia dochodowego

- Ubóstwo skrajne dotyka wciąż w Polsce milionów osób (w tym są setki tysięcy dzieci), ale czy wychodzenie z ubóstwa zależy wyłącznie od pomocy pieniężnej?
- Nieskuteczność Konstytucji jako gwaranta wsparcia dochodowego ostatej szansy (TK uznał za konstytucyjną fakultatywność zasiłku okresowego), ale czy pomoc zdolnym do pracy powinna być gwarantowana?
- Niezdolność Polski do ratyfikowania w pełni prawa do pomocy społecznej (art. 13 Europejskiej Karty Społecznej)
 - Zbyt restrykcyjny dostęp do świadczeń (nie tylko ubóstwo)
 - Świadczenia na zbyt niskim poziomie

Usługi pomocy społecznej (i integracji społecznej)

- Główna usługa to praca socjalna (w odróżnieniu od kwalifikowania do świadczeń, doprecyzowywana w ustawie o pomocy społecznej, np. „prowadzona w oparciu o właściwe jej metody i techniki”)
- Obok pracy socjalnej wiele innych usług w ustawie o pomocy społecznej i bezpośrednio powiązanych m.in.
 - Usługi opiekuńcze (jak również specjalistyczne usługi opiekuńcze)
 - Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne
 - Interwencja kryzysowa
 - Reintegracja społeczna
 - Rehabilitacja społeczna
 - Terapia zajęciowa
 - Asystentura rodzinie

Sukcesy w zapewnianiu odpowiedniej ilości i jakości usług

- Rozwój kształcenia do pracy socjalnej (szkoły policealne, kolegia, kierunek)
- Wprowadzenie normy jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców, a następnie nie więcej niż 50 rodzin na pracownika socjalnego
- Rosnąca różnorodność usług będących w ofercie pomocy społecznej
- Wyodrębnienie i rozwój usług interwencji kryzysowej
- Wyodrębnienie i rozwój usług o charakterze reintegracji zawodowej i społecznej (cis, kis, śds, wtz)
- Wyodrębnienie i rozwój usług asystentury rodzinie z ograniczeniem liczby wspomaganych rodzin (najpierw do 20, obecnie do 15), ale obowiązek zatrudnienia dopiero od 2015 r.
- Uzupełnianie oferty usług poprzez organizacje pozarządowe i wyznaniowe
- Wprowadzenie superwizji (wsparcie dla pracowników socjalnych)

Porażki w zapewnianiu odpowiedniej ilości i jakości usług

- Brak rozdzielenia postępowania administracyjnego od pracy socjalnej (wypracowane dopiero w projekcie finansowanym z EFS, ale nadal bez implementacji)
- Brak standardów dla pracy socjalnej (jw.)
- Brak standardów dla pozostałych usług pomocy i integracji społecznej (jw.)
- Niedostateczna podaż niektórych usług, np. reintegracji zawodowej i społecznej, asystentury rodzinie czy superwizji dla pracowników socjalnych
- Zaprzestanie aktywności przez Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych i tym samym brak aktualizacji i rozwoju Kodeksu Etycznego Pracowników Socjalnych

Organizacja pomocy społecznej

- Każda jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek ustanowienia podstawowej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej (ops, pcpr, ops + pcpr w miastach na prawach powiatu, rops)
- Poza podstawowymi jops są też liczne inne formy organizacyjne
 - Pomoc poza domem dzienna (np. ośrodki wsparcia, śds, wtz, cis, kis, spółdzielnie socjalne, zaz)
 - Pomoc poza domem całodobowa (np. dps, rodzinne domy pomocy, schroniska, domy samotnej matki)
- Rada Pomocy Społecznej jako ciało opiniodawczo-doradcze
- Zapowiedź obowiązkowego wyodrębnienia komórek pracy socjalnej i usług socjalnych
- Blisko uchwalenia jest możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych (możliwość tworzenia przez nie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej)

Sukcesy w organizacji pomocy społecznej

- Stworzenie pokrywającej cały kraj sieci podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego
- Wprowadzenie możliwości wyodrębnienia komórek organizacyjnych prowadzących tylko pracę socjalną
- Standaryzacja domów pomocy społecznej (mimo ciągłych opóźnień)
- Wczesne uznanie roli organizacji pozarządowych i wyznaniowych w
 - Udzielaniu usług (wsparcie organizacji, zlecenie zadań)
 - Tworzeniu prawa pomocy społecznej (ciało opiniodawczo-doradcze przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej)
- Profesjonalizacja kierowników jops poprzez wymóg posiadania wystandaryzowanych studiów podyplomowych (obecnie szkolenia ze zmienionym programem) i doświadczenia
- Powstanie Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej

Porażki w organizacji pomocy społecznej

- Mimo wymogu jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców wciąż wiele jest nie spełnia tej normy, a norma 1 pracownik na 50 rodzin jest nieobligatoryjna
- Mimo istnienia standardów domów pomocy społecznej wciąż są domy, które ich nie spełniają
- Skala zlecenia zadań pomocy społecznej organizacjom pozarządowym nie jest wystarczająca
- Rada Pomocy Społecznej nie ma odpowiedniego zaplecza administracyjnego i eksperckiego, przez co jej rola jest ograniczona
- Nie wypracowano sposobu na demokratyczną kontrolę działania podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej

Wyzwania

- Demokratyzacja dyskusji na temat reform przy wykorzystaniu Forum Współpracy Empowerment lub innej platformy tego typu
- Doprowadzenie do zgodności polskiej pomocy społecznej z art. 13 (prawo do pomocy społecznej) i art. 30 (prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją) Europejskiej Karty Społecznej
- Doprowadzenie do tego, że kryterium dostępu i standard wysokości świadczeń będą stale i znacząco powyżej minimum egzystencji
- Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej i standaryzacja tej ostatniej w celu zwiększeni jej dostępności i jakości
- Poprawa dostępności i jakości usług niespecjalistycznych i specjalistycznych, w tym w szczególności o charakterze reintegracji i rehabilitacji społecznej
- Reaktywowanie Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych

Warto dyskutować nad przyszłością pomocy społecznej ze wszystkimi interesariuszami

- Postulaty Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej
http://ops.pl/wp-content/uploads/2015/01/2015_bezpieczenstwo.pdf
- Postulaty Polskiej Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej
<http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2015/01/DeklaracjaEMIN.pdf>
- Forum Współpracy Empowerment
<http://www.empowerment.pl/>