

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

239

Usługi społeczne wobec rodziny



pod redakcją

Adama Kubowa

Joanny Szczepaniak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Katarzyna Zamorska, Józef Zarzeczny

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja dofinansowana przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.cceol.com a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-244-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. O roli usług społecznych wobec rodziny – rozważania teoretyczne i koncepcyjne w kontekście wybranych problemów społeczno-ekonomicznych

Sławomir Maciejewski , Dobro rodziny a konstytucyjne zadania państwa.....	13
Maria Gagacka , Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin.....	24
Adam Kubów , Usługi społeczne w gospodarce rynkowej.....	41
Joanna Szczepaniak , Miejsce usług społecznych w polityce społecznej wobec rodziny – uwarunkowania i dylematy rozwoju.....	56
Dariusz Szrejder , Animacyjna funkcja usług społecznych na rzecz rodziny..	73
Marta Makuch , Usługi społeczne a problemy rynku pracy w XXI wieku. Polska na tle polityki Unii Europejskiej.....	80
Stanisław Kamiński , Usługi społeczne a ich odbiorcy.....	93

Część 2. Usługi społeczne w lokalnej polityce społecznej – diagnoza i przykłady

Beata Ziębińska , Wsparcie rodzin przez ośrodki pomocy społecznej. Analiza statystyk z lat 2001-2010.....	105
Jacek Pluta , Usługi społeczne i praca socjalna a praktyka funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej.....	120
Emilia Nassalska , Wsparcie społeczne dla ubogich kobiet.....	130
Andrzej Gołębiowski , Lokalny system wsparcia dla rodzin dotkniętych chorobą alkoholową.....	141
Renata Maciejewska , Sytuacja życiowa oraz formy pomocy bezdomnym kobietom na Lubelszczyźnie.....	150

Część 3. Usługi społeczne w kontekście wybranych problemów dzieci i ich rodzin

Dorota Moroń , Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce.....	165
Aleksandra Gromelska , Realizacja świadczeń w zakresie leczenia uzdrowiskowego dzieci w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem województwa dolnośląskiego).....	177

Maja Piotrowska , Jak pomóc dziecku w obliczu rozwodu rodziców? Poradnictwo i mediacje dla rozwodzących się rodziców.....	188
Krystyna Skurjat , Dialog pozorny jako zagrożenie porozumienia w rodzinie	201
Marzena Sendyk , Praca z rodzinami dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.....	214
Katarzyna Milek , Zabawa w profilaktyce i eliminowaniu problemów emocjonalnych dziecka i wspierania rodziny	224
Małgorzata Wróbel , Wpływ warunków mieszkaniowych na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 1998-2008.....	234

Część 4. Usługi społeczne wobec osób niesamodzielnych i starszych – stan i postulowane rozwiązania

Mateusz Błaszczyk , Usługi opiekuńcze i społeczne jako wsparcie rodzin osób niesamodzielnych.....	253
Izabela Buchowicz , Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w polskim systemie edukacji.....	268
Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz , Edukacja podstawowa dziecka niepełnosprawnego w polskim systemie oświaty	277
Bożena Kołaczek , Usługi edukacyjne i opiekuńcze dla dzieci niepełnosprawnych.....	286
Olga Kowalczyk , Usługi pomocy osobistej jako wsparcie rodzin z osobami niepełnosprawnymi.....	298
Krystyna Gilga , Usługi społeczne na rzecz studentów niepełnosprawnych ...	304
Ewa Janion , Przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego i braku aktywności zawodowej rodziców dzieci niepełnosprawnych. Usługi Akademickiego Klubu Integracji Społecznej w Zielonej Górze.....	313
Jolanta Lipińska-Lokś , Działania Stowarzyszenia Pomocy Osobom Autystycznym „Dalej Razem” jako przykład inicjatywy społecznej na rzecz osób z autyzmem i ich rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym ...	323
Stella Grotowska , Stary człowiek i jego rodzina w niestabilnych czasach. Uwagi na marginesie rozważań o usługach społecznych wobec rodziny	332
Łukasz Jurek , Usługi społeczne wobec rodzin z niesamodzielnym seniorem	341
Maria Łuszczynska , Usługi społeczne dla rodziny seniorskiej – stan obecny i perspektywy rozwojowe	352

Summaries

Part 1. On the role of social services towards family – theoretical and creative discussions in the context of selected socio-economic problems

Sławomir Maciejewski , The good of the family and the constitutional tasks of the state.....	23
Maria Gagacka , Active social policy and social economy as forms of support of families.....	40
Adam Kubów , Social services in market economy.....	55
Joanna Szczepaniak , Place of social services in social policy to family – conditions and dilemmas of development.....	72
Dariusz Szrejder , Animation function of social services for families.....	79
Marta Makuch , Social services vs. challenges and problems of labour market in the XXI st century. Poland compared to the policy of the European Union.....	92
Stanisław Kamiński , Social services and their recipients.....	101

Part 2. Social services in the local social policy – diagnosis and examples

Beata Ziębińska , Assistance provided to families by public assistance centres. An analysis of statistics for the years 2001-2010.....	119
Jacek Pluta , Social services and social work vs. welfare center practical functioning.....	129
Emilia Nassalska , Social support for poor women.....	140
Andrzej Gołębiowski , System of local support for families affected by alcoholism.....	149
Renata Maciejewska , Life situation and forms of assistance to homeless women in Lubelski region.....	161

Part 3. Social services in the context of selected problems of children and their families

Dorota Moroń , Changes in institutional care for a child up to three years in Poland.....	176
Aleksandra Gromelska , Implementation of services within the scope of health resort treatment of children in Poland (with a special focus of Lower Silesia voivodeship).....	187
Maja Piotrowska , How to help a child in the face of their parents divorce? Counselling and mediation for divorcing parents.....	200
Krystyna Skurjat , Illusory dialogue as a threat of agreement in the family...	213

Marzena Sendyk , Work with families of children placed in foster and residential care.....	223
Katarzyna Milek , Play in the prevention and elimination of emotional problems of the child and family support	233
Małgorzata Wróbel , Influence of housing on total fertility rate in Polish cities of 100 thousand and more inhabitants classified according to the regions in the years 1998-2008.....	250

Part 4. Social services towards dependent and elderly persons – state and postulated solutions

Mateusz Błaszczyk , Social care services as a family caregivers support.....	267
Izabela Buchowicz , Pupils with special educational needs in the Polish educational system.....	276
Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz , Primary education of a disabled child in the Polish educational system.....	285
Bożena Kołaczek , Attendance and education services for disabled children..	297
Olga Kowalczyk , Personal assistance services as a support for families with the disabled	303
Krystyna Gilga , Social services for disabled students	312
Ewa Janion , Counteraction to the phenomena of social exclusion and the absence of the vocational activities among parents with disabled children. The offer of The Academic Integration Club in Zielona Góra	322
Jolanta Lipińska-Lokś , Actions of the autistic people help association "Together forward" as an example of social initiatives for people at risk of social exclusion and their families.....	331
Stella Grotowska , Older man and his family in turbulent times. Remarks on the margin of the discussion about social services	340
Łukasz Jurek , Social services towards families with dependent elderly	351
Maria Łuszczynska , Social services for elderly families – <i>status quo</i> and perspectives.....	362

Jacek Pluta

Uniwersytet Wrocławski

USŁUGI SPOŁECZNE I PRACA SOCJALNA A PRAKTYKA FUNKCJONOWANIA OŚRODKA POMOCY SPOŁECZNEJ

Streszczenie: W artykule przedstawiono możliwości realizowania usług społecznych w perspektywie praktyki zarządzania systemem pomocy społecznej na szczeblu powiatu. Główną tezą jest przekonanie, że dokonujące się obecnie zmiany priorytetów polityki społecznej muszą w sposób konieczny uwzględnić zagadnienia związane ze sposobem organizacji pracy ośrodków pomocy społecznej w terenie. Zwiększenie roli usług społecznych jako formy terenowej pracy socjalnej, w połączeniu z kontrolą ich efektywności, siłą rzeczy prowadzi do zwiększenia nacisku na tworzenie standardów pracy socjalnej, lecz zarazem tworzy nową jakość i wyzwania dla systemu pomocy społecznej. Omówieniu niektórych z tych problemów poświęcona została końcowa część artykułu.

Słowa kluczowe: usługi społeczne, terenowa praca socjalna, organizacja systemu pomocy społecznej.

1. Oferta usług społecznych a bieżące priorytety polityki społecznej

Konieczność opracowania i wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania oraz wsparcia terenowej pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej wynika zarówno ze zmieniających się priorytetów polityki społecznej, jak i z praktyki funkcjonowania jednostek pomocy społecznej na szczeblu gminy czy powiatu.

Poziom centralny dotyczy głównie działań koordynowanych obecnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach priorytetu I POKL (Program Operacyjny Kapitał Ludzki)¹. Analiza ich charakteru wskazuje na:

- systematyczne zwiększanie roli aktywnej polityki społecznej,
- zwiększenie aktywności sektora NGO w sferze usług socjalnych,
- poszerzanie oferty usług społecznych, przy podkreślaniu znaczenia ich specjalizacji,
- koordynację działań jednostek pomocy społecznej i służb zatrudnienia.

¹ Por. projekty w obszarze pomocy społecznej realizowane w trybie systemowym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie, <http://www.crzl.gov.pl/projekty-mainmenu-5/projekty-systemowe/pomoc-sposieczna-mainmenu-64> (28.09.2011).

Kwestia rozwoju usług społecznych znajduje swoje głębsze uzasadnienie w dyskusji o konieczności zmiany podejścia do funkcji pomocy społecznej oraz idei państwa opiekuńczego. W rezultacie narastającej jego krytyki dąży się do zorientowania systemu pomocy społecznej na działania z obszaru tzw. aktywnej polityki społecznej, w ramach której ochrona osób zagrożonych wykluczeniem społecznym prowadzona jest w oparciu o rozwój terenowej pracy socjalnej nastawionej nie tyle na wyrównywanie określonych deficytów (finansowych, bytowych), ile przede wszystkim na kształtowanie kompetencji społecznych i kulturowych prowadzących do integracji społeczno-zawodowej tych kategorii osób². Dotyczy to zwłaszcza rozmaitych form poradnictwa specjalistycznego, a wreszcie samej pracy socjalnej opartej usługach społecznych, których celem jest poprawa funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. W praktyce, w stosunku do pierwotnych zapisów ustawowych, zawęża się rozumienie samych usług społecznych i pracy socjalnej wyłącznie do tych ich rodzajów, które nie są związane z decyzjami o udzieleniu świadczeń pieniężnych czy pomocy rzeczowej. Co ważne, tak rozumiana praca socjalna i właściwe jej usługi nie są w żaden sposób uzależnione od kryterium dochodowego. Oznacza to, że mogą być one kierowane do każdej osoby, rodziny czy środowiska, jeśli tylko deklarują taką chęć lub jeśli pracownik socjalny, w oparciu o swoją wiedzę i sporządzoną diagnozę w terenie, zidentyfikuje potrzebę udzielenia tego rodzaju wsparcia.

W tym miejscu pojawia się podstawowe obecnie pytanie o możliwe kierunki rozwoju metod i narzędzi pracy socjalnej świadczonej w ramach aktywnej polityki społecznej oraz o ograniczenia z tym związane. Analiza stanu prawnego wskazuje na istniejącą barierę w tym względzie w postaci dość luźnego powiązania celów polityki społecznej z przyjętymi formami pracy socjalnej czy usług społecznych, co jest niekiedy przedmiotem krytyki takiego sposobu działania ustawodawcy³. W kluczowej ustawie o pomocy społecznej brakuje np. precyzyjnego rozróżnienia form pracy socjalnej i usług ze względu na wskazane cele strategiczne polityki społecznej państwa, a w konsekwencji ustalenia katalogu usług, które nie są zasiłkami. Zamiast tego ogólnie ustala się rodzaje realizowanych zadań pomocy społecznej i wskazuje ich beneficjentów⁴. OPS w terenie mają względnie dużą swobodę w realizacji przynajmniej niektórych z zadań, co prowadzi do sytuacji, w której: „[...] zagadnienie klasyfikacji usług społecznych ma charakter czysto praktyczny, w szczególności dla tych instytucji czy organizacji, które zajmują się informowaniem o usługach i kiero-

² Zob. np. T. Kaźmierczak, M. Rymsha, *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i opinie nr 48, wrzesień 2005; M. Błaszczuk, S.W. Kłopot, J. Pluta, *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta, Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*, Scholar, Warszawa 2010.

³ Obok ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU 2009, nr 175, poz. 1362, z późn. zm., tego rodzaju sytuacja zawarta jest również w ustawie z dnia 27 sierpnia o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 1997, nr 123, poz. 776, z późn. zm.

⁴ Zobacz art. 45 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej...

waniem do nich. Ich działalność jest odpowiedzią na problem odnalezienia właściwej usługi przez osobę potrzebującą pomocy, gdy mamy do czynienia z setkami usługodawców, różnie nazywających siebie i swoje usługi i różnie rozmieszczonych w przestrzeni publicznej”⁵.

Innymi słowy, zależnie od lokalnej specyfiki systemu pomocy społecznej, praca socjalna i usługi społeczne ujmowane są bardzo szeroko. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest zasadniczo miękki, a przez to ogólny charakter pracy socjalnej. Potwierdzeniem jest system klasyfikacyjny zastosowany w systemie POMOST. Pozycja „wizyta”, której realizacja obejmuje 44% czasu poświęconego pracy socjalnej, stanowi jej ogólną etykietę, zawierając w sobie liczne inne praktyczne czynności. Z kolei kategoria „inne formy pracy socjalnej” obejmuje aż 16% rozmaitych czynności⁶.

Zgółła odmiennym problemem są usługi społeczne, które zwłaszcza w przypadku dużych OPS przedstawiają dość rozbudowany katalog. Przeprowadzone ogólnopolskie badania społeczne „Standardy usług w pomocy społecznej”⁷, w ramach których pytano kierowników PCPR/MOPS/MOPR o rodzaj usług świadczonych przez te instytucje, zawierały informacje zwrotne o ponad 50 usługach różnego typu, zarówno bytowych, jak i związanych z ofertą instytucjonalną. Oczywiście tylko część z nich pokrywa się z obszarem aktywnej polityki społecznej. Wykazaną w badaniu zależność między wielkością jednostki a obszernością oferty tłumaczyć należy ich aktywnością w sięganiu po środki UE, z których usługi integracji społecznej i aktywizacji zawodowej są finansowane.

Rozwój usług społecznych, a tym samym pracy socjalnej rodzi problemy na poziomie koordynacji zadań polityki społecznej. Chodzi nie tylko o różne źródła finansowania aktywnej polityki społecznej i tradycyjnej pomocy społecznej. Inne są też założone cele podejmowanych działań, sposób wyodrębniania beneficjentów czy choćby wymogi ewaluacji.

W rezultacie diagnozy sytuacji pojawia się postulat uporządkowania całości obszaru pracy socjalnej oraz poddania jej większej organizacyjnej kontroli z punktu widzenia kryteriów jakości. Celem jest integracja zasad polityki społecznej realizowanej w ramach ustawy o pomocy społecznej i programów POKL.

W cytowanym już opracowaniu na temat standardów i standaryzacji pracy socjalnej oraz usług w rekomendacjach stwierdza się, że: „Standaryzacji powinny być poddane przede wszystkim praca socjalna (w tym z poszczególnymi kategoriami klientów czy problemów [...]) i usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania”⁸.

⁵ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej*, [w:] R. Szarfenberg (red.), *Krajowy raport badawczy*, WRZOS, Warszawa 2011, s. 13.

⁶ *Pomoc społeczna w liczbach 2008*, IRSS, Warszawa 2010, cyt. za R. Szarfenberg, *Standardy...*, s. 14.

⁷ Informację na temat zakresu tematycznego badania oraz podstawowe wyniki można znaleźć w: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy raport badawczy...*

⁸ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, s. 64.

Takie rozwiązanie wymaga jednak nie tylko określenia potrzeb standaryzacyjnych i stworzenia samych standardów, lecz także rozważenia wymogów organizacyjnych, jakie muszą być spełnione, by one same mogły być skutecznym wsparciem terenowej pracy socjalnej. Pora zatem wskazać na organizacyjne warunki realizacji takiego projektu. Dalsza analiza zostanie przeprowadzona na przykładzie funkcjonowania wrocławskiego systemu pomocy społecznej.

2. Świadczenie usług społecznych a organizacja systemu pomocy społecznej w terenie

Z punktu widzenia potrzeb organizatora usług społecznych (OPS), idealną sytuacją byłaby taka, w której dostępny jest: „[...] szczegółowy i wyczerpujący katalog obejmujący wiele pakietów usług dla różnych grup docelowych z różnymi problemami i sprzężeniami problemów. Katalog powinien zostać stworzony z perspektywy osoby, która potrzebuje pomocy. Na przykład: jeżeli jest Pan/Pani w sytuacji S (grupa docelowa, problem – może to wymagać klasyfikacji grup i problemów), to ma Pan/Pani prawo do następujących usług U1...Un (pakiet), które można otrzymać pod następującymi warunkami U1...Un (W1...Wn) i w następujących miejscach U1...Un (M1...Mn) (adresy, telefony, adresy e-mail i inne dane ułatwiające kontakt)”⁹.

Jak się wydaje, realizacja usług społecznych w takim trybie, tzn. wyboru algorytmu dopasowania potrzeb do możliwości ich zaspokojenia, wymagałaby istotnego przeorientowania dotychczasowego systemu opieki społecznej w terenie oraz przyjęcia rozwiązań funkcjonujących w warunkach biznesowych, gdzie podstawą działalności i budowania przewagi konkurencyjnej jest maksymalizacja efektywności procesu zaspokajania potrzeb klienta, co z kolei warunkowane jest dostępem do informacji o kliencie oraz ofercie. Sposobem osiągnięcia wspomnianego modelowego stanu rzeczy jest zbudowanie środowiska pracy socjalnej w oparciu o platformę CRM (*Customer Relationship Management*)¹⁰. Jednakże nie jest to podejście uniwersalne. Zasadność wdrożenia takiej platformy musi uwzględniać organizacyjną złożoność systemu pomocy społecznej w terenie, pośrednio skalę świadczonych usług, a wreszcie liczbę obsługiwanych klientów. Rozwiązanie to wydaje się szczególnie celowe dla ośrodków pomocy społecznej funkcjonujących w dużych miastach, gdzie organizowanie usług staje się dużym przedsięwzięciem. Najlepiej prześledzić to na konkretnym przykładzie.

Do realizacji zadań pomocy społecznej we Wrocławiu zatrudnionych jest w ramach różnych jednostek ogółem 1456 osób, z tego do zadań powiatu (PCPR) 60

⁹ Tamże, s. 15.

¹⁰ W dyskusji na temat wymogów organizacyjnych świadczenia usług pomocy społecznej zwyczajowo w takich razach podnosi się kwestię wdrażania systemów jakości. Jakkolwiek systemy ISO czy zwłaszcza TQM w niektórych aspektach wskazują na zbieżność celów z CRM, to jednak w istocie są to różne podejścia. CRM jest nie tyle narzędziem czy systemem jakości, ile filozofią działania, która kładzie szczególny nacisk na informacyjne aspekty tworzące środowisko organizacji oraz jego związek z potrzebami klienta wewnętrznego i zewnętrznego.

osób, do zadań gminy (OPS) 579 osób, ponadto w domach pomocy społecznej znajdują zatrudnienie 693 osoby, placówki opiekuńczo-wychowawcze zatrudniają 36 osób, a ośrodki wsparcia 88 osób¹¹. System opieki społecznej, poza strukturami MOPS/PCPR, obejmuje także szereg instytucji publicznych i niepublicznych, których działalność koordynowana jest z poziomu Departamentu Spraw Społecznych UM. Mowa tu o Miejskim Centrum Usług Społecznych (MCUS), Centrum Integracji Społecznej (CIS), organizacjach pozarządowych itp. Ponadto część zadań pomocy społecznej prowadzonych jest poprzez Wydział Zdrowia oraz Centrum Integracji i Rozwoju Społecznego. Otoczenie zewnętrzne stanowi powiatowy urząd pracy, wydział polityki społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz sektor NGO¹².

W opisywanej strukturze, obok MOPS, gros świadczonych usług społecznych w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej oraz usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania klienta realizuje MCUS, które jest jednostką budżetową gminy. Trzeba zaznaczyć, że tego rodzaju działalność stanowi znakomitą większość zadań realizowanych w systemie pomocy społecznej. Profil działalności MCUS został przedstawiony szczegółowo w tab. 1.

Analiza profilu działalności MCUS pokazuje, że jest to jednostka realizująca zadania klasycznie rozumianej opieki społecznej poprzez świadczenie usług o charakterze bytowym i opiekuńczym. Ponieważ ich zlecaniem, na podstawie wydawanej decyzji administracyjnej, zajmują się pracownicy terenowej pracy socjalnej MOPS, to między tymi podmiotami powstaje zależność, która ujawnia typowe problemy organizacyjne we wzajemnej współpracy. Ich źródłem jest przede wszystkim deficyt aktualnej informacji o kliencie oraz sposób jej przekazywania (zob. tab. 2).

Kluczową rolę w systemie opieki społecznej odgrywają pracownicy socjalni MOPS zorganizowani w 10 Zespołach Terenowej Pracy Socjalnej (ZTPS), które pokrywają obszar całego miasta. Zgodnie z obowiązującą praktyką ich podstawowym zadaniem jest rozpoznawanie potrzeb środowisk oraz osób wymagających wsparcia, dla których są to osoby „pierwszego kontaktu”. Podstawowym działaniem jest wizyta oraz przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Każda rodzina znajdująca się pod opieką pracownika ma założoną osobną teczkę, w której przechowywana jest dokumentacja. Ogółem według danych za 2010 rok 191 pracowników socjalnych MOPS w terenie miało pod opieką 9568 rodzin (założonych teczek). Przeciętna liczba kartotek przypadających na jednego pracownika ZTPS waha się od 35 do 62¹³. W kontekście złożoności pracy wydaje się to liczbą stosunkowo dużą.

W ramach projektu pt. *Wrocławska diagnoza problemów społecznych* przeprowadzono analizę środowiska pracy pracowników socjalnych oraz ZTPS. Wskazane

¹¹ Dane MOPS we Wrocławiu za rok 2010.

¹² Zob. J. Sutryk, *Model ośrodka pomocy społecznej na przykładzie MOPS we Wrocławiu*, Wrocław 2010, s. 12. Materiał niepublikowany, przygotowany w ramach projektu pt. *Wrocławska diagnoza problemów społecznych*. Projekt realizowany w latach 2008-2010 w ramach działania 7.2.1. POKL w partnerstwie przez MOPS oraz stowarzyszenie Wspólnota Europejska Nasza Wspólna Sprawa.

¹³ Dane MOPS we Wrocławiu za rok 2010.

Tabela 1. Charakterystyka zadań MCUS (dane za rok 2011)

Rodzaj zadania (usługi)	Opis realizacji zadania	Liczba klientów	Kadra – zakres zadań	Obieg informacji
Zapewnienie usług w domach pomocy społecznej	Zapewnianie, organizowanie i prowadzenie usług o określonym standardzie dla osób w podszym wieku, przewlekłe chorych, niepełnosprawnych, wymagających całodobowej opieki, umieszczonych w 4 domach pomocy społecznej	<ul style="list-style-type: none"> 614 	<ul style="list-style-type: none"> Miejsce pracy kadry w konkretnym dps Możliwość realizacji wywiadów środowiskowych przez pracowników socjalnych w terenie 	<ul style="list-style-type: none"> Pomiędzy Działem Pomocy Instytucjonalnej, Zespołami Terenowej Pracy Socjalnej w MOPS i pracownikami socjalnymi, którzy przeprowadzają wywiady aktualizacyjne mieszkańców w poszczególnych dps w MCUS (w każdym dps Zespół Pracy Socjalnej i Terapii Zajęciowej)
Zapewnienie usług w 4 dziennych domach pomocy społecznej	<ul style="list-style-type: none"> Zapewnianie dziennej opieki klientom, zwłaszcza osobom w wieku emerytalnym, samotnym o zmniejszonej sprawności psychofizycznej Organizowanie różnych form wypoczynku i rekreacji dla klientów Zapewnianie gorącego posiłku klientom Integracja osób starszych, samotnych ze środowiskiem lokalnym poprzez organizowanie i uczestniczenie w rozmaitych imprezach kulturalnych i edukacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> 180 miejsc 136 faktycznego uczestnictwa średnio-miesięcznie 	Kadra jest częściowo rozproszona: stanowiska obsługi mają miejsce pracy w konkretnym dziennym dps, pracownicy kulturalno-oswiatowi i kierownik Zespołu Dziennych dps podejmują działania w każdym z dzdps	<ul style="list-style-type: none"> Pomiędzy pracownikami socjalnymi w ZTPS w MOPS a kierownikiem Zespołu Dziennych dps/ pracownikiem w danym dzdps Wymiana informacji będzie szczególnie istotna po zmianie funkcji 2 dzdps (określone jednostki chorobowe)
Usługi opiekuńcze na terenie Wrocławia	Usługi opiekuńcze realizowane są u osób samotnych (mieszkanie klienta), które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy ze strony innych osób	<ul style="list-style-type: none"> 1600 średnio-miesięcznie 2230 narastająco w roku 	Kadra jest w znacznym stopniu rozproszona. Administracja – organizatorki usług (9 etatów), kierownik oraz osoby zajmujące się zatrudnianiem opiekunek. Organizatorki przez co najmniej 10 dni pracy w miesiącu powinny być w terenie. Pielęgniarki (3 etaty) i opiekunki (625 osób) pracują wyłącznie w terenie	<ul style="list-style-type: none"> Pomiędzy pracownikami socjalnymi w ZTPS w MOPS a organizatorkami usług opiekuńczych w MCUS (Dział Usług Opiekuńczych) Pomiędzy pielęgniarkami w terenie a organizatorkami usług opiekuńczych w MCUS (Dział Usług Opiekuńczych) Pomiędzy opiekunkami w terenie a organizatorkami usług opiekuńczych w MCUS (Dział Usług Opiekuńczych)

Źródło: opracowanie na podstawie informacji MCUS.

Tabela 2. Typowe problemy współpracy MCUS – MOPS

Opis sytuacji	Dotyczy
<ul style="list-style-type: none"> • Brak wyczerpujących informacji w MCUS na temat mieszkańca w momencie otrzymania decyzji umieszczającej osobę w DPS • Konieczność przeprowadzenia wywiadu aktualizacyjnego 	mieszkańcy DPS
<ul style="list-style-type: none"> • Dłuższa droga przekazywania decyzji administracyjnych do MCUS w formie papierowej • Brak wglądu w wydaną i wprowadzoną do systemu decyzję kierującą klienta do DDPS • Brak informacji kluczowych dotyczących klienta – sytuacja rodzinna, zdrowotna 	klienci DDPS
<ul style="list-style-type: none"> • Nieefektywne przekazywanie decyzji administracyjnych do MCUS w formie papierowej. Decyzja wpływa ze znacznym opóźnieniem od daty rozpoczęcia realizacji usług (do 2 miesięcy) • Zgłoszenie klienta odbywa się telefonicznie, kluczowe informacje podawane dopiero w decyzji. Informacja telefoniczna lakoniczna, czasem nie pokrywa się z później dostaną dokumentacją • Ograniczone możliwości przekazania aktualizującej informacji nt. klienta do siedziby DUO w MCUS w przypadku wizyty pracownika socjalnego MOPS u klienta po rozpoczęciu realizacji usług • Brak pełnej informacji w MCUS na temat klienta w momencie rozpoczęcia danej usługi • Ewentualne zmiany co do wymiaru, rodzaju, odpłatności za usługi wymagają czasochłonnego tworzenia dokumentu w tradycyjnej formie oraz powrotu do siedziby • Ograniczone możliwości komunikacji i kontroli pracy opiekunki w terenie 	klienci usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

Źródło: opracowanie na podstawie informacji MCUS.

przez pracowników MCUS problemy mają bowiem swoje źródło w ułomności sposobu zbierania informacji o kliencie. Jak się okazało, w każdym ZTPS w szczególności jest on nieco inny, choć zawsze wykorzystuje nośniki papierowe. Informacje zbierane przez pracownika socjalnego przechowywane są w trzech różnych miejscach. Pierwszym jest kartoteka, drugim i trzecim są zeszyty funkcjonujące w obiegu wewnętrznym poszczególnych Zespołów Terenowej Pracy Socjalnej. Nie istnieje zintegrowany system bazodanowy przechowujący informacje o kliencie, który byłby dostępny z poziomu każdej komórki organizacyjnej MOPS czy MCUS, co powoduje, że informacje o kliencie przepływają wolno i są niepełne¹⁴.

Formalnie pomocnym narzędziem winny być systemy informatyczne POMOST i SYRIUSZ, lecz ich zasadniczym ograniczeniem jest to, że są one stworzone i zarządzane przez jednostki nadrzędne (MPIPS), z których poszczególni pracownicy socjalni mogą wydobyć pojedyncze informacje. Programy te nie pełnią żadnej funkcji w integracji procesu obsługi klienta MOPS i nie zawierają narzędzi, które mogą

¹⁴ Zob. S.W. Kłopot, P. Trojanowski, *Model działań instytucjonalnych. Wrocławska diagnoza problemów społecznych*, materiał niepublikowany, Wrocław 2010.

być wykorzystane w bieżącej pracy socjalnej. Informacje uzyskiwane z kwestionariuszy środowiskowych wprowadzane są wprawdzie do systemu komputerowego, ale w sposób ograniczony, tylko w związku z koniecznością wydania decyzji administracyjnej.

Osobnym problemem jest brak przepływu informacji o podejmowanych działaniach prowadzonych w ramach programów POKL oraz informacji o udzielanych świadczeniach pomocy społecznej. Mimo że ten sam pracownik socjalny może być

Tabela 3. Oczekiwane korzyści zintegrowanej platformy CRM w OPS na szczeblu gminy/powiatu

Poziom organizacji	Oczekiwane korzyści
Klient pomocy społecznej	<ul style="list-style-type: none"> Oferta zasobów pomocy społecznej i służb zatrudnienia dostępna w miejscu zamieszkania Możliwość załatwienia większej ilości spraw bezpośrednio w miejscu zamieszkania klienta
Pracownik	<ul style="list-style-type: none"> Wsparcie pracy socjalnej poprzez zintegrowanie z platformą opracowanych procedur usług (algorytmy postępowania) oraz kanałów i procedur wymiany informacji (w tym standardy usług oraz pakiety usług) Dostępność do wszechstronnego zasobu wiedzy organizacji w terenie Podniesienie kompetencji (wymiana informacji, szkolenia z wykorzystaniem platformy e-learningowej) Wzrost prestiżu pracy socjalnej poprzez wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań IT w środowisku pracy
Organizacja	<ul style="list-style-type: none"> Opracowanie procedur/standardów usług oraz przechowywania informacji Możliwość ewaluacji usług (feedback – 360) Zapewnienie większego bezpieczeństwa danych osobowych klientów pomocy społecznej Przyspieszenie prowadzenia postępowań administracyjnych, a co za tym idzie szybsze wydawanie decyzji, czyli w efekcie szybsza pomoc Zapewnienie bezpieczeństwa danych przed klęskami żywiołowymi (pożar, powódź) poprzez system tworzenia kopii zapasowych
Zarządzanie	<ul style="list-style-type: none"> Efektywna kontrola zadań wykonywanych przez pracowników, w tym nad realizowaną pracą socjalną Tworzenie sprawozdań, analiz, wyciągów w sposób zapewniający większą wiarygodność, kompletność i spójność danych Informacja o profilu pracownika (w ramach tworzonego modułu HR umożliwiającego przegląd kompetencji, umiejętności, planowanie rozwoju zawodowego)
System pomocy w gminie/powiecie	<ul style="list-style-type: none"> Integracja usług między pionem pomocy społecznej, służbami zatrudnienia, organizacjami pozarządowymi Tworzenie obrazu klienta w szerokim spektrum (w ramach MOPS, w ramach całego powiatu przy współpracy np. z Wydziałem Spraw Obywatelskich, Policją, sądami, PUP itd.)

Źródło: opracowanie własne.

zaangażowany w obydwu rodzaje działań wspierających, to systemy informacji o klientach/beneficjentach wsparcia funkcjonują osobno. W praktyce zdarza się, że projekty POKL o tym samym charakterze realizowane są równolegle przez różne jednostki organizacyjne¹⁵.

Opisany tu stan rzeczy nie tylko utrudnia sprawną organizację systemu pomocy społecznej, ale co gorsza, ogranicza rozwój usług społecznych prowadzonych w ramach aktywnej polityki społecznej. Rozwiązaniem tych problemów może być wdrożenie platformy CRM, która powinna objąć swym zasięgiem przynajmniej MOPS i MCUS, a docelowo wszystkie podmioty funkcjonujące w systemie opieki społecznej powiatu. Aby taki system działał, powinien być oparty na istniejącej i rozbudowywanej infrastrukturze IT (komputery, serwery, łączność bezprzewodowa z wi-fi z dostępem do Internetu). Jego poszczególne elementy winny tworzyć rozwiązania IT w postaci:

- **platformy CRM** – złożonej aplikacji o charakterze systemu operacyjnego na bazie przeglądarki stron WWW i platformy e-learningowej,
- **modułu wsparcia pracy socjalnej** w postaci zalgorytmizowanych standardów i pakietów usług (oferty) pomocy społecznej,
- **hurtowni danych** – systemu bazodanowego o architekturze modułowej przechowującej informacje w rozmaitych systematykach (oferta dla klienta, informacje o kliencie, informacje o pracowniku itd.).

W celu efektywnego wykorzystania możliwości platformy pracownicy terenowej pracy socjalnej MOPS, jak i opiekunowie MCUS powinni być wyposażeni w tablety umożliwiające korzystanie z platformy w terenie, bezpośrednio w domu klienta. Zestawienie głównych korzyści z wdrożenia platformy przedstawia w sposób syntetyczny tab. 3.

Oczywiście wdrożenie i zaprojektowanie takiego systemu jest poważnym przedsięwzięciem i winno być prowadzone etapowo w sposób właściwy dla metod zarządzania zmianą, stąd konieczne byłyby typowe działania o charakterze wdrożeniowym, w ramach których byłyby analizowane m.in. faktyczne potrzeby w zakresie organizacji systemu pomocy społecznej oraz tworzone elementy nowego środowiska pracy.

3. Wnioski

Przedstawione z konieczności w sposób syntetyczny rozważania można sprowadzić do kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, wydaje się, że bieżące priorytety polityki społecznej, a szczególnie nacisk na rozwój usług społecznych, wymuszają procesy integracji i reorganizacji systemu pomocy społecznej w terenie. Stworzenie nowego modelu OPS jest niejako działaniem podwójnym – zarówno odgórnym, jeśli chodzi o prowadzoną dyskusję o standardach pomocy społecznej, jak i oddolnym,

¹⁵ W latach 2008-2010 zarówno MOPS, jak i CIRS niezależnie od siebie podejmowały działania aktywizujące poprzez tworzenie Centrów Aktywności Lokalnej finansowane z EFS POKL.

związanym z działaniami na rzecz poprawy organizacji systemu pomocy społecznej w konkretnej gminie czy powiecie. Z uwagi na swoją naturę możliwość oparcia świadczenia usług i pracy socjalnej na rozwiązaniach biznesowych, takich jak CRM, ma szansę realizacji przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich, gdzie system pomocy społecznej tworzy złożoną organizację.

Analiza specyfiki funkcjonowania OPS w takim mieście, jak Wrocław pokazuje, że głównym problemem organizacji pracy socjalnej jest uzyskanie kompleksowej wiedzy o kliencie i sprawne przekazywanie informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w ramach OPS. Dlatego też prowadzone obecnie prace nad standaryzacją usług i pracy socjalnej są jedynie dobrą podstawą do działań zmieniających system organizacji pracy, a przede wszystkim do tworzenia nowego jej środowiska opartego na narzędziach IT.

Literatura

- Błaszczuk M., Kłopot S.W., Pluta J., *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta, Socjologiczne studium konsumpcji na przykładzie Wrocławia*, Scholar, Warszawa 2010.
- Każmierczak T., Rymśza M., *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, Instytut Spraw publicznych, Analizy i opinie nr 48, wrzesień 2005.
- Kłopot S.W., Trojanowski P., *Model działań instytucjonalnych. Wrocławska diagnoza problemów społecznych*, materiał niepublikowany, Wrocław 2010.
- Pomoc społeczna w liczbach 2008*, IRSS, Warszawa 2010.
- Sutryk J., *Model ośrodka pomocy społecznej na przykładzie MOPS we Wrocławiu*, materiał niepublikowany, Wrocław 2010.
- Szarfenberg R., *Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej*, [w:] R. Szarfenberg (red.), *Krajowy raport badawczy*, WRZOS, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU 2009, nr 175, poz. 1362, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 1997, nr 123, poz. 776, z późn. zm.

SOCIAL SERVICES AND SOCIAL WORK VS. WELFARE CENTER PRACTICAL FUNCTIONING

Summary: In the paper, the possibilities of implementation of social services are presented in the perspective of welfare administration on the district level. The main thesis is the conviction that on-going changes in priorities of social politics must take into account questions related to the manner of organization of welfare centers work in the field. The increase of social services role as a form of in-field social work, in connection with effectiveness control, necessarily leads to the emphasis on the development of social work standards, but at the same time creates new quality and challenges for the welfare system. The final part of the article is devoted to the discussion of few of those problems.

Keywords: social services, social work standards, organizing of social politics center.