

Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień¹ (wersja 1.01 z 20.01.15)

Wstęp

W ostatnich kilku latach w Polsce postulat rozdzielenia pracy socjalnej od postępowań administracyjnych w sprawach świadczeń staje się coraz bardziej popularny. Nie jest to już jedynie mgliste hasło, ale dobrze opracowany model na podstawie pracy wielosektorowych zespołów eksperckich oraz pilotaży przeprowadzonych w kilkunastu ośrodkach pomocy społecznej. A nawet więcej, jest to już element jednego z programów rządowych, uwzględniony w wydatkach Europejskiego Funduszu 2014-2020, a także postulat uwzględniony w projekcie założeń do zmian w ustawie o pomocy społecznej. Nadal jednak nie wiadomo jaka będzie przyszłość reformy rozdzielającej w Polsce. Celem tego artykułu jest lepsze zrozumienie tego, czym właściwie jest rozdzielenie, jakie są doświadczenia innych krajów w tym względzie, jaka sytuacja jest w Polsce i scenariusze jej rozwoju w najbliższej przyszłości.

W poniższym artykule najpierw przedstawiony zostanie tytułowy temat od strony semantycznej oraz w świetle przykładów występujących w polskiej literaturze. W kolejnym kroku zostanie on przedstawiony w kontekście regulacji zawartych w ustawie o pomocy społecznej. Dwa następne punkty zostaną poświęcone naszkicowaniu teorii rozdzielenia. Pierwszy będzie skoncentrowany na rozważaniu różnych typów przypadków pod względem kombinacji postępowań w sprawach świadczeń i pracy socjalnej. W drugim rozdzielenie zostanie opisane z uwzględnieniem kilku podstawowych wymiarów: konceptualnego, organizacyjnego, zawodowego, narzędziowego i prawnego. Dwa kolejne punkty dotyczyć będą doświadczeń USA, które przeprowadziły rozdzielenie wsparcia dochodowego od pracy socjalnej na początku lat 70. oraz stanu dyskusji i prac w Polsce. Ostatnia część artykułu dotyczy argumentów za i przeciw rozdzieleniu. W podsumowaniu i wnioskach zostaną nakreślone trzy scenariusze dalszego rozwoju sytuacji.

Co rozdzielać i od czego?

W tytule artykułu założono, że postępowania administracyjne i praca socjalna są połączone, a refleksji poddane będzie ich rozdzielenie. W polskiej literaturze jednak takie sformułowanie tematu nie jest ogólnie przyjęte i stosowane.

Warto podkreślić na początek, że gdy rozdzielenie jest już postulowane i analizowane, to jego przeciwieństwo nie ma nawet nazwy. Jak nazwać obecny stan? Złączeniem, zintegrowaniem? Dalej będzie mowa o przykładzie USA, gdzie rozdzielenia (*separation*) dokonano w pierwszej połowie lat 70.,

¹ Artykuł powstał na bazie referatu wygłoszonego na konferencji pt. „Praca socjalna w poszukiwaniu tożsamości na tle przemian społecznych i ekonomicznych”, 18-19 września 2014 w Warszawie, zorganizowanej przez Akademię Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie. Szczególne podziękowania dla dr Izabeli Rybki, która wysłała indywidualne zaproszenie. Za uwagi do artykułu dziękuję Jackowi Kowalczykowi z MOPS w Krakowie.

ale dopiero wiele lat po tym fakcie zestawiono model tradycyjny (rozdzielenie) z modelem zintegrowanym (patrz dalej).

Weźmy pod uwagę relację łączącą tytułowe pojęcia. Niektórzy autorzy nie piszą o rozdzielaniu, ale o oddzieleniu, lub stosują te słowa zamiennie. Czy wybór któregoś z nich ma znaczenie? Można argumentować, że nacisk na rozdzielanie wzmacnia rangę tej tematyki. Przywołuje to bowiem ramy konfliktu między stronami, które trzeba w związku z tym rozdzielić, tak jak osoby biorące udział w bójce.

Ogólnie rzecz biorąc rozdzielanie wielu połączonych ze sobą elementów wydaje się być trudniejsze niż, gdy ich liczba jest mała, a w szczególności, gdy są one tylko dwa. Gdy obszar, który poddajemy refleksji jest złożony wówczas mało przekonujące może wydawać się wydzielenie w nim tylko dwóch w miarę prostych elementów. Można argumentować, że uwaga skupia się tylko na nich ze względu na znaczenie ich złączenia, ale wówczas trzeba brać pod uwagę ich połączenia z całą resztą elementów uważanych za części większej całości (tu pomocy społecznej, pomocy i integracji społecznej).

Owe elementy w kontekście tematu artykułu to postępowanie administracyjne i praca socjalna. Może mieć znaczenie, który z nich umieszczamy na pierwszym miejscu w relacji rozdzielanie X od Y. Jeżeli za X podstawimy pracę socjalną, sugeruje to, że to ona bardziej traci na połączeniu z tym drugim elementem, np. „oddzielenie pracy socjalnej od zasiłków”, a „oddzielenie zasiłków od pracy socjalnej”.

Z dwóch tytułowych obiektów rozdzielania praca socjalna wydaje się pojawiać częściej. Umieszcza się ją jednak też w szerszym kontekście usług społecznych (np. Kaźmierczak 2014, patrz dalej o przykładzie USA). W ten sposób niejako obok problemu rozdzielania pracy socjalnej od czegoś z czym jest ona niekoniecznie słusznie połączona, pojawia się inny problem – wyodrębnienia pracy socjalnej na tle innych usług². Jeżeli dodatkowo uznamy, że praca socjalna jest jedną z wielu usług pomocy i integracji społecznej (czy też szerzej usług socjalnych czy społecznych), wówczas może pojawić się argument, że ważniejsze jest oddzielenie tych usług jako pewnej całości od czegoś co nimi nie jest. W dyskusjach o współczesnej polityce społecznej pojawia się stanowisko wyraźnie preferujące usługi nad świadczenia pieniężne, czy po prostu skupiające uwagę wyłącznie na usługach (Grewiński 2011, s. 23; Rymsza 2007). Ma to nawet czysto perswazyjny charakter, np. gdy instrumenty polityki rynku pracy dzieli się na pozytywnie brzmiące „aktywne” (rozmaite usługi) i na negatywnie zabarwione „pasywne” (zasiłki dla bezrobotnych, odprawy dla zwalnianych z pracy, wcześniejsze emerytury) [zob. Wiśniewski, Zawadzki 2011]. Taki dyskurs łatwo przenika do dyskusji o pomocy społecznej, w szczególności dla osób zdolnych do pracy, pod postacią aktywnej polityki społecznej (zob. m.in. Kaźmierczak, Rymsza 2003; Rymsza 2013; Karwacki et. al. 2014).

Skoncentrujmy teraz uwagę na tym, od czego praca socjalna czy usługi społeczne miałyby być rozdzielone. W literaturze występuje tu dużo większa różnorodność:

- wypłata zasiłków, naliczanie zasiłków (Skuza, Żukowska 2010, 2011),
- działania związane z wypłacaniem zasiłków (Rymsza 2012, s. 18),
- zasiłki (Kaźmierczak 2014),
- kwalifikowanie do zasiłków (Olech, Łuczyńska 2013, s. 79),
- pomoc finansowa (Sieciechowicz 2013),

² W projekcie „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” przyjęto, że praca socjalna będzie wyodrębniona w stosunku do usług pomocy i integracji społecznej (podzielonych na pakiety ze względu na problem lub grupę, do której usługi są adresowane), co czyni sytuację tej pierwszej dość szczególną. Wydaje się, że łatwiej jest formułować argumenty za tym, że praca socjalna to nie są zasiłki i ich przydzielanie, niż wskazać jej specyfikę na tle innych usług specjalistycznych (zob. Kowalczyk 2013).

- czynności administracyjne, praca administracyjna (Waszkowska et al. 2010),
- postępowanie administracyjne (Kadela, Kowalczyk 2014),
- funkcja przyznawania świadczeń pieniężnych (Orpik 2006, s. 7),
- funkcja redystrybucyjna (Raclaw 2011, s. 44).

Dla jednych ważne jest więc podkreślenie oddzielenia pracy socjalnej od świadczeń pieniężnych i związanych z nimi działań czy czynności (podobnie było w USA gdyż kontrapunktem dla usług było *income maintenance*, patrz dalej), inni akcentują bardziej aspekty administracyjne. Podejście drugie obejmuje większy obszar tego, co miałyby być oddzielone od pracy socjalnej, gdyż decyzji administracyjnych, a więc i postępowania do nich prowadzącego, wymagają również świadczenia niepieniężne, w tym usługi (np. przyznanie usług opiekuńczych).

Nieco ogólniejszy i bardziej teoretyczny wydzźwięk ma stosowanie pojęcia funkcji. O ile „funkcja przyznawania świadczeń pieniężnych” może być uznana za dość bliską kwalifikowaniu do zasiłków, czy postępowaniu administracyjnemu w sprawach świadczeń, to „funkcja redystrybucyjna” ma ogólniejsze znaczenie.

Warto przywołać w tym kontekście koncepcję T. Kaźmierczaka, który postuluje oddzielenie pracy socjalnej od zasiłków i uzasadnia to poprzez przeciwstawienie dwóch funkcji pomocy społecznej: kompensacyjno-protেকcyjnej (zabezpieczenie społeczne i jego logika oparta na koncepcji ryzyk socjalnych i ubezpieczenia) oraz promocyjno-rozwojową (Kaźmierczak 2014 i 2015).

Poniżej przyjęta zostanie bardziej praktyczna konwencja, w której obiektami relacji rozdzielenia są postępowania administracyjne i praca socjalna.

Między postępowaniem administracyjnym a pracą socjalną w prawie pomocy społecznej

Porównajmy ze sobą wybrane definicje postępowania administracyjnego i pracy socjalnej sformułowane w literaturze prawniczej lub w prawie. Postępowanie administracyjne utożsamione z fazą orzekania (w odróżnieniu od fazy wykonania orzeczenia) jest to „uporządkowany ciąg czynności procesowych, dokonywanych przez organ administracji publicznej i inne podmioty tego postępowania, zmierzających do załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej” (Kędziora 2012, s. 3). Praca socjalna natomiast jest to: „działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi” (ustawa o pomocy społecznej, art. 6, pkt 12)³.

Warto dodać, że praca socjalna została zaliczona do kategorii świadczeń niepieniężnych (art. 36 pkt. 2), a w przypadku decyzji o „udzielaniu świadczenia” w postaci pracy socjalnej nie jest wymagana decyzja administracyjna (tamże, art. 106, pkt 2)⁴. Oznacza to, że decyzja o przyznaniu lub odmowie pracy socjalnej nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego (wniosek z treści

³ Globalna definicja pracy socjalnej przyjęta przez Międzynarodową Federację Pracowników Socjalnych: „Praca socjalna jest zawodem bazującym na praktyce i dyscypliną akademicką. Celem jej działań są zmiany społeczne i rozwój społeczny, integracja społeczna oraz upodmiotowienie i wyzwolenie ludzi. Kluczowe dla pracy socjalnej są zasady sprawiedliwości społecznej, praw człowieka, odpowiedzialności publicznej oraz szacunku dla różnorodności. Praca socjalna – na podstawie jej teorii, nauk społecznych i humanistycznych oraz wiedzy lokalnej – angażuje ludzi i struktury instytucjonalne w odpowiedzi na wyzwania życiowe i w celu zwiększania dobrostanu” (portal Ops.pl, <http://ops.pl/2014/07/nowa-globalna-definicja-pracy-socjalnej>)

⁴ Taka sama zasada dotyczy interwencji kryzysowej, poradnictwa, uczestnictwa w klubie samopomocy i biletu kredytowanego (tamże).

art. 106 pkt. 4). Jego celem jest ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej ubiegających się lub korzystających ze świadczeń.

Co te dwie definicje z dodatkową uwagą mówią nam o relacji między postępowaniem administracyjnym w pomocy społecznej a pracą socjalną?

Gdyby praca socjalna była świadczeniem przyznawanym na podstawie decyzji administracyjnej, to relacja ta byłaby taka jak w przypadku innych świadczeń. Jeżeli przedmiotem indywidualnej sprawy jest pomoc w postaci pracy socjalnej, to jej udzielenie wymaga wszczęcia postępowania, przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, co ma doprowadzić do wydania decyzji. Udzielanie pracy socjalnej jej jednak nie wymaga, a więc nie ma też potrzeby wszczynania i prowadzenia postępowania administracyjnego.

Ze względu na to, że głównym narzędziem w postępowaniu administracyjnym w pomocy społecznej jest rodzinny wywiad środowiskowy ważne jest też określenie relacji między nim a pracą socjalną.

Po pierwsze, w ustawie o pomocy społecznej powiązano ją nie z wywiadem, ale z kontraktem socjalnym: „Praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny” (art. 45 pkt. 2).

Po drugie, w części ustawy dotyczącej postępowania administracyjnego są regulacje, które stanowią, że na wniosek pracownika socjalnego „sądy, organy i jednostki organizacyjne” mają udzielić odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla decyzji administracyjnej (art. 105 pkt 1) oraz, że pracownik socjalny przeprowadza rodzinny wywiad środowiskowy” (art. 107 pkt 3). Rodzi to pytanie o kolejną relację, tym razem między pracownikiem socjalnym a pracą socjalną.

Z ogólnych definicji i zasadniczych przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika więc, że praca socjalna nie ma wyraźnego związku z postępowaniem administracyjnym ani poprzez jego prowadzenie za pomocą rodzinnego wywiadu, ani też poprzez decyzję o udzielaniu pracy socjalnej. Rola pracownika socjalnego w postępowaniu administracyjnym jest jednak kluczowa. Nasuwa się więc wniosek, że pracownik socjalny prowadzi postępowania administracyjne (w sprawach innych niż udzielanie pracy socjalnej), ale też udziela świadczenia w postaci pracy socjalnej. Potwierdzeniem tego jest umieszczenie wśród zadań pracownika socjalnego na pierwszym miejscu właśnie jej (art. 119 pkt 1). Czy wśród tych zadań umieszczono przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych i postępowań administracyjnych? Można uznać, że pośrednio tak, gdyż znajduje się tam także „kwalifikowanie do uzyskania” świadczeń z pomocy społecznej. Nie wydaje się, aby kwalifikowanie było czymś zasadniczo odmiennym od postępowania administracyjnego, zastanawia jednak użycie innego terminu. Być może kwalifikowanie jest pojęciem szerszym, czyli byłyby różne sposoby dokonania czynności tego rodzaju, a jednym z nich jest postępowanie z wykorzystaniem rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Udzielanie pracy socjalnej i prowadzenie postępowań administracyjnych może być różnie zorganizowane. Ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość wyodrębnienia zespołu (co najmniej trzech pracowników socjalnych) realizującego zadania ośrodka pomocy społecznej w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej (art. 110a). Można domniemywać, że po jego wyodrębnieniu tworzący go pracownicy nie będą zajmować się postępowaniami administracyjnymi. Nie znaczy to jednak, że pracownicy poza zespołem będą się specjalizowali tylko w tego rodzaju zadaniach, gdyż do podstawowych ich zadań należy praca socjalna.

Postępowanie administracyjne i praca socjalna są to czynności i działania odmienne, przy czym wykonują je osoby, które mają kwalifikacje pracownika socjalnego i w przypadku prowadzenia postępowań muszą być one zatrudnione w ośrodku pomocy społecznej. Sposób organizacji pracy w

ośrodka może być kształtowany dowolnie, ale z pewnymi ograniczeniami. Nie można usunąć udzielania pracy socjalnej z zakresu obowiązków pracowników socjalnych, gdyż jest to ich podstawowe zadanie ustawowe. Czy dozwolone jest niewpisywanie lub wykreślenie z tych obowiązków postępowań administracyjnych? To zależy od tego, jak zinterpretujemy zadanie kwalifikowania do świadczeń. Jeżeli zawiera ono w całości lub w części elementy postępowania, wówczas odpowiedź na to pytanie będzie negatywna.

Wniosek ogólny jest więc taki, że pracownicy socjalni muszą obecnie łączyć w swojej praktyce zawodowej postępowania administracyjne i udzielanie pracy socjalnej. Narzędziem pierwszego jest przede wszystkim obowiązkowy rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzany w miejscu zamieszkania rodziny, a drugiego – nadal fakultatywny kontrakt socjalny.

Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – rozważania teoretyczne

Niezależnie od argumentacji za i przeciw status quo opisanemu w poprzednim punkcie (o czym będzie mowa dalej), możemy zastanowić się, na czym mogłoby polegać rozdzielenie postępowań od pracy socjalnej.

Wyobraźmy sobie, że nowa rodzina zgłasza się do ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o udzielenie pomocy w formie świadczenia pieniężnego. Pracownik socjalny przeprowadza postępowanie administracyjne (kwalifikuje do świadczeń), w wyniku którego podjęta zostaje decyzja administracyjna o udzieleniu świadczenia. Taki opis sytuacji sugeruje, że nie udzielono innych świadczeń, w szczególności w postaci pracy socjalnej. Byłby to więc przypadek czystego postępowania administracyjnego w sprawie o świadczenie, które nie jest pracą socjalną.

Druga hipotetyczna sytuacja. Nowa rodzina zgłasza się do ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o udzielenie pomocy w formie pracy socjalnej. W tym przypadku nie jest konieczne postępowanie administracyjne i pracownik socjalny może podjąć decyzję o tym, czy i w jaki sposób jej udzielać w ramach swojej działalności zawodowej. Zapewne będzie w niej obecne również „kwalifikowanie do świadczeń”, czyli pewien sposób podejmowania decyzji wstępnej, gdyż praca socjalna jest jednym z nich, ale nie musi być ono prowadzone według zasad postępowania administracyjnego. W metodyce pracy socjalnej przewidziane są określone czynności zawodowe, narzędzia etc., które mają pomóc w podejmowaniu decyzji tego rodzaju. W takiej sytuacji mamy do czynienia z czystą pracą socjalną bez uruchamiania procedury administracyjnej.

Gdyby wszystkie sytuacje w praktyce sprowadzały się do tych dwóch opisanych wyżej, wówczas pracownik socjalny pomagający wielu rodzinom mógłby mieć w swojej praktyce jednocześnie przypadki obu typów. Dla jednych prowadziłby więc wyłącznie postępowania, a dla drugich – wyłącznie pracę socjalną. Może się zdarzyć, że w jego praktyce będą dominowały przypadki pierwszego typu, albo że większość będą stanowiły te o charakterze czystej pracy socjalnej. O faktycznym rozdzieleniu decyduje tu sama natura przypadków.

Trzecia hipotetyczna sytuacja dotyczy rodziny, która zgłosi się do ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o pomoc w postaci pracy socjalnej, ale też o świadczenie pieniężne wymagające postępowania administracyjnego. W tym przypadku jego przeprowadzenie i działalność zawodowa o charakterze pracy socjalnej powinny wystąpić jednocześnie. Gdy ta rodzina będzie wspomagana przez jednego pracownika, wówczas będzie on musiał zrealizować wobec niej oba działania według właściwych dla nich celów, zasad i procedur. Jest to przykład sytuacji, gdy trzeba łączyć postępowania z pracą socjalną w danym przypadku. Jest to właściwe znaczenie tego, co oznacza złączenie czy zintegrowanie tych dwóch działań. Nie jest nim natomiast odrębne prowadzenie postępowań i udzielanie pracy socjalnej przez tego samego pracownika, ale dla odrębnych przypadków.

Gdy celem będzie rozdzielenie złączenia we właściwym znaczeniu, można je osiągnąć na kilka sposobów. Rozważmy dwa: 1) rozłożenie ich w czasie na zasadzie sekwencji – najpierw praca socjalna, a potem postępowanie w sprawie świadczenia lub odwrotnie (rozdzielenie sekwencyjne); 2) włączenie drugiego pracownika socjalnego i podział obowiązków pomiędzy obu na zasadzie specjalizacji: jeden będzie prowadził postępowanie administracyjne w sprawie świadczenia pieniężnego, a drugi działalność zawodową o charakterze pracy socjalnej (rozdzielenie dwuosobowe).

Rozdzielenie sekwencyjne może być mniej dogodne dla rodziny, która występuje o dwa rodzaje świadczeń i oczekuje, że będzie je otrzymywała równocześnie. W przypadku postępowania administracyjnego czas jego wszczęcia i przeprowadzenia dość sztywno reguluje prawo, więc to praca socjalna musiałaby być jako druga w sekwencji. Jeżeli przyjmujemy, że postępowanie kończy się na wydaniu decyzji administracyjnej, wówczas zaraz po tym fakcie możnaby przystąpić do udzielania pracy socjalnej. Jeżeli jednak postępowanie ma też swój dalszy ciąg po podjęciu decyzji (np. wypłacanie świadczeń, sprawdzanie spełniania warunków w okresie wypłacania), rozdzielenie sekwencyjne trudniej byłoby uznać za pełne rozdzielenie, np. wstrzymujemy się z pracą socjalną do wydania decyzji, ale dalsze etapy postępowania są już z nią połączone.

Poprzez rozdzielenie dwuosobowe można uniknąć wyczekiwania na zakończenie postępowania oraz trudności z postępowaniem po wydaniu decyzji. Do udzielania pracy socjalnej zaangażowany zostaje drugi pracownik. Jeżeli postępowanie i praca socjalna wymagają koordynacji, to włączenie drugiego pracownika socjalnego oznacza, że obaj powinni ze sobą współpracować co wymaga ustalenia zasad tej współpracy.

Wielowymiarowe ujęcie rozdzielania

Celem tego punktu jest rozważenie możliwych wymiarów rozdzielania dwuosobowego. W tej perspektywie można rozważyć rozdzielenie w co najmniej kilku wymiarach. Rozważmy pięć: konceptualny, organizacyjny, zawodowy, narzędziowy i prawny. W każdym z nich zostaną wyróżnione dwa bieguny: od maksymalnego złączenia do maksymalnego rozdzielania.

Pierwszy wymiar ma uniwersalne znaczenie, gdyż nie ogranicza się do rozdzielania dwuosobowego. Postępowanie administracyjne i praca socjalna są to ogólne pojęcia, na których temat napisano już wiele. W pierwszym przypadku jest to głównie literatura prawnicza i organizacyjno-zarządcza z zakresu administracji publicznej, a w drugim przede wszystkim – socjologiczno-pedagogiczna. Wyżej zostały przedstawione definicje prawnicze lub prawne, z których jasno wynika, że są to odmienne pojęcia. Trudno wyróżnić drugi biegun, w którym im obu nadawano by podobne znaczenie. Można próbować argumentować, że w obu przypadkach chodzi o pomaganie osobom i rodzinom – jest to proces projektowania, podejmowania, realizowania i kontrolowania decyzji dotyczących adresatów, formy i treści pomocy. Postępowanie i pracę socjalną ujmuje się w podobne schematy racjonalnego podejmowania decyzji (od diagnozy, przez plan, do realizacji i jej oceny). Czy to jednak przesądzałoby o ich konceptualnej równoważności?

Drugi z wyróżnionych wymiarów dotyczy organizacyjnego umiejscowienia postępowania i pracy socjalnej. Rozważane tu działania mogą być prowadzone przez pracowników mających je w swoich zakresach obowiązków i pracujących w tych samych komórkach organizacyjnych jednej organizacji. Na drugim biegunie mielibyśmy różne stanowiska, z różnymi zakresami obowiązków (jedne z postępowaniami, ale bez pracy socjalnej, a drugie odwrotnie) i zatrudnienie w odrębnych jednostkach organizacyjnych. Dodatkowym aspektem wymiaru organizacyjnego jest przynależność sektorowa organizacji. Przykładowo, głębsze rozdzielenie wystąpi wtedy, gdy pracownik zajmujący się

postępowaniami będzie zatrudniony w jednostce organizacyjnej sektora publicznego, a pracownik udzielający pracy socjalnej w organizacji spoza tego sektora.

We wspomnianych wyżej sytuacjach mamy do czynienia z osobami o kwalifikacjach pracowników socjalnych. Oznacza to zawodową jednorodność postępowań i pracy socjalnej. Drugi biegun stanowi przypisanie im obu różnych zawodów. W kontekście obecnego systemu wymagałoby to wykreowania nowego zawodu dla postępowań administracyjnych w pomocy społecznej, np. specjalista do spraw świadczeń pomocy społecznej, technik postępowań administracyjnych. Nowy zawód oznacza też nowe ścieżki kształcenia, nowe środowisko zawodowe etc. Nie wydaje się, aby wymagało to daleko idącej redefinicji zawodu pracownika socjalnego, którego głównym zdaniem jest praca socjalna. Problemem będzie jednak pozostawienie wśród tych zadań kwalifikowania do świadczeń.

Jeżeli w postępowaniu i w pracy socjalnej stosowane są zbliżone narzędzia wówczas mamy do czynienia z ich narzędziową jednością. Im bardziej te narzędzia będą się od siebie różnić, tym bardziej będziemy mieć do czynienia z rozdzieleniem w tym wymiarze. Wyżej wspomniano o tym, że rodzinny wywiad środowiskowy został przypisany do postępowań, a kontrakt socjalny do pracy socjalnej. Stąd też można twierdzić, że jest to przejaw rozdzielnia narzędziowego w obecnym stanie prawnym. Gdyby jednak oba te narzędzia miały zbliżone znaczeniowo i praktycznie części, np. ocena sytuacji i zaplanowanie działań, wówczas możnaby kwestionować tezę o pełnym narzędziowym rozdzieleniu. Podobna sytuacja będzie miała miejsce, gdy w jednym narzędziu umieszczonych będzie kilka modułów, jeden będzie stosowany do celów postępowań, a drugi do celów pracy socjalnej. Można domniemywać, że przed wprowadzeniem kontraktu rodzinny wywiad środowiskowy był traktowany (i nadal jest) jako narzędzie służące postępowaniom i pracy socjalnej.

Jeżeli w prawie znajdziemy zapisy potwierdzające połączenie we wszystkich powyższych wymiarach, wówczas można mówić o tym, że osiągnięty został biegun maksymalnego połączenia. Na drugim krańcu skali mamy maksymalne rozdzielenie, które może przybrać postać dwóch odrębnych ustaw, w których wymiary konceptualny, organizacyjny, zawodowy i narzędziowy zostaną sformułowane w odmienny sposób.

W modelu pełnego i wielowymiarowego rozdzielenia dwuosobowego nie powinno być wątpliwości, że w każdym z wymienionych wymiarów następuje wyraźne oddzielenie bliskie biegunowi maksymalistycznemu. Dwie osoby o odmiennych kwalifikacjach, zatrudnione co najmniej na różnych stanowiskach i w różnych komórkach organizacyjnych, posługujące się różnymi narzędziami, zmierzają do realizacji różnych celów, a ich działania definiowane są i rozumiane w wyraźnie odmienny sposób, co jest potwierdzone w różnych ustawach regulujących odmiennie te dwie sfery. Z kolei pełne i wielowymiarowe złączenie o charakterze jednoosobowym wymagałoby, aby we wszystkich wymiarach osiągnięty został biegun maksymalistycznego połączenia (jedności). Pomiędzy nimi jest duża przestrzeń na modelowanie rozdzielenia, które jednak nie będzie pełne i we wszystkich wymiarach (w niektórych bliżej do bieguna maksymalnego rozdzielenia, w innych dalej). Dalszy rozwój tej koncepcji wymagałby sprawdzenia, czy nie zostały pominięte ważne wymiary, ustalenia hierarchii tych już stwierdzonych (wymiarów ważniejsze i mniej ważne), ich analizy co do możliwości wyróżnienia podwymiarów, a także wzajemnego wpływu rozdzielenia pod jednym względem na faktyczne rozdzielenie w innych wymiarach etc.

Przykład reformy rozdzielającej w USA

Na początku lat 60. XX wieku w USA zaproponowano, aby oddzielić wsparcie dochodowe od usług pomocowych (Hamilton 1962). Wśród zwolenników tego rozwiązania był m.in. George Hoshino, który w 1965 r. przedstawił wyniki eksperymentu w stanie Pensylwania. Polegał on na zmianach w

procedurach kwalifikowania osób starszych do pieniężnej pomocy społecznej. Między innymi uproszczono kwestionariusz kwalifikacyjny, wypełniali go sami zainteresowani, nie wymagano przeprowadzenia postępowania w ich miejscu zamieszkania. Jedną z konsekwencji tego eksperymentu było zmniejszenie wymagań kwalifikacyjnych stawianych pracownikom odpowiedzialnym za kwalifikowanie do pomocy społecznej. W tym kontekście Hoshino wyciągnął interesujący wniosek na przyszłość: „jeżeli procedura kwalifikowania na podstawie dochodów i zasobów (*means test*) została uproszczona i zhumanizowana, pomoc społeczna mogłaby stać się dwoma programami z odrębnymi procedurami kwalifikacyjnymi – jednym dla pomocy finansowej, drugim – dla usług” (Hoshino 1965, s. 103). W 1973 r. ten sam autor twierdził, że rozdzielanie pomocy finansowej i udzielania usług⁵ było jedną z najbardziej fundamentalnych zmian w rozwoju pomocy społecznej w USA (za: Piliavin, Gross 1977). Reforma doprowadziła do konsolidacji i uproszczenia świadczeń pieniężnych oraz wyraźnie rozdzieliła postępowania w sprawach świadczeń od udzielania usług socjalnych. Rozdzielenie miało charakter organizacyjny, zawodowy (nowy zawód technika uprawnień, *eligibility technician*, zob. Greene 1979⁶) i w konsekwencji narzędziowy. Świadomość rozdzielania conceptualnego była obecna już wcześniej. Podkreślano jednak przede wszystkim różnicę między pomocą pieniężną (*relief, income maintenance*) a usługami socjalnymi (*social services*).

Argumenty za reformą były różnorakie. Zgłaszali je przede wszystkim autorzy interesujący się pracą socjalną. Jedno z podsumowań wyróżniało trzy rodzaje tych argumentów (Piliavin, Macdonald 1979, s. 2): 1) praca socjalna i usługi zostaną uwolnione od postępowania w sprawach świadczeń pieniężnych; 2) udzielanie usług będzie odbywać się w niekonfliktowej atmosferze i z poszanowaniem godności; 3) odbiorcy usług będą mieli swobodę wyboru co do korzystania z usług. Połączenie kwalifikowania do pomocy pieniężnej z pracą socjalną uznawane było za problem dla tej drugiej w kategoriach utrudnienia lub zdominowania (Hamilton 1962).

W dokumencie rządowym o charakterze wskazówek dla podmiotów stanowych odpowiedzialnych za reformę wymieniano sześć celów, jakim miało służyć rozdzielanie (US Department of Health 1972, s. 5-8): 1) wyeliminowanie pomieszania ze sobą odmiennych funkcji pomocowych; 2) zapewnienie swobody wyboru klientów w zakresie usług socjalnych; 3) zwiększenie jakości zarządzania poprzez odrębne planowanie, zatrudnienie i finansowanie obu funkcji; 4) bardziej efektywne wykorzystanie pracowników i zmniejszenie fluktuacji zatrudnienia dzięki specjalizacji; 5) umożliwienie odrębnego oszacowania kosztów i skuteczności obu funkcji; 6) poszerzenie zakresu usług socjalnych i zwiększenie zasobów na nie przeznaczonych.

W niewielkim badaniu eksperymentalnym na temat wpływu rozdzielania na kilka zmiennych (korzystanie z usług, zadowolenie klientów) porównywano ze sobą tryby połączenia i rozdzielania z uwzględnieniem tego, czy kontakt był inicjowany przez klienta, czy przez pracownika oraz sposobu udzielania informacji o usługach (Piliavin, Gross 1977; Macdonald, Piliavin 1981). Wyniki badania wskazywały, że klienci w trybie rozdzielania rzadziej zgłaszali potrzebę skorzystania z nowych usług o charakterze finansowym (w tym dotyczących samych zasiłków), niż ci obsługiwani przez jednego pracownika. Byli oni też nieco mniej przekonani o tym, że pracownicy byli pomocni. Ponadto klienci częściej zgłaszali nowe potrzeby na usługi inne niż finansowe, gdy kontakt był inicjowany przez pracownika (Piliavin, Gross 1977, s. 398). Autorzy próbowali wyjaśnić ten pierwszy efekt tym, że klienci mogli postrzegać techników do spraw uprawnień jako mało pomocnych w kwestiach innych niż

⁵ Po fali 51 eksperymentów i pilotaży prowadzonych od 1970 r., zadekretowane rozporządzeniem federalnym z 1972 r. Administracja republikańska wycofała obowiązkowość rozdzielania kilka lat później, co w niektórych stanach doprowadziło do ponownego złączenia w celu uzyskania większych dotacji federalnych (Benton za: Polsky, 1991, s. 275).

⁶ Wyniki niewielkich badań nad tymi pracownikami i pracownikami socjalnymi zob. Schubert (1974).

przyznawanie świadczeń i monitorowanie ich wykorzystania. Ich ogólny wniosek był taki, że przynajmniej z perspektywy klienta tryb rozdzielenia może mieć kilka negatywnych konsekwencji (tamże, s. 403).

Kolejne lokalne badanie eksperymentalne wybrane do tego przeglądu zostało przeprowadzone już w innym kontekście. Były to lata 90. i testowano podejście mające na celu usamodzielnienie ekonomiczne klientów poprzez obowiązkowe korzystanie z usług aktywizacyjnych. Tym razem poddano ewaluacji wpływ trybu połączonego (*integrated*) i rozdzielonego (*traditional*) na wyniki klientów związane z usamodzielnieniem ekonomicznym (Scrivener, Walter 2001). Badanie było zlecone przez instytucję rządową. Okazało się, że oba podejścia ograniczały czas korzystania z zasiłków i kwoty wypłat, przy czym wpływ trybu połączonego był nieco większy: odpowiednio ograniczenie średniego czasu korzystania o 2,5 i o 1,7 miesiąca, oraz zmniejszenie sumy wypłat o 15% i o 11% (tamże, s. 3). Tryb zintegrowany był związany z bardziej zindywidualizowanym podejściem, ściślejszą kontrolą udziału w programach aktywizacyjnych, wyższym udziałem klientów w tych programach, a także mniejszą liczbą zainicjowanych sankcji (udział sankcji był jednak podobny). W obu przypadkach nie zanotowano wzrostu dochodu netto: wzrost udziału zarobków był zbliżony do spadku udziału zasiłków w dochodach.

Ogólnie rzecz biorąc badania nad rozdzieleniem i jego konsekwencjami, w szczególności dla pracowników obsługujących pomoc pieniężną były bardzo skromne. W próbie podsumowania z 1989 r. wymieniono tylko wspomniane wyżej badania z lat 70. i trzy artykuły Normana Wyersa z lat 80. Gorzko oceniono wtedy okres 15 lat od wprowadzeniu reformy: „eksperci od pracy socjalnej, badacze i analitycy polityki społecznej zignorowali nie tylko wpływ rozdzielenia, ale również wszystkie aspekty roli pracownika do spraw wsparcia dochodowego, włączając w to funkcje ich pracy, charakterystykę klientów i pracowników, potrzeby edukacyjne i szkoleniowe, zadowolenie z pracy i wypalenie zawodowe” (Hagen 1989).

W jednej z analiz teoretycznych reforma wprowadzająca rozdzielenie została uznana za przyczyniającą się do zwiększenia formalizacji, biurokratyzacji i proletaryzacji (zmniejszenie wymogów kwalifikacyjnych w stosunku do pracowników zajmujących się uprawnieniami do świadczeń) pomocy społecznej w USA (Simon 1983). W szerszej i krytycznej perspektywie rozdzielenie zostało zinterpretowane w kontekście tezy o rozroście państwa terapeutycznego (*therapeutic state*) [Polsky 1991]. Ekspansja usług społecznych (*social* lub *human services*) oraz związanych z nimi nowych programów kształcenia i zawodów wzbudzała też refleksję na temat relacji między pracą socjalną a przedstawicielami tych zawodów (np. Brawley 1982). Wydaje się, że jedną z bardziej znaczących konsekwencji reform był rozwój zarządzania przypadkiem i zajmujących się nim „menedżerów” (*case management*) - pracownik socjalny raczej zarządza zespołem udzielającym różnych usług niż sam je świadczy (Dill 2001).

Związki zawodowe pracowników pomocy społecznej negatywnie opiniowały zmiany restrukturyzacyjne jakie przyniosło rozdzielenie i uproszczenie procedur zasiłkowych. Czasem podejmowały nawet akcje protestacyjne, przy czym opinie związkowców na temat zmian były podzielone (zob. Schutt 1986, s. 114-116).

Jaki był los jednostek usługowych pomocy społecznej po rozdzieleniu? Jedną z opinii była taka, że szybko straciły znaczenie ze względu na przenoszenie poszczególnych usług do wyodrębniających się działów usług społecznych (np. ochrony dzieci, reintegracji zawodowej). Po tym, jak w jednostkach tych zostało tylko organizowanie opieki dziennej, informowanie i kierowanie do innych podmiotów

straciły one rację bytu: „usługowa strona eksperymentu rozdzielającego zakończyła się” (Schutt 1986, s. 160-161)⁷.

Można też znaleźć opinie - formułowane po prawie 40 latach od reform - odmawiające rozdzieleniu racji bytu w zmienionym kontekście, czyli po głębokiej reformie pomocy społecznej w USA w latach 90. (obowiązkowa aktywizacja), ale też kwestionujące dawne uzasadnienia: „stare argumenty za rozdzieleniem straciły znaczenie, o ile kiedykolwiek je miały” (Courtney et al. 2008, s. 285).

Jedno z niewielu całościowych ujęć historii rozdzielania przedstawiało ją w następujący sposób (Courtney et al. 2008, s. 272-275). W latach 60. szybko rosła liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej (w USA były to głównie samotne matki). Jedną z reakcji na to było zachęcenie stanów do rozwijania pracy socjalnej i usług społecznych poprzez zmianę struktury ich finansowania – udział rządu federalnego wzrósł z 50% do 75%. Efektem tego była ekspansja usług socjalnych, która jednak nie miała większego wpływu na wciąż rosnące szeregi korzystających ze świadczeń pieniężnych. W tej interpretacji rozdzielenie było przede wszystkim instrumentem polityki federalnej nastawionej na ograniczenie ekspansji stanowych usług socjalnych i wydatków federalnych z tym związanych, co zostało osiągnięte. Na tyle ograniczono usługi dla samotnych matek, że głównym sposobem ich uzyskania było wejście do systemu ochrony dzieci przed krzywdzeniem. Duża liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej nadal była jednak postrzegana jako problem wymagający rozwiązania. Od lat 80. popularność zdobywa przekonanie, że powinna być nim aktywizacja zawodowa. Prowadzi to ponownie do wzrostu znaczenia usług, ale nie tych miękkich o charakterze terapii mającej naprawiać dysfunkcje indywidualne, ale twardych, w szczególności szkoleń zawodowych i opieki instytucjonalnej nad dziećmi, aby rodzice mogli pracować. W konsekwencji dochodzi do ponownego połączenia decyzji świadczeniowych i związanych z usługami w kompetencjach pracowników aktywizujących. Są oni jednak teraz w roli nie naprawiaczy indywidualnych deficytów klientów, ale mają za zadanie ułatwić im powrót na rynek pracy poprzez koordynację świadczeń i usług (*case management*). Ma temu służyć sztywne ograniczenie ciągłego korzystania ze świadczeń pieniężnych, a także zapewnienie usług aktywizacyjnych oraz wspomagających aktywizację (np. opieka nad dziećmi).

Dyskusja nad rozdzieleniem w Polsce

Sytuacja w Polsce w ostatnich latach pod pewnymi względami przypomina tę w USA z początku lat 70., ale przed wprowadzeniem tam obowiązkowego rozdzielania. Porównajmy przytoczony wyżej cytat z Hoshino o możliwości przekształcenia pomocy społecznej w dwa programy z opinią polskiego autora mocno związanego z pracą socjalną do kilku dziesiątków lat: „warunkiem rozwoju pracy socjalnej są głębsze przemiany Instytucjonalne polityki społecznej, w pierwszym kroku polegające na dekonstrukcji obecnego systemu pomocy społecznej, w drugim - na przekształceniu go w dwa systemy, współpracujące ze sobą i niejako sąsiadujące, ale w sensie instytucjonalnym odrębne” (Kaźmierczak 2014, s. 69). Systemy te obsługiwać miałyby dwie funkcje: protekcyjno-kompensacyjną (głównie pomoc materialna) i rozwojowo-promocyjną (głównie usługi z nawiązaniem do koncepcji i badań Alfreda J. Khana z lat 70.).

W ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” (projekt systemowy 1.18) opracowano standardy pracy socjalnej i zaprojektowano ich testowanie z

⁷ W niewielkim badaniu treści i form pracy pracowników socjalnych w publicznych agencjach usług socjalnych i w kontekście rozdzielania w Izraelu (22 pracowników w dwóch agencjach) stwierdzono liczne rozbieżności między wyobrażeniami o pracy socjalnej i jej misji, a tym, co i jak rzeczywiście robią pracownicy socjalni, m.in. stwierdzono, że praca nad zmianą pozostaje daleko w tyle za ekonomicznymi i tradycyjnymi formami pomocy (Sharon, Neeman 1989).

uwzględnieniem dwóch wariantów rozdzielenia (Kowalczyk 2012a, 2012b). Rozwiązania te zostały przetestowane w kilkunastu pilotażach, które były poddawane bieżącej ewaluacji opartej głównie na opiniach pracowników socjalnych. Na bazie doświadczeń i ewaluacji opracowane zostały standardy pracy socjalnej i kolejne dwa warianty rozdzielenia, z których jeden (rozdzielenie z dwoma pracownikami socjalnymi) został ostatecznie przyjęty jako docelowy (Kowalczyk, Kadela 2014; Szarfenberg, Kowalczyk 2014)⁸.

W założeniach do ustawy zmieniającej ustawę o pomocy społecznej procedowanych bezskutecznie od 2013 r.⁹ zaproponowano zmiany w nazewnictwie i zasadach przyznawania i wyznaczania wysokości zasiłków oraz uwzględniono niektóre wątki z zakresu rozdzielenia. Powiązania między reformą zasiłków a reformą rozdzielającą są co najmniej dwa: 1) ewentualne uproszczenie systemu zasiłków (w założeniach proponuje się połączenie zasiłku okresowego i stałego w jeden) co powodowałoby zmniejszenie czasochłonności postępowania administracyjnego (jest to raczej mało prawdopodobne bez dodatkowych rozwiązań); 2) przejęcie przez budżet centralny w całości finansowania zasiłków, co uwalnia środki samorządów, które mogą być przeznaczone na zatrudnienie większej liczby pracowników socjalnych.

W dokumencie ministerialnym zostały zasygnalizowane wątki, które nawiązują do rozdzielenia. Przewidziano wyodrębnienie organizacyjne funkcji wsparcia dochodowego (kasa, dział, stanowisko) oraz zapowiedziano wprowadzenie „ustawowego zakazu łączenia stanowisk pracy w Kasie Wsparcia Dochodowego (Dziale czy też Stanowisku Wsparcia Dochodowego) z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego”. Pomińmy niejasność na czym polega łączenie stanowiska pracy z wykonywaniem określonych obowiązków. Na pierwszy rzut oka wydaje się to krok ku rozdzieleniu. Sama tylko możliwość wyodrębnienia organizacyjnego wsparcia dochodowego decyduje o sile późniejszego zakazu łączenia stanowisk i pewnych obowiązków, tzn. gdy samorząd nie podejmie decyzji o wyodrębnieniu, wówczas też nie będzie podstaw do zastosowania zakazu łączenia. Nie zmienia tego zapowiedź wprowadzenia obowiązku wyodrębnienia w ośrodkach pomocy społecznej odrębnych działów pracy socjalnej i usług socjalnych. Nie przewidziano bowiem zakazu łączenia prowadzenia postępowań administracyjnych z wykonywaniem zadań pracowników socjalnych w tych działach.

Ponadto, pierwotnie nie było mowy o oddzieleniu całego postępowania administracyjnego, a tylko czynności czysto administracyjnych, do których zaliczono przygotowanie i wydawanie decyzji, czy wypłacanie świadczeń i obsługę księgowo-finansową (MPiPS 2013, s. 20, 21, 24). W jednej z kolejnych wersji założeń z czerwca 2014 zmieniono te zapisy, w szczególności dodając do zadań wyodrębnionej jednostki wsparcia dochodowego prowadzenie postępowań administracyjnych (MPiPS 2014, s. 24). Całkowicie usunięto z tekstu sformułowanie o oddzieleniu czynności czysto administracyjnych lub zastąpiono je postępowaniem administracyjnym, np. zamiast „Pracownik socjalny uwolniony od wykonywania czynności czysto administracyjnych...” (MPiPS 2013, s. 30) mamy „Pracownik socjalny uwolniony od postępowania administracyjnego...” (MPiPS 2014, s. 28).

Kolejne wątpliwości, co do tego, czy zmierzano do faktycznego rozdzielenia związane są z pozostawieniem w założeniach powiązania pracy socjalnej z głównym narzędziem postępowania

⁸ Drugi, odrzucony wariant bardzo przypominał reformę rozdzielającą z USA. Przewidywał on uproszczenie dostępu do świadczeń i zmniejszenie wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do pracowników zajmujących się pomocą pieniężną.

⁹ Komitet Rady Ministrów kilkakrotnie podejmował decyzje w sprawie założeń, jak dotąd miały one charakter odesłania do dalszych prac (maj 2014), zdjęcia z porządku obrad (lipiec 2014), przesunięć na któreś z kolejnych posiedzeń (wrzesień 2014, grudzień 2014).

administracyjnego, czyli obowiązkowym rodzinnym wywiadem środowiskowym. Wśród podstawowych zadań ośrodka pomocy społecznej przewidziano: „prowadzenie pracy socjalnej... z osobami i rodzinami na podstawie wykonanych rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz zawartych kontraktów socjalnych” (MPiPS 2014, s. 22). Co prawda nie wynika z tego zapisu bezpośrednio, że wykonywanie wywiadów będzie zadaniem ośrodka pomocy społecznej, ale trudno uniknąć takiego wniosku. Kontrakt socjalny, który przypisano w ustawie o pomocy społecznej do pracy socjalnej miałby być obowiązkowy w przypadku świadczeń pieniężnych („warunek bezwzględny wypłacania zasiłku”, tamże, s. 17). Staje się on w związku z tym drugim obowiązkowym narzędziem powiązanym ze świadczeniami.

Zadaniem ośrodka ma być też „podejmowanie decyzji administracyjnych uprawniających... do świadczeń pieniężnych, bez technicznego ich przygotowywania oraz kierowanie wniosków o wydanie decyzji oraz wypłatę świadczeń pieniężnych do Kasy Wsparcia Dochodowego (lub Działu Wsparcia Dochodowego)” (MPiPS 2014, s. 22). Sformułowanie „bez technicznego ich przygotowania” znowu sugeruje, że oddzielenie dotyczy tylko czynności o charakterze technicznym, a nie tego, co jest zasadnicze dla postępowania administracyjnego.

Jego istotą są czynności polegające na zbieraniu dowodów w sprawie o udzielenie świadczenia za pomocą oględzin w domu strony, przeprowadzonego tam wystandaryzowanego przesłuchania (formularz wywiadu) oraz dokumentów potwierdzających stany faktyczne w postaci oświadczeń i zaświadczeń. Po wydaniu decyzji administracyjnej na podstawie zebranych dowodów następuje jej realizacja, przy czym nie jest ona bezwarunkowa (np. wypłaty można zawiesić, jeżeli zostanie stwierdzone marnotrawienie przyznanych zasiłków¹⁰). Postępowanie nie kończy się więc wraz z decyzją i wypłatą, mając później charakter kontrolno-nadzorczy. W założeniach nie ma zapisów, które jednoznacznie wykluczałyby łączenie tego rodzaju czynności z czynnościami charakterystycznymi dla pracy socjalnej. Te ostatnie zostały dokładnie i obszernie opisane w literaturze i w standardach pracy socjalnej (Kadela, Kowalczyk 2014).

W niektórych reakcjach na propozycje zwarte w założeniach z 2013 r. popierano rozdzielenie, podkreślając jednak, że propozycje MPiPS nie są wystarczające w tym zakresie. Wyrażały je związki zawodowe (Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej¹¹, NSZZ Solidarność¹²), a także stowarzyszenie kadr zarządzających ośrodkami pomocy społecznej (Stowarzyszenie Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej Forum¹³), czyli główni interesariusze pomocy społecznej.

W badaniach opinii pracowników socjalnych zadawano pośrednio lub bezpośrednio pytania o stosunek do rozdzielenia. Gdy pytanie dotyczyło oczekiwanych zmian w pomocy społecznej, na

¹⁰ Art. 11 ustawy o pomocy społecznej wylicza wiele takich warunków.

¹¹ Federacja w wystąpieniu ze stycznia 2015 r. zawarła rozdzielenie wśród postulatów mających na celu poprawę bezpieczeństwa pracowników socjalnych: „Uznajemy za priorytetowe przyjęcie.... reguły, iż wprowadzane nowe rozwiązania i zadania w systemie pomocy społecznej w sposób jednoznaczny powinny ograniczać i oddzielać działania urzędniczo-kontrolne, interwencyjne oraz administracyjne, od świadczonej pomocy i pracy socjalnej”.

¹² W tej opinii wyrażano jednak obawę o to, czy znajdą się środki na zatrudnienie nowych pracowników w mniejszych ośrodkach. Analogiczne obawy wyrażała też Polska Federacja Związkowa, ale dotyczyły one nie konsekwencji rozdzielenia, ale zlecenia usług socjalnych podmiotom niepublicznym. W odpowiedzi na te obawy MPiPS zapewniało, że praca socjalna to nie są usługi socjalne (profilaktyczne, aktywizacyjne i interwencyjne) nie będzie więc zlecana, zob. Seredyn 2014.

¹³ W późniejszym czasie (styczeń 2014) powstało drugie stowarzyszenie podobnego typu, ale skupiające kierowników z mniejszych miejscowości (do 50 tys.): Ogólnopolskie Stowarzyszenie Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej „Razem”. Może to oznaczać, że środowisko mniejszych ośrodków uznało, że jego interesy będą lepiej reprezentowane, gdy powoła własne stowarzyszenie.

rozdzielenie wskazała niewielka część badanych pracowników - 6,4% (Waszkowska et al. 2011, s. 66). Niekiedy w interpretacjach odpowiedzi na pytanie otwarte łączono postulat zmniejszenia biurokracji z instrumentalnie potraktowanym wobec niego rozdzieleniem. Wtedy odsetek popierających znacznie rośnie, np. do 38% (OIS 2011, s. 41-42).

W innych badaniach pracownicy zostali skonfrontowani bezpośrednio z pytaniem o swój stosunek do rozdzielania (od kwalifikowania do zasiłków). W latach 2010 i 2013 wyrażali rosnące poparcie dla tej idei, ale nie przekraczało ono 50% (odpowiednio 39,5% i 45,5%). Przeciwników rozdzielania było mniej i ich odsetek malał: odpowiednio 32,5% i 29,1%. Duży choć malejący odsetek stanowili deklarujący niezdecydowanie: 28% i 24,3% (Olech, Łuczyńska 2013, s. 84-85).

W badaniach jakościowych zanotowano również ambiwalentne postawy wobec rozdzielania. Pracownicy socjalni widzieli jego zalety (np. wzrost zaufania klienta, więcej czasu na pracę z rodziną) i wady (np. mniejsza motywacja po stronie klienta, konieczność angażowania dwóch pracowników w to, co może zrobić jeden), wyrażali też obawy o jego konsekwencje dla swojej sytuacji zawodowej (Dudkiewicz 2011, s. 131-132).

Argumenty za i przeciw rozdzielaniu

Jeden ze sposobów argumentacji za rozdzielaniem odwołuje się do następującego rozumowania. Gdy w pracy pracownika socjalnego dominują przypadki, w których ma jednocześnie prowadzić postępowanie administracyjne i udzielać pracy socjalnej, szkodzi to jakości tej drugiej (Kowalczyk, 2014a, s. 39, Kaźmierczak 2014). W tle jest więc hipoteza, że czynności związane z postępowaniem mają ujemny wpływ na czynności związane z pracą socjalną. W jaki sposób może być wyjaśniana taka zależność?

Po pierwsze, można wskazywać, że postępowanie ma priorytet czasowy (wynikający z ogólnych zasad KPA, np. minimalnego czasu wszczęcia i przeprowadzenia), jest lepiej zdefiniowane w KPA i w ustawie o pomocy społecznej (odrębny dział w ustawie), wyposażone w obowiązkowe narzędzia (rodzinny wywiad), a więc też łatwiej jest rozliczać pracowników z pracy administracyjnej. W dodatku postępowanie jest też czasochłonne (wymóg wielokrotnego przeprowadzania wywiadu w domu klienta, biurokracja, „papierologia” etc.), a pracowników jest za mało. W związku z tym następuje wypieranie pracy socjalnej przez postępowania, „spychania jej na dalszy plan” (Kowalczyk 2014a, s. 39).

Po drugie, mechanizm ujemnego wpływu postępowania na pracę socjalną może być bardziej subtelny. Właściwa diagnoza sytuacji osoby lub rodziny wymaga „zaufania i szczerości w relacjach z profesjonalistą”, czemu jednak nie służy to, że jednocześnie od niego zależy pomoc finansowa (Kowalczyk 2014a, s. 39). Ten argument nie wydaje się być oczywisty. Wymaga on dodatkowego uzasadnienia teoretycznego i empirycznego, dlaczego w relacji administracyjnej związanej z przyznawaniem i udzielaniem świadczeń pieniężnych trudniej zbudować wzajemne zaufanie i szczerść, niż w relacji związanej z pracą socjalną (ogólniej pomocą o charakterze usług). W tle może być hipoteza, że osoby starające się o pomoc finansową są w takiej sytuacji (np. stres związany z trudnościami materialnymi), że szczerść poświęcają dla pewności, że uzyskają środki do życia. Po stronie pracowników socjalnych prowadzących postępowania w sprawach świadczeń pieniężnych również może pojawić się nieszczerść, jeżeli będą przekonani, że się ona nie należy. Co do braku zaufania z ich strony może on być pobudzany przez samą naturę postępowania administracyjnego, które zakłada, że konieczne jest zebranie dowodów w sprawie tzn. sam wniosek o pomoc i informacje w nim zawarte nie jest wystarczający. Można do tego dodać kulturę ogólnego braku zaufania i związane z tym rozbudowane procedury kontroli (klientów przez pracowników, pracowników przez

kierowników, kierowników przez kontrolerów) oparte na założeniu, że bez niej liczba błędów i nadużyć będzie nadmierna.

Powyższe argumenty umieszczane są w szerszym kontekście diagnozy wskazującej również na inne przyczyny i uwarunkowania tego, że praca socjalna jest niskiej jakości lub nie ma jej w ogóle. W kontekście pracy z rodziną obszernie omawia je na podstawie literatury Izabela Krasiejko (2013, s. 18-25). Nie tylko ze względu na bogactwo tego przeglądu warto ten głos przytoczyć. Krytyka służyła przede wszystkim uzasadnieniu potrzeby nie tylko rozdzielenia pracy socjalnej od postępowań w pomocy społecznej, ale też praktycznego rozwiązania impasu w tym zakresie poprzez powołanie do życia nowego zawodu umiejscowionego w innej ustawie. Mowa o asystencie rodziny, który od początku miał być oddzielony od postępowań administracyjnych w sprawach świadczeń pieniężnych i skupiać się na intensywnej pracy socjalnej¹⁴ z rodzinami wzorowanej na, pochodzącym ze świata psychoterapii, podejściu skoncentrowanym na rozwiązaniach (Krasiejko 2010).

Czy samo pojawianie się asystenta rodziny jest ważne dla argumentacji za rozdzieleniem? Wydaje się, że tak, mimo narzucającego się wniosku, że w ten sposób faktycznie dokonano już rozdzielenia w jednym z ważnych obszarów pracy pracowników socjalnych. Nie polegało ono jednak na zaangażowaniu dwóch pracowników socjalnych do przypadków wymagających i postępowań i pracy socjalnej, ale na wprowadzeniu nowego zawodu nową ustawą wolną od bagażu postępowań w sprawach świadczeń znajdującego się w ustawie o pomocy społecznej. Przyznawanie pomocy asystenta rodziny wymaga przeprowadzenia wywiadu i decyzji kierownika ośrodka pomocy społecznej, czyli pracownikowi socjalnemu przypisano rolę bardziej administracyjną, a asystent rodziny udzielać ma usług pomocowych (tj. pracy socjalnej we właściwym znaczeniu).

W tym kontekście argument za rozdzieleniem w pomocy społecznej ma następującą postać. Jeżeli nie dojdzie do bardziej radykalnego rozdzielenia na tym gruncie, to kolejne obszary pracy socjalnej zostaną wyprowadzone poza nią w postaci kolejnych zawodów (trenerów, asystentów, doradców, mediatorów, terapeutów, interwenantów, organizatorów społeczności lokalnej, koordynatorów usług etc.). Doprowadzi to w końcu do wielowymiarowego rozdzielenia, ale kosztem tego będzie minimalizacja obszaru prawnego pomocy społecznej do prowadzenia postępowań administracyjnych (z deprofesjonalizacją w konsekwencji) i fragmentacja pracy socjalnej na specjalizacje zawodowe abstrahujące od niej samej i budujące własne i niezależne od niej tożsamości zawodowe (ekspansja usług). Siłę tego argumentu nieco osłabia nadzieja, że pracownicy socjalni zachowają swoją kluczową rolę jako „menedżerowie przypadków” czy „koordynatorzy usług” (podobne nadzieje były obecne w USA)¹⁵. Może być ona jednak oparta na wątych podstawach, gdyż nowe zawody będą miały silny bodziec do tego, aby budować tożsamość w kontrze do pracy socjalnej silnie skojarzonej z postępowaniami administracyjnymi. Problem został już w Polsce rozpoznany w szerszym kontekście dotyczącym scenariuszy rozwoju pracy socjalnej: model zarządzania usługami w pracy socjalnej (z kluczowym zarządzaniem przypadkiem i rozwojem nowych usług) oraz model specjalizacji w pracy socjalnej (Kowalczyk 2014b).

Przejdźmy teraz do argumentów przeciw radykalnemu i obowiązkowemu rozdzieleniu. Można je podzielić na dwie duże grupy: merytoryczne i pragmatyczne.

¹⁴ W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie ma jednak zapisów, z których by wynikało, że do obowiązków asystenta rodziny należy praca socjalna. W wymogach kwalifikacyjnych ma on jednak również ukończenie studiów na kierunku praca socjalna.

¹⁵ Była to jedna z ważnych konsekwencji reformy rozdzielającej w USA i kierunek wspierany przez główną organizację zrzeszającą pracowników socjalnych w USA: National Social Workers Association, zob. Dill (2001). W polskiej literaturze o zarządzaniu przypadkiem zob. Kaźmierczak (2014b), Kowalczyk et al. (2014).

Wydaje się, że najistotniejsze przesłanie tych pierwszych związane jest z koncepcją zintegrowanej pomocy społecznej (w szerszym znaczeniu niż tylko ustawa o pomocy społecznej). W jej ramach zastosowanie ma wiele instrumentów o charakterze pieniężnym i niepieniężnym. Mogą być one potrzebne w różnych kombinacjach zależnych od charakterystyki konkretnych przypadków. Rodzinny wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania jest narzędziem ułatwiającym zebranie możliwie pełnej informacji potrzebnej do ustalenia zakresu, treści i kształtu instrumentów dostosowanych do stwierdzonej sytuacji (plan pomocy). Profesjonalista, czyli pracownik socjalny może i powinien podejmować decyzje kluczowe w tym względzie. W takim ujęciu nie tylko nacisk na rozdzielanie dwuosobowe wydaje się być słabo uzasadniony, ale każde ograniczenie swobody decyzyjnej pracownika socjalnego powinno być dobrze uzasadnione. Stąd też można argumentować na tym gruncie przeciwko jurydyzacji, formalizacji i biurokratyzacji pracy socjalnej, uznając jednocześnie, że nie wymaga to jej rozdzielania od postępowań administracyjnych.

Dodatkowo wzmacnia tę argumentację kilka innych założeń. Część z nich dotyczy natury problemów, z którymi ma do czynienia pomoc społeczna. Ubóstwo potraktowane może być jako przejaw lub skutek wielu innych problemów, stąd też poza jego łagodzeniem poprzez wpływ na sytuację dochodową i/lub wydatkową trzeba też oddziaływać na przyczynę¹⁶. Z tego wynikać ma, że większość lub nawet wszystkie przypadki potrzeby pomocy, której przejawem jest ubóstwo wymagają również pomocy w postaci pracy socjalnej i szerzej - rozmaitych usług.

Inne założenia wspierające mogą odwoływać się do tego, że zintegrowana pomoc społeczna to nie tylko szeroki zestaw instrumentów, ale też odpowiednie łączenie ich ze sobą. Założmy, że najważniejszym celem pomocy społecznej jest osiągnięcie przez osoby i/lub grupy określonego stanu samodzielnego funkcjonowania zgodnego z pewnym wzorcem i lokalnymi warunkami. Pomijając dyskusję o treści tego wzorca, kolejne pytanie ma charakter instrumentalny: w jaki sposób zastosować, w jakiej sekwencji, jak ze sobą powiązane etc. instrumenty, które ma do dyspozycji pracownik socjalny. Wśród tych instrumentów są świadczenia pieniężne, w zależności od przypadku mogą one mieć znaczenie kluczowe, pomocnicze, lub też nie mieć go w ogóle. Przy czym ta kluczowość ma co najmniej dwa uzasadnienia: 1) są one ważne, gdyż osoba czy rodzina mają problemy z zaspokojeniem podstawowych potrzeb (a bez uzyskania pewnej stabilizacji w tym względzie trudno osiągać najważniejszy cel pomocy społecznej); 2) są one ważne jako instrument uzyskiwania wpływu na zachowania, wywoływania zmian w tych zachowaniach.

Drugie z uzasadnień wzmacniane jest przekonaniem, że zewnętrzne bodźce, w tym te o charakterze finansowym są użyteczne do wpływania na zmiany w postawach i działaniach ludzi. Dotyczy to nie tylko sytuacji o charakterze wynagradzania za pracę (motywacyjna funkcja płac), ale również pomocy pieniężnej uzasadnionej potrzebami (motywacyjna funkcja świadczeń, zob. Szarfenberg, Kowalczyk 2014, s. 53, 70). Najlepszy wyraz takie przekonania znalazły w koncepcji i praktyce warunkowych świadczeń pieniężnych (Szarfenberg 2014).

Pominę tu słabości warunkowania wyłącznie zewnętrznymi bodźcami o charakterze finansowym (patrz Kowalczyk, Kadela 2014; Kowalczyk et al. 2014). Pracownik socjalny mający w kompetencjach postępowanie administracyjne nadal będzie mógł wykorzystywać instrument zasiłkowy w celu wpływania na motywację do zmiany zachowań. Umożliwiają mu to liczne warunki, jakie powinny spełnić rodziny, aby otrzymać i utrzymać świadczenia (art. 11 ustawy o pomocy społecznej). Argument

¹⁶ Ustawa o pomocy społecznej wymaga nie tylko spełnienia kryterium ubóstwa, ale też występowania co najmniej jednego innego problemu, na którym trzeba skoncentrować pracę socjalną.

dotyczy więc przede wszystkim tych pracowników socjalnych, którzy nie będą mieli już bezpośredniej styczności ze sprawami zasiłkowymi.

Na ile jest to problem poważny? Pomińmy znowu ograniczenia bodźcowania ekonomicznego do zmiany zachowań w ogóle i w kontekście pomocy społecznej (trzeba przecież zachować funkcję dochodową świadczeń i ona powinna mieć priorytet w sytuacji ubóstwa).

Po pierwsze, pracownicy socjalni specjalizujący się w udzielaniu pracy socjalnej utracą tylko bezpośredni wpływ na motywującą funkcję świadczeń. Wpływ pośredni nadal będą mieli, gdyż rozdzielanie nie wymaga całkowitego odizolowania od siebie pracowników zajmujących się postępowaniami i usługami. Ponadto w warunkach korzystania ze świadczeń jest również ujęte korzystanie z usług. Odpowiednie ustalenie zasad współpracy i włączenie w nią osób wspomaganych może sprawić, że również w pracy socjalnej będzie możliwe wykorzystanie motywacji świadczeniowej.

Po drugie, trudno przyjąć, że po rozdzieleniu pracownicy socjalni zajmujący się tylko pracą socjalną utracą jakiegokolwiek instrumenty wpływu na zachowania tych osób i rodzin, którym pomagają. Instrumentarium wpływania na ludzkie zachowania nie ogranicza się do stosowania bodźców ekonomicznych w postaci zachęt i sankcji finansowych (w kontekście pracy socjalnej zob. Kadela, Kowalczyk 2014; Kowalczyk et al. 2014, s. 115-135).

Druga duża grupa argumentów przeciwko rozdzieleniu ma charakter pragmatyczny. Im bardziej reforma będzie ciążyła ku radykalnemu i obowiązkowemu rozdzieleniu z dwoma pracownikami, tym większe przeszkody napotka na drodze realizacji, a w związku z tym pojawią się też liczne negatywne skutki uboczne. Argument ten można wzmacniać dodatkowymi założeniami. Jednym z nich jest podkreślanie, że rozdzielanie wymagać będzie zatrudnienia licznych nowych pracowników socjalnych (obecne normy ustawowe nadal nie wszędzie są przestrzegane). Na to nie będzie środków lub będzie ich za mało, a więc sytuacja w pomocy społecznej pogorszy się (od strony klientów, jak i pracowników), w szczególności w mniejszych ośrodkach pomocy społecznej.

Będzie tak dlatego, że (kolejne założenie) większość przypadków wymaga postępowań administracyjnych. Po rozdzieleniu w małych ośrodkach w zespołach świadczeniowych będzie więcej przypadków na pracownika. Z kolei w zespołach pracy socjalnej wymogi dokumentacyjne nie zmniejszą się, ale będą podobne lub zwiększą się. Wynikać to będzie stąd, że trudniej jest kontrolować jakość samej pracy socjalnej, a ponadto zestaw narzędzi pracy socjalnej jest dużo bogatszy niż to jest w przypadku postępowań.

Może też dojść do faktycznego wypierania pracy socjalnej, gdyż zwiększenie obciążeń zespołu świadczeniowego będzie powodować nacisk na to, aby zatrudnić tam nowych pracowników, co z braku środków będzie prowadziło do kurczenia się zespołów pracy socjalnej i rozbudowywania zespołów do postępowań administracyjnych i świadczeń. Z kolei zarządzenie temu poprzez posiłkowanie się pracą socjalną oferowaną przez organizacje pozarządowe (lub inne spoza sektora finansów publicznych) będzie miało negatywne skutki dla jakości zatrudnienia pracowników socjalnych od pracy socjalnej. Wzmacnia ten argument przywoływanie opinii środowisk pozarządowych o konieczności stałego zwiększania skali zlecania usług socjalnych poza sektor publiczny.

Osoby przekonane argumentami pragmatycznymi mogą również przytaczać przykłady niepowodzeń z innych krajów, gdzie już przeprowadzono rozdzielanie. Nawet pobieżne spojrzenie na doświadczenie USA (patrz wyżej) może wzmacniać tę linię argumentacji. Doświadczenia innych krajów mogą jednak służyć również do tego, aby uczyć się na ich błędach i próbować ich uniknąć. Przykładowo, polska propozycja rozdzielania wypracowana w projekcie 1.18 wymaga, aby pracownicy zajmujący się

postępowaniami administracyjnymi byli również kwalifikowanymi pracownikami socjalnymi (Kadela, Kowalczyk 2014). Ponadto USA są krajem federalnym, stąd też wpływ administracji federalnej na stanowią jest ograniczony, jest to też sprawa bardzo polityczna. Polska jest krajem zdecentralizowanym, ale daleko nam do USA. W sprawach pomocy i integracji społecznej decydujące znaczenie ma treść ustaw i rozporządzeń oraz późniejszy skuteczny nadzór nad ich przestrzeganiem w samorządach.

Podsumowanie i wnioski

Najpierw zastanowimy się, co wynika z podstawowych faktów dotyczących zaprojektowanego już w Polsce rozdzielania.

Zostało ono uwzględnione w jednym z programów przyjętych przez rząd (Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy Wymiar Aktywnej Integracji, M.P. 2014, poz. 787). Program ten w części dotyczącej działania VI.2 (zmiany systemu pomocy społecznej) w punkcie 1b zawiera następujący zapis odnoszący się do zmian systemowych w pomocy społecznej: „określenie wiodącej roli pracy socjalnej i oddzielenie jej od postępowań administracyjnych” (KPPUiWS 2014, s. 93). Przewidziano też finansowanie realizacji tego zadania z Europejskiego Funduszu Społecznego (PO POWER 2014)¹⁷.

We wspomnianych wyżej założeniach do zmian w ustawie o pomocy społecznej nie zaproponowano przekonującej koncepcji rozdzielania. Mimo kilku prób założenia nie zostały przyjęte przez rząd ze względu na działania blokujące Ministerstwa Finansów. Uzasadnieniem dla nich nie jest jednak rozdzielanie i jego ewentualne konsekwencje dla finansów publicznych. Jest nim wzrost wydatków z budżetu centralnego związany głównie ze zamianami dotyczącymi świadczeń pieniężnych i dofinansowań do domów pomocy społecznej (patrz opinie MF do projektu założeń z kwietnia 2014 oraz do dwóch wariantów założeń z sierpnia 2014).

W projekcie „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” (zamawianym przez MPiPS) wypracowano szczegółowe standardy pracy socjalnej (ogólnie i w stosunku do kilku grup klientów) wraz z zestawem specyficznych dla niej narzędzi oraz pakietami innych usług. Realizację standardów osadzono w ramach organizacyjnych opartych na szczegółowej koncepcji rozdzielania pracy socjalnej od postępowań administracyjnych z zaangażowaniem dwóch pracowników socjalnych (Kowalczyk, Kadela 2014; Szarfenberg, Kowalczyk 2014). Problem jednak w tym, że nadal zgłaszane są wątpliwości, na ile wyniki projektu w zakresie modelu rozdzielania zostały uwzględnione w ministerialnych założeniach.

Wniosek podstawowy na początek 2015 r. jest więc taki: nie ma pewności, czy (założenia do ustawy blokowane przez MF), kiedy (w KPPUiWS nie ma terminów realizacyjnych, zbliżają się wybory

¹⁷ W ramach priorytetu 9.1. i celu 2 „Wzmocnienie potencjału instytucji działających na rzecz włączenia społecznego” oraz działania „Wdrożenie usprawnień organizacyjnych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej przez nakierowanie działań na poprawę obsługi klienta”: „Zaplanowane w projekcie działania mają wspomóc jednostki organizacyjne pomocy społecznej w rozdzielaniu pracy socjalnej i usług socjalnych od czynności ściśle administracyjnych oraz w rozwijaniu usług socjalnych” (PO WER 2014, s. 86). Wśród wskaźników rezultatu znalazła się „Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w których w wyniku wsparcia EFS nastąpiło oddzielenie zadań związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego od wykonywania pracy socjalnej oraz świadczenia usług socjalnych” w wymiarze 100% (tamże, pkt. 8, s. 79). Zapewne obejmuje to 100% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej uwzględnionych we wskaźniku produktu: 200 z podziałem na 173 w regionach słabiej rozwiniętych i 27 w regionach lepiej rozwiniętych (tamże, pkt. 9, s. 9).

parlamentarne) i jakie (rozbieżności między założeniami a produktami projektu 1.18) rozdzielanie będzie realizowane w Polsce.

Od tego, czy i jakie rozdzielanie będzie wdrażane zależą też przewidywania i scenariusze rozwoju sytuacji. Układem odniesienia jest stan obecny, który może nadal trwać ze względu na wskazaną wyżej niepewność.

Pierwszy scenariusz to zachowanie status quo w pomocy społecznej i postępujące rozdzielanie przeprowadzane tylnymi drzwiami. Wzorem rozwoju jest tu przypadek wyodrębnienia asystentury rodzinie. Prawdopodobną tego konsekwencją będzie utrwalenie scalenia pracy socjalnej z postępowaniem administracyjnym oraz załatwianiem różnych spraw formalnych w imieniu wspomaganych osób lub rodzin. Po drugiej stronie będziemy mieli coraz bardziej różnorodną mozaikę różnych profesji i zawodów zajmujących się udzielaniem usług społecznych. Wspomniane fundusze EFS mogą być wykorzystane w tym scenariuszu, ponieważ pilotaże w ramach projektu 1.18 nie wymagały zmian ustawowych.

Alternatywny rozwój sytuacji w tym scenariuszu może być jednak taki, że rozdzielanie będzie postępowo według kierunków nakreślonych w projekcie 1.18 i w ramach obowiązującego obecnie prawa. Przeprowadzony w ramach projektu proces, angażujący wielu interesariuszy, liczne publikacje o charakterze praktycznym, pilotaże, szkolenia i dyskusje w środowisku pomocy społecznej wywołały już takie oczekiwania i postawy, że oddolna zmiana będzie nieunikniona.

Drugi scenariusz to przyjęcie założeń do zmian w ustawie o pomocy społecznej uwzględniających wyniki projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” oraz późniejsze konsekwentne wdrażanie ich w życie. Ułatwieniem dla realizacji tego scenariusza jest możliwość wykorzystania do tego środków zewnętrznych z EFS¹⁸. Możliwą konsekwencją tego scenariusza będzie postępująca i radykalna zmiana w pomocy społecznej o trudnych do przewidzenia skutkach. Mogą być one bardziej zgodne z oczekiwaniami wyrażanymi w argumentacji za rozdzielaniem lub z tymi, które są obecne w argumentach przeciwko rozdzielaniu (trudności wdrożeniowe, skutki uboczne i ich zwrotny wpływ hamujący i rozmywający rozdzielanie). Im lepiej zostanie przeprowadzony proces wdrożenia (dobrą podstawą są pilotaże i oddolne rozdzielanie postępujące spontanicznie), tym mniej prawdopodobna będzie duża skala negatywnych skutków ubocznych.

Trzeci scenariusz można umieścić pomiędzy pierwszym i drugim. Od pierwszego różnić się będzie tym, że jednak zostaną wprowadzane zmiany ustawowe dające silniejszy impuls do rozdzielania niż to jest obecnie. Od drugiego zaś tym, że zmiany te będą jednak mniej lub bardziej odbiegać od konsekwentnego rozdzielania zawartego w koncepcji standardów pracy socjalnej i ram organizacyjnych ich realizacji wypracowanej w projekcie 1.18. Zakładając, że jego wyniki były oparte na wszechstronnej analizie możliwych skutków ubocznych (patrz też przykład USA) i przewidziano środki zapobiegawcze w tym względzie, ten scenariusz z większym prawdopodobieństwem doprowadzi do skutków, które wskazywane są w argumentach przeciw rozdzielaniu.

Może być jednak i tak, że duże oczekiwania wywołane przez projekt 1.18 napotkają na niekonsekwentną i niesatysfakcjonującą odpowiedź ze strony administracji rządowej. To spowoduje frustrację i jeszcze bardziej wzmocni determinację i aktywność oddolnego ruchu rozdzieleniowego.

¹⁸ Warto zwrócić uwagę na to, że w środkach przewidzianych na realizację odpowiedniego działania KPPUiWS (VI.2) nie uwzględniono tych środków, zob. s. 116 i 120.

W dalszą dyskusję nad potrzebą, treścią i kształtem rozdzielania powinni być zaangażowani główni interesariusze pomocy społecznej, czyli przedstawiciele różnych grup klientów, pracowników socjalnych, kadr zarządzających ośrodkami pomocy społecznej oraz administracji samorządowej i rządowej. Wsparcie merytoryczne dla tej dyskusji powinni zapewnić eksperci akademicy i refleksyjni praktycy prowadzący dociekania o charakterze teoretycznym i badania empiryczne związane bezpośrednio lub pośrednio z nakreśloną wyżej problematyką.¹⁹

Nie ma się jednak co łudzić, że interesy tych różnych grup związane z rozdzieleniem są identyczne. Jest to jednak sytuacja normalna, każda zmiana narusza bilans korzyści i kosztów dla różnych segmentów społeczeństwa w krótszym i dłuższym czasie. Dla autora tego tekstu ważne jest, aby reforma nie ugodziła przede wszystkim w interes tych, którzy są w najgorszym położeniu, czyli osób i rodzin doświadczających ubóstwa. Przy czym testem na powodzenie reformy nie powinno być tylko to, że najślabi nie poniosą strat, ale że ich sytuacja poprawi się relatywnie lepiej niż innym.

¹⁹ Platformą dla takiej dyskusji może być Forum Empowerment, do którego jednak nie przystąpiła Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej, zob. <http://www.standardypomocy.com/forum-wspolpracy-empowerment>.

Literatura

- Brawley, E.A. (1982). *The Expanding Array of Human Service Personnel*. "The Journal of Sociology & Social Welfare" vol. 9, nr 4.
- Courtney, M.E., Dworsky, A., Piliavin, I., McMurty, S. (2008). *Comparing Welfare and Child Welfare Populations: An Argument for Rethinking the Safety Net*, w: D. Lindsey, A. Shlonsky red. *Child Welfare Research: Advances for Practice and Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Dill, A.E.P. (2001). *Managing to Care. Case Management and Services System Reform*, New York: Aldine De Gruyter.
- Dudkiewicz, M. red. (2011). *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa: ISP
- Greene, E.L. (1979). *The Hidden Agenda: Content and Nature of the Income Maintenance (IM) Worker's Job*, Department of Health, Education, and Welfare.
- Grewiński, M. (2011). *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji*, w: M. Grewiński, B. Więckowska (red.) *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa: WSP TWP.
- Hagen, J.L. (1989). *Income Maintenance Workers: Burned-Out, Dissatisfied, and Leaving*, "Journal of Social Service Research" vol. 13, nr 1.
- Hamilton, G. (1962). Editorial. "Social Work" vol. 7 nr 2.
- Hoshino, G. (1965). *Can the Means Test Be Simplified?* "Social Work" vol. 10, nr 3.
- Kadela, K., Kowalczyk, J. (2014). *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Warszawa: WRZOS.
- Karwacki, A., Kaźmierczak, T., Rymsza, M. (2014). *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak, T. (2014b). *Narzędzia indywidualizacji usług reintegracyjnych. Kontrakt socjalny i case management*, w: Karwacki, A., Kaźmierczak, T., Rymsza, M. *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak, T. (2015). *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*. „Problemy Polityki Społecznej” w druku.
- Kaźmierczak, T., Rymsza, M. red. (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak, T. (2014). *Lepiej osobno, ale... Refleksje na marginesie postulatu oddzielenia pracy socjalnej od zasiłków*, w: M. Mendel, B. Skrzypczak (red.) *Organizowanie społeczności lokalnej: analizy, konteksty, uwarunkowania*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznych nr 5, Warszawa ISP/CAL.
- Kędziora, R. (2012). *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa: C.H. Beck.
- Kowalczyk, B. (2014a). *Mimo dobrych intencji, pracownik socjalny – tak jak do tej pory – pozostaje uwikłany w postępowanie administracyjne*, „Problemy Społeczne”, nr 3.
- Kowalczyk, B. (2014b). *Asystent rodziny, pracownik socjalny – jeden zawód? Refleksje na marginesie standardów pracy socjalnej z rodziną*. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Rodzina jako podmiot (?) wsparcia” Olsztyn 22-23 maja 2014 r.

Kowalczyk, B. red. (2012a). *Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu*, Warszawa: WRZOS.

Kowalczyk, B. red. (2012b). *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie*, Warszawa: WRZOS.

Kowalczyk, B., Kowalczyk, J. Karczewska, A. (2014). *Pracownik socjalny w perspektywie zarządzającego procesem zmiany. Wykorzystanie teorii zarządzania do rozwoju kompetencji pracownika socjalnego*, seria Nowa Praca Socjalna, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Kowalczyk, J. (2013). *Praca socjalna jako usługa w praktyce*. Wywiad. „Empowerment. O polityce aktywnej integracji” nr 3.

KPPUiWS (2014). *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Nowy Wymiar Aktywnej Integracji*, M.P. poz. 787.

Krasiejko, I. (2010). *Metodyka działania asystenta rodziny. Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach*, Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.

Krasiejko, I. (2013). *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji. Wstęp do teorii i praktyki nowej profesji społecznej*, Toruń: Wydawnictwo Akapit.

Macdonald T.P., Piliavin, I. (1981). *Impact of Separation on Community Social Service Utilization*, “Social Service Review” vol. 55 nr 4.

MacDonald, T., Piliavin, I. (1979). *Impact of Separation on Community Social Service Utilization*, research paper, Institute for Research on Poverty.

MPiPS (2013). *Założenia do zmian ustawy o pomocy społecznej*, kwiecień, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

MPiPS (2014). *Założenia do zmian ustawy o pomocy społecznej*, 27 czerwca, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

OIS (2011). *Sytuacja zawodowa pracowników socjalnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego. Raport z badania*, Obserwatorium Integracji Społecznej, Olsztyn: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.

Olech, A., Łuczyńska, M. (2013). *Pracownicy socjalni w Polsce – portret zbiorowy 2013*, Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

Orpik, E. (2006). *Czy na pewno pomoc (społeczna)?* Maszynopis.

Piliavin, I., Gross, A.E. (1977). *The Effects of Separation of Services and Income Maintenance on AFDC Recipients*, “Social Service Review” vol. 51, nr 3.

Polsky, A.J. (1991). *The Rise of the Therapeutic State*, Princeton: Princeton University Press.

PO POWER (2014). *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*, 17 grudnia, wersja przyjęta przez Komisję Europejską, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Raław, M. (2011). *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy*, w: M. Dudkiewicz (red.) *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa: ISP.

Rymsza, M. (2007). *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, w: M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Rymsza, M. (2012). *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce*, w: M. Rymsza red. *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*. Warszawa: ISP.

Rymsza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

Schubert, M. (1974). *The Eligibility Technician in Public Assistance*, "Social Service Review", vol. 48, nr 1.

Schutt, R.K. (1986). *Organization in a changing environment. Unionization of Welfare Employees*, State University of New York Press.

Scrivener, S., Walter, J. (2001). *Evaluating Two Approaches to Case Management: Implementation, Participation Patterns, Costs, and Three-Year Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program*, U.S. Department of Health and Human Services, Manpower Demonstration Research Corporation.

Seredyn, E. (2014). List w odpowiedzi na pytania polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej, DPS-VII-073 -8654-ZG-25-714.

Sharon, Neeman (1989). *What social workers do and how they do it, following the separation of aid and services*, "Journal of International and Comparative Social Welfare" vol. 5 nr 1.

Sieciechowicz, J. (2011). *Wyzwania dla pracy socjalnej na przykładzie modelu niemieckiego oraz Specjalistycznego Zespołu Pracy Socjalnej z Osobami Wymagającymi Wsparcia Psychicznego w Poznaniu*, w: A. Skowrońska red. *Nowe kierunki i tendencje w organizacji i zarządzaniu pomocą społeczną*, Warszawa: IRSS.

Simon, W.L. (1983). *Legality, Bureaucracy, and Class in the Welfare System*, "The Yale Law Journal" vol. 92, nr 7.

Skuza, Z., Żukowska, B. (2010). *Propozycje zmian w pomocy społecznej*. „Problemy społeczne” nr 3, maj-czerwiec.

Skuza, Z., Żukowska, B. (2011). *Maksymalna liczba środowisk na pracownika socjalnego i oddzielenie pracy socjalnej od wypłat zasiłków*. „Problemy społeczne” nr 1, styczeń-luty.

Szarfenberg, R. (2014). *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna” 2(12).

Szarfenberg, R., Kowalczyk, J. (2014). *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne*, w druku, Warszawa: WRZOS.

US Department of Health, Education, and Welfare (1972). *The Separation of Services form Assistance Payments: a Guide for State Agencies*, US Department of Health, Education, and Welfare.

Waszkowska, M., Potocka, A., Wojtaszczyk, P. (2010). *Miejsce pracy na miarę oczekiwań. Poradnik dla pracowników socjalnych*, Łódź: Instytut Medycyny Pracy im. J. Nofera.

Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. red. (2011). *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*. Toruń: Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.