

# Planowane zmiany w ustawie o pomocy społecznej a rozwój pracy socjalnej w Polsce

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski

**Klub Pracy Socjalnej, APS, 24.03.2015**

Pierwsza wersja powstała z okazji Seminarium „Przyszłość pracownika socjalnego i pracy socjalnej w świetle planowanych zmian w ustawie o pomocy społecznej”, 12 marca 2015, Warszawa

# Motto

*„Pracownik socjalny uwolniony od postępowania administracyjnego będzie mógł realizować zadanie związane ze świadczeniem pracy socjalnej i będzie mógł skupić się na... metodach pracy socjalnej”*

Założenia do zmian w  
ustawie o pomocy  
społecznej, czerwiec 2014

# Przykład reformy rozdzielającej w USA

1. **Decyzja o wzmocnieniu roli usług** w intencji lepszej skuteczności pomocy społecznej (zmiany ustawowe - 1962, zwiększony udział budżetu federalnego w finansowaniu usług, uproszczenie dostępu do świadczeń pieniężnych, dyskusja o dochodzie gwarantowanym)
2. Wzrost znaczenia usług i związanych z nimi wydatków federalnych przy wzroście liczby świadczeniobiorców pomocy pieniężnej
3. **Decyzja o rozdzieleniu zawodowym i instytucjonalnym** motywowana ideowo i pragmatycznie (odzyskanie kontroli nad ekspansją wydatków na usługi, obowiązek rozdzielenia narzucony przez rząd federalny - 1972)
4. Dalszy wzrost liczby świadczeniobiorców pomocy społecznej i duże obciążenie pracowników świadczeniowych, zmniejszony popyt na ogólne usługi socjalne (zanikające), wyodrębniające się usługi ochrony dzieci
5. **Decyzja o radykalnej reformie pomocy społecznej w kierunku aktywizacji** (decentralizacja, limity czasu w pobieraniu świadczeń, obowiązkowa aktywizacja - 1996)
6. **Ponowna integracja postępowań świadczeniowych, ale nie z pracą socjalną czy usługami socjalnymi, tylko z usługami aktywizacji zawodowej**, postulaty integracji nowego systemu z usługami dla dzieci (z obu korzystają podobne rodziny)

# Kontekst krajowy reformy pomocy społecznej

- Rozwój usług reintegracyjnych w ramach zatrudnienia socjalnego (2003), projektów EFS oraz reforma promocji zatrudnienia (PAI, 2014)
- Wyodrębnienie systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej (2011)
- Liczne produkty i efekty projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”
  - **Standardy pracy socjalnej** w ogóle, w zakresie trzech metod oraz z poszczególnymi grupami wraz z licznymi propozycjami legislacyjnymi, w tym zakładającymi rozdzielenie plus **standardy usług** (pierwotnie też trening pracy w KIS i standard CIS)
  - **Pilotaż rozdzielnia pracy socjalnej od postępowań administracyjnych z zaangażowaniem dwóch pracowników socjalnych**
  - Powstanie Forum Współpracy Empowerment

# Ustawa o pomocy społecznej o pracy socjalnej - historia

Praca socjalna w ustawie o pomocy społecznej z 1990 w brzmieniu oryginalnym

**Art. 23. 1.** Osobom i rodzinom udziela się pomocy w postaci pracy socjalnej, poradnictwa, w szczególności prawnego i psychologicznego.

**Art. 25. 1.** Niepełnosprawnym mającym ograniczone możliwości poruszania się lub komunikowania z otoczeniem udziela się pomocy w ramach pracy socjalnej w celu umożliwienia im pełnienia społecznie aktywnej roli i integracji ze środowiskiem. W szczególności może to polegać na pomocy w uzyskaniu i korzystaniu ze środków łączności oraz przekazu informacji, jak również w przystosowaniu mieszkań do ograniczeń wynikających z ich niepełnosprawności.

Do tego jeszcze trzy nawiązania (łącznie 5 wzmianek):

1. praca socjalna jako zadanie własne obowiązkowe gminy
2. świadczenie w postaci pracy socjalnej nie wymaga decyzji
3. Praca socjalna jako jeden z kierunków studiów wymagany dla zatrudnienia na stanowisku pracownika socjalnego

# Ustawa o pomocy społecznej o pracy socjalnej - teraźniejszość 2

- Z dawnych zapisów
  - Nadal jest zadaniem własnym obowiązkowym gminy
  - Nadal nie wymaga decyzji administracyjnej
  - Jedyny kwalifikujący kierunek studiów to praca socjalna
  - Nie jest już związana z udzielaniem pomocy niepełnosprawnym
- Z nowych zapisów (wybór)
  - Definicje pracy socjalnej
  - Jest zadaniem pracownika socjalnego
  - Może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny
  - Wykorzystuje właściwe jej metody i techniki
  - Udzielana jest niezależnie od dochodu
  - Możliwość wyodrębnienia w OPS zespołu do zadań z zakresu pracy socjalnej i integracji społecznej

# Ustawa o pomocy społecznej o pracy socjalnej – działalność zawodowa i świadczenie

Praca socjalna w ustawie o pomocy społecznej z 2004 w brzmieniu ujednoliconym

## Praca socjalna jako działalność zawodowa (wśród definicji)

- 12) praca socjalna – działalność zawodową mającą 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;

Wskazanie celu (pomoc we wzmacnianiu zdolności do funkcjonowania)

## Praca socjalna jako świadczenie z pomocy społecznej

**Art. 45. 1.** Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Praca socjalna prowadzona jest:

- 1) z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej;
- 2) ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

Wskazanie celu (poprawa funkcjonowania w środowisku, rozwinięcie lub wzmocnienie aktywności)

# Związek między postępowaniem administracyjnym (rozdział 7 ustawy) a pracą socjalną jako świadczeniem

- Praca socjalna jako świadczenie z pomocy społecznej nie wymaga decyzji administracyjnej, a tym samym też postępowania
- Praca socjalna jako świadczenie **może** być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny, który wprowadzono w rozdziale dotyczącym postępowań administracyjnych

**Art. 108. 1.** W celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.



# Związek między postępowaniem administracyjnym a pracą socjalną jako działalnością zawodową

- Gminne jednostki organizacyjne pomocy społecznej zatrudniają pracowników socjalnych (norma co najmniej trzech i jeden na 2000 mieszkańców lub jeden na nie więcej niż 50 rodzin lub osób)
- Wśród ustawowych zadań pracownika socjalnego jest m.in.
  - Praca socjalna
  - Kwalifikowanie do świadczeń z pomocy społecznej
- Wniosek
  - Pracownik socjalny w ramach swojej działalności zawodowej udziela świadczenia w postaci pracy socjalnej (**ogólnie zdefiniowane w ustawie**)
  - Pracownik socjalny w ramach swojej działalności zawodowej przeprowadza postępowania administracyjne (**szczegółowo uregulowane w ustawie**)
  - **Działalność zawodowa pracownika socjalnego obejmuje zarówno udzielanie pracy socjalnej, jak i prowadzenie postępowań administracyjnych**

# Założenia do zmian w ustawie o pomocy społecznej a praca socjalna

- **Zmiana celów pomocy społecznej** (priorytet dla usług) a praca socjalna (jako działalność zawodowa, jako świadczenie)
- **Zmiany w świadczeniach pieniężnych** (uzupełnienie usług, motywowanie do współdziałania z pracownikiem socjalnym) a praca socjalna
- **Wyodrębnienie katalogu podstawowych usług socjalnych** (profilaktycznych, aktywizujących, interwencyjnych) a praca socjalna
- **Zmiany organizacyjne** (cel: „oddzielenie zadań związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego od wykonywania pracy socjalnej oraz świadczenia usług socjalnych”) a praca socjalna
- **Zmiany w systemie kształcenia** (nowe specjalizacje w pracy socjalnej: asystentura i mediacja socjalna, organizator usług socjalnych, animator społeczności lokalnej) a praca socjalna

# Zmiany organizacyjne

- Wewnętrzna organizacja jops
  - Działy (stanowiska w małych jops) obligatoryjne: 1) pracy socjalnej, 2) usług socjalnych (te mogą być jednak zlecane)
  - Dział fakultatywny (stanowiska w małych jops; w jops lub poza nimi): prowadzenie postępowań administracyjnych, wypłacanie zasiłków, „**ustawowy zakaz łączenia stanowisk w tym dziale z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego**”
- Podstawowe zadania ops
  - „prowadzenie pracy socjalnej... **na podstawie wykonanych rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz zawartych kontraktów socjalnych**”
  - „... zakup usług socjalnych od organizacji pozarządowych... Agencji Usług Socjalnych”
  - „świadczanie usług socjalnych...”
  - „podejmowanie decyzji administracyjnych... bez technicznego ich przygotowania...”

# Reforma pomocy społecznej a praca socjalna – wątpliwości co do rozdzielenia

- Wciąż w ustawowych zadaniach pracownika socjalnego są **i praca socjalna i kwalifikowanie do świadczeń**
- Wciąż praca socjalna zamiast na podstawie właściwych jej metod i technik **prowadzona ma być na podstawie narzędzi postępowania** (rodzinny wywiad środowiskowy), wzmocnienie poprzez obowiązkowy kontrakt socjalny
- **Brak wyodrębnienia działu (stanowiska) do prowadzenia postępowania i wypłacania świadczeń oznacza brak rozdzielenia** (nie ma wtedy zastosowania ustawowy zakaz łączenia pracy socjalnej z postępowaniem)
- Nawet po wyodrębnieniu działu (stanowiska) do postępowania, **w działach (stanowiskach) pracy socjalnej nie przewidziano zakazu łączenia wykonywania obowiązków pracownika socjalnego z postępowaniami administracyjnymi**

# Modele rozdzielienia – główne różnice

- Amerykański
  - Rozdzielenie zawodowe: technik uprawnień do spraw świadczeń, pracownicy socjalni i inni specjaliści od usług
  - Rozdzielenie instytucjonalne: technicy uprawnień zatrudnieni w kasach wsparcia dochodowego, pracownicy socjalni i inni w agencjach usług socjalnych
- Polski (zaprogramowany i przetestowany w projekcie 1.18)
  - Brak rozdzielnia zawodowego: pracownik socjalny do spraw świadczeń, pracownik socjalny od usług
  - Brak rozdzielienia instytucjonalnego: odrębne działy, stanowiska, ale w tej samej organizacji (duży, mały ops)

# Elementy do budowania scenariuszy rozwoju sytuacji w Polsce

- Rozwój instytucji aktywizacji ubogich bezrobotnych ze strony promocji zatrudnienia, czyli **program aktywizacja i integracja z dużą rolą organizacji niepublicznych** odpowiedzialnych za usługi
- Reforma pomocy społecznej według założeń, czyli **ruch w kierunku obowiązkowej aktywizacji** (nie ma zasiłku dla zdolnych do pracy bez kontraktu socjalnego)
- **Oddolny ruch rozdzieleniowy** wspierany przez FWE i oparty na wymianie doświadczeń dużych ośrodków (np. MOPS Kraków) i małych ośrodków (np. OPS Zbąszynek) oraz produktach projektu 1.18
- **Reakcje i strategie głównych interesariuszy**

# Jaka strategia głównych interesariuszy?

- **Związki zawodowe** – pracownicy socjalni zatrudniani są głównie w sektorze samorządowym i związki koncentrują się na obronie ich praw
- **Stowarzyszenia profesjonalne** – w zasadzie reprezentują zawód i chcą jego rozwoju niezależnie od tego, gdzie pracują pracownicy socjalni
- **Stowarzyszenia kierowników dużych jops** – zainteresowani korzystnymi warunkami dla działania dużych jops
- **Stowarzyszenia kierowników małych jops** – zainteresowani korzystnymi warunkami dla działania małych jops
- **Socjalne organizacje usługowe** – zainteresowane są przejmowaniem zadań, w konsekwencji zatrudniają pracowników socjalnych i innych specjalistów
- **Organizacje rzecznicze** – koncentrują się na ochronie praw klientów

Prezentacja została przygotowana na podstawie artykułu: *Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień*, dostępnego w internecie

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/rozdzielenieRSz.pdf>