



Narodowa Rada Rozwoju

Sekcja Polityka społeczna, rodzina

Rozwój i koordynacja usług społecznych przy wykorzystaniu Centrum Usług Społecznych. Wyjściowe założenia prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej

1. Centrum Usług Społecznych jako instrument programowania polityki społecznej: od wsparcia selektywnego w stronę działań o charakterze powszechnym

Centrum Usług Społecznych (CUS) planowane jest jako rozwiązanie instytucjonalne stanowiące ważny impuls zarówno w programowaniu prorodzinie zorientowanej krajowej polityki społecznej, jak i w kształtowaniu polityki społecznej na poziomie samorządowym (gminnym i ponadgminnym) poprzez rozwój i integrację lokalnych systemów usług społecznych.

W wymiarze krajowym rozwój i integracja usług społecznych w formule Centrum Usług Społecznych to przedsięwzięcie programowe planowane jako rodzaj usługowego obudowania Programu Rodzina 500+ (PR 500+). W debacie eksperckiej wokół PR 500+ istniała zgodność poglądów, że polityka inwestycji w dzieci jako dobro publiczne jest polityką prawidłowo profilowaną co do celu. Część ekspertów podnosiła jednak, że zamiast przekazywać środki finansowe rodzicom, lepszym sposobem inwestowania byłby znaczący wzrost nakładów publicznych na rozwój infrastruktury usług społecznych, w pierwszej kolejności tych podnoszących jakość edukacji (zwłaszcza wczesnej) oraz pozwalających rodzicom łatwiej godzić obowiązki rodzinne i zawodowe (tzw. *family-work balance*).

Postulat rozwoju i większej integracji usług społecznych sam w sobie jest trafny. Tyle że **rozwój usług społecznych uwzględniających potrzeby rodzin można i warto traktować nie jako alternatywę dla świadczenia 500+, ale jako kontynuację prorodzinnej reorientacji polityki społecznej państwa**. Takie właśnie podejście przyjęła sekcja Polityka społeczna, rodzina Narodowej Rady Rozwoju (sekcja PSR), przystępując do prac nad prezentowaną koncepcją. Tak pojmowany zamysł rozbudowywania lokalnych

systemów usług społecznych przy wykorzystaniu formuły CUS zwiększy spójność polityki społecznej państwa zarówno w wymiarze programowym, jak i w sferze rozwiązań instytucjonalnych, z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości.

Program Rodzina 500+ przełamał długoletnią tendencję do profilowania w Polsce wsparcia socjalnego na działania selektywne i organizowania go w pierwszej kolejności w ramach instytucji pomocy społecznej. System pomocy społecznej utworzono w 1990 roku w związku z pierwszą reformą samorządową. Przywrócono wówczas w Polsce samorząd terytorialny szczebla podstawowego – gminy, i w jego ramach zorganizowano sieć ośrodków pomocy społecznej (OPS). Zasada selektywności wsparcia objęła organizację nowowprowadzanych świadczeń pieniężnych, jak zasiłek stały czy zasiłek okresowy. W latach 90. XX wieku do instytucji pomocy społecznej przesunięto jednak także zasiłki rodzinne; przestały one być wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na każde dziecko w rodzinie, a stały się świadczeniami dostępnymi po spełnieniu przez rodzinę kryterium dochodowego. Co więcej również świadczenie znacznej części usług społecznych powierzono placówkom pomocy społecznej. Tym samym w obrocie prawnym pojawiła się specjalna kategoria usług dla ludności: usługi pomocy społecznej. Dostęp do tych usług nie jest, co prawda, obwarowany spełnieniem kryterium dochodowego. Przykładowo, oferowane w systemie pomocy społecznej usługi opiekuńcze są dostępne także bez spełnienia testu dochodu, tyle że wówczas nie są to usługi bezpłatne. Niemniej w społecznej świadomości wszelkie działania służb społecznych organizowane poprzez placówki pomocy społecznej – zarówno wsparcie pieniężne, jak i wsparcie usługowe – odbierane są jako działania selektywne, adresowane do ubogich osób i rodzin, z których korzystanie wiąże się z założeniem przysłowiowej teczki klienta w ośrodku pomocy społecznej.

Orientację na selektywność wsparcia wzmocniła druga reforma samorządowa z 1999 roku, w ramach której utworzono powiaty jako samorząd lokalny drugiego szczebla, a w ich strukturach powołano powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR). PCPR miały stać się podstawą lokalnego systemu pomocy dziecku i rodzinie. Usytuowanie przepisów dotyczących lokalnej polityki społecznej w ustawie o pomocy społecznej wywołało jednak tzw. efekt odwrócenia: nie tyle otworzono pomoc społeczną na szersze działania lokalne, ile srowadzono lokalną politykę społeczną do pomocy społecznej. Można więc mówić o błędzie redukcjonizmu popełnionym wówczas na poziomie programowania polityk publicznych. PCPR okazały się niezdolne do koordynowania szerszych działań projektowanych w ramach lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, a zarazem instytucje wsparcia

usytuowane poza pomocą społeczną nie wyrażały większego zainteresowania współpracą z centrami. Tym samym pomysł uruchomienia lokalnych systemów zintegrowanej pomocy dziecku i rodzinie nie został zrealizowany.

Program Rodzina 500+ dokonał znaczącej reorientacji działań publicznych w sferze społecznej. Jest to program o cechach hybrydowych, łączący zasadę selektywności wsparcia (mającą zastosowanie w odniesieniu do pierwszego dziecka w rodzinie) z zasadą uniwersalności (stosowaną w odniesieniu do drugiego i kolejnych dzieci). Skala redystrybucji oznacza jednak znaczące przesunięcie punktu ciężkości w kierunku działań powszechnych. Warto owo przesunięcie wykorzystać i w podobny sposób zreorganizować wsparcie usługowe przez **wyprowadzenie świadczenia usług społecznych z instytucji pomocy społecznej i tym samym organizowanie ich świadczenia w formule wsparcia powszechnego, a nie selektywnego**. Temu właśnie mają służyć Centra Usług Społecznych.

2. Centra Usług Społecznych – dlaczego teraz?

Istnieją sprzyjające uwarunkowania zarówno krajowe, jak i ponadnarodowe dla rozwoju i integracji w Polsce usług społecznych w formule Centrów Usług Społecznych. Można wskazać przynajmniej cztery takie korzystne okoliczności.

Po pierwsze, rozwojowi usług społecznych sprzyja upowszechnienie od dekady przełomu wieków, zarówno w Polsce, jak i w całej Europie, nurtu aktywnej polityki społecznej oraz obserwowany obecnie wzrost zainteresowania nurtem inwestycyjnej polityki społecznej. **Oba nurty programowania działań publicznych dowartościowują wsparcie usługowe**. Jednoznacznie prousługowe oblicze ma także tworzona w ostatnich latach polityka senioralna. Brakuje natomiast integracji usług rozproszonych pomiędzy różnych usługodawców (podmioty publiczne, społeczne i rynkowe) i lokowanych w różnych podsystemach wsparcia, niekoordynujących wzajemnie prowadzonych działań (pomoc społeczna, rehabilitacja osób niepełnosprawnych, prozatrudnieniowa aktywność agencji rynku pracy, system zatrudnienia socjalnego, poradnictwo małżeńskie, rodzinne, wychowawcze i inne). CUS wydaje się optymalnym sposobem na dokonanie integracji usług społecznych świadczonych w bezpośrednim kontakcie z obywatelami.

Po drugie, działania ukierunkowane na wzrost dostępności usług społecznych są jednym z priorytetów polityki społecznej Unii Europejskiej. Po okresie silnej orientacji na usługi prozatrudnieniowe, będącej odzwierciedleniem dominacji Strategii Lizbońskiej w programowaniu unijnych działań publicznych w sferze społecznej, rośnie zainteresowanie upowszechnianiem szerszej palety usług i osiągnięciem równowagi między usługami prozatrudnieniowymi i inkluzywnymi, przy dowartościowaniu także usług *stricte* opiekuńczych. CUS stwarza realną możliwość efektywnego wykorzystania funduszy unijnych (zwłaszcza z Europejskiego Funduszu Społecznego), zarówno w ramach obecnej perspektywy finansowej, jak i w kolejnej, nad której założeniami prowadzone są obecnie prace w unijnych instytucjach programujących. CUS jako rozwiązanie instytucjonalne ukierunkowane na powiązanie integracji usług społecznym z dbałością o podnoszenie ich dostępności i jakości daje gwarancję absorpcji środków unijnych przeznaczonych na rozwój i profesjonalizację sfery *social services*.

Po trzecie, postulat inwestycji w *social services* jest mocno eksponowany w literaturze przedmiotu, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i – od kilku lat – także w literaturze krajowej. Niektórzy krajowi eksperci wprost formułują propozycję powoływania lokalnych centrów usług społecznych. Warto też zaznaczyć, że niektóre samorządy miejskie (dotyczy to zwłaszcza dużych aglomeracji) powołują Centra Usług Wspólnych, łącząc określone rodzaje usług, zazwyczaj adresowane do określonych grup ludności (np. w zakresie usługowego wspierania seniorów). Co prawda, są to rozwiązania raczej o charakterze menedżerskim niż programowym, ukierunkowane na obniżenie kosztów administracyjnych świadczenia usług przez konsolidację zarządzania placówkami wsparcia. Przeprowadzone przez sekcję PSR NRR konsultacje z przedstawicielami środowisk samorządowych unaocznily, że można liczyć na zainteresowanie władz samorządowych tworzeniem CUS w proponowanej w niniejszym dokumencie formule, która zakłada kojarzenie efektywności w obszarze zarządzania z dbałością o szeroką dostępność i wysoką jakość świadczonych mieszkańcom usług.

Po czwarte, wdrażana obecnie w Polsce *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* zakłada, że rozwój ekonomiczno-społeczny ma mieć charakter inkluzywny i ma obejmować inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, lokowane nie tylko w dużych aglomeracjach miejskich, lecz także w mniejszych miejscowościach i na obszarach wiejskich. CUS jako instytucje przekraczające ramy pomocy społecznej, świadczące usługi ogółowi mieszkańców i ukierunkowane na zwiększenie spójności społecznej są właśnie formą inwestycji w kapitał

ludzki i społeczny. Zgodne z SOR jest też przekraczanie logiki resortowości w programowaniu rozwoju usług społecznych.

Podsumowując, program tworzenia na poziomie lokalnym CUS jako instytucji integrujących świadczenie rozproszonych obecnie usług, a przez to zwiększających i upraszczających ich dostępność dla ogółu mieszkańców (zasada powszechności) jest: (1) zgodny z podstawowym profilem krajowej polityki społecznej wyznaczanym przez implementację PR 500+ (działania o charakterze prorodzinnym przy wzmocnieniu zasady powszechności wsparcia i jednocześnie zakładające upodmiotowienie rodziny), (2) implementuje priorytety UE na poziom programowania krajowych działań publicznych w sferze społecznej, (3) przełamuje sektorowość w prowadzeniu polityk publicznych, (4) odpowiada ogólnej tendencji w literaturze przedmiotu z zakresu programowania działań publicznych w sferze społecznej, (5) spotyka się z zainteresowaniem środowisk samorządowych, (6) jest oczekiwany przez gospodarstwa domowe. Moment na podjęcie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem Centrów Usług Społecznych wydaje się więc optymalny.

3. Operacyjne założenia koncepcji tworzenia Centrów Usług Społecznych

Koncepcja stworzenia sieci CUS opiera się na 14 powiązanych ze sobą założeniach programowych i obejmuje:

- (1) Prawne zdefiniowanie usług społecznych jako kategorii obrotu prawnego.
- (2) Fakultatywne tworzenie CUS przez zainteresowane samorzady gminne przy wsparciu z poziomu krajowego dla procesu integracji usług i zapewniania ich wysokiej jakości.
- (3) Tworzenie CUS przede wszystkim na bazie ośrodków pomocy społecznej i ich funkcjonowanie jako placówek gminnych lub ponadgminnych (prowadzonych wspólnie przez sąsiadujące ze sobą gminy na podstawie podpisanego porozumienia).
- (4) Świadczenie przez CUS wszystkich obecnych usług pomocy społecznej oraz wybranych innych usług społecznych. Zaleca się oferowanie możliwie szerokiej palety usług, a w pierwszej kolejności uwzględnienie asystentury rodziny oraz usług opiekuńczych dla seniorów, obejmujących długoterminową środowiskową opiekę osób niesamodzielnych. Od strony formalno-prawnej zakres przedmiotowy działań CUS będzie elastyczny, z możliwością poszerzania katalogu oferty wraz z umacnianiem się pozycji CUS w środowisku lokalnym.

- (5) Odejście w CUS od zasady selektywności w dostarczaniu usług społecznych na rzecz zasady powszechności, czyli udostępniania usług społecznych ogółowi mieszkańców, przy pozostawieniu możliwości finansowej partycypacji mieszkańców, jeśli nie powoduje to ograniczenia posiadanych uprawnień socjalnych wynikających z obecnego stanu prawnego.
- (6) Profesjonalizację usług społecznych przy wykorzystaniu praktyk *case management* oraz dzięki powiązaniu aspektu przedmiotowego (standardy jakości usług) z aspektem podmiotowym (prawne wyodrębnienie i funkcjonalna integracja zawodów pomocowych).
- (7) Możliwość wyodrębniania w ramach CUS Ośrodków Pracy Socjalnej jako zadaniowych struktur organizacyjnych, odpowiedzialnych wyłącznie za prowadzenie profesjonalnej pracy socjalnej różnymi metodami.
- (8) Konsekwentne organizacyjne rozdzielenie świadczenia usług społecznych i wypłaty świadczeń pieniężnych przy pozostawieniu (przynajmniej okresowo) możliwości realizacji w CUS zarówno usług, jak i zadań zasiłkowych wykonywanych obecnie przez OPS.
- (9) Powiązanie w CUS instytucjonalnej integracji usług społecznych (świadczenie w jednym miejscu usług przynależnych do różnych resortów w ramach określonych polityk szczegółowych) z integracją funkcjonalną wokół potrzeb rodziny.
- (10) Otwarcie CUS na działania środowiskowe o charakterze więziotwórczym wzmacniające spójność społeczną, a adresowane nie tylko do poszczególnych kategorii osób i rodzin, lecz także do całych społeczności lokalnych.
- (11) Stosowanie praktyki zlecania części usług społecznych przez CUS podmiotom niepublicznym, w pierwszej kolejności organizacjom pozarządowym i podmiotom zrównanym z nimi oraz przedsiębiorstwom społecznym, a zarazem praktyki kontraktowania przez CUS usług ustawowo przypisanych innym lokalnym placówkom wsparcia usługowego.
- (12) Stosowanie profesjonalnych praktyk z zakresu *case management* w organizowaniu dostępu mieszkańców do usług z uwzględnieniem personalizacji wsparcia usługowego i rezygnacji z dublowania działań diagnostycznych
- (13) Dostarczanie przez CUS informacji o wszelkich usługach społecznych świadczonych na danym terenie przez wszystkie inne podmioty ze wszystkich sektorów za pomocą zintegrowanej platformy IT, a także udostępnianie tychże informacji w trybie *off-line* w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami.

- (14) Wsparcie tworzenia CUS przez system zachęt ze strony państwa, z uwzględnieniem dotacji pieniężnych (ze środków budżetu państwa i funduszy unijnych) – na wprowadzenie profesjonalnego *case management*, integracji w CUS określonych usług (obszarów priorytetowych z perspektyw polityki społecznej państwa) oraz dostępu do know-how (np. wyjściowa platforma IT dla stosowania zintegrowanego zarządzania przypadkiem czy prowadzenia informacji).

Ad 1; ad 4; ad 6

Usługi społeczne jako kategoria obrotu prawnego

Obecnie pojęcie „usługi społeczne” jest powszechnie używana w dyskursie naukowym i polskojęzycznej literaturze przedmiotu, ale jest nieobecne w krajowym obrocie prawnym. Zakłada się wprowadzenie legalnej definicji usług społecznych. Przewiduje się, że będzie to definicja opisowa wraz z przykładowym wyliczeniem usług zaliczanych do tej kategorii. Definicją z założenia objęte zostaną wszystkie usługi pomocy społecznej (w tym praca socjalna), ale także inne usługi, a w pierwszej kolejności asystentura rodziny i usługi opiekuńcze dla seniorów.

„Usługi społeczne” jako pojęcie prawne będą kategorią szerszą niż „usługi pomocy społecznej”, ale węższą niż „usługi świadczone w interesie ogólnym” czy „usługi użyteczności publicznej”. Kategorią tą zostaną objęte usługi świadczone w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami. Zakres przedmiotowy pojęcia „usługi społeczne” zostanie powiązany z definicją legalną zawodów pomocowych w ten sposób, że docelowo usługami społecznymi będą usługi świadczone co do zasady przez przedstawicieli zawodów pomocowych. Regulacje dotyczące zawodów pomocowych będzie można ująć w odrębnej ustawie i jedynie zapowiedzieć je w ustawie regulującej funkcjonowanie Centrów Usług Społecznych.

Ad 2; ad 3; ad 5

Centra Usług Społecznych jako OPS+

Koncepcja zakłada fakultatywne (dobrowolne, nieobowiązkowe) tworzenie CUS na bazie OPS. Rozwiązanie standardowe to przekształcenie w CUS konkretnego OPS. Zakłada się jednak, że stosownie do potrzeb i lokalnych warunków (dotyczy zwłaszcza obszarów wiejskich) jeden CUS może zostać zorganizowany dla kilku gmin, a więc w miejsce kilku

funkcjonujących obecnie OPS, jeśli tylko samorzady zawrą odpowiednie porozumienie. Do rozważenia (i rozstrzygnięcia na kolejnym etapie prac nad inicjatywą ustawodawczą) jest też możliwość powoływania CUS dla kilku sąsiadujących ze sobą gmin przy pozostawieniu funkcjonujących tam OPS z okrojonymi zadaniami.

Sekcja PSR NRR rozważała rozwiązania alternatywne:

- obowiązkowe przekształcanie OPS w CUS,
- fakultatywne lub obowiązkowe przekształcanie PCPR w CUS,
- możliwość uruchamiania CUS jako dodatkowego typu placówek, bez naruszania sieci funkcjonujących obecnie OPS (poziom gminy) i PCPR (poziom powiatu).

Przyjęte w prezentowanej koncepcji rozwiązanie wydaje się optymalne, zważywszy że: (i) obowiązkowe przekształcanie, czy to OPS, czy PCPR, w CUS mogłoby skutkować zmianami pozornymi (przysłowiowa wymiana szyldów) i (lub) wywołać opór środowisk samorządowych, tymczasem ważne dla powodzenia planowanej zmiany jest wykorzystanie CUS jako koła zamachowego dla rozwoju na bazie usług społecznych oddolnie programowanych lokalnych polityk społecznych; (ii) uruchamianie CUS o zasięgu jednej gminy przy pozostawieniu tam funkcjonującego OPS z dużym prawdopodobieństwem wywołałoby z kolei konflikt kompetencyjny oraz mechanizmy obrony *status quo* w samych służbach społecznych (kadrach OPS); (iii) usytuowanie CUS na poziomie samorządu szczebla podstawowego (gmina lub więcej sąsiadujących ze sobą gmin na podstawie zawartego porozumienia) uwzględnia potencjał rozwojowy gmin (większy niż w przypadku powiatów).

Przewiduje się wymóg spełnienia standardu minimalnego, który można określić jako zasadę UPS+2. CUS będzie zobligowany do organizacji wszystkich usług pomocy społecznej oraz przynajmniej dwóch innych rodzajów usług (uwzględnionych w definicji legalnej w enumeracji przykładowej). Proponuje się, by w pierwszej kolejności przekazywane były do CUS: asystentura rodziny i usługi opiekuńcze dla seniorów, z uwzględnieniem usługi opieki długoterminowej dla osób niesamodzielnych.

Możliwe będzie łączenie w CUS usług świadczonych przez OPS i PCPR – na podobnej zasadzie, jak obecnie ma to miejsce w przypadku Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie (MOPR) funkcjonujących w miastach na prawach powiatu i łączących funkcje OPS i PCPR. Tym samym od strony formalnej możliwe będzie przekształcenie w CUS także

funkcjonujących obecnie MOPR. Ponadto zakłada się, że dla gmin, które porozumiały się co do prowadzenia jednego wspólnego CUS rząd powinien przygotować odrębne minima związane z zatrudnianiem pracowników socjalnych, z uwzględnieniem wielkości populacji objętej działaniem CUS.

Można przyjąć, że **CUS będzie funkcjonował w formule OPS+, przy czym ów „+” ma tu dwa znaczenia.** Po pierwsze, oznacza **poszerzenie palety świadczonych usług.** Po drugie, oznacza otwarcie drzwi: odejście od zasady selektywności (adresowania świadczeń do osób słabszych/biedniejszych) na rzecz zasady powszechności: **udostępniania usług ogółowi mieszkańców** (wszystkim członkom społeczności lokalnej).

Elastyczność proponowanego rozwiązania sprawia, że możliwe będzie przetestowanie w praktyce kilku modeli funkcjonowania CUS, gdzie zmienną różnicującą będzie mogła być zarówno wielkość populacji objętej zintegrowanymi usługami społecznymi, jak i typ integrowanych usług. Jak się wydaje, można zakładać tu odmienność rozwiązań organizacyjnych w zakresie pakietu oferowanych usług w przypadku CUS powstałych z przekształcenia jednego OPS, CUS powstałych dla kilku sąsiadujących gmin i CUS powstałych z przekształcenia MOPR.

Aby elastyczność była faktycznie drożna, zakłada się możliwość dokonania odpowiednich zapisów w ustawach ustrojowych dotyczących samorządności lokalnej i, co za tym idzie, zwiększenie swobody władz samorządowych w dysponowaniu pozyskiwanymi z budżetu państwa subsydiami. Celem znaczonych funduszy było przeciwdziałanie możliwym praktykom ograniczania nakładów na sferę społeczną. W przypadku tworzenia CUS chodzi o praktykę odwrotną: dowartościowania sfery społecznej i wprowadzania rozwiązań podnoszących jakość usług społecznych świadczonych przez samorządy przy wykorzystaniu środków budżetu państwa.

Ustawa o CUS nie zmieni zakresu zadań publicznych w obszarze usług, za które odpowiadają samorządy lokalne (gminne i powiatowe). Celem projektowanego aktu prawnego jest integracja i profesjonalizacja usług społecznych i zarazem zwiększenie elastyczności władz samorządowych w organizacji ich świadczenia na poziomie lokalnym i w konsekwencji – zapewnienie mieszkańcom szerszej i zarazem prostszej dostępności tychże usług.

Ad 7; ad 8

Praca socjalna jako usługa społeczna – Ośrodki Pracy Socjalnej

Praca socjalna zostanie potraktowana jako jedna z usług społecznych, świadczona w sposób szczególny. W ramach CUS można będzie wyodrębnić organizacyjnie Ośrodki Pracy Socjalnej, grupujące pracowników socjalnych i zajmujące się wyłącznie świadczeniem pracy socjalnej. Zadanie wypłaty świadczeń pieniężnych mogłoby zostać przekazane gminom. Dopuszcza się jednak (przynajmniej okresowo) realizację tego zadania w ramach CUS. Bez względu na przyjęte rozwiązanie, w CUS obowiązywać będzie zasada rozdzielania pracy socjalnej i wypłaty świadczeń pieniężnych, co już obecnie jest praktykowane w części OPS, choć nie do końca konsekwentnie.

O ile CUS będzie funkcjonował w formule OPS+, o tyle usytuowane w jego strukturach Ośrodki Pracy Socjalnej w formule OPS-. Ten sam akronim Ośrodków Pracy Socjalnej i Ośrodków Pomocy Społecznej nie jest przypadkowy. Chodzi o to, aby CUS nie kojarzył się z OPS jako placówką pomocy społecznej. Ośrodek Pracy Socjalnej jak najbardziej może się natomiast kojarzyć z OPS-em jako struktura organizacyjna kontynuująca świadczenie kluczowej niematerialnej usługi adresowanej do osób i rodzin niesamodzielnym – pracy socjalnej.

Warto zaznaczyć, że w sytuacji powoływania jednego CUS dla kilku gmin istnieje możliwość, aby w miejsce ulokowanych w tych gminach ośrodków pomocy społecznej uruchamiać ośrodki pracy socjalnej.

Ad 9; ad 10

Integracja usług społecznych: wymiar instytucjonalny, funkcjonalny i więziotwórczy

CUS jako rozwiązanie instytucjonalne będzie służyć przełamywaniu logiki resortowości w organizowaniu świadczenia na poziomie lokalnym usług społecznych różnego rodzaju. Zintegrowane usługi, świadczone w logice powszechnego dostępu miejscowego, będą stanowić o aktywności samorządów w sferze społecznej, a tym samym będą swoistymi kołami zamachowymi lokalnych polityk społecznych, rozumianych jako działania publiczne prowadzone w formule szerszej niż pomoc społeczna. Przełamywanie logiki resortowości w ramach CUS obejmie kilka kluczowych obszarów z uwzględnieniem: (A) budowania pakietu usługowego CUS wokół potrzeb rodziny, (B) integracji usług aktywizujących

(*activation services*) świadczonych przez służby społeczne i służby zatrudnienia, (C) integracji działań naprawczych i profilaktycznych, z uwzględnieniem działań o charakterze więziotwórczym.

(A) Funkcjonalna integracja usług społecznych: programowanie pakietu usługowego CUS wokół potrzeb rodziny

Integracja usług społecznych będzie miała wyraźny wymiar funkcjonalny, budowany wokół zabezpieczenia potrzeb rodziny. Zakłada się, że docelowa oferta CUS będzie miała profil prorodzinny i że będzie obejmowała pakiet usług dostosowanych do potrzeb rodzin w różnych fazach cyklu życia, z uwzględnieniem potrzeb poszczególnych grup kategoryalnych, jak osoby starsze, osoby niepełnosprawne, rodzice z małymi dziećmi, młodzież, osoby niesamodzielne i ich domowi opiekunowie. Oczywiście wszystkie usługi CUS będą dostępne także dla osób samotnych, prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe.

I tak, po pierwsze, CUS stwarza możliwość funkcjonalnej integracji pracy socjalnej z rodziną oraz asystentury rodziny. Podstawą tej funkcjonalnej integracji będzie praktyka profesjonalnego zarządzania przypadkiem (*case management*). Przy czym i asystentura rodziny, i praca socjalna będą profilowane na wsparcie, a nie na kontrolę społeczną, czemu będzie sprzyjać ich powiązanie z innymi usługami wspierającymi rodzinę oferowanymi w CUS.

Po drugie, prorodzinny profil CUS pozwala zintegrować usługi opiekuńcze ze wsparciem wytchnieniowym (a więc wsparciem organizowanym nie dla osób niesamodzielnych, ale dla ich domowych opiekunów) z uwzględnieniem organizacji grup samopomocowych i rozwoju usług sąsiedzkich.

Po trzecie, uwzględnienie usług środowiskowej opieki długoterminowej w pakiecie usług społecznych CUS będzie pierwszym krokiem do horyzontalnego integrowania usług społecznych i zdrowotnych. Budowanie po 1989 roku nowoczesnego systemu pomocy społecznej doprowadziło do instytucjonalnego rozdzielenia usług opiekuńczych i usług zdrowotnych, co okazuje się dysfunkcyjne w sytuacji starzenia się społeczeństwa i rosnącym w związku z tym zapotrzebowaniem na zintegrowaną opiekę typu *long term care* adresowaną do niesamodzielnych seniorów. W zarządzaniu ochroną zdrowia obserwujemy powrót do koncepcji usług zintegrowanych (z uwzględnieniem *long term care*). Włączenie usług opiekuńczych do CUS będzie oznaczać ich instytucjonalne osadzenie w szerszej

kategorii usług społecznych i jako takie będzie stanowił pierwszy krok do funkcjonalnej integracji usług społecznych i usług zdrowotnych – jednak nie na zasadzie ponownego podporządkowania opieki systemowi medycznemu, ale na zasadzie horyzontalnej integracji dwóch równoważnych wiązek usługowych: usług społecznych i usług zdrowotnych.

(B) „Integracja reintegracji”: CUS jako instytucja integrująca *activation services*

Działania aktywizujące są obecnie rozproszone i realizowane na poziomie lokalnym w różnych podsystemach: w ramach pomocy społecznej (tzw. usługi usamodzielniające), w agencjach rynku pracy (usługi pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego), w ramach podmiotów finansowanych przez PFRON (usługi rehabilitacyjne) oraz w ramach sektora zatrudnienia socjalnego (usługi reintegracji społecznej i zawodowej). Przede wszystkim CUS ma szansę udroźnić postulowaną od wielu lat współpracę służb społecznych i służb zatrudnienia. Od strony formalno-prawnej będzie możliwe m.in. przeniesienie do CUS (na zasadzie długookresowego porozumienia lub krótkookresowego kontraktu) części usług przypisanych obecnie powiatowym urzędом pracy. Na przykład CUS mógłby świadczyć usługi z zakresu poradnictwa zawodowego dla mieszkańców powiatu z wybranej gminy (wybranych gmin).

(C) Integracja działań naprawczych i profilaktycznych: CUS jako instytucja więziotwórcza

Instytucjonalna integracja usług społecznych obejmie obszary działań naprawczych i profilaktycznych przy wyeksponowaniu znaczenia tych drugich. Będzie temu sprzyjać otwarcie CUS na działania o charakterze środowiskowym. Odejście do logiki dominacji działań naprawczych, powiązane z rezygnacją z zasady selektywności wsparcia, pozwoli CUS przeprofilować działalność diagnostyczną: oprócz diagnozy problemów (do rozwiązania) uwzględniona będzie diagnoza potencjałów (do wykorzystania). Orientacja działań środowiskowych na wykorzystanie zasobów społeczności lokalnej będzie niosła ze sobą efekty więziotwórcze, podnoszące poziom spójności społecznej.

To właśnie działania środowiskowe, jeśli tylko samorzady będą się decydować uruchamiać je w ramach CUS, mogą przesądzić o wizerunkowym wyjściu centrów z obszaru pomocy społecznej. Warto też mieć na względzie, że działania środowiskowe wzmacniające spójność społeczną są ważnym uzupełnieniem usług z zakresu zdrowia psychicznego i niezbędnym elementem wsparcia dla osób doświadczających depresji, zaburzeń i dysfunkcji

psychicznych, gdzie kluczowe jest wsparcie środowiskowe organizowane w systemie otwartym. Ważnym elementem działań środowiskowych jest bowiem animowanie i organizowanie grup wsparcia i grup samopomocowych.

Ad 11; ad 12; ad 13

Case management i współpraca międzysektorowa

Zgodnie z zasadą pomocniczości przewiduje się szeroki udział w świadczeniu usług społecznych podmiotów z sektora obywatelskiego: organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych (na mocy art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku), a także spółdzielni socjalnych i innych przedsiębiorstw społecznych. Zakłada się możliwość (odpłatnego) zlecenia przez CUS usług społecznych, zarówno w trybie konkursu ofert (regulowanego wspomnianą ustawą z 2003 roku), jak i w trybie przetargowym regulowanym przez Prawo zamówień publicznych, z wykorzystaniem tzw. klauzul społecznych. Zakłada się możliwość zawierania przez CUS jako instytucje zlecające lub zleceniobiorcy umów zarówno krótkookresowych, jak i wieloletnich, a także uwzględnienie prac prowadzonych obecnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nad zwiększeniem możliwości przedsiębiorstw społecznych w świadczeniu usług (w odniesieniu do kategorii usług społecznych).

Zaangażowanie podmiotów niepublicznych (i niekomercyjnych zarazem) w świadczenie usług ma znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do usług społecznie wrażliwych, a obejmujących poradnictwo i terapie rodzinne, wsparcie psychologiczno-terapeutyczne dzieci i młodzieży czy osób z depresją – gdyż ogranicza aspekt kontroli społecznej (czy wręcz kontroli administracyjnej), silniej obecny i silniej odczuwany przez usługobiorców w przypadku świadczenia tych usług bezpośrednio przez instytucje publiczne. Możliwość wyboru usługodawcy będzie też służyć większej indywidualizacji usług i stanowić o podmiotowym traktowaniu osób i rodzin korzystających ze wsparcia (podobny efekt upodmiotowujący, jaki wywołał PR 500+).

Niezależnie od współpracy w formule zlecenia zadań publicznych CUS będzie prowadził, z wykorzystaniem nowych technologii IT, stale aktualizowaną platformę informacyjną o wszystkich usługach społecznych świadczonych na swoim terenie przez świadczeniodawców ze wszystkich sektorów. Zadanie informowania o dostępnych usługach z założenia będzie obejmować także informowanie w trybie *off-line* w bezpośrednim

kontakcie z mieszkańcami zgłaszającymi się do CUS. Zadanie informowania w trybie *on-line* i *off-line* będzie zadaniem obowiązkowym każdego CUS.

CUS z założenia będzie organizował dostęp mieszkańców do usług społecznych przy wykorzystaniu profesjonalnych technik *case management* (zarządzanie przypadkiem). Będzie to służyć personalizacji świadczenia usług, rezygnacji z powtarzania elementów diagnostyki oraz tworzenia długoterminowych planów usługowych realizowanych wspólnie lub sekwencyjnie przez CUS i inne placówki wsparcia usługowego.

Ad 14

Wsparcie ze strony państwa

Zakładanie CUS powinno wynikać z zainteresowania lokalnych samorządów, ale być aktywnie wspierane przez rząd w ramach polityki rozwoju usług społecznych. W ramach wsparcia rządowego warto byłoby zapewnić: (i) nieodpłatne udostępnienie zainteresowanym samorządom matrycy strony internetowej z modułami do doładowania i oprogramowaniem umożliwiającym stosowanie *case management*; (ii) nieodpłatne udostępnienie zainteresowanym samorządom bazowej platformy IT o dostępnych lokalnie usługach, z możliwością jej modyfikacji do specyfiki uruchamianego CUS.; (iii) kształcenie specjalistów z zakresu *case management*, w tym w ramach zamawianych kierunków studiów.

Dostępność informacji o miejscowych usługach za pośrednictwem CUS oraz bezpośrednia współpraca CUS z organizacjami sektora obywatelskiego uczyni szerzej dostępnymi poradnictwo i wsparcie terapeutyczne obejmujące terapię małżeńską i rodzinną, poradnictwo w sytuacji trudności wychowawczych, usługi z zakresu wzmocnienia kompetencji społecznych ludzi młodych doświadczających trudności w społecznym przystosowaniu i wchodzeniu w dorosłe życie, usługi z zakresu wczesnego wsparcia w przypadku stanów depresyjno-lękowych czy naruszenia równowagi psychicznej.

Zakłada się, że zakres wsparcia państwa będzie przedmiotem uzgodnień z przedstawicielami rządu, w pierwszej kolejności z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

4. Profesjonalizacja i integracja zawodów pomocowych

Instytucjonalna i funkcjonalna integracja usług społecznych w formule CUS zostanie powiązana z profesjonalizacją i integracją zawodów pomocowych. Planowane ściślejsze, dzięki CUS i praktykom *case management*, współdziałanie przedstawicieli różnych profesji, zawodów, specjalności pomocowych warto wykorzystać dla profesjonalizacji kwalifikowanego (prowadzonego przez specjalistów) pomagania.

Przewiduje się przygotowanie odrębnej ustawy dotyczącej funkcjonowania zawodów pomocowych. W ten sposób integracja usług społecznych obejmie aspekt przedmiotowy i podmiotowy i zostanie wdrożona sekwencyjnie (dwuetapowo). Koncepcja powiązania integracji instytucjonalnej i funkcjonalnej usług społecznych z integracją zawodów pomocowych odwołuje się do doświadczeń zagranicznych, zwłaszcza angielskich, gdzie spójność podmiotowo-przedmiotową odzwierciedla sama stosowana terminologia. *Social services* oznacza tam zarówno usługi społeczne, jak i podmioty je świadczące (u nas w tym drugim znaczeniu używane jest pojęcie „służby społeczne”, niestety w praktyce służby społeczne zostały sprowadzone do kwalifikowanych kadr instytucji pomocy społecznej).

Działania usługowe wszystkich zawodów zaliczonych do kategorii zawodów pomocowych będą uznawane za przynależne do kategorii usług społecznych. W projektowanej ustawie zostaną zapisane kluczowe zasady deontologiczne profesjonalnego pomagania (zasady ogólne wzorowane na zasadach współpracy międzysektorowej wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; wpisanie tych zasad nie ma na celu zastąpienia bardziej szczegółowych kodeksów deontologicznych poszczególnych zawodów pomocowych). Celem jest uwzględnienie w procesie integracji usług społecznych także aspektu aksjonormatywnego. Zakłada się możliwość elastycznego wyodrębniania nowych zawodów pomocowych na zasadzie profesjonalizacji przez różnicowanie.

Aby dana specjalność, profesja czy zawód zostały uznane za zawód pomocowy w rozumieniu projektowanej ustawy niezbędne będzie: (1) powołanie reprezentacji środowiskowej (reprezentatywne stowarzyszenie, nie ma przy tym merytorycznych przeszkód, aby mogły to być także mocniejsze reprezentacje w postaci izby czy samorządu zawodowego); (2) przyjęcie deontologicznych zasad profesjonalnego pomagania zapisanych w ustawie za własne, (3) uzyskanie akceptacji ze strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (procedura do uzgodnienia; powinna ona obejmować opiniowanie przez

Radę Zawodów Pomocowych – Social Services Council). Uznanie specjalności, zawodu czy profesji za zawód pomocowy w rozumieniu ustawy oznaczałoby m.in. możliwość włączenia przedstawiciela środowiska zawodowego (wskazanego przez podmiot stanowiący reprezentację środowiskową) do prac Rady Zawodów Pomocowych w charakterze członka Rady. Misją rady byłaby dbałość o standardy jakości usług społecznych i monitorowanie ich świadczenia przez CUS i inne podmioty.

Zakłada się, że kadry wszystkich zawodów pomocowych będą korzystać ze wsparcia szkoleniowego prowadzonego przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS). ROPS powinny też udzielać wsparcia w upowszechnianiu dobrych praktyk z zakresu współpracy przedstawicieli różnych zawodów pomocowych oraz profesjonalnego zarządzania przypadkiem jako podstawy tej współpracy.

5. Dalsze etapy prac nad prezydencką inicjatywą ustawodawczą

Prezentowane opracowanie ma charakter kierunkowy i kończy pierwszy etap prac nad prezydencką inicjatywą ustawodawczą prowadzony przez sekcję Polityka społeczna, rodzina Narodowej Rady Rozwoju i wyłonionego w jej ramach zespołu zadaniowego. Kolejny etap prac będzie prowadzony w ramach Kancelarii Prezydenta RP przy aktywnym udziale SPSR, Zespołu ds. wypracowania zmian w przepisach dotyczących działalności samorządu terytorialnego oraz grona ekspertów zewnętrznych. Etap ten obejmie operacjonalizację kluczowych założeń koncepcji, w tym m.in. dookreślenie:

- definicji legalnej usług społecznych,
- definicji legalnej zawodów pomocowych,
- przepływów finansowych, w tym zasad przyznawania świadczeń z uwzględnieniem zasad współpłacenia przez beneficjentów,
- zasad współpracy CUS z instytucjami wsparcia przynależnymi do różnych obszarów resortowych.

W trzecim, finalnym etapie prac przygotowane zostaną zapisy regulacji prawnych w formie **projektu ustawy o centrum usług społecznych**, zawierającego także zmiany w ustawach ustrojowych samorządów lokalnych oraz ustaw branżowych dotyczących poszczególnych obszarów usług zaliczonych do kategorii usług społecznych (pomoc społeczna, ochrona

zdrowia psychicznego, ochrona zdrowia i inne). Zakłada się współpracę z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej we wszystkich fazach prac nad projektem inicjatywy ustawodawczej.

Material został przygotowany przez sekcję Polityka społeczna, rodzina Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP w składzie: Grażyna Ancyparowicz, Łukasz Hardt, ks. Stanisław Jurczuk, Marek Kośny, Barbara Kromolicka, Ewa Leś, Marek Rymsza – koordynator sekcji, Piotr Szukalski, a także prace prowadzone w węższym gronie w ramach wyłonionego zespołu zadaniowego (Barbara Kromolicka, Ewa Leś, Marek Rymsza – przewodniczący). Założenia prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej zostały ponadto poddane konsultacjom z ekspertami zewnętrznymi w dniu 19 lutego 2018 roku oraz zaprezentowane przedstawicielom Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na posiedzeniu sekcji PSR w dniu 3 marca 2018 roku, a także przedstawicielom organizacji samorządowych na posiedzeniu Zespołu ds. wypracowania zmian w przepisach dotyczących działalności samorządu terytorialnego powołanego w ramach Kancelarii Prezydenta RP na spotkaniu w dniu 16 marca 2018 roku. Prace nad dokumentem ukończono 28 marca 2018 roku.