



PFZ/W/93/2017

2017-05-15

Warszawa, 15.05.2017 r.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Pomocy i Integracji Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

POLSKA FEDERACJA ZWIĄZKOWA
PRACOWNIKÓW SOCJALNYCH
I POMOCY SPOŁECZNEJ
ul. Jana Cybisa 7, 02 - 784 Warszawa
NIP 9512366909 REGON 146624204

Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej oraz organizacje partnerskie, w odpowiedzi na skierowany do konsultacji społecznych projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”, zgłaszają następujące wspólne uwagi do dokumentu:

1. Projekt ustawy zakłada możliwość powołania przez Radę gminy nowej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej tj. centrum usług. W myśl podstawowego artykułu zmieniającego obecne brzmienie ustawy o pomocy społecznej: „w celu realizacji usług pomocy społecznej należących do zadań własnych lub zleconych z zakresu administracji rządowej, gmina może utworzyć centrum usług” oraz „Rada gminy w drodze uchwały ustala zakres usług pomocy społecznej realizowany przez centrum usług” (art. 110b projektowanej ustawy).

Przewidywane skutki wprowadzenia zmiany

Projekt ustawy nie zawiera definicji normatywnej pojęcia „usługi pomocy społecznej”, a co za tym idzie nie określa również precyzyjnie katalogu usług, które mogłyby być realizowane w ramach nowo wyodrębnionej jednostki. Co więcej w obowiązującej ustawie o pomocy społecznej – ustawodawca posługuje się jedynie terminami *zadań własnych gminy oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę* (art. 17 i art. 18 ust. 1 uops) lub *świadczeniami z pomocy społecznej* wymieniając je w sposób enumeratywny, jednak – co oczywiste – nie wskazując które z nich mogłyby być uznane za usługi w rozumieniu projektowanej dopiero ustawy. Nie czyni tego obecnie również sam projektodawca. Tym samym powstają istotne pytania mające swoje implikacje praktyczne – Czy na gruncie projektowanej ustawy właściwy organ uchwałodawczy gminy ustalając zakres kompetencyjny Centrum, może swobodnie korzystać z całego katalogu zadań określonych w powołanych art. 17 i 18 ust. 1 uops? Czy pojęcie „usług pomocy społecznej należących do zadań własnych lub zleconych” należy potraktować jako tożsame z pojęciem „zadań własnych lub zleconych”, a jeżeli nie – to które z nich do usług nie należą i kto ma o tym decydować? Jeżeli tak – to w katalogu zadań własnych gminy jest np. tworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej, a więc literalne zastosowanie projektowanego przepisu prowadziłoby do paradoksu i kolizji z innymi przepisami ustawy. Tym samym należy wskazać, że projektowany przepis prawa ma

charakter zdecydowanie nieprecyzyjny, niejasny i niekonkretny, a użyte pojęcie *usług* jako szerokie i niezdefiniowane prowadzić może do chaosu interpretacyjnego w stosowaniu przepisów.

Proponowane rozwiązanie w sposób istotny narusza również utrwalony porządek systemu publicznej oraz samorządowej pomocy i w sposób zagrażający dla efektywności udzielania wsparcia ingeruje w jego jednolity charakter. Obecna sieć jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, choć nie pozbawiona wad, ma – naszym zdaniem pewną istotną i pożądaną cechę, a mianowicie w obrębie jednostek samorządu terytorialnego na terenie całego kraju funkcjonują łatwo identyfikowalne i czytelne dla obywateli oraz innych służb – instytucje pomocowe, których centrum stanowi w każdej gminie – ośrodek pomocy społecznej (OPS, GOPS, MOPS, MOPR, MGOPS). Regułą jest, iż ośrodek pomocy społecznej integruje w swoim obrębie działania pomocowe, a także współpracę wewnętrzną pomiędzy specjalistami, jak również współpracę zewnętrzną z innymi organami i służbami (np. policja, sądy, kuratorzy, oświata, ochrona zdrowia etc.). Tak budowany przez lata system ułatwia wymianę informacji, pracę na rzecz osób, rodzin i społeczności lokalnej, jak również dostępność dla szczególnej grupy odbiorców, jakimi są klienci pomocy społecznej.

Tymczasem zakładane rozwiązanie dopuszcza wprowadzenie zróżnicowania w obrębie Polski zarówno w zakresie typów jednostek odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, jak też zróżnicowanie samych zadań w zależności od ustaleń radnych. Łatwo więc po przyjęciu ww. przepisów wyobrazić sobie sytuację polegającą na istnieniu przynajmniej dwóch dychotomicznych typów organizacyjnych powstałych w nowym systemie: 1. część gmin powołuje Centrum, pozostałe zachowują jako jedyną jednostkę - ośrodek pomocy społecznej; 2. Część gmin, które powołuje Centrum określa dla niego odmiennie (lub skrajnie odmiennie) inne zadania, niż analogicznie uczyniły to inne gminy, które zdecydowały się na powołanie Centrum.

W tak stworzonym systemie zdecydowanie utrudniona byłaby współpraca pomiędzy jednostkami tzn. zarówno inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej w Polsce, jak i instytucje miałyby trudność np. w kierowaniu wniosków i zapytań etc. do właściwej gminie jednostki pomocy społecznej, a to z kolei wpłynęłoby negatywnie na efektywność i terminowość realizowania zadań. Z drugiej strony wprowadzenie kompletnie zróżnicowanych kompetencji w ramach tych samych jednostek (OPS, Centrum) mogłoby doprowadzić do rozdzielenia obecnie współpracujących na co dzień ze sobą specjalistów, którzy poprzez dowolny rozdział zadań utraciliby możliwość szybkiego i efektywnego wspomagania osób i rodzin. Powyższe zagrożenia można omówić na podstawie dwóch przykładowych zadań, które obecnie w całości realizuje OPS:

- asystentura rodziny

Istotą specjalistycznej pomocy dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo – wychowawcze, a także od niedawna dla rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem – jest współdziałanie asystenta z pracownikiem socjalnym, co zapewnia największą jej skuteczność. Skoordynowana pomoc udzielana tymże rodzinom wymaga



niejednokrotnie szybkich, czasem interwencyjnych działań, a także harmonijnego i wydajnego dostosowania całego katalogu świadczeń do potrzeb rodziny. Odbywa się to zwykle poprzez osobistą współpracę specjalistów: asystenta rodziny i pracownika socjalnego, w tym odpowiedzialnego za tworzenie planu pomocy materialnej dla rodziny. Dodatkowo to ośrodek pomocy społecznej został wskazany w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jako podmiot właściwy do przydzielenia rodzinie asystenta. W proponowanym kształcie ustawy dopuszczalna byłaby sytuacja, że Centrum usług zostanie powierzone kompetencyjnie realizowanie zadań związanych z asystenturą, natomiast realizacja świadczeń, w tym pracy socjalnej, a także prowadzenie procesu przydzielania asystenta pozostanie w Ośrodku Pomocy Społecznej. Wszystkie opisane powyżej elementy decydujące o skutecznej pracy z rodziną zostaną tym samym zaburzone, co niewątpliwie wpłynie ujemnie na profesjonalny wymiar udzielanego wsparcia. Dodatkowo powstaną, nieistniejące dziś trudności w wymianie informacji, korespondencji w sprawie rodzin pomiędzy jednostkami (OPS, Centrum), a także w zakresie przetwarzania danych w ramach systemów teleinformatycznych. Skutkiem powyższego mogą być mniej efektywne i spóźnione działania nakierowane na poprawę sytuacji rodzin. Nie bez znaczenia jest też obawa, że gmina w praktyce mogłaby zdecydować o podziale samych asystentów na tych pracujących w OPS i CUS ustalając dla nich nie tylko odmienne warunki wynagradzania i zatrudniania, ale także w praktyce decydując o rozdrobnieniu samej pracy z rodziną.

- przeciwdziałanie przemocy

W obecnym kształcie i na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie Ośrodek Pomocy Społecznej jest odpowiedzialny obligatoryjnie za obsługę administracyjną i techniczną Zespołu Interdyscyplinarnego oraz grup roboczych. W praktyce pracownicy socjalni OPS-ów w największym stopniu odpowiedzialni są również za realizację procedury „Niebieskie Karty”, planu pomocy rodzinie oraz koordynację działań pozostałych służb, o której to skuteczności podejmowanych kroków przesądza umiejscowienie pracowników socjalnych w podmiocie, który jednocześnie zapewnia obsługę pracy zespołów i grup, w tym ich dostęp do baz danych. W innym przypadku zarówno zwoływanie posiedzeń zespołu oraz grup roboczych, jak i skuteczne udzielanie pomocy byłoby poważnie ograniczone. Tymczasem propozycja projektodawcy dopuszcza możliwość by gmina zdecydowała o rozdzieleniu tych ściśle powiązanych ze sobą zadań w dwóch odrębnych jednostkach łącznie z przeniesieniem pracowników socjalnych do nowo powołanego Centrum. W sposób oczywisty wpłynie to negatywnie na zdolność wypełniania obowiązków w tym kluczowym obszarze, gdzie w takim samym stopniu o efektywności pomocy decyduje nie tylko jej jakość, ale i czas dotarcia do rodzin uwikłanych w przemoc.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia wpływu ww. rozwiązania na świadczenie samej pracy socjalnej. Intencją projektodawcy było wzmocnienie procesu rozdzielenia tej formy pomocy od prowadzenia postępowań administracyjnych mających na celu ustalenie prawa do świadczeń materialnych z pomocy społecznej. Nasze organizacje



w sposób oczywisty popierają ww. postulat, ale rozumiany jako doprowadzenie do sytuacji, w której ten sam jeden pracownik socjalny nie będzie zmuszony do wypełniania dwóch tak odmiennych elementów pomocowych. Przedstawiony pomysł nie zmierza jednak do powyższego celu, a wręcz jak wykazemy - może utrudnić jego osiągnięcie. Zgodnie z okolicznościami wskazanymi powyżej, a dotyczącymi pełnej swobody przyjętych rozwiązań – gmina może zdecydować zarówno o przeniesieniu pracy socjalnej jak i obsługi świadczeń materialnych do nowopowstałego Centrum (ci sami pracownicy socjalni nadal więc będą realizować oba typy świadczeń, a zakładana zmiana nie nastąpi), jak również o przeniesieniu wyłącznie pracowników socjalnych wykonujących samą pracę socjalną do ww. nowej jednostki, co tylko pozornie wydaje się rozwiązaniem korzystnym. W wielu Ośrodkach Pomocy Społecznej, które już skorzystały z uprzednich zmian legislacyjnych dopuszczających możliwość wyodrębnienia w ich strukturach zespołów pracy socjalnej, realizowane są w praktyce cele faktycznego oddzielenia pracy socjalnej od postępowań. W projekcie ustawy to jednak nie kierownik jednostki, a rada gminy ma decydować o dostosowaniu struktury OPS do jej potrzeb i możliwości, co znając dotychczasową praktykę może doprowadzić do przymusowego likwidowania już istniejących zespołów pracy socjalnej na rzecz mglistej wizji powierzenia tego zadania Centrum usług. Niestety wieloletnia obserwacja sposobu działania części samorządów skłania do niepokojącej refleksji, iż problematyka pomocy społecznej i pracy socjalnej nie jest im znana, a świadczenie pracy socjalnej ze swej natury nie dającej się sprowadzić do prostych mierników ilościowych, może w efekcie wprowadzonych zmian zostać jeszcze bardziej zmarginalizowane. Niestety część samorządów z uwagi na oszczędności pozbyła by się tych zadań, które dla nich stanowią obciążenie i są niezrozumiałe. Obawiamy się i ryzyko to uznajemy za w pełni uzasadnione, iż w stworzenie Centrum może stać się wygodnym pretekstem do przeniesienia do niego pracy socjalnej, ale bez gwarancji realizowania tegoż zadania na odpowiednim poziomie (brak standardu zatrudnienia), co w efekcie doprowadzi do pełnej marginalizacji pracy socjalnej w danej gminie. Opowiadamy się zatem za przyjmowaniem rozwiązań ewolucyjnych, a nie rewolucyjnych w tym zakresie, zdroworozsądkowych i nie niweczających dotychczasowych starań samych OPS-ów. Uznajemy również, że Ośrodek Pomocy Społecznej skupiający w swojej kompetencji zadania świadczenia pracy socjalnej i świadczeń materialnych jest rozwiązaniem optymalnym dla klientów, a istotą omawianego rozdzielenia powinno być faktyczne wyłączenie tego samego pracownika jako odpowiedzialnego za realizację obu form pomocy. Niestety przedstawiony projekt w przedłożonym przepisie bardziej stanowi poważne ryzyko niż szansę na korzystną zmianę dla procesu odgraniczenia.

Kolejnym zagadnieniem są skutki finansowe i pracownicze projektowanych zmian. Utworzenie dodatkowej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w gminie to niewątpliwie konieczność zapewnienia dodatkowej obsługi, w tym zatrudnienia kadry kierowniczej, co generuje powstanie nowych kosztów w całym systemie. Wprowadzone niedawno rozwiązania w ustawie o samorządzie gminnym zmierzały raczej do ograniczania wydatków na obsługę poprzez wprowadzenie możliwości jej łączenia w ramach tzw. centrów usług wspólnych. Możliwość ta wprowadzić pozostaje, jednak i tak konieczny do poniesienia wydatek związany z zapewnieniem nowych



etatów administracyjnych i biurowych wydaje się nieuzasadniony biorąc także pod uwagę ciągle niedobory i niskie uposażenia już zatrudnionych pracowników w tym sektorze. Zakłada się przy tym i liczy na zdroworozsądkowe decyzje samorządu, jednak nasza ogólnopolska praktyka wskazuje, iż nierzadkie są przypadki mnożenia struktur i stanowisk tylko dla ich obsadzenia bez wyraźnych merytorycznych powodów.

Propozycje

Proponujemy rezygnację z tworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej jaką byłoby Centrum usług. Za wystarczające dla realizacji zakładanych celów ustawy uznajemy pozostawienie rozwiązania określonego w nowym brzmieniu art. 110a ustawy o pomocy społecznej, a polegającym na możliwości wyodrębnienia w strukturze ośrodka pomocy społecznej – zespołu realizującego zadania w zakresie usług pomocy społecznej.

Względnie postulujemy by omawiane Centrum usług zostało zachowane, ale jako funkcjonujące w ramach Ośrodka Pomocy Społecznej.

2. W pełni akceptujemy i popieramy nowe brzmienie art. 121 ust. 3, 3a i 3c ustawy o pomocy społecznej, w którym przewiduje się przyznanie dodatku terenowego, dodatkowego urlopu i zwrotu kosztów przejazdu dla pracowników socjalnych przeprowadzających zarówno rodzinne wywiady środowiskowe, jak i samą pracę socjalną. Kwestią osobną i wymagającą zmiany, a sygnalizowaną w trakcie wcześniejszych spotkań z przedstawicielami Resortu jest potrzeba zwiększenia wysokości dodatku oraz objęcie uprawnieniami podobnymi do pracowników socjalnych samych asystentów rodziny.

Mając nadzieję, iż wskazane uwagi zostaną uwzględnione zwracamy się o poinformowanie nas pisemnie o ich zaakceptowaniu bądź odrzuceniu wraz z uzasadnieniem.

Informujemy, iż ww. stanowisko zostało wypracowane jako wspólne przez:

- Polską Federację Związkową Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej
- Związek Zawodowy Pracowników Socjalnych
- Trójmiejski Zespół Pracowników Socjalnych przy SKPPS NSZZ „Solidarność”
- Ogólnopolskie Stowarzyszenie Asystentów Rodziny

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

WICEPRZEWODNICZĄCY
Polskiej Federacji Związkowej
Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej
Paweł Maczyński
Paweł Maczyński