

Warszawa, 4 lutego 2021 r.

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Społecznej

Szanowna Pani Minister

W związku z przedstawionym projektem Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027 z perspektywą do roku 2030, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, EAPN Polska oraz przedstawiciele organizacji obywatelskich z grup roboczych pracujących nad opracowaniem ram strategicznych deinstytucjonalizacji, przedstawiają uwagi do projektu programu.

Zwracamy uwagę, iż dotychczasowa praca grup roboczych, powołanych w lutym 2020 r. przez ówczesne Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej miała służyć m.in. przygotowaniu wkładu do zapisów właśnie tego programu w zakresie deinstytucjonalizacji.

W dniu 28 sierpnia 2020 r. skierowaliśmy do Pani pismo, w którym wskazywaliśmy, iż wiele elementów dotyczących rozwoju usług społecznych powinno znaleźć się w proponowanym przez MRPiPS Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu do 2030 roku. Między innymi wskazywaliśmy, że Program ma „nieco inną perspektywę, zarówno czasową, jak i merytoryczną, i nie może zawrzeć wielu istotnych elementów całego procesu deinstytucjonalizacji, jak również spełnić wymaganych ram strategicznych tego procesu”. Niestety nie otrzymaliśmy odpowiedzi na nasz list, podobnie jak na list z listopada 2020 r., podpisany przez blisko sto organizacji obywatelskich, do Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP. Jednak z satysfakcją możemy odnotować decyzję Pani Minister o powołaniu Zespołu

do spraw opracowania Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce, co dowodzi, że intencje strony rządowej i obywatelskiej zbiegają w tym samym kierunku.

Niestety Program w obecnym kształcie nie może zostać przez nas poparty. Poniżej przedstawiamy szereg uwag o charakterze generalnym i niektóre uwagi odnoszące się do poszczególnych priorytetów. Nie są to propozycje zmiany zapisów, ale uwagi odnoszące się do kierunku zmian, które mogłyby być ujęte w poprawionym dokumencie. Jesteśmy także otwarci na dalszą współpracę nad szczegółowymi zapisami Programu, tak aby był on spójny z ramami strategicznymi deinstytucjonalizacji.

Uwagi o charakterze zasadniczym

- 1) Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż konsultacje projektu Programu rozpoczęły się w czasie, w którym Kierownictwo resortu dyskutowało sprawę określenia kwestii dokumentu programującego proces deinstytucjonalizacji usług społecznych i zdrowotnych w Polsce. W dniu 12 stycznia br. Pani Minister wydała zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce. Co istotne, wskazano, iż prace mają doprowadzić do opracowania Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób starszych, rodzin, dzieci i młodzieży, w tym z pieczy zastępczej, a także osób bezdomnych. Wskazano, iż przewodniczący Zespołu Paweł Wdówik - Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, ma przedstawić Pani Minister projekt strategii do dnia 30 kwietnia 2021 roku.

Zatem w pierwszej kolejności powinny zostać określone kwestie o znaczeniu strategicznym (strategia), a dopiero w drugiej kolejności dokument o charakterze operacyjno-wdrożeniowym (program rozwoju). Warto zwrócić uwagę, że Rząd do tej pory nie przyjął Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami oraz, co zrozumiałe, nieprzygotowanej jeszcze, Strategii Deinstytucjonalizacji. Nie istnieją zatem przesłanki umożliwiające przyjęcie obecnie dokumentu wdrożeniowego jakim jest

Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu do 2030 roku.

- 2) Z niewiadomych powodów projekt programu został określony jako aktualizacja, co nie wynika z żadnego zapisu dokumentu, który by legitymizował taką konstrukcję. Gdyby tak było, projekt powinien zawierać raport z zadań zrealizowanych i tych niezrealizowanych, wynikających z poprzedniego programu, w tym tych które wymagają pogłębienia. Obecnie kwestii tej dotyczy jedno zdanie (s.4), iż „cel ogólny i większość celów szczegółowych Programu została zrealizowana”. I podobno to wynika z monitoringu krajowego i wojewódzkiego. Jednak nie ma o tym ani słowa w diagnozie ani dalszym opisie projektu.
- 3) Należy podejrzewać, że powodem określania projektu jako „aktualizacja” może być tylko próba przygotowania dokumentu na dotychczasowych zasadach prawnych, bowiem wymogi prawne odnośnie do programu rozwoju zostały opisane w nieco inny sposób po wejściu w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), która weszła w życie 13 listopada 2020 r. W art. 25 wskazano, iż „do programów rozwoju, (...) przyjętych przez Radę Ministrów przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w tym do ich zmian, lub co do których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rozpoczęto proces konsultacji, stosuje się przepisy dotychczasowe. Tym samym można ocenić to jako próbę ominięcia nowych wymogów bez żadnego uzasadnienia merytorycznego. Podczas gdy powinno się przygotować:
 - wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1, przygotowanej na potrzeby tego programu (a nie całą diagnozę);
 - oczekiwane rezultaty planowanej interwencji wraz ze wskaźnikami w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju (a nie jak dotychczas wyłącznie wskaźniki);
 - system realizacji programu (a nie podstawowe założenia systemu realizacji), oraz

- w przypadku programów rozwoju zakres planowanej interwencji, który będzie realizowany w ujęciu terytorialnym, możliwy do objęcia kontraktem sektorowym - który może mieć istotne znaczenie w programowaniu deinstytucjonalizacji i ekonomii społecznej;

Jeśli nawet przyjąć, że stosuje się dotychczasowe przepisy to projekt programu nadal nie spełnia wymogów określonych przepisami dotychczasowego art. 17 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Brakuje w nim m.in. planu finansowego, w tym:

- źródeł finansowania realizacji Programu;
- kwoty środków przeznaczonych na finansowanie realizacji Programu i jej podziału między poszczególne priorytety;
- informacji o wysokości współfinansowania na poziomie Programu i priorytetów.

- 4) Zamiast planów finansowych, które są wymagane na gruncie art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, znajdujemy zapis: „Finansowanie Programu zaplanowane jest zarówno ze środków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz środków UE przy czym działania wynikające z Programu, dla których przewidziano finansowanie krajowe, będą realizowane w ramach wydatków zaplanowanych w ustawach budżetowych na dany rok i nie będą stanowić podstawy do wystąpienia o dodatkowe środki. Biorąc pod uwagę kształt dokumentu, który zawiera wiele różnych działań nie jest możliwe sztywne określanie wysokości środków przeznaczonych na kolejne lata.” (s. 82 projektu).

W stosunku do dotychczasowych opisów planu finansowego zawartych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020, zapis części programu odnoszącego się do finansowania jest nieporozumieniem, oraz pozbawia obecny program rozwoju podstawowego elementu, jakim jest jego operacyjno-wdrożeniowy charakter.

- 5) Diagnoza wymagana przez warunkowość tematyczną powinna jasno wskazywać na podstawie badań empirycznych, czyli danych i ich analiz przyczyny i uwarunkowania ubóstwa i wykluczenia społecznego ogółem i w różnych przekrojach (płeć, wiek, typ rodziny, wykształcenie, miejsce

zamieszkania, sytuacja zawodowa, niepełnosprawność itp.), a także skuteczność, efektywność i użyteczność realizowanych dotychczas rozwiązań tych problemów. Z tych analiz empirycznych i ewaluacyjnych należy wyprowadzić jasne wnioski praktyczne: jakie rozwiązania się sprawdziły i należy je rozwijać, jakie się nie sprawdziły i należy je zakończyć oraz jakie innowacje są obiecujące i należy je testować i wprowadzić w życie. Obecna diagnoza koncentruje się prawie wyłącznie na opisie ubóstwa i wykluczenia społecznego i innych zjawisk powiązanych, brakuje wyjaśniania co zwiększa te problemy, a co zmniejsza, brak też wyników ewaluacji dotychczasowych rozwiązań. Z samego opisu problemu nie wynikają żadne wnioski praktyczne, np. trend spadkowy ubóstwa skrajnego dzieci jest mniejszy niż przewidywano i zakładano (redukcja do poniżej 1%), mimo wydatkowania ponad 20 miliardów złotych rocznie na świadczenie wychowawcze. Bez wyjaśniania, dlaczego nadal występuje ubóstwo skrajne dzieci mimo tak dużego wysiłku finansowego, nie da się stwierdzić, należy jeszcze zrobić w tym zakresie.

- 6) Należy pamiętać, że zdaniem projektodawcy Krajowy Program powstaje jako spełnienie warunkowości EFS+, który to Fundusz według prawa UE ma realizować Europejski Filar Praw Socjalnych (EFPS). Rząd poparł EFPS i w Krajowym Programie Reform 2019 stwierdził, że będzie realizował Filar za pomocą środków krajowych i europejskich. W związku z tym dziwi, że w opiniowanym dokumencie nie ma wzmianki o EFPS i że w ogóle nie wspomina się o podejściu opartym na prawach, które z niego wynika. W trzecim rozdziale EFPS sformułowano liczne prawa dotyczące dostępu do odpowiedniego dochodu, usług oraz niedyskryminacji. Nowa Komisja Europejska przygotowuje plan wdrożenia EFPS z takimi inicjatywami jak Gwarancja dla Dzieci czy dostęp do ochrony socjalnej. To, co obecnie jest na agendzie społecznej UE powinno być uwzględnione w opiniowanym dokumencie w odpowiedni sposób.
- 7) Również sposób ujęcia wskaźników nie jest zgodny z żadną powszechnie przyjętą metodologią w tego typu dokumentach. Poza opieką nad dziećmi do lat 3 i wskaźnikiem dotyczącym mieszkań (który również budzi wątpliwości wobec nieujęcia lub niewyodrębnienia mieszkań, w których świadczone są usługi – chronionych lub wspomaganych), nie

znajdziemy jakiegokolwiek wskaźnika odnoszącego się do kwestii usług społecznych, o których wspomina się w Programie. Nie istnieje tam kwestia starości ani kwestia niepełnosprawności, osób w kryzysie bezdomności, wsparcia rodzin z dziećmi w kryzysach psychicznych, o pieczy zastępczej (oraz dzieci pozbawionych opieki rodziców w systemie pomocy społecznej i innych systemach) nie wspominając. Tymczasem zgodnie z zobowiązaniami europejskim dotyczącymi warunkowości podstawowej te kwestie wymagają monitorowania;

- 8) Wskaźniki osiągnięcia celu głównego należy uzupełnić o co najmniej: 1) zasięg ubóstwa skrajnego dzieci – docelowo mniej niż 1%; 2) liczba bezdomnych dzieci – docelowo 0; 3) zasięg sfery niedostatku – docelowo zmniejszenie o połowę w stosunku do 2019; 4) deprivacja materialna i społeczna (EU-SILC) – docelowo zmniejszenie o połowę w stosunku do 2019; 5) ubóstwo energetyczne – docelowo zmniejszenie o połowę w stosunku do 2019; 6) zasięg ubóstwa skrajnego i relatywnego wśród osób z niepełnosprawnościami – docelowo nie wyższy niż wśród osób sprawnych; 7) zasięg ubóstwa relatywnego pracowników – docelowo zmniejszenie o połowę w stosunku do 2019; 8) zasięg ubóstwa skrajnego i relatywnego seniorów – docelowo pierwszy obniżony o połowę, a drugi o 25% w stosunku do 2019 r. Wskaźniki osiągnięcia celu głównego powinny być jasno oddzielone od wskaźników celów pośrednich i odpowiednio wyróżnione na tle wskaźników celów pośrednich, które z kolei powinny być wyodrębnione od wskaźników produktów, które mają prowadzić do celów pośrednich i ostatecznych.
- 9) Cel główny raczej nie powinien zawierać części dotyczącej rozwoju usług społecznych, gdyż jest to środek do celu, jakim jest zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Większa podaż usług społecznych ma się przyczynić do zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Jeżeli autorzy dokumentu wyrażają przekonanie, że główną drogą do zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego jest większa podaż usług społecznych, to powinni zapisać to jako podstawowe założenie, pozostawiając jednak jako cel główny tylko pożądaný skutek ostateczny, czyli znaczące zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przy takim ujęciu należy wprowadzić wskaźniki podaży określonych usług społecznych w ujęciu bazowym i docelowym.

- 10) Ponadto analiza zapisów poszczególnych priorytetów i działań wskazuje, że Autorzy traktują ten dokument bardziej jako strategiczny niż operacyjno-wdrożeniowy, m.in. opisując główne kierunki działań w wymiarze bardzo ogólnikowym. Brak jakkolwiek zapowiedzi przedsięwzięć i działań związanych nie tylko z wyzwaniem deinstytucjonalizacji, wsparcia społecznego rodzin, dzieci i młodzieży z problemami i chorobami psychicznymi, ale przede wszystkim niezwykle dramatycznej kwestii presji demograficznej, co pozwala sądzić, że dokument pomija najpilniejsze problemy społeczne. W ciągu najbliższych dziesięciu lat liczba osób 75+ wzrośnie o blisko 1,4 mln. Niestety, Program nie odnosi się do tego problemu w żaden sposób. Wszystkie działania prowadzą się do kontynuacji dotychczasowych zadań, bez dodatkowych wyników analiz ich efektywności czy osiągniętych celów, nie wspominając o rzetelnej refleksji, np. jak zapewnić trwałość działań finansowanych dotychczas z Europejskiego Funduszu Społecznego;
- 11) We wstępie zapisano, iż „Program został opracowany we współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i interesariuszy problematyki ubóstwa i wykluczenia społecznego. W szczególności wzięto pod uwagę rezultaty pracy niezależnych tematycznych grup eksperckich w zakresie usług społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem”. Ponadto w Priorytecie III zapisano, iż „działania opracowano z uwzględnieniem propozycji zawartych w materiałach opracowanych przez grupy eksperckie”. Niestety z przykrością musimy stwierdzić, że słowo „współpraca” jest nadużyciem, albowiem mimo iż grupy eksperckie dotyczące usług społecznych zostały powołane we współpracy z Ministerstwem, to jednak efekty prac sprowadzały się jedynie do wysłuchania ich przez pracowników departamentu, bez jakiegokolwiek dyskusji czy wspólnego namysłu nad potencjalnymi rozwiązaniami. Nie nawiązano dialogu i nie podjęto próby wspólnego wypracowania zapisów. Odmawiano wglądu w diagnozę społeczną, na której oparto ramy Programu. Stronie społecznej przedstawiono jedynie proponowany spis treści. Niemniej pragniemy zauważyć, że zapisy Programu w kilku miejscach są zbieżne z efektami prac grup roboczych. Pomimo, że w pracach grup eksperckich brali udział członkowie organizacji obywatelskich, samorządowcy, a w niektórych przypadkach

przedstawiciele departamentów Ministerstwa, to społeczna praca wielu ludzi została potraktowana jako ekspertyza podwykonawcy, a nie partnerskie prace nad przyszłością ważną dla nas wszystkich. Piszemy o tym z rozgoryczeniem, ponieważ poświęcono roczny czas wielu ludzi, którzy mieli nadzieję, że ich doświadczenie i kompetencje zostaną wykorzystane dla dobra wspólnego. Mamy nadzieję, że przy pracach nad Strategią deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce relacje będą bardziej partnerskie i będzie to miało swoje odzworowanie w zapisach Strategii.

Przedstawiamy ponadto szereg uwag do poszczególnych priorytetów.

Uwagi do Priorytetu 1

- 1) Proponowane działania w zakresie wsparcia dzieci i młodzieży w ramach Priorytetu I koncentrują się przede wszystkim na problemie ubóstwa dzieci i wsparcia dzieci z biedniejszych rodzin. Tymczasem dzieci doświadczają wykluczenia społecznego w różnych obszarach ich życia i nie tylko z powodu ubóstwa, ale także z wielu innych przyczyn m.in. niepełnosprawności, długotrwałej choroby, problemów zdrowia psychicznego, przemocy domowej i rówieśniczej (w tym cyberprzemocy), uzależnień (w tym również uzależnień behawioralnych), wykluczenia cyfrowego (zwłaszcza w okresie pandemii), zaniedbań opiekuńczo-wychowawczych czy konfliktów z prawem. Program nie odpowiada w żaden sposób na zagrożenia i problemy występujące w wyżej wymienionych, innych niż ubóstwo, aspektach wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży.
- 2) Planowane działania to zestaw ogólników i deklaracji, a nie konkretnych propozycji przyczyniających się do wyeliminowania lub chociaż zminimalizowania ww. trudności dzieci i młodzieży. Program nie przewiduje żadnych kluczowych reform, a jedynie kontynuację dotychczas realizowanej polityki, która nie przynosi poprawy w funkcjonowaniu rodzin, dzieci i młodzieży na przestrzeni lat (m.in. w zakresie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej). Dokumentu nie

można więc nazwać ani operacyjno-wdrożeniowym (ze względu na ogólnikowość) ani strategicznym (brak kierunków działań i reform).

- 3) W zakresie deinstytucjonalizacji Program nie przewiduje żadnych zmian w dotychczasowej polityce, która – przynajmniej w zakresie dotyczącym wsparcia rodziny i pieczy zastępczej oraz wsparcia rodzin doświadczających różnego rodzaju kryzysów psychicznych – nie sprawdziła się dotąd w praktyce, np. przez cały okres funkcjonowania ustawy odsetek dzieci mieszkających w instytucjach zmniejszył się minimalnie, równocześnie wzrosła liczba dzieci, które napływają do pieczy zastępczej i spadła liczba dzieci powracających do rodzin; wskaźnik prób samobójczych wśród niepełnoletnich od kilku lat nie spada lub okresowo wzrasta. Nadal planowane są działania w kierunku zmniejszania liczby dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych do maksymalnie 14 osób, tylko, że zgodnie z ustawą do tego standardu dochodziliśmy od ponad 8 lat i dzisiaj standard ten powinien być już osiągnięty. Program nie respektuje więc zapisów ustawy, pomijając już fakt, że zmniejszanie placówek nie jest deinstytucjonalizacją ani w myśl Ogólnoeuropejskich Wytycznych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki środowiskowej ani w myśl innych dokumentów międzynarodowych, w tym ratyfikowanej przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Dodatkowo nie są przewidziane w Programie rozwiązania dotyczące deinstytucjonalizacji w odniesieniu do dzieci przebywających w DPS, ZOL, ZPO, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii lub w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych
- 4) Na pozytywną uwagę zasługuje plan kompleksowego przeglądu i oceny wszystkich całodobowych placówek opieki długoterminowej. Jednak nie uwzględniono w nim placówek funkcjonujących jako inne jednostki niż jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Brakuje natomiast przeglądu struktury dzieci i młodzieży w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, jak również sytuacji dzieci w przypadku których sąd zaingerował we władzę rodzicielską, a które znajdują się w instytucjach, podlegających kompetencyjnie innym resortom, np. edukacji czy zdrowia.

- 5) Żaden ze wskaźników Programu nie odnosi się do sytuacji dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym ani nie pozwala na monitorowanie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki środowiskowej dla dzieci, młodzieży i rodzin. Jedyne wskaźniki dotyczące dzieci to wskaźnik upowszechnienia opieki żłobkowej. Opieka ta, chociaż bardzo ważna, dotyczy wszystkich dzieci, a nie tylko tych ze specyficznymi trudnościami, w tym mieszkających w różnego rodzaju instytucjach.
- 6) Tak jak w przypadku całości Programu, propozycje Priorytetu I nie opierają się na żadnych konkretnych założeniach finansowych ani precyzyjnym harmonogramie działań. Całkowicie pominięto koordynację usług na poziomie lokalnym, co może mieć konsekwencje finansowe i wpływać na mniejszą efektywność proponowanych rozwiązań. W połączeniu z brakiem wskaźników, trudno nawet oszacować jak przyczyni się do zmiany w obszarze rozwoju usług dla rodzin oraz przejścia od usług zabezpieczanych w różnych placówkach opieki całodobowej do usług realizowanych w lokalnej społeczności i w rodzinie. Nie określono zasad strumienia finansowego, który stopniowo redukując usługi zinstytucjonalizowane wzmacniałby i stymulował rozwój usług zdeinstytucjonalizowanych, opartych o zasoby społeczności lokalnej.

Uwagi do Priorytetu 2

- 1) Kierunki działań zaproponowane w Priorytecie II należy ocenić pozytywnie w zaprojektowanych obszarach, w szczególności działania w obszarze wsparcia osób zagrożonych kryzysem bezdomności czy rozwój metody "Najpierw mieszkanie". Niemniej jednak zaplanowane działania zostały sformułowane w sposób ogólnikowy, z pominięciem konkretnych działań, bez zaplanowania terminów realizacji zadań, wskaźników ani budżetu, co znacząco utrudni lub wręcz uniemożliwi wykonywanie programu oraz skuteczne wsparcie osób zagrożonych lub doświadczających bezdomności. Program skupia się na zarządzaniu bezdomnością, podczas gdy powinien przedstawiać plan i mechanizm wdrożenia działań mających na celu rozwiązanie problemu bezdomności.

- 2) Postulujemy uszczegółowienie oraz rozbudowanie Priorytetu II poprzez zaplanowanie konkretnych działań we wszystkich aktualnie jedynie kierunkowo zaznaczonych obszarach. Dodatkowo w Priorytecie II brakuje kilku istotnych obszarów działań, jak np. badania czy kadry. Poniżej propozycje obszarów do uzupełnienia.
- 3) W ramach działania 2.1 postulujemy: (1) dynamiczne definiowanie bezdomności w oparciu o typologię ETHOS, (2) diagnozowanie i monitorowanie grup zagrożonych bezdomnością, (3) wprowadzenie treningu samodzielności dla usamodzielniającej się młodzieży oraz ustawowe zagwarantowanie wsparcia w postaci mieszkań wspomaganych, (4) zintegrowanie działań zapobiegających zadłużeniom, (5) zaplanowanie działań ROPS dotyczących wsparcia oraz doradztwa w budowaniu strategii deinstytucjonalizacji, (6) zaplanowanie działań zapobiegających eksmisjom (w tym wczesne wsparcie OPS oraz informowanie o zadłużeniu), (7) utworzenie w samorządach lokalnych wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za kwestie mieszkalnictwa społecznego, (8) wprowadzenie pracy socjalnej z osobami mającymi opuścić zakłady penitencjarne i inne.
- 4) W ramach działania 2.2 postulujemy: (1) wprowadzenie do obiegu prawnego definicji mieszkania wspomaganego w miejsce aktualnie działających mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych, (2) odstąpienie od podziału mieszkań na wspierane i treningowe, (3) opracowanie i wdrożenie katalogu usług w mieszkaniach wspomaganych i każdorazowe dostosowywanie usług do osób tam przebywających, (4) wprowadzenie nowych standardów obiektów dla mieszkań wspomaganych, (5) zaprojektowanie działań zapewniających adekwatną liczbę mieszkań wspomaganych (zmiany w Funduszu Dopłat BGK, zobowiązanie gmin do posiadania określonego zasobu mieszkań wspomaganych, włączenie innych podmiotów, w tym SIM, spółdzielni mieszkaniowych i deweloperów, w tworzenie tego zasobu), (6) ujednolicenie finansowania budżetowego mieszkań wspomaganych, (7) zaplanowanie zachęt do realizacji programów „Najpierw mieszkanie”, (8) zmiany w programie „Pokonać bezdomność”, (9) wprowadzenie uregulowania społecznych agencji najmu, dofinansowanie ich działania,

zaplanowanie projektów pilotażowych z dofinansowaniem oraz zaplanowanie działań edukacyjnych i promocyjnych i inne.

- 5) W ramach działania 2.3 postulujemy: (1) redefinicję i zmianę sposobu działania oraz zmniejszenie liczby placówek świadczących usługi dla osób doświadczających bezdomności (w miarę zwiększania zasobu mieszkań wspomaganych), (2) zapewnienie swobodnego dostępu do usług społecznych, (3) uregulowanie i dofinansowanie usług streetworkingu, (4) rozwijanie specjalistycznego wsparcia i podnoszenie kompetencji kadr (w tym wsparcie w przekwalifikowaniu do świadczenia usług w środowisku) z obszaru pomocy społecznej, szpitali, więziennictwa i organizacji pozarządowych, (5) rozbudowane diagnozowanie problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego i inne.

Uwagi do Priorytetu 3

- 1) Uwagi do Priorytetu III można podzielić na dwie części. Pierwsza odnosząca się do sposobu zapisu w programie, druga to zastrzeżenia o charakterze merytorycznym. Podstawowym zarzutem co do zapisów programu jest ich ogólny zapis. Zawiera szereg postulatów i propozycji, które nie są zbyt skonkretyzowane, co powoduje, iż nie jest jasne w jakim kierunku ma zmierzać. Nawet jeśli uznamy je za słuszne i proponujące sensowne rozwiązania, to w istocie nie wiadomo co chcemy osiągnąć. Widać też różnice w opisie działania i proponowanych działaniach szczegółowych. Wszystko to oznacza, że brak jest myśli przewodniej tego priorytetu.

Priorytet podzielono na trzy działania: (1) dotyczący wsparcia osób z niepełnosprawnością, (2) wsparcia osób starszych w codziennym funkcjonowaniu, aktywizacji społecznej seniorów, przeciwdziałania samotności, oraz (3) rozwoju usług środowiskowych, dla osób starszych potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, w tym rozwój usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach systemu pomocy społecznej.

- 2) Działanie odnoszące się do osób z niepełnosprawnością sprowadzają się w zasadzie do powtórzenia zapisów projektu Strategii na rzecz Osób

z Niepełnosprawnościami. Nie ma w tym oczywiście nic niewłaściwego, zwłaszcza, że propozycje te są przemyślane i przedyskutowane. Problemem jest fakt, iż odrębnie opisuje się kwestie dotyczące osób z niepełnosprawnością a osobno dla osób starszych – gdy często odnoszą się do tej samej problematyki. Np. w działaniu 3.1. (niepełnosprawni) kwestia opieki wytchnieniowej ujęta jest jako „uregulowanie systemowe opieki wytchnieniowej, świadczonej w formie długoterminowej lub krótkoterminowej i realizowanej przede wszystkim w miejscu zamieszkania osoby potrzebującej opieki wytchnieniowej (przy braku innej możliwości – również w innym miejscu pobytu całodobowego lub dziennego)”, natomiast w działaniu 3.3. (seniorzy) zapisano „rozwój opieki wytchnieniowej dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu i dla opiekunów faktycznych”. Czy zatem prawodawca chce uregulować systemowo, czy rozwijać, czy też jedno i drugie i w jaki sposób? Czy tylko poprzez Fundusz Solidarnościowy (działanie 3.1.) czy też w inny sposób? Pozostałe działania na rzecz osób niepełnosprawnych też zapisane są na poziomie szczegółowości określonym w strategii, co oznacza, że nadal brak jest ich operacjonalizacji. Np. co oznacza uregulowanie systemowe na poziomie ustawowym oraz zapewnienie powszechności i stałości usługi asystencji osobistej dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych”? Jak ma zostać uregulowane prawnie i kiedy? Jak zapewniona zostanie powszechność, skoro nie przewiduje się dodatkowych nakładów?

Innym przykładem jest kwestia mieszkalnictwa wspomaganego v. chronionego. W diagnozie jest rozwój mieszkalnictwa wspomaganego oraz zwiększenie liczby miejsc zamieszkania w formach mieszkalnictwa wspomaganego, (s. 38). Natomiast w priorytecie III, działanie 3.1. mamy jednocześnie jako kierunek interwencji publicznej „uregulowanie na poziomie ustawowym usługi mieszkalnictwa wspomaganego, w tym dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności oraz rozwój mieszkalnictwa wspomaganego w celu zapobiegania umieszczaniu osób z niepełnosprawnościami w instytucjach całodobowych” ale także „zmiana nazwy usługi mieszkalnictwa chronionego (zawartej w art. 53 ustawy o pomocy społecznej) oraz rozwój mieszkalnictwa treningowego (pobyt czasowy) i wspieranego (pobyt na czas nieokreślony) ”.

W działaniu 3.3 (seniorzy) zapisano: „wprowadzenie zmian do ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej dotyczących zmiany nazewnictwa „mieszkania chronione„ na: mieszkania wspierane i mieszkania treningowe; oraz opracowanie katalogu usług społecznych odpowiednich do każdego typu mieszkania”. Mamy zatem i mieszkania wspomagane jako byt odrębny i zmianę nazwy mieszkań chronionych na treningowe i wspierane. Czym zatem według autorów programu są mieszkania wspomagane? Zwracamy na to uwagę w kontekście przedstawionych wcześniej uwag do Priorytetu II.

- 3) W działaniu 3.2. wskazuje się na konieczność realizacji dotychczasowych programów: Polityki społecznej wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (o charakterze programowo-politycznym) oraz dwóch finansowych Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 oraz Programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych AKTYWNI+ na lata 2021-2025. Nie wiadomo czemu kończą się one w 2025 r. Jednak co najważniejsze, brak tu refleksji z dotychczasowej realizacji tych programów. Istnieją przecież badania w tym względzie np. „Badanie ewaluacyjne realizacji programu wieloletniego Senior na lata 2015-2020 Edycje 2016-2019”. Widoczne są potrzeby zmian, które zapewnią trwałość finansowanych rozwiązań. Podobnie jak niezbędne jest zapewnienie trwałości działań w tym obszarze finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Przykładowo w województwie kujawsko-pomorskim na 55 dziennych domów pomocy aż 2/3 placówek finansowanych było ze środków europejskich i rządowych z około trzyletnim wymogiem trwałości. Oznacza to, że bez jasnej polityki, zaprzepaszczone zostaną dotychczasowe działania inwestycyjne.
- 4) W działaniu 3.3. (seniorzy) przewiduje się „rozwój pomocy środowiskowej dla osób starszych i potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu w miejscu zamieszkania (usługi opiekuńcze, pomoc sąsiedzka, wolontariat opiekuńczy)” „rozwój mieszkalnictwa dla osób starszych dostosowanego i wyposażonego w udogodnienia i usprawnienia odpowiednio do wieku i stopnia samodzielności” oraz „rozwój pomocy środowiskowej dla osób starszych potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, w zakresie dziennych form wsparcia (dienne domy pobytu, gospodarstwa

opiekuńcze)”. Propozycje są nad wyraz słuszne, jednak nie wiadomo w jaki sposób miałyby zostać zrealizowane. Zmiany prawne? Zmiany organizacyjne? Zmiany finansowe? Jak ma się to do deklaracji o braku skutków finansowych dla proponowanych zmian?

Proponuje się ponadto „rozwój rodzinnych domów pomocy, jako małych form pomocy oferujących usługi opiekuńcze dostosowane do potrzeb osób w celu zapewnienia niezależnego życia”. Tu również nie wskazano żadnych kierunków, podczas gdy wiadomo, że dotychczasowe reguły funkcjonowania rodzinnych domów nie tworzą żadnej dynamiki, a liczba domów i ich mieszkańców nie wzrasta od lat. Takie przykłady można mnożyć.

- 5) Działanie 3.4. odnoszące się do osób z zaburzeniami psychicznymi oraz znajdujących się w kryzysie psychicznym jest działaniem wstawionym tylko pro forma. Brak tu jakiegokolwiek informacji pilotażu Centrów Zdrowia Psychicznego (dorośli) oraz poziomów referencyjnych w reformie psychiatrii dzieci i młodzieży. Brak odniesienia do rozwiązań wdrażanych w sektorze Ochrony zdrowia i Oświaty skazuje na porażkę ogólnie opisane działania. Dzieci i młodzież co do zasady funkcjonują w przestrzeni współdzielonej przez różne sektory. Jakakolwiek zmiana w tym zakresie powinna zakładać koordynację międzysektorową, choćby ze względu na możliwości racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Wydaje się, że po stronie społecznej powinny być przeprowadzone analizy rozwiązań prawnych, organizacyjnych oraz finansowych, które byłyby odpowiedzią na zmiany w sektorze zdrowia oraz edukacji. Dlatego ważne jest przedstawienie propozycji usług społecznych, które byłyby odpowiedzią na rozwój usług środowiskowych. Wydaje się, że w diagnozie powinny być odniesienia do dotychczasowych działań i projektów, które na poziomie lokalnym wypracowywały integrację usług społecznych i medycznych (dorośli) oraz usług społecznych, medycznych, poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego oraz opieki kuratorskiej w skali powiatu lub dzielnicy. Program nie wspomina o doświadczeniach Środowiskowych Centrów Zdrowia Psychicznego, w które Polska zainwestowała duże środki (ponad 200 mln PLN). Ponadto, można wziąć pod uwagę wskaźniki, które są opisane w modelu wsparcia dorosłych czy dzieci i ich rodzin w ramach sprawdzonych i przetestowanych rozwiązań. . Proponujemy,

aby we współpracy z odpowiednimi departamentami Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (instytucja finansująca innowacje społeczne w ramach deinstytucjonalizacji usług dla osób z doświadczeniami kryzysów psychicznych) skonsultować kierunki i wskaźniki do zmian w ramach usług społecznych odwołujące się do wyników testowania różnych modeli wsparcia społecznego dla tej grupy osób.

- 6) Zasadniczym zarzutem w tym priorytecie jest brak refleksji wobec potrzeby zbudowania kompleksowego systemu wsparcia dla rodzin wspierających swoich bliskich. Ocenia się, że obecnie ok. 2-2,5 mln osób wspieranych jest przez rodziny, wobec ok. 400 tys. objętych wsparciem przez instytucje publiczne. Zapisy w tym zakresie są bardzo niejasne, a to stanowi główne wyzwanie zarówno strategiczne jak i operacyjne w najbliższych dziesięciu latach.

Uwagi do Priorytetu 4

Priorytet ten prezentuje działania wobec instytucji pomocy społecznej oraz podmiotów ekonomii społecznej

- 1) Jeśli chodzi o działanie dotyczące włączenia podmiotów ekonomii społecznej w realizację usług społecznych, to oczywiście można tylko pochwalić i promować idee partnerstwa publiczno-społecznego. Niestety poetyka tego działania nie odbiega od poprzednich. Nie wiadomo co oznacza zapis „Przygotowany zostanie projekt rozwiązań prawnych wprowadzający nowe tryby zlecenia świadczenia usług społecznych podmiotom ekonomii społecznej. Ponadto zaproponowane zostaną także mechanizmy umożliwiające preferowanie PES w przypadku zlecenia tych usług”. Jaki projekt rozwiązań? Kiedy? W 2021 czy w 2027? Co w wyniku tego może się zmienić?

Ponadto, bardzo ciekawe są zapisy wskazujące, iż „Realizowane będą działania zmierzające do podniesienia jakości programowania polityki rozwoju społecznego na poziomie lokalnym, polegające w szczególności na analizowaniu możliwości integrowania programów dotyczących różnych kwestii społecznych (np. osób niepełnosprawnych, rynku pracy, pomocy

społecznej), a także włączania w ten proces społeczności lokalnej, w tym PES”. Zapis ten ma fundamentalne znaczenie dla lokalnej polityki społecznej. Jednak nie dowiadujemy się czy będą integrowane programy czy też nie będą. I nie dotyczy to tylko ekonomii społecznej ale wielu innych sfer określonych w programie. Należałoby wesprzeć postulat integracji, ale nie wiemy czy analizowanie będzie trwało do 2027 czy też zapadną wcześniej jakieś decyzje.

- 2) Jeśli natomiast chodzi o działania dotyczące wsparcia instytucji pomocy społecznej i pracowników socjalnych w zakresie działań na rzecz rozwoju usług środowiskowych i pracy socjalnej, to należy przyznać, że autorzy nie zdają sobie sprawy, że żadne usługi społeczne nie będą realizowane, jeśli nie będzie odpowiednich i kompetentnych zasobów kadr służb społecznych czy też zawodów pomocowych. Bez kompleksowych i śmiałych zmian możemy zderzyć się z olbrzymimi brakami kadrowymi oraz niezadowoleniem pozostałych pracowników. Trzeba tu zdecydowanie podjąć znacznie poważniejsze działania podwyższające jakość pracy (i wynagrodzenia), które zachęcą do zatrudniania się w sektorze służb społecznych. I kwestia ta, nie dotyczy tylko pracowników socjalnych, ale również wielu innych zawodów pomocowych. Oczywiście jesteśmy gotowi przedstawić propozycje, choć oczywiste jest, że będą rodziły one skutki finansowe.
- 3) Zdumiewającym jest brak zaplanowania jakichkolwiek działań pomocy społecznej w zakresie aktywnej integracji. Wydaje się, że postanowiono zakonserwować system, mimo faktu, iż blisko 15 lat inwestuje się w pomoc społeczną ze środków europejskich. Instrumenty aktywizacyjne do dyspozycji pracowników socjalnych nie mogą opierać się wyłącznie na wytycznych Ministra Funduszy, muszą stanowić element systemu prawnego. Działania aktywizujące na okres 2021-2027 muszą zostać zaplanowane przez ekspertów polityki społecznej a nie wypracowane przez ekspertów od wydatkowania środków europejskich. To „biała plama” w tym programie. Tak jakby Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie nie istniały dla autorów programu.

Podsumowanie

Zgłoszone uwagi nie spełniają oczywiście oczekiwań konkretnych propozycji do zapisów projektu. Nie stanowią precyzyjnych propozycji zmian, ponieważ oczekujemy głębszej refleksji nad procedowanym dokumentem. Zwracamy uwagę, że projekt w obecnej wersji stanowi jednak propozycję „polityki zaniechania”. Tymczasem dramatyczna skala zmian demograficznych, narastające problemy na tle chorób cywilizacyjnych i w związku z tym wzrost nakładów finansowych, rosnąca świadomość społeczna w zakresie prawa do samodzielnego życia oraz zobowiązania międzynarodowe wskazują, że nie jest możliwe prowadzenie w tej sferze polityki pozornej. W najbliższym dziesięcioleciu zderzymy się z wieloma kwestiami społecznymi, na które musimy być przygotowani. Należy już teraz tak zreformować politykę, aby w przyszłości koszty finansowe zostały zrjonalizowane. W innym przypadku grozi nam zapaść wydatków budżetu państwa, samorządu jak i wydatków osób fizycznych nie mówiąc również o kryzysie społecznym.

Przedstawione powyżej uwagi unaoczniają zatem, że należy podejść dość krytycznie do przedstawianego projektu, który nie spełnia wymogów związanych ze zobowiązaniami wobec Komisji Europejskiej w zakresie deinstytucjonalizacji. Nie stanowi on także żadnego realnego, opartego o wskaźniki i plan finansowy programu mającego zaprojektować działania do 2027 roku. Pomija kluczowe działania innych sektorów, nie zakłada spójności na poziomie lokalnych społeczności, co pozwala nam sądzić, że co do zasady nie możemy zakładać racjonalności w proponowanym modelu przeciwdziałania wykluczeniu i ubóstwu. Jako społeczeństwo mierzymy się (zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży) lub będziemy się mierzyć (osoby w wieku poprodukcyjnym) z dużymi wyzwaniami. Dlatego tym bardziej proponujemy, aby jeszcze raz przeanalizować założenia Programu w kontekście innych strategicznych dokumentów i działań na rzecz określonych grup społecznych.

Jesteśmy gotowi włączyć się do pracy nad Programem, aby dopracować wspólnie dokument w taki sposób, aby odpowiadał na konieczne potrzeby i nadchodzące wyzwania w najbliższych latach. Organizacje obywatelskie nadal deklarują swoją współpracę, ponieważ uważamy, że jest to jedno z najważniejszych wyzwań cywilizacyjnych dla Polski w najbliższych latach.

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych
Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych
Fundacja Polki Mogą Wszystko
Fundacja Habitat for Humanity Poland
Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami
Fundacja Aktywnej Rehabilitacji
Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną
Polski Związek Głuchych
Stowarzyszenie Instytut Niezależnego Życia
Podlaski Sejmik Osób z Niepełnosprawnościami
Instytut Psychologii Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie
ZaFOS Zachodniopomorskie Forum Organizacji Socjalnych
Chrześcijańska Służba Charytatywna
Związek Lubuskich Organizacji Pozarządowych w Zielonej Górze
Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych
Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych
Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu EAPN Polska
Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka” z Poznania
Opolskie Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych
Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni Socjalnych Poznań
Łódzki Sejmik Osób Niepełnosprawnych
Stowarzyszenie Wsparcia Społecznego „Ja Ty My” Łódź
Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego
Fundacja na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami FRONIA
Fundacja Eudajmonia
Stowarzyszenie na rzecz dzieci z autyzmem ZACISZE w Krakowie