

Cezary Miżejewski

Uwarunkowania prawne środowiskowej pracy socjalnej w Polsce

Praca socjalna jak każdy z elementów polityki społecznej składa się z czterech elementów. Pierwszy z nich to programy i strategie określające co chcemy zrealizować, dostępne metody oraz przewidywany efekt działania. Drugi element, to normy prawne (ustawy, rozporządzenia) określające regulacyjną sferę naszych działań. Trzeci element to środki finansowe, częściowo określone regulacjami prawnymi, częściowo wynikające z programów. Czwarty element, to kadry realizujące nasze działania wraz z ich systemem kompetencji i kwalifikacji.

W niniejszej ekspertyzie skupiono się na kwestiach prawnych, odwołując się jednakże do elementu programów i strategii o ile było to konieczne dla poznania przesłanek i sposobu myślenia prawodawcy.

Podstawowym problem funkcjonującym w przepisach prawa pomocy społecznej jest pojęcie „środowiskowy”. Brak jednoznacznej legalnej definicji pojęcia powoduje, że pojęcie to interpretowane jest w sposób dość dowolny przez ustawodawcę, w zależności od kontekstu. W jednym przypadku środowiskiem może być rodzina (gospodarstwo domowe), w innym zaś działania umiejscowione w środowisku lokalnym. Dlatego analizując obecne przepisy należy podchodzić do nich dość ostrożnie określając za każdym razem kontekst konkretnej normy prawnej. Pojęcie środowiskowy, dotyczy narzędzia jakim jest wywiad, jak również szeregu usług o charakterze środowiskowym, które niekoniecznie w każdym przypadku mają charakter integracji ze środowiskiem lokalnym, choć pozwalają osobie (rodzinie) pozostać w dotychczasowym środowisku, co również jest wartością dodaną. Najczęściej spotyka się pojęcie środowiskowy w ujęciu, działań o charakterze integracyjnym. Dla potrzeb niniejszej ekspertyzy przez



środowiskowy rozumiemy szerszy zakres usług obejmujący nie tylko działania czysto integracyjne.

I. Stan prawny dotyczący pracy środowiskowej w Polsce

Funkcjonująca od 1990 roku ustawa o pomocy społecznej¹ już w samej swojej istocie dość zachowawczo podchodziła do kwestii o charakterze środowiskowym. Art. 2 ustawy mówiący o celach pomocy społecznej, wskazywał iż „pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”. Warto zwrócić uwagę na zapis „w miarę możliwości”, zakładający niewiarę w usamodzielnienie człowieka i jego integrację ze środowiskiem.

Pojawiły się również dwa zapisy w obszarze relacji jednostki (rodziny) ze środowiskiem lub wspólnotą lokalną. Po pierwsze określono, że zadania pomocy społecznej obejmują również: „pobudzanie społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin” (art. 8 pkt. 4), co można interpretować jako działanie quasi-integracyjne oraz zdefiniowano pracę socjalną (art. 8 pkt. 5) „jako pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”. W istocie ta funkcja pracy socjalnej określona w art. 23 i 25 ustawy sprowadzała się do:

- udzielania osobom i rodzinom również pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych spraw bytowych oraz w utrzymaniu kontaktów z otoczeniem (art. 23 ust 2);
- udzielania osobom niepełnosprawnym mającym ograniczone możliwości poruszania się lub komunikowania z otoczeniem wsparcia w celu umożliwienia im pełnienia roli społecznej i integracji ze środowiskiem. Choć jako przykładowe formy pomocy wskazywano: pomoc w uzyskaniu środków łączności, przekazu informacji oraz przystosowanie mieszkań do ograniczeń wynikających z niepełnosprawności.

Tym samym działania środowiskowe miały głównie charakter, gdyż ograniczały się do pomocy w nietraceniu kontaktu ze środowiskiem, choć należy przyznać że w przypadku

¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 1990 Nr 87 poz. 506 z późn. zm.)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



STOWARZYSZENIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

osób niepełnosprawnych były to działania bardziej rozwinięte. Co do usług o charakterze środowiskowym – funkcjonowały od początku funkcjonowania ustawy usługi opiekuńcze. W 1996 roku² pojawiało się pojęcie ośrodków wsparcia - czyli środowiskowych form pomocy półstacjonarnej służących utrzymaniu osoby w jej naturalnym środowisku i przeciwdziałaniu jej instytucjonalizacji (środowiskowe domy samopomocy, dzienne domy pomocy, noclegownie, ośrodki opiekuńcze). W 2000 roku³ zdefiniowano pojęcie mieszkania chronionego czyli mieszkania przeznaczonego dla osób mogących, przy odpowiednim wsparciu, samodzielnie żyć w środowisku, w szczególności dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne, zakłady dla nieletnich i rodziny zastępcze. W obowiązkowych zadaniach własnych gminy obok usług opiekuńczych pojawiło się również zadanie organizowania i prowadzenie gminnych ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci, a także organizowanie właśnie tych mieszkań chronionych (art. 10 ust. 2).

Widoczny był zatem zauważalny postęp w ustawodawstwie na rzecz działań o charakterze środowiskowym. Należy jednak pamiętać, że działania te miały prowadzić do nie wyłączenia klientów pomocy społecznej ze środowiska w którym przebywali, czy też jak w przypadku mieszkań chronionych włączenia do środowiska osób przebywających w placówkach stacjonarnych. W jednym i drugim przypadku było to działanie odnoszące się do instytucji stacjonarnych. Nie dotyczyło całej społeczności, ale realizowało działania na rzecz umieszczenia lub pozostawienia klienta pomocy społecznej (wówczas raczej podopiecznego) w społeczności lokalnej.

Nowy okres zaczął się po 2003 roku i chwaleniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴. Ustawa ta była częścią szerszej koncepcji zmian określonej w

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. (Dz. U. z 1996r. Nr 100, poz. 459);

³ Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Dz. U. z 2000 r. Nr 19, poz. 238.

⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593)



Strategii Polityki Społecznej 2002 - 2005⁵. W ramach nowej ustawy bardziej zdecydowanie określono zadanie pomocy społecznej jako *„zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, których nie są one w stanie pokonać przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”* (art. 2 ust. 1). Jak widzimy zniknęło już pojęcie „w miarę możliwości”.

Co najistotniejsze, definiując prace socjalną wskazano, iż praca socjalna oprócz prowadzenia jej z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, prowadzona jest również:

„ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności” (art. 45, ust. 1 pkt. 2 ustawy)

Co więcej, wśród zadań pracownika socjalnego wskazano w szczególności:

- **działalność diagnostyczną** (dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń – art. 119 ust. 1 pkt.2);
- **działalność animacyjną** (pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych – art. 119 ust. 1 pkt.6);
- **działalność kooperacyjną** (współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa - art. 119 ust. 1 pkt.7);
- **działalność innowacyjną** (inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin - art. 119 ust. 1 pkt.8);
- **działalność inspiratorską** (współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia - art. 119 ust. 1 pkt.9).

⁵ Strategia Polityki Społecznej. Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002 – 2005, Warszawa 2002



Jednak nie wiedzieć czemu, zadania te potraktowane zostały obok pracy socjalnej jako zadania odrębne. Oznaczałoby to, że w zdaniach pracownika socjalnego wyodrębniono to co jest pracą socjalną, a co działaniem realizowanym na szerszą, wspólnotową skalę.

Kwestia działalności innowacyjnej pojawiła się wśród zadań pomocy społecznej, wskazując, że jej zadanie polega również na: „*rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb*” (art. 15 pkt.6 ustawy).

Określając zadania poszczególnych szczebli samorządu w ustawie, wskazano, że do zadań obowiązkowych gminy należą m.in.;

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art. 17, ust. 1 pkt. 1 ustawy); Zaś koordynacja realizacji strategii należy do ośrodka pomocy społecznej;
- praca socjalna (art. 17, ust. 1 pkt. 10 ustawy);
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 17, ust. 1 pkt. 11 ustawy);
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych (art. 17, ust. 1 pkt. 12 ustawy);
- tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną (art. 17, ust. 1 pkt. 13 ustawy).

Wszystkie te kompetencje w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą możliwości realizowania działań środowiskowych. Warto zwrócić tu uwagę na kwestię strategii rozwiązywania problemów społecznych, która może stać się przyczynkiem do budowania solidnej diagnozy środowiskowej.

Istotną kompetencją – a zarazem możliwością - zapisaną w działaniach ośrodka pomocy społecznej jest możliwość opracowywania i kierowania do wdrożenia przez radę gminy lokalnych programów pomocy społecznej, które mogą powstać na podstawie potrzeb składanych przez ośrodek (art. 110 ust. 10 ustawy). Stanowi to solidną podstawę

prawną do możliwych działań środowiskowych, która niestety do 2008 r. była całkowicie nie wykorzystywana.

Wśród zadań powiatu pojawiły się ponadto:

- pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze (art. 19 pkt. 7 ustawy);
- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mającym trudności w integracji ze środowiskiem (art. 19 pkt. 8 ustawy)

Również w powiecie, na analogicznych zasadach jak w gminie realizuje się zdania w zakresie strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 19 pkt. 1) oraz można tworzyć lokalne programy pomocy społecznej (art. 112, ust. 12 ustawy).

Jeżeli zatem mamy kwestie pracy środowiskowej w zakresie pracy socjalnej oraz w kompetencje szczebli samorządu wskazują kwestie środowiskowe jako zadania powstaje pytanie jak w ustawie sformułowano instrumentarium realizowania zadań środowiskowych.

Instrument podstawowy praca socjalna ma wskazane jedno narzędzie: kontrakt socjalny. Brak jest natomiast odniesienia czy też skomponowania środowiskowej pracy socjalnej z lokalnymi programami pomocy społecznej.

W specyficznych sytuacjach narzędziem mogą być: poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Tym samym mamy szereg narzędzi i instrumentów do wykorzystania w zakresie przypadków adresowanych dla poszczególnych osób i grup, które możemy wykorzystać



w działaniach, brak jest natomiast zupełnie wyraźnie adresowanych narzędzi i instrumentów mogących realizować środowiskową pracę socjalną.

II. Praca środowiskowa w rozwiązaniach prawnych PO KL

Istotny przełom w zakresie środowiskowej pracy socjalnej nastąpił po 2006 roku, kiedy to rozpoczęto przygotowanie koncepcji zmian w pomocy społecznej z uwagi na możliwości absorpcyjne Europejskiego Funduszu Społecznego. W czerwcu 2006 r. przygotowany został autorski dokument przygotowany przez Cezarego Miżejewskiego z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, *Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych*. Projekt tego dokumentu uzyskał akceptację podsekretarza stanu w MPiPS Bogdana Sochy i został skierowany do konsultacji międzyresortowych. W dokumencie tym zapowiedziano potrzebę wprowadzenia *kontraktu aktywizacji lokalnej*, kierowanego do grupy osób w ramach konkretnego środowiska lub członków danej społeczności. W ramach kontraktu aktywizacji socjalnej możliwe jest stosowanie instrumentów aktywizacyjnych wraz z działaniami o charakterze wspierającym. Jednocześnie, wskazano potrzebę wzmocnienia roli pracownika socjalnego wobec innych instytucji usług społecznych w gminie tak, aby stosowane instrumenty aktywizacyjne były w pełni realizowane⁶.

Pomimo, iż dokument nie został formalnie przyjęty, stał się on inspiracją kolejnych zapisów programowych. 9 października 2006 roku Rada Ministrów przyjęła dokument Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne I Integracja Społeczna na Lata 2006-2008”, w którym zapowiedziano wprowadzenie od 2007 roku nowego narzędzia pracy socjalnej pod nazwą *Program aktywizacji lokalnej* adresowanego do osób w ramach konkretnego środowiska lokalnego. W dokumencie stwierdzono, iż nowy instrument będzie przewidywał:

„- aktywizację społeczno-zawodową konkretnej grupy osób w powiązaniu z innymi grupami funkcjonującymi w danym środowisku lokalnym;

⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych* (projekt) Warszawa czerwiec 2006, s. 13.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



STOWARZYSZENIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

- uruchomienie aktywności społeczno-edukacyjnej w oparciu o partnerstwo lokalne lub instytucję partnerstwa publiczno-społecznego: instytucji publicznych (np. ośrodek kultury, biblioteka, ośrodek sportu i rekreacji, szkoła) i organizacji pozarządowych.

Z chwilą uruchomienia partnerstwa kontrakt aktywności lokalnej polegał będzie na planowym wykorzystaniu różnorodnych instrumentów aktywnej integracji: od zbadania potencjału danej grupy i społeczności poprzez jej wzmocnienie, zwiększenie kompetencji i umiejętności społecznych, (samo) organizację, aż do podjęcia grupowego działania na rzecz i przy współpracy społeczności lokalnej (o charakterze pracy społeczno-użytecznej). Podobnie jak w przypadku kontraktu socjalnego możliwe jest stosowanie innych, wymienionych wcześniej instrumentów aktywizacyjnych wraz z działaniami o charakterze wspierającym⁷.

Przewidywano również wprowadzenie stosownych zmian prawnych dotyczących tej kwestii.

Program ten w znacznym stopniu wpłynął na zapisy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz dokumentów systemu realizacji programu. Nie stanowią one formalnie źródła prawa, nie są też zdefiniowane przepisami prawnymi. Jednak system wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego w istocie stanowi „swoiste” źródło prawa dla podmiotów realizujących projekty systemowe⁸.

Dokumentem, który stanowi system realizacji projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, są: *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Dokument ten wprowadza jako jeden z możliwych narzędzi realizacji projektu Program Aktywności Lokalnej (PAL) oraz będące jego odmianą Programy integracji społecznej i zawodowej osób*

⁷ Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne I Integracja Społeczna na Lata 2006-2008, Warszawa 2008 s. 38

⁸ Kwestia prawna dokumentów zwianych z systemem realizacji PO KL jest dość skomplikowana, lecz wywodzona jest wprost z zapisów art. 26 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który pozwala Instytucji Zarządzającej programem operacyjnym, na przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,

niepełnosprawnych⁹. *Nie wchodząc w różne szczegóły związane z Programem, który uległ ewolucji w okresie 2008 - 2010¹⁰ najistotniejsze elementy działań sprowadzają się do następujących kwestii.*

Programy środowiskowe oparte są na podstawie prawnej pozwalające gminie, lub powiatowi przyjąć lokalny program pomocy społecznej. Jednak co ważniejsze, wskazano wyraźnie – co stanowi novum wobec istniejących przepisów, że w przypadku współfinansowania środkami projektu form środowiskowej pracy socjalnej - Programów Aktywności Lokalnej lub Programów integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, powinny one prowadzić do aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym. Diagnoza problemu społecznego powodującego zagrożenie wykluczeniem społecznym powinna być obligatoryjnym elementem programu pomocy społecznej lub programu aktywności lokalnej, przyjętego do realizacji na mocy uchwały rady gminy lub powiatu, zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej. Wskazano również, że uczestnikami działań środowiskowych mogą być również osoby o dowolnym statusie na rynku pracy oraz w dowolnym wieku (generalnie programy aktywizacyjne ograniczają się do wieku aktywności zawodowej 15 -64 lata).

Tym samym wskazano wyraźnie, że podmiotem działań nie są pojedynczy ludzie lub rodziny lecz określone środowisko, skupiające najróżniejsze osoby, niekoniecznie klasycznych klientów pomocy społecznej. Warto też zwrócić uwagę, że wskazano iż program środowiskowy powinien być realizowany w ramach partnerstwa lokalnego, które może przyjąć najróżniejsze formy organizacyjne.

Zadbano również o możliwość finansowania w ramach programów różnych instrumentów aktywizacyjnych w tym również ważnych dla działań środowiskowych np. organizacja i

⁹ Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Warszawa, 1 stycznia 2010, s. 17-19.

¹⁰ Dyskusja nad istotą pracy środowiskowej w 2009 roku była bardzo poważna i zainicjowana przez Urząd Marszałkowski województwa Śląskiego. W dyskusji zaangażowało się wiele ośrodków pomocy społecznej z różnych miast i gmin Polski, zwłaszcza województwa śląskiego, Mazowieckie Forum Pomocy Społecznej oraz organizacje pozarządowe m.in. Stowarzyszenie Centrum Aktywności Lokalnej. Dyskusja była asumptem do istotnych korekt dokonanych w styczniu 2010 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.



finansowanie usług wspierających animację lokalną, w tym kosztów zatrudnienia animatora lokalnego, lidera klubu integracji społecznej czy streetworkera.

Wśród możliwości finansowania wprowadzono również niezwykle ważne inicjatywy integracyjne obejmujące:

- działania przygotowawcze: spotkania z grupami docelowymi, a także przeprowadzanie badań diagnostycznych, oraz przygotowywanie raportów dotyczącego potrzeb i zasobów danej społeczności;
- edukację społeczną i obywatelską, w tym organizowanie spotkań, konsultacji, działań edukacyjnych i debat społecznych dla mieszkańców;
- organizowanie i inspirowanie udziału mieszkańców w imprezach i spotkaniach w szczególności o charakterze integracyjnym, edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, ekologicznym czy turystycznym.

Widać zatem, że „quasi-prawny” system realizacji projektów PO KL wprowadził szereg istotnych rozwiązań. Dały one możliwość stworzenia blisko 300 programów aktywności lokalnej, oczywiście o różnym poziomie merytorycznym.

III. Podstawowe prawne bariery i wyzwania środowiskowej pracy socjalnej

Połączenie dotychczasowych rozwiązań ustawy o pomocy społecznej oraz rozwiązań prawnych i finansowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki da gwarancję na szanse rozwoju środowiskowej pracy socjalnej.

Pojawił się w styczniu 2007 roku pojawił poselski projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej, który proponował zmiany do ustawy o pomocy społecznej m.in. w zakresie prowadzenia rozwiązań z projektów PO KL wprost do ustawy. Istotnym elementem były zaproponowane tam rozwiązania pracy środowiskowej. Zaproponowano m.in., aby ustawowo uregulować program aktywności lokalnej jako: „program realizowany w partnerstwie samorządowych jednostek



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



STOWARZYSZENIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

organizacyjnych a w szczególności instytucji zajmujących się problematyką pomocy społecznej, kultury, edukacji, służby zdrowia oraz organizacji pozarządowych skierowany do grupy osób w ramach konkretnego środowiska lub członków danej społeczności¹¹.”

Niestety projekt upadł z powodu upływu kadencji Sejmu. Pomimo tego, że ponownie został złożony w styczniu 2008 roku, Rada Ministrów zajęła negatywne stanowisko wskazując m.in. że w projekcie „nie przedstawiono uzasadnienia ograniczania realizacji programów lokalnych do partnerstw lokalnych (art. 14, ust. 2)” oraz że „idea integracji społecznej, która jest realizowana w Polsce, w następstwie procesów wynikających najpierw z akcesji a potem z członkostwa w Unii Europejskiej nie zyska na znaczeniu poprzez tworzenie kolejnych „animatorów”, ciał wykonawczych i sprawozdawczych¹²”

Istnieje zatem prawdopodobieństwo, że projekt ten zostanie odrzucony w toku prac legislacyjnych, choć nie stało się to do końca pierwszego kwartału 2010 roku.

III.1. Bariery w tworzeniu wizji systemu

Nie ulega jednak wątpliwości, że dotychczas obowiązujące zapisy prawne w ramach ustawy o pomocy społecznej nie stworzyły dotychczas spójnej koncepcji na rzecz rozwoju środowiskowej pracy socjalnej. Pomimo faktu, iż środowiskowa praca socjalna znalazła swoje miejsce w definicji pracy socjalnej, to jednak w istocie nie zostało to powiązane z żadnym przepisem o charakterze szczegółowym, który konkretyzowałby możliwości działania pracy środowiskowej. Co więcej, pomimo prowadzenia dość daleko idących rozwiązań w ramach PO KL tworzących system pracy środowiskowej, pomimo trzech lat ich funkcjonowania żadne nie zostało uwzględnione w zapisach ustawy o pomocy społecznej. Może to świadczyć o niezrozumieniu lub braku wizji środowiskowej pracy socjalnej. Być może są też inne nieznanne powody. Jednak brak jasnej deklaracji o uznaniu rozwiązań stosowanych w ramach PO KL, może świadczyć o braku spójnej wizji dalszych działań w tym obszarze. Co z kolei może spowodować, że

¹¹ Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej (druk sejmowy nr 1548) z 4 stycznia 2007 V Kadencja Sejmu RP.

¹² Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zasadach planowania i realizacji polityki społecznej (druk nr 665).

po zakończeniu obecnego okresu programowania w zakresie prawnym powrócimy do punktu wyjścia, a tym samym zmarnujemy potencjał i doświadczenia ostatnich lat.

III.2. Czynniki wspierające i hamujące środowiskową pracę socjalną w przepisach prawa

Nie ulega wątpliwości, że brak wizji systemu oraz traktowanie przez instytucje pośredniczące, projektów PO KL w tym realizowanych działań środowiskowych jako „ciała obcego”, istniejącego obok systemu pomocy społecznej wpływa na bieżącą praktykę działań.

Pomimo otwarcia w definicji pracy socjalnej musi ona zostać w jakiś sposób skoordynowana ze szczegółowymi instrumentami. Musi również nastąpić zmiana adresująca działania pomocy społecznej nie tylko do osób i rodzin, ale również do środowisk. Obecne zapisy ustawy forsują zdecydowanie działania o charakterze jednostkowym, do nich również dopasowany jest zestaw instrumentów. Bez tej korekty „filozofii” ustawy trudno mówić o rozwoju środowiskowej pracy socjalnej. Działania samorządowe mają niestety charakter wyjątkowej legalności działania, co oznacza, że gdy nie ma jasnego przepisu, że można coś zrobić, to powstają wątpliwości co do legalności działania wymykającego się przepisom. Dlatego nowe, innowacyjne działania tak trudno aplikowane są w jednostkach samorządu terytorialnego.

Zdecydowanie czynnikiem wspierającym prace środowiskową są środki Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Profilowane projekty gminne i powiatowe, wskazujące pracę środowiskową, w dużym stopniu nadały rozmach środowiskowej pracy socjalnej. Są one jednak jako działania pozaustawowe niejako zawieszane w powietrzu.

Warto jednak nadmienić, że hamulce w rozwoju środowiskowej pracy socjalnej tkwią także w rozwiązaniach PO KL. Niestety wskaźniki dla programu określają przede wszystkim liczbę osób, które rozpoczęły kontrakt socjalny, co tym samym wskazuje instytucjom pomocy społecznej, że lepiej jest realizować działania za pomocą kontraktów socjalnych niż działań środowiskowych.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



STOWARZYSZENIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Zapisek, który można uznać za pozytywny i przyszłościowy jest konstrukcja lokalnych programów pomocy społecznej. To bardzo dobra i elastyczna konstrukcja dająca wiele możliwości działania.

Reasumując, należy wyraźnie stwierdzić, że bez jasnej koncepcji, obudowanej rozwiązaniami prawnymi, przyszłość pracy socjalnej po okresie rozwoju 2008 – 2013 może spowodować ponowny regres. Albowiem w ramach obecnie istniejących rozwiązań prawnych możliwe są działania nie o charakterze systemowym, ale oparte o oddolną inicjatywę i zrozumienie władz lokalnych, która nie zawsze rozumie potrzebę aktywnych działań pomocy społecznej, w tym również środowiskowej pracy socjalnej. Sytuacja działań środowiskowych jest bowiem wypadkową całego stanu pomocy społecznej opartego na biurokratycznych procedurach, działaniach „opiekuńczych” i nierozumieniu wagi służb społecznych przez władze lokalne.