



# MODEL REALIZACJI USŁUG O OKREŚLONYM STANDARDZIE W GMINIE

Rekomendacje organizacyjne

Ryszard Szarfenberg  
Jacek Kowalczyk





---

## **Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie**

---

Rekomendacje organizacyjne

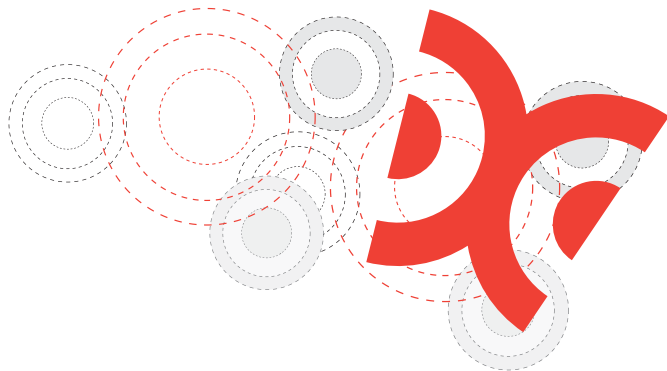
*Ryszard Szarfenberg  
Jacek Kowalczyk*



**Warszawa, listopad 2014 r.**

# Spis treści

Wprowadzenie .....	3
Streszczenie.....	5
Część I Podstawowe cele i zasady pomocy społecznej oraz jej jednostek organizacyjnych.....	7
1. Cele pomocy społecznej .....	7
2. Zasady pomocy społecznej.....	9
3. Podstawowe założenia organizacyjne pomocy społecznej.....	11
4. Specyfika gminy (niebędącej miastem na prawach powiatu) na tle powiatu.....	15
Część II Proces strategicznego organizowania pomocy społecznej – model DPZM .....	18
Część III Struktura organizacyjna pomocy społecznej – rekomendacje .....	24
Rekomendacja 1. Stały zespół do spraw opracowania i wdrożenia strategii rozwiązywania problemów społecznych (zespół SRPS).....	26
Rekomendacja 2. Gminna sieć usług pomocy i integracji społecznej.....	34
Rekomendacja 3. OPS jako organizator profesjonalnej pracy socjalnej oraz administrator uprawnień do usług pomocy i integracji społecznej.....	45
Rekomendacja 4. Projektowanie organizacyjne.....	72



## Wprowadzenie

Prezentowana publikacja powstała w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, Zadanie 2 „Działania w zakresie wdrażania standardów pracy socjalnej i funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej”, realizowanego w działaniu 1.2 „Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej”.

Celem Zadania 2 był rozwój systemu pomocy i integracji społecznej, poprzez opracowanie i wdrożenie, wybranych standardów usług pomocy i integracji społecznej.

Projekt realizowany był w ramach 6 faz:

I. Faza diagnozy w wyniku, której opracowano

- 7 ekspertyz w zakresie standaryzacji świadczenia usług i funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej,
- „Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji”, red. Ryszard Szarfenberg, WRZOS, Warszawa 2011, przedstawiający stan funkcjonowania Standardów Usług i Modeli Instytucji.

II. Faza modelu w wyniku której opracowane zostały rozwiązania modelowe w zakresie:

- świadczenia usług pomocy i integracji społecznej,
- modeli realizacji usług o określonym standardzie.

Rozwiązania modelowe zostały wypracowane przez Zespoły Ekspertkie. Główny nacisk prac położony został na zbadanie i zoptymalizowanie sposobu oddziaływania pomocy społecznej na osoby i rodziny, pod względem możliwości udzielania im wsparcia, w celu przywrócenia umiejętności samodzielnego wykonywania ról społecznych i zawodowych.

W dziesięciu Zespołach Ekspertkich pracowali przedstawiciele instytucji pomocy i integracji społecznej, wchodzący w skład:

- pracowników socjalnych, realizujących usługi wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- kadry zarządzającej,
- przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Prace zespołów eksperckich, wspierane były przez przedstawicieli środowisk naukowych – Przewodniczących zespołów eksperckich.

Prace Zespołów Ekspertkich prowadzone były w oparciu o wyniki fazy diagnozy oraz 9 ekspertyz wyjściowych, przedstawiających stan wdrażania standardów usług oraz funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej.

Obszar pracy zespołów obejmował następującą tematykę:

- osób pozostających bez pracy,
- rodziny z dzieckiem,
- przemocy w rodzinie,
- osób starszych,
- osób niepełnosprawnych,
- modelu realizacji usług o określonym standardzie w gminie,
- modelu realizacji usług o określonym standardzie w powiecie,
- modelu realizacji usług o określonym standardzie w miastach na prawach powiatu,
- standardu CIS,
- narzędzi pracy socjalnej.

III. Faza edukacyjno-szkoleniowa. W fazie tej wybrane instytucje pomocy i integracji społecznej, a także przedstawiciele administracji publicznej i organizacji pozarządowych, przygotowani zostali do pilotażowego wdrażania opracowanych rozwiązań modelowych z zakresu Standardów Usług i Modeli Instytucji oraz sposobu ich implementacji.

IV. Faza pilotażu. Opracowane standardy usług i modele instytucji w tej fazie projektu, podlegały testowaniu przez wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz partnerstwa lokalne, w których skład, oprócz jednostek, wchodziły również organizacje pozarządowe. Pilotażowe wdrażanie miało na celu praktyczną weryfikację wypracowanych standardów i modeli.

V. Faza rekomendacji, w wyniku której wypracowane zostały projekty aktów prawnych w odniesieniu do wybranych standardów usług oraz publikacje dotyczące poszczególnych standardów i modeli, uwzględniające wyniki pilotażu.

VI. Faza upowszechniania efektów, w ramach której prowadzono szkolenia dla pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej.

Publikacja została przygotowana przede wszystkim z wykorzystaniem prac zespołów eksperckich fazy modelu i opracowanych przez nich materiałów:

Karol Jasiak, Ryszard Kamionka, Stanisław Myjak, Adam Roznerski, Aurelia Włoch, Barbara Kowalczyk (red.), „Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie”, WRZOS, Warszawa 2012, [http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS\\_20122012.pdf](http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS_20122012.pdf)

Kazimiera Janiszewska, Ewa Kamińska, Lucyna Kozaczuk, Marek Lasota, Maria Remiezowicz, Jacek Sutryk, Barbara Kowalczyk (red.), „Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu”, WRZOS, Warszawa 2012, [http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Model\\_realizacji\\_miasto1707.pdf](http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Model_realizacji_miasto1707.pdf)

Katarzyna Buchajczuk, Alicja Data, Katarzyna Misiuna, Irena Obiegły, Jolanta Sobczak, Barbara Kowalczyk (red.), „Model realizacji usług o określonym standardzie w powiecie”, WRZOS, Warszawa 2012, [www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Model\\_powiat\\_7.03.pdf](http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Model_powiat_7.03.pdf)

Znaczenie dla ostatecznego kształtu publikacji miały wyniki pilotażowego wdrażania standardów i narzędzi pracy socjalnej oraz modeli instytucji, a także dyskusja nad rekomendacjami legislacyjnymi i ich ostateczny kształt. W pracach nad publikacją wykorzystane zostały więc m.in. okresowe raporty ewaluacyjne przygotowywane w ramach ewaluacji fazy pilotażowego wdrożenia standardów usług i modeli instytucji. Należy jednak podkreślić, że w pilotażu testowano przede wszystkim najważniejszy dla standardów pracy socjalnej element modelu, a mianowicie rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej. Tych zagadnień dotyczą rekomendacje 3 i 4, a w szczególności inna publikacja projektowa autorstwa K. Kadeli i J. Kowalczyka, „Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne”, WRZOS, Warszawa 2014.

## Cel publikacji

Głównym celem niniejszej publikacji jest ukazanie pomocy i integracji społecznej w nowoczesnym ujęciu zorientowanego na klienta strategicznego, wielopoziomowego i sieciowego zarządzania usługami lokalnymi. **Takie podejście ułatwi reformowanie pomocy społecznej, a przekształcenie jej struktur, w tym ośrodków pomocy społecznej, przyczyni się do zwiększenia dostępności usług i świadczenia ich na wyższym poziomie.**

## Struktura, sposób korzystania z publikacji i adresaci

Publikacja składa się z trzech części. W pierwszej omówione zostały cele, zasady i podstawowe założenia organizacyjne pomocy społecznej. Kluczowe znaczenie ma zasada pomocniczości oraz założenie dotyczące czterech poziomów działania i sieciowego charakteru lokalnej pomocy społecznej. W drugiej części przedstawiono model DPZM (od diagnozuj, planuj, zapewnij, monitoruj i oceniaj) w kontekście lokalnej pomocy społecznej. Ma to być ogólna rama dla procesu organizowania pomocy społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego. W części trzeciej przedstawiono cztery rekomendacje organizacyjne wraz ze wskazówkami do ich wdrażania. Dwie pierwsze dotyczą pomocy społecznej na poziomie strategicznym (powołanie stałych zespołów do spraw strategii rozwiązywania problemów społecznych) i sieciowym (rola publicznej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej jako animatora i koordynatora lokalnej sieci usług pomocy i integracji społecznej). Rekomendacja trzecia i czwarta odnoszą się do rozdzielenia postępowania administracyjnego od pracy socjalnej. Ostatnia rekomendacja dotyczy projektowania organizacyjnego ośrodków pomocy społecznej i sieci usług.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla administracji rządowej (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), administracji samorządowej, kadr kierowniczych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych.

## Streszczenie

Pomoc społeczna w Polsce wymaga reform, które powinny być przeprowadzone w oparciu o wiedzę i wnioski wynikające z dotychczasowych doświadczeń, badań i pilotaży nowych rozwiązań.

Jedno z zasadniczych założeń, które ukierunkowują reformy jest takie: dla poprawy jakości pracy socjalnej oraz usług pomocy i integracji społecznej potrzebny jest praktyczny opis, jakie one powinny być, czyli standardy usług. Same standardy jednak nie są wystarczające, gdyż trzeba je jeszcze wdrażać w życie i oceniać praktykę według nich. Aby to było możliwe świadczenie pracy socjalnej i usług pomocowych powinno być osadzone w odpowiednio ukształtowanym środowisku instytucjonalnym i organizacyjnym. Model instytucjonalno-organizacyjny zawiera pożądaną charakterystykę tego środowiska.

Dwie zmiany w tym zakresie są podstawowe dla poprawy dostępności i jakości pracy socjalnej i usług opartych na standardach, choć nie wyczerpują one wszystkich warunków, które są do tego potrzebne.

Pierwsza dotyczy instytucjonalno-organizacyjnego rozdzielenia bezpośredniego udzielania usług od postępowań administracyjnych, głównie w sprawach świadczeń pieniężnych. W obu przypadkach potrzebne są kwalifikacje pracowników socjalnych, ale łączenie w jednym stanowisku obu ról nie powinno mieć miejsca. Obecnie jest to powszechnie stosowana praktyka, zmniejszająca dostępność i jakość oraz możliwości rozwoju zasadniczej usługi pomocy społecznej, jaką jest praca socjalna. Przygotowane już standardy pracy socjalnej nie będą miały oczekiwanego wpływu, jeżeli nie dojdzie do zmiany w tym zakresie.

Drugą zasadniczą zmianą dotyczy stworzenia instytucjonalno-organizacyjnego środowiska sprzyjającego powstawaniu i rozwojowi wielosektorowych lokalnych sieci usług pomocy i integracji społecznej. Wymaga to rozdzielenia funkcji strategicznego planowania i zapewniania, że na terenie gminy będą świadczone usługi w odpowiedniej ilości i jakości od wykonywania zadań polegających na ich świadczeniu. W sieci lokalnych usług obecne są podmioty publiczne i niepubliczne powiązane ze sobą więziami nieformalnymi, jak i formalnymi (np. w postaci porozumień, umów). Sieci nie tworzą się, nie rozwijają się i nie trwają same z siebie, potrzebne są do tego warunki polityczne, prawne, organizacyjne, finansowe i inne. W szczególności potrzebny jest ośrodek odpowiedzialny za całościowe i strategiczne podejście oraz lokalną sieć usług, a nie tylko za własne jednostki organizacyjne i własne zadania. Pomocniczą rolę dla zrozumienia i wdrażania w życie tej wizji odgrywa model DPZM (diagnozuj, planuj, zapewnij, monitoruj i oceniaj).

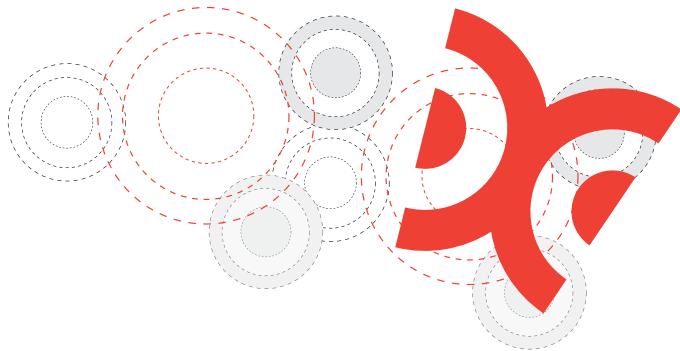
Powyższe zmiany o charakterze ustrojowym dla pomocy społecznej muszą zostać przełożone na modelowe cechy ośrodka pomocy społecznej. Ośrodek zbudowany na podstawie rozdzielenia pracy socjalnej od postępowań administracyjnych, oraz świadczenia usług od strategicznego planowania i koordynowania sieci będzie jakościowo nowym ośrodkiem pomocy społecznej.

Każdy ośrodek pomocy społecznej powinien realizować następujące funkcje wynikające z powyższych zmian, ujęte poniżej w rekomendacjach dla praktyki:

- Udział w procesie strategicznego zarządzania systemem pomocy i integracji społecznej, czyli w praktyce implementacja modelu DPZM (diagnozuj, planuj, zapewnij, monitoruj i oceniaj) – organizacyjna i merytoryczna obsługa stałego zespołu interesariuszy z uwzględnieniem takich narzędzi jak Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, Ocena Zasobów Pomocy Społecznej i Kalkulator Kosztów Zaniechania (rekomendacja 1).
- Animacja sieci usług i współpracy z podmiotami publicznymi i niepublicznymi z uwzględnieniem narzędzi proponowanych w modelu Organizacji Społeczności Lokalnych (rekomendacja 2).
- Taktyczne i strategiczne nawiązywanie relacji z innymi interesariuszami pomocy i integracji społecznej, w tym niepublicznymi w ramach kooperacyjnego rozwiązywania problemów społecznych (rekomendacja 2).
- Zarządzanie nawiązanymi relacjami, czyli ich podtrzymywanie, ocenianie, rozwiązywanie (rekomendacja 2).
- Organizowanie profesjonalnej pracy socjalnej (rekomendacja 3).
- Administrowanie dostępem do sieci usług (rekomendacja 3).
- Projektowanie organizacyjne uwzględniające rekomendacje 1–3 (rekomendacja 4).

Załączki nowego modelu ośrodka są obecne w praktyce funkcjonowania niektórych ośrodków pomocy społecznej. W jednych są pracownicy socjalni nie prowadzący postępowań administracyjnych, udzielający dobrej jakości pracy socjalnej w podejściu indywidualnym, grupowym i społecznościowym. Inne ośrodki są centrum sieci lokalnych usług pomocy i integracji społecznej oraz aktywności lokalnej. Kierownictwa niektórych ośrodków angażują się w strategiczne planowanie i zapewnianie usług. Istotne jest jednak to, aby zasadniczą większość ośrodków rozumiała i praktykowała to, co obecnie robią wybrane. Temu powinny służyć przyszłe badania i reformy pomocy społecznej.





## Część I Podstawowe cele i zasady pomocy społecznej oraz jej jednostek organizacyjnych

*Motto 1: współczesna pomoc i integracja społeczna powinna być zorientowaną na klienta siecią świadczącą usługi.*

*Motto 2: przed nami dwa złudnie proste pytania: jak zapewnić, że mieszkańcy znajdą i otrzymają odpowiedni dla siebie pakiet usług, jak zaprojektować sieć świadczącą takie usługi?*

### 1. Cele pomocy społecznej

**Celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych** (ustawa o pomocy społecznej, art. 2). Co niekiedy jest interpretowane jako „subsidiarne towarzyszenie”<sup>1</sup>, czyli niewyręczanie tych, którym się pomaga w tym, co sami mogliby osiągnąć. Trudne sytuacje mają miejsce szczególnie wtedy, gdy mimo własnych wysiłków, niezbędne potrzeby pozostają niezaspokojone. Osoby i rodziny mają różne uprawnienia, a także własne zasoby i możliwości, dzięki którym zwykle radzą sobie z problemami.

Pomoc społeczna w coraz większym stopniu koncentruje się właśnie na zasobach i możliwościach osób i rodzin, gdyż nie da się trwale rozwiązać problemów życiowych bez ich uwzględnienia.

Pomoc społeczna ma interweniować wtedy, gdy osoby i rodziny nie są w stanie samodzielnie ich pokonać. Może być tak dlatego, że nie w pełni wykorzystują swoje prawa, zasoby i możliwości, ale też dlatego, że są one niedostateczne w stosunku do złożoności i głębokości trudnych sytuacji, których doświadczają. Zadaniem pomocy społecznej jest również podejmowanie działań zapobiegawczych, aby nie dochodziło do sytuacji tego rodzaju. W związku z tym koncentruje się ona na trzech grupach działań wobec osób i rodzin:

- ułatwiamy im wykorzystanie ich praw, zasobów i możliwości do samodzielnego przezwyciężenia trudnych sytuacji;
- umożliwiamy im skorzystanie z dodatkowych praw, zasobów i możliwości oferowanych przez pomoc społeczną, a koniecznych do przezwyciężenia trudnych sytuacji;
- zapobiegamy występowaniu takich okoliczności, które sprzyjają powstawaniu trudnych sytuacji życiowych i/lub niemożności ich samodzielnego przezwyciężenia.

<sup>1</sup> Głównym celem pomocy społecznej jest udzielanie wsparcia umożliwiającego przezwycięzenie trudnej sytuacji życiowej – subsydiarne towarzyszenie. Cel ten jest połączony z zaspokajaniem niezbędnych potrzeb życiowych beneficjentów, cytat z J. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 181.

Inaczej mówiąc, odkrycie i wskazanie sposobu wykorzystania własnych praw (w obszarach poza pomocą społeczną), zasobów i możliwości to nie to samo, co podjęcie decyzji o wykorzystaniu w procesie pomocy praw specyficznych dla pomocy społecznej oraz jej zasobów i możliwości. Oczywiście poradnictwo w pierwszym obszarze już wymaga zaangażowania pomocy społecznej. Z kolei zapobieganie ma dwa wymiary, można zapobiegać trudnym sytuacjom i/lub nieskuteczności własnych wysiłków skierowanych na ich przezwycięzenie. Ogólnie mówiąc, ten drugi sposób zapobiegania polega na tym, aby ludzie byli lepiej przygotowani do radzenia sobie w trudnych sytuacjach.

**Cele pomocy społecznej zostają osiągnięte wtedy, gdy osoby i rodziny dobrze wypełniają swoje role życiowe (m.in. rodzinne, społeczne i zawodowe), żyją w warunkach odpowiadających godności człowieka i samodzielnie rozwiązują pojawiające się w ich życiu problemy.**

Należy pamiętać, że pomoc społeczna jest częścią szerszego systemu polityki społecznej. Wiele uprawnień, zasobów i możliwości udostępnianych jest poprzez inne niż ona systemy świadczeń i usług społecznych, w szczególności są to promocja zatrudnienia, ubezpieczenia społeczne, opieka zdrowotna i edukacja.

Cele pomocy społecznej w odniesieniu do osób i rodzin są **celami podstawowymi i pierwotnymi**. Cele pierwotne dotyczą tego, co ma być zasadniczym skutkiem udzielania pomocy społecznej, np. osoby i rodziny żyją w godnych warunkach w zintegrowanej społeczności lokalnej. Realizacja tych celów wymaga odpowiedniej regulacji i finansowania ze środków publicznych oraz powołania jednostek organizacyjnych dla praktycznej organizacji i realizacji pomocy. Z tym poziomem działania wiążą się **cele wtórne wobec podstawowych**, są one jednak równie ważne. Cele wtórne dotyczą tego, jak sprawić, aby zrealizowane zostały cele pierwotne, np. pomoc społeczna jest odpowiednio finansowana, zorganizowana i udzielana. Bez realizacji celów w obszarze regulacji, finansowania i organizacji osiągnięcie celów pierwotnych pomocy społecznej nie jest możliwe lub jest znacznie utrudnione. **Niejasne i niedostosowane do wartości i praktyki regulacje, niedostateczne i niestabilne finansowanie oraz zła organizacja i warunki pracy powodują, że pomoc staje się nieskuteczna w osiąganiu swoich podstawowych celów.**

W tym dokumencie interesują nas głównie cele wtórne odnoszące się do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz sieci usług pomocy i integracji społecznej. Cele te zostają osiągnięte wtedy, gdy organizacja nie tylko nie przeszkadza w osiąganiu celów podstawowych, ale dzięki niej są one osiągnięte w znacząco większym stopniu.

Tabela 1. Cele pierwotne i wtórne pomocy społecznej

Cele pierwotne pomocy społecznej	Cele wtórne pomocy społecznej – cele jednostek organizacyjnych
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wzmocnienie i poprawa funkcjonowania osoby i rodziny w wymiarze społecznym, obywatelskim i ekonomicznym.</li> <li>– Ograniczenie zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego poprzez integrację i aktywizację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz całej społeczności lokalnej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Skuteczne podejmowanie działań profilaktycznych oraz rozwiązywanie problemów społecznych i trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin na poziomie wczesnej interwencji i łagodzenia skutków z wykorzystaniem nowoczesnych technik, metod i narzędzi, adekwatnych do potrzeb osób i rodzin oraz wzmacnianie ich aktywności z wykorzystaniem ich zasobów i zasobów środowiska lokalnego.</li> <li>– Dostosowywanie oferty usług do zmieniających się potrzeb indywidualnych i lokalnych z zastosowaniem innowacyjnych metod, technik i narzędzi w szczególności poprzez korzystanie z dobrych praktyk.</li> <li>– Upowszechnianie misji i budowanie dobrego wizerunku szeroko rozumianej pomocy społecznej.</li> </ul>

Źródło: K. Jasiak, R. Kamionka, S. Myjak, A. Roznerski, A. Włoch, B. Kowalczyk (red.), *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie, WRZOS, Warszawa 2012*, [http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS\\_20122012.pdf](http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS_20122012.pdf)

Ogólne cele pomocy społecznej (interwencyjne, zapobiegawcze) oraz ich hierarchia (pierwotne, wtórne) przypominają nam o ogólnym sensie pomocy społecznej. Nie mają one praktycznego znaczenia, o ile nie staną się przedmiotem systematycznej dyskusji praktyków oraz badań o charakterze ewaluacyjnym.

## 2. Zasady pomocy społecznej

Nie wystarczy świadomość i zrozumienie celów podstawowych i wtórnych pomocy społecznej oraz ich konkretyzacja praktyczna, aby wiedzieć jak je realizować. Do tego potrzebne są również ogólniejsze zasady działania pomocy społecznej. Jedną z najważniejszych zasad realizacji jej celów jest **zasada pomocniczości**. Mówi ona przede wszystkim, że cele pomocy społecznej powinny być konkretyzowane i realizowane we współpracy instytucji publicznych z organizacjami obywatelskimi i przy zaangażowaniu w proces pomagania osób i rodzin doświadczających trudności życiowych.

### **Ramka 1. Zasada pomocniczości**

*Zasada pomocniczości – dążenie do jak najszerszego zaangażowania w pomocy społecznej sektora pozarządowego oraz wolontariatu (poziom instytucjonalny) oraz zaangażowanie w proces pomagania przede wszystkim osoby i rodziny (wykorzystanie własnych uprawnień, zasobów i możliwości pozwalających na poprawę sytuacji życiowej), a w następnej kolejności środowiska lokalnego (poziom indywidualny).*

Cztery zasady wzmacniają poziom indywidualny pomocniczości. Są to zasady **pomocy dla samopomocy, pomocy wzajemnej, podmiotowości i koprodukcji** (patrz ramka 2). Zaangażowanie osób i rodzin w proces pomocy wymaga dodatkowych działań o charakterze wspierającym. Przykładowo, osoby, które nie wierzą w siebie, nie rozpoznają swoich zasobów, nie czują wsparcia ze strony osób bliskich mają bardzo mały potencjał do angażowania się w kształtowanie własnego życia i rozwiązywanie własnych problemów. Wzajemna pomoc osób i rodzin mających podobne doświadczenia i problemy powinna być wspierana i rozwijana. Z kolei zasada podmiotowości to odpowiednik zasady partnerstwa w odniesieniu do osób i rodzin. **Współpraca w przezwyciężaniu trudnych problemów nie powinna polegać na tym, że instytucja publiczna czy organizacja pozarządowa odgórnie ustala co jest osobie lub rodzinie potrzebne, co w związku z tym mają zrobić i co je czeka, gdy się nie podporządkują zaleceniom. Sprzeczne z tą zasadą jest również wyłączenie w tym, co osoby mogłyby same zrobić i z czego mogłyby być dumne.** Traktowanie przedmiotowe i wyarczające nie uwzględnia priorytetu podmiotowości. **Zasada koprodukcji** uzupełnia zasadę podmiotowości wskazując, że treść, forma i proces usług powinny być współkształtowane przez osoby i rodziny, które mają z nich korzystać<sup>2</sup>.

**Ramka 2. Zasada pomocniczości** – wymiar indywidualny (partnerstwo z osobami, rodzinami i społecznościami lokalnymi)

*Zasada pomocy dla samopomocy – wzmacnianie aktywnego udziału osób i rodzin w kształtowaniu własnego życia i współdziałania w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej.*

*Zasada pomocy wzajemnej – rozwijanie pomocy wzajemnej ludzi dążących do rozwiązania podobnych lub wspólnych problemów życiowych.*

*Zasada podmiotowości – traktowanie osób i rodzin w procesie pomocy jak równych partnerów w procesie podejmowania kluczowych decyzji dotyczących treści i kształtu pomocy.*

*Zasada koprodukcji (współdzielania usług) – treść, forma i proces usług pomocowych powinny być współkształtowane przez osoby i rodziny, które z nich korzystają.*

Zasadę pomocniczości na poziomie instytucjonalnym uszczegóławia **zasada partnerstwa instytucjonalnego**, z której wynika, że po pierwsze, **instytucje publiczne współpracując z organizacjami pozarządowymi traktują je jak równych sobie partnerów (a nie podwładnych, czy podwykonawców) i włączają w sensowny sposób w cały proces decyzyjny** – od programowania, przez realizację usług, do monitoringu i ewaluacji (patrz część II).

Pozostałe zasady odnoszą się do usług pomocy i integracji społecznej. Jakość usług powinna być co najmniej na poziomie minimalnego standardu (**zasada minimalnej jakości**). Powinny być one udzielane bez opóźnień (**zasada szybkości postępowania**), bez dyskryminacji i sprawiedliwie (**zasada równego traktowania**). Ponadto usługi należy dostosować do indywidualnych potrzeb i oczekiwań, a także wzajemnie skoordynować (**zasada indywidualizacji i koordynacji**). Zalecane są innowacje

<sup>2</sup> Zob. Łamiąc bariery napędzasz zmiany. Studia przypadków uczestnictwa osób doświadczających ubóstwa, EAPN, 2012, dostępne w internecie: [http://www.eapn.org.pl/publication/files/participation%20book\\_pl.pdf](http://www.eapn.org.pl/publication/files/participation%20book_pl.pdf). Przewodnik partycypacji. Jak dzielić się władzą? FEANTSA, 2007, dostępne w internecie: [http://www.decdujmyrazem.pl/files/pl\\_participation\\_toolkit.pdf](http://www.decdujmyrazem.pl/files/pl_participation_toolkit.pdf). Ekspertyza na temat koprodukcji zob. T. Kaźmierczak, *Koprodukcja usług publicznych (konceptcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia)*, PK EAPN 2014. Dostępna w internecie: [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN\\_ekspertryza\\_TK.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN_ekspertryza_TK.pdf).

w usługach, polegające na usprawnianiu usług już istniejących, jak i dodawaniu nowych usług (**zasada innowacyjności**). Informacje na temat usług pomocy i integracji powinny być systematycznie upowszechniane i łatwo dostępne w urzędach, miejscach publicznych, internecie itp. (**zasada promocji**).

Należy pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego są ustawowo odpowiedzialne za zadania publiczne, które polegają na świadczeniu usług pomocy i integracji społecznej. Przynajmniej w świetle prawa jednostki samorządu terytorialnego nie mogą sobie pozwolić na to, że usługa będąca ich zadaniem publicznym nie będzie świadczona na ich terenie, w związku z czym potrzeby pozostaną niezaspokojone. Zasadą leżącą u podstaw wszystkich innych zasad pomocy społecznej jest więc **zasada publicznej odpowiedzialności za świadczenie usług pomocy i integracji społecznej**.

### 3. Podstawowe założenia organizacyjne pomocy społecznej

Złożoność praktycznej realizacji usług pomocy i integracji społecznej na terenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wynika z czterech wyraźnie odrębnych poziomów działania, które są współzależne.

**W centrum jest relacja między osobą lub rodziną (klient) a osobą świadczącą usługę pomocową (pomagacz).** Ważne są dwie dodatkowe konstatacje: 1) klient może spotkać wielu pomagaczy na swojej drodze; 2) pomoc może być świadczona w kilku formach, np. pomoc pieniężna i niepieniężna. Do tych ostatnich należą przede wszystkim różne usługi, w tym praca socjalna, które nas tu najbardziej interesują.

Pierwsza konstatacja jest bardzo ważna. Skupienie uwagi na diadzie klient-pomagacz może przysłańać rzeczywistość i prowadzić do zawężonego widzenia procesu pomagania. Jeżeli klient w tym procesie spotyka wielu pomagaczy<sup>3</sup> – to zwykle pamięta poprzednie spotkania. Doświadczenie tych spotkań musi wpływać na jego podejście do procesu pomocowego i samych pomagaczy. Przykładowo, jeżeli klient będzie postrzegał pozytywnie / negatywnie swoje pierwsze doświadczenie z określonym pomagaczem, taki też będzie jego stosunek do procesu pomagania, który reprezentuje ten akurat pomagacz, jak i do ludzi, którzy pełnią podobne role. Seria negatywnych w odczuciu klienta spotkań może go skutecznie zniechęcić do korzystania z pomocy lub sprawić, że będzie je traktował jako pomoc pozorowaną. Z kolei pozytywne odczucia mogą sprawić nie tylko to, że pomoc będzie skuteczniejsza, ale też to, że będzie polecał korzystanie z usług rodzinie czy znajomym będącym w podobnej sytuacji.

W przypadku niektórych usług pomocy społecznej, korzystanie z nich ma charakter wymuszony, co sprawia, że osiągnięcie dobrych wyników jest utrudnione i wymaga dodatkowego wysiłku ze strony pomagaczy i klientów<sup>4</sup>.

Druga konstatacja w połączeniu z pierwszą decyduje o tym, że **klient zwykle korzysta nie z jednej usługi pomocowej, ale z wielu takich usług świadczonych przez co najmniej kilku pomagaczy**.

<sup>3</sup> Spotkania mogą być równoległe, np. rozmowa z dwoma pracownikami socjalnymi, rozmowa z zespołem interdyscyplinarnym, lub sekwencyjnie – najpierw spotkanie z jednym, potem z kolejnym pomagaczem, lub w kombinacjach, najpierw z pomagaczem, potem z zespołem, potem z kolejnymi pomagaczami etc.

<sup>4</sup> Zob. A. Rurka, G. Hardy, C. Defays, *Proszę, nie pomagaj mi! Paradoks pomocy narzuconej*, CRZL, Warszawa 2013, dostępna w internecie: [http://irss.pl/wp-content/uploads/2013/12/Prosze\\_nie\\_pomagaj\\_mi.pdf](http://irss.pl/wp-content/uploads/2013/12/Prosze_nie_pomagaj_mi.pdf).

Wynika stąd wnioski o potrzebie koordynowania tych usług ze sobą. Organizacyjną odpowiedź na tą potrzebę są zespoły pracy socjalnej, współpraca między pracownikiem socjalnym a asystentem rodziny, czy bardziej sformalizowane i już zinstytucjonalizowane zespoły interdyscyplinarne.

Pomagacze mogą świadczyć usługi indywidualnie (np. jako osoby lub jednoosobowe firmy) i/lub jako pracownicy lub wolontariusze organizacji. Jest to drugi poziom – **organizacja świadczenia usług**. Prowadzenie i utrzymanie organizacji wymaga dodatkowych zasobów i działań. Wyrazem tego są koszty administracyjne, które trzeba ponieść, poza kosztami pracy samych pomagaczy. Z zasady pomocniczości wynika co najmniej, że świadczeniem usług pomocy nie powinny zajmować się wyłącznie organizacje publiczne. Realizowanie tej zasady w praktyce prowadzi do tego, że świadczeniem usług pomocy i integracji społecznej zajmują się w danej jednostce samorządu terytorialnego zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne. Rola tych ostatnich powinna wzrastać.

### **Ramka 3. Tryby świadczenia usług pomocy społecznej w zależności od miejsca zatrudnienia pomagaczy**

*Tryb publicznego świadczenia usług – pomagacze świadczący daną usługę są zatrudnieni wyłącznie w jednostce lub jednostkach jednostki samorządu terytorialnego (ta sama usługa, ale w kilku jednostkach organizacyjnych).*

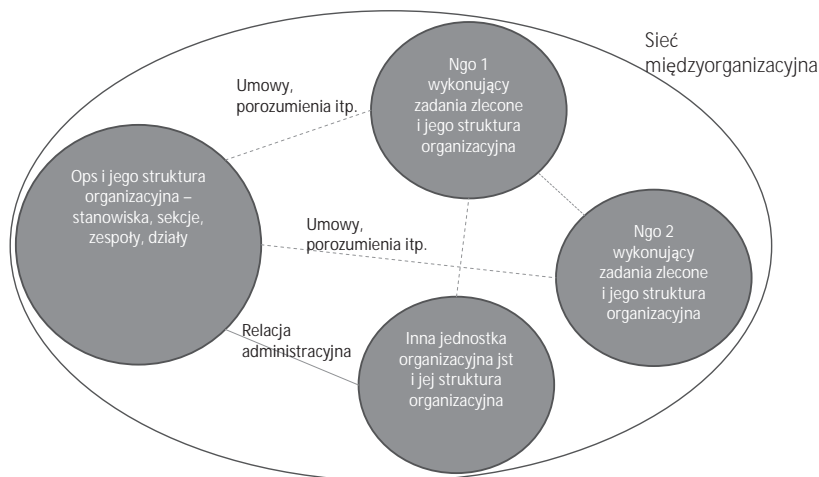
*Tryb niepublicznego świadczenia usług – pomagacze świadczący daną usługę są zatrudnieni wyłącznie w podmiocie lub podmiotach niepublicznych.*

*Tryb publiczno-niepublicznego świadczenia usług – część pomagaczy świadczących daną usługę jest zatrudniona w jednostkach jednostki samorządu terytorialnego, a część w podmiotach niepublicznych.*

Na terenie jednostki samorządu terytorialnego może więc istnieć i działać wiele organizacji, w ramach których różni pomagacze świadczą swoje usługi klientom. To decyduje o trzecim poziomie – **międzyorganizacyjnym**. Nie chodzi tu po prostu o fakt istnienia wielu organizacji pomocowych na danym terenie, ale o to, że pomagając mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego w trudnych sytuacjach powinny one współpracować i koordynować swoje wysiłki. Zadania z zakresu międzyorganizacyjnej współpracy wymagają dodatkowych zasobów i działań w stosunku do tych, których potrzebują sami pomagacze do pomagania, czy organizatorzy w skali jednej organizacji. Tworzenie i prowadzenie struktur międzyorganizacyjnych (np. partnerstw, federacji, sieci) wymaga czasu i wysiłku, gdyż należą do nich niezależne od siebie podmioty. **Nie można takimi sieciami zarządzać tak, jak by to była jedna organizacja**. Każdy z wielu podmiotów w sieci to odrębna organizacja z własną strukturą zarządczą, mniej lub bardziej odrębną kulturą organizacyjną, ze swoim zestawem przepisów w postaci statutu i regulaminów oraz utartymi praktykami. Nie ma nad nimi jednego zwierzchnika, który by miał prawo do wydawania poleceń wszystkim. Władza w sieci jest rozproszona. Ponadto, sieci mają też własne koszty administracyjne odrębne od kosztów, które muszą być ponoszone w przypadku pojedynczych organizacji.

Konsekwencją zasady pomocniczości i międzyorganizacyjnego świadczenia usług jest konieczność odróżnienia struktur organizacyjnych podmiotów od struktury sieci relacji, w której się znajdują.

Schemat 1. Sieć międzyorganizacyjna o charakterze publiczno-niepublicznym



Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z czterech podmiotów na schemacie ma własną wewnętrzną strukturę organizacyjną. O tym, że razem tworzą sieć decydują nawiązane i sformalizowane relacje przedstawione na schemacie jako przerywane odcinki łączące ośrodek pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi. **Nawiązywanie, podtrzymywanie i kończenie tych relacji to praca z zakresu zarządzania międzyorganizacyjnego.** Jeżeli ich inicjatorem jest przede wszystkim jednostka organizacyjna pomocy społecznej, to po jej stronie duża część tej pracy musi być zrealizowana.

Schemat 1 uwzględnia też inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Relacja międzyorganizacyjna jednostek w ramach sektora publicznego, szczególnie w obrębie tego samego samorządu ma inny charakter niż relacja ośrodek pomocy społecznej (ops) – organizacja pozarządowa (ngo). Wszystkie jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego podlegają kierownictwu politycznemu i organizacyjnemu organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Jest to relacja wewnętrzna w ramach administracji samorządowej.

Schemat uwzględnia też możliwość wchodzenia we wzajemne relacje organizacji pozarządowych, które są już w publicznej sieci usług (o czym decydują nawiązane relacje z ośrodkiem pomocy społecznej). Mogą one ze sobą współpracować w świadczeniu usług.

Inne, niż ośrodek pomocy społecznej, jednostki organizacyjne gminy mogą współpracować z organizacjami pozarządowymi niezależnie od tego, że są one włączone w sieć gminną relacjami z ośrodkiem.

Schemat nie uwzględnia możliwości nawiązywania relacji przez ośrodek pomocy społecznej z jednostkami organizacyjnymi innych samorządów terytorialnych, np. z innymi ośrodkami pomocy społecznej lub z powiatowymi centrami pomocy rodzinie.

Ostatni poziom działania przekracza międzyorganizacyjną koordynację, gdyż dotyczy **sterowania całym systemem lokalnej pomocy społecznej** (czyli pomagaczami, organizacjami i sieciami międzyorganizacyjnymi działającymi na danym terenie). Sterowanie odbywa się w obowiązujących ramach o charakterze prawno-finansowym. Ten poziom ma charakter **strategiczny**. Instrumentem jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie powinny być przede wszystkim strategie roz-



wiązywania problemów społecznych. W praktyce rola tego instrumentu może być jednak bardzo ograniczona przez traktowanie go wyłącznie jako formalnego wymogu dostępu do środków finansowych.

#### **Ramka 4. Poziomy działania w zakresie usług pomocy i integracji społecznej**

*Poziom I świadczenia usług: konkretni pomagacze pomagają konkretnym osobom i rodzinom*

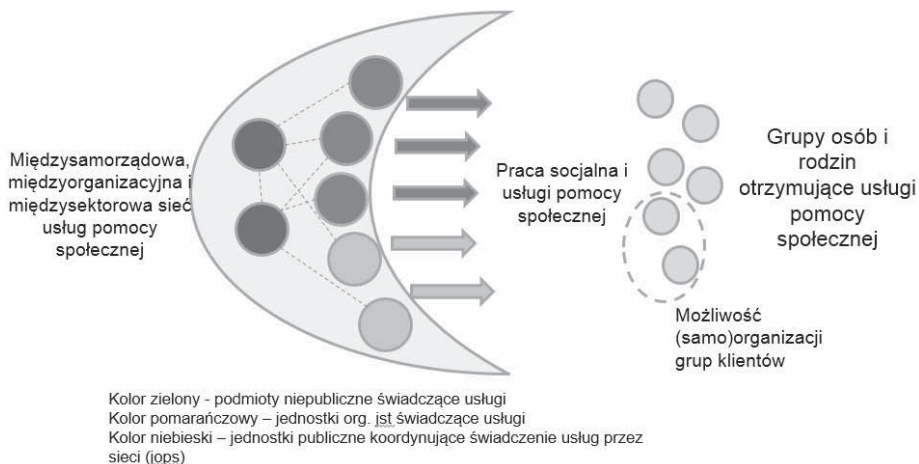
*Poziom II zorganizowane świadczenie usług: pomagacze pomagają konkretnym osobom i rodzinom pracując w organizacji pomocowej*

*Poziom III międzyorganizacyjnego świadczenia usług: pomagacze pomagają konkretnym osobom i rodzinom pracując w wielu różnych organizacjach pomocowych i współpracując ze sobą*

*Poziom IV strategicznego sterowania świadczeniem usług: kształtowanie działań pomocowych na danym terenie w określonych ramach prawno-finansowych.*

**Zmiana sposobu myślenia o pomocy społecznej polega na uwzględnieniu jej sieciowego charakteru.** Nawet, gdy w sieci są tylko podmioty publiczne, stanowią one raczej sieć niż jednolitą organizację świadczącą usługi mieszkańcom w jednym miejscu. Z zasady pomocniczości wynika, że w sieci powinny uczestniczyć też podmioty niepubliczne. W wielu miejscach już mamy do czynienia z taką sytuacją, a więc tam sieć ma charakter publiczno-niepubliczny. W przypadku niektórych usług lub grup klientów już obecnie mamy do czynienia z dominacją podmiotów niepublicznych (np. pomoc dla osób bezdomnych<sup>5</sup>).

Schemat 2. Model sieciowej pomocy społecznej



Źródło: Opracowanie własne.

<sup>5</sup> Zob. *Gminny standard wychodzenia z bezdomności* przygotowany przez Zadanie 4 w projekcie „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Dostępne w internecie: [http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/pfwb\\_model\\_gswb\\_www.pdf](http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/pfwb_model_gswb_www.pdf).



Na schemacie uwzględniono również międzysamorządowy charakter sieci usług pomocy i integracji społecznej. Z perspektywy osób i rodzin korzystających z usług i będących jednocześnie mieszkańcami gminy i powiatu nie ma znaczenia, który samorząd finansuje i organizuje usługi, ani też kto właściwie zatrudnia pomagaczy. Dla tych ostatnich nie jest to jednak obojętne, gdyż zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego może być postrzegane jako bardziej atrakcyjne (stabilność zatrudnienia). Na schemacie ujęto sieć łącznie z dwoma podmiotami koordynującymi (jednostką organizacyjną pomocy społecznej w powiecie i jednostką organizacyjną pomocy społecznej w gminie) oraz przewidziano relację między nimi (np. porozumienie)<sup>6</sup>.

Poziom strategicznego sterowania lokalnymi sieciami usług pomocy i integracji społecznej związany jest z jednostką samorządu terytorialnego i jej organami. Strategie rozwiązywania problemów społecznych przygotowują gminy i powiaty. Specyfika strategii powiatowych polega na tym, że obejmują one obszar co najmniej kilku gmin, z których każda ma własną strategię tego typu. Miasta na prawach powiatu mają jednocześnie powiatowe i gminne zadania z zakresu pomocy społecznej, a więc problem koordynacji strategii powiatu i gmin na jego terenie nie występuje.

W szerszym ujęciu są to zagadnienia związane ze **współpracą międzysamorządową**, w tym przypadku powiatów z gminami<sup>7</sup>.

## 4. Specyfika gminy (niebędącej miastem na prawach powiatu) na tle powiatu

**Specyfika związana z pozycją ustrojową gminy.** Gmina jest podstawową i najmniejszą jednostką podziału administracyjnego terytorium Polski. Gminy mogą jednak powoływać na swoim terenie mniejsze terytorialnie jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla). Gminę wyróżniono w Konstytucji i ma specjalny status w porównaniu z powiatami i województwami samorządowymi (np. klauzula generalna dotycząca zadań gminy).

**Specyfika związana z pozycją terytorialną gminy wobec innych jednostek podziału terytorialnego.** Terytorium każdej gminy zawiera się w granicach określonego powiatu i województwa. Innymi słowy, gmina i powiat mają wspólne terytorium, przy czym granice powiatu obejmują co najmniej kilka gmin.

*W Polsce mamy obecnie 158 tzw. gmin obwarzkowych, czyli gmin wiejskich otaczających miejskie, z siedzibą na terenie gminy miejskiej (miasta na prawach powiatu). Wśród gmin obwarzkowych jest 144 par bez miasta na prawach powiatu i 14 par z tego rodzaju jednostką samorządu.<sup>8</sup>*

**Specyfika ludnościowa gminy.** Liczba ludności gmin (wyłączając gminy miejskie na prawach powiatu) jest zawsze mniejsza od ludności powiatu, gdyż na terenie powiatu jest co najmniej kilka

<sup>6</sup> W przypadku zawiązania związku powiatowo-gminnego, któremu przekazane zostałyby zadania powiatowe i gminne z zakresu pomocy społecznej, kształt organizacyjny sieci mógłby się zmienić. W sensie terytorialnym można wówczas potraktować jednostki organizacyjne pomocy społecznej w gminach jako usługowe filie jops powiatowo-gminnego. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewidziano możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych.

<sup>7</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw: <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw.html>.

<sup>8</sup> *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013, s. 36.

gmin. Jeżeli uznamy, że gmina miejska na prawach powiatu nie jest częścią powiatu, na terenie którego jest usytuowana, to wówczas trzeba odliczyć jej ludność od ludności powiatu.

**Zróżnicowanie wewnętrzne gmin.** Gminy w zależności od tego czy na ich terenie jest miasto, czy go nie ma, dzielone są na wiejskie (bez miasta na ich terenie, ale mogą mieć siedzibę w sąsiadującym mieście), miejskie (granice gminy to granice miasta) i miejsko-wiejskie (na obszarze gminy są miasta i wsie). Ze względu na dużą liczbę (2479 gmin) i równomierne rozmieszczenie w całym kraju mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanymi obszarami pod wieloma względami, w tym od takich o małej liczbie mieszkańców i typowo wiejskim charakterze, do takich które są gęsto zaludnione i mają charakter miejski. Inny ważny aspekt zróżnicowania dotyczy gmin miejskich, podmiejskich i wiejskich (ale niepodmiejskich). W przypadku tych drugich sytuacja mieszkańców, nawet gdy jest to gmina wiejska, jest inna niż gdy mamy do czynienia z typową gminą wiejską, którą od miasta dzielą inne gminy.

*W przypadku Polski budzi wątpliwości duże zróżnicowanie wielkości gmin przy jednoczesnym braku kategoryzacji tych jednostek. Niezależnie od tego, czy gminę zamieszkuje 100 tys. czy 2 tys. mieszkańców zakres zadań jednostki (zgodnie z ustawami) jest taki sam, mimo że specyfika wykonywanych zadań, czy ich koszty są diametralnie inne. Za przykład można podać chociażby lokalny transport zbiorowy. Zgodnie z ustawą jest to zadanie gminne. W rzeczywistości jednak to zadanie wykonywane jest tylko w największych jednostkach (przeważnie tych powyżej 50 tys. mieszkańców).<sup>9</sup>*

**Taka sytuacja ustrojowa wpływa na zróżnicowanie zarówno realizowanych w praktyce zadań publicznych (w przypadku najmniejszych samorządów liczba realizowanych zadań jest mniejsza) jak i na sposób ich realizacji i faktyczną dostępność dla mieszkańców gminy.**

**Specyfika zadań z zakresu pomocy społecznej.** Gminom przypisano inne zadania niż te, które przypisano powiatom, np. praca socjalna i usługi opiekuńcze są zadaniami gmin, a poradnictwo specjalistyczne i interwencja kryzysowa są zadaniami powiatów.

Nie wprowadzono zróżnicowania zadań w zależności od rodzaju gminy, np. niezależnie od tego z jaką gminą mamy do czynienia (wiejska, miejska, miejsko-wiejska, czy podmiejska) jej zadania z zakresu pomocy społecznej są takie same. Nie wprowadzono zróżnicowania jednostek organizacyjnych w zależności od tego, z jakimi gminami mamy do czynienia (nie ma innych jednostek dla gmin wiejskich, innych dla miejskich etc.). Norma jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców, ale nie mniej niż trzech, oznacza tylko tyle, że im mniejsza / większa gmina tym mniej / więcej pracowników socjalnych powinno być zatrudnionych w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej.

Szczególnym wyzwaniem są niewielkie gminy wiejskie niesąsiadujące ze średnimi lub dużymi miastami i znacząco od nich oddalone. Udział korzystających z pomocy społecznej może w takich jednostkach przekraczać 15–20%, przy bardzo niskiej dostępności i jakości usług pomocy i integracji społecznej.

W każdej gminie tworzone są ośrodki pomocy społecznej. Są to w ponad 45% gmin bardzo małe lub małe organizacje – ponad 400 ośrodków pomocy społecznej zatrudnia do 5 osób, a ponad 950 ośrodków – od 6 do 10 osób.<sup>10</sup> W trzech największych ośrodkach będących jednostkami organizacyjnymi gmin miejskich zatrudniano w 2012 r. powyżej 40 pracowników socjalnych (Inowrocław, Stalowa Wola, Wałbrzych – od 2013 miasto na prawach powiatu). W 19 gminach miejskich zatrudniano w ośrodkach pomocy społecznej od 30 do 39 pracowników socjalnych. W 28 gminach

<sup>9</sup> Ocena sytuacji samorządów lokalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013, s. 11.

<sup>10</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 4 listopada 2013.

miejskich zatrudniano w ośrodkach od 20 do 29 pracowników socjalnych. 75 ośrodków w gminach miejskich zatrudniało od 10 do 19 pracowników socjalnych.<sup>11</sup>

Takie różnice w potencjale organizacyjnym poszczególnych gmin wpływają, analogicznie jak w przypadku innych zadań publicznych, na zakres realizowanych zadań z zakresu pomocy społecznej, a także na sposób ich organizacji.

Ograniczenie zakresu realizowanych w praktyce zadań publicznych w małych i średnich gminach jest wyraźnie widoczne: w gminnych ośrodkach pomocy społecznej średnia liczba realizowanych usług wynosiła w 2010 r. 6,8, w miejskich ośrodkach pomocy społecznej już 10,7, gdy w ośrodkach pomocy w miastach na prawach powiatu już 25,2 usługi (oczywiście na ten ostatni wynik wpływ ma też realizowanie zarówno zadań gminy jak i powiatu)<sup>12</sup>. To ograniczenie widać również, gdy spojrzysz się na poszczególne usługi – nawet te ustawowo określone jako obowiązkowe dla gminy. Np. aż 19% małych gmin nie realizowało obowiązkowego zadania jakim są usługi opiekuńcze<sup>13</sup>.

Odnosnie specyfiki organizacji zadań, przy ograniczonym potencjale, można zauważyć skutki mniejszej liczby pracowników. W mniejszym zespole, po pierwsze, mniejsze są możliwości specjalizacji w poszczególnych zadaniach (szczególnie widoczne w najmniejszych, liczących do 5 pracowników ośrodkach). Po drugie, ze względu na niewielką liczbę odbiorców pomocy, stosunkowo rzadko powtarzają się „typowe sytuacje”, co ogranicza wykorzystywanie „doświadczenia organizacji”. Kolejna indywidualna sytuacja problemowa klienta oznacza konieczność zbudowania rozwiązania na potrzeby tylko tego przypadku.

Z drugiej strony potencjałem małych, gminnych zespołów, zwiększającym szansę na wysokiej jakości działania, jest mniejszy poziom zakłóceń komunikacyjnych – zarówno wewnątrz organizacji, jak i w stosunku do odbiorców działań pomocowych.

## Wnioski

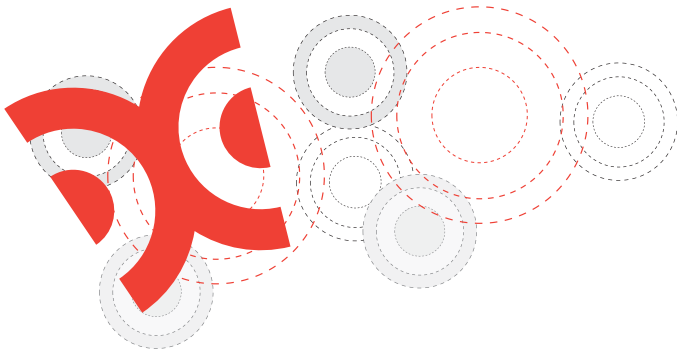
Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z dużą gminą miejską, czy też małą gminą wiejską w obu przypadkach ośrodki pomocy społecznej mogą być mniej lub bardziej kreatywne w radzeniu sobie z potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców oraz z realizacją związanych z tym zadań. Czasami małe gminy z małym potencjałem kadrowym skuteczniej, bardziej kreatywnie realizują zadania, niż niektóre gminy duże z większymi zasobami. Jednym z ważnych czynników odpowiedzialnych za to jest kreatywność i wytrwałość kierowników ośrodków i zatrudnionych tam pracowników socjalnych. Nawet mały ale dobrze kierowany zespół może osiągnąć znaczące wyniki przy niewielkich zasobach.

Drugi wniosek ma charakter kierunkowy. Duże i wielowymiarowe zróżnicowanie gmin powoduje, że potrzeby mieszkańców oraz sposoby ich zaspokajania również są zróżnicowane. Wynika stąd zmienny co do rozmiaru i struktury popyt na pracę socjalną oraz usługi pomocy i integracji społecznej. Oczekiwanie, że ośrodki pomocy społecznej z uniwersalnym zestawem zadań do realizacji w gminach są w stanie samodzielnie odpowiedzieć na to zróżnicowanie nie jest przekonujące. Odpowiedzią na to wyzwanie jest tworzenie, rozwijanie i utrzymywanie lokalnej sieci usług pomocy i integracji społecznej z udziałem szeroko rozumianego sektora pozarządowego (szerzej – wszystkich lokalnych interesariuszy) i wolontariatu według zasady partnerstwa instytucjonalnego (patrz rekomendacja 2).

<sup>11</sup> Dane za *Liczba pracowników socjalnych przypadających na 2 tysiące mieszkańców*, [www.empatia.mpips.gov.pl](http://www.empatia.mpips.gov.pl).

<sup>12</sup> R. Szarfenberg (red.) *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, WRZOS, Warszawa 2011, s. 331.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 332



## Część II Proces strategicznego organizowania pomocy społecznej – model DPZM

Pomoc społeczna polega między innymi na realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych (ustawa o pomocy społecznej, art. 15). Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek zapewnienia realizacji oraz wykonywania zadań pomocy społecznej (ustawa o pomocy społecznej, art. 16, ust. 1 i 2)

Zadania te zostały doprecyzowane i wyliczone w ustawie o pomocy społecznej (art. 17–20). Zadania określone w wielu innych ustawach mają również charakter zadań z zakresu pomocy społecznej (szeroko rozumiana pomoc społeczna). Określono tam również jednostki organizacyjne pomocy społecznej, które te zadania mają wykonywać. Na terenie gminy są to ośrodki pomocy społecznej, powiatu – powiatowe centra pomocy rodzinie, miasta na prawach powiatu – miejskie ośrodki pomocy społecznej lub pomocy rodzinie (jednostki organizacyjne pomocy społecznej).

Pomoc społeczna jest organizowana przez organy samorządu przy współpracy z podmiotami niepublicznymi. Organy te są odpowiedzialne za zapewnienie realizacji zadań pomocy społecznej, które są wykonywane przez gminę i powiat za pośrednictwem określonych jednostek organizacyjnych. Realizacja tych zadań może być zlecona określonym kategoriom podmiotów niepublicznych.

Rozważmy dwa wskazane procesy na przykładzie usługi X, która jest zadaniem własnym gminy, w kontekście zapisów ustawy o pomocy społecznej (np. usługi opiekuńcze). Organy samorządu mają ją **organizować** (we współpracy z podmiotami niepublicznymi) oraz **zapewnić** jej realizację. **Wykonywaniem** tej usługi zajmują się jednostki organizacyjne pomocy społecznej, ale może być ona jako zadanie publiczne zlecona również podmiotom niepublicznym.

Na tej podstawie możemy wyróżnić dwa najogólniejsze procesy:

1. **Organizowanie pomocy społecznej i zapewnienie realizacji jej zadań.**
2. **Wykonywanie zadań pomocy społecznej.**

Należy przyjąć, że większość zadań z zakresu pomocy społecznej jest równoważnych usługom pomocy społecznej. Praca socjalna jest zadaniem własnym gminy i jest usługą. Zadaniem własnym gminy jest też organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych. Dlatego wykonywanie tych zadań jest tym samym, co świadczenie osobom lub rodzinom pracy socjalnej czy usług opiekuńczych. Za to, żeby określić zadania publiczne samorządu w postaci usług pomocy społecznej były wykonywane na jego terenie, czyli były świadczone mieszkańcom, odpowiadają organy stanowiące i wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego.

Jak na tym tle rozumieć organizowanie pomocy społecznej na obszarze danego samorządu terytorialnego oraz zapewnienie realizacji zadań?

Posłużmy się w tym celu prostym przykładem. Załóżmy, że na terenie pewnej gminy 100 osób potrzebuje w danym miesiącu średnio po 5 godzin pewnej usługi, która jest zadaniem samorządu z zakresu pomocy społecznej. Potrzeby tej społeczności wynoszą więc 500 godzin miesięcznie. Jeżeli nie ma tam żadnego pomagacza, to mamy do czynienia z niezaspokojonymi potrzebami w tym wymiarze. Odpowiedź na ten problem wymaga zapewnienia zbliżonej liczby godzin pracy konkretnych pomagaczy. Usługa ta jest zadaniem pomocy społecznej, a więc samorząd jest zobowiązany do **zapewnienia jej realizacji**. Może to zrobić zatrudniając pomagaczy w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej jako pracowników, zawrzeć z nimi umowy cywilnoprawne, albo zlecić to zadanie uprawnionym organizacjom niepublicznym. W tym ostatnim przypadku pomagacze będą ich pracownikami i/lub wolontariuszami, ewentualnie kontrahentami (umowy cywilnoprawne).

Zapewnienie wykonywania zadań (usług) pomocy społecznej jest częścią **procesu organizowania pomocy społecznej**. Biorąc pod uwagę powyższy przykład, skąd wiadomo, że zapotrzebowanie tej społeczności na usługę wynosi 500 godzin miesięcznie? Takich danych dostarcza **diagnoza potrzeb**. Powinna ona poprzedzać zapewnianie realizacji usług, gdyż bez niej nie wiemy, jaki jest popyt na dany rodzaj pomocy. Bez tej wiedzy możemy świadczyć za małą lub za dużą liczbę godzin. W pierwszym przypadku część potrzeb pozostanie niezaspokojona, a w drugim część zasobów będzie zmarnowana.

**Ważnym celem diagnozy, jest wyjaśnienie skąd się bierze popyt na określone usługi pomocy społecznej oraz jego zróżnicowanie.** Potrzeby osób i rodzin mogą być zaspokajane w różny sposób, w szczególności za pomocą ich własnych możliwości, zasobów i uprawnień, tzn. bez konieczności uruchomienia zasobów pomocy społecznej. Jest to ważne, gdyż pomaganie nie powinno wyręczać klientów i społeczności w tym, co sami mogliby zrobić we własnym zakresie (patrz zasady pomocy społecznej, część I).

Przejdźcie od diagnozy zapotrzebowania na usługi pomocy społecznej do zapewniania ich realizacji poprzedzać powinno **planowanie**. Odpowiada ono na pytanie, jakie zasoby będą niezbędne i jak krok po kroku doprowadzimy do tego, że odpowiednia liczba pomagaczy będzie udzielała takich usług i w takim wymiarze, który odpowiada zdiagnozowanym potrzebom.

Po diagnozowaniu i planowaniu następuje faza **zapewniania wykonania zadania publicznego**. Jednostka samorządu terytorialnego odpowiedzialna za dane zadanie powinna zapewnić, że będzie ono wykonane. Wykonawcą może być jednostka organizacyjna samorządu lub uprawnione organizacje na podstawie zlecenia zadania i umowy na jego wykonanie (podstawy świadczenia usług przez organizacje niepubliczne mogą być różne, zależy to od źródła środków finansowych). Oznacza to w uproszczeniu, że pomagacze albo zostaną zatrudnieni przez jednostkę samorządu terytorialnego w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej lub podległej jednostce samorządu terytorialnego innej jednostce organizacyjnej, albo – gdy zadanie zostanie zlecone – przez uprawnioną do tego organizację pozarządową (art. 25, ustawa o pomocy społecznej). Gdy pomagacze specjalizujący się w danym obszarze są zatrudnieni zarówno w jednostkach samorządowych, jak i w organizacjach pozarządowych, a ogólniej w kilku jednostkach organizacyjnych, wówczas należy podjąć działania o charakterze koordynacyjnym (koordynacja jest jednak bardziej uniwersalnym zadaniem charakterystycznym dla lokalnych sieci usług). Zapewnianie wymaga wstępnego rozpoznania, kto na terenie danego samorządu świadczy usługi danego typu, ewentualnie mógłby je świadczyć (ma przynajmniej minimalny potencjał w tym zakresie). Jeżeli na terenie naszej gminy nie ma nikogo takiego, możliwe że w sąsiadujących jednostkach taka działalność jest już dobrze rozwinięta. Skorzystanie z tych doświadczeń powinno ułatwić rozwijanie lokalnych organizacji pozarządowych.

**Wykonywanie zadania publicznego w postaci świadczenia usługi pomocy społecznej przez jednostkę samorządu terytorialnego i ośrodek pomocy społecznej i/lub przez organizację, której je zlecono powinno być monitorowane i poddawane ewaluacji.** Celem tych czynności

jest ustalenie, po pierwsze, czy usługi zostały udzielone w zakładanym w planie wymiarze oraz właściwym osobom i rodzinom, po drugie, co dzięki nim one osiągnęły i po trzecie, czy diagnoza była właściwa.

Jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za wiele usług pomocy społecznej. Niektóre z tych usług są to złożone działania. Na pełen proces organizacji w tym zakresie składa się więc dokonanie wobec każdej z nich diagnozy potrzeb, zaplanowania, zapewnienia, że będą świadczone, oraz monitorowania i ewaluacji procesu wykonywania i jego rezultatów.

Podsumowując, proces organizowania pomocy społecznej przez organy samorządu, jednostki organizacyjne pomocy społecznej we współpracy z podmiotami niepublicznymi składa się z czterech faz i w uproszczeniu ma następującą postać.

1. **Diagnoza zapotrzebowania na usługi (D).**
2. **Planowanie usług (P).**
3. **Zapewnianie wykonywania zaplanowanych usług (Z).**
4. **Monitoring i ewaluacja wykonywania usług (M).**

Powyższy model procesu organizowania pomocy społecznej będzie dalej oznaczony skrótem **DPZM** od słów oddających sens powyżej wskazanych faz: diagnozuj, planuj, zapewnij, monitoruj i oceniaj. Wdrożenie każdej z faz modelu DPZM wymaga odpowiedniej sekwencji decyzji i działań podejmowanych **we współpracy z pomagaczami i klientami** (zasada koprodukcji). Model DPZM ma charakter cyklu, czyli **wyniki monitoringu i ewaluacji powinny być wykorzystywane (obok innych danych) do sporządzenia diagnozy oraz planów dla kolejnego okresu.**

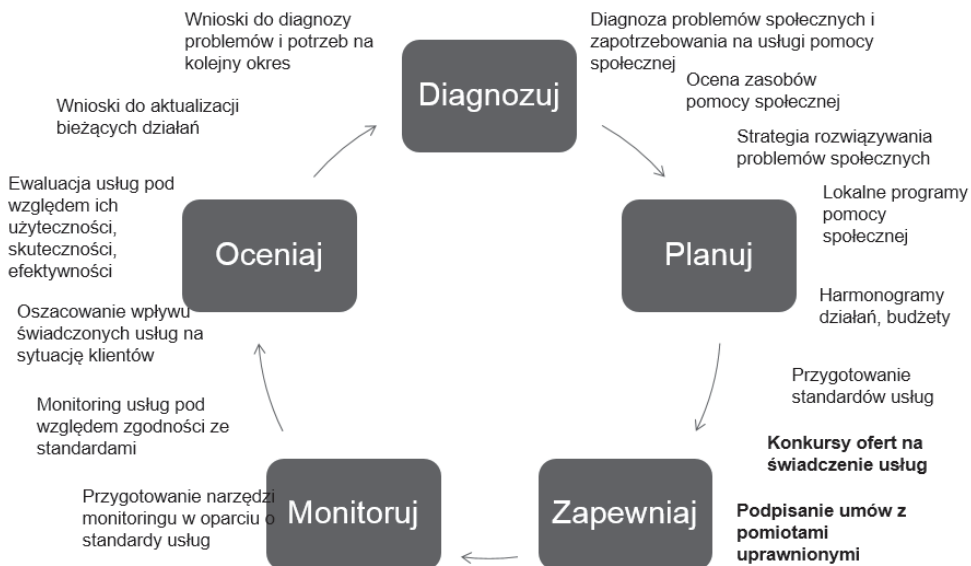
**Model DPZM powinien uwzględniać specyfikę gminy.** W szczególności jest to ważne w fazie zapewniania. Samorządy można podzielić na takie, gdzie jest bardzo duży potencjał do zapewniania usług poprzez ich zlecenie podmiotom uprawnionym oraz takie, gdzie taki potencjał jest bardzo niewielki lub w ogóle nie występuje. Sytuację w tym obszarze ilustruje cytat z badań Systemu Analiz Samorządowych

*... stosunkowo najmniejsza otwartość na współpracę z III sektorem występuje w gminach wiejskich. W co najmniej 20% badanych gmin wiejskich nie odbywają się otwarte konkursy ofert, zaś tylko w 13% liczba konkursów jest zadawalająca... Też o trudnościach we współpracy w gminach wiejskich potwierdza analiza liczby zawieranych umów. W gminach wiejskich najpowszechniej występuje zjawisko niewystarczającego poziomu liczby umów i beneficjentów, które może stanowić jedną z poważniejszych barier rozwoju III sektora... Niepokojąca jest również sytuacja w powiatach, które ... ogłaszają mało konkursów i zawierają niewiele umów. Oznacza to, że podmioty III sektora, które nie mogą liczyć na wsparcie na szczeblu gmin wiejskich, z podobnym zjawiskiem spotykają się na szczeblu powiatu ziemskiego. Powinien on z założenia pełnić funkcję kompensującą i wyrównującą niedobory występujące na szczeblu gmin. Dane zawarte w bazie danych wskazują, że dzieje się to w niewielkim stopniu.<sup>14</sup>*

**Dla przypadków pierwszego typu (duży potencjał społecznościowy gminy i silny ośrodek pomocy społecznej) bardziej odpowiedni jest model DPZM I, gdzie zapewnianie powinno być bardziej uspołecznione, a dla drugiego typu (mały potencjał społecznościowy gminy i słaby ośrodek pomocy społecznej) – model DPZM II, tam zapewnianie opiera się przede wszystkim na jednostkach sektora publicznego.**

<sup>14</sup> M. Guć, *Raport sektorowy SAS-NGO: Analiza wskaźników zawartych w bazie SAS dotyczących współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Poznań 2011.

Schemat 3. Model DPZM I dla gminy z dużym potencjałem do zlecania zadań podmiotom uprawnionym (gminny miejskie)



Źródło: Opracowanie własne.

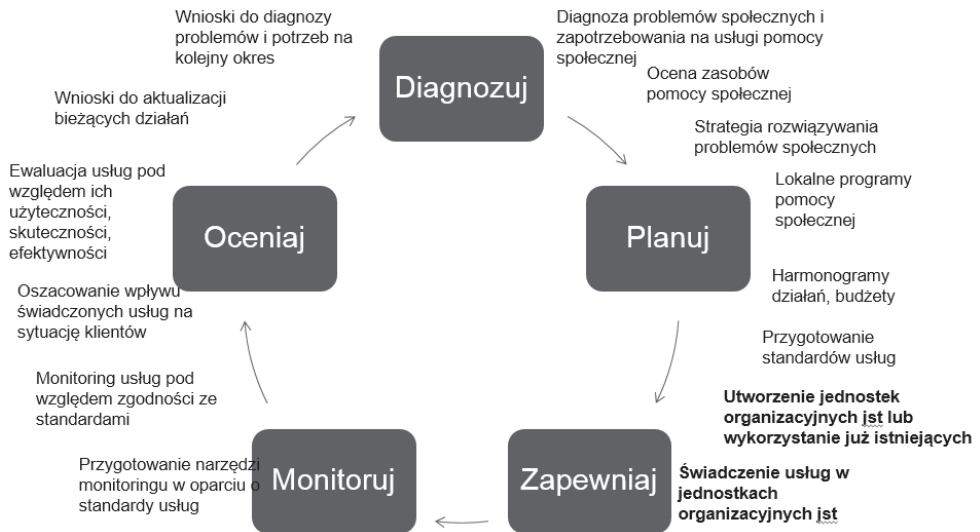
Model pokazany na schemacie 3 należy rozumieć w kontekście ustawy o pomocy społecznej oraz celów i zasad, które zostały opisane wyżej. Po pierwsze, zasada partnerstwa instytucjonalnego wymaga wielowymiarowej i bliskiej współpracy nie ograniczającej się tylko do podwykonawstwa. Stąd też należy zapewnić udział przedstawicieli społeczeństwa gminy we wszystkich fazach.

Po drugie, niektóre z zadań pomocy społecznej wyłączone z możliwości zlecania, w szczególności ustalanie uprawnień do świadczeń i przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz wypłata świadczeń. Czynności związane z ustalaniem uprawnień mogą mieć znaczenie nawet wtedy, gdy usługi są świadczone przez podmioty niepubliczne. Przykładowo, pomagacz jest zatrudniony w organizacji pozarządowej, której zlecono zadanie, ale o tym, czy dana osoba i rodzina ma prawo do jego usług decyduje pracownik ośrodka pomocy społecznej. W konsekwencji pomagacz ma prawo świadczenia usług pomocowych tylko tym mieszkańcom, których uprawnienie do nich zostało potwierdzone przez ośrodek pomocy społecznej.

Po trzecie, relacja z podmiotem niepublicznym niekoniecznie musi być nawiązana i sformalizowana w trybie zlecania zadania publicznego. Możliwe są inne tryby, które sprawiają, że świadczeniem usług będzie zajmował się podmiot niepubliczny, zależy to od źródła środków na prowadzoną przez niego działalność (patrz część III, rekomendacja 2).



Schemat 4. Model DPZM II dla gminy z małym lub zerowym potencjałem do zlecenia zadań podmiotom uprawnionym (gminy wiejskie)



Źródło: Opracowanie własne.

Na schemacie 4 pokazany został model DPZM uwzględniający mały potencjał do zlecenia zadań pomocy społecznej podmiotom niepublicznym. Wynika stąd, że usługi będą świadczone przez jednostki organizacyjne gminy. Nie oznacza to jednak, że zasada partnerstwa instytucjonalnego może być w takich warunkach wyłączona, gdyż dotyczy ona angażowania mieszkańców w cały proces, a nie tylko w jego część związaną z zapewnianiem usług.

Ponadto zasada partnerstwa instytucjonalnego dotyczy również współpracy międzysamorządowej i wykorzystania jej potencjału do poprawy dostępności i jakości usług pomocy i integracji społecznej. W tym kontekście możemy mieć do czynienia z co najmniej trzema formami świadczenia usług przez gminy:

- poszczególne gminy tworzą swoje własne jednostki organizacyjne pomocy społecznej;
- dwa lub więcej samorządów terytorialnych wspólnie tworzy jednostki organizacyjne (formuła związku międzygminnego);
- jednostka organizacyjna jednego z samorządów realizuje zadania więcej niż jednego samorządu terytorialnego (formuła porozumienia międzygminnego).

W drugim przypadku mamy do czynienia z dość zaawansowaną **współpracą międzysamorządową (międzygminną, powiatowo-gminną)**. Rozwiązania w tym zakresie oparte są na przepisach ustrojowych dotyczących samorządów terytorialnych (gminy, powiatu i samorządu województwa), które pozwalają na realizację zadań publicznych – w tym również pomocy społecznej – w drodze współpracy między samorządami. Formalne zasady tej współpracy odnośnie gmin normuje rozdział 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 poz. 594, art. 64 i nast.).

Przykładem może być zawarcie porozumienia międzygminnego na podstawie uchwał podjętych przez dwie lub więcej rad gmin, np. jedna z gmin podejmuje uchwałę o przekazaniu zadania (np. w zakresie usług opiekuńczych), a druga uchwałę przyjmującą zadanie. Obowiązkiem tych pierw-



szych będzie przekazanie dotacji na realizację przekazanego zadania, natomiast obowiązkiem gminy przejmującej zadanie będzie organizacja realizacji zadania – również dla osób z gmin przekazujących zadanie. Gmina przyjmująca zadanie pełni w takiej sytuacji rolę lidera (przyjmującego zlecenie). W zamian za zwiększenie odpowiedzialności ma możliwość zwiększania potencjału organizacyjnego i finansowego gminy (dotacje z innych gmin są przecież dochodem samorządu). Gminy przekazujące zadanie zapewniają w ten sposób realizację zadania, nie ponosząc odpowiedzialności za sposób jego realizacji.

Inny charakter ma współpraca gmin w formie związku międzygminnego. Również w wyniku podjęcia odpowiednich uchwał rad gmin, powstaje odrębny od samorządów wchodzących w skład związku, byt prawny. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz posiada osobowość prawną. Gminy zachowują możliwości wpływu na Związek dzięki rozwiązaniom prawnym określającym sposób sprawowania władzy w związku.

Można powiedzieć, że dzięki wykorzystaniu jednego z tych rozwiązań, w odniesieniu do danego zadania publicznego, powstaje większa „jednostka samorządu”, która dzięki połączonym potencjałom kilku gmin może zadanie realizować sprawniej i na wyższym poziomie jakości. Te **możliwości** mogą być więc **szczególnie ważne dla najmniejszych gmin**, dla których, w związku z ograniczonym potencjałem organizacyjnym i finansowym, zapewnienie realizacji zadań publicznych na właściwym poziomie może być szczególnie trudne.

**Współpraca międzysamorządowa zgodnie z zasadą pomocniczości i partnerstwa instytucjonalnego powinna uwzględniać również współpracę z podmiotami niepublicznymi. Nowa jednostka międzysamorządowa (np. międzygminne centrum usług socjalnych) ma większy potencjał do zlecania zadań czy podejmowania innych form współpracy, niż odrębne jednostki poszczególnych samorządów. Obejmuje ona większe terytorium, dysponuje większymi zasobami.**

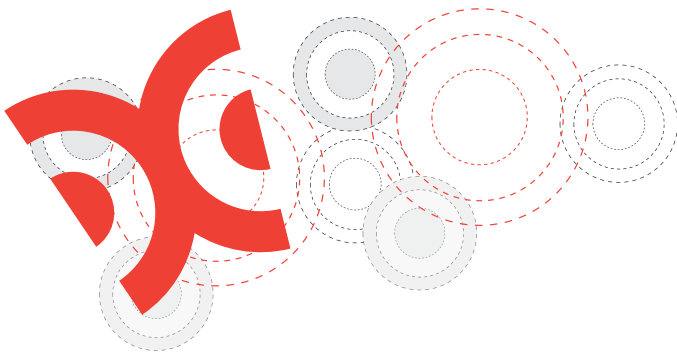
**Nawet tam, gdzie model DPZM II jest dobrze dostosowany do lokalnych warunków one same nie są niezmiennie.** Za pomocą działań charakterystycznych dla **animacji i organizacji społeczności lokalnej** (np. praktykowana w niektórych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej metoda centrum aktywności lokalnej) można próbować zwiększyć jej potencjał (powstanie nowych organizacji pozarządowych specjalizujących się w usługach pewnego typu) do przyjmowania zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej.

W animowaniu i organizowaniu społeczności lokalnej mogą pomóc organizacje pozarządowe specjalizujące się w tym obszarze, jak również **organizacje infrastrukturalne**, które nastawione są na wspieranie powstawania rozwoju innych organizacji (w tym ekonomii społecznej).

Jeżeli działania te będą skuteczne i powstanie kilka organizacji gotowych do wykonywania zadań publicznych i do współpracy w pozostałych fazach modelu, to pojawią się warunki sprzyjające dla co najmniej **modelu mieszanego DPZM łączącego wersje I i II, czyli publiczny i niepubliczny tryb zapewniania usług**. W modelu mieszanym zapewnianie będzie polegało na doprowadzeniu do wykonywania części usług przez jednostki organizacyjne gminy, a części na podstawie zlecenia i umowy (lub innej formy współpracy) przez podmioty niepubliczne.

Model mieszany dodatkowo jest uzasadniony ze względu na zasadę publicznej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za świadczenie usług pomocy i integracji społecznej.

Praktyczne aspekty modelu DPZM zostały naszkicowane w rekomendacjach pierwszej (poziom strategiczny) i drugiej (poziom sieci) poniżej.



## Część III Struktura organizacyjna pomocy społecznej – rekomendacje

W części I i II zostały przedstawione podstawowe założenia dotyczące zorientowanego na klienta, wielopoziomowego, sieciowego i dynamicznego (DPZM) modelu lokalnej pomocy społecznej. Jednym z nich jest odrębne potraktowanie poziomu strategicznego, sieci świadczącej usługi pomocy i integracji społecznej oraz organizacji, które są powiązane relacjami w tej sieci. Z tego wynika, po pierwsze, konieczność stworzenia nowych struktur organizacyjnych na poziomie strategicznym, a po drugie, że lokalna sieć usług potrzebuje animatora i koordynatora.

Nowa struktura organizacyjna na poziomie strategicznym to **zespół do spraw strategii rozwiązywania problemów społecznych**. W niektórych samorządach powoływano zespoły, których zadaniem było przygotowanie gminnych lub powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych<sup>15</sup>. Jest jednak zasadnicza różnica między zespołem, który ma przygotować strategię i na tym się jego rola kończy, a takim, który poza tym ma obsługiwać całość procesu strategicznego (od diagnozy, przez realizację, do oceny wyników). Wielkość i skład zespołu oraz inne szczegółowe kwestie zostaną omówione poniżej.

Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie jest celowym zalecanie jednego modelu sieci międzyorganizacyjnej, czy tym bardziej jednego modelu organizacyjnego jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Ponad 400 ośrodków pomocy społecznej zatrudnia do 5 osób, a ponad 950 ośrodków – od 6 do 10 osób. Do pierwszej kategorii należą też 14 powiatowych centrów pomocy rodzinie, a 99 do drugiej<sup>16</sup>. W takich kilkuosobowych jednostkach organizacyjnych nie wyodrębnia się wieloosobowych komórek (np. działy, sekcje itp.). Z kolei w dużych gminach miejskich, a w szczególności w miastach na prawach powiatu są to większe zespoły ludzkie (do kilkuset osób). W regulaminach organizacyjnych ustala się tam, poza stanowiskami, również działy, zespoły, sekcje. Przewiduje się w nich dodatkowe komórki organizacyjne o charakterze usługowym (np. kluby integracji społecznej, ośrodki wsparcia). W miastach na prawach powiatu są to organizacje kilkusetosobowe o bardzo złożonych strukturach organizacyjnych, również w wymiarze terytorialnym (filie). Ten wymiar ma znaczenie w każdym przypadku, gdyż nawet najmniejsze gminy wiejskie to co najmniej kilka jednostek osadniczych typu wsi. Tworzenie stałych filii ops tam, gdzie wszystkich pracowników socjalnych jest tylko kilku jest jednak niecelowe.

<sup>15</sup> Przykład: Burmistrz Węgorzewa zarządzeniem nr 81 z dnia 16 maja 2013 r. powołał Zespół Zadaniowy ds. opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Węgorzewo na lata 2014–2020.

<sup>16</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 4 listopada 2013.

W przypadku sieci usług pomocy i integracji społecznej sytuacja jest nawet bardziej zróżnicowana. W małych gminach wiejskich może nie być żadnych organizacji pozarządowych poza kołem gospodyń wiejskich, OSP oraz organizacjami katolickimi. Nawet jeżeli są jeszcze inne, to nie muszą prowadzić działalności w obszarze pomocy społecznej. Z kolei gdy już są takie organizacje, ich potencjał do uczestnictwa w sieci pomocy społecznej może być niewystarczający. W takich jednostkach samorządu terytorialnego utworzenie sieci usług pomocy i integracji społecznej z udziałem podmiotów niepublicznych powiązanych z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej trwałymi relacjami (w tym umowami na świadczenie usług mieszkańcom) powinno być poprzedzone pracą o charakterze animacji lokalnej (organizacji społeczności lokalnej, OSL). Pierwszym zadaniem w wielu małych gminach i powiatach będzie więc budowa potencjału społeczności lokalnej do stworzenia i udziału w sieci usług pomocy społecznej.

*Wśród prawie 2500 samorządów szczebla gminnego, w około 100 gminach wiejskich i miejsko-wiejskich poziom aktywności obywatelskiej należy uznać za dalece niewystarczający. W pozostałych samorządach szczebla gminnego aktywność obywatelska jest zróżnicowana, lecz wystarczająca do stworzenia sektora pozarządowego, rozumianego jako środowiska podmiotów III sektora zdolnego do podejmowania partnerskiej współpracy z władzami lokalnymi<sup>17</sup>.*

Warto zwrócić uwagę na wartość dodaną współpracy gmin z powiatami w tym zakresie. Stworzenie organizacji pozarządowej obejmującej swoimi działaniami cały powiat może być łatwiejsze. Organizacje pozarządowe nie mają ograniczeń dotyczących terytorium działania. Ważne jednak, aby w lokalnej sieci usług brały udział również organizacje mające siedzibę w danej społeczności lokalnej.

Z powyższych konstatacji wynika, że **kształt organizacyjny lokalnych sieci usług oraz struktura organizacyjna jednostek organizacyjnych pomocy społecznej powinny być dostosowane do lokalnych warunków**. Kierunkowe rekomendacje w tym zakresie zostaną przedstawione poniżej.

---

<sup>17</sup> M. Guć, *Raport sektorowy SAS-NGO: Analiza wskaźników zawartych w bazie SAS dotyczących współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Poznań 2011.

## Rekomendacja 1.

### Stały zespół do spraw opracowania i wdrożenia strategii rozwiązywania problemów społecznych (zespół SRPS)

Stały zespół do spraw opracowania i wdrożenia strategii rozwiązywania problemów społecznych (dalej zespół SRPS) jest głównym elementem organizacyjnym świadczącym o strategicznym podejściu do spraw społecznych jednostki samorządu terytorialnego. Zajmuje się on tworzeniem, aktualizowaniem, wdrażaniem oraz monitorowaniem i ocenianiem wyników strategii rozwiązywania problemów społecznych. Strategie te są częścią szerszego systemu zarządzania strategicznego samorządem<sup>18</sup>. Trzeba o tym pamiętać, aby móc wykorzystać zasoby przeznaczone na ten system również w procesie strategicznym w obszarze problemów społecznych i pomocy społecznej. **Strategia rozwoju gminy lub powiatu powinna mieć wszechstronny charakter, co oznacza, że wymiar społeczny rozwoju powinien zajmować tam ważne miejsce.** Dobrze ten wymiar oddaje podejście **inwestycji społecznych** zalecane przez Unię Europejską<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Z literatury na temat zarządzania strategicznego w jst (czyli perspektywa szersza niż tylko obszar pomocy społecznej) warto polecić H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010 oraz L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

<sup>19</sup> Komunikat Komisji Europejskiej Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020. Dostępny w internecie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:PL:PDF>.

Tabela 2. Etapy zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego

Lp.	Etap	Zakres działań	Cel działań	Efekt działań	Wykorzystanie efektu
1.	Diagnoza strategiczna	powołanie grupy roboczej	nominalny dobór grupy	kompetentna grupa nominalna	zaangażowanie członków grupy
		analiza wewnętrzna	słabe i mocne strony (siły i wady)	ocena wewnętrznej pozycji konkurencyjnej	wskazanie obszarów przewagi konkurencyjnej
		analiza otoczenia	szanse i zagrożenia (okazje i trudności)	ocena zewnętrznej pozycji konkurencyjnej	
2.	Prognoza strategiczna	określenie celów głównych i szczegółowych	opracowanie dokumentu strategii w czasie warsztatów strategicznych i konferencji poszukiwawczych	zredagowanie dokumentu strategii	uchwalenie strategii przez radę gminy (powiatu)
		określenie wariantów strategicznych			upublicznienie strategii w wersji drukowanej i elektronicznej
		studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego			
3.	Realizacja strategii	opracowanie programów, planów i projektów operacyjnych	ukierunkowanie struktur organizacyjnych, procesów, zasobów i ludzi na realizację celów	zagospodarowanie przestrzenni	podejmowanie decyzji operacyjnych
				wieloletni plan inwestycyjny	
				wieloletni plan finansowy	
4.	Kontrola strategiczna	okresowa ocena stopnia osiągnięcia zakładanych celów	określenie różnic efektów w stosunku do zakładanych i analiza przyczyn tych różnic	wprowadzenie korekt w działaniach operacyjnych	podejmowanie decyzji operacyjnych
					przystąpienie do aktualizacji strategii

Źródło: H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 271.

Standardy działania zespołów SRPS w szerszym kontekście planowania społecznego zostały opracowane m.in. przez Fundację TUS. Są one dostępne w publikacji *22 kroki do strategii. Standard tworzenia i aktualizacji dokumentów planistycznych z zakresu polityki społecznej* wraz z 19 załącznikami<sup>20</sup>. Zaleca się wykorzystanie 22 kroków jako ramy organizacyjnej dla działania Zespołu SRPS.

Standardy planowania społecznego TUS składają się z sześciu bloków, każdy podzielony został na kilka kroków. Pierwszy blok dotyczy etapu inicjowania działań, składa się z pięciu kroków, a jego efektem jest powołanie zespołu SRPS. **Jedną z pierwszych decyzji zespołu SRPS powinno być przyjęcie standardów, według których będzie działał. Zaleca się, aby były to wspomniane 22 kroki, które powinny być dostosowane i uszczegółowione, aby uwzględnić lokalne potrzeby i specyfikę.**

<sup>20</sup> Materiały dostępne na stronie [www.tus.org.pl/publikacja-22-kroki-do-strategii](http://www.tus.org.pl/publikacja-22-kroki-do-strategii).

Drugi blok dotyczy właściwego planowania strategicznego i zawiera dziewięć kroków. Część z nich dotyczy identyfikowania problemów społecznych, ustalenia ich ważności oraz wyboru problemów, na których będą skoncentrowane działania. W dookreśleniu tych działań pomocne jest ustalenie celów głównych i szczegółowych do osiągnięcia, aby ograniczyć wybrane problemy. Cele muszą być uzupełnione o rozpoznanie zasobów oraz sprecyzowanie, w jaki sposób będziemy mogli stwierdzić, że zostały one osiągnięte dzięki realizacji strategii (rezultaty i wskaźniki). **W przypadku rozpoznania zasobów ważną rolę odgrywa ocena zasobów pomocy społecznej**<sup>21</sup>.

Działania przyjęte w strategiach rozwiązywania problemów społecznych powinny być doprecyzowane w **lokalnych programach pomocy społecznej**. Strategia ma ogólny charakter, dlatego potrzebne są plany konkretyzujące sposób realizacji przewidzianych w niej działań. Aby plan miał praktyczne znaczenie musi mieć postać szczegółowego harmonogramu działań z wyznaczeniem odpowiedzialnych za nie podmiotów oraz kosztorysu gwarantującego, że działania będą zrealizowane. Ten blok (praca nad programem działań) zwiiera trzy kroki. Tabelę, która pomaga zapisać program w odpowiedni sposób można znaleźć w załączniku do standardów TUS nr 17<sup>22</sup>. Zakładamy, że strategia może być realizowana poprzez kilka programów podporządkowanych wstępnemu wyborowi problemów, na których ograniczeniu będą koncentrowane środki. W przypadku kilku lokalnych programów istotne znaczenie ma alokacja między nie środków finansowych, które mamy na realizację całej strategii. Jest to część architektury finansowej, która jest koniecznym elementem myślenia strategicznego.

Częścią strategicznego planowania w obszarze pomocy i integracji społecznej jest **zaplanowanie monitoringu oraz ewaluacji**. Przygotowanie monitoringu polega na tym, aby określić co i w jaki sposób będzie obserwowane, aby zespół SRPS wiedział jak postępuje realizacja strategii i mógł reagować na pojawiające się problemy. Należy wybrać z harmonogramów działań takie, które są kluczowe dla powodzenia realizacji i na nich skoncentrować obserwację (**monitoring harmonogramów**). Jeżeli przykładowo, w trakcie monitoringu zostaną stwierdzone opóźnienia, jest to sygnał alarmowy i zespół powinien na to odpowiednio zareagować. Zdiagnozować przyczynę opóźnienia i ją usunąć. Jeżeli przyczyna jest nieusuwalna należy zaktualizować program (opóźnienia na wcześniejszych etapach generują również opóźnienia na kolejnych). Monitoring powinien dotyczyć też wskaźników rezultatów, gdyż dzięki ich obserwacji możemy się zorientować czy jesteśmy na założonej ścieżce ograniczania problemu społecznego, czy też nie. Ścieżki powinny być wyznaczone w strategii, wtedy stanowią oczywistą podstawę do **monitoringu rezultatów**, np. w pierwszym roku strategii wskaźnik skali problemu społecznego ma się obniżyć o 2 punkty procentowe, w drugim o kolejne 2 i w trzecim znowu o 2. W ciągu trzech lat jego skala ma zmniejszyć się z 15% do 9%. Jeżeli w wyniku monitoringu rezultatów stwierdzimy, że w pierwszym roku mieliśmy do czynienia nie ze spadkiem, ale ze wzrostem o 2 punkty procentowe, wówczas jest to kolejny powód do interwencji zespołu.

W wielu gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych etapy wdrażania, monitoringu i ewaluacja są opisane bardzo ogólnikowo i enigmatycznie, nie przewiduje się też żadnych harmonogramów, ani dodatkowych środków na ten etap. Wszystko to sygnalizuje duże ryzyko, że strategia nie będzie realizowana.

<sup>21</sup> Ocena zasobów pomocy społecznej może ograniczyć się do zestawu tabel z danymi statystycznymi, które same niewiele mówią. Zaleca się, aby korzystać z lepszych praktyk, np. ocena wykonana przez MOPS Kraków dla 2012 r. Dostępna w internecie: <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/9732427/ocenasasobowpomocyspoecznejza2012rok.pdf>. Techniczne kwestie związane z tym narzędziem zob. dedykowane strony Instytutu Rozwoju Służb Społecznych: <http://www.irss.and.pl/category/ocena-zasobow/>.

<sup>22</sup> Dostępny w internecie: [http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/22kroki/17\\_program\\_dzialan.pdf](http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/22kroki/17_program_dzialan.pdf).

Schemat 5. Dlaczego strategie nie są realizowane?



Źródło: Kaplan i Norton, za: P.R. Niven, *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*, Wiley, 2008, s. 9.

W standardzie 22 kroków przewidziano również **weryfikację poprawności strategii**. Załącznik 18 do standardów TUS zawiera listę pytań, które pomogą Zespołowi SRPS (a także niezależnym od niego podmiotom, np. lokalnym organizacjom typu watch dog, specjalizującymi się w monitorowaniu działań administracji publicznej) stwierdzić, czy strategia zawiera wszystkie wymagane elementy<sup>23</sup>. Warto przypomnieć, że zespół przyjmuje najpierw standardy, według których będzie organizował swoje działania. Na tej podstawie można również oceniać ich jakość (podstawa do ewaluacji zespołu SRPS).

Ostatni blok dotyczy przyjęcia i wdrożenia strategii i programów przygotowanych przez zespół SRPS. W standardach TUS zalecono, aby powołano odrębny zespół zajmujący się wdrożeniem strategii. **Proponujemy jednak, aby wdrożeniem, monitoringiem, aktualizacją i ewaluacją zajmował się ten sam zespół, który przygotowywał strategię.** O powodzeniu strategii decyduje nie tylko jakość procesu jej przygotowania oraz jakość samego dokumentu, ale przede wszystkim wdrożenie i realizacja. Częstym problemem jest traktowanie strategii wyłącznie w kategoriach spełnienia formalnego warunku dostępu do środków finansowych, w szczególności z EFS. W związku z tym po jej przyjęciu przez radę jednostki samorządu terytorialnego przestaje mieć jakiegokolwiek znaczenie dla spraw lokalnych. Ustanowienie stałego zespołu SRPS, który jest też odpowiedzialny za realizację strategii ma zmniejszać zagrożenie tego typu.

<sup>23</sup> Dokument dostępny w internecie: [http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/22kroki/18\\_koncowa\\_analiza\\_formalnej\\_poprawnosci\\_strategii.pdf](http://www.tus.org.pl/uploads/dokumenty/22kroki/18_koncowa_analiza_formalnej_poprawnosci_strategii.pdf).

Tabela 3. Sukces strategii jako funkcja jakości procesu formułowania strategii oraz jej wdrażania

Formułowanie strategii	Wdrażanie strategii	
	Dobre	Złe
Dobre	Sukces strategiczny	Stracone okazje
Złe	Sukces zagrożony	Przegrana na starcie

Źródło: L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 69.

## Standardy planowania społecznego – 22 kroki do strategii

### Blok 1. Inicjowanie prac

- Krok 1. Podejmowanie decyzji o tworzeniu/aktualizacji strategii
- Krok 2. Przyjęcie uchwały o tworzeniu/aktualizacji strategii
- Krok 3. Partycypacyjność procesu tworzenia strategii
- Krok 4. Powołanie zespołu; podział ról i zadań
- Krok 5. Współpraca z radą

### Blok 2. Planowanie strategiczne

- Krok 6. Diagnoza identyfikująca problemy społeczne
- Krok 7. Grupowanie i ostateczne nazywanie problemów
- Krok 8. Ustalenie hierarchii ważności problemów
- Krok 9. Wybór problemów do rozwiązania
- Krok 10. Sformułowanie celów głównych
- Krok 11. Wyznaczenie celów szczegółowych
- Krok 12. Rozpoznanie zasobów
- Krok 13. Zaplanowanie rezultatów
- Krok 14. Budowanie wskaźników

### Blok 3. Praca nad programem działań

- Krok 15. Planowanie działań
- Krok 16. Zaplanowanie kosztorysów działań
- Krok 17. Zaprojektowanie programów działań

### Blok 4. Zaplanowanie oceny i aktualizacji

- Krok 18. Planowanie monitoringu
- Krok 19. Planowanie ewaluacji i aktualizacji

### Blok 5. Weryfikacja

- Krok 20. Konsultacje i analiza poprawności strategii

### Blok 6. Przyjęcie i wdrożenie

- Krok 21. Przygotowanie projektu i przyjęcie uchwały
- Krok 22. Wdrażanie strategii



Podkreślamy jeszcze raz, standardy TUS lub podobne powinny być świadomie przyjęte przez zespół SRPS jako regulacja dla jego własnych działań. Standardy te mogą być dostosowane do tego, jak zespół rozumie swoją rolę i zadania, ważne jednak, aby zmiany i uszczegółowienia znalazły się w jednym z pierwszych dokumentów przyjętych przez zespół.

**Obsługą techniczno-organizacyjną zespołu powinien zajmować się urząd gminy, a tylko w wyjątkowych przypadkach ośrodek pomocy społecznej.** Środki na działalność zespołu i jego obsługę powinny być przewidziane w jego budżecie. Kierownik ośrodka pomocy społecznej powinien dbać o to, żeby gminny zespół SRPS spotykał się co najmniej raz na kwartał (lub raz na pół roku).

Gminny zespół SRPS nie powinien być zbyt liczny, gdyż im będzie większy, tym trudniejsze będzie zarządzanie procesem strategicznym. Interesariuszy strategii gminnej jest wielu, stąd prawdopodobieństwo, że chcąc uwzględnić wszystkich, w zespole będzie kilkadziesiąt osób. Problem ten powinien być rozwiązany przez inicjatora strategii, czyli radę gminy. Należy przyjąć ogólne ramy dla składu zespołu. Ważne, aby w jego skład wchodził przedstawiciele organów stanowiących i wykonawczych, jednostek organizacyjnych gminy i przedstawiciele organizacji pozarządowych działających w obszarze pomocy i integracji społecznej. Sposób doboru przedstawicieli różnych interesariuszy jest ważny, aby zarówno administracja, jak i organizacje miały zaufanie do zespołu i efektów jego prac.

Jeżeli gmina zdecyduje się zatrudnić podmiot zewnętrzny (zalecana organizacja pozarządowa specjalizująca się w tej problematyce), to umowa z nim powinna być zawarta na wspieranie procesu strategicznego, poprzez doradztwo, koordynację, badania, a nie na przygotowanie samej strategii.

Zespół na jednym z pierwszych posiedzeń powinien wybrać przewodniczącego i uchwalić w miarę szczegółowy regulamin pracy.

### **Inicjująca i merytoryczna rola ośrodka pomocy społecznej – praktyczne wsparcie w postaci Kalkulatora Kosztów Zaniechania**

W praktyce trudno jest zmobilizować władze i administrację gminy do aktywnego udziału w procesie strategicznego i kooperatywnego rozwiązywania problemów społecznych (patrz też punkt niżej) poprzez zwiększanie dostępności i jakości usług pomocy i integracji społecznej. Ośrodek pozostaje osamotniony, co nie służy jakości samego procesu i jego produktów. Narzędziem, które może temu zaradzić jest rozwijany w projekcie innowacyjnym wielomodułowy **Kalkulator Kosztów Zaniechania (KKZ)**<sup>24</sup>. Podstawowy moduł liczy koszty zaniechania (kalkulator społeczny), czyli o ile więcej samorząd lokalny będzie musiał wydać na zadania własne typu zasiłki i pomoc instytucjonalną, jeżeli nie zainwestuje w usługi pomocy i integracji społecznej. Poza tym do potencjalnie bardzo użytecznych modułów należą generator strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz dyfuzor i katalog innowacji społecznych.

Dobrze oddaje sens podejścia KKZ następujący cytat, „koszty zaniechania mogą być dużo większe niż koszty działania, prowadząc do poważnych i nieodwracalnych konsekwencji dla jednostek, gospodarki i całego społeczeństwa”<sup>25</sup>.

Program KKZ służy do obliczania kosztów pomocy społecznej w przyszłości (przewidziano okres 7 lat) w zależności od tego, czy jest podjęcie określone działania z zakresu pomocy społecznej, czy

<sup>24</sup> Dostępny w internecie: <http://kkz.mcps-efs.pl/>.

<sup>25</sup> Informacja *New Harvard Book Demonstrates Consequences of Neglecting Impoverished Communities – The Cost of Inaction* z października 2012, dostępna w internecie: <http://www.fxb.org/releases/new-harvard-book-demonstrates-consequences-of-neglecting-impoverished-communities-the-cost-of-inaction/>.

ich nie podejmie. Nie chodzi przy tym o podejmowanie lub zaniechanie jakichkolwiek działań pomocowych, gdyż część z nich musi być prowadzona z mocy prawa (zadania własne obligatoryjne). Mowa o działaniach pomocowych, co do których jst ma swobodę decyzji (działania własne fakultatywne). Mamy więc do czynienia z kosztami pomocy obligatoryjnej i kosztami pomocy fakultatywnej. Jeżeli pomoc fakultatywna jest dodatkiem do pierwszej, a nie działaniem zastępującym ją, to od razu jest jasne, że wstępna decyzja dotyczy tego, czy zaniechać działań fakultatywnych, czy też podjąć się ich finansowania, a tym samym zgodzić się na wzrost kosztów łącznych pomocy społecznej dla jednostki samorządu terytorialnego. Jak przekonać do tego kroku samorządowych decydentów? Można przekonywać, że nie podjęcie zaniechania, spowoduje wzrost kosztów działań obligatoryjnych w przyszłości. O ile? Na to ma dać odpowiedź kalkulator.

Program KKZ dostępny jest poprzez stronę internetową, która jest jego interfejsem. Nie można go ściągnąć na dysk, aby go uruchamiać niezależnie od połączenia ze stroną. Korzystanie z niego wymaga uzyskania loginu i hasła. Po wejściu na stronę główną możemy wybrać jeden z modułów. KKZ ma tam nazwę Kalkulator Społeczny (KS)<sup>26</sup>. Po jego wyborze ukazują się trzy opcje: 1) wyszukaj kalkulację, 2) wykonaj kalkulację kosztów zaniechania, 3) statystyki kalkulatora społecznego. Po wyborze 2 i zalogowaniu się możemy rozpocząć korzystanie z głównej funkcjonalności programu.

Żeby program obliczył to do czego został stworzony trzeba najpierw ustalić parametry tych obliczeń w sześciu kategoriach: 1) wybór jednej pozycji z dziesięciu możliwych (wybór problemu społecznego); 2) wybór jednej pozycji z dwóch (typ jst, gmina czy powiat); 3) wybór jednej pozycji z czterech (wysokość kosztów); 4) wybór trzech pozycji polegający na wpisaniu liczb do trzech pól (liczby osób dla poziomów występowania problemu); 5) wybór niektórych lub wszystkich pozycji z list działań o różnej ich liczbie (zależnie od problemu); 6) wybór jak w 4 (liczba osób objętych wybranymi w kroku 5 działaniami według poziomów problemu).

Po wybraniu wstępnych opcji uruchamiamy kalkulator i otrzymujemy sumę kosztów zaniechania dla 7 lat (z możliwością zmiany liczby lat w przedziale 1–7), a także tabelkę z kosztami zaniechania z podziałem na poszczególne lata w okresie 7 lat oraz wykres przedstawiający te dane. Po wyborze większej liczby szczegółów otrzymujemy również: 1) Skumulowane wydatki do wybranego roku z podziałem na te bez działań fakultatywnych i te z ich uwzględnieniem; 2) Koszty działań obowiązkowych, jakie będą musiały być poniesione w przyszłości w zależności do tego czy "dzisiaj" podjęte zostaną działania fakultatywne czy też nie zostaną podjęte (koszty w danym roku) z podziałem na brak działań fakultatywnych i z ich uwzględnieniem; 3) Koszty działań obowiązkowych, jakie będą musiały być poniesione w przyszłości w zależności do tego czy "dzisiaj" podjęte zostaną działania fakultatywne czy też nie zostaną podjęte (koszty liczone w latach od dzisiaj do roku...), z podziałem na brak działań fakultatywnych i z ich uwzględnieniem; 4) Suma kosztów, jakie będą musiały być poniesione w związku z wystąpieniem powiązanych problemów z podziałem na brak działań fakultatywnych i z ich uwzględnieniem; 5) Liczba osób ze sprzężonymi problemami przy braku działań fakultatywnych w roku bazowym; 6) Liczba osób ze sprzężonymi problemami przy podjęciu działań fakultatywnych w roku bazowym; 7) Wykres radarowy obrazujący dane z punktów 5 i 6; 8) Zmiana liczby osób z określonymi poziomami dotkliwości problemu przy braku działań fakultatywnych w roku bazowym; 9) Zmiana liczby osób z określonymi poziomami dotkliwości problemu przy podjęciu działań fakultatywnych w roku bazowym.

Obliczenie kosztów zaniechania służy do tego, aby wspomagać proces lokalnej polityki publicznej w dziedzinie pomocy społecznej. Właściwie wykorzystanie potencjału KKZ wymaga więc dobrego rozpoznania tego procesu. Najprościej mówiąc, mamy fazę proponowania decyzji, jej konkrety-

<sup>26</sup> Dostępny: <http://kkz.mcps-efs.pl/produkty/kalkulator.html>. Więcej na temat KKZ (KS) w szerszym kontekście pomocy społecznej zob. R. Szarfenberg, *Model Kalkulator Kosztów Zaniechania. Kalkulator Społeczny*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, 2014. Dostępny w internecie: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/kkz.pdf>.

zowania, podejmowania oraz realizowania i oceniania. Przykładowo, zespół SRPS zgłasza postulat, aby poprawić działanie pomocy społecznej. Konkretyzują ten postulat proponując określone działania zapobiegawczo-aktywizacyjne z rozpoznaniem ich kosztów. Gdy ta propozycja wejdzie w fazę podejmowania decyzji ważne są argumenty za i przeciw. Zespół SRPS wspomagany przez kierownictwo i analityków z ośrodka stosuje KKZ i jako jeden z argumentów za propozycją podaje, ile ich jednostka samorządu zaoszczędzi w kolejnych latach. Jeżeli ten i inne argumenty przekonają większość radnych, wówczas może dojść do przyjęcia decyzji oraz jej realizacji. Jej przyjęcie oznacza również wpisanie określonych działań do programów lokalnych oraz wydatków do budżetu jednostki samorządu. Źródła finansowania niekoniecznie muszą być w całości lokalne, ważnym źródłem zewnętrznym będzie Europejski Fundusz Społeczny poprzez regionalne programy operacyjne w okresie 2014–2020. Gdy będą nadchodzić kolejne lata realizacji będzie można sprawdzać, ile zaoszczędzono w związku z podjęciem działań i jak ma się to do tego, co przewidywano.

Sprzyjające warunki dla stosowania KKZ to wprowadzenie już innych narzędzi, poza strategiami rozwiązywania problemów społecznych, a mianowicie Oceny Zasobów Pomocy Społecznej oraz zasad budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej.

## Rekomendacja 2.

### Gminna sieć usług pomocy i integracji społecznej

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest przedmiotem regulacji w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego jest przygotowanie, uchwalenie i realizacja rocznych lub wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Wiele samorządów powołuje do współpracy z organizacjami odrębne stanowiska (pełnomocnik) lub komórki organizacyjne, a także **lokalne (gminne) rady działalności pożytku publicznego**. Powstało już wiele stron i dokumentów, które mają wspomagać samorządy i organizacje w podejmowaniu współpracy<sup>27</sup>.

Szczególnie użyteczne są produkty projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”<sup>28</sup>. Są to przede wszystkim *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*<sup>29</sup>, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*<sup>30</sup> i *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*<sup>31</sup>.

**Rola ośrodka pomocy społecznej w kontekście procesu organizowania współpracy jednostki organizacyjnej pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi powinna być kluczowa. Ośrodek pomocy społecznej powinien być koordynatorem tej współpracy i powinien odpowiadać za zlecenie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej.** W przypadku gmin łączne wydatki na zadania w obszarze pomocy społecznej realizowane przez organizacje pozarządowe były dopiero na trzecim miejscu, zbliżone do tych na ochronę zdrowia (13%), dominowały zaś wydatki na kulturę fizyczną i sport (56%). W miastach na prawach powiatu udział wydatków na współpracę w obszarze pomocy społecznej wynosił ponad 40% i wyprzedzał inne wydatki w zakresie współpracy<sup>32</sup>.

**Rekomendacje organizacyjne oraz praktyki w tym obszarze powinny być więc dostosowane do specyfiki społeczności pod względem ich potencjału do udziału w wykonywaniu zadań pomocy społecznej.** Sytuacja w co najmniej jednej czwartej gmin jest mało sprzyjająca pod względem potencjału społecznościowego (bardzo niski) oraz organizacyjnego samych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (małe jednostki zatrudniające 3–10 osób). Są też gminy miejskie i wiejsko-miejskie, gdzie potencjał społecznościowy i organizacyjny jednostek organizacyjnych pomocy społecznej jest wyższy, ale nie taki, jak w większych miastach na prawach powiatu.

<sup>27</sup> Przystępny przegląd tych zagadnień zob. zestaw pytań i odpowiedzi pt. „Współpracuję z administracją” przygotowany przez redakcję Ngo.pl <http://poradnik.ngo.pl/x/339574>.

<sup>28</sup> Wszystkie produkty projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” dostępne są w internecie: <http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/Produkty,38.html>.

<sup>29</sup> Tekst tego dokumentu po pilotażu [http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/odbior-%20na%20strone/Niezbenednik\\_po\\_pilotazu.doc](http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/odbior-%20na%20strone/Niezbenednik_po_pilotazu.doc).

<sup>30</sup> Dokument dostępny w internecie: [http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model\\_wspolpracy.pdf](http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf).

<sup>31</sup> Dokument w dwóch częściach dostępny w internecie: <http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/odbior-%20na%20strone/Poradnik%20cz.1.pdf> i <http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/odbior-%20na%20strone/Poradnik%20cz.2.pdf>.

<sup>32</sup> A. Porawski i in. *Wstępna analiza wydatków JST na współpracę z organizacjami i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (na podstawie pełnych danych o finansach JST z roku 2008)*, Związek Miast Polskich, Poznań 2010.

Pierwszym i uniwersalnym krokiem w rozpoznaniu sytuacji w danej gminie jest przeprowadzenie oceny współpracy ośrodka pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi. Należy wykorzystać w tym celu narzędzie *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*<sup>33</sup>. Zostało ono zaprojektowane, aby ocenić współpracę niezależnie od tego, w jakim obszarze się ona dokonuje. Dlatego też, pierwszym wspólnym zadaniem ośrodka pomocy społecznej i przedstawicieli organizacji będzie przejrzanie go i dokonanie w nim zmian, aby było lepiej dostosowane do obszaru pomocy i integracji społecznej.

Spotkanie kierownictwa ośrodka pomocy społecznej z organizacjami, z którymi do tej pory współpracowano, a także z tymi, które być może chciałyby podjąć taką współpracę, to dobry moment, aby się lepiej poznać i wspólnie pomyśleć o tym, co można w tej współpracy poprawić. W jakich nowych obszarach ją uruchomić i jak to można zorganizować. Nawet w tych gminach gdzie organizacji jest bardzo mało, wzajemne poznanie się może być początkiem nawiązania relacji, które umożliwią następnie budowanie lub rozbudowanie lokalnej sieci usług pomocy i integracji. Ważne jest przy tym wstępne rozpoznanie, czy poza tymi organizacjami, z którymi ośrodek pomocy społecznej już współpracował są też inni potencjalni uczestnicy sieci usług.

Kierownik ośrodka pomocy społecznej powinien również nawiązać współpracę z pełnomocnikiem samorządu do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pełnomocnik powinien mieć dobre rozeznanie co do potencjału organizacji w gminie lub powiecie. W przypadku ośrodka pomocy społecznej ważne jest nie tylko nawiązanie relacji z pełnomocnikiem gminnym, ale też powiatowym. W innych gminach powiatu mogą być organizacje, które mogłyby uczestniczyć w sieci usług również w gminach sąsiednich.

Wstępne rozpoznanie poziomu i jakości współpracy ośrodka pomocy społecznej z organizacjami dotyczy trzech obszarów:

1. tworzenie polityki pomocy społecznej (jej wyrazem powinna być strategia rozwiązywania problemów społecznych oraz lokalne programy pomocy społecznej),
2. realizacja zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej,
3. rozwijanie infrastruktury współpracy, czyli wsparcie ze strony ośrodka pomocy społecznej i jednostki samorządu terytorialnego dla organizacji działających w obszarze pomocy społecznej.

W zależności od oceny sytuacji w tych obszarach, ośrodek pomocy społecznej i lokalne organizacje mogą zastanowić się nad strategią dalszego wspólnego działania.

**Przykład negatywnej autodiagnozy.** Weźmy przykładową ocenę opisową o następującej treści. Gmina prawie nie organizuje konkursów, ani nie zleca organizacjom prawie żadnych zadań z zakresu pomocy społecznej. Administracja nie wspiera też organizacji działających w tym obszarze w żaden inny sposób, czy to poprzez udostępnianie lokali, czy innego rodzaju pomocy pozafinansowej. Ponadto organizacje nie uczestniczą też w ocenie realizacji zadań w tym obszarze i nie są zawierane formalne partnerstwa dla rozwiązywania wspólnych problemów. Jeżeli tak wygląda sytuacja w naszej gminie, ośrodek pomocy społecznej i organizacje powinni wspólnie odpowiedzieć na pytanie, czy tak ma pozostać, czy też można w określonym czasie dokonać takich zmian, że sytuacja zasadniczo się zmieni.

**Przykład pozytywnej autodiagnozy.** Weźmy pod uwagę drugi przykład oceny opisowej współpracy, tym razem bardzo pozytywnej. Samorząd regularnie prowadzi konkursy dla organizacji po-

<sup>33</sup> Wraz z dodatkowymi narzędziami jest dostępne w internecie wśród produktów projektu „Model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”: <http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/Produkty,38.html>.

zarządowych udzielających usług pomocy i integracji społecznej. Co więcej, organizacje realizują zadania w bardzo różnych obszarach pomocy społecznej i integracji społecznej. W co najmniej kilku z nich istnieje stabilna i wieloletnia współpraca. Zawijywane są formalne partnerstwa w różnych sprawach dotyczących problemów społecznych i pomocy społecznej. Organizacje współuczestniczą w ocenie realizacji zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej. Taka autodiagnoza też może skłaniać do zastanawiania się nad tym, czy skoro jest tak dobrze, to wystarczy działać tak jak w przeszłości, czy może jednak należy poszukać jeszcze słabych stron i spróbować im zaradzić.

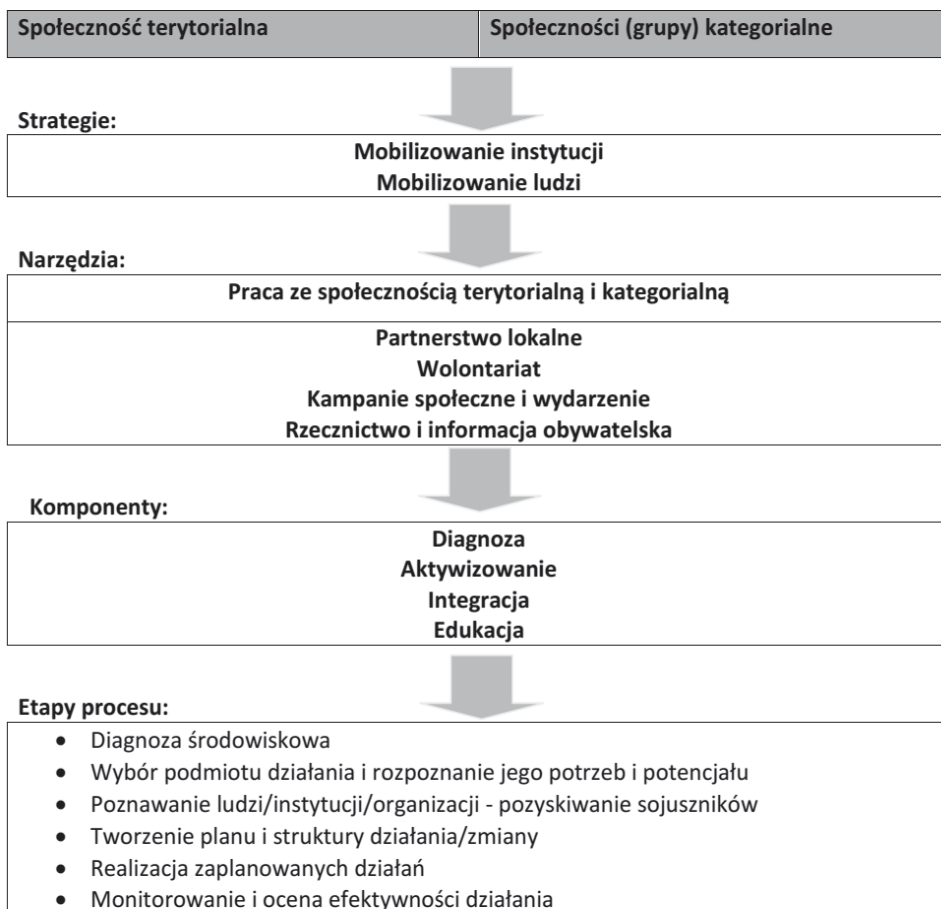
**Wniosek: od wyników autodiagnozy zależy dalsza strategia rozwoju współpracy między ośrodkiem pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi, a tym samym budowania sieci usług pomocy i integracji społecznej.**

**Strategia w przypadku, gdy autodiagnoza zbliżona jest do negatywnej (gminy wiejskie)** – wówczas najważniejszym elementem powinno być **budowanie potencjału społeczności lokalnej do podejmowania współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej w lokalnej sieci usług pomocy i integracji społecznej**. Wzmocnienia nie tylko wymaga społeczność lokalna, ale może go wymagać również sam kilkusobowy ośrodek pomocy społecznej. Dlatego ważne jest aby w takich przypadkach wykorzystać ogólnosamorządowy proces organizowania współpracy i jego zasoby, czyli włączyć się w szerszą koalicję na rzecz współpracy administracji samorządowej z organizacjami. Jeżeli istnieje lokalna rada działalności pożytku publicznego należy włączyć się w jej prace, czyli skontaktować się z przewodniczącym, wziąć udział jako gość w najbliższym posiedzeniu. Jeżeli takiej rady nie ma, to należy postulować jej powołanie. Będzie to kolejny aktor sprzyjający sprawie współpracy w sieci lokalnych usług pomocy i integracji społecznej. Jeżeli samorząd powołał stanowisko do spraw współpracy z organizacjami, należy skontaktować się z osobą, która je piastuje i zacząć z nią współpracować. Działania te służą rozpoznaniu głównych aktorów lokalnej współpracy i nawiązaniu z nimi pozytywnych relacji. W razie, gdy któryś z nich jeszcze nie istnieje podejmujemy działania na rzecz powołania go do życia, wówczas od początku mamy większy wpływ na jego poczynania.

Powyższe inicjatywy i relacje nie są wystarczające, należy również rozważyć zastosowanie narzędzi animacji społeczności lokalnej. Są one rozwijane w ramach podejścia **organizowania społeczności lokalnej** (model OSL). Jest to trzecia metoda pracy socjalnej i przynajmniej jeden z pracowników ośrodka pomocy społecznej powinien być z nią zaznajomiony i ją praktykować<sup>34</sup>. Elementy tej metody były rozwijane w projektach IW EQUAL (np. „Budujemy nowy Lisków”) i w projekcie „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” (zadanie 3). W tym drugim przypadku opracowano już ramowy model organizowania społeczności lokalnej, który powinien być wykorzystany jako źródło inspiracji i narzędzi ośrodka pomocy społecznej jako animatora lokalnej sieci usług.

<sup>34</sup> Zob. M. Bielecki, *Ekspertyza dotycząca prawnych zasad prowadzenia i finansowania działań środowiskowych podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie*, Projekt Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej. Dostępna w internecie: [http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Bielecki\\_Marcin\\_ekspertyza\\_dot\\_prawnych\\_zasad\\_prowadzenia\\_i\\_finansowania\\_dzialan\\_srodowiskowych.pdf](http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/04/Bielecki_Marcin_ekspertyza_dot_prawnych_zasad_prowadzenia_i_finansowania_dzialan_srodowiskowych.pdf).

Schemat 6. Model organizowania społeczności lokalnej



Źródło: B. Bąbska i in. *Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej*, CAL, ISP, 2012, s. 29. Publikacja dostępna w internecie: [http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Ramowy\\_model\\_OSL.pdf](http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Ramowy_model_OSL.pdf).

Narzędzia główne to praca ze społecznościami terytorialną (zbiorowości zamieszkujące zwykle niewielkie terytorium) oraz z grupami kategoriałnymi, np. młodzież, seniorzy, niepełnosprawni, matki. W tym drugim przypadku ważną rolę odgrywa praca socjalna metodą grupową, w tym animowanie grup samopomocowych czy edukacyjnych.

Tabela 4. Narzędzia główne w modelu OSL

Narzędzie główne	
<b>PRACA ZE SPOŁECZNOŚCIĄ TERYTORIALNĄ</b>	Pracując ze <b>społecznością terytorialną</b> jako całością, bada się jej potrzeby poprzez proces „badania i działania”; wyszukuje sojuszników zmiany, pomaga tworzyć strukturę planu działania, mobilizować i motywować w realizacji; monitorować i oceniać rezultaty. Jest to budowanie kompetencji całej społeczności do rozwiązywania lokalnych problemów.
<b>PRACA ZE SPOŁECZNOŚCIĄ / GRUPĄ KATEGORIALNĄ</b>	Wspieranie powstawania i wzmacnianie istniejących <b>społeczności (grup) kategorialnych</b> (np. młodzież, samotne matki, seniorzy, niepełnosprawni). Najczęściej w procesie organizowania społeczności lokalnej przyjmują one formę grup samopomocowych, grup wsparcia i grup edukacyjnych. Jest to wzmacnianie kompetencji (społecznych, zawodowych) poszczególnych grup oraz integrowanie tych grup z całą społecznością lokalną.

Źródło: B. Bąbska i in. *Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej*, CAL, ISP, 2012, s. 40. Publikacja dostępna w internecie: [http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Ramowy\\_model\\_OSL.pdf](http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Ramowy_model_OSL.pdf).



Tabela 5. Narzędzia wspierające w modelu OSL

Narzędzia wspierające	
<b>PARTNERSTWO LOKALNE</b>	Partnerstwo lokalne jest trójsektorowym porozumieniem instytucji publicznych, organizacji pozarządowych (różnych typów) i przedsiębiorstw, które są zainteresowane wspólnym działaniem na rzecz swojego terytorium. Partnerstwo z założenia ma długofalowy charakter i jest realizowane na rzecz zmiany społecznej, która ma zachodzić na danym terenie.
<b>WOLONTARIAT</b>	Wolontariat oznacza bezpłatne, dobrowolne, ochotnicze i świadome działanie, wykonywane okazjonalnie lub w sposób stały na rzecz innych, zwłaszcza słabszych i potrzebujących pomocy. W procesie OSL wolontariat może być wykorzystywany w dwojaki sposób: przez włączanie w proces zmian wolontariuszy działających na danym terenie lub w szerszym środowisku oraz przez prowadzenie edukacji środowiskowej, promującej wolontariat.
<b>KAMPANIE I WYDARZENIA SPOŁECZNE</b>	Kampanie informacyjne, edukacyjne i uwrażliwiające są jednym z elementów procesu rozwiązywania problemów społecznych. O skuteczności kampanii świadczy jej wpływ na zmianę postaw i przekonań, a w konsekwencji nawyków (utrwalonych wzorców zachowań) odbiorców. Elementami kampanii lub samodzielnym działaniem o podobnym edukacyjno-perswazyjnym charakterze są tzw. wydarzenia (np. festyny).
<b>RZECZNICTWO I INFORMACJA OBYWATELSKA</b>	Rzecznictwo to działanie skierowane na wprowadzenie zmiany polityki, stanowiska, programu instytucji publicznej bezpośrednio lub pośrednio oddziałującej na daną społeczność. Podstawową potrzebą staje się tu sfera informacji obywatelskiej.

Źródło: B. Bąbska i in. *Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej*, s. 41. Publikacja dostępna w internecie: [http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Ramowy\\_model\\_OSL.pdf](http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Ramowy_model_OSL.pdf).

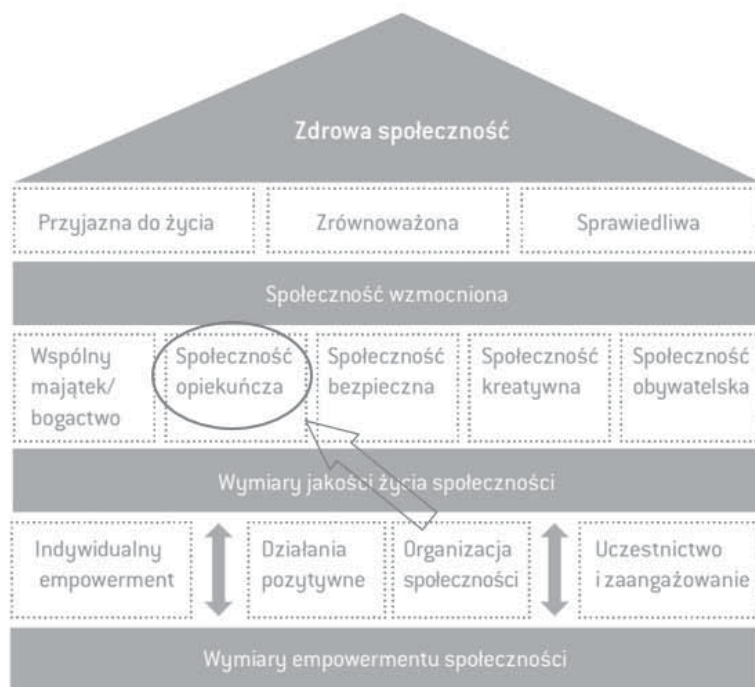
Ramowy model OSL zakłada, że **organizacja społeczności lokalnej może być wykonywana jako zadanie zlecone organizacjom pozarządowym lub innym podmiotom trzeciego sektora**<sup>35</sup>. Z tego wynika, że w przypadku negatywnej diagnozy współpracy ośrodka pomocy społecznej

<sup>35</sup> Przykładem może być przekazanie Fundacji Zmian Społecznych Kreatywni zadania z zakresu organizowania społeczności lokalnej, zob. M. Dadel (red.), *Poradnik. Model kontraktowania usług społecznych. Jak zlecać zadania publiczne organizacjom pozarządowym*, cz. I. *Wprowadzenie do modelu*, Projekt „Od partnerstwa do kooperacji. Zlecenie zadań organizacjom”, s. 81–83. Publikacja dostępna w internecie: [http://www.zlecaniezadan.pl/files/PO-RADNIK\\_final\\_1\\_LAST\\_28.08.2013\\_1.pdf](http://www.zlecaniezadan.pl/files/PO-RADNIK_final_1_LAST_28.08.2013_1.pdf).

z organizacjami, należałoby poszukać takich, które najpierw podejmą się organizacji społeczności lokalnej nastawionej na usługi pomocy i integracji społecznej.

Efektom animacji społeczności lokalnej powinno być między innymi wyłonienie lokalnych liderów, od których zaczyna się też budowa lokalnych organizacji pozarządowych. Tu należy wykorzystać tzw. organizacje infrastrukturalne, których głównym celem jest wspieranie powstawania innych organizacji. Szerzej patrząc na efekty organizowania społeczności lokalnej w obszarze usług pomocy i integracji społecznej jest nim lokalna sieć usług (tzw. społeczność opiekuńcza).

Schemat 7. Organizacja społeczności – w kierunku lokalnej sieci usług (społeczności opiekuńczej)



Źródło: A. Barr, S. Hashagen, *Jak osiągnąć lepszy rozwój społeczności* Podręcznik do planowania i ewaluacji MO-DEL ABCD, CAL, s. 35 (schemat uzupełniony). Dokument dostępny w internecie: [www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/11/ABCD\\_Leap\\_www.pdf](http://www.osl.org.pl/wp-content/uploads/2013/11/ABCD_Leap_www.pdf).

Animowanie działalności z zakresu usług pomocy i integracji społecznej powinno wykorzystywać również te narzędzia, które zostały stworzone dla wspierania ekonomii społecznej, np. ośrodki wspierania ekonomii społecznej<sup>36</sup>. Jeżeli na terenie samorządu powstanie spółdzielnia socjalna czy inne przedsiębiorstwo społeczne, to osiągnięte zostaną dwa cele jednocześnie: 1) w tych podmiotach mogą znaleźć zatrudnienie osoby długotrwale bezrobotne lub nieaktywne zawodowo; 2) powstają nowe podmioty świadczące usługi społeczne.

<sup>36</sup> Zadania z zakresu wspierania ekonomii społecznej wpisano względnie niedawno do kompetencji regionalnych ośrodków polityki społecznej. Regionalne ośrodki polityki społecznej przygotowały już wieloletnie programy rozwoju tego obszaru.

Ośrodek pomocy społecznej tworzy i następnie koordynuje lokalną sieć usług pomocy i integracji społecznej poprzez nawiązywanie relacji z podmiotami publicznymi i w szczególności niepublicznymi. W obu przypadkach należy wykorzystywać różne narzędzia i instrumenty, np. porozumienia, partnerstwa, zlecenie zadań. Formalizują one współpracę, ale też nadają jej strukturę i trwałość.

### **Ramka 5. Narzędzia budowania relacji w lokalnej sieci usług pomocy i integracji społecznej**

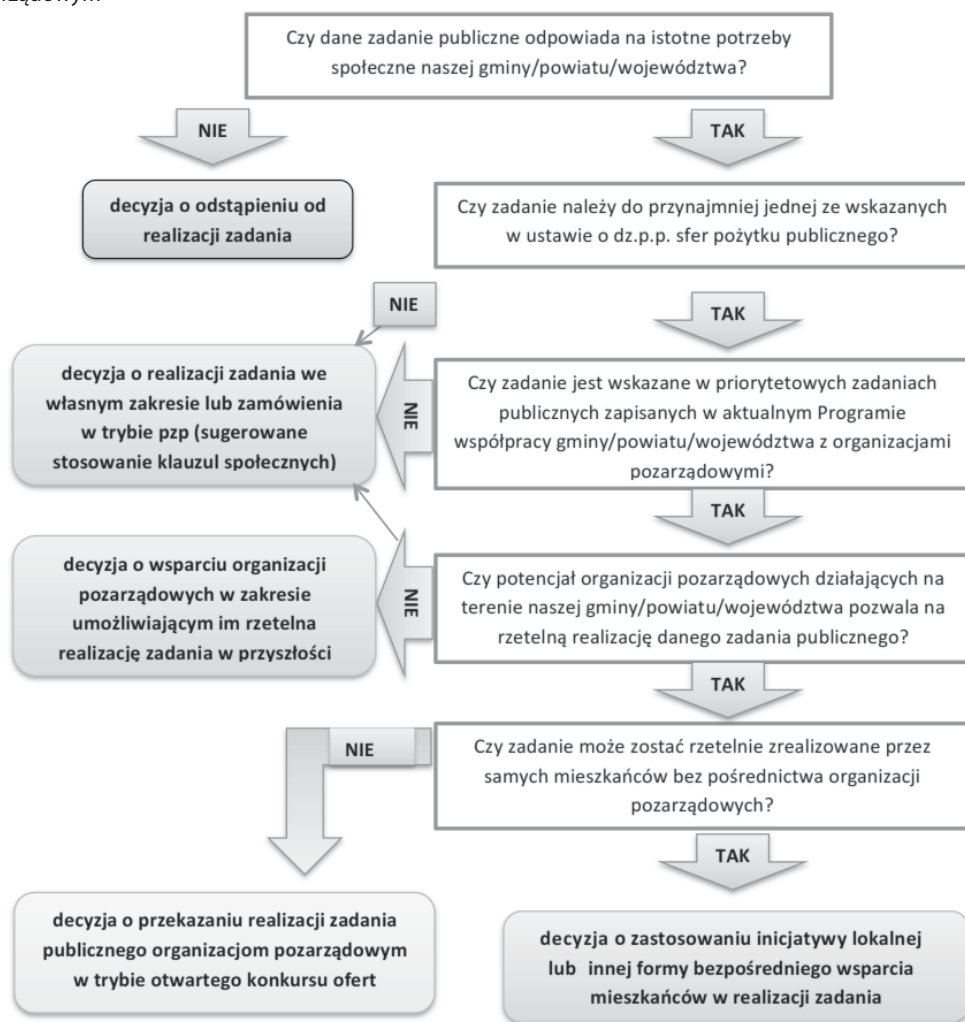
1. *Udostępnianie usług ośrodka pomocy społecznej w ramach systemowej współpracy z innymi podmiotami publicznymi, w szczególności z powiatowym urzędem pracy.*
2. *Zlecenie usług podmiotom niepublicznym na zasadach określonych w art. 5, ust 1. i ust.2, pkt 2. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (udpp) z 24 kwietnia 2003 (tekst jednolity: Dz. U. 2010 nr 234 poz. 1536, z późn. zm.) w dwóch trybach:*
  - a) *powierzenie,*
  - b) *wspieranie;*
3. *Wykonywanie usług w partnerstwie:*
  - a) *publiczno-publicznym pomiędzy różnymi gminami (art. 74 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 2001 nr 142 poz. 159, z późn. zm.) i różnymi powiatami (art. 73 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm.) pomiędzy powiatem a gminami (art. 5, ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym);*
  - b) *publiczno-niepublicznym z organizacjami pozarządowymi (art.5, ust 1. i ust.2, pkt 7 udpp oraz art. 28a ustawy z 6 grudnia 2009 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>37</sup>, tekst jednolity: Dz. U. nr 84 poz. 712, z późn. zm.);*
  - c) *publiczno-prywatnym (ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. nr 19 poz. 100, z późn. zm.).*
4. *Szczególne formy wynikające z zapisów szczególnych w innych ustawach: np. ustawy o pomocy społecznej czy ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych czy dotyczące partnerstwa lokalnego, pomiędzy grupą instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy (art. 7, ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; tekst jednolity: Dz. U. 2008 nr 69 poz. 415, z późn. zm.).*
5. *Organizacja pozarządowa, ze środków innych niż budżet miasta, pozyskiwanych w ramach realizowanych projektów.<sup>38</sup>*

Z zasady pomocniczości wynika, że należy współpracować ze świeckimi i/lub wyznaniowymi organizacjami pozarządowymi. Dlatego zasadnicze nie jest pytanie, czy współpracować, ale jak wzmocnić potencjał społeczności do współpracy oraz jaką formę współpracy wybrać. Schemat 8 pomaga podjąć decyzję w tym zakresie. Dotyczy on jednak zadań publicznych w ogóle, a nie zadań z zakresu pomocy społecznej (usługi pomocy i integracji społecznej), gdzie tryb prawa zamówień publicznych nie powinien być stosowany.

<sup>37</sup> Dotyczy tylko środków unijnych.

<sup>38</sup> K. Jasiak, R. Kamionka, S. Myjak, A. Roznerski, A. Włoch, B. Kowalczyk (red.), *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie*, WRZOS, Warszawa 2012, [http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS\\_20122012.pdf](http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS_20122012.pdf).

Schemat 8. Podejmowania decyzji dot. przekazywania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym



Źródło: M. Lewandowska, Ocena efektywności przekazywania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz społeczno-ekonomicznych kosztów zaniechania prowadzenia wybranych działań, Projekt „Od partnerstwa do kooperacji. Zlecenie zadań organizacjom”, ekspertyza nr 7 s. 557.

Zaleca się wykorzystanie produktów projektu innowacyjnego „Od partnerstwa do kooperacji”<sup>39</sup>. Wypracowano tam specyficzny Model Kontraktowania Usług Społecznych (MKUS) oparty na koncepcji regrantingu. Umożliwia go art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego. Wynika z niego, że organizacja, której zlecono zadanie publiczne, może je dalej podzlecić, o ile w odpowiedni sposób przeprowadzi postępowanie w tym zakresie (uczciwa konkurencja etc.). Dotyczy to przede wszystkim małych kilkutyśięcznych dotacji.

<sup>39</sup> Dostępne w internecie: <http://www.zlecaniezadan.pl/>.

W projekcie przewidziano jednak poza kilkoma formami regrantingu, mającymi na celu wspieranie aktywności społecznej o małej skali, także trzy inne typy współpracy: 1) zlecenie zadań; 2) zlecenie prowadzenia instytucji oraz 3) **kooperacyjne rozwiązywanie problemu**. Szczególnie interesująca jest trzecia z tych form.

Załóżmy, że jednym z problemów, które uznano za priorytetowe w strategii jest ubóstwo na danym obszarze. Różnymi aspektami tego problemu zajmują się niezależnie różnorodne instytucje publiczne i organizacje pozarządowe. Gmina ogłasza nabór do realizacji wspólnego przedsięwzięcia, którego rezultatem ma być zmniejszenie ubóstwa w okresie 3 lat o 15%. **Przedmiotem zlecenia zadania jest utworzenie i prowadzenie partnerstwa instytucji, które będą kooperować na rzecz osiągnięcia tego celu.** Partnerstwo wspólnie planuje i realizuje zadania, których głównym celem jest osiągnięcie rezultatu – zmniejszenie ubóstwa na danym obszarze<sup>40</sup>.

Zlecenie na podstawie umowy jest jedną z bardziej zaawansowanych form współpracy ośrodka pomocy społecznej z organizacjami, ale wyróżnia się w stosunku do niej jeszcze bardziej zaawansowane rozwiązanie: **partnerstwo strategiczne**. Jest ono odpowiednie dla wymienionej wcześniej formy współpracy polegającej na kooperacyjnym rozwiązywaniu problemów.

Tabela 6. Współpraca – pomiędzy nieregularną wymianą informacji a strategicznym partnerstwem

Nieregularna wymiana informacji	Współpraca taktyczna		Współpraca strategiczna		
Związek nieformalny			Związek formalny		
Wymiana informacji i porad	Kierowanie klientów	Regularne spotkania	Dzielenie się zasobami materialnymi i ludzkimi	Formalne umowy	Partnerstwa strategiczne
Intensywność wysiłku związanego ze współpracą					
Niska ←				→ Wysoka	

Źródło: C. Park, *Collaboration among human service nonprofit organizations: mapping formal and informal networks*, University of Pittsburgh, 2006, s. 25.

Każda z form współpracy wymaga nie tylko zróżnicowanego poziomu wysiłku. Zmienia się również sposób obsługi tych form, np. kierowanie klientów prowadzi do specjalizacji w zakresie koordynacji usług, a dzielenie się zasobami – do funkcji koordynacji przepływu zasobów. Partnerstwa strategiczne wymagają nie tylko największej wysiłku, ale też najdalej idącej specjalizacji w obsłudze funkcji koordynacji międzyorganizacyjnej.<sup>41</sup>

Każda forma współpracy jest lepsza od całkowitego braku kontaktu, szczególnie z perspektywy skuteczności pomocy dla klienta, który spotyka na swojej drodze wielu pomagaczy. Schemat 8 daje ograniczoną perspektywę co do wyboru między różnymi formami współpracy, w szczególności kiedy i jak przejść z etapu związku nieformalnego do związku formalnego.

<sup>40</sup> M. Dadel (red.), *Poradnik. Model kontraktowania usług społecznych. Jak zlecać zadania publiczne organizacjom pozarządowym*, cz. II. *Opis modelu i narzędzi*, Projekt Od partnerstwa do kooperacji. Zlecenie zadań organizacjom, s. 23–24. Publikacja dostępna w internecie: <http://www.zlecaniezadan.pl/>.

<sup>41</sup> W kontekście świadczenia usług integracji społecznej i zawodowej zob. *Poradnik stosowania Modelu Współpracy – partnerskiego świadczenia usług integracji społecznej i zawodowej*, Projekt „Modelowy system na rzecz integracji społecznej”, WRZOS, 2014. Dostępny w internecie: [http://wrzos.org.pl/download/Poradnik\\_stos\\_Modelu\\_www.pdf](http://wrzos.org.pl/download/Poradnik_stos_Modelu_www.pdf).

Zachęcamy do zapoznania się z dodatkową literaturą na temat współpracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami niepublicznymi w obszarze pomocy społecznej.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Wśród nich jest ekspertyza S. Niteckiego, *Współpraca międzysektorowa i zlecanie zadań podmiotom niepublicznym: pożytku publicznego i biznesowym (w ramach różnego rodzaju partnerstw) w sferze pomocy społecznej*, WRZOS, Warszawa 2011, Projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Dostępna w internecie: <http://wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyzy%20prawna%20ZE%20modele.pdf>. W szerszej perspektywie zob. D. Sześciło, *Zlecanie (kontraktowanie) wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Przegląd regulacji*, Projekt „Od partnerstwa do kooperacji”, ekspertyza, 2013. J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012. Aspekty finansowe: K. Puchacz, *Nowe zasady udzielania i rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych przez jednostki sektora publicznego przy realizacji zadań publicznych – komentarz, przykłady, dokumentacja (z suplementem elektronicznym)*, ODDK, Gdańsk 2011.

### Rekomendacja 3.

## OPS jako organizator profesjonalnej pracy socjalnej oraz administrator uprawnień do usług pomocy i integracji społecznej

#### 1. Założenie podstawowe – oddzielenie pracy socjalnej od ustalania uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej

Rekomendacja została przygotowana na podstawie dokumentów opracowanych w 2012 roku pod redakcją B. Kowalczyk *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie oraz Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu*. Uwzględnia również wyniki pilotażowego wdrożenia powyższych modeli ujętych w raportach z monitoringu i ewaluacji oraz publikację autorstwa K. Kadeli i J. Kowalczyka *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014, w części *Warunki organizacyjne zapewniające odpowiednią jakość pracy socjalnej*. W tym punkcie przedstawione zostaną podstawowe elementy przyjętego rozwiązania, natomiast w kolejnych szersze uzasadnienie i wskazówki umożliwiające praktyczne wdrożenie.

Nie ulega wątpliwości, że dwie funkcje ops ujęte w tytule rekomendacji, tj. praca socjalna i ustalanie uprawnień od świadczeń, szczególnie mocno wpływają na praktykę, codzienność funkcjonowania pomocy społecznej. Podstawowym rozwiązaniem mającym zapewnić najwyższą jakość i skuteczność obydwu z nich jest oddzielenie w ops funkcji ustalania uprawnień od świadczeń, od świadczenia usług pomocy i integracji społecznej.

**Rekomendacja ta w przypadku większości usług opisuje dzisiejszą rzeczywistość.** Osoby świadczące np. usługi opiekuńcze, usługi w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową nie prowadzą postępowań administracyjnych w sprawie żadnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Kluczowym **wyjątkiem jest praca socjalna.**

Usługa ta dotychczas była łączona czy wręcz utożsamiana z procedurą ustalania uprawnień do świadczeń.<sup>43</sup> Ci sami pracownicy ustalali okoliczności faktyczne, aby stwierdzić, czy osoba lub rodzina ma uprawnienie do określonych świadczeń pomocy społecznej w tym usług, a jednocześnie do ich zadań należało świadczenie tym osobom lub rodzinom pracy socjalnej. **Wyodrębnienie funkcji ustalania uprawnień w trybie postępowania administracyjnego, oddzielonej od pracy socjalnej, jest kluczowe dla właściwego pełnienia przez jops obydwu tych ról.**<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Zob. R. Szarfenberg, *Standardy pracy socjalnej. Wprowadzenie*, s. 4 [http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/SPS%20wprowadzenie\\_2601.pdf](http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/SPS%20wprowadzenie_2601.pdf) oraz Ignasiak, *Drugi raport cząstkowy z monitoringu i ewaluacji pilotażowego wdrożenia*, s. 103: przykładowy wniosek ewaluatora: *W przeszłości pracownicy skupiali się bowiem na postępowaniu administracyjnym i ewentualnych działaniach interwencyjnych a praca socjalna miała charakter fragmentaryczny i incydentalny (niepublikowane materiały projektowe).*

<sup>44</sup> Ocena stanu polskiej pracy socjalnej jako nieodpowiedniej do potrzeb była podnoszona niejednokrotnie, zarówno przez praktyków jak i teoretyków pracy socjalnej, często przy dyskusjach na temat pojawiania się nowego zawodu – asystenta rodziny. Jako rozwiązanie proponowano przede wszystkim oddzielenie postępowania administracyjnego od wykonywania pracy socjalnej. Przykładowo: I. Krasiejko, *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji. Wstęp do teorii i praktyki nowej profesji społecznej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2013; A. Dudek, L. Zięba, *Praca socjalna jako usługa świadczona przez Ośrodek Pomocy Społecznej na rzecz mieszkańców Chorzowa*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2007; D. Trawkowska, *Praca socjalna z rodziną w pomocy społecznej – skuteczny czy pozorny instrument przeciwdziałania wykluczeniu rodzin korzystających z pomocy społecznej*, [w:] K. Wódz, S. Pawlas-Czyż (red.), *Praca socjalna wobec nowych obszarów wykluczenia społecznego*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2008; M. Granosik, *„Mówię, jak jest, robię, co mi każą” – o interpretacyjnym rozdarciu współczesnego pracownika socjalnego*, [w:] M. Rymśa (red.), *Pracownicy socjalni w Polsce. Między służbą a urzędem*, ISP, Warszawa 2012.



Jest to również podstawowy warunek rozwoju pracy socjalnej w Polsce.<sup>45</sup>

Schemat 9. Dwie odrębne role pracowników socjalnych w op



Źródło: K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2015.

Efektom proponowanej zmiany byłoby powstanie **dwóch podstawowych ról zawodowych pracowników socjalnych**:

- **pracownika socjalnego ds. świadczeń** – prowadzącego postępowania administracyjne w sprawach świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a więc także usług pomocy społecznej przyznawanych w trybie postępowania administracyjnego (domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, usługi opiekuńcze itp.). Pracownik ten byłby odpowiedzialny za ustalenie czy osoba lub rodzina ubiegająca się o świadczenie wykorzystuje wszystkie swoje możliwości, zasoby i uprawnienia. Uzgadniałby niezbędny zakres współpracy osób i rodzin w rozwiązywaniu jej problemów. Pracownik ten dokonywałby również oceny wywiązywania się z realizacji podjętych zobowiązań, a więc aktywizowałby osoby i rodziny w oparciu o ich chęci otrzymania pomocy materialnej,
- **pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej** – realizującego tę szczególną usługę pomocową, jaką jest praca socjalna, z wykorzystaniem właściwych jej metod, podejść i technik, w tym również z wykorzystaniem wiedzy i umiejętności pracy z rodzinami o określonych potrzebach, z uwzględnieniem nabytej specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny.

Dokonanie tego podziału nie oznacza, że obszary działania tych dwóch grup pracowników socjalnych byłyby całkiem rozłączne. **Do zadań wspólnych pracowników socjalnych (zarówno ds. pracy socjalnej jak i świadczeń) mogą należeć zadania, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt 3, 4 i 7:**

- udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej; skuteczne posługiwanie się przepisami prawa w realizacji tych zadań,
- pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskiwaniu pomocy,
- współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa.

<sup>45</sup> Aktualna sytuacja powoduje ograniczenie roli pracownika socjalnego. Kluczowe obszary pracy socjalnej określone jako „role sprawcze zmiany bezpośredniej” (Ch. Beckett, *Podstawy teorii dla praktyków pracy socjalnej*, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010), czy bezpośrednia (kliniczna) praca socjalna (T. Kaźmierczak, *Praca socjalna: mikro i makropraktyka*, <http://spolecznieodpowiedzialni.pl>) realizowane są przede wszystkim poza pracą socjalną, w nowo powstających zawodach, np. asystent rodziny. Brak zmian w funkcjonowaniu pracowników socjalnych to ryzyko utrwalenia tej tendencji.



Podkreślenia wymaga również, że jest to rozwiązanie zakładające nowy podział zadań pracowników socjalnych<sup>46</sup>, a nie ograniczenie dotychczasowych zadań tej grupy zawodowej wraz z tworzeniem nowej – np. pracowników (techników) ds. świadczeń. Zadania realizowane przez pracowników socjalnych ds. świadczeń, takie jak ustalenie czy osoba lub rodzina ubiegająca się o świadczenie wykorzystuje wszystkie swoje możliwości, zasoby i uprawnienia, uzgadnianie niezbędnego zakresu współpracy osób i rodzin w rozwiązywaniu jej problemów, a także dokonywanie oceny wywiązywania się z realizacji podjętych zobowiązań wymagają kompetencji pracownika socjalnego. Realizacja obydwu rodzajów (grup) zadań przez pracowników socjalnych, oznacza więc powierzenie ich osobom mającym przygotowanie profesjonalne umożliwiające skuteczną pomoc osobom lub rodzinom. Między innymi przygotowanie to obejmuje umiejętność oceny, czy osoba lub rodzina nie wymaga wsparcia drugiego pracownika socjalnego – np. pracownik socjalny ds. świadczeń będzie potrafił ocenić, czy osoba wymaga wsparcia w formie pracy socjalnej.

Formuła rozdzielenia zakłada, że całość odpowiedzialności za pozyskiwanie dowodów w postępowaniu oraz ich ocenę ponosi pracownik socjalny prowadzący postępowanie administracyjne – pracownik socjalny ds. świadczeń. Rodzinny wywiad środowiskowy, podstawowy i obowiązkowy tryb postępowania dowodowego w sprawie świadczeń, pozostałby narzędziem pracownika socjalnego, ale przeprowadzany byłby wyłącznie na potrzeby postępowania a nie pracy socjalnej. Obowiązki pracownika socjalnego ds. świadczeń dotyczą również elementów postępowania wynikających z zasady wykorzystywania własnych zasobów, możliwości i uprawnień oraz współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji. Rozdzielenie pracy socjalnej od postępowań administracyjnych zakłada zachowanie obowiązujących zasad udzielania świadczeń pomocy społecznej:

- indywidualizacji i typizacji,
- charakteru uznaniowego,
- aktywizacyjnej formuły,
- niedopuszczania do marnotrawienia.

Świadczenia pomocy społecznej zachowują także funkcje wpierającą i motywującą wobec osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej, co stanowi cechę odróżniającą je od innych świadczeń zabezpieczenia społecznego.

**Praca socjalna, w ramach omawiania modelu rozdzielenia, rozumiana jest jako** 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, promująca zmiany społeczne, rozwiązywanie

<sup>46</sup> Katalog tych zadań określa art. 119 ust. ustawy o pomocy społecznej i obejmuje: 1) pracę socjalną; 2) dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; 3) kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń (z pomocy społecznej); 4) udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej; skuteczne posługiwanie się przepisami prawa w realizacji tych zadań; 5) pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskiwaniu pomocy; 6) udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej; 7) pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych; 8) współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa; 9) inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin; 10) współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia.

problemów we wzajemnych ludzkich relacjach oraz upodmiotowienie<sup>47</sup>. Kluczowe dla praktyki pracy socjalnej jest oparcie jej na wartościach i zasadach, które są aksjologicznymi ramami działania, uniwersalnymi drogowskazami, do których będzie można się odwołać, bez względu na to, jakiej grupy będzie dotyczyła praca socjalna, czy też w jakiej instytucji będzie wykonywana. Celem pracy socjalnej jest zmiana, która powoduje poprawę (lub przynajmniej nie pogarszanie) sytuacji/funkcjonowania osoby lub rodziny. Jednym z głównych czynników zmiany jest relacja pomocowa między osobą a pracownikiem socjalnym, będąca fundamentem, „sercem” pracy socjalnej, niezależnie od podejścia teoretycznego czy stosowanej metody. Oczywiście praca socjalna jest również procesem, rozumianym jako zespół metodycznych czynności (a nie pojedyncze działania) podejmowanych w określonym celu<sup>48</sup>.

Związek postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń z pracą socjalną ograniczałby się do sytuacji, w których, dla ustalenia istnienia przesłanek niezbędnych do przyznania świadczenia, potrzebna byłaby informacja, którą powinien przekazać pracownik socjalny prowadzący pracę socjalną. Byłaby to analogiczna sytuacja, jak w przypadku pozyskiwania na potrzeby postępowania informacji od specjalistów realizujących inne usługi np. terapię uzależnień, poradnictwo specjalistyczne itp.<sup>49</sup>.

Przyjęcie powyższej koncepcji pozwala również na zastosowanie do usługi pracy socjalnej wszelkich rozwiązań wynikających z Modelu DPZM, w tym wykonywania pracy socjalnej przez podmioty inne niż ośrodek pomocy społecznej. Opisany podział zadań pomiędzy pracowników można zastosować nie tylko w przypadku organizowania dwóch proponowanych ról w ramach jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, ale również w przypadku, gdy pracownik socjalny wykonujący pracę socjalną zatrudniony jest w podmiocie realizującym usługę pracy socjalnej na podstawie np. umowy powierzenia zadania.

## 6. Uzasadnienie przyjętej koncepcji rozdzielenia pracy socjalnej od świadczeń

Do sformułowania rozdzielenia potrzebna jest analiza obydwu procesów: pracy socjalnej i postępowania administracyjnego, aby wskazać ich cechy szczególne, które powinny determinować jak najbardziej skuteczny i efektywny podział zadań, a także tych obszarów, w których procesy te na siebie nachodzą (są ze sobą powiązane). Niezbędne jest też doprecyzowanie jakie działania wchodzi (bądź nie wchodzi) w zakres analizowanych procesów.

Postępowanie administracyjne pełni funkcję gwarancji kontroli nad władzą państwa (władzą publiczną). Postępowanie administracyjne to określony, sformalizowany sposób wykonywania władzy przez Państwo w taki sposób, aby podlegała kontroli, a osoby tej władzy poddane miały szansę na kontrolowanie tej władzy. Dzieje się tak poprzez szereg zasad i konkretnych instytucji prawa o postępowaniu administracyjnym (m.in. zasady: praworządności, prawdy obiektywnej, pisemności, szybkości postępowania, udziału strony w postępowaniu, instancyjności). W ramach pomocy społecznej, jak wyżej wspomniano, postępowanie administracyjne ma zastosowanie do ustalenia przesłanek umożliwiających skorzystanie ze wsparcia (materialnego bądź usługowego), ale również do określenia skali i charakteru tego wsparcia. Ustalenie to musi odbywać się wyłącznie w ramach obowiązującej, w wielu miejscach „sztywnej”, procedury i wyłącznie w oparciu o normy prawne określające przesłanki, o których mowa wyżej. Szczególnie istotny jest fakt, że o momencie rozpoczęcia (uruchomienia) procedury w większości przypadków nie decyduje jops a osoba, kiedy,

<sup>47</sup> Definicja wypracowana w ramach zadania 2 projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, ujęta w rekomendacjach legislacyjnych do zmiany ustawy o pomocy społecznej.

<sup>48</sup> Szerzej zob. K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014.

<sup>49</sup> Szerzej zob. wskazówka praktyczna nr 1 oraz wskazówka praktyczna nr 2.

w sposób przewidziany prawem, zgłosi żądanie (potrzebę) wsparcia z katalogu świadczeń objętych postępowaniem administracyjnym.

Z kolei charakter i tryb działań, które mogą być podjęte dla wzmocnienia lub odzyskania zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie nie jest determinowany normami prawnymi a jedynie profesjonalnymi zasadami postępowania pracy socjalnej. Szczególną rolę odgrywa tu zasada podmiotowości i oparcie skutecznego oddziaływania pomocowego na relacji pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą i rodziną. Konieczne jest ponadto podkreślenie, że praca socjalna jako profesjonalna usługa pomocowa nie obejmuje udzielania wsparcia finansowego. Może oczywiście pomagać w skorzystaniu z istniejących systemów i możliwości uzyskania takiego wsparcia – ale ustalanie uprawnień do tego wsparcia i jego przyznawanie zawsze będzie odrębne od prowadzonej pracy socjalnej, bez względu na to czy uprawnienie wynika z ustawy o pomocy społecznej czy z innych przepisów prawa czy innych źródeł. Skoro nie ma wątpliwości, że elementem pracy socjalnej nie jest przyznawanie dodatków mieszkaniowych czy świadczeń rodzinnych, nie powinno być również, że nie jest jej elementem przyznawanie wsparcia finansowego w ramach pomocy społecznej.

Podjęcie działań w ramach sformalizowanej, sztywnej procedury postępowania administracyjnego sprzeczne jest z zasadami pracy socjalnej, a więc należy przyjąć, że od momentu rozpoczęcia postępowania czynności w nim wykonywane nie powinny być łączone z czynnościami w pracy socjalnej. Jak już wskazano, moment (czas, datę) od którego prowadzone czynności są już czynnościami w ramach postępowania administracyjnego wyznaczają przepisy kpa. Taką czynnością, a właściwie zespołem czynności, jest rodzinny wywiad środowiskowy. Przeprowadzanie wywiadu w sytuacji, gdy następuje po wszczęciu postępowania, a zebrane informacje mają być podstawą do wydania decyzji administracyjnej, jest częścią postępowania administracyjnego i podlega rygorom tej procedury.

W dzisiejszej praktyce można wskazać dwa elementy, które wskazuje się jako wspólne dla obydwu procesów – pracy socjalnej oraz postępowania administracyjnego: 1) pozyskiwanie informacji (diagnoza w pracy socjalnej, postępowania dowodowe w postępowaniu administracyjnym) 2) ustalenie zakresu niezbędnego współdziałania w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej (wsparcie w rozwiązywaniu problemów, przy aktywnym udziale klienta, w pracy socjalnej; zobowiązanie do działania, jako warunek przyznania świadczeń, w postępowaniu administracyjnym). Przyjmuje się, że takie łączenie pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie czasu pracy pracowników socjalnych, gdyż nie następuje „dublowanie się” analogicznych czynności (np. nie trzeba dwa razy pytać o to samo).

#### ad 1) pozyskiwanie informacji

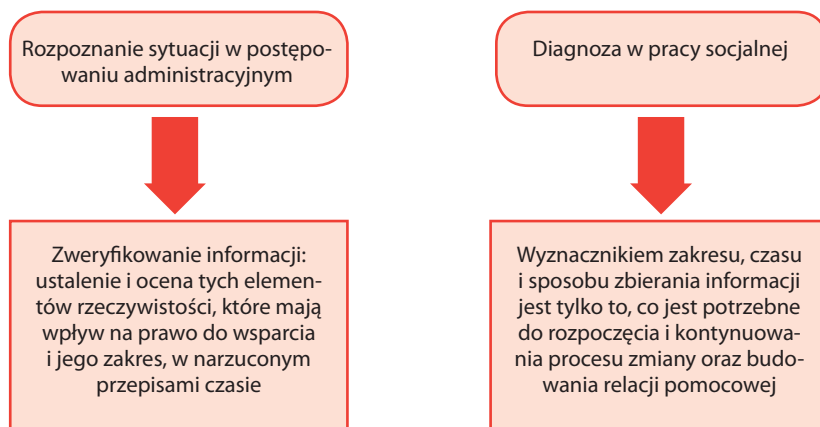
Jak już wyżej wspomniano, różnice pomiędzy trybem działania w pracy socjalnej, a trybem obowiązującym w postępowaniu administracyjnym powodują, że zakres i cele etapu gromadzenia informacji dla obu procesów są całkowicie odmienne.

Obowiązkiem pracownika socjalnego prowadzącego postępowania administracyjne jest zebranie wyczerpującego materiału dowodowego i jego ocena, m.in. zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, pisemności, szybkości postępowania. Pracownik ma rolę władczą: od ustaleń i oceny zebranych informacji zależy, czy osoba otrzyma wsparcie i w jakim zakresie. Celem osoby i rodziny jest przekonanie pracownika socjalnego, że jej sytuacja uzasadnia otrzymanie pomocy. **Cel pracownika to zweryfikowanie informacji: ustalenie i ocena tych elementów rzeczywistości, które mają wpływ na prawo do wsparcia i jego zakres.** Tym celom musi być więc podporządkowany w pierwszej kolejności również sposób przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego – ustawowo wymaganego trybu postępowania dowodowego w postępowaniach w sprawie świadczeń pomocy społecznej. Postępowanie musi również zostać przeprowadzone w określonym czasie: jak najszybciej, w terminach wskazanych w przepisach.

W przypadku diagnozy w pracy socjalnej celem również jest jak najlepsze poznanie sytuacji osoby lub rodziny. Tempo (czas), sposób i zakres pozyskiwania tej wiedzy nie jest jednak podporządkowane podjęciu trudnej decyzji, co i w jakim zakresie osobie „przystuguje”. Ponadto **kluczowym elementem etapu diagnozy jest rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procesu budowania relacji pomocowej**. W ramach pracy socjalnej nie ma konieczności „od razu”, w ściśle określonym czasie, zebrania możliwie pełnej informacji. Zakres zbieranej informacji uzależniony jest od dynamiki procesu diagnostycznego oraz podejścia w pracy socjalnej (w niektórych z nich założeniem jest wręcz nie dążenie przez pracownika socjalnego do natychmiastowego oglądu całości sytuacji, wbrew aktualnej możliwości, czy gotowości klienta do jej przedstawienia). Podstawowym **wyznacznikiem zakresu, czasu i sposobu zbierania informacji jest więc to, co jest potrzebne do budowania procesu zmiany i budowania relacji**. Narzędziem wykorzystywanym na tym etapie również może być **wywiad**, w rozumieniu narzędzia diagnostycznego stosowanego w różnego rodzaju usługach czy badaniach społecznych<sup>50</sup>, ale przy przyjętym założeniu dokonania podziału nie może to być rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzany w ramach postępowania administracyjnego.

Próba godzenia tych dwóch trybów niesie za sobą ryzyka niekompletnego i w niewłaściwym sposób udokumentowanego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oraz naruszenia zasad pracy socjalnej.

Schemat 10: Rola diagnozy w postępowaniu administracyjnym i w pracy socjalnej



Źródło: Opracowanie własne.

## ad 2) ustalenie zakresu niezbędnego współdziałania w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej

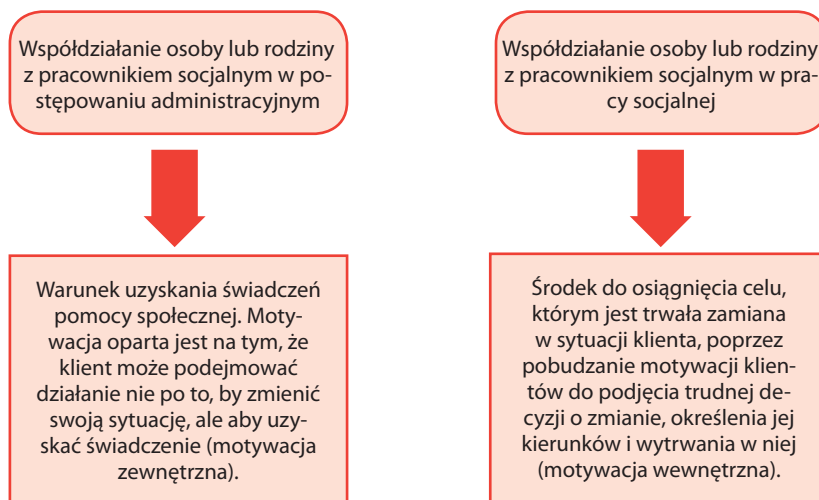
Jedną z przesłanek, która wymaga weryfikacji w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń pomocy społecznej jest wykorzystywanie do poprawy trudnej sytuacji istniejących zasobów, uprawnień i możliwości. Z przesłanką tą powiązany jest obowiązek osoby (rodziny), korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej, współpracy w rozwią-

<sup>50</sup> Szerzej zob. K. Kadela i J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014, s. 22 i s. 169 i nast. (Dodatek nr 1 – Narzędzia pracy socjalnej).

zywaniu jej trudnej sytuacji życiowej. Świadczenia pomocy społecznej są przyznawane pod warunkiem, że osoba (rodzina) wykorzystuje (wykorzystała) do poprawy sytuacji istniejące zasoby, uprawnienia i możliwości i współpracuje w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej. Osoba (rodzina), która chce skorzystać, np. z pomocy finansowej musi (ma obowiązek) podjąć działania, które będzie można ocenić jako spełnianie powyżej opisanego warunku. W wielu sytuacjach oznacza to podejmowanie tych działań przez osoby i rodziny, nie dlatego, że uważają je za właściwe do zmiany sytuacji, a wyłącznie w celu „zadośćuczynienia” oczekiwaniom pracownika, informującego, że pomoc będzie przyznana pod warunkiem. Motywacja osoby oparta jest na tym, że chce przekonać o swojej współpracy po to, aby dostać pomoc, a nie dlatego, że chce współpracować, aby zmienić swoją sytuację (motywacja zewnętrzna).

**Praca socjalna to również budowanie obszaru współpracy.** Celem nie jest ustalenie czy zakres współpracy osoby (rodziny) jest wystarczający – z punktu widzenia „niezbędnego minimum” które uprawnia do otrzymywania pomocy. Celem jest zbudowanie takiej relacji pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą otrzymującą pomoc, aby znaleźć motywację do wprowadzenia zmiany w jej życiu. Zakres współpracy oparty jest na uzgodnionych elementach oceny rzeczywistości i zbudowanych wspólnie, na tej podstawie, celach do osiągnięcia. Przed osobą nie są stawiane wymagania, a otrzymuje ona pomoc w znalezieniu jej wizji nowej, poprawionej sytuacji i sposobu dokonania zmiany. Praca socjalna oparta jest więc na poszukiwaniu, pobudzaniu motywacji osób do podjęcia trudnej decyzji o zmianie i wytrwania w niej pomimo problemów z jej realizacją, a więc kontynuowania działań zmierzających do wytyczonego przez osobę i rodzinę celu. **Współdziałanie w pracy socjalnej jest tylko środkiem do osiągnięcia celu, którym jest trwała zamiana, a nie warunkiem uzyskania pracy socjalnej lub innej usługi.**

Schemat 11: Rola współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym, w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej, w postępowaniu administracyjnym i w pracy socjalnej



Źródło: Opracowanie własne.

Proponowany model rozdzielenia oznacza więc w pewnym wymiarze **zredefiniowanie rozumienia obszarów pracy socjalnej**. Wskazana wyżej rola pracownika socjalnego w postępowaniu administracyjnym, prowadzenia wąsko rozumianej „aktywizacji”, opartej wyłącznie o założe-

nie „zewnątrzsterowności” (podejmowanie działań aktywizacyjnych wynika z chęci otrzymania pomocy, a nie dlatego, że jest uznawane przez osoby i rodziny za sensowne, wartościowe i dające szansę na zmianę w życiu) nie byłaby rolą w obszarze pracy socjalnej. Pozostałaby w systemie pomocy społecznej, jako potrzebna i celowa (m.in. dla uruchomienia jakiegokolwiek aktywności, co potem może być już wykorzystane w ramach pracy socjalnej) – ale „odłączona” od zestawu ról pracownika socjalnego wykonującego pracę socjalną. Praca socjalna, zgodnie ze swoimi pierwotnymi założeniami, skupiała by się na poszukiwaniu źródeł motywacji „wewnątrzsterownej”, czyli tych czynników „napędzających” wychodzenie z trudnej sytuacji osób, rodzin, grup i społeczności, które znajdują w sobie, czy wokół siebie, i tych celów, które dla nich są ważne – a nie narzucone.

### 3. Wskazówka praktyczna 1: zakres zadań pracownika socjalnego ds. świadczeń w ramach prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń (w tym usług) pomocy społecznej

Bardzo ważną kwestią przy doprecyzowaniu i wdrażaniu rozdzielenia jest określenie jaki jest zakres zadań pracownika socjalnego ds. świadczeń w ramach prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń (w tym usług) pomocy społecznej oraz w jaki sposób, w jakich okolicznościach rozpoczyna się praca socjalna. Ta ostatnia kwestia jest przedstawiona we wskazówce praktycznej nr 2.

Jak już wyżej zaznaczono rozdzielenie pracy socjalnej od postępowań administracyjnych zakłada zachowanie obowiązujących zasad udzielania świadczeń pomocy społecznej indywidualizacji i typizacji, charakteru uznaniowego, aktywizacyjnej formuły, niedopuszczania do marnotrawienia.

Świadczenia pomocy społecznej zachowują także funkcje motywującą wobec klienta pomocy społecznej w rozwiązaniu jego trudnej sytuacji życiowej.

Postępowanie administracyjne polega na badaniu sytuacji osoby (rodziny) ubiegającej się o pomoc, pod kątem czy spełnione są wszystkie ustawowe przesłanki do przyznania świadczenia. W postępowaniu administracyjnym analizie podlegają wszystkie warunki, których spełnienie konieczne jest do przyznania świadczenia, co zostało pokazane w tabeli.

Tabela 7. Warunki przyznania świadczeń pomocy społecznej

Artykuł ustawy o pomocy społecznej	Warunek konieczny do przyznania świadczenia	Zasady pomocy społecznej przyznawania świadczeń
art. 7	czy istnieją powody trudnej sytuacji życiowej	
art. 2.1	czy do przezwycięzania trudnej sytuacji życiowej, związanej z prowadzonym postępowaniem w sprawie świadczenia, można wykorzystać własne uprawnienia, zasoby i możliwości	zasada aktywizacji
art. 3.1	w jakim stopniu zaspokojone są niezbędne potrzeby umożliwiające życie w warunkach odpowiadających godności człowieka	zasada indywidualizacji i uznaniowości
art. 8	czy jest spełnione kryterium dochodowe	

Artykuł ustawy o pomocy społecznej	Warunek konieczny do przyznania świadczenia	Zasady pomocy społecznej przyznawania świadczeń
art. 4 i art. 11.2	czy osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej podejmują współdziałanie w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej <sup>51</sup>	zasada aktywizacji
art. 36	czy są spełnione szczegółowe warunki przyznania świadczeń oraz jaki powinien być rozmiar świadczenia	zasada indywidualizacji i uznaniowości
art. 11.1	czy przyznane świadczenia nie były lub nie są marnotrawione	zasada prawidłowego wykorzystania świadczeń
art. 12	czy nie istnieją dysproporcje pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny, a tym samym czy osoba lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe	

Źródło: K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych konieczne jest ustalenie:

1. czy osoba lub rodzina znajduje się w trudnej sytuacji życiowej,
2. czy posiada uprawnienia, zasoby i możliwości, które mogłyby zostać wykorzystane do przezwyciężenia trudnej sytuacji<sup>52</sup>,

Pojęcia uprawnień, zasobów i możliwości nie zostały zdefiniowane w przepisach ustawy. Próba określenia ich funkcji w ustawie pomocy społecznej pozwala na przyjęcie, że:

- **Uprawnienia** są pojęciem z obszaru systemu prawnego. Mogą wynikać z przepisów prawa, zarówno publicznego (np. systemów zabezpieczenia społecznego – prawo do renty socjalnej) jak i cywilnego (np. kodeks rodzinny i opiekuńczy – prawo do alimentów), a także z czynności prawnych (np. umowy – prawo do dożywotniego zamieszkiwania).
- **Zasoby** można podzielić na materialne (majątek, dochód) i pozamaterialne tj. zasoby społeczne, instytucjonalne (w tym w formie usług pomocy i integracji społecznej, w szczególności pracy socjalnej). Zasoby mogą być własne (w tym kompetencje i sprawności), albo rodziny, środowiska.

<sup>51</sup> Stosuje się jedynie w sytuacjach, gdy możliwe jest ustalenie zakresu współdziałania. Zasada ta ma przede wszystkim zastosowanie w sytuacji, w której ustalono istniejące zasoby lub uprawnienia. Pomocniczo stosuje się ją do ustalenia zasad współdziałania osoby lub rodziny w pozyskiwaniu informacji umożliwiających poznanie jej faktycznej sytuacji (np. umożliwienie przeprowadzenia wywiadu).

<sup>52</sup> art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.



- **Możliwości** – to zdolność osoby do wykorzystania własnych uprawnień i zasobów, jak również zdolność osoby do samodzielnego zaspokojenia własnych potrzeb.<sup>53</sup>

W postępowaniu administracyjnym ustala się czy istnieją niewykorzystane **uprawnienia, zasoby** oraz **możliwości**. Ustalenia tego dokonuje się na podstawie dowodów w postępowaniu administracyjnym (dokumentów, zeznań świadków, opinii biegłych, oraz oględzin art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). W pierwszym etapie konieczne jest ustalenie istnienia niewykorzystanych **zasobów i uprawnień** w kontekście trudnej sytuacji życiowej, która ma być rozwiązana/poprawiona poprzez przyznanie danego świadczenia (świadczeń). Ustalenie czy istnieją **możliwości** dokonuje się jedynie w sytuacji, gdy zostały stwierdzone niewykorzystane **uprawnienia, zasoby**. Niewykorzystane uprawnienia i zasoby stanowią bowiem pewien potencjał, który może być wykorzystany jedynie w sytuacji gdy osoba ma ku temu **możliwości** (np. zasób w postaci specjalistycznych kompetencji informatycznych, nie będzie mógł być wykorzystany w przypadku ostrej fazy psychozy maniako-depresyjnej). Pracownik socjalny ds. świadczeń może stwierdzić:

- możliwość samodzielnego rozwiązania trudnej sytuacji przez osobę lub rodzinę,
- możliwość rozwiązania trudnej sytuacji poprzez skorzystanie z usługi – pracy socjalnej,
- możliwość rozwiązania trudnej sytuacji poprzez skorzystanie z innych usług i podjęć odpowiednie działania:
- w przypadku stwierdzenia możliwości samodzielnego rozwiązania trudnej sytuacji – przyjąć zobowiązania klienta do samodzielnego podjęcia odpowiednich działań,
- w przypadku stwierdzenia możliwości rozwiązania trudnej sytuacji poprzez skorzystanie z pracy socjalnej lub innej usługi – przyjąć zobowiązanie do skorzystania z pracy socjalnej lub innej usługi.

Zasada aktywizacyjnej formuły świadczeń ma zastosowanie w przypadku istnienia niewykorzystanych **uprawnień i zasobów** oraz stwierdzenia **możliwości** rozwiązania trudnej sytuacji samodzielnie lub przy korzystaniu z dostępnych usług pomocowych w tym z pracy socjalnej.

Na tej podstawie pracownik socjalny ds. świadczeń ustala, czy warunkiem przyznania świadczenia jest skorzystanie z pracy socjalnej lub innych usług, lub przyjęcie zobowiązania do samodzielnego podjęcia działania (osoba jest w stanie podjąć działania samodzielnie i nie wymaga wsparcia pracownika socjalnego czy specjalisty wykonującego inną usługę). Określa też sposób sprawdzania czy osoba wywiązuje się z podjętych przez nią zobowiązań i określa warunki przyznania i realizacji świadczenia. Pracownik socjalny ds. świadczeń decyduje też o wysokości świadczenia albo o jego odmowie, ograniczeniu lub wstrzymaniu w związku z brakiem współpracy. Pracownik ten działa w ramach uznania administracyjnego jednak w określonych ramach (patrz zasada uznaniowości).

<sup>53</sup> Przykłady uprawnień:

Rodzaj uprawnienia	Podstawa prawna
Świadczenia ZUS, KRUS	Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych
Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa	
Dodatek mieszkaniowy	Ustawa o dodatkach mieszkaniowych
Zasiłki rodzinne	Ustawa o świadczeniach rodzinnych
Alimenty	Kodeks rodzinny i opiekuńczy
Pomoc w uzyskaniu zatrudnienia	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
Rehabilitacja społeczna i zawodowa	Ustawa rehabilitacji społecznej i zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych



Schemat 12. Aktywizacyjna formuła świadczeń



Źródło: K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014.

**Zasada indywidualizacji i uznaniowości świadczeń** – przy rozpatrywaniu tej zasady pojawia się konieczność określenia rodzaju, formy i rozmiaru świadczenia odpowiednio do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (art.3.3 ups) oraz stwierdzenia czy potrzeby osób i rodzin odpowiadają celom pomocy społecznej i mieszczą się w możliwościach, w tym finansowych pomocy społecznej (art. 3.4 ups). **Przy ustalaniu rodzaju, formy i rozmiaru świadczenia rola pracownika prowadzącego pracę socjalną to przekazanie informacji o konieczności wszczęcia postępowania.** Możliwe są tutaj **dwie sytuacje**:

- 1. za zgodą osoby**, jeżeli w trakcie realizacji zadań przez pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej zostanie ustalony problem, który można rozwiązywać z wykorzystaniem świadczeń (w tym usług) przyznawanych w drodze postępowania administracyjnego i jednocześnie pracownik stwierdzi istotne ograniczenia możliwości samodzielnego złożenia wniosku o pomoc. Jeśli osoba lub rodzina, przy odpowiednim wsparciu pracownika socjalnego, podejmie decyzję o złożeniu wniosku, wniosek składa pracownik socjalny;
- 2. za wiedzą osoby** – jeżeli w trakcie realizacji zadań przez pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej zostanie ustalony problem, który można rozwiązywać z wykorzystaniem świadczeń (w tym usług) przyznawanych w drodze postępowania administracyjnego i jednocześnie pracownik stwierdzi, że osoba nie jest zdolna do samodzielnego zaspokojenia własnych podstawowych potrzeb, ma ograniczoną zdolność postrzegania rzeczywistości i nie wyraża zgody na złożenie przez pracownika socjalnego wniosku o pomoc. Pracownik socjalny przekazuje wtedy informację o konieczności wszczęcia postępowania z urzędu, informując uprzednio osobę o planowanym przekazaniu tej informacji.

**Zapewnienie adekwatnego rozmiaru świadczeń może być osiągnięte poprzez ograniczenie zasady uznaniowości i wprowadzanie rozwiązań umożliwiających większy poziom obiektywizacji i równego dostępu do świadczeń na podstawie zdefiniowanych sytuacji.** Powinny być więc ustalone zasady, którymi należałoby się kierować przy przyznawaniu świadczeń, np. poprzez wprowadzenie lokalnej polityki świadczeń (np. przy wykorzystaniu artykułu 110, ust. 3 ups). Takie zasady powinny być jawne i jasne również dla klientów pomocy społecznej. Należy podkreślić, że

takie podejście ograniczając zasadę uznaniowości, w zamian daje bardziej przejrzyste reguły, które kierują dostępem do świadczeń pomocy społecznej. Podsumowaniem może być próba zestawienia czynności w postępowaniu administracyjnym:

Tabela 8: Czynności w ramach postępowania w zakresie ustalania i weryfikowania uprawnień do świadczeń oraz monitorowania wykorzystania świadczeń

Czynności pracownika socjalnego ds. świadczeń	Czynności pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej
Ustalenie oczekiwań klienta dotyczących pomocy (zaśilków, usług) – przyjęcie wniosku o udzielenie pomocy – oraz poinformowanie go o możliwych świadczeniach i procedurze ich przyznawania.	
Poinformowanie, że zadaniem klienta jest w pierwszej kolejności wykorzystywanie własnych zasobów, możliwości i uprawnień oraz współdziałanie w rozwiązaniu jego trudnej sytuacji życiowej.	
Przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego klienta.	
Poinformowanie o możliwości skorzystania z pomocy w formie pracy socjalnej.	
Rozpoznanie, czy klient posiada niewykorzystane zasoby, uprawnienia oraz możliwości, które może wykorzystać do rozwiązania trudnej sytuacji życiowej.	
Określenie z klientem zasad współdziałania dla rozwiązania trudnej sytuacji, m.in. poprzez ustalenie w jakim zakresie osoba samodzielnie będzie podejmować działania a w jakim skorzysta z usług pomocowych, w szczególności z pracy socjalnej	
Ustalenie podstaw prawnych do udzielenia świadczenia, obliczenie jego wysokości i odpłatności za świadczenie.	
Przygotowanie projektu decyzji administracyjnej (przygotowanie projektu z wykorzystaniem aplikacji dziedzinowej albo przygotowanie informacji umożliwiających przygotowanie takiego projektu przez operatora aplikacji)	
W przypadku złożenia odwołania od decyzji, jego analiza pod kątem spełnienia bądź nie przesłanek określonych w art. 132 kpa i w efekcie odpowiednio przygotowanie projektu decyzji uwzględniającej odwołanie albo przekazanie odwołania do SKO.	
Monitorowanie współdziałania osoby/rodziny w rozwiązaniu trudnej sytuacji.	Przekazanie informacji o korzystaniu przez osobę lub rodzinę z pracy socjalnej, w zakresie w jakim została objęta ustaleniami co do niezbędnego współdziałania w rozwiązywaniu problemów.
Monitorowanie wykorzystania świadczeń.	

Czynności pracownika socjalnego ds. świadczeń	Czynności pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej
Przeprowadzenie postępowania na podstawie informacji uzyskanych z monitorowania wykorzystania świadczeń lub współdziałania klienta w rozwiązaniu jego trudnej sytuacji, ewentualnie innych informacji istotnych do udzielenia świadczenia.	
Ustalenie, negocjowanie wysokości, rodzaju, formy, czasu udzielania pomocy, przez osoby zobowiązane. Zawieranie z nimi umów o wysokości tej pomocy.	
Gromadzenie dokumentów o osobach zobowiązanych do pomocy, a w przypadku nie wywiązywania się przez nie z obowiązku alimentacyjnego, przygotowanie wniosku do sądu o alimenty.	
Zweryfikowanie zmian w sytuacji klienta – co do zasady w oparciu o rodzinny wywiad środowiskowy (na jego wnioski lub na podstawie informacji z innych źródeł) i ustalanie nowych uprawnień.	Przekazanie do pracownika ds. świadczeń posiadanych informacji istotnych do udzielenia świadczenia – z zachowaniem zasad pracy socjalnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Janiszewska, E. Kamińska, L. Kozaczuk, M. Lasota, M. Remieziowicz, J. Sutryk, B. Kowalczyk (red.), *Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu, WRZOS*, Warszawa 2012, [http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Model\\_realizacji\\_miasto1707.pdf](http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Model_realizacji_miasto1707.pdf)

Jako, że **rodzinny wywiad środowiskowy** jest obowiązkowym trybem prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń (w tym usług) pomocy społecznej, opisane powyżej elementy będą ustalane i dokumentowane w ramach procedury wywiadu. Do udokumentowania kwestii, które nie są obecne w kwestionariuszu wywiadu należy wykorzystać część dotyczącą oceny sytuacji.

Informacje mogą być też pozyskiwane w siedzibie ośrodka pomocy społecznej bezpośrednio od osób, a także z wykorzystaniem dokumentów i dostępu do informatycznych baz danych dotyczących obszarów istotnych z punktu widzenia prowadzonego postępowania. Przykładem takiego rozwiązania jest projekt Empatia.<sup>54</sup> Zakres wykorzystywanych przez pracownika socjalnego danych powinien być ograniczony do przesłanek przyznania danego świadczenia.

Proces postępowania administracyjnego wymaga wykorzystywania homologowanych narzędzi informatycznych (POMOST, HELIOS). Zadania związane z obsługą tych systemów (wprowadzanie danych, przygotowania technicznego i wydruku decyzji administracyjne) nie muszą być realizowane przez pracownika socjalnego ds. świadczeń. Należy bowiem zwrócić uwagę, że postępowanie administracyjne kończy się z chwilą wydania decyzji administracyjnej. Czynności związane z obsługą techniczno-kancelaryjną procesu postępowania administracyjnego i jego rezultatów (np. wysyłka decyzji, opracowanie dokumentów niezbędnych do wypłaty świadczeń pieniężnych) nie są częścią postępowania administracyjnego. Zadania te mogą wykonywać pracownicy odpowiedzialni za wprowadzanie danych do systemów informatycznych, zatrudnieni np. na stanowiskach referentów.

#### **4. Wskazówka praktyczna 2: zasady postępowania w przypadku, gdy osoba/rodzina po raz pierwszy trafia do jops oraz zasady komunikacji i współpracy między pracownikiem socjalnym ds. pracy socjalnej i pracownikiem socjalnym ds. świadczeń**

<sup>54</sup> <http://empatia.mpips.gov.pl/>

Wprowadzenie proponowanej zmiany w organizowaniu działań pomocowych wymaga przyjęcia **rozwiązań zapewniających uzyskanie przez osobę i rodzinę jak najbardziej adekwatnego wsparcia, zarówno w zakresie zadań pracownika socjalnego ds. świadczeń, jak i pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej**. Rozwiązania te dotyczą osób trafiających po raz pierwszy (albo po dłuższej przerwie) do ops oraz osób już korzystających ze wsparcia jednego lub drugiego pracownika socjalnego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie opisywanej zmiany w organizacji zadań pracowników socjalnych, z punktu widzenia osoby (rodziny) korzystającej (lub chcącej skorzystać) z usług i świadczeń oznacza trzy możliwe sytuacje:

1. korzystanie ze wsparcia wyłącznie pracownika ds. świadczeń<sup>55</sup>;
2. korzystanie ze wsparcia wyłącznie pracownika ds. pracy socjalnej;
3. korzystanie ze wsparcia dwóch pracowników jednocześnie.

### **Postępowanie w przypadku osób<sup>56</sup> zgłaszających się do ops**

**Pierwszym, podstawowym** rozwiązaniem będzie w praktyce **dokonywanie wyboru „rodzaju” pracownika socjalnego przez osobę**. Osoby, które pozyskują wiedzę na temat kryterium podziału zadań między pracowników socjalnych (komórki organizacyjne), z wykorzystaniem własnego doświadczenia, albo innych źródeł informacji (np. rodzina, znajomi, inni pomagacze), będą w stanie taką decyzję podjąć<sup>57</sup>. Jeśli nawet ich wybór obarczony będzie błędem, to zostanie on skorygowany w trakcie kontaktu z pracownikiem socjalnym (odpowiednio ds. świadczeń albo ds. pracy socjalnej).

**Drugą** sytuacją, będzie **konieczność udzielenia adekwatnego wsparcia osobie, która nie zna podziału organizacyjnego w ops**.

W każdej organizacji wykonującej usługi za pomocą wydzielonych stanowisk (komórek organizacyjnych) niezbędnym elementem jest umożliwienie potencjalnemu odbiorcy usług, który posiada tylko ogólne informacje na temat zakresu wykonywania usług przez całą organizację, dotarcie do właściwej osoby (stanowiska). Konieczne jest pozyskanie wiedzy na temat tych elementów sytuacji, cech szczególnych, problemu osoby, które są kryterium podziału zadań (specjalizacji) wewnątrz organizacji.

W przypadku, gdy podział zadań dokonywany jest np. według nazwisk uszeregowanych alfabetycznie, konieczne będzie nazwisko, gdy podział jest według miejsca zamieszkania – konieczne jest pozyskanie tej informacji. Jeśli natomiast kryterium podziału oparte jest na rodzaju (specyfice) świadczonej usługi konieczne jest pozyskanie informacji o tym jakiego rodzaju usługi osoba oczekuje albo jakiego rozwiązania, jakiego problemu oczekuje.

Podział realizacji zadań pomiędzy dwie grupy pracowników socjalnych (ds. świadczeń i ds. pracy socjalnej), powinien znaleźć odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej jops. Propozycje w tym zakresie sformułowane zostały w punkcie 5 niniejszej Rekomendacji. Bez względu na przyjęte rozwiązania organizacyjne konieczne jest **wyznaczenie pracownika (pracowników) odpowiedzialnego za przyjmowanie osób trafiających do ops** (szczególnie po raz pierwszy albo po przerwie). Nie oznacza to konieczności wyodrębnienia stanowiska wyłącznie do realizacji tego

<sup>55</sup> O tym w jakich w szczególności sytuacjach zob. punkt 3 (poprzedni) niniejszej Rekomendacji.

<sup>56</sup> W tym podrozdziale przez osobę rozumiemy zarówno osobę samodzielnie zgłaszającą się do ops jak również osobę reprezentującą rodzinę.

<sup>57</sup> Ewaluacja pilotażu wskazuje, że osoby i rodziny, szczególnie zgłaszające się po raz pierwszy w ramach modelu rozdzielenia, bardzo szybko poznawały i rozumiały podział zadań i oceniały go jako naturalny.

zadania. Może to być jeden z elementów zakresu czynności takiej osoby. W przypadku większej struktury organizacyjnej może to być wydzielone stanowisko (punkt) informacyjny, a w przypadku mniejszej wyznaczony jeden (lub więcej) pracowników. Rekomendowanym rozwiązaniem jest aby osoba ta miała przygotowanie zawodowe pracownika socjalnego. W przypadku nie uruchamiania punktu obowiązki te mogą być więc powierzone zarówno wyznaczonym pracownikom socjalnym ds. pracy socjalnej jak i wyznaczonym pracownikom socjalnym ds. świadczeń.

**Zakres obowiązków pracownika odpowiedzialnego za przyjmowanie osób trafiających do ops** obejmować powinien:

1. **przeprowadzenie** – wyłącznie w sytuacji, gdy nie będzie miała wiedzy do której komórki organizacyjnej lub pracownika chce trafić – **rozmowy (wywiadu<sup>58</sup>)** z osobą zgłaszającą się do ops;
2. udzielenie informacji osobie zgłaszającej się o tym, który z pracowników socjalnych jest właściwy do realizacji tych zadań ops, które wynikają z dokonanych ustaleń.

W trakcie rozmowy (wywiadu) **ustaleniu podlegają:**

1. **zgłaszane oczekiwania**, w tym charakter oczekiwanego wsparcia,
2. **charakter problemu**, który spowodował zgłoszenie się do ośrodka – jedynie w sytuacji gdy osoba tych oczekiwań nie jest w stanie sprecyzować.

W przypadku ustalenia, że:

1. oczekiwania dotyczą świadczeń (w tym usług) przyznawanych w trybie postępowania administracyjnego, albo
2. charakter problemu jednoznacznie wskazuje na taki rodzaj wsparcia, który przyznawany jest w tym trybie (np. osoba zgłasza brak środków do życia),

właściwy do podjęcia dalszych działań każdorazowo jest **pracownik socjalny ds. świadczeń**.

W każdym takim przypadku osoba powinna otrzymać jednocześnie informację o możliwości dodatkowego skorzystania ze wsparcia pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej, oraz zakresu tego wsparcia.

W przypadku, gdy z dokonanych ustaleń wynika, że:

1. oczekiwany charakter wsparcia nie mieści się w tych rodzajach, które przyznawane są w drodze postępowania administracyjnego, albo
2. charakter problemu jednoznacznie nie wskazuje na świadczenie przyznawane w drodze postępowania,

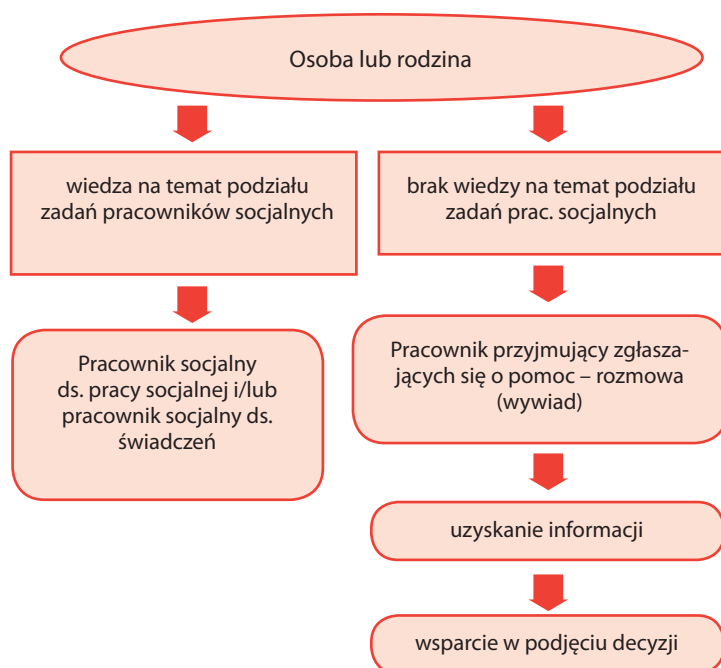
właściwy do podjęcia działań będzie **pracownik socjalny ds. pracy socjalnej** (lub inni pracownicy wykonujący inne usługi pomocowe w ramach ops – np. prawnik świadczący poradnictwo prawne).

W przypadku, **gdy oczekiwania dotyczą zarówno świadczeń (w tym usług) przyznawanych w drodze postępowania administracyjnego jak i innego rodzaju wsparcia** właściwi do **podjęcia działań są: pracownik socjalny ds. świadczeń oraz** inni pracownicy – w tym przede wszystkim **pracownik socjalny ds. pracy socjalnej**.

<sup>58</sup> Nie jest to ani rodzinny wywiad środowiskowy ani wywiad w rozumieniu narzędzi diagnostycznych w pracy socjalnej, tylko rodzaj ustrukturyzowanej rozmowy.

Analogicznej analizie powinny podlegać zgłoszenia pisemne kierowane do ops, zarówno przez osoby zainteresowane, jak i osoby trzecie.

Schemat 13: Podjęcie decyzji o wyborze pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej lub ds. świadczeń



Źródło: Opracowanie własne.

### Postępowanie w sprawie zmiany lub uzupełnienia charakteru wsparcia przez odpowiedniego pracownika socjalnego

Wstępne ustalenie, który z pracowników socjalnych jest właściwy do podjęcia działań pomocowych może podlegać zmianom i uzupełnieniom po podjęciu przez nich działań.

**Pierwszą sytuacją** będzie ustalenie, że:

1. wybór rodzaju pracownika socjalnego dokonany został błędnie (nieadekwatnie do problemu), albo,
2. oczekiwania lub problemy przedstawione w czasie wstępnej rozmowy (wywiadu) z pracownikiem odpowiedzialnym za przyjmowanie osób trafiających do ops były przedstawione niejasno lub pozostają w sprzeczności z przedstawianymi w czasie kolejnej rozmowy z pracownikiem socjalnym (ds. świadczeń lub ds. pracy socjalnej),

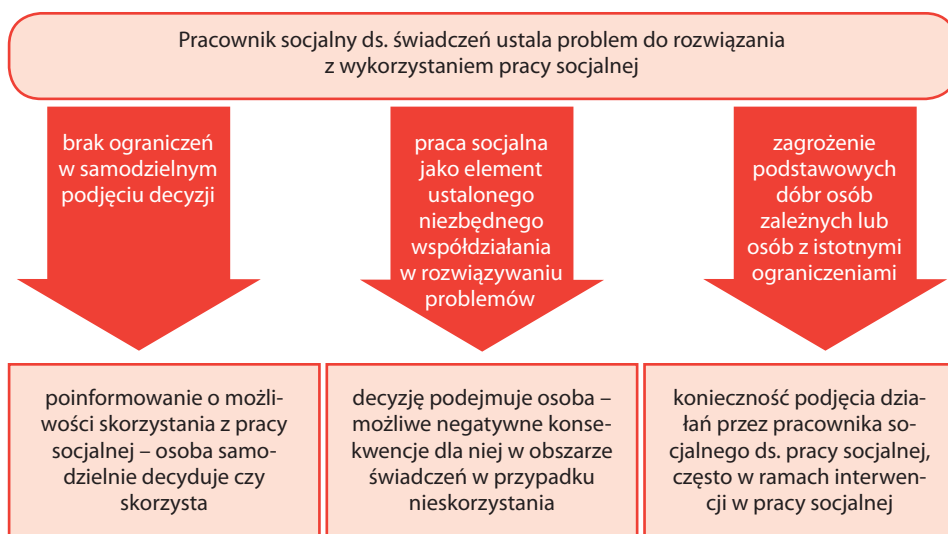
co oznacza dla osoby lub rodziny informację o innym, właściwym pracowniku socjalnym (odpowiednio ds. świadczeń albo ds. pracy socjalnej).

Druga grupa to **sytuacje, w których po podjęciu właściwych działań pomocowych przez jednego z pracowników socjalnych (ds. świadczeń albo ds. pracy socjalnej), następuje ustalenie, że celowe (konieczne) jest skorzystanie równocześnie z pomocy „drugiego” pracownika socjalnego. Może to wymagać podjęcia decyzji przez osobę, albo – w sytuacjach szczególnych oznacza podejmowanie działań nawet bez zgody tych osób.**

W przypadku, gdy osoba rozpoczyna współpracę z pracownikiem socjalnym ds. świadczeń, w trakcie prowadzenia postępowania, mogą pojawić się trzy tego typu sytuacje:

1. ujawnienie/ pojawienie się problemów klienta wymagających nie tylko wsparcia w postaci świadczeń i usług przyznawanych w formie postępowania administracyjnego, ale również pracy socjalnej. W tym przypadku klient powinien otrzymać informację o możliwości skorzystania z tej formy pomocy. Jest to szczególnie ważne, gdy udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych (art. 119 ust. 1 pkt 3 ustawy) może okazać się niewystarczające. Decyzję o skorzystaniu lub nie z pracy socjalnej podejmuje osoba lub rodzina;
2. ustalenie konieczności skorzystania przez klienta ze wsparcia w postaci pracy socjalnej w celu rozwiązania jego trudnej sytuacji życiowej (szerzej zob. pkt 3 – poprzedni niniejszej Rekomendacji). Ostateczną decyzję o skorzystaniu z pracy socjalnej podejmuje osoba lub rodzina, natomiast nieskorzystanie może oznaczać brak współdziałania i negatywne konsekwencje w obszarze przyznawania świadczeń;
3. stwierdzenie wystąpienia sytuacji wskazujących na możliwość ryzyka narażenia dobra osób zależnych (przede wszystkim dziećmi oraz osób niepełnosprawnych, starszych) albo osób o ograniczonych możliwościach postrzegania rzeczywistości i dbania o własne dobro (przede wszystkim osoby zaburzone psychicznie). Oznacza to konieczność podjęcia działań przez pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej, często w ramach interwencji w pracy socjalnej.<sup>59</sup>

Schemat 14: Sytuacje, w których osoba (rodzina) objęta wsparciem pracownika socjalnego ds. świadczeń może zostać objęta działaniami pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej



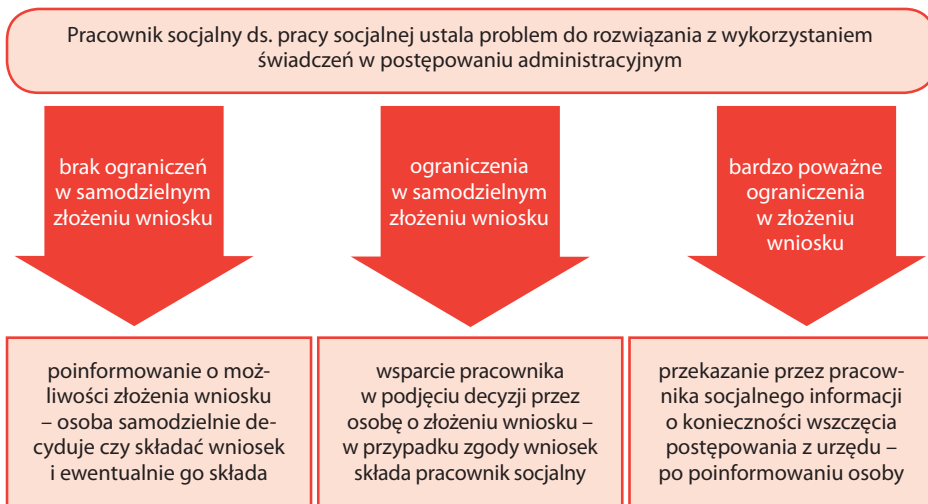
Źródło: Opracowanie własne.

<sup>59</sup> Interwencja rozumiana jest tutaj w sposób określony w publikacji K. Kadel, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014 i oznacza udzielanie natychmiastowej pomocy w przypadku pozyskania i zweryfikowania informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa lub podstawowych praw osoby lub rodziny. Celem interwencji jest powstrzymanie lub ograniczenie istniejącego zagrożenia. Interwencja nie wymaga zastosowania etapów metodycznego postępowania. Weryfikowanie informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa lub podstawowych praw osoby lub rodziny może być realizowane w wyjątkowych przypadkach, również bez wiedzy i zgody osób, których dotyczy.

W przypadku, gdy osoba trafia najpierw do pracownika ds. pracy socjalnej możliwe są trzy podstawowe sytuacje, w których osoba może zostać objęta równoległe działaniami pracownika socjalnego ds. świadczeń. Nastąpi to, gdy, w trakcie realizacji zadań przez pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej zostanie ustalony problem, który można rozwiązywać z wykorzystaniem świadczeń (w tym usług) przyznawanych w drodze postępowania administracyjnego i:

1. osoba (rodzina) zostaje poinformowana o możliwości złożenia odpowiedniego wniosku. Decyzję o złożeniu wniosku podejmuje osoba lub rodzina i ewentualnie sama go składa;
2. jednocześnie pracownik stwierdzi istotne ograniczenia możliwości samodzielnego złożenia wniosku o pomoc. Jeśli osoba lub rodzina, przy odpowiednim wsparciu pracownika socjalnego podejmie decyzję o ubieganiu się o pomoc, formalnie wniosek składa pracownik socjalny ds. pracy socjalnej;
3. i jednocześnie pracownik stwierdzi, że osoba nie jest zdolna do samodzielnego zaspokojenia własnych podstawowych potrzeb, ma ograniczoną zdolność postrzegania rzeczywistości i nie wyraża zgody na złożenie przez pracownika socjalnego wniosku o pomoc. Pracownik socjalny przekazuje wtedy informację o konieczności wszczęcia postępowania z urzędu, informując uprzednio osobę o planowanym przekazaniu tej informacji. W przypadku, gdy osoba ostatecznie odmówi udziału we wszczętym z urzędu postępowaniu, nie będzie mogło być prowadzone i konieczne będzie podjęcie dalszych działań o charakterze interwencji przez pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej.

Schemat 15: Sytuacje, w których osoba (rodzina) objęta wsparciem pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej może zostać objęta równoległe działaniami pracownika socjalnego ds. świadczeń



Źródło: Opracowanie własne.

### Zasady współpracy między pracownikami socjalnymi ds. postępowań i ds. pracy socjalnej w przypadku korzystania przez jedną osobę ze wsparcia obydwu pracowników

Konsekwencją rozdzielenia funkcji, które dotąd były (miały być?) spełniane przez tego samego pracownika jest konieczność doprecyzowania zasad współpracy pomiędzy pracownikiem socjalnym ds. świadczeń i pracownikiem socjalnym ds. pracy socjalnej. Jedną z kluczowych kwestii jest zakres możliwości i obowiązku przekazywania informacji pozyskanych w ramach swoich obowiązków „drugiemu” pracownikowi socjalnemu, oraz – z drugiej strony – możliwości i obowiązku korzystania z informacji zgromadzonych przez „drugiego” pracownika.



**Pracownik socjalny ds. świadczeń ma obowiązek przekazania informacji o sytuacjach, w których konieczne jest podjęcie działań przez pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej**, o czym mowa wyżej. Chodzi tutaj o występowanie sytuacji wskazujących na możliwość ryzyka narażenia dobra osób zależnych (przede wszystkim dzieci oraz osób niepełnosprawnych, starszych) albo osób o ograniczonych możliwościach postrzegania rzeczywistości i dbania o własne dobro (przede wszystkim osoby zaburzone psychicznie). Taki obowiązek występuje w przypadku, gdy osoba jest już objęta działaniami pracownika socjalnego ds. pracy socjalnej jak i w przypadku, gdy tym wsparciem objęta jeszcze nie była.

**Pracownik socjalny ds. świadczeń ma możliwość przekazywania informacji pracownikowi ds. pracy socjalnej, na jego wniosek i w zakresie określonym przez tego pracownika.** Informacje te nie powinny obejmować, co do zasady, informacji dostępnych w ramach wykorzystywanego w opł. systemy informatycznego – dla racjonalizacji obciążenia pracą i nie powielania informacji już dostępnych.

**Pracownik socjalny ds. pracy socjalnej może przekazywać informacje, które mogą zostać wykorzystane jako dowody w postępowaniu administracyjnym.** Należą do nich przede wszystkim:

1. informacja o korzystaniu ze wsparcia w postaci pracy socjalnej, w zakresie w jakim wsparcie to zostało ujęte jako niezbędne współdziałanie osoby i rodziny w rozwiązywaniu jej problemów. Dotyczy to tego zakresu pracy socjalnej, który powiązany jest z wykorzystywaniem istniejących uprawnień i zasobów, mogących rozwiązać lub ograniczyć problemy, mające być rozwiązywane za pomocą przyznawanych świadczeń. Dotyczyć też może uzyskiwania lub odzyskiwania możliwości do wykorzystywania uprawnień lub zasobów. Nie obejmuje obszarów pracy socjalnej nie powiązanych z możliwościami, uprawnieniami i zasobami.
2. informacje decydujące o pozyskaniu uprawnień lub skali wsparcia (np. wysokości świadczeń) – struktura rodziny, fakt pozyskiwania dochodów i ich wysokość. **Zakres tych informacji jest ściśle określony:** struktura rodziny, fakt osiągnięcia dochodów i ich wysokość. Ten obowiązek dotyczy tylko informacji, które w sposób jednoznaczny i zobiektywizowany wpływają na kwestie świadczeń. Nie dotyczy natomiast ocen np. w zakresie realizacji, bądź nie, obowiązku współdziałania. Pracownik prowadzący pracę socjalną będzie zobowiązany do ujawnienia informacji świadczących, że dana sytuacja pozostaje w sprzeczności z obowiązującym prawem – np. podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Muszą zostać spełnione przy tym określone warunki:

**Po pierwsze: przekazywanie informacji może odbywać się tylko i wyłącznie przy zachowaniu zasad pracy socjalnej.** Szczególnie znaczenie będzie miała zasada **poufności i podmiotowości**. Praktyczny wymiar stosowania obydwu zasad to obowiązek zapytania osoby, w jakim zakresie wyraża zgodę na przekazywanie informacji, a w jakim tej zgody nie wyraża.

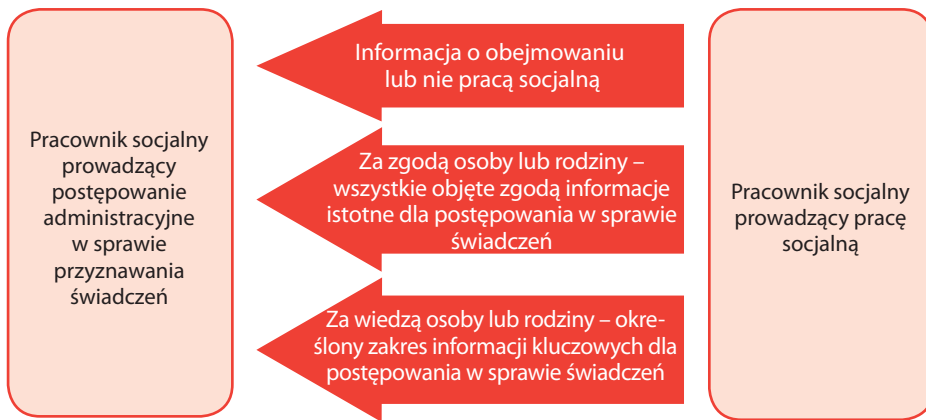
**Zasada poufności** wymaga ustalenia na początku budowania relacji z osobą lub rodziną zakresu informacji jakie, w przypadku ich pozyskania przez pracownika, nie będą objęte zasadą poufności i zostaną przekazane pracownikowi socjalnemu prowadzącemu postępowanie w sprawie świadczeń. Pominięcie tego etapu może doprowadzić do bardzo poważnych zakłóceń w procesie pracy socjalnej, albo niewywiązywania się z obowiązków przez pracownika socjalnego.

**Zasada podmiotowości** określa sposób postępowania pracownika socjalnego wykonującego pracę socjalną w sytuacji powzięcia informacji podlegających przekazaniu. Pracownik socjalny powiadamia wtedy klienta o konsekwencjach – wyjaśnia klientowi wpływ określonych zdarzeń na sytuację. Niedopuszczalne są sytuacje podejmowania działań przez pracownika (przekazywanie pozyskanych informacji) bez wcześniejszego uprzedzenia o tym osoby lub rodziny. Pracownik daje możliwość samodzielnego podjęcia działań przez osobę lub rodzinę i dopiero po upływie uzgodnionego czasu na ich samodzielne działanie przekazuje pozyskaną informację.

Po drugie: **nie ma żadnych ograniczeń jeżeli przekazanie informacji ma miejsce na prośbę czy za zgodą** osoby lub rodziny, której dotyczy. Możliwe jest więc też przekazywanie w takim trybie informacji pracownikowi socjalnemu prowadzącemu postępowania administracyjne.

Po trzecie: **pracownik socjalny prowadzący pracę socjalną ma też obowiązek przekazać** odpowiedniemu pracownikowi prowadzącemu postępowanie administracyjne **informacje decydujące o uprawnieniu bądź o wysokości świadczeń**. Dla realizacji tego obowiązku konieczne jest: 1) pozyskanie informacji od osoby (rodziny), czy jest objęta świadczeniami pomocy społecznej przyznanymi na podstawie decyzji administracyjnej, z jednoczesnym powiadomieniem, o konieczności weryfikacji tej informacji; 2) w przypadku ustalenia, że osoba jest objęta świadczeniami, poinformowanie o tym jaki zakres informacji pozyskanych w trakcie pracy socjalnej nie będzie mógł być objęty zasadą poufności (dotyczy zakresu o którym mowa wyżej).

Schemat 16. Zakres informacji z zakresu pracy socjalnej przekazywanych w postępowaniu administracyjnym



Źródło: K. Kadela, J. Kowalczyk, *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, WRZOS, Warszawa 2014.

### 5. Wskazówka praktyczna 3 – rozwiązania organizacyjne ułatwiające wdrażanie rozdzielania pracy socjalnej od postępowania administracyjnego

Podstawowym rozwiązaniem powinien być podział na komórki organizacyjne lub stanowiska, uwzględniający rozdzielanie ról pracowników socjalnych.

Skutkować to będzie koniecznością podziału pracowników socjalnych ośrodka na tych, którzy będą prowadzili postępowania oraz tych, którzy będą udzielali usług o charakterze pracy socjalnej. W dużych ośrodkach działających w gminach miejskich, zespół pracowników socjalnych udzielających usług może być podzielony na podzespoły według kryterium rodzaju metody pracy socjalnej (praca z osobami, praca z grupami, praca ze społecznościami i organizacjami) oraz kryterium problemu, np. zespół pracy socjalnej z osobami bezdomnymi, z dziećmi i rodzinami, z osobami uzależnionymi etc.

**W przypadku najmniejszych organizacji – ośrodków pomocy społecznej poniżej 10 pracowników**, kwestie struktur organizacyjnych związane są wyłącznie z podziałem obowiązków pomiędzy poszczególnych pracowników. **Strukturę tworzyć będzie więc wyłącznie zróżnicowane obowiązki poszczególnych pracowników oparte na podstawowych założeniach podziału zadań przedstawione powyżej.** Możliwe (a w najmniejszych ośrodkach – konieczne) będzie też łączenie w ramach jednego stanowiska zadań z różnych obszarów. Wyjątkiem będzie niemożność łączenia

obszaru **ustalania uprawnień od obszaru świadczenia (wykonywania) usług pomocy i integracji społecznej, w tym pracy socjalnej.**

Przykładowo: część pracowników socjalnych odpowiedzialnych będzie za realizację pracy socjalnej i innych zadań z wyłączeniem tych związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych. Druga grupa pracowników socjalnych odpowiedzialna będzie za prowadzenie postępowań w sprawie świadczeń i usług oraz inne zadania – z wyłączeniem pracy socjalnej. Ich praca uzupełniana będzie ewentualnie przez pracownika (rzadziej pracowników) ośrodka pomocy społecznej, realizujących inne zadania niż te wykonywane przez pracowników socjalnych. Nadzór na całością pełnił będzie kierownik.

Szczególnych rozwiązań wymagają **ośrodki pomocy społecznej w najmniejszych gminach**, w których zatrudnionych jest minimalna liczba trzech pracowników socjalnych. W takim przypadku dokonanie podziału oznacza np. że jeden pracownik odpowiedzialny będzie za prowadzenie pracy socjalnej, a dwóch za prowadzenie postępowań (kwestie ustalania proporcji podziału zob. niżej – Wskaźniki zatrudnienia). System zastępstw będzie więc musiał uwzględniać czasowe realizowanie obowiązków w obszarze pracy socjalnej przez jednego z pracowników socjalnych ds. świadczeń, albo przez kierownika. Oznaczać to może ograniczenia jakości realizacji usługi w okresie czasowej nieobecności pracownika socjalnego odpowiedzialnego za prowadzenie pracy socjalnej.

Warto podkreślić, że aktualnie obowiązujące rozwiązanie zakłada, że wszyscy pracownicy socjalni (czyli trzech lub czterech pracowników w tych najmniejszych ośrodkach pomocy społecznej) będą profesjonalnie przygotowani zarówno do prowadzenia postępowań administracyjnych, specyfiki weryfikacji uprawnień do wszystkich rodzajów świadczeń pomocy społecznej, a także do prowadzenia pracy socjalnej. Wydaje się, że jest to założenie szczególnie trudne do realizacji w najmniejszych strukturach organizacyjnych. Wprowadzenie w nich rekomendowanego w niniejszej publikacji podziału ról zawodowych pracowników socjalnych pozwoli choć trochę urealnić oczekiwania stawiane pod adresem pracowników.

**W przypadku większych ośrodków konieczne są już decyzje związane z kształtowaniem struktury organizacyjnej – komórek organizacyjnych w ramach ośrodka pomocy społecznej. Nie jest przedmiotem analizy całość struktury organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej, a tylko kwestie związane z podziałem zadań pomiędzy pracowników. Podstawowym rozwiązaniem powinien być podział na komórki organizacyjne analogiczny do podziału zakresów czynności pracowników.**

W ramach wyodrębnionej komórki organizacyjnej powinna być realizowana praca socjalna i inne zadania – z pracą socjalną powiązane, a wyłączone z obszaru tej komórki zadania prowadzenia postępowań administracyjnych. Taka komórką może być np. przewidywany w art. 110a ustawy o pomocy społecznej **zespół realizujący zadania tego ośrodka w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej**. Do zadań takiego zespołu może należeć np.:

- prowadzenie pracy socjalnej z osobą i/lub rodziną;
- współdziałanie z grupami i społecznościami lokalnymi, mające na celu rozwijanie w nich zdolności do samodzielnego rozwiązywania własnych problemów, w szczególności poprzez pracę socjalną ze społecznością lokalną (organizowania społeczności lokalnej);
- organizowanie różnorodnych form pomocy, a także udział w rozwijaniu infrastruktury socjalnej, odpowiadającej zmieniającym się potrzebom społecznym.
- realizacja zadań gminy wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w szczególności:
- pracę z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji wychowawczej przez prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej,
- realizację usługi asystenta rodziny,

- przeprowadzanie wywiadów w trybie art. 11 ustawy;
- realizację zadań w ramach procedury Niebieska Karta;
- realizację zadań ośrodka pomocy społecznej z zakresu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego;

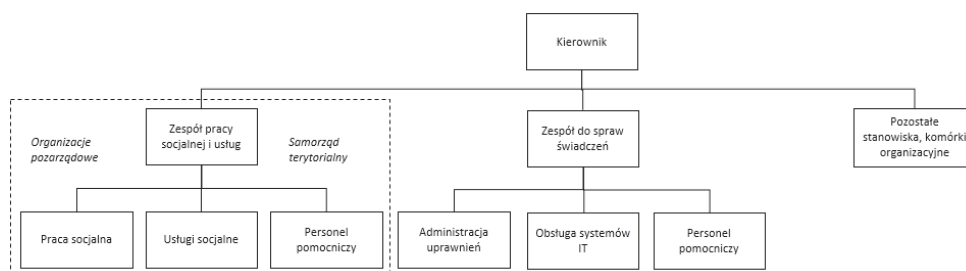
**W drugiej wyodrębnionej komórce organizacyjnej realizowane będą zadania prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń i usług oraz inne zadania – z wyłączeniem pracy socjalnej.** Taka komórka mogłaby nosić np. nazwę zespołu ds. świadczeń i usług. Do jej zadań można by zaliczyć więc zaliczyć:

- Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach przyznania świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, w tym zebranie wystarczającego materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, rozpatrzenie zebranego materiału dowodowego, w szczególności ocena, czy osoba lub rodzina współpracuje w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej, podjęcie decyzji w danej sprawie.
- Prowadzenie postępowań wyjaśniających (przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz innego rodzaju postępowań) na potrzeby innych instytucji, w ramach postępowań niezwiązanych z przyznawaniem świadczeń pomocy społecznej np. postępowania w sprawie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w sprawie dodatków mieszkaniowych, stypendiów szkolnych itp. (jeżeli takie zadania należą do zadań ops, zgodnie z podziałem obowiązków w gminie).

### Struktura organizacyjna ośrodka pomocy społecznej w związku z rozdzieleniem postępowań od pracy socjalnej

Podział pracowników socjalnych na tych, którzy będą prowadzić pracę socjalną i tych, którzy będą zajmowali się postępowaniami administracyjnymi w sprawach świadczeń i usług (rodzinny wywiad środowiskowy i kontrakt socjalny), powinien zostać uwzględniony w strukturze organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej. Uproszczony przykład takiej struktury został pokazany na schemacie 17.

Schemat 17. Uproszczony schemat organizacyjny małego ośrodka pomocy społecznej



Źródło: Opracowanie własne.

Struktura organizacyjna zostaje podporządkowana podziałowi na pracę socjalną i usługi oraz sprawy świadczeniowe. Odpowiadają im dwa odrębne pionory organizacyjne. W obu są zatrudnieni pracownicy socjalni. W pierwszym zespole pracują oni z klientami, aby rozwiązywać problemy inne niż finansowe i materialne. Mogą one leżeć u podłoża trudności tego rodzaju, ale również dobrze takiego związku może nie być. Przykładem są przemoc w rodzinie, problemy opiekuńczo-wychowawcze, konflikty rodzinne itp., trudności doświadczane również przez rodziny nieubogie. Prostokąt o przerywanych krawędziach otaczający zespół pracy socjalnej i jego strukturę oznacza, że zarówno pra-

ca socjalna, jak i usługi mogą być wykonywane w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi lub też tylko przez te organizacje.

Rolę pracowników socjalnych w drugim zespole zobaczymy, gdy wyobrazimy sobie system, w którym każda osoba lub rodzina dostawałaby wyrównanie do poziomu kryterium dochodowego po wykazaniu, że ma dochody od niego niższe i że ma trudną sytuację życiową. Rola pracowników w takim przypadku sprowadzałaby się do sprawdzenia stanu faktycznego (rodzinny wywiad środowiskowy) i przygotowania decyzji o wypłacie świadczenia lub o jego odmowie. Świadczenia mają pełnić również funkcję motywacyjną, czyli zachęcać do pewnych zachowań (współpraca w rozwiązywaniu problemów finansowych), zniechęcać do innych (marnotrawienie świadczeń). Rola pracownika socjalnego w zespole świadczeniowym nie ogranicza się więc do sprawdzania stanów faktycznych, ale również do oddziaływania na zachowania klientów poprzez decyzje dotyczące ich uprawnień. Jak też wyżej wskazano, należą do nich również zadania, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt 3 i 4<sup>60</sup>:

- udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej; skuteczne posługiwanie się przepisami prawa w realizacji tych zadań;
- pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskiwaniu pomocy.

**Wprowadzenie rozdzielenia pracy socjalnej od postępowania administracyjnego oznacza również konieczność analizy sposobu podziału zadań pomiędzy pracowników socjalnych ds. pracy socjalnej.**

Zadania (sprawy, rodziny, osoby) mogą być rozdzielone między tych pracowników w oparciu o różne **kryteria podziału**:

1. obszaru działania,
2. obszaru problemowego,
3. aktualnego obciążenia pracą.

Najczęściej stosowanym w praktyce jest **kryterium obszarowe**: podział na „rejon”, czyli wydzielone obszary na terenie gminy. Pomimo zalet: jasność podziału zadań – wiadomo kto ma objąć pomocą osobę, która wcześniej z pomocy nie korzystała, potencjalnie łatwiejsze poruszanie się po terenie – krótsze odległości pomiędzy poszczególnymi obejmowanymi pomocą osobami – **nie jest rekomendowane** do podziału zadań w pracy socjalnej. Znajduje zastosowanie w przypadku pracowników socjalnych prowadzących postępowania administracyjne.

**Rekomendowany podział zadań** powinien być oparty na **zasadzie podmiotowości i primacie skuteczności** pomagania nad rozwiązaniami formalnymi, sztywno określającymi reguły podziału zadań. Podział zadań powinien też uwzględniać **rolę nawiązanej relacji pomocowej** w procesie pomagania i zakładać w związku z tym stabilność procesu pomocowego. Podział zadań powinien też uwzględniać zasadę maksymalnego **wykorzystania zasobów zespołu pracowników**, w szczególności ich szczególnych, w tym specjalistycznych kompetencji, tak aby były wykorzystywane w jak najbardziej efektywny sposób.

Oznacza to **wykorzystanie jednocześnie dwóch kryteriów: aktualnego obciążenia pracą i obszaru problemowego** (ale tylko w powiązaniu z specjalistycznymi kompetencjami konkretnych

<sup>60</sup> Szerzej w tej kwestii zob. punkt 4. niniejszej Rekomendacji.

pracowników zespołu). **Sekwencja podejmowania decyzji o przekazaniu przypadku** konkretnemu pracownikowi przedstawia się następująco:

1. W przypadku, gdy nie wyodrębniono w zespole pracowników o „specjalistycznych” kompetencjach kolejne przypadki są przydzielane najmniej obciążonemu aktualnie pracownikowi.
2. W przypadku, gdy w zespole są pracownicy o specjalistycznych kompetencjach, lepiej „radzący” sobie w pracy w określonym obszarze problemowym, w przypadku, gdy posiadamy informacje przy rozpoczęciu procesu pracy socjalnej, z jakim obszarem najprawdopodobniej będziemy mieć do czynienia – sprawa powinna trafić do tego pracownika (np. sprawa dotycząca obszaru przemocy w rodzinie do pracownika o wyższych niż reszta zespołu kompetencjach w tym obszarze).
3. W przypadku, gdy obciążenie tego pracownika nie pozwala na przekazanie mu kolejnego przypadku, a nie ma innego pracownika „specjalizującego się” w danym obszarze przypadek trafia do pracownika a aktualnie najmniejszym obciążeniu.
4. W przypadku, gdy brak jest informacji pozwalających na ustalenie w jakim obszarze problemowym przebiegać będzie prac socjalna przypadek trafia do aktualnie najmniej obciążonego pracownika.

Zmiana tej sekwencji wynikać może z zastosowania kryterium dodatkowego – **wyboru pracownika przez osobę**. Gdy do organizacji wykonującej pracę socjalną, trafia osoba, dla której jest ważne uzyskanie pomocy od konkretnego pracownika socjalnego (wskazuje tego pracownika) oznacza to znaczne ułatwienie początkowej fazy pomagania. Pracownik ten, na podstawie informacji uzyskanych przez osobę (zapewne od innych osób, które otrzymały wcześniej pomoc), otrzymuje „kredyt zaufania”. Rozpoczyna działania pomocowe dysponując już autorytetem i zaufaniem. Pozwala to na znacznie łatwiejsze zbudowanie i podtrzymywanie relacji pomocowej. Oczywiście oznacza też ryzyko oczekiwań nieadekwatnych do sytuacji w jakiej znajduje się osoba.

**Podstawowym celem zmiany pracownika prowadzącego dany przypadek jest zwiększenie skuteczności pracy socjalnej.** Tak określony cel ma prymat przed wszystkim rozwiązaniami organizacyjnymi. Dokonywanie zmiany jest możliwe, gdy o celowości zmiany jest przekonana w pierwszym rzędzie osoba (rodzina), której zmiana dotyczy. **Niedopuszczalne są zmiany na zasadach „administracyjnych”**, nie poprzedzone rozmową, wyjaśnieniem przyczyn propozycji zmiany i nabraniem przekonania, że osoba i rodzina w zmianie pracownika widzą szansę na lepszą pomoc. Nawiązana relacja pomocowa, będąca podstawą procesu zmiany, jest w wielu przypadkach większą wartością niż specjalistyczne kompetencje. W takiej sytuacji (braku zgody osoby na zmianę pomimo możliwości objęcia pomocą przez „specjalistę”) pracownik socjalny powinien podjąć działania dla podwyższenia swoich kompetencji, a przełożony rozważyć rozwiązania zapewniające wsparcie pracownika o wyższych kompetencjach w danym obszarze.

Zmiany są też możliwe w sytuacji, gdy dany pracownik z przyczyn losowych czy organizacyjnych nie jest już w stanie prowadzić danego przypadku, ale gdy nie udało się dokonać zmiany opartej na kryterium skuteczności.

W podziale zadań należy uwzględniać **możliwość pracy zespołowej**. Podstawową formą pracy zespołowej może być dwuosobowy zespół podejmujący wspólnie działania w szczególnie skomplikowanych i wymagających znacznego zaangażowania przypadkach. Powodem tworzenia takich zespołów może być też celowość wykorzystania jednocześnie zróżnicowanych kompetencji pracowników, a także wskazówki do prowadzenia pracy socjalnej w niektórych sytuacjach (np. celowość prowadzenia pracy socjalnej ze osobą dotkniętą przemocą i sprawcą przez różnych pracowników).

## **Wskaźniki zatrudnienia**

Dotychczas jedyną formą regulowania poziomu zatrudnienia w opś był zapis ustawowy o tym, że w każdej gminie jops „zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy



w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 ludności, ale nie może być to mniej niż trzech. Względnie niedawno wprowadzono alternatywną normę zatrudnienia, a mianowicie „proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących”. Dla asystentów rodziny przewidziano normy innego rodzaju, związane z obciążeniem pracą: „Liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 20”. Z kolei koordynator rodzinnej pieczy zastępczej „nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 30 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka”.

Jedną z głównych praktycznych konsekwencji rekomendacji nr 3 jest konieczność podziału zespołu pracowników socjalnych na dwie grupy. Jedni będą zajmowali się wyłącznie postępowaniami administracyjnymi, a drudzy wyłącznie pracą socjalną. W jaki sposób dokonać tego podziału, a w szczególności ilu pracowników należy przeznaczyć do wykonywania tych dwóch grup zadań?

Proponujemy przyjąć jako normę maksymalnego obciążenia pracą pracowników udzielających usług polegających na pracy socjalnej z indywidualnym przypadkiem nie więcej niż 30 przypadków miesięcznie. Oznacza to, że łączna liczba przypadków (osoba, rodzina), którą możemy prowadzić jest wielokrotnością liczby trzydzieści. Jeżeli więc przeznaczymy do pracy socjalnej 10 pracowników, będą oni mogli pracować jednocześnie z maksymalnie 300 przypadkami w ciągu miesiąca. Jeżeli przypadków będzie więcej, wówczas albo będziemy musieli utworzyć kolejkę oczekujących, albo przekroczyć normę nie więcej niż 30 przypadków miesięcznie na jednego pracownika. Jeżeli przypadków będzie mniej niż 300, wówczas jeden lub obaj nasi pracownicy będą mogli więcej czasu poświęcić na pracę z poszczególnymi klientami. Należy pamiętać, że norma nie więcej niż 30 jest normą maksymalną, w niektórych projektach z zakresu asystentury rodzinie zakładano, że optymalne dla intensywnej pracy jest 5 rodzin na asystenta.

Przeznaczenie 2 pracowników do pracy socjalnej oznacza, że będzie mniej pracowników do prowadzenia czynności administracyjnych związanych z ustalaniem uprawnień. Załóżmy, że nasza gmina ma 18 tys. mieszkańców, więc mamy zatrudnionych zgodnie z normą ogólną (1 na 2000 mieszkańców) 9 pracowników socjalnych. Załóżmy też, że w poprzednim roku 5% mieszkańców korzystało z oferty ośrodka, czyli 900 osób. Jest to liczba osób, a nie przypadków. Załóżmy więc, że 900 osób należało do 450 przypadków.

Pytanie zasadnicze jest teraz takie, ile przypadków spośród naszych 450 potrzebowało pracy socjalnej, ile tylko postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń pieniężnych lub niektórych usług, a ile obu form pomocy? Gdybyśmy przyjęli, że wszyscy potrzebowali pracy socjalnej, to jednocześnie w danym miesiącu naszych 9 pracowników mogłoby obsłużyć nie więcej niż 270 przypadków (9 razy 30). Załóżmy, że roczna liczba przypadków dla pracy socjalnej na pracownika wyniesie maksymalnie 60. Wtedy naszych 9. mogłoby obsłużyć wszystkich i zostałaby nadwyżka (540 do 450). Cały nasz zespół musimy jednak podzielić na dwie grupy. Załóżmy, że pracowników prowadzących pracę socjalną powinno być proporcjonalnie do liczby mieszkańców jak 1 do 3000. Przy takiej normie do prowadzenia pracy socjalnej przeznaczylibyśmy 6 pracowników, którzy rocznie obsłużyliby 360 przypadków. Pytanie ile z nich też wymaga postępowania administracyjnych i jak w przypadku pozostałych rozkładają się potrzeby na postępowania i na pracę socjalną.

W wielu gminach stosunek korzystających z pomocy społecznej do ludności wynosi ponad 10%, w niektórych jest to ponad 20% i więcej. Gdyby w naszej 18. tysięcznej gminie 15% mieszkańców korzystało z pomocy społecznej, wówczas roczna liczba przypadków rośnie do 1350. Na jednego z naszych 9 pracowników socjalnych wypadnie wtedy 150 przypadków. Gdybyśmy podzielili ten zespół według zasady 1 pracownik prowadzący pracę socjalną na 3000 mieszkańców, wtedy mielibyśmy trzech pracowników od spraw świadczeń i 6 do pracy socjalnej. Przyjmując powyższe założenia, obsłużą oni maksymalnie 360 przypadków w ciągu roku (26% wszystkich), a co z naszymi po-

zostałymi trzema pracownikami? Zakładając, że większość pozostałych przypadków (850) będzie potrzebowała tylko postępowań w sprawie świadczeń, obciążenie tych trzech pracowników wyniesie 284 sprawy na każdego. Dodatkowo w kolejce pozostanie 140 czekających na pracę socjalną.

Kluczowe jest więc oszacowanie potrzeb na pracę socjalną wśród dotychczasowych i przyszłych klientów ops. Takich szacunków dokonujemy na podstawie poprzednich okresów oraz przewidywań dotyczących rozwoju sytuacji. Będzie to jednak trudne, dlatego że do tej pory postępowanie administracyjne i praca socjalna były ze sobą połączone. Każdy ops musi więc przeprowadzić własną analizę w tym zakresie, aby podjąć w miarę racjonalne decyzje. Trzeba to zrobić poprzez wywiady z pracownikami i analizę teczek klientów. Jeżeli przeliczamy potrzeby na pracę socjalną, to pracownicy w zespole pracy socjalnej będą mieli mniej niż 30 przypadków na pracownika. Przypomnijmy, że jest to jednak norma maksymalna, a nie optymalna dla osiągania wyników w pracy. Z kolei pracownicy zajmujący się tylko postępowaniami mogą być przeciążeni pracą. Jeżeli nasze szacunki okażą się zbyt niskie, to trudno będzie utrzymać normę 30 przypadków miesięcznie na pracownika socjalnego lub utworzą się kolejki oczekujących, którymi też trzeba zarządzać. Z administracyjnego punktu widzenia opóźnienia w wydawaniu decyzji są gorszym problemem (ze względu na wymogi Kodeksu postępowania administracyjnego) niż krótszy lub dłuższy czas oczekiwania na pracę socjalną, która nie wymaga decyzji administracyjnej. Z profesjonalnego punktu widzenia praca socjalna jest ważniejsza i opóźnienia w jej udzielaniu mogą mieć niekiedy katastrofalne skutki, a przez to również negatywne konsekwencje dla ops.

Ze względu na coraz większe znaczenie e-administracji w obszarze pomocy społecznej w pionie świadczeniowym – poza pracownikami socjalnymi – powinno być stanowisko lub zespół obsługujący systemy informatyczne służące do archiwizowania i analizowania danych o postępowaniach i decyzjach administracyjnych.

## **6. Ops jako administrator uprawnień do usług pomocy społecznej – konteksty**

Niezależnie od tego, kto świadczy usługi pomocy i integracji społecznej (czyli jaki rozmiar i kształt ma lokalna sieć usług), część z nich wymaga ustalenia uprawnień i wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Czynności z tego zakresu nie mogą być zlecane podmiotom niepublicznym. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować:

- 1. ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych;**
2. opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne;
3. wypłaty świadczeń pieniężnych.

W niniejszym dokumencie nie interesują nas sprawy ujęte w punktach 2 i 3, gdyż nie są związane z usługami. Nie można jednak pominąć pierwszego punktu – część usług pomocy społecznej wymaga uprzednio postępowania w sprawie ustalenia uprawnień do świadczeń. Usługi te są, w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, świadczeniami niepieniężnymi, do których uprawnienia ustala się w drodze postępowania administracyjnego. Dotyczy to usług w domu pomocy społecznej, ośrodkach wsparcia, mieszkaniach chronionych oraz usług opiekuńczych. Część usług np. praca socjalna w sensie usługi, poradnictwo specjalistyczne czy interwencja kryzysowa nie wymaga takiego postępowania.

Ops jest więc nie tylko animatorem i koordynatorem lokalnej sieci usług. Pełni też ważną funkcję w określaniu uprawnień do przynajmniej niektórych z nich. Gdyby dostęp do usługi pomocy i integracji społecznej miał taki charakter jak w przypadku interwencji kryzysowej czy poradnictwa specjalistycznego, wówczas znaczenie tej funkcji ograniczałoby się wyłącznie do świadczeń innych niż usługi, a w szczególności świadczeń pieniężnych. Kwestią wymagającą uregulowania byłby sposób określania ewentualnej odpłatności za usługi.



**Dostęp do usług byłby więc ograniczony tylko potrzebami społeczności oraz możliwościami ich zaspokojenia przez jst.** Przykładowo, w danej jst popyt (zapotrzebowanie) na usługę X wynosi 1000 godzin miesięcznie. Jst może jednak zapewnić podaży w wysokości 500 godzin. Problem praktyczny polega więc na tym, jak racjonować dostęp do tej usługi, skoro nie można obsłużyć wszystkich. W przypadku części usług ustawodawca wyręcza jst i jops wskazując, że dostęp do nich uzyskuje się po spełnieniu określonych przesłanek. Wówczas rola jops sprowadza się do ustalenia, czy są one spełnione. Nawet w takiej sytuacji wymaga to jednak doprecyzowania i dopasowania do indywidualnych sytuacji. W przypadku usług, do których dostęp nie jest limitowany przez ustawodawcę, gdy tylko popyt na nie przekroczy możliwości podaży, jops będzie musiał rozwiązać problem racjonowania we własnym zakresie. Oznacza to ustalenie własnej polityki świadczeń: 1) doprecyzowującej istniejące przesłanki i procedury; 2) ustalenie przesłanek i procedur, tam gdzie ich nie ma. W tym drugim przypadku rekomendowanym rozwiązaniem jest przyjmowanie tego typu ustaleń przez odpowiednie organy gminy<sup>61</sup>.

pozytywne i negatywne przesłanki (odgórne i własne) oraz procedury regulujące dostęp do usług w lokalnej sieci powinny być jasne dla jops decydującego o dostępie i dla klientów. Wyodrębnienie funkcji ustalania uprawnień jest oczywiste, gdy zdamy sobie sprawę z tego, że każda z usług ma własny zestaw przesłanek dostępowych. Załóżmy, że w sieci jest 10 usług, a każda ma po 6 przesłanek uprawniających, łącznie daje to liczbę 60. Nawet jeżeli część przesłanek jest taka sama, to i tak znajomość ich wszystkich oraz umiejętność ich stosowania do indywidualnych przypadków jest bardzo dużym wyzwaniem.

---

<sup>61</sup> Podstawa prawna do tego typu rozwiązań: art. 17 ust. 2 pkt 4) (tworzenie i realizacja programów osłonowych – rada gminy); art. 110 ust. 3 (realizacja zadań przez ops zgodnie z zaleceniami wójta, burmistrza, prezydenta miasta) i 110 ust. 10 (uchwalanie i wdrażanie lokalnych programów pomocy społecznej - rada gminy).

## Rekomendacja 4.

### Projektowanie organizacyjne

Rekomendacja ostatnia ma dwa ważne aspekty: 1) projektowanie organizacyjne dotyczące jednostki organizacyjnej jaką jest ops; 2) projektowanie organizacyjne w odniesieniu do gminnej sieci usług.

Dotychczas ani w teorii, ani w badaniach, ani w dyskusjach publicznych nad reformami pomocy społecznej i integracji zagadnienia organizacji wewnętrznej podstawowych i innych jednostek organizacyjnych jst nie były poruszane w Polsce. W wypowiedziach płynących ze środowiska administratywistów zagadnienie to analizowane jest ogólnie jako ustrój zakładów administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego z wnioskami, aby akty typu regulaminów organizacyjnych zakładów tego rodzaju były uchwalane przez organy stanowiące jst<sup>62</sup>.

Ustawodawca w obszarze pomocy i integracji społecznej ograniczał się jak dotąd do ustanowienia wymogu lub możliwości powołania jednostki organizacyjnej. Każda gmina powinna ustanowić odrębną jednostkę budżetowo-organizacyjną o nazwie ośrodek pomocy społecznej. Organ stanowiący powinien zaś uchwalić akt, który reguluje zasady jego działania (statut). Ustawodawca nie określa ani, jaki powinien być poziom zatrudnienia w tych jednostkach (poza normą dotyczącą pracowników socjalnych), ani też jaka powinna być ich struktura organizacyjna. Pojawiają się co prawda odstępstwa od tej reguły, np. w ustawie o pomocy społecznej treść jednego z ustępów stanowi, że opcjonalnie „W ramach struktury organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej może zostać wyodrębniony zespół realizujący zadania tego ośrodka w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej”. Z kolei w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ustawodawca określił, że „w ośrodku można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej”. Jednak żadnych innych szczegółów organizacyjnych na temat tego zespołu nie podano, ani też nie przewidziano rozporządzenia w tej sprawie.

Wynikiem tego jest bardzo zróżnicowana sytuacja (patrz punkt dotyczący specyfiki w części I). Jeżeli przejrzy się schematy organizacyjne ośrodków pomocy społecznej, to sposób wyodrębnienia komórek organizacyjnych odpowiada zwykle zadaniom, jakie przypisano gminom w różnych ustawach z zakresu prawa socjalnego. Przy czym w małych ośrodkach taka struktura ma charakter szczytkowy.

Jeżeli organizacja wewnętrzna jednostek organizacyjnych pomocy społecznej była dotąd bardzo słabo rozpoznana i rozumiana, to tym bardziej dotyczy to projektowania organizacyjnego sieci usług pomocy i integracji społecznej. Wiemy o tym, że jest wiele usług pomocy i integracji społecznej oraz, że za ich zapewnianie odpowiedzialne jest gmina<sup>63</sup>. Wiemy też, że usługi te mogą być świadczone przez różne podmioty, publiczne i niepubliczne. Całość tworzy więc następujący układ wyjściowy do analizy i projektowania:

1. normatywny pakiet usług (zadania określone w ustawach z zakresu szeroko rozumianej pomocy i integracji społecznej) dla grupy X, np. osób starszych, rodzin z dziećmi;
2. oferowany pakiet usług na obszarze danej gminy;
3. organizacje, które świadczą wszystkie te usługi w terenie.

<sup>62</sup> P. Chmielnicki, *Ustrój zakładów administracyjnych samorządu terytorialnego. Zagadnienia węzłowe*, w: J. Parchomiuk i in. (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

<sup>63</sup> Patrz pakiety usług przygotowane dla kilku grup w projekcie „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”: <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/?id=98&m=37>.

Za sieciowość odpowiada przede wszystkim element trzeci. Jeżeli jest wiele usług udzielanych przez wiele organizacji powiązanych ze sobą relacjami współpracy, to jest to sieć. Pytanie z zakresu projektowania organizacyjnego w tym kontekście dotyczy właśnie tego, ile i jakie organizacje powinny być w tej sieci, jakie relacje współpracy powinny je łączyć, która z organizacji powinna mieć kluczowe znaczenie dla integracji, koordynacji i skuteczności sieci w świadczeniu usług zorientowanych na klienta itd. **W gminnej sieci usług kluczowe znaczenie jako animator i koordynator powinien mieć ośrodek pomocy społecznej.**

Projektowanie organizacyjne nie jest domeną prawa administracyjnego, ale innego działu nauki, empirii i praktyki (czasem nazwa ogólna – technologia organizacji). Są to nauki z zakresu organizacji i zarządzania, które rozwijały się w XX. wieku głównie z myślą o organizacjach o charakterze biznesowym. Od lat 90. przedstawiciele tych nauk są angażowani przez reformatorów skupiających się na organizacyjnych aspektach administracji publicznej, w tym na ustroju zakładów administracyjnych jst<sup>64</sup>. Większość nowinek w tym zakresie jest zwykle echem tego, co w organizacjach biznesowych zostało wcześniej rozpoznane jako obiecujące i później wdrożone do praktyki. Przykładem jest upowszechnianie zarządzania strategicznego (wymogi uchwalania strategicznych dokumentów; podejście obecne w rekomendacji 1) oraz zarządzania międzyorganizacyjnego charakterystycznego dla sieci (grup, klastrów itp., obecne w rekomendacji 2).

Projektowanie organizacyjne w organizacjach nastawionych na świadczenie złożonych usług przez profesjonalistów, a nie na produkcję przedmiotów, napotyka na dużo większe problemy. Jednym z nich jest trudność ujednoczenia procesu świadczenia tych złożonych usług, często o charakterze interdyscyplinarnym. Należą do nich praca socjalna, asysta rodzinna, usługi opiekuńcze i wiele innych usług, które są chlebem powszednim gminnej sieci. Kolejnym czynnikiem jest bardzo ograniczona baza wiedzy naukowej na temat sprawności tych usług w osiąganiu pożądanych zmian w postawach, zachowaniach czy innych charakterystykach osób i rodzin. Stąd też duża niepewność dotycząca tego, jak zaprojektować organizację świadczącą usługi pomocy i integracji społecznej oraz całą sieć takich organizacji i co osiągniemy dzięki zmianom o charakterze organizacyjnym dotyczących struktur wewnętrznych i sieciowych. Przykładowo, jeżeli wszystkie ośrodki pomocy społecznej miałyby wyodrębniony w strukturze organizacyjnej zespół asysty rodzinnej, co osiągnęlibyśmy dzięki tej zmianie w obszarze przeciwdziałania problemom opiekuńczo-wychowawczym?

**Projektowanie organizacyjne ma wpływ tylko na jeden z kilku czynników kluczowych dla dobrze działających organizacji.** Są nimi również przywództwo, kompetencje, skuteczne realizowanie decyzji, nastawienie na ciągłe doskonalenie się i kultura organizacyjna. Samo projektowanie organizacyjne nie kończy się na opracowaniu optymalnego schematu organizacyjnego, np. opisy stanowisk, wymogi kwalifikacyjne, procedury podejmowania decyzji<sup>65</sup>.

**Projektowanie organizacyjne ośrodków pomocy społecznej, a także gminnej sieci usług oraz pozostałe czynniki decydujące o dobrej organizacji należy pozostawić organom gminy i kierownictwu ośrodków również z tego powodu, że warunki w jakich działają są bardzo różne.**

W lokalnym projektowaniu organizacyjnym należy wziąć pod uwagę to, co znalazło się w rekomendacjach 1–3. Jeżeli chcemy, aby ośrodek pomocy społecznej stał się ważnym aktorem w gminnych procesach strategicznych, animatorem i koordynatorem centrum sieci usług pomocy i integracji społecznej, a także umiał sam siebie ukształtować odpowiednio do wyzwań, to na poziomie jego wewnętrznej organizacji powinny być obsługiwane kluczowe funkcje z tym związane.

<sup>64</sup> Najbardziej wpływowym nurt reform to nowe zarządzanie publiczne, reprezentowany w Polsce m.in. przez J. Hausnera.

<sup>65</sup> K. Jasiak, R. Kamionka, S. Myjak, A. Roznerski, A. Włoch, B. Kowalczyk (red.), *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie*, WRZOS, Warszawa 2012, [http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS\\_20122012.pdf](http://www.wrzos.org.pl/download/MODEL%20OPS_20122012.pdf).

Biorąc powyższe pod uwagę, tu możemy jedynie zarekomendować podstawowe założenia do lokalnego projektowania organizacyjnego.

Każdy ośrodek pomocy społecznej powinien realizować następujące funkcje wynikające z rekomendacji dotychczasowych i bieżącej:

- Udział w procesie strategicznego zarządzania systemem pomocy i integracji społecznej i obsługa stałego zespołu SRPS (rekomendacja 1).
- Animacja sieci usług za pomocą narzędzi i instrumentów organizacji społeczności lokalnej i współpracy z podmiotami niepublicznymi (rekomendacja 2).
- Taktyczne i strategiczne nawiązywanie relacji z innymi interesariuszami pomocy i integracji społecznej, w tym niepublicznymi (rekomendacja 2).
- Zarządzanie nawiązanymi relacjami, czyli ich podtrzymywanie, ocenianie, rozwiązywanie (rekomendacja 2).
- Organizowanie profesjonalnej pracy socjalnej (rekomendacja 3).
- Administrowanie dostępem do sieci usług (rekomendacja 3).

Każdy ops powinien też realizować inne funkcje o charakterze czysto organizacyjnym i zarządczym, np. bieżące zarządzanie organizacją (kierownicy), zatrudnianie i zwalnianie pracowników, wprowadzanie w pracę nowych pracowników, superwizja dla pracowników, doskonalenie zawodowe, oceny pracownicze, awanse, etc. Są też i inne funkcje związane z infrastrukturą. Są to funkcje zwykle dla każdej organizacji, a im ona większa tym więcej szczebli zarządzania (dyrektor, wicedyrektorzy, kierownicy) oraz konieczność wydzielenia uniwersalnie ważnych komórek organizacyjnych, do których należą w szczególności dział personalny, dział zarządzania projektami (w związku z rosnącym znaczeniem metody projektowej również w pomocy i integracji społecznej). Poniżej skoncentrujemy się jedynie na ograniczonym zakresie spraw organizacyjnych, czyli na tych, które wynikają z rekomendacji 1–2 oraz niektórych nowych funkcji (superwizja). Kwestie dotyczące spraw organizacyjnych w zakresie Rekomendacji 3 zostały w niej ujęte, w ramach punktu 5. *Wskazówka praktyczna 3 – rozwiązania organizacyjne ułatwiające wdrażanie rozdzielenia pracy socjalnej od postępowania administracyjnego.* Takie przedstawienie tych zagadnień pozwala na zaprezentowanie całości kwestii dotyczących rozdzielenia pracy socjalnej od postępowania administracyjnego.

Udział w procesie strategicznego zarządzania systemem pomocy i integracji społecznej w gminie powinien należeć do obowiązków kierownika (dyrektora) ośrodka pomocy społecznej. Wymaga tego ranga procesów strategicznych i założenie o stałości działania zespołu SRPS. W większych gminach miejskich dyrektora powinni wspierać w tym zakresie pracownicy stanowiska lub działu strategiczno-analitycznego. Diagnoza problemów społecznych i ocena zasobów pomocy w miastach, planowanie na krótszy i dłuższy okres wymagają profesjonalnej obsługi. Animacja lokalnej sieci usług powinna być wykonywana przez pracownika socjalnego specjalizującego się w pracy ze społecznością lokalną i dobrze znającego lokalnych liderów i organizacje. Rozwój gminnej sieci usług pomocy i integracji społecznej będzie wymagał pracy animacyjnej w coraz to nowych obszarach. Trend ku łączeniu projektów infrastrukturalnych ze społecznymi należy dobrze wykorzystać, do czego konieczni są profesjonalni animatorzy i organizatorzy społeczności lokalnych.

Nawiązywanie relacji z podmiotami zewnętrznymi i zarządzanie nimi w ramach gminnej sieci usług pomocy i integracji społecznej należy do obowiązków kierownika (dyrektora) ośrodka pomocy społecznej, ewentualnie jego zastępcy. Ze względu na docelowo większe znaczenie gminnej sieci usług funkcje te będą coraz ważniejsze. W większych ośrodkach może to być związane z powołaniem odrębnych komórek organizacyjnych, które zajmowałyby się tylko współpracą z podmiotami zewnętrznymi.

Administrowanie dostępem do sieci usług wymaga ustalenia lokalnych zasad i procedur w tym zakresie, co należy do zadań kierownictwa ośrodka pomocy społecznej. Z kolei wykonywanie bieżących czynności w ramach postępowań ustalających przesłanki uprawnień należy do kompeten-

cji pracowników socjalnych, którzy będą łączyć te zadania z ustalaniem uprawnień do świadczeń pieniężnych. Po oddzieleniu postępowań administracyjnych od pracy socjalnej w ośrodku będą musieli pojawić się pracownicy socjalni, którzy mają zajmować się tylko pracą socjalną (zatrudnieni w ośrodku i/lub poza nim). Szczegółowo kwestie te zostały omówione w Rekomendacji 3.

### **Wyzwania organizacyjne związane z superwizją**

Superwizja pracy socjalnej została ujęta w ustawie o pomocy społecznej jako uprawnienie pracownika socjalnego. Art. 121a ust. 1 stanowi: „pracownik socjalny ma prawo do korzystania z poradnictwa prowadzonego przez superwizorów pracy socjalnej, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji zawodowych, utrzymanie wysokiego poziomu świadczonych usług oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego w porozumieniu z pracodawcą co do wyboru formy i osoby udzielającej porad”. Wytyczne i standard dla superwizji pracy socjalnej określi rozporządzenie. Materiały edukacyjne będą dostępne dzięki wynikom projektu Stworzenie standardu „Superwizja pracy socjalnej” realizowanego na zlecenie CRZL, w ramach projektu systemowego „Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników pomocy i integracji społecznej” Działanie 1.2 PO KL.

Żeby zapewnić każdemu pracownikowi socjalnemu realizację prawa do superwizji, w każdym ops powinien być zatrudniony superwizor. Od standardów superwizji będzie zależało ilu będzie trzeba zatrudnić pracowników na stanowiskach superwizorów. Przykładowo, jeżeli zostanie ustalone, że pracownik socjalny ma prawo do 4 godzin superwizji indywidualnej miesięcznie, to przy 66 pracownikach socjalnych jest to łącznie 264 godziny w miesiącu, co przekracza standardowy miesięczny czas pracy wynoszący 168 godzin miesięcznie.

Partnerzy projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, zadania 2 „Działania w zakresie wdrażania standardów pracy socjalnej i funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej”:



**Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych** jest związkiem stowarzyszeń organizacji pozarządowych działających w obszarze polityki społecznej. Misją WRZOS jest reprezentowanie interesów osób i grup społecznie marginalizowanych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, udziela swoim organizacjom członkowskim wsparcia w rozwoju regionalnych i lokalnych struktur związkowych, a także umożliwia wymianę doświadczeń, pozwalając na pełniejsze wykorzystanie potencjału sektora pozarządowego w Polsce.

Podejmowane przez WRZOS inicjatywy mają na celu przełamanie niekorzystnych trendów w zakresie kształtowania i realizowania polityki społecznej obejmującej osoby najbardziej potrzebujące. Celem tak skonstruowanych działań jest osiągnięcie akceptowanej społecznie wizji rozwoju i wynikającej z niej długofalowej polityki społecznej państwa sprzyjającej rozwojowi osób, grup i organizacji. Więcej informacji o WRZOS można znaleźć na stronie internetowej: [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl)

Stowarzyszenie Samorządowych  
Ośrodków Pomocy Społecznej



**Samorządowe Stowarzyszenie Ośrodków Pomocy Społecznej „FORUM”** zrzesza dyrektorów, zastępców dyrektora i kierowników filii Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie z miast na prawach powiatu. Celem Stowarzyszenia jest m. in. rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie skutecznych metod i technik pracy socjalnej w rozwiązywaniu problemów społecznych, a także formułowanie stanowisk w sprawach dotyczących polityki społecznej, stanowiących przedmiot rozstrzygnięć organów centralnych administracji rządowej. Więcej informacji o FORUM można znaleźć na stronie internetowej: [www.ssopsforum.pl](http://www.ssopsforum.pl)



**Ogólnopolskie Stowarzyszenie Powiatowych i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie „Centrum”** zrzesza dyrektorów, kierowników, ich zastępców oraz inne osoby sprawujące funkcje kierownicze w PCPR, MOPR, MOPS na prawach powiatu. Celem CENTRUM jest integracja środowisk samorządowych pracowników pomocy społecznej, podnoszenie poziomu funkcjonowania powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy rodzinie oraz doskonalenie merytoryczne kadry tych jednostek, a także opiniowanie projektów aktów prawnych dot. pomocy społecznej. Więcej informacji na temat CENTRUM znajduje się na stronie internetowej: [www.oscentrum.pl](http://www.oscentrum.pl)



Publikacja powstała w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy społecznej” (zadanie 2 – Działania w zakresie wdrażania standardów pracy socjalnej i funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej).



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.**

Projekt realizowany w latach 2009–2014

Lider Projektu:



Partnerzy Projektu – zadanie 2:



© Copyright by Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014

Przedruk materiałów Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Centrum. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-939565-5-5

Wydawca:

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych  
ul. Nowy Świat 49, 00-042 Warszawa  
tel. 22 826 52 46; faks. 22 551 54 55  
e-mail: wrzos@wrzos.org.pl  
www.wrzos.org.pl

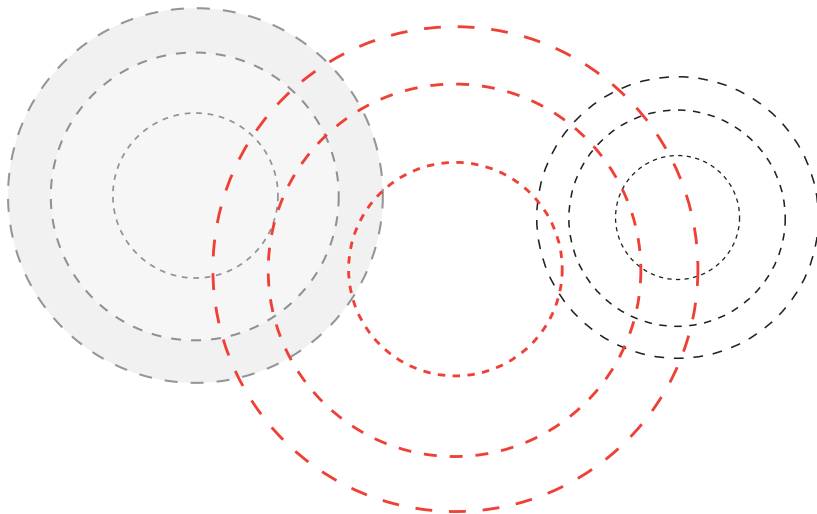
Skład, druk i oprawa:

PPU „Multigraf” s.c. Rafał Ellert, Jarosław Tomczuk  
ul. Bielicka 76 C, 85-135 Bydgoszcz  
tel./fax: 52 340 41 37  
e-mail: biuro@multigrafdruk.pl  
www.multigrafdruk.pl









WRZOS  
ul. Nowy Świat 49  
00-042 Warszawa  
tel./ fax +48 22 826 52 46  
[www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl)

ISBN: 978-83-939565-5-5



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**STANDARDY  
W POMOCY**

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

