

MIROŚLAW GREWIŃSKI

Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi

1. PROBLEMY I DEFICYTY SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ ORAZ PRACY SOCJALNEJ I ŚRODOWISKOWEJ

Polski system pomocy społecznej stoi u progu wyzwania, jakim jest konieczność zindywidualizowania, rozwoju i lepszego adresowania usług społecznych, odpowiadających na rzeczywiste potrzeby ludzi. Należy podkreślić, że do niedawna (przez całe lata 90. i początek XXI wieku) w systemie OPS i PCPR dominowały pasywne świadczenia społeczne, związane z wypłatą zasiłków lub innych świadczeń rzeczowych. Wiązało to się z przyjęciem w 1989 roku takiego a nie innego modelu polityki społecznej, asekurującego ludzi od ryzyka poprzez zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego w ramach świadczeń pasywnych (finansowych), co było zresztą przedmiotem krytyki ze strony wielu naukowców i praktyków społecznych¹.

Pomimo 20 lat realizacji transformacji ustrojowej, w wielu miejscach w Polsce, w dalszym ciągu nie ma kompleksowej oferty usług społecznych, zarówno tych pielęgnacyjnych, opiekuńczych jak i sanitarnych oraz opieki długoterminowej. Wiele usług społecznych jest dostarczanych w ramach szarej strefy, bez spełniania wymogów jakości i podstawowych standardów. Wiele osób zmuszonych do korzystania z usług, skazanych jest na odpłatne usługi rynkowe lub usługi nieprofesjonalne świadczone w szarej strefie przez nieprzygotowanych opiekunów. Nieco lepsza sytuacja dotyczy rozwoju usług aktywizujących w kontekście rynku pracy i zatrudnienia, gdyż projekty systemowe i konkursowe Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 wspierają OPS i PCPR w realizacji aktywnej integracji społeczno-zawodowej.

¹ Więcej na ten temat zobacz w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

Oprócz deficytu usług społecznych polska pomoc społeczna boryka się cały czas z deficytem pracy socjalnej i środowiskowej. W dalszym ciągu brakuje pracowników socjalnych, nie jest przestrzegana w wielu gminach ustawowa norma 1 pracownik na 2000 mieszkańców. Wielu pracowników socjalnych nie ma odpowiedniej ilości czasu aby zajmować się pracą socjalną i środowiskową, gdyż są przeciążeni biurokracją i koniecznością prowadzenia szczegółowej dokumentacji sprawozdawczej. Problemem polskich publicznych instytucji pomocy społecznej jest brak rozróżnienia na „terenowych” (środowiskowych) pracowników socjalnych i pracowników administracyjnych, zajmujących się prowadzeniem dokumentacji. Z badań prowadzonych w ostatnich latach wynika, że pracownicy socjalni generalnie dosyć krytycznie oceniali przyjęte systemowe rozwiązania w zakresie polityki pomocy społecznej oraz własną sytuację zawodową. Dla przykładu z badań prowadzonych przez autora artykułu i R. Szarfenberga w 2006 i 2007 r. na próbie ponad 350 pracowników socjalnych z województw – mazowieckiego i łódzkiego wynikały następujące wnioski, ważne z punktu widzenia oceny systemu pomocy społecznej²:

- Zawód pracownika socjalnego nie cieszy się wysokim prestiżem w lokalnym środowisku społecznym.
- W ocenie pracowników socjalnych większość klientów pomocy społecznej nie ma szacunku do pracy pracowników socjalnych.
- Wśród mazowieckich i łódzkich pracowników socjalnych zaobserwować można b. wysokie stadium wypalenia zawodowego.
- Według opinii większości pracowników socjalnych nie jest przestrzegana norma – 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców.
- Zdecydowana większość pracowników socjalnych uznała, że nie ma czasu na pracę socjalną z powodu innych obowiązków.
- Ponad połowa pracowników socjalnych uważa, że pomoc społeczna nie jest skuteczna w zapobieganiu trudnym sytuacjom życiowym i innym celom ustawowym.
- Według większości pracowników socjalnych świadczenia pieniężne są zbyt niskie i nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb klientów nawet na podstawowym poziomie.
- Ponad połowa pracowników socjalnych nie czuje się bezpiecznie idąc w teren do środowisk trudnych (patologicznych). Pracownicy bardzo często spotykają się z agresją werbalną.

² M. Grewiński, R. Szarfenberg, *Sytuacja w pomocy społecznej w województwach mazowieckim i łódzkim w opinii pracowników socjalnych – raport z badań*, [w:] *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), Warszawa 2009.

- Jedna trzecia pracowników socjalnych uważa warunki lokalowe jako złe lub bardzo złe. Blisko 2/3 OPS nie ma pomieszczenia do prowadzenia rozmowy z klientem na osobności.
- Przeważająca większość pracowników socjalnych spotkała się z próbami wyłudzenia świadczeń oraz twierdzi, że istnieje wiele osób potrzebujących pomocy, które nie zgłaszają się do OPS-ów.
- Większość pracowników socjalnych uznało, że tylko niewielka część bezrobotnych jest chętna do aktywizacji.
- Pracownicy socjalni są raczej sceptyczni na temat sensowności stosowania nowych instrumentów aktywizacji klientów.
- Według opinii 1/3 pracowników socjalnych orientacja władz samorządowych w problematyce pomocy społecznej i polityce społecznej jest bardzo słaba.
- Pracownikom socjalnym najlepiej współpracuje się z policją/strażą miejską, powiatowymi urzędami pracy, zakładami opieki zdrowotnej. Średnio oceniają współpracę z PCPR-ami i organizacjami pozarządowymi oraz ROPS-ami.

Z badań wynika, że pracownicy socjalni nie mają czasu na pracę socjalną i środowiskową, głównie z tego powodu, że są bardzo przeciążeni obowiązkiem permanentnej sprawozdawczości i wypełnianiem zbytnio zbiurokratyzowanych dokumentów. Ponadto, część z nich nie czuje się też przygotowana merytorycznie do roli pracownika środowiskowego. Jak twierdzą pracownicy OPS, pogłębiająca się decentralizacja zadań społecznych na gminę bez ustanawiania nowych stanowisk pracy powoduje, że pracownik socjalny ma być dzisiaj pracownikiem od wszystkiego, a tym samym staje się pracownikiem od niczego. Konieczność interdyscyplinarności zawodu pracownika socjalnego w zakresie merytorycznym, przy jednoczesnej konieczności bycia urzędnikiem administracyjnym skutkuje paraliżem w realizacji pracy socjalnej i środowiskowej w terenie.

Oprócz powyżej scharakteryzowanych problemów w systemie instytucjonalnym pomocy społecznej dodatkowe trudności sprawia piętnowany przez „szeregowych” pracowników OPS-ów i PCPR-ów model przywództwa, polegający na braku inicjatyw opartych na angażowaniu pracowników w procesy decyzyjne, braku zainteresowania pracownikiem (jego potrzebami, nadziejami, ograniczeniami). W tym obszarze należy widzieć też problemy pracowników służb społecznych w zakresie podnoszenia kwalifikacji indywidualnych. Dodatkowo, instytucje koncentrują się na zadaniach obligatoryjnych i brakuje potencjału do wychodzenia poza ramy typowych działań. Zarządzanie personelem placówki też nie zawsze jest takie jak powinno być. Wprawdzie kierownik czy dyrektor OPS czy PCPR powinien występować w roli menadżera

czy lidera, ale często w praktyce jest on „politycznym akwizytorem”, działającym na zamówienie lokalnych grup interesu czy gremiów decyzyjnych. Niestety sygnały, które płyną ze środowiska służb społecznych wskazują na liczne praktyki takiego rozpolitykowania lokalnego (*politics*) a nie realizacji polityki społecznej (*policy*). Istotnym problemem podmiotów pomocy społecznej w Polsce jest także zbyt małe przywiązywanie wagi do skuteczności i efektywności wydatkowanych środków, ich precyzyjnym adresowaniem do tych osób/rodzin/gospodarstw domowych, którzy rzeczywiście takiej pomocy potrzebują. Wiele transferów świadczeń i usług trafia nie do najbardziej potrzebujących osób, ale do tych, którzy wykorzystują naiwność lub luki prawne i korzystają z „dobrodziejstw systemu” pomimo ich nienajgorszej sytuacji społecznej i ekonomicznej³.

Cytowane powyżej badania prowadzone przez autora tego artykułu i jego współpracowników, ale także wiele innych osób, m.in. przez D. Trawkowską⁴, J. Krzyszkowskiego⁵, E. Leś⁶, pokazują, że z punktu widzenia opinii samych pracowników socjalnych jest bardzo wiele do zrobienia w celu lepszej organizacji i zarządzania instytucjami społecznymi, profesjonalizacji zawodowej służb społecznych i stosowania nowych metod, a także dla lepszego finansowania i większej współpracy międzysektorowej. Dużo zależy tutaj od samych pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz ich przełożonych, ale także bardzo dużo od świadomości osób kreujących lokalną politykę społeczną, a więc samorządowców, radnych i liderów lokalnych. Tutaj samorządy borykają się jednak z problemem nieprzygotowanych kadr i niskiej świadomości decydentów lokalnych na temat tego czym jest nowoczesna, samorządowa polityka społeczna.

Ważną rolę w kreowaniu rozwiązań powinny pełnić jednostki programujące regionalną politykę społeczną (w tym pomocy społecznej), a więc regionalne ośrodki polityki społecznej oraz instytucje nadzorująco-kontrolne, takie jak wydziały polityki społecznej przy urzędach wojewódzkich. Niestety z różnych powodów instytucje te od lat nie spełniają swoich ról, a bardzo często na dodatek utrwalają źle działający system poprzez rutynowe powtarzanie nieefektywnych i nieskutecznych działań.

Od 2007 r. wydawało się, że szansą na najbliższą przyszłość dla instytucji pomocy społecznej jest aktywne uczestnictwo w projektach systemowych

³ Więcej na ten temat w: M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych w Polsce*, Warszawa 2010.

⁴ D. Trawkowska, *Portret współczesnego pracownika socjalnego. Studium socjologiczne*, Katowice 2006.

⁵ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005.

⁶ E. Leś (red.), *Pomoc społeczna – od klientyzmu do partycypacji*, Warszawa 2002/2003.

i konkursowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013, w którym zarezerwowano liczne działania i możliwości dla ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej. Niestety coraz więcej sygnałów z całej Polski wskazuje, że duże środki europejskie petryfikują tylko źle działające jednostki i cały system pomocy społecznej. Zamiast reformować pomoc społeczną i wprowadzać zmiany oraz nowe rozwiązania, utrwalamy ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego to co jest, bez większego namysłu jakie cele i rezultaty długoterminowe ma to przynieść i jak powinniśmy zdyskontować szanse na rozwój pomocy społecznej przy pomocy środków pozyskiwanych z UE.

Winę i odpowiedzialność za to ponosi w części także resort pracy i polityki społecznej, któremu od lat brakuje wizji rozwoju systemu pomocy społecznej, zdynamizowania pracy socjalnej i rozwijania usług społecznych. Otaczanie się kolejnych ministrów doradcami politycznymi zamiast doradcami merytorycznymi powoduje deficyty idei, rozwiązań i pozorowanie zmian, co powoduje istnienie nierealnego i nieprzystającego do współczesnych wyzwań systemu pomocy społecznej. Wprawdzie MPiPS twierdzi, że posiada gremia eksperckie, ale mają one charakter czysto fasadowy lub towarzyski.

Z uwagi na powyższe zawód pracowników socjalnych, po 20 latach od transformacji w Polsce, jest postrzegany przez wszystkie strony (zarówno samych pracowników jak i otoczenie społeczne) jako zawód o niskim prestiżu, z niskim poziomem wynagrodzeń, niewielkimi możliwościami awansu zawodowego, którego na dodatek nikt nie reprezentuje w gremiach rządowych. Brak przywództwa wśród pracowników socjalnych jest szczególnie odczuwalny. Po śmierci Jacka Kuronia właściwie już żaden znaczący polityk nie interesował się specjalnie pomocą społeczną i pracą socjalną.

Tymczasem równolegle do wyżej opisanych problemów instytucjonalnych pomocy społecznej na poziomie lokalnym przybywa coraz więcej kwestii socjalnych. Utrwalają się stare problemy społeczne jak bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, niezaradność itp., ale ujawniają się także nowe problemy związane z wykluczeniem społecznym, starzeniem się społeczeństwa, dezintegracją rodziny, nowymi patologiami społecznymi. Instytucje publiczne, takie jak OPS i PCPR przestają nadążać za spełnianiem potrzeb społecznych, których jest coraz więcej a nie coraz mniej. Ponadto coraz bardziej świadomi swoich praw obywatele zaczynają od tych instytucji wymagać innych metod i rozwiązań w działaniu. Wymagają nie tylko działań osłonowych, ale także tych aktywizujących, do których potrzeba jest nowych usług społecznych i wykwalifikowanych specjalistów. W związku z tym, że oferta publicznych instytucji przestaje wystarczać, wyzwaniem w Polsce jest rozszerzenie możliwości rozwijania i oferowania usług społecznych przez pozapubliczne podmioty,

które mogłyby wesprzeć niedoskonały system publicznych instytucji, które nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb społecznych lokalnego środowiska. Potrzeby jest zatem pluralistyczny i wielosektorowy system pomocy społecznej (*welfare pluralism*) oferujący zróżnicowane i zindywidualizowane usługi społeczne (*social mix service*). Aby taki system mógł jednak sprawnie i skutecznie funkcjonować potrzeba jest sprawnej organizacji i efektywnego zarządzania.

2. MENEDŻERYZACJA USŁUG SPOŁECZNYCH JAKO ELEMENT PODNIESIENIA RACJONALNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI SYSTEMU POMOCY I OPIEKI?

Aby lepiej zarządzać coraz większą ilością spluralizowanych usług społecznych i jednocześnie zrationalizować wydatki przy zapewnieniu wysokiej skuteczności i efektywności polityki społecznej, w wielu państwach wprowadzono mechanizmy menedżeryzacji w działalności instytucji publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań socjalnych. Menedżeralizacja polegała między innymi na wprowadzeniu do działań i organizacji publicznych instytucji społecznych mechanizmów sprawdzonych w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Zauważono bowiem, że zwiększające się środki na programy publiczne nie spełniały wymogów skuteczności (osiągania zakładanych rezultatów) i efektywności (poniesionych nakładów). Coraz częściej kwestionowano jakość działań aparatu „rozdętej” administracji publicznej, a instytucje publiczne traktowano w dużym stopniu jako zbiurokratyzowane i zetatyzowane podmioty, w dużym stopniu hamujące rozwój i konserwujące tradycyjne rozwiązania. W literaturze przedmiotu utarł się nawet termin „państwa niezdolnego do rządzenia” (*ungovernability*). Zjawisku temu miały sprzyjać następujące procesy⁷:

- ogólny spadek akceptacji dla przywództwa politycznego,
- wzrost politycznego radykalizmu i populizmu,
- osłabienie pozycji tradycyjnych partii politycznych,
- rozwój nowych ruchów społecznych,
- wzrost przestępczości i repriwatyzacja środków bezpieczeństwa,
- kryzys państwa opiekuńczego.

Menedżeryzacja usług społecznych związana jest z koncepcją *New Public Management*, którą upowszechniono na początku lat 90. XX wieku za sprawą

⁷ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, J. Hausner, M. Kukielka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 54.

głośnego artykułu Ch. Hood'a – *A Public Management for All Seasons*⁸ i niezwykle popularnej książki D. Osborne'a i T. Gaebler'a pt. *Rządzić inaczej – jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*⁹. Autorzy ci przedstawili przeobrażenia sektora publicznego w USA proponując istotne zmiany w kierunku podejścia menedżerskiego. *New Public Management* jest według nich modelem organizacji sektora publicznego opartym na profesjonalnym zarządzaniu i wykorzystywaniu narzędzi sprawdzonych w sektorze prywatnym. Model nowego zarządzania publicznego jest opisywany w literaturze przedmiotu za pomocą wielu różnorodnych określeń. Bardzo popularnymi terminami, charakteryzującymi nowe podejście w administrowaniu sektorem publicznym, są jeszcze¹⁰: menedżeryzm, rynkowa administracja publiczna, władze przedsiębiorcze, zarządzanie na zasadach biznesowych, menedżeryzm publiczny.

Zmiany dokonujące się w sektorze publicznym określano bardzo często mianem „rewolucji menedżerskiej” lub pojawieniem się nowego paradygmatu zarządzania tym sektorem. Według cytowanego powyżej Ch. Hood'a filozofia „nowego zarządzania publicznego” bazuje na następujących elementach składowych, które powinny zostać wprowadzone w życie¹¹:

- istnieje konieczność wprowadzenia profesjonalnego, menedżerskiego, zarządzania usługami w sektorze publicznym,
- należy jasno określić standardy i mierniki działalności,
- należy wprowadzić konkurencję do sektora publicznego,
- należy w większy sposób wykorzystywać w sektorze publicznym metody i techniki zarządzania stosowane w sektorze prywatnym,
- należy położyć większy nacisk na dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów.

Z kolei W. Kickert, bazując na dorobku OECD, wskazuje na kilka podstawowych trendów, będących wspólnym mianownikiem różnych podejść do nowego zarządzania publicznego¹²:

- decentralizacja władzy i zapewnienie elastyczności,
- uzyskiwanie rezultatów, kontrola i odpowiedzialność za wyniki,
- poprawa konkurencji i możliwości dokonywania wyboru usług,
- dostarczanie usług odpowiadających zapotrzebowaniu,
- doskonalenie i rozwój zasobów ludzkich,

⁸ Ch. Hood'a, *A Public Management for All Seasons*, [w:] „Public Administration”, nr 69 (1).

⁹ Tytuł oryginału z 1992 roku to: *Reinventing Government*.

¹⁰ M. Zawicki, *New Public Management, Public Governance*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, J. Hausner, M. Kukielka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78.

¹¹ Ch. Hood'a, *A Public Management for All Season*, [w:] „Public Administration”, nr 69 (1)/1991, op. cit., s. 4–5.

¹² W. Kickert, *Public Governance in the Netherlands. An Alternative to Anglo-American Managerialism*, [w:] „Public Administration” 75/1997, Oxford.

- optymalizowanie technologii informatycznych,
- doskonalenie jakości stosowanych regulacji,
- wzmacnianie funkcji sterującej na centralnym szczeblu władzy.

W nowym zarządzaniu publicznym dużą wagę przywiązuje się do oddzielenia roli klienta (beneficjenta) od dostawcy i kontraktora usług społecznych, a także do rozwoju umów kontraktowania i odpowiedzialności za efekty, skutki rezultatów działań. Podkreśla się także konieczność oddzielenia czynności politycznych od procesów zarządzania i podejmowania decyzji. Wprowadza się elementy rynkowe i *quasi* rynkowe. Dużo większy nacisk kładzie się na procesy decentralizacyjne i wykorzystanie władz samorządowych do prowadzenia sprawnej polityki publicznej (*public policy*), w tym polityki społecznej.

Generalnie przegląd dorobku naukowego i praktycznych rozwiązań *New Public Management* pozwala na uogólnienie, że koncepcję menedżeryzmu charakteryzuje przede wszystkim zorientowanie na decentralizację sektora publicznego, wprowadzenie instrumentów deregulacyjnych, prywatyzacji i urynkowienia. Dużą rolę odgrywa także „otwarcie” na organizacje społeczne i współpracę międzysektorową (partnerstwo publiczno-prywatne, publiczno-społeczne) oraz wewnątrzsektorową (partnerstwo publiczno-publiczne). Wprowadza się do sektora publicznego także konkurencję, polegającą na kontraktowaniu usług w ramach przetargów publicznych. Władze publiczne stwarzają warunki do rozwoju form zarządzania a nie administrowania sektorem publicznym. W tym celu przekazują swoje uprawnienia obywatelom (uspołecznienie), którzy kontrolują i oceniają sprawność działalności agencji rządowych. Władze tworzą sprawne, przyjazne obywatelowi instytucje, a nie zbiurokratyzowane i sformalizowane podmioty, które koncentrują się na uzasadnianiu własnego funkcjonowania. W koncepcji nowego zarządzania publicznego dużą wagę przywiązuje się do osiągniętych rezultatów, kontroli wyników w oparciu o wygenerowane wskaźniki oraz dane pochodzące z metod ewaluacyjnych i z systemów monitoringu i audytu. Podmioty publiczne większą wagę przywiązują do rekrutacji i rozwoju zasobów ludzkich wprowadzając konkursy, zatrudnienie kontraktowe i bardziej elastyczne formy świadczenia pracy¹³.

Nakładając koncepcję *nowego zarządzania publicznego* na praktykę działalności podmiotów pomocy społecznej w Polsce trzeba zauważyć, że niektóre elementy tej koncepcji są już stosowane w naszym kraju (decentralizacja, delegowanie i kontraktowanie zadań, ewaluacja i monitoring postępów, rea-

¹³ Porównaj: A. Frączkiewicz-Wronka, *O potrzebie wprowadzenia zasad zarządzania publicznego do organizacji publicznych*, [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głąbicka, M. Grewiński (red.), Warszawa 2008, s. 111 i nast.

lizacja zadań poprzez projekty itp.), ale wiele jest jeszcze do zrobienia, szczególnie w obszarze zarządzania, koordynacji i skuteczności lokalnej polityki społecznej.

W tym zakresie podkreśla się coraz częściej znaczenie nowego kierunku dalszych zamian – od zarządzania publicznego do *governance*, czyli do stworzenia systemu współzrządzenia, współzarządzania i współuczestniczenia w procesach decyzyjnych i realizacyjnych wielu różnych interesariuszy regionalnych i lokalnych, którzy stają się współodpowiedzialni za dobrobyt i rozwój społeczny. Programowanie polityki lokalnej (strategie), dostarczanie i produkcja usług społecznych, nadzór i kontrola procesów polityki społecznej, nie jest w tej koncepcji zadaniem tylko władz samorządowych i sektora publicznego, ale różnorodnych podmiotów społecznych, prywatnych, kościelnych, nieformalnych, którzy mają interes we wspólnym rozwiązaniu problemów społecznych. Aby taki wariant realizacji polityki społecznej mógł być prowadzony na poziomie regionalnym czy lokalnym potrzeba jednak woli i chęci władz samorządowych do zbudowania deliberatywnej demokracji, z rozbudowaną kontrolą społeczną i aktywnymi obywatelami. Partnerstwa lokalne, partycypacyjny sposób programowania i kreowania lokalnych strategii, wspólna realizacja projektów jest jednak możliwa jeśli istnieje silna społeczność lokalna powstała na bazie społeczeństwa obywatelskiego i wysokiego potencjału kapitału społecznego.

3. W KIERUNKU REORGANIZACJI SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ – WIĘKSZA INTEGRACJA INSTYTUCJI I USŁUG

Aby realizować idee nowego zarządzania publicznego i *governance* w polskim systemie pomocy i integracji społecznej należałoby jak najszybciej dokonać wielu zmian organizacyjnych, gdyż współczesny system nie do końca jest przystosowany do realiów czasów w których żyjemy. Organizacja systemu pomocy społecznej, powstała na początku lat 90. XX wieku nie odpowiada aktualnie współczesnym rozwiązaniom stosowanym w państwach zachodnich. Jednolitość instytucjonalna na poziomie całego kraju, ogólnopolska ustawa o pomocy społecznej bez regionalnych różnicowań w zakresie rozwiązań, słabość zaplecza i infrastruktury w wielu gminach, deficyt pracy socjalnej i środowiskowej, pozorowane partnerstwa publiczno-społeczne, słabość kadr i brak systemów motywacyjnych, polaryzacja na ośrodki wiejskie i miejskie – wszystko to w porównaniu z wieloma krajami zachodnimi stanowi stagnację a nawet kryzys systemu pomocy społecznej.

Tymczasem w wielu państwach, jak np. w Niemczech, w Hiszpanii, we Włoszech czy w Wielkiej Brytanii rozwiązania instytucjonalne i usługi różnią się w zależności od regionu. Wychodzi się bowiem z założenia, że to władze regionalne powinny kreować i kształtować politykę społeczną (w tym pomocy społecznej) a nie władze państwowe. Tymczasem polski system pomocy społecznej od 20 lat pogrążony jest w marazmie, bez pomysłu i idei w jakim kierunku należałoby go rozwijać. Brakuje tutaj prekursorów, czy mentorów, jakimi byli np. w latach 90. XX wieku niewątpliwie Jacek Kuroń czy Joanna Staręga – Piasek. Obecny decydentom w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej brakuje wizji, strategii i profesjonalnego doradztwa naukowego. Efektem tego jest długoletni zastój w rozwoju pomocy społecznej w Polsce, a szczególnie w zakresie usług społecznych.

Tymczasem jak się wydaje na logikę w Polsce powinien postępować pluralizm usługodawców, wielosektorowość, konieczność rozwoju wielu usług społecznych, indywidualizacja pomocy, nacisk na działania aktywne i pracę socjalną oraz środowiskową, partycypacyjny i partnerski model sprawowania władzy, które to procesy powinny wymusić powstanie nowoczesnego modelu *welfare mix* z różnorodnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi jako dostawcami i producentami usług oraz z profesjonalnym zapleczem koordynacyjnym funkcjonującym na poziomie dużych gmin i/lub powiatów. Być może w przyszłości to ROPS-y lub nawet PCPR-y powinny posiadać kompetencje związane z koordynacją i organizacją wszelkich usług społecznych, tak aby zapewnić konstytucyjny, równy dostęp do świadczeń (praw socjalnych) wszystkim obywatelom.

Oczywiście w tym kontekście znaczenie będzie miało przede wszystkim to, czy na poziomie regionalnym będzie prowadzone profesjonalne programowanie i zarządzanie polityką społeczną oraz nadzór i kontrola jakości usług i ich efektywności. Marszałkowie województw w Polsce posiadają realne instrumenty kreowania regionalnej polityki społecznej, ale często nie do końca wykorzystują wszystkie ich możliwości. Być może jest to spowodowane tym, że na poziomie regionalnym mamy w naszym kraju dwuwładzę. Za diagnozę problemów społecznych, organizację szkoleń i doradztwo dla OPS i PCPR są odpowiedzialne regionalne ośrodki polityki społecznej, natomiast za nadzór i kontrolę nad instytucjami i usługami odpowiedzialne są wydziały wojewódzkie polityki społecznej podległe wojewodom.

W celu rozwoju lokalnej, aktywizującej polityki społecznej będziemy musieli nauczyć się lepszej koordynacji usług, dywersyfikacji systemów finansowania usług i wreszcie będziemy musieli dokonać próby większej integracji usług społecznych. Aktualnym trendem w realizacji polityki pomocy społecznej na świecie staje się bowiem integracja usług, polegająca na osiągnięciu

większej koordynacji różnorodnych służb społecznych w celu poprawy skuteczności i dostępności świadczeń. Integracja usług polega na koordynacji służb i świadczeń, ale także na współpracy, partnerstwie i współdziałaniu różnorodnych podmiotów polityki społecznej, dlatego jest bardzo związana z problematyką partnerstw międzysektorowych. Z doświadczeń wielu państw wynika, że dzięki integracji usług uzyskuje się z jednej strony oszczędności w wydatkach, z drugiej strony różnorodne grupy beneficjentów mają ułatwiony dostęp do pełnej, kompleksowej pomocy społecznej. Celem integracji usług społecznych jest to, aby klient w jednym miejscu (na wzór „jednego okienka” przy zakładaniu nowej firmy) otrzymywał kompleksowe wsparcie, odpowiadające jego różnorodnym potrzebom. Integracja usług może dotyczyć różnorodnych zadań z zakresu polityki społecznej – rynku pracy, edukacji, pomocy i integracji społecznej, zdrowia, reintegracji społecznej. Może dotyczyć tylko sektora publicznego, ale coraz częściej dotyczy podmiotów działających w różnorodnych sektorach i podsektorach. W integracji nie chodzi bowiem o to, kto dostarcza usługi, tylko jakiej jakości jest i ile kosztuje dana usługa.

Integracja może mieć charakter pionowy i poziomy. W wertykalnej integracji usług chodzi głównie o poprawę koordynacji na szczeblu centralnym i poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Taka integracja polega na wprowadzeniu systemowych, kompleksowych rozwiązań usprawniających systemy programowania, koordynacji, organizacji i produkcji zadań oraz usług społecznych. Najczęściej dotyczy sektora publicznego. W horyzontalnej integracji chodzi natomiast o to, aby w interesie grup docelowych połączyć udzielanie różnych, odrębnych dotąd świadczeń i usług socjalnych (np. usług zdrowotnych i opieki społecznej, usług edukacyjnych i rynku pracy). Tutaj częściej można się spotkać z integracją wielosektorową usług. Dostarczycielem usług są oprócz instytucji sektora publicznego także organizacje pozarządowe, podmioty gospodarki społecznej, podmioty prywatne (*welfare pluralism*).

Integracja usług społecznych może się udać w systemie pomocy społecznej tylko wtedy, gdy zostaną przełamane następujące bariery i stereotypy między poszczególnymi sektorami:

- postrzeganie sektora publicznego (przez pracowników tego sektora), jako jedynego uprawnionego do dostarczania usług społecznych,
- postrzeganie organizacji pozarządowych (przez sektor publiczny i prywatny), jako słabo zorganizowanych struktur, dysponujących niską jakością usług i słabymi kadrami działającymi na zasadzie wolontariatu,
- postrzeganie sektora prywatnego (przez sektor publiczny i pozarządowy), jako sektora działającego wyłącznie dla zysku, a nie dla niesienia pomocy innym,

- istnienie poglądu, że środki publiczne powinny przechodzić przez instytucje państwowe lub samorządowe,
- brak wiedzy i wiary w to, że partnerstwo lokalne i *outsourcing* usług są możliwe przy odrobinie dobrych chęci do współpracy i wzajemnych kontaktów.

W Polsce, ale także w wielu innych krajach, w dalszym ciągu istnieją poważne bariery, jeśli chodzi o możliwość integracji usług społecznych. Nie posiadamy także umiejętności zorganizowania w nowy, bardziej adekwatny sposób do potrzeb, systemu zarządzania usługami społecznymi. Dla stworzenia skoordynowanych systemów produkcji i dostarczania usług należy przede wszystkim zmieniać świadomość zarówno decydentów jak i realizatorów zadań socjalnych. Usługi społeczne można integrować, jeśli:

- pieniądze publiczne (świadczenia) będą „szły” za beneficjentem, a nie za konkretną instytucją publiczną, dlatego należy stworzyć podejście „osobistych usług społecznych”, które można otrzymywać niezależnie od tego, kto dostarcza usługi,
- na szczeblu regionalnym i lokalnym będzie prowadzona rzeczywista koordynacja działań, a nie pozorowanie takowych,
- będą rozwijane lokalne partnerstwa na rzecz integracji usług i koordynacji przepływów informacji i środków, (np. wspólne działania w ramach partnerstwa publiczno-społecznego, partnerstwa relacji),
- będzie postępować delegowanie zadań w ramach partnerstw realizacji usług (zlecanie zadań podmiotom na zewnątrz),
- przemyślane i ciekawe projekty finansowane ze środków europejskich (EFS) i krajowych będą realizowane wspólnie przez różnorodne podmioty w celu kompleksowego podejścia do grupy docelowej.

4. KREOWANIE NOWYCH USŁUG SPOŁECZNYCH W PLURALISTYCZNYM SYSTEMIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Oprócz integracji usług koniecznym procesem ich inicjowania jest indywidualizacja i rozwój nowych usług. Należy zatem podjąć to wyzwanie na wzór tego co dzieje się w wielu państwach zachodnich, gdzie jest wiele zindywidualizowanych usług społecznych w ogóle niedostępnych w Polsce.

Przykładem takich usług może być usługa „Złap oddech” dostępna w wielu krajach Unii Europejskiej (min. w Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii) polegająca na tym, że osoby mieszkające z osobą zależną mogą raz do roku otrzymać wsparcie od instytucji publicznej, polegające na sfinansowaniu miejsca pobytu i opieki osoby zależnej w publicznej instytucji opieki. Alternatywnie

mogą otrzymać środki na sfinansowanie opiekuna do osoby zależnej, który będzie przychodził bezpośrednio do domu. Wszystko to dotyczy przypadku wyjazdu osób zajmujących się na co dzień osobą zależną na urlop, wypoczynek. Usługa przysługuje raz w roku do 30 dni. Usługi takie były wprowadzane już pilotażowo stosowane w Polsce, ale z powodów finansowych i organizacyjnych nie weszły do głównego nurtu polityki pomocy społecznej.

Innym przykładem usługi, która nie występuje w Polsce jest usługa „Jeden Guzik”. Usługa taka jest dostępna w państwach skandynawskich, w Hiszpanii i we Włoszech. Polega ona na tym, że schorowane osoby samotne, niepełnosprawne, pozbawione opieki, niedołączone otrzymują specjalne urządzenie, zainstalowane na stałe na ich ciele w postaci dużego elektronicznego guzika. W przypadku złego samopoczucia, omdlenia czy z innego powodu po naciśnięciu guzika, zainstalowanego na tym urządzeniu wysyłany jest sygnał do operatora, któremu podlegają lokalne służby sanitarne i ratownicze. Operator publiczny lub niepubliczny wysyła natychmiast karetkę pogotowia lub sanitariuszy, którzy zazwyczaj są niepublicznymi podwykonawcami takiej usługi. System wspomagany jest przez GPS, tak aby szybko namierzyć poszkodowanego.

Jeszcze inną usługą, realizowaną z kolei w Austrii i w Niemczech jest „Pomoc Techniczna dla Osób Głuchoniemych i Głuchoniewidomych”. Każda z osób poszkodowana przez los, która nabyła lub zmienia mieszkanie może uzyskać usługę w postaci pełnego dostosowania mieszkania do specyfiki swojej niepełnosprawności. Specjalna grupa techników dostosowuje wszelkie urządzenia mieszkalne (drzwi, okna, wieszaki, kran, dzwonki, toalety, kontakty itd.) do normalnego życia osób niesłyszących lub niewidzących.

Są to tylko przykłady spośród wielu innych usług, które są rozwinięte w państwach Europy Zachodniej, ale które nie występują w polskim systemie wsparcia społecznego.

W przypadku znalezienia dobrych praktyk usług społecznych oraz możliwości finansowania tych usług w Polsce konieczna jednak będzie nowa, lepsza ich organizacja i zarządzanie nimi.

Aby usługi społeczne mogły się rozwijać w Polsce konieczne jest jednak przemodelowanie finansowania całego systemu pomocy społecznej. Pieniądze powinny iść za instytucjami, które rozwijają nowe i zindywidualizowane usługi i/lub które dostarczają sprawdzonych usług dobrej jakości, a nie za instytucjami publicznymi, tylko dlatego, że stanowią trzon systemu pomocy społecznej. Potrzeba jest tu dowartościowania tych, którzy testują nowe usługi i chcą się specjalizować w określonych usługach. Koniecznym jest tu zmiana dystrybucji środków EFS, które petryfikują źle zorganizowane i zarządzane instytucje publiczne w ramach projektów systemowych. Tymczasem

cała masa pieniędzy europejskich utrwała system, który w założeniu jest już nieefektywny i nieskuteczny, z paroma wyjątkami oczywiście.

5. PODSUMOWANIE

W systemie pomocy i integracji społecznej w Polsce w ostatnich latach następują zmiany. Jedną ze zmian jest pluralizacja usług społecznych, charakteryzująca się tym, że coraz więcej usług oprócz sektora publicznego dostarcza nam sektor pozarządowy i prywatny, a także Kościół i instytucje wyznaniowe. Zmienia się zatem zakres działań i odpowiedzialność poszczególnych aktorów, w tym sektora publicznego. Postępujące urynkwienie usług socjalnych i prywatyzacja usług niesie za sobą wiele dobrego, ale i wiele zagrożeń, które należy monitorować w kontekście oceny nie tylko efektywności i racjonalności wydatków, ale także jakości usług i celowości prowadzenia niektórych działań np. w polityce aktywizacji i integracji społecznej. Przyszłość polityki społecznej w zakresie usług to z pewnością wielosektorowość i różnorodność dostawców usług, a także integracja usług konieczna w celu ułatwienia dostępu do nich obywatelom oraz w celu lepszej koordynacji zadań. Potrzebne są tu jednak dalsze zmiany polegające na partnerskiej współpracy wszystkich aktorów polityki społecznej, zlecenie zadań podwykonawcom oraz bardziej partycypacyjny system decydowania o priorytetach lokalnej polityki społecznej. Aby to wszystko mogło skutecznie oddziaływać na lokalny dobrobyt społeczny usługi muszą być znacznie lepiej zarządzane i koordynowane. Tylko w ten sposób praca socjalna i środowiskowa, a także animacja lokalna i edukacja środowiskowa, będą mogły się rozwijać. Póki co pracownicy socjalni funkcjonujący w dotychczas zarządzanym i zorganizowanym systemie pomocy społecznej nie będą mieli czasu na aktywizację i poważne traktowanie usług, gdyż priorytetem są sprawozdania zamiast człowiek.