

koordynacja
na rzecz
aktywnej
integracji

Różne wymiały skuteczności w pomocy społecznej

Redakcja: Agnieszka Hryniewicka
Redakcja naukowa: dr Joanna Staręga-Piasek
Korekta: Marcin Teodorczyk



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 5 |
| Ryszard Szarfenberg: | |
| Kryteria ewaluacji pomocy społecznej | 9 |
| Pytania i dowody..... | 9 |
| Ewaluacja działania..... | 10 |
| Jakość pomocy społecznej | 12 |
| Podstawowe kryteria ewaluacji działania służb społecznych | 19 |
| Użyteczność..... | 24 |
| Skuteczność..... | 28 |
| Efektywność (ekonomiczność)..... | 36 |
| Sprawiedliwość..... | 41 |
| Koncepcja wielokryterialnej ewaluacji pomocy społecznej..... | 47 |
| Ewaluacja dla zmiany – Wnioski | 56 |
| Adam Lisowski: | |
| Pomiary skuteczności pomocy społecznej – cele i dylematy | 59 |
| Dlaczego warto mierzyć skuteczność pomocy społecznej | 59 |
| W czym może pomóc pomiar skuteczności (i efektywności) pomocy społecznej?.... | 60 |
| Tendencje „naturalne” i rola polityki społecznej | 61 |
| Ile polityki państwa, ile polityki lokalnej?..... | 67 |
| Propozycje użytecznych wskaźników..... | 70 |
| Postulaty i oczekiwania dotyczące analizy skuteczności pomocy społecznej..... | 75 |
| Agnieszka Hryniewicka: | |
| Badanie skuteczności, efektywności, trwałości, trafności, użyteczności | 79 |
| Znaczenie kryteriów ewaluacji w praktyce pomocy społecznej..... | 79 |
| Rodzaje danych i ich pozyskiwanie – poziom systemu pomocy społecznej w gminie..... | 83 |
| Rodzaje i pozyskiwanie danych – poziom klienta | 91 |
| Praktyczne wykorzystanie wyników ewaluacji | 96 |
| Dobroniega Trawkowska: | |
| W poszukiwaniu dróg poprawy skuteczności i trafności działań pomocy społecznej .. | 99 |
| Sekwencja etapów diagnozowania problemów opiekuńczo-wychowawczych oraz problemów opiekuńczych w rodzinach korzystających z pomocy społecznej..... | 101 |
| Krok pierwszy – uporządkowanie danych..... | 101 |
| Krok drugi – określenie dominujących tendencji..... | 102 |
| Krok trzeci określenie posiadanych zasobów | 103 |
| Krok czwarty – określenie dotychczasowych kierunków działań | 106 |
| Wnioski i rekomendacje | 110 |
| Aneks | 115 |



Irena Wóycicka:

| | |
|---|------------|
| Czy zasiłki z pomocy społecznej skutecznie redukują ubóstwo dochodowe? | 119 |
| Cele i funkcje świadczeń pieniężnych..... | 119 |
| Adresaci pomocy | 120 |
| Wysokość pomocy..... | 124 |
| Czy pomoc dociera do tych, którzy jej potrzebują? | 126 |
| Ogólne wskaźniki skuteczności | 128 |
| Podsumowanie..... | 131 |

Anna Rurka:

| | |
|--|------------|
| Miejsce klienta w procesie ewaluacji | 133 |
| Ewaluacja jako proces intersubiektywny | 133 |
| Uczestnictwo klienta w ewaluacji – perspektywa instytucjonalna..... | 134 |
| Postawa klienta w stosunku do służb społecznych – perspektywa badawcza | 137 |
| Jakość życia – definicja i zastosowanie | 139 |
| Jakość życia i zmiany zaistniałe wskutek działań wspierających | 141 |
| Skuteczność pomocy i jakość życia – podsumowanie..... | 144 |

Elżbieta Tarkowska:

| | |
|---|------------|
| Młode pokolenie dorastające w warunkach ubóstwa a pomoc instytucji | 145 |
| Ubóstwo w badaniach „Dziedziczenie biedy i wychodzenie z biedy w rodzinach pracowników byłych PGR-ów” | 145 |
| Młodzież z rodzin żyjących w ubóstwie w byłych PGR-ach | 147 |
| Badanie losów młodego pokolenia | 148 |
| Skuteczne wychodzenie z ubóstwa: edukacja i samodzielność | 150 |
| Wychodzenie z ubóstwa, a brak samodzielności młodego pokolenia..... | 152 |
| Między dziedziczeniem biedy, a samodzielnością | 154 |
| Trudny start w dorosłość – rodzice jako obciążenie | 157 |
| Walka o przetrwanie | 158 |
| Czynniki wpływające na usamodzielnienie | 160 |

Wstęp

Skuteczność w pomocy społecznej jest obecnie rozmaicie rozumiana. Często „skuteczność” zastępowana jest „efektywnością”, co wynika z używania tego terminu jako synonimu „skutku”. W tej publikacji chcemy przedstawić i uporządkować znaczenia tych słów w kontekście pomocy społecznej. Często mówi się o pomocy społecznej, że jest skuteczna, gdy trafia do tych, którzy jej potrzebują, odpowiada na ich problemy i potrzeby, a oczekiwane rezultaty są trwałe i osiągnięte dzięki użyciu najmniejszych zasobów.

Instytut Rozwoju Służb Społecznych problematyką skuteczności zajmuje się od wielu lat. Pierwsze działania w tym zakresie podjęte zostały w 1995 r. W ramach prowadzonego wówczas projektu¹ opracowane zostały wskaźniki ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej. Po raz kolejny wrócono do tej tematyki w 2008 r., kiedy to Instytut zrealizował projekt „Ewaluacja w pomocy społecznej”². Jego celem było upowszechnienie wiedzy nt. znaczenia i zastosowania ewaluacji wśród pracowników regionalnych ośrodków polityki społecznej oraz ośrodków pomocy społecznej. Chcieliśmy, aby ewaluacja stała się terminem znanym wśród pracowników tych jednostek i aby była narzędziem szeroko wykorzystywanym w pomocy społecznej, gdyż umiejętność ewaluacji jest przydatna pracownikom w ocenie ich działań i w konsekwencji zmierza do wprowadzania zmian. W ramach projektu przeprowadzone zostały badania dot. wykorzystania narzędzi ewaluacyjnych w pomocy społecznej, odbyły się szkolenia wybranych grup pracowników pomocy społecznej oraz wy-

1 Projekt PHARE SED-021 prowadzony przez Centrum Rozwoju Służb Społecznych. W skład zespołu przygotowującego wskaźniki wchodził: Piotr Błędowski, Tomasz Kaźmierczak, Adam Kurzynowski, Adam Lisowski (koordynator zadania), Andrzej Ochocki, Barbara Rudniewska, Irena Skrzypczak, Barbara Szatur-Jaworska, Tadeusz Szumlicz, Irena Topińska.

2 Środki na jego realizację zostały pozyskane z funduszy Unii Europejskiej w ramach Programu Środki Przejściowe PL2005/017-488.01.01.01, Komponent 6 „Wzmacnianie zdolności ewaluacyjnych w sektorze publicznym”. Projekt trwał przez rok, od grudnia 2007 r. do listopada 2008 r.



dana została publikacja pt. „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej”.

Niniejsza publikacja jest kontynuacją tych wcześniejszych prac i pogłębieniem problematyki. Autorzy poszczególnych artykułów przedstawiają swoje poglądy dotyczące skuteczności w pomocy społecznej oraz wskazują zarówno na liczne trudności, jak i korzyści płynące z refleksji nad tym, czy pomoc skutecznie rozwiązuje problemy.

Ryszard Szarfenberg wychodząc od problematyki jakości usług pomocowych, skupia się na kryteriach ewaluacji: ich znaczeniu w teorii i w praktyce. Szczegółowo omawia takie kryteria jak użyteczność, skuteczność, efektywność oraz sprawiedliwość, a także przedstawia główne założenia ewaluacji wielokryterialnej ze wskazaniem na szereg problemów w jej realizacji.

Adam Lisowski przedstawia pojęcie skuteczności w szerokim ujęciu oraz rozważa je w kontekście zarządzania organizacjami i wykorzystania „tendencji naturalnych”, czyli krzywej Gaussa i sieci bezskalowych. Podaje również przykłady teoretycznych i stosowanych wskaźników do pomiaru skuteczności w systemie pomocy społecznej. W tym m.in. przypomina rodzaje i główne cechy wskaźników opracowanych w ramach projektu prowadzonego w latach 1995–1996 przez Centrum Rozwoju Służb Społecznych.

Autorka niniejszego Wstępu kontynuuje rozważania na temat poszczególnych kryteriów ewaluacji, ale w kontekście potrzebnych i możliwych do zebrania danych, które ułatwią ocenę stopnia spełniania poszczególnych kryteriów w wymiarze praktycznym. Poza tym podaje jeden z możliwych sposobów systematyzacji kryteriów według poziomów analiz.

Dobroniega Trawkowska rozwija szerzej problem diagnozy i dostosowania zasobów do problemu, jakie mają rodziny dysfunkcyjne, wielodzietne i niepełne. Skupia się na trafności podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej kierunków działań wobec rodzin wieloprotymowych. Na podstawie wyników analiz strategii systemu wsparcia i pomocy rodzinie wieloprotymowej podaje kolejne kroki, jakie trzeba przejść, aby dokonać analizy i oceny podejmowanych działań.

Irena Wóycicka rozważa skuteczność pomocy społecznej jako instytucji wspierającej dochody. Autorka skupia się na skuteczności zasiłków pieniężnych w odniesieniu do zapewnienia minimalnych dochodów jednostce i rodzinie. Rozpatruje, jakie czynniki wpływają na skuteczność udzielanej pomocy pieniężnej, czy jest ona adekwatna do potrzeb świadczeniobiorców, czy trafia do tych, którzy jej potrzebują. Na podstawie danych z różnych źródeł szacuje wpływ tej pomocy na redukcję ubóstwa.

Anna Rurka z perspektywy doświadczeń francuskich nawiązuje do miejsca klienta w strukturach służb społecznych i jego wpływu na proces ewaluacji w obszarze wychowawczych funkcji rodziny. Porusza kwestie skuteczności i satysfakcji (użyteczności) z pomocy z punktu widzenia klienta, jak również badanie jakości życia klientów pomocy społecznej.

W tekście Elżbiety Tarkowskiej przedstawiona została próba opisanie warunków/czynników sprzyjających usamodzielnieniu, wyjściu z biedy. Prezentowane wyniki badań jakościowych pokazują, w jakim stopniu samej pomocy instytucji rodzina jest w stanie usamodzielnić się i jakie warunki są niezbędne do osiągnięcia tego rezultatu. W tekście ukazane jest szersze spojrzenie na problem ubóstwa, na różnorodne czynniki, które wpływają na pogłębienie tego

zjawiska lub jego niwelowanie. Jest to również przykład badania trwałości udzielanej pomocy przez różnorodne instytucje.

Mierzenie skuteczności działań pomocy społecznej jest tak wielowymiarowe, jak wielowymiarowa jest pomoc społeczna. Mam nadzieję, że ta publikacja przybliży tę tematykę i pozwoli na systematyzację wiedzy w tym zakresie.





Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej

KRYTERIA EWALUACJI POMOCY SPOŁECZNEJ

PYTANIA I DOWODY

Rozważmy kilka pytań. Jakiej jakości jest pomoc społeczna i jej usługi? Jakie cechy powinna mieć dobra pomoc społeczna? Jak odróżnić dobrą pomoc społeczną od złej? Czy pomoc społeczna jest użyteczna, sprawiedliwa, skuteczna, efektywna? Czy środki przeznaczane na pomoc społeczną nie są marnowane? W jaki sposób sprawić, aby było więcej dobrej pomocy społecznej, a mniej złej? Pytania te wydają się ważne, a można nawet fundamentalne, jeżeli zdamy sobie sprawę, że decydujemy się wydawać pieniądze publiczne płynące z podatków na tego rodzaju działalność. Niezależnie od tego, jak szlachetne cele się jej przypisuje (np. pomoc potrzebującym), środki przeznaczane na nią zawsze będą mniej lub bardziej ograniczone. Trudno przekonać społeczeństwo i jego reprezentantów, aby je zwiększyć lub chociaż nie obniżyć, jeżeli panuje przekonanie, że pomoc społeczna jest nieużyteczna, niesprawiedliwa, nieskuteczna, marnotrawna.

Nie wystarczy stwierdzić, że te opinie są fałszywe, trzeba to udowodnić. Dobre intencje pracowników socjalnych zatrudnionych w pomocy społecznej i/lub ich kierowników, albo teoretyczne definicje i wywody, z których wynika, że jest to coś dobrego, słusznego i sprawiedliwego, nie są twardymi dowodami i mają niewielką siłę przekonywania (intencje dobre, ale jakie wyniki?). A co nimi jest? Wyobraźmy sobie, że ktoś obliczył w przekonujący sposób, że za złotówkę wydaną na pomoc społeczną społeczeństwo otrzymało zwrot w postaci 2 zł; że usługi pracowników socjalnych sprawiły, że ich klienci (obywatele) lepiej funkcjonują na rynku pracy, są aktywniejsi w życiu społecznym, lepiej sobie radzą z problemami rodzinnymi, poziom i jakość ich życia znacznie się poprawiły, co zostało pokazane za pomocą wskaźników statystycznych; albo że obniżenie wydatków na pomoc społeczną o 20% spowoduje ich wzrost w innych częściach systemu polityki społecznej (np. przeciwdziałanie alkoholizmowi, wymiar sprawiedliwości, utrzymanie osieroconych społecznie dzieci, likwidowanie slumsów) o 30%. To wydają się być mocne i twarde dowody, że dzięki środkom publicznym osiągamy efekty, z których powinniśmy być zadowoleni.

Skąd mamy jednak te dowody wziąć, kto ma ich dostarczyć i ile to będzie kosztować? Ogólna odpowiedź na część tego pytania jest taka, że zajmą się tym naukowcy, analitycy, ewaluato-



koordynacja
na rzecz
aktywnej
integracji

rzy, pracownicy wiedzy. Ewaluacja pomocy społecznej jest dziedziną, której głównym celem jest dostarczanie twardej, obiektywnej i rzetelnej wiedzy o jakości pomocy społecznej (jak dobrze pomagamy?) oraz jej wartości dla jednostek i społeczeństwa (na ile wspomaganym i społeczeństwu takie pomaganie jest potrzebne?). Z analiz ewaluacyjnych może wynikać, że jakość usług socjalnych jest niska, średnia lub wysoka, wiedza o tym jest koniecznym warunkiem doskonalenia (gdy ocena jest niska lub średnia) i utrzymywania jakości (gdy ocena jest wysoka).

Zależy na tym z pewnością pracownikom socjalnym (świadomość udzielania usług wysokiej jakości daje satysfakcję z pracy), ich klientom (wysoka jakość usług sprawia, że są oni bardziej zadowoleni z siebie i bliskich, osiągają w życiu więcej), społeczeństwu, które decyduje się ponosić ciężary na finansowanie tej działalności i otrzymuje usługi o odpowiedniej jakości oraz lokalnym władzom, które mogą się pochwalić, że dobrze działa to, za co są odpowiedzialne. Oczywiście zapewnienie wszystkim usług o najwyższej jakości nie jest możliwe bez przeznaczenia na to naprawdę dużych środków, co nawet w najbogatszych krajach może być problemem. Dlatego trzeba mieć świadomość konieczności kompromisów w sektorze publicznym między celem obsłużenia wszystkich potrzebujących, a celem zapewnienia każdemu usług jak najwyższej jakości.

Poniżej zostaną omówione podstawowe założenia myślenia w kategoriach ewaluacyjnych w kontekście pomocy społecznej rozumianej jako działalność służb społecznych. Oparcie tych działań na wiedzy płynącej z ewaluacji powinno przyczyniać się do podnoszenia jakości usług pomocowych i dlatego w następnym punkcie przedstawione zostały podstawowe informacje o problematyce jakości usług pomocy społecznej. W kolejnym kroku omówione zostały podstawowe kryteria ewaluacyjne pomocy społecznej, którym poświęcono również kolejne punkty. Ostatnia część artykułu przybliży koncepcję wielokryterialnej ewaluacji, zgodnie z założeniem, że częściowe ewaluacje nie uprawniają do wydawania generalnych ocen³.

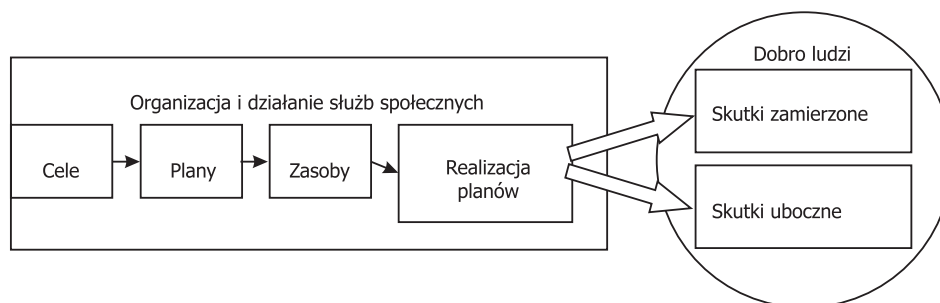
EWALUACJA DZIAŁANIA

Ludzkie działania są to świadome i celowe wysiłki ludzi działających w pojedynkę lub we współpracy ze sobą (mniej lub bardziej trwałe), które mają doprowadzić do osiągnięcia czegoś, co zostało zamierzone (cele) i czego osiągnięcie nie jest łatwe i natychmiastowe. Nam przede wszystkim chodzi o ewaluowanie działań służb społecznych i pomocy społecznej.

³ Autor pisał i publikował już na ten temat: Jakość usług pomocy społecznej, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 13 (w druku); *Standaryzacja usług społecznych* ekspertyza dla Projektu 1.18. Tworzenie i rozwijanie standardów usług instytucji pomocy i integracji społecznej (zadanie 2); *Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna*, w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Elipsa, Warszawa 2010; *Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010; cztery teksty *Zagadnienia terminologiczne, Metody oceniania, Ewaluacja jako proces i Przykłady ewaluacji projektów*, w: B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Mazowieckie Centrum Pomocy Społecznej, Warszawa (w druku); *Ewaluacja strategii a polityka społeczna*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Świadomość i celowość zakładają, że na początku są mniej lub bardziej jasne zamierzenia w postaci celów, jakie ktoś chce osiągnąć za pomocą działania (inaczej mówiąc są to skutki zamierzonego działania). W przypadku służb społecznych, udzielających pomocy i wsparcia, chodzi o cele tych działań, np. uzyskanie integracji społecznej wspomaganym, zwiększenie poziomu zaspokojenia ich potrzeb. Są to bardzo ogólne określenia, które wymagają doprecyzowania, aby stać się użytecznymi w praktyce działania, np. w danym przypadku integracja społeczna będzie polegać na odzyskaniu wiary w siebie, pogodzeniu się z rodziną, wyleczeniu się z choroby, powrocie do szkoły i jej ukończeniu, znalezieniu i utrzymaniu (samo)zatrudnienia, spłaceniu długów itd. Im trudniejszy przypadek, tym trudniejsze jest to zadanie. W praktyce trzeba znaleźć jego rozwiązanie (a może być ich kilka, więc dochodzi jeszcze problem wyboru najlepszego z nich) i jeszcze wdrożyć je w życie. Wymaga to planowania i uwzględnienia koniecznych zasobów, np. czas, energia i informacje konieczne dla czynności służb społecznych. Realizacja planów przy pomocy posiadanych i/lub dodatkowo zdobytych zasobów ma dać w efekcie osiągnięcie celów (czyli skutków zamierzonych), ale przynosić może też skutki uboczne (są to niezamierzone skutki działania).

Schemat 1. Logika świadomego działania



Źródło: opracowanie własne

W skrócie mówiąc, chcemy coś osiągnąć i określamy to w pewien sposób (formułowanie celów), a następnie zastanawiamy się, jak to osiągnąć (wybór strategii, konstruowanie planu). W kolejnych krokach zdobywamy konieczne do tego zasoby materialne, niematerialne i ludzkie (jeżeli ich nie mamy) i przystępujemy do działania, które przyczynia się do powstawania skutków, o które nam chodziło. Zdajemy sobie przy tym sprawę, że możliwe są też skutki uboczne, których możemy świadomie unikać (w szczególności, gdy są one negatywne).

Zastosujmy ten schemat w kontekście działania służb społecznych. Chcemy pomóc konkretnej osobie (rodzinie, społeczności) w zaspokojeniu jej potrzeb, a więc konkretyzujemy, o jakie potrzeby chodzi (diagnoza luki między tym, co jest, a tym co może i powinno być) i zastanawiamy się, jak pomóc, co prowadzi do sformułowania planu pomocy. Jego realizacja wymagać będzie zaangażowania samego wspomaganego, innych ludzi, a także środków i zasobów, które powinny być również w miarę precyzyjnie określone.

Podkreślenia wymaga, że służby społeczne są to ludzie zatrudnieni przez społeczeństwo do realizowania pewnych jego celów (społecznych). Cele te mogą być dość ogólnie sformuło-

wane (np. w ustawach), a swoboda w określaniu tego, jak je można osiągać może być duża, a więc autorami i realizatorami konkretnych działań są służby społeczne. Jest to przypadek dużej autonomii służb; im jej mniej, tym bardziej służby są tylko realizatorami działań zaprojektowanych przez kogoś innego.

Z drugiej strony mamy adresatów działań, czyli tych, którym mają one bezpośrednio przynieść korzyść (pozytywny wpływ na ich dobro), stąd też nazwa „beneficjent”. Określenie „adresat” jest ogólniejsze, można je stosować nawet dla takich programów, które mają na celu zmniejszenie czyjegoś dobra, np. działania z zakresu karania, trudno bowiem beneficjentem nazwać kogoś, kto został słusznie ukarany. Nie zakłada ono również, że ktoś rzeczywiście odniósł jakieś korzyści – to, że coś w założeniach ma powiększać czyjeś dobro, nie znaczy, że w efekcie się do tego przyczyni – beneficjent założony niekoniecznie staje się beneficjentem faktycznym. Poza adresatami mamy też ich bliższe i dalsze otoczenie społeczne, czyli tych, których dobro jest powiązane z dobrem bezpośrednich adresatów (rodzina, przyjaciele, znajomi, współpracownicy, współlokatorzy, sąsiedzi itp.). Można ich nazywać adresatami lub beneficjentami pośrednimi.

Podstawowe elementy działania oraz ono samo jako całość może podlegać ocenie, np. działania o złych intencjach są oceniane jako złe, działania bez planu są oceniane jako chaotyczne, działania bardzo kosztowne mogą być ocenione jako zbyt drogie, działania z celami bardzo ambitnymi mogą być ocenione jako nierealistyczne, działanie z celami bardzo ogólnymi może być ocenione jako niejasne, a gdy celów jest wiele i nie można ich jednocześnie osiągnąć działanie ocenia się jako niespójne itd. Powinno być jasne, że oceniać działanie należy pod wieloma względami, w różnych wymiarach, a inaczej – oceniać należy różne cechy działania (cele, plany, zasoby, skutki to są jego uniwersalne cechy).

Ewaluacja ma na celu wydanie precyzyjnych ocen na podstawie obiektywnej, rzetelnej i wiarygodnej informacji o cechach działania oraz o nim samym jako całości (ocena ogólna lub łączna, ocena jakości i wartości).

W tym tekście głównie interesować nas będą kryteria ewaluacji działań służb społecznych, które zasadniczo polegają na pomaganiu ludziom. Kryteriami ewaluacyjnymi w tym przypadku są cechy pożądane pomagania, w szczególności takiego, które opłacane jest ze środków publicznych, np. chcielibyśmy, aby było ono skuteczne, czyli żeby pomaganie rzeczywiście pomogło, aby nie było przy tym za drogie itd.

JAKOŚĆ POMOCY SPOŁECZNEJ

Ewaluacji przypisuje się więcej celów i funkcji, ale generalnie ma ona dostarczyć nam rzetelnych i obiektywnych informacji o jakości i wartości działań pomocowych przed, w trakcie i po ich zakończeniu. W ich wyniku zdobywamy wiedzę o tym, na ile działania pomocowe są dobre w osiąganiu tego, do czego zostały powołane oraz w jakim stopniu odpowiadają one potrzebom wspomaganych i innych interesariuszy. Trudno przecenić wartość takiej wiedzy, jeżeli naszym celem jest, aby pieniądze publiczne w pomocy społecznej były wydawane na coraz lepsze pod tymi względami działania służb społecznych.

Dyskusja o jakości usług publicznych, a w tym i społecznych toczy się na świecie i Polsce od dawna. Od kilkudziesięciu lat podejmowane są też działania, których celem jest zapewnienie i poprawianie jakości usług. Metody zapewniania i doskonalenia różnie rozumianej jakości takie jak Quality Assurance, Total Quality Management czy normy ISO z serii 9000 dobrze znane w sektorze rynkowym wprowadza się również w instytucjach zajmujących się typowymi usługami społecznymi, a w tym pomocą społeczną. Prowadzone są również badania nad tym, w jaki sposób usługodawcy starają się osiągać cele związane z jakością i czy ma to wpływ na wyniki ich działania, np. w postaci uzyskania większego pozytywnego wpływu na dobro klientów.

Jakość może być różnie rozumiana i bez dookreślenia nie ma konkretnej treści. Jedną z wpływowych koncepcji jakości dla usług zdrowotnych zaproponował Avedis Donabedian⁴. Można ją zastosować z powodzeniem do myślenia o jakości usług pomocy społecznej. W kontekście usług udzielanych bezdomnym w schroniskach jego podejście, a właściwie jeden z jego modeli, zastosowały S. Fitzpatrick i J. Wygnańska⁵. Polega on na odróżnieniu trzech elementów w usługach⁶:

- struktury (zasoby materialne, zasoby ludzkie, charakterystyka organizacji),
- procesu (czynności składające się na usługę, np. medyczną: diagnoza, terapia, rehabilitacja, prewencja i edukacja zdrowotna),
- wyniku (np. w obszarze zdrowia: zmiany stanu zdrowia, zmiany w wiedzy zdrowotnej pacjentów i ich rodzin, zmiany w zachowaniach zdrowotnych pacjentów i ich rodzin, zadowolenie pacjentów i ich rodzin z opieki, którą otrzymali i z jej efektów).

Model ten miał charakter pomocniczy dla określania jakości opieki zdrowotnej. Tę zaś Donabedian uznał za uwarunkowaną przez dwa główne czynniki: naukę i technologię opieki zdrowotnej oraz jej zastosowania w praktyce. W kontekście usług służb społecznych powinna to być nauka i technologia pomocy społecznej i jej zastosowania w praktyce. Taka koncepcja bliska jest idei praktyki opartej na dowodach naukowych, których ma dostarczać m.in. ewaluacja. Donabedian wyróżnił siedem komponentów jakości otrzymywanej dzięki tym dwóm czynnikom. Komponenty jakości w odniesieniu do pomocy społecznej przedstawione zostały w tabeli 1. W oryginale dotyczyła ona opieki zdrowotnej i jej wpływu na zdrowie. Pomoc społeczna i jej usługi mogą być bardziej rozproszone, a ich cele mogą być różne. W tabeli roboczo zostało przyjęte, że odpowiednikiem zdrowia w usługach pomocy społecznej jest dobrobyt (jakość życia), który może być rozumiany jako zaspokojenie potrzeb przy możliwie największym udziale własnym.

4 Początek lat 80., jego dorobek w tym względzie został zebrany i wydany również po jego śmierci: A. Donabedian, *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003.

5 Harmonising Hostel Standards: Comparing the UK and Poland, *European Journal of Homelessness*, vol. 1, 2007.

6 A. Donabedian, op. cit. s. 46-57.



Tabela 1. Składniki jakości pomocy społecznej

| Nazwa komponentu jakości | Definicja |
|--------------------------|--|
| Stosowalność | zdolność nauki i technologii pomocy społecznej do spowodowania poprawy dobrobytu przy najbardziej sprzyjających okolicznościach |
| Skuteczność | stopień, w jakim poprawa dobrobytu możliwa do osiągnięcia jest osiągnięta |
| Efektywność | zdolność do obniżenia kosztów bez zmniejszania osiągalnych efektów w zakresie dobrobytu |
| Optymalność | równoważenie poprawy dobrobytu z kosztami tej poprawy |
| Akceptowalność | zgodność z oczekiwaniami, pragnieniami i życzeniami klientów i ich rodzin |
| Legitymizacja | zgodność ze społecznymi preferencjami wyrażonymi w zasadach etycznych, wartościach, normach zwyczajach, prawach i regulacjach |
| Sprawiedliwość | zgodność z zasadą określającą sprawiedliwą dystrybucję usług pomocy społecznej i korzyści z niej płynących pomiędzy członków społeczeństwa |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Donabedian, *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003, s. 6

Akceptowalność była bardziej złożonym komponentem, gdyż zawierała: dostępność; stosunki pracownik socjalny – klient; udogodnienia towarzyszące pomocy; preferencje klienta dotyczące efektów, ryzyka, i kosztów pomocy; przekonania klienta na temat tego, co jest sprawiedliwe.

Donabedian twierdził, że jedną z podstaw programów zapewniania jakości jest zgoda co do jej definicji. Biorąc pod uwagę złożoność pełnej koncepcji jakości można mieć wątpliwości co do tego, czy taka zgoda jest osiągalna: którym komponentom jakości pomocy mamy dać pierwszeństwo, które i kiedy wyłączyć z listy lub do niej włączyć. Autor tej koncepcji stwierdził, że nie da się udzielić ogólnej odpowiedzi na problemy tego typu⁷.

Podobne wnioski formułują L. L. Martin i P. M. Kettner. Dla nich jakość usług społecznych ma charakter wielowymiarowy, wyróżnili więcej niż Donabedian wymiarów czy komponentów, np. komunikacyjność, uprzejmość, trwałość, empatia, szacunek, kompetencje, bezpieczeństwo⁸. Na ogólnym poziomie i w kontekście pracy socjalnej Caludia J. Coulton pisała w 1982 r.: *Wiele aspektów dotyczących programów zapewniania jakości w opiece zdrowotnej ma potencjalne zastosowania w jednostkach usług socjalnych*⁹. W dodatku cały temat omawiany

⁷ Tamże, s. 24-26.

⁸ L. L. Martin, P. M. Kettner, *Measuring Performance of Human Services Programs*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2010, s. 52-55.

⁹ C. J. Coulton, *Quality assurance for social service programs: lessons from health care*, *Social Work* vol. 27 nr 5, 1982.

był przez nią jako próba wyjścia z impasu spowodowanego zawiedzionymi nadziejami na poprawę jakości usług socjalnych poprzez upowszechnienie ewaluacji¹⁰.

Coulton twierdzi, że monitoring i ewaluacja oraz zapewnianie jakości usług są podobne, ale nie tożsame, a główna różnica leży w tym, że zapewnianie jakości koncentruje się na procesie udzielania usług, a nie na wynikach ich udzielenia. W odniesieniu do zapewniania jakości wyróżniła ona kilka ważnych pytań odnoszących się do podstawowych elementów każdej usługi (nakłady, proces, produkt, wyniki, dostępność):

- Czy usługi są udzielane przez wykwalifikowany personel pracujący w akceptowalnych warunkach i strukturach organizacyjnych?
- Czy usługi są udzielane zgodnie z tym, co jest uznawane za dobrą praktykę?
- Czy usługi są udzielane w wystarczającej liczbie?
- Czy usługi mają pożądaną wpływ na klientów?
- Czy klienci, którzy potrzebują usługi rzeczywiście ją otrzymują?

Podejście do jakości typowe dla profesji społecznej różni się od podejść zaimportowanych ze sfery biznesu, gdzie dominuje punkt widzenia menedżera (tabela 2).

Tabela 2. Profesja społeczna versus nowy menedżeryzm

| Profesja społeczna (welfarizm) | Nowy menedżeryzm |
|--|---|
| Etos służby publicznej | Etos zorientowany na klienta |
| Decyzje mają być zgodne ze „standardami profesjonalnymi” i wartościami takimi, jak słuszność, opieka, sprawiedliwość społeczna | Decyzje są postrzegane instrumentalnie i głównie kierują się efektywnością, stosunkiem skuteczności do kosztów i poszukiwaniem konkurencyjności |
| Nacisk na stosunki zbiorowe z zatrudnionymi poprzez związki zawodowe | Nacisk na relacje indywidualne przy marginalizacji związków zawodowych i stosowaniu technik nowego zarządzania, np. TQM, HRM |
| Nastawienie konsultacyjne | Nastawienie autorytarnie, „macho” |
| Racjonalność krytyczna wobec celów i ograniczeń narzucanych z zewnątrz | Racjonalność techniczna, cele i ograniczenia uznane za dane, koncentracja na doborze środków |
| Współpraca | Konkurencja |
| Menedżerowie socjalizowani są w dziedzinie i wartościach danej profesji społecznej | Menedżerowie socjalizowani są ogólnie w ramach dziedziny i wartości zarządzania |

Źródło: Sh. Gewritz, *The Managerial School: Post-welfarism and Social Justice in Education*, Routledge, 2002, s. 32

10 Współczesne ujęcie roli ewaluacji w pracy socjalnej patrz np. J. R. Dudley, *Social Work Evaluation. Enhancing What We Do*, Lyceum Books, Chicago 2009. Ruch na rzecz praktyki opartej na dowodach (evidence-based practice) sprawił, iż zainteresowanie badaniami naukowymi i ewaluacją w obszarze pracy socjalnej ponownie wzrosło.



Z zestawienia wynika, że w obu modelach kładzie się nacisk na nieco inny rodzaj działań na rzecz jakości. W modelu profesji społecznej zakłada się, że spełnienie wymogów w odniesieniu do osobowych cech usługodawcy, np. dotyczących jego kompetencji, postawy i wartości oraz jego autonomii da też dobrej jakości usługę. Menadżeryzm bardziej nastawiony jest na efekt usługi, a więc istotniejsze dla jakości będą wymogi stawiane nie usługodawcy, a wynikom osiąganym dzięki jego działaniom. Jest to bardzo wyeksponowany wątek w metodach zarządzania przez efekty (*performance management*) z dużym naciskiem na ich pomiar i wskaźniki produktów i wyników działalności publicznej, a w tym przypadku pomocy społecznej¹¹.

Jedną z klasyfikacji miar wyników w obszarze usług społecznych (czyli miar zmian jakości życia klientów) wyróżnia cztery ich rodzaje¹².

- Miary liczbowe – liczba klientów, którzy osiągnęli zamierzoną poprawę dobrobytu czy jakości życia, np. klient, który dzięki pomocy uzyskał stałą i niesubsydiowaną pracę. Dotyczą one między innymi sytuacji klienta i jego zachowań.
- Miary standaryzowane – skale pomiarowe stosowane często przez psychologów do pomiaru odczuć, postaw, np. skala poziomu asertywności¹³.
- Miary poziomu funkcjonowania klienta – od skal standaryzowanych różnią się tym, że rozwijane są przez usługodawców pomocy społecznej, co może być tańsze i lepiej odpowiadać potrzebom danej organizacji i grupy jej klientów.
- Miary satysfakcji klienta z otrzymanej usługi lub oceny zmian własnego dobrobytu.

Inicjatywy projakościowe w stosunku do oceny jakości usług społecznych zostały podjęte również w Unii Europejskiej. W 2010 r. mają zostać ostatecznie przyjęte *Common Quality Framework for Social Services of General Interest* (Wspólne ramy jakości usług społecznych pożytku publicznego, CQF SGGI) w ramach projektu Prometheus. Jego celem jest opracowanie, sprawdzenie i pilotaż międzysektorowych i międzynarodowych zastosowań systemu zapewniania jakości usług społecznych, a dotyczy definicji, pomiaru, oceny i poprawy jakości tych usług¹⁴. Aspekty, obszary, warunki wstępne oraz zasady i kryteria jakości w tej inicjatywie przedstawione zostały w tabeli 3.

11 B. Guy Peters, *Meta-governance and Public Management*, w: S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance*, Routledge, 2010, s. 44.

12 L. L. Martin, P. M. Kettner, *Measuring Performance of Human Services Programs*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2010, s. 66.

13 Setki takich skal z krótkim opisem i podziałem na kilka większych grup (dla par, rodzin, dzieci i dorosłych) oraz z intencją stosowania ich w pracy socjalnej zawiera dwutomowe wydawnictwo J. Fischera i K. Corcorana, *Measures for Clinical Practice and Research*, Oxford University Press, Oxford 2007.

14 Strona projektu: <http://www.epr.eu/index.php/equass/projects/128>.

Tabela 3. Projektowane zasady CQF SSGI

| Aspekty | Obszary | Warunki wstępne | |
|--------------------------|--|--|---|
| Kontekstualne | Warunki wstępne udzielania usługi | Wspierające ramy polityki społecznej | |
| | | Podejście oparte na prawach | |
| | | Ramy prawne | |
| | | Stabilne i zrównoważone finansowanie | |
| | | Dialog z interesariuszami | |
| | | Dostępność finansowa (affordability) | |
| | | Dostępność przestrzenna, architektoniczna i informacyjna (accessibility) | |
| | | Dostępność do szerokiej oferty usług | |
| | | Zasady jakości | Kryteria jakości |
| Organizacyjne | Wymogi w stosunku do organizacji usługowej | Dobre współzarządzanie (governance) | a. Dobre zarządzanie b. Odpowiedzialność i przejrzystość c. Planowanie roczne d. Zbieranie opinii zwrotnych e. Systematyczna poprawa jakości f. Zachowanie poufności |
| | | Partnerstwo | Partnerstwo |
| Proces udzielania usługi | Potrzeby obsługiwanych | Prawa | a. Karta praw b. Nie-dyskryminacja c. Procedury skargowe d. Wolność wyboru e. Zachowanie autonomii f. Dostęp do adwokata - osoby wspierającej |
| | | Uczestnictwo | a. Obsługiwani włączeni w procesy podejmowania decyzji i ewaluacji b. Upodmiotowienie obsługiwanych |
| | Wymogi w stosunku do personelu | Kwalifikacje personelu | a. Kompetencje personelu b. Warunki pracy c. Szkolenia i doskonalenie zawodowe d. Poziom i współczynniki zatrudnienia e. Wolontariusze |
| | | Etyka | a. Szacunek dla ludzkiej godności b. Kodeks etyczny dla profesjonalistów c. Zapewnienie bezpieczeństwa |



| | | | |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------|---|
| | Wymogi w stosunku do usługi | Skoncentrowane na osobie | a. Zindywidualizowane b. Bliskie w przestrzeni c. Dostępne cenowo |
| | | Wszechstronność | a. Podejście holistyczne b. Promowanie jakości życia c. Dostarczanie usług bez zakłóceń d. Dostęp do wielodyscyplinarnego wsparcia i usług |
| Korzyści i wyniki | Wyniki usług | Orientacja na wyniki | a. Korzyści dla użytkowników usług b. Rejestrowanie wyników c. Przeglądy wyników d. Przejrzystość wyników |

Źródło: Common Quality Framework for Social Services of General Interest, wersja robocza nr 7, wrzesień 2009, s. 9-10

Inicjatywy projakościowe są obecne już w obszarze polskiej pomocy społecznej. Dowodem jest m.in. przyjęcie przez kilka ośrodków pomocy społecznej (dużych, np. Poznań, Gdańsk i małych, np. Lesznowola) systemu zarządzania jakością według norm ISO 9001: 2000. Nie jest jasne, czy były to autonomiczne inicjatywy wychodzące ze środowiska pomocy społecznej, czy też upowszechnianie strategii zarządzania jakością przyjętej przez władze lokalne w stosunku do wszystkich usług publicznych na ich terenie ¹⁵.

Znane są też inne przedsięwzięcia tego typu. Miasto Gdynia uczestniczy w projekcie *Territorial Quality Standards in Social Services of General Interest* sieci REVES¹⁶ (*Lokalne standardy jakości w usługach społecznych pożytku publicznego*), w ramach którego ma być opracowana w partycypacyjny sposób karta kryteriów jakości usług opiekuńczych. Z kolei Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych KAFOS przygotowało dwa podręczniki dotyczące oceny jakości usług dla placówek społecznych oraz medyczo-społecznych w ramach międzynarodowego projektu VALORIS TIQSS ¹⁷.

Warto wspomnieć o oddolnym ruchu standaryzacyjnym w organizacjach pozarządowych. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności promuje kilka rodzajów standardów w tym obszarze: etyczny, streetworkingu, pomocy instytucjonalnej, pracy socjalnej, edukacji, aktywizacji zawodowej, monitorowania postępów, asystowania ¹⁸. Inny dokument

15 J. Krzyszkowski, *Nowe zarządzanie instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w pomocy społecznej* Case studies (Poznań, Gdańsk, Itawa), ekspertyza dla WRZOS, Warszawa 2010.

16 Strona projektu: <http://www.revesnetwork.eu/projects.php#proj1>

17 Informacja Poprawy jakości usług socjalnych w organizacjach pozarządowych, na stronach www.wiadomosci24.pl, stan na 18.07.10. Strona projektu: www.valoris-tiqss.eu. Metoda rozwinięta została we Francji, ale jej podstawy teoretyczne pochodzą z USA – metoda PASSING oparta na teorii Social Role Valorisation Wolfa Wolfensbergera.

18 P. Olech, A. Dębska-Cenian (red.), *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*, Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2008.

o węższym charakterze to *Standardy Kieleckie. Charakterystyka usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych i wykluczonych społecznie w różnych typach placówek*¹⁹. Również w tym obszarze w 2008 r. wydano dokument Rekomendacja do ogólnopolskiego modelu pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym. Prace nad nim sfinansowane zostały z FIO, a koordynatorem projektu było Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta działające we Wrocławiu.

Przykładem z dziedziny pracy animującej społeczności lokalne może być Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej (CAL)²⁰, które opracowało „Standardy pracy. Model CAL” i przyznaje certyfikaty CAL. Wiele innych przykładów działalności tego rodzaju można znaleźć w literaturze²¹.

Wspomniane inicjatywy bezpośrednio odwołują się do pojęcia jakości lub standardów usług. Oczywiście literatura dotycząca teorii, metod i praktyki pracy socjalnej ma intencje pro jakościowe lub może być wykorzystana w inicjatywach tego typu, nawet jeżeli nie wspomina się tam o jakości usług bezpośrednio.

PODSTAWOWE KRYTERIA EWALUACJI DZIAŁANIA SŁUŻB SPOŁECZNYCH

Na podstawie informacji zamieszczonych powyżej można wyróżnić kilka najważniejszych podejść do ewaluacji działania służb społecznych oraz podstawowych kryteriów stosowanych w tym zakresie. Poniżej przedstawione zostaną podstawowe informacje o użyteczności, skuteczności, efektywności i sprawiedliwości, które zostaną omówione bardziej szczegółowo w kolejnych punktach. Dodatkowo kilka zdań poświęcono tutaj kryterium podmiotowości.

Po pierwsze, działania ludzi ocenia się na podstawie ich celów (intencji, zamierzeń). Najważniejszym kryterium oceny w tym przypadku jest dobro ludzi, w szczególności dobro tych, którzy są klientami czy podopiecznymi służb społecznych (ogólniej – tych, na których dobro działanie to ma mieć i ma wpływ). Jeżeli będziemy je rozumieli w kategoriach zaspokojenia potrzeb, jakości życia czy integracji społecznej, to cele powinny być takie, aby zamierzone skutki przyczyniały się do tego w możliwie największym stopniu. Ewaluowaniu pod tym względem mogą też podlegać osiągnięte skutki działania bezpośrednie lub pośrednie. Może się tak zdarzyć, że mimo wysokiej oceny celów w kontekście ich wpływu na dobro, ocena skutków jest dużo niższa. Dzieje się tak z wielu względów, np. w procesie realizacji jedynie połowicznie osiągnięto to, co zamierzano, albo uwzględnienie skutków ubocznych wpłynęło na obniżenie oceny. Mamy tu do czynienia z ocenianiem działania pod względem jego użyteczności dla klienta służb społecznych lub dla adresata usług przez nie udzie-

19 W: Ks. Stanisław Stowik (red.), *Informator o placówkach pomagających osobom bezdomnym*, Caritas Kielecka, Kielce 2005.

20 Więcej informacji na stronie tej organizacji: <www.cal.org.pl>.

21 C. Miżejewski, *Analiza wprowadzenia standaryzacji usług w organizacjach członkowskich WRZOS*, w: A. Krawczyk, K. Płowiec, T. Sobierański (red.), *Wiedza i rozwój. Rola WRZOS w kształtowaniu polityki społecznej*, WRZOS, Warszawa 2006.



lanych²². Zasadniczym pytaniem ewaluacyjnym w tym przypadku jest, jak należy ocenić wpływ działania o danych celach na dobro tych, którym ma ono służyć? Dobro to może być różnie rozumiane, np. jako zaspokojenie potrzeb, integracja społeczna, jakość życia (również bliższych i dalszych kręgów społecznych wspomaganych). Można wyróżnić co najmniej dwa rodzaje ewaluacji w tym obszarze: ocenę użyteczności celów pomocy i ocenę użyteczności skutków jej udzielenia.

Po drugie, jeżeli cele działania ocenimy jako użyteczne w co najmniej odpowiednim stopniu, to pozostaje osiągnięcie określonych przez te cele skutków (wkładanie wysiłku w osiąganie celów nieużytecznych, czyli nieodpowiadających potrzebom, nie ma sensu). W praktyce jest to trudniejsza część zadania – łatwiej jest ambitne, szlachetne i użyteczne cele sformułować na papierze niż potem osiągnąć zbliżone do nich skutki. Stąd też istotnym sposobem oceniania działania jest porównywanie osiągniętych skutków z tymi, które zostały zamierzone i określone w celach.

Zauważmy, że porównywanie osiągniętych skutków (w tym ubocznych) z dobrem adresatów działania może się odbywać z pominięciem tego, co zamierzali jego autorzy (ocena użyteczności skutków). Prowadzi to niekiedy do argumentacji, iż można ewaluować działania abstrahując od ich celów (zamierzeń), które w dodatku mogą być ogólnikowe, sprzeczne ze sobą itd. Jeżeli skutki osiągnięte znacząco odbiegają od celów to działanie ocenimy jako mało skuteczne lub nieskuteczne (niska ocena na skali), ale nadal jego ocena pod względem użyteczności może być wysoka.

Załóżmy, że celem działania służb społecznych było usamodzielnienie wspomaganego, czego praktycznym wyrazem miało być znalezienie przez niego pracy i utrzymanie jej w okresie co najmniej pięciu lat. Jeżeli w wyniku działania doszło do tego, to działanie powinno być ocenione jako maksymalnie skuteczne. Możliwe jednak, że został on zatrudniony, ale trwało to półtora roku, a nie pięć lat. Czy oznacza to, że działanie to należy ocenić na niedostateczny, jako całkowicie nieskuteczne? Odpowiedź na to pytanie zależy już od tego, czy zamierzone pięcioletnie zatrudnienie było progiem minimalnym dla oceny pozytywnej tego działania pod względem jego skuteczności, czyli poziomu zgodności osiągniętych skutków ze skutkami zamierzonymi określonymi poprzez cele. Zasadniczym pytaniem ewaluacyjnym w tym przypadku jest, jak należy ocenić poziom osiągnięcia celów działania?

Po trzecie, osiągnięcie zamierzonych skutków wymaga zużycia zasobów czasu i pracy, narzędzi i infrastruktury, które kosztują. Jeżeli cele i osiągnięte skutki (z uwzględnieniem ubocznych) były użyteczne (zgodne z dobrem jego adresatów, bardziej powiększały niż pomniejszały to dobro), a działanie skuteczne (osiągnięto skutki zgodne z użytecznymi celami), to pozostaje jeszcze ocena tego działania pod względem zużycia zasobów lub jego kapitałochłonności czy kosztowności. Tu również możemy pominąć cele działania i odnosić ocenę tego rodzaju do użyteczności – ile kosztowało nas osiągnięcie określonego wpływu na dobro danej osoby czy grupy.

²² W przypadku usług komercyjnych zwykle nabywca i klient są jednym podmiotem. W usługach publicznych społecznych są dwa rodzaje klientów nabywca (płatnik publiczny) oraz korzystający z usługi bezpłatnie lub tylko częściowo odpłatnie. W tekście głównie koncentruję się na drugim rodzaju klientów.

Załóżmy, że celem służb społecznych było usamodzielnienie wspomaganego, czego wyrazem miało być znalezienie przez niego pracy i trwałe jej utrzymanie. Można to osiągnąć działając w różny sposób. Co najmniej część z tych sposobów będzie się różniła kapitałochłonnością (ceną), czyli jedne będą droższe, np. długotrwała psychoterapia połączona ze zdobywaniem kwalifikacji w szkole, inne – tańsze, np. porada i nieformalne szkolenie. Przy takiej samej ocenie użyteczności i skuteczności lepiej powinniśmy oceniać działania tańsze (mniej zasobochłonne), gdyż oszczędzamy wtedy ograniczone zasoby ludzkiego czasu i energii, a także pieniędzy publicznych. W taki sposób ocenia się działania służb społecznych pod względem efektywności. W jej ocenie chodzi o coś innego niż o użyteczność czy skuteczność, a mianowicie o osiąganie pozytywnego wpływu na dobro ludzi możliwie najmniejszym kosztem, co jest charakterystyczne dla podejścia ekonomicznego. W tym przypadku główne pytanie ewaluacyjne brzmi, jak należy ocenić koszty osiągnięcia celów lub koszty poprawy dobra adresatów działania?

Ocena użyteczności i ekonomiczności działania może się odbywać niezależnie od celów, jakie mieli sponsorzy, autorzy czy wykonawcy działania. Jeżeli mamy wykonać zadanie dokonania ewaluacji pewnego działania wystarczy nam informacja o tym, jaki miało ono wpływ na dobro adresatów działania (informacja o skutkach działania niezależnie od tego, które były zamierzone, a które uboczne) oraz informacja o zasobach, jakie zaplanowano i/lub zużyto podczas działania.

Po czwarte, przy ocenie jakości pomocy społecznej należy wziąć pod uwagę również to, czy jest ona sprawiedliwa. Zależy nam na tym, aby poprzez pomoc zwiększyć dobro tych, którzy są w gorszej niż inni sytuacji i nie mogą sobie poradzić sami, a nie wszystkich, którzy się po nią zgłaszają. niesprawiedliwe (i nieekonomiczne, marnotrawne) jest pomaganie ludziom, którym wcale nie jest tak źle i/lub sami mogą sobie poradzić. Podobnie niesprawiedliwe jest też niepomaganie tym, którym jest bardzo źle i nie są w stanie sobie poradzić sami. niesprawiedliwe jest także pomaganie bardziej tym, którzy potrzebują mniej pomocy²³, jak i pomaganie mniej tym, którzy potrzebują jej więcej. Zasadnicze pytanie ewaluacyjne jest teraz takie: jak należy ocenić rozdzielanie pomocy społecznej pomiędzy obywateli, pomiędzy potrzebujących i niepotrzebujących, pomiędzy potrzebujących mniej i bardziej?

Po piąte, dość często krytykowano pomoc społeczną za paternalizm, czyli wysokiej jakości pomaganie powinno minimalizować ograniczenia wolności wspomaganych, jakie mogą się z nim wiązać. Od strony pozytywnej chodzi tu o ideał upodmiotowienia (*empowerment*). Działania pomocowe oceniamy wtedy pod względem zakresu, w jakim ci, dla których dobra je uruchomiono uczestniczyli w ich projektowaniu i realizowaniu, byli traktowani podmiotowo, a nie przedmiotowo i w wyniku otrzymania usługi ich podmiotowość w osiąganiu dobrobytu wzrosła. W ocenie jakości pomagania społecznego powinniśmy więc oceniać również, czy jest ona upodmiotowiająca. Odpowiednie do tego pytanie ewaluacyjne brzmi: jak należy ocenić wpływ pomocy społecznej na podmiotowość (wolność i autonomię) wspomaganych?

²³ Pokusą do tego jest większe prawdopodobieństwo uzyskania spektakularnych wyników, uleganie tej pokusie nazywa się czasem „spijaniem śmietanki”.



Ocenianie działalności służb społecznych tylko pod jednym z wyróżnionych względów jest błędem. Duża użyteczność może być osiągnięta nieoszczędnie – w skrajności: osiągnęliśmy zasadniczą poprawę dobra klientów, ale zużyliśmy całe zasoby, czyli nie możemy dalej pomagać kolejnym potrzebującym lub ta pomoc jest zasadniczo gorszej jakości, co też jest niesprawiedliwe. Z kolei duża skuteczność może być mało użyteczna – w skrajności, osiągnięte skutki działania są zgodne z celami, ale nie wpłynęło to pozytywnie na dobro klienta (cele nie były użyteczne). Duża efektywność czy oszczędność działania może być również mało użyteczna, jeżeli brano pod uwagę jedynie koszty osiągnięcia skuteczności – działaliśmy oszczędnie i osiągnęliśmy cele, ale to, co osiągnęliśmy miało niewielki wpływ na dobro adresatów działania. Ponadto zbyt niski poziom zasobów (oszczędzanie za wszelką cenę) w stosunku do uzasadnionych potrzeb programu może odpowiadać za jego słabe wyniki lub porażkę. Pomoc użyteczna, skuteczna i ekonomiczna może być niesprawiedliwie rozdzielona między potrzebujących jej w różnym stopniu i niepotrzebujących. Zapewnienie tych wszystkich pożądanych cech nie gwarantuje pomocy szanującej ludzką wolność, autonomię i podmiotowość.

Nie trzeba chyba wspominać o tym, że działania pomocowe mogą być oceniane również pod wieloma innymi względami, ale te wymienione wyżej – trzy prakseologiczne (użyteczność, skuteczność i ekonomiczność) i dwa aksjologiczne (sprawiedliwość i wolność) wydają się być najważniejsze. Z pragmatycznego punktu widzenia na plan pierwszy może się wysuwać zgodność z prawem i zaleceniami władzy, ale prawo może być ogólne, sprzeczne i nieuwzględniające konkretnych przypadków, a zalecenia władz powodowane głównie interesami politycznymi.

Tabela 4. Podstawowe podejścia do ewaluacji działania

| Co porównujemy? | Z czym porównujemy? | Co jest oceniane na podstawie porównania? |
|-------------------------------------|--|--|
| Cele | Spodziewane zaspokojenie potrzeb (ogólniej - spodziewany wpływ działania na dobro zamierzonych i pośrednich adresatów) | Użyteczność ex ante (przed przystąpieniem do realizacji) |
| Skutki (zamierzone i niezamierzone) | Zaspokojenie potrzeb (ogólniej - osiągnięty wpływ na dobro zamierzonych i pośrednich adresatów) | Użyteczność ex post (po zakończeniu działania) |
| Cele | Osiągnięte skutki | Skuteczność |

| | | |
|--|---|----------------------------|
| Zaspokojenie potrzeb osiągnięte dzięki działaniu, wpływ na dobro ludzi | Zasoby zużyte podczas działania | Efektywność, ekonomiczność |
| Podział pomocy między obywateli | Rzeczywisty rozkład potrzeb w społeczeństwie i wśród wspomaganych | Sprawiedliwość |
| Treść, forma i sposób udzielania świadczeń | Wolność i autonomia w osiągnięciu dobrobytu | Podmiotowość |

Źródło: opracowanie własne

Każde z podejść i kryteriów ma swoje problemy, których powinniśmy być świadomi. Ponadto zwiększanie poziomu jednych kryteriów może utrudniać jednoczesne osiągnięcie tego samego w odniesieniu do innych. Możliwość oceny użyteczności pomocy społecznej zależy od konceptualizacji i operacjonalizacji dobra jej klientów. Diagnozowanie potrzeb czy problemów, poza tym, że ma swoje własne problemy, sugeruje, że dobro klientów polega na zaspokojeniu potrzeb lub rozwiązaniu problemów.

W przypadku skuteczności bardzo wiele zależy od tego, jak zostały sformułowane cele, ile ich jest, jakie są relacje między nimi itd. Problemy z tym związane doprowadziły do wypracowania metody ewaluacji, w której pomija się w ogóle cele działania (*goal-free evaluation*)²⁴.

Z kolei efektywność zależy od tego, czy i na ile jesteśmy w stanie zidentyfikować wszystkie koszty i korzyści pomocy w krótkim i długim okresie oraz przeliczyć je na pieniądze, nie mówiąc już o tym, że jest kilka koncepcji efektywności ekonomicznej. Ideałem analizy efektywności jest uzyskanie informacji o korzyściach lub kosztach netto, czyli bilansu w postaci zysku lub straty, które przyniesie pomaganie. Czasem pojawia się pogląd, że pomoc społeczna jest z natury rzeczy nieefektywna, czyli zawsze przynosi koszty netto (patrz jednak dalej).

Jeżeli zaś chodzi o sprawiedliwość zwracano uwagę, że nie jest możliwa jednoczesna minimalizacja prawdopodobieństwa pomagania niepotrzebującym (pierwszy rodzaj niesprawiedliwości) i niepomagania potrzebującym (drugi rodzaj niesprawiedliwości). Poza tym jest wiele koncepcji sprawiedliwości.

Paternalizm w stosunku do niektórych grup wspomaganych, np. dzieci czy osób głęboko upośledzonych intelektualnie, może być uzasadniony, ale oczywiście nie powinien się przeobrazić w całkowite ubezwłasnowolnienie, nie mówiąc już o otwartej przemocy. Niektóre problemy i potrzeby związane są z uszkodzeniami wolnej woli, jak to jest w przypadku uzależnień. Często kwestionuje się pomaganie poprzez dawanie pieniędzy, ale jest ono uzasadnione właśnie poszanowaniem dla wolności, daje bowiem ludziom najwięcej swobody wyboru sposobu zaspokojenia i tego, co będzie zaspokajało ich potrzeby.

²⁴ E. J. Davidson, *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2005, s. 27.



Napięcia pomiędzy poszczególnymi kryteriami mogą być liczne w praktyce doskonalenia jakości, np. dążenie do ekonomiczności kosztem skuteczności; skupianie się na skuteczności bez liczenia się z kosztami; znany głównie ekonomistom konflikt między efektywnością, a sprawiedliwością; odgórne definiowanie potrzeb do oceny użyteczności sprzeczne z podmiotowością; realizowanie wolności wyboru pomocy, a sprawiedliwość jej rozdzielania pomiędzy potrzebujących; poświęcanie skuteczności na rzecz podmiotowości itd.

UŻYTECZNOŚĆ

Ewaluacja użyteczności działań pomocowych wymaga porównania celów i/lub skutków pomocy z potrzebami wspomaganych (ogólniej z ich dobrem). Takie porównanie wymaga oczywiście szczegółowego, obiektywnego i rzetelnego opisu celów i skutków działania oraz potrzeb jego adresatów czy beneficjentów. W tym punkcie przedstawione zostaną zagadnienia związane z identyfikowaniem tych ostatnich, natomiast o problemach związanych z samymi celami i skutkami traktuje punkt kolejny.

W pomocy społecznej (i w szerzej rozumianej polityce społecznej) ważną rolę odgrywało pojęcie potrzeb oraz ich zaspokajania. Jeżeli celem pomocy uczyni się zaspokojenie potrzeb wspomaganych, to dla oceny jego użyteczności musimy dysponować dokładną informacją o tych potrzebach. Skąd ją mamy zaczerpnąć? Może wystarczy zapytać tych, którzy zgłaszają się po pomoc o to, czego potrzebują? O tym, czy jest to dobre rozwiązanie decyduje to, na ile są oni w stanie rozpoznać i dobrze opisać własne potrzeby. Wymaga to odróżnienia bieżących pragnień od tego, co rzeczywiście jest potrzebne dla dobrego życia samego potrzebującego i trwania jego rodziny w dłuższej perspektywie. Jeżeli uznamy, że wielu ludzi ma z tym problemy, a w szczególności typowi klienci pomocy społecznej, to diagnoza potrzeb wymaga czegoś więcej niż opinie jej klientów na ten temat. Ewentualnie wymaga najpierw diagnozy ich potencjału do przeprowadzenia samodzielnej diagnozy potrzeb. W uproszczeniu różnicę między potrzebami i pragnieniami przedstawia tabela (X jest to dowolny „zaspokajacz” pragnień lub potrzeb).

Tabela 5. Potrzeby a pragnienia

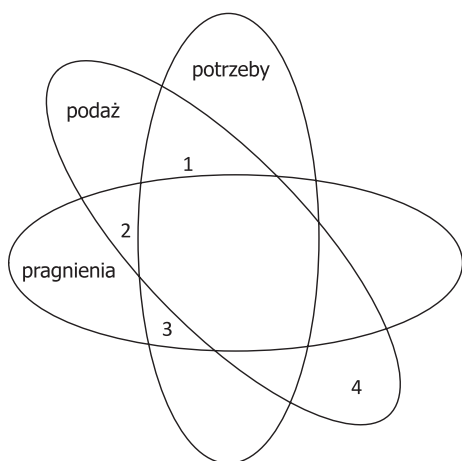
| Czy klient pomocy pragnie danego X? Czy chce X? | Czy klient pomocy potrzebuje danego X? Czy X jest mu niezbędny? | |
|--|---|--|
| | TAK | NIE |
| TAK | Zgodność pragnienia i potrzeby | Pragnie, ale nie potrzebuje (chcemy czegoś, co nie jest niezbędne) |
| NIE | Potrzebuje, ale nie pragnie, (potrzeba nieuświadomiona, potrzeba zbagatelizowana, nie chcemy czegoś, co jest nam niezbędne) | Brak potrzeby i pragnienia |

Źródło: opracowanie własne

Ten sam schemat można zastosować w odniesieniu do samej pomocy, czyli możemy zapytać, czy klient potrzebuje naszej pomocy, czy tylko jej pragnie, a może potrzebuje i pragnie, albo – jak to się często zdarza – potrzebuje, ale z jakichś powodów nie pragnie jej lub nie pragnie zbyt mocno, więc się po nią nie zgłasza lub szybko z niej rezygnuje. Dlatego też tak ważne jest motywowanie klientów poprzez pobudzanie w nich pragnień, które będą zgodne z ich potrzebami.

Biorąc pod uwagę potrzeby, pragnienia i rzeczywistą podaż danego typu świadczeń możemy wyróżnić wiele typów sytuacji w zależności od kombinacji odpowiedzi na trzy pytania: czy X jest chciany, czy X jest potrzebny, czy X został udzielony lub dostarczony. Do sytuacji niepożądanych z pewnością należy udzielanie tego, co nie jest ani potrzebne, ani też chciane, np. nieodpowiednia interwencja pracownika socjalnego. Podobnie raczej niepożądaną jest sytuacja udzielania komuś tego, czego chce, ale nie potrzebuje, np. udzielenie zasiłku komuś, kto nie potrzebując go głośno i natarczywie się go domaga, żeby mieć spokój. Nieudzielanie świadczeń osobom, które ich potrzebują, tylko z tego powodu, że ich nie chcą (nie zgłosiły się po pomoc) też jest wątpliwe. Różne możliwości w tym względzie przedstawia schemat 2.

Schemat 2. Potrzeby, pragnienia i podaż



- 1 – udzielanie świadczeń, które są potrzebne, ale niechciane
- 2 – udzielanie świadczeń, które są chciane, ale niepotrzebne
- 3 – nieudzielanie świadczeń, które są chciane i potrzebne
- 4 – udzielanie świadczeń, które nie są ani chciane ani potrzebne

Źródło: C. Philips, C. Palfrey, P. Thomas, *Evaluating Health and Social Care*, Macmillan, Houndmills, London 1994, s. 160

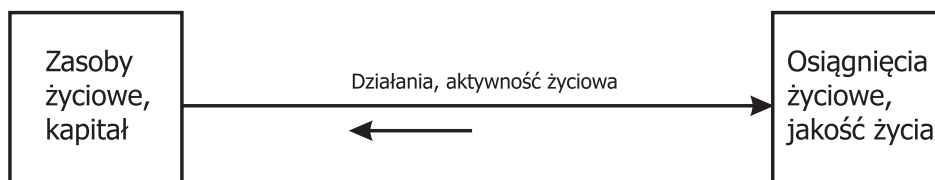
Obecnie pojęcie potrzeb rzadziej jest używane w ogólnych dyskusjach o polityce społecznej. Częściej mówi się o zasobach i kapitale (ludzkim, społecznym, kulturowym). Zasoby są tym, co mamy do dyspozycji (materialne i niematerialne; zewnętrzne i wewnętrzne; indywidualne i grupowe), a kapitał to ta część zasobów, która przynosi nam już konkretne korzyści. Można być bardzo zasobnym, ale mieć ograniczone możliwości przekształcania zasobów w kapitał, czyli czerpania z nich korzyści, np. nawet bardzo dobrze wykształcona osoba nie-



pełnosprawna (duży zasób wiedzy i umiejętności) może mieć kłopoty ze znalezieniem pracy zgodnej ze swoimi kwalifikacjami. Nikt nie ma wyłącznie potrzeb, mamy potrzeby, pragnienia, mniejsze lub większe zasoby różnych rodzajów oraz mniejsze lub większe umiejętności i możliwości przekształcania ich w zaspokojenie potrzeb i pragnień, a szerzej rzecz ujmując w realizację celów życiowych.

W skrócie mówiąc ludzie przekształcają zasoby, które mają do dyspozycji poprzez własną aktywność w osiągnięcia, czyli we własne dobro (którego częścią są dobra innych osób, np. dzieci, partnerów, małżonków itp. osób bliskich). Tę koncepcję obrazuje schemat.

Schemat 3. Zasoby i osiągnięcia życiowe



Źródło: opracowanie własne

Jeżeli mamy w sytuacji wyjściowej spore zasoby, to można się spodziewać, że i osiągnięcia życiowe będą duże, a stąd już łatwo wyciągnąć wniosek, że ocena czyjegoś dobra może być funkcją oceny zasobów do dyspozycji. Zasoby traktowane są szeroko, nie chodzi więc tylko o dochody i majątek (choć wiele zasobów można kupić na rynku, tzn. część zasobów nie jest wrodzona, możemy je nabywać w wyniku działania, obrazuje to druga strzałka z grotem w kierunku zasobów). Ocena dobra nie może jednak pomijać tego, co zostało w życiu osiągnięte. Ktoś może mieć duże zasoby, a jednak nie realizować głównych celów swojego życia, a to właśnie od tej realizacji zależy ocena, czy jest to lub było w efekcie dobre życie.

Tabela 6. Zasoby i osiągnięcia

| Osiągnięcia (realizacja celów życia) | Zasoby życiowe | |
|--------------------------------------|--|--|
| | DUŻE | MAŁE |
| DUŻE | Zgodne z oczekiwaniami | Paradoks dużych osiągnięć przy małych zasobach |
| MAŁE | Paradoks małych osiągnięć przy dużych zasobach | Zgodne z oczekiwaniami |

Źródło: opracowanie własne

Wynikałoby stąd, że poza zasobami jeszcze coś innego może decydować o osiągnięciach, skoro może się zdarzyć, że z dużych zasobów osiągamy mało, albo z małych zasobów – dużo. Oczywiście wiele zależy od samych celów. Jedni mogą mieć je skromne (łatwo je osiągnąć nawet z małymi zasobami), a inni bardzo ambitne (trudno je osiągnąć nawet przy dużych zasobach). Indywidualne projekty życiowe mogą więc być tanie lub drogie, tzn. mniej lub bardziej zasobochłonne.

Uwaga służb społecznych koncentruje się zwykle na przypadkach występowania niewielkich zasobów. Gdy potraktujemy je w kategoriach niezaspokojonych potrzeb strategia działania polegać będzie na uzupełnianiu zasobów. Ważne jednak, aby uwzględniać również aktywność życiową (podmiotowość ludzi), która jest istotnym elementem decydującym o „wydajności” przekształcania zasobów na życiowe osiągnięcia.

Diagnozowanie potrzeb (ang. *needs assessment*) stanowi odrębny obszar refleksji metodologicznej rozwijany również w kontekście działania służb społecznych. Mamy tu istotne kwestie różnej natury: od najprostszycy, czyli poziomu diagnozy – czy jest nim jednostka lub mała grupa rodzinna, czy też cała społeczność, a jeżeli ta ostatnia, to, w jakiej skali, np. domu wielorodzinnego, osiedla, dzielnicy, wsi, miasta, gminy itd. W pierwszym przypadku większe znaczenie mają podejścia znane z psychologii i psychoterapii, w drugim ważne jest ujęcie statystyczne, np. klasyfikacja i liczenie przypadków, aby zaplanować odpowiednią ilość i jakość usług służb społecznych.

Ramka 1. Przykład pytań do diagnozy potrzeb

- W jakim zakresie i jak rodzice (biologiczni, zastępczy) są zaangażowani w wychowywanie swoich dzieci?
- W jakim zakresie i czy rodziców stać na zaspokajanie potrzeb ich dzieci?
- Jakie problemy mają matki i ojcowie w wypełnianiu ról rodzicielskich?
- Jakie są trendy w zakresie zjawisk takich, jak nieletnie macierzyństwo, dzieci pozamałżeńskie, samotne rodzicielstwo, rozwody? Czy są to trendy wzrostowe, czy spadkowe?
- W jakim zakresie w społeczności są usługi wspomagające rodziców w wypełnianiu ról rodzicielskich?
- Jakie są cechy demograficzne (np. wiek) ojców i matek, którzy korzystają z tych usług? Jakie są cechy demograficzne tych rodziców, którzy z nich nie korzystają?
- Jakie są bariery w dostępie i w korzystaniu z usług?
- Jakie problemy wydają się oczywiste w przypadku usług?
- Jakie nowe inicjatywy polityczne mogłyby pomóc tym rodzicom?

Źródło: J. R. Dudley, *Social Work Evaluation. Enhancing What We Do*, Lyceum Books, Chicago 2009, s. 110



W ramce przedstawiono przykładowy zestaw pytań, na który powinna odpowiedzieć diagnoza potrzeb w obszarze wychowywania dzieci w ubogim środowisku.

Cele i funkcje diagnozy potrzeb są zróżnicowane, np.: ocena stopnia, w jakim ewaluowany program czy praktyka są potrzebne (dotyczy działań dopiero planowanych); określenie tego, na ile istniejące programy odpowiadają zdiagnozowanym potrzebom; określenie tego, na ile istniejące programy odpowiadają nieformalnym zasobom (np. dalszy krąg rodzinny, organizacje społeczne, instytucje wyznaniowe, instytucje publiczne o charakterze niepomocowym); zidentyfikowanie tego, co zniechęca lub odstrasza klientów od korzystania z usług; wspomaganie procesu określania celów programu, które mogą za bardzo odpowiadać perspektywie usługodawców w porównaniu z potrzebami klientów²⁵.

SKUTECZNOŚĆ

Jest to kryterium często uznawane za kluczowe: *Ocena skuteczności ośrodków pomocy społecznej potrzebna jest nie tylko instytucjom kontrolującym je pod względem merytorycznym[...]. Jest także elementem samooceny i samokontroli tej instytucji i jej pracowników*²⁶. W szczególności jeżeli uznaje się, iż efektywność nie jest kryterium odpowiednim (patrz dalej).

W latach 70. wstrząsem dla środowiska pracy socjalnej w USA była analiza siedemnastu badań naukowych przeprowadzonych z zastosowaniem metodologii eksperymentalnej. Z analizy wynikało, że nie ma dowodów na to, iż działania pomocowe pracowników socjalnych są skuteczne czy lepsze od nieprofesjonalnej pomocy: *Trzydzieści badań w sposób wyraźny pokazało, że między grupą poddaną pracy socjalnej a grupą kontrolną nie ma różnic [...]. Ponadto w prawie trzech czwartych badań wykazano, że stan klientów otrzymujący profesjonalne usługi pogorszył się w co najmniej jednym wymiarze w porównaniu z sytuacją przed pomocą, albo w porównaniu z grupą kontrolną*²⁷. Od tego czasu znacznie wzrosło znaczenie idei pracy socjalnej opartej na dowodach naukowych.

Wielu krytyków działania służb społecznych zatrudnionych w publicznej pomocy społecznej twierdzi, że mają one szkodliwe skutki uboczne, które są większe niż osiągnięte skutki zamierzone²⁸. Innymi słowy - mimo skuteczności w osiągnięciu celów, sytuacja pod względem danego problemu społecznego pogarsza się.

25 J. R. Dudley, *Social Work Evaluation. Enhancing What We Do*, Lyceum Books, Chicago 2009, s. 111-113.

26 B. Szatur-Jaworska, *Wskaźniki skuteczności instytucji działających w pomocy społecznej, w: Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996, s. 3.

27 J. Fischer, *The Effectiveness of Social Casework*, Charles C. Thomas, Springfield 1976, s. 137 i 138. Książka poza artykułami Fischera zawierała kilka artykułów krytycznych wobec wyników jego badań, na które odpowiedział w słowie końcowym pod charakterystycznym tytułem *Koniec pracy socjalnej czy początek? O idei pracy socjalnej opartej na dowodach naukowych* zob. m.in. J. Fischer, *Evidence-based Practice*, w teoz, *Toward Evidence-Based Practice*, Lyceum Books, Chicago 2009.

28 Tak uważał m.in. Charles Murray krytykując amerykańską pomoc społeczną, *Bez korzeni, polityka społeczna USA 1950-1980*, Zysk i S-ka, Warszawa 2002. O sile przekonywania jego argumentów: patrz: R. Szarfenberg, *Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja*, w: K. Głębicka, M. Grewiński red. *Wokół polityki społecznej*, IPTS, IPS UW, WSP TWP, Warszawa 2008.

Możliwość oceny skuteczności pomocy wymaga sformułowania jej celów, czyli najogólniej wyobrażenia stanu, który ma zostać osiągnięty. Cele działań służb społecznych są formułowane w różny sposób, przy czym mogą pojawić się problemy takie, jak trudność w pomiarze ich realizacji, nadmierna ogólność, przeteoretyzowanie, zbyt duża liczba i sprzeczności między nimi. W związku z tym stosuje się dodatkowe kryteria dla oceny jakości sformułowania celów. Ich cechy pożądane określane są czasem skrótem od angielskich słów SMART.

Ramka 2. Kryteria jakości celów

Cele powinny być:

S – konkretne, jednoznaczne, jasne

M – mierzalne, sprawdzalne

A – akceptowalne, stosowalne, uzgodnione

R – realistyczne, możliwe do osiągnięcia

T – określone w czasie, z konkretnymi terminami

W przypadku mierzalności zasadnicze znaczenie ma kwestia wskaźników i mierników²⁹. Kolejne cechy dobrze sformułowanych celów to między innymi ich spójność (uwzględnienie i minimalizacja możliwych napięć i sprzeczności pomiędzy celami), wyznaczenie priorytetów, gdy celów jest wiele (cele ważniejsze od innych), trafność (dopasowanie do zdiagnozowanych potrzeb i problemów), a także utożsamianie się z nimi personelu organizacji oraz odpowiednie przekazywanie informacji o tym, jakie są cele, jak zostały zmodyfikowane, czy i kiedy zostały osiągnięte³⁰.

W obszarze pomagania od dawna wskazuje się na możliwą sprzeczność między celem bezpośredniego zaspokojenia potrzeb a celem usamodzielnienia od pomocy. Dobrze ujął to Konfucjusz, wciąż w Polsce przywoływany w tym kontekście: „Dasz człowiekowi rybę, a będzie miał co jeść na jeden dzień. Nauczysz go łowić ryby, a będzie miał jadło przez całe życie”. Danie ryby symbolizuje bezpośrednią pomoc, która ma zmniejszyć niezaspokojenie potrzeb (ubóstwo), a nauka wędkowania pomoc pośrednią, która ma zwiększyć potencjał do samodzielnego zaspokajania potrzeb. W związku z tym wciąż dyskutuje się, w jakich proporcjach i w jakich związkach ze sobą mają być pomoc pieniężna, rzeczowa, w postaci usług oraz uczenie ludzi, jak sobie radzić w życiu bez pomocy niezależnie od jej formy. Uproszczony obraz tego zagadnienia został pokazany w tabeli 7.

29 Jedną z pionierskich publikacji na ten temat w Polsce: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996.

30 C. Phillips, C. Palfrey, P. Thomas, *Evaluating Health and Social Care*, Macmillan, Houndmills, London 1994, s. 72-73.



Tabela 7. Zmniejszanie ubóstwa a usamodzielnianie od pomocy społecznej

| Osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa | Osiągnięcia w usamodzielnianiu od pomocy | |
|------------------------------------|--|--|
| | DUŻE | MAŁE |
| DUŻE | Pożądaný stan – oba cele są realizowane na wysokim poziomie | Duże osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale małe w usamodzielnianiu |
| MAŁE | Małe osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale duże w usamodzielnianiu | Stan najmniej pożądaný – niski poziom osiągnięć w obu wymiarach |

Źródło: opracowanie własne

Istnieje wiele klasyfikacji celów, np. strategiczne i operacyjne, ogólne i szczegółowe, ostateczne i instrumentalne. W odniesieniu do problemów społecznych jeden z zasadniczych podziałów dotyczy odróżnienia zapobiegania od łagodzenia, co też łatwo przełożyć na cele, w których kładzie się nacisk na zapobieganie i takie, które mają kierować działaniem na zmniejszanie dolegliwości skutków problemów. Jedną z klasyfikacji celów przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Cztery typy celów.

| Czy to mamy? | Osiągnięcia w usamodzielnianiu od pomocy | |
|--------------|---|---|
| | Tak | Nie |
| Tak | Cel: zachować (np. zachować jak najdłużej osobę starszą w środowisku zamieszkania) | Cel: usunąć (np. ograniczyć picie alkoholu do zera) |
| Nie | Cel: osiągnąć (np. doprowadzić do tego, że dziecko wróci do rodziców biologicznych) | Cel: unikać (np. unikać zachowań ryzykownych) |

Źródło: Michael Q. Patton Utilization-Focused Evaluation, czwarte wydanie, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2008, s. 236, (z uzupełnieniami autora)

Cele mogą być sformułowane w odniesieniu do różnych elementów działania, np. samej usługi (cele wobec produktu) lub tego, co za jej pomocą chcemy osiągnąć (cele wobec skutków usługi). Błędem jest, jeżeli te pierwsze zastępują drugie, np. celem jest przeszkolenie 20 klientów z obsługi komputera, a nie klienci mający wiedzę i umiejętności, które pozwolą im zdobyć pracę (inne przykłady w tabeli 9).

Tabela 9. Cele w stosunku do usługi i do wyników

| Cele w stosunku do usługi | Cele w stosunku do wyników |
|--|--|
| Udzielać dobrze skoordynowanych usług zdrowotnych dla nastolatek w ciąży | Nastolatki w ciąży rodzą zdrowe dzieci, którymi potem właściwie się opiekują |
| Poprawić jakość usług z zakresu ochrony dzieci | Dzieci są bezpieczne, nie są wykorzystywane ani zaniedbywane |
| Poprawić jakość usług z zakresu ochrony dzieci | Uczniowie mają odpowiednią wiedzę i umiejętności |
| Pomagać rodzicom w decyzjach dotyczących pracy i życia rodzinnego | Dzieci rodziców, którzy chcą pracować mają odpowiednią opiekę |

Źródło: Michael Q. Patton Utilization-Focused Evaluation, czwarte wydanie, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2008, s. 242

W poprawnym formułowaniu celów pomaga również rozważanie, jakiego rodzaju zmianę mamy wywołać poprzez udzielenie pomocy.

Tabela 10. Rodzaje zmiany jako cele

| Rodzaj zmiany | Przykład |
|-----------------------|--|
| Zmiana warunków | Dziecko z rodziny zastępczej bezpiecznie wraca do rodziny biologicznej |
| Zmiana statusu | Bezrobotny stał się zatrudniony |
| Zmiana zachowania | Wagarowicze zaczynają regularnie chodzić do szkoły |
| Zmiana funkcjonowania | Zwiększenie poziomu samoobsługi; punktualność w przychodzeniu do pracy |
| Zmiana postawy | Większa wiara w siebie |
| Zmiana wiedzy | Zrozumienie potrzeb dzieci w różnych stadiach rozwoju |
| Zmiana umiejętności | Poprawa płynności czytania |
| Utrzymanie | Osoba starsza bezpiecznie pozostaje w domu |
| Zapobieganie | Osoba starsza bezpiecznie pozostaje w domu |

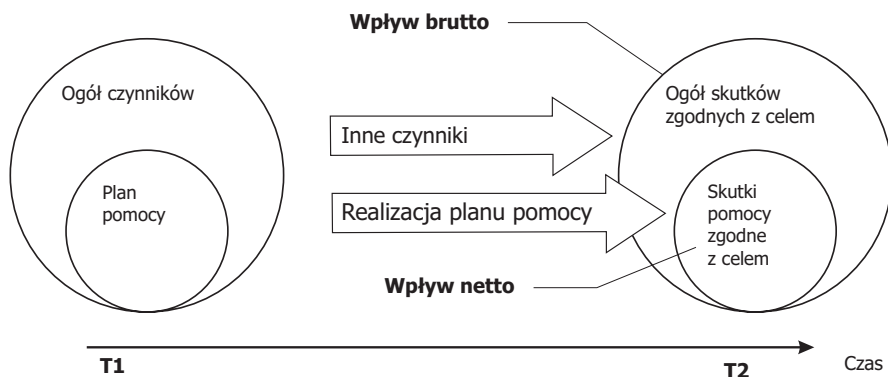
Źródło: Michael Q. Patton Utilization-Focused Evaluation, czwarte wydanie, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2008, s. 245

Równie złożony jest drugi element istotny w ocenie skuteczności, czyli skutki działań pomocowych, które powinny zostać porównane z zamierzonymi celami. Skutki można klasyfikować w różny sposób, np. zamierzone, niezamierzone; przewidywane, nieprzewidywane; oceniane pozytywnie (korzyści, nabytki), oceniane negatywnie (koszty, ubytki); w krótkim, średnim i długim okresie; bezpośrednie, pośrednie. Typowe rozumienie skutków ubocznych



wywodzi się z medycyny; są to jednocześnie skutki niezamierzone i oceniane negatywnie. Jedną z większych trudności jest odróżnienie skutków pomocy od wpływu innych czynników, który może być podobny do zamierzeń pomagającego, np. przeszkolony bezrobotny znalazł pracę, ale okazało się, że nie miało to nic wspólnego ze szkoleniem (np. szkolony w obsłudze komputera znalazł pracę fizyczną na budowie). Problematyka ta zostanie wyjaśniona na schemacie 4.

Schemat 4. Wpływ brutto a wpływ netto



Źródło: opracowanie własne

Jest raczej oczywiste, że dla oceny skuteczności istotny jest wpływ netto, a nie wpływ brutto, ale w jaki sposób zidentyfikować ten pierwszy? Najlepszą odpowiedzią na ten problem są metody eksperymentalne, w których spośród klientów dobiera się losowo dwie grupy. Jedna otrzymuje usługę socjalną, która ma podlegać ewaluacji, a druga nie, lub otrzymuje inną. Pomiar stanu, który pomoc miała zmienić następuje przed i po udzieleniu usługi w obu grupach. Jeżeli wyniki obu grup będą się istotnie różnić, to jest to informacja o osiągniętym wpływie netto. Metodologia tych badań jest bardzo rozwinięta, w praktyce wymagają więc dobrze wyszkolonych badaczy i mogą być trudne do zastosowania z różnych względów. Pomijam głębszą dyskusję o tym, czy są to jedyne badania dostarczające praktyce dowodów naukowych³¹.

W wielu badaniach pomocy społecznej ocenia się skuteczność jej różnych świadczeń, np. zasiłków, świadczeń rzeczowych czy usług, w odniesieniu do problemów społecznych, a głównie ubóstwa. W ujęciu makro i porównawczym wykorzystuje się do tego paradygmat redystrybucyjny (ramka 3).

31 W USA dużą dyskusję wywołało ogłoszenie przez Instytut Badań Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji, że metody eksperymentalne są najlepszym sposobem zdobywania dowodów naukowych, zob. S. L. Donaldson, Ch. A. Christie, M. M. Mark (red.), *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, SAGE Publications, Los Angeles 2009.

Ramka 3. Od dochodu pierwotnego do finalnego

DOCHÓD PIERWOTNY (wynagrodzenia, honoraria, dochody z samozatrudnienia, dochody z kapitału)

+ świadczenia pieniężne

= **DOCHÓD BRUTTO**

– bezpośrednie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne

= **DOCHÓD DO DYSPOZYCJI**

– podatki pośrednie

+ świadczenia rzeczowe i usługi (ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo itd.)

= **DOCHÓD FINALNY**

Uwzględnienie wielkości i struktury gospodarstwa domowego (skale ekwiwalentności)

Uwzględnienie siły nabywczej dochodu (poziom cen)

= **EKWIWALENTNY I REALNY DOCHÓD FINALNY**

Źródło: H. Uusitalo, za: J. Clasen (red.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Blackwell Publishers, Oxford 1999, s. 39; A.B. Atkinson *Makroekonomia i wymiar społeczny*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 3, 2001.

Jeżeli zmierzmy ubóstwo w społeczeństwie pod względem dochodu pierwotnego, a następnie dochodu brutto, to będziemy mogli zobaczyć wpływ pieniężnych świadczeń społecznych na poziom ubóstwa rynkowego, np. jeżeli stopa ubóstwa według dochodu rynkowego wynosi 30%, a według dochodu brutto 15%, to różnica między tymi wielkościami obrazuje wpływ polityki społecznej w redukcji ubóstwa poprzez pieniężne świadczenia społeczne. O wiele więcej jednak widać, gdy porównamy stopę ubóstwa według dochodu pierwotnego i dochodu finalnego. Wówczas jednak uwzględnimy już nie tylko świadczenia pieniężne, ale również świadczenia w innych formach (usługi), a także wpływ polityki fiskalnej.

Powyższe podejście na przykładzie ubóstwa mierzonego na skali dochodów możemy zobaczyć w tabeli 11. Z tabeli można wyciągnąć między innymi taki wniosek, że pomoc społeczna redukuje ubóstwo w różnym stopniu w różnych krajach, np. w Belgii o 0,9 punktu procentowego w stosunku do podatków i ubezpieczenia społecznego, a w Wielkiej Brytanii 11,1 punktu procentowego.

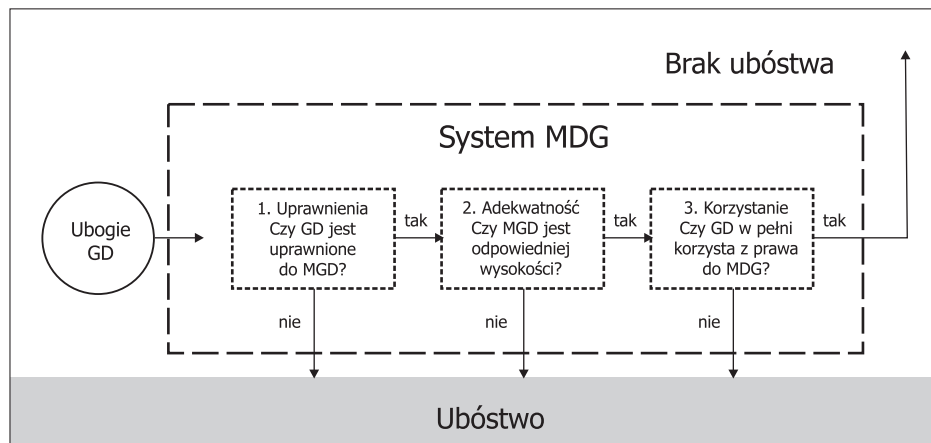


Tabela 11. Wysiętek i wpływ polityki społecznej w kontekście ubóstwa (granica ubóstwa 50% średniej dochodów ekwiwalentnych, w proc., dane z lat 2000 lub 1999)

| Rodzaj zmiany | Stopa ubóstwa dochód rynkowy | Stopa ubóstwa po uwzględnieniu podatków i ubezpieczeń | Stopa ubóstwa po uwzględnieniu pomocy społecznej | Redukcja stopy ubóstwa łącznie | Wydatki społ. bez starości w PKB |
|-----------------|------------------------------|---|--|--------------------------------|----------------------------------|
| Szwecja | 28,8 | 11,7 | 6,5 | 77,4 | 11,6 |
| Belgia | 34,6 | 8,9 | 8 | 76,9 | 9,3 |
| Austria | 31,8 | 9,1 | 7,7 | 75,8 | 7,4 |
| Niemcy | 28,1 | 10,6 | 8,3 | 70,5 | 7,3 |
| Finlandia | 17,8 | 11,4 | 5,4 | 69,7 | 10,9 |
| Holandia | 21 | 9,6 | 7,3 | 65,2 | 9,6 |
| Wielka Brytania | 31,1 | 23,5 | 12,4 | 60,1 | 7,1 |
| Włochy | 30 | 13,7 | 12,7 | 57,7 | 4,3 |
| Kanada | 21,1 | 12,9 | 11,4 | 46 | 5,8 |
| Irlandia | 29,5 | 21,2 | 16,5 | 44,1 | 5,5 |
| USA | 23,1 | 19,3 | 17 | 26,4 | 2,3 |

Źródło: T. Smeeding, Poor People in Rich Nations: the United States in Comparative Perspective, LIS Working Papers, 2000, s. 33

Jakie warunki powinny być spełnione, aby świadczenia pieniężne rzeczywiście rozwiązywały problem ubóstwa dochodowego? Można je sprowadzić do trzech: uprawnienia, adekwatności i korzystania. Ubogie gospodarstwo domowe bez prawa do świadczenia pieniężnego (ogólniej całego systemu takich świadczeń mających na celu łagodzenie ubóstwa, minimalnych dochód gwarantowany, MDG) nie ma szansy na wyzwolenie się z ubóstwa tą drogą. Jeżeli jednak warunek uprawnienia jest spełniony, to świadczenie powinno być odpowiednio wysokie, aby pozwolić na zaspokojenie potrzeb na minimalnie wystarczającym poziomie całemu gospodarstwu domowemu. Nawet jeżeli mamy prawo do świadczeń o odpowiedniej wysokości w stosunku do naszego niedostatku, to pozostaje jeszcze chęć lub zdolność do skutecznego skorzystania z tego prawa. Wszystkie trzy warunki przedstawiono na schemacie 5.

Schemat 5. Warunki skuteczności świadczeń pieniężnych (MDG)


Źródło: Ch. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State*, Ashgate, Aldershot 2002, s. 50 (z niewielkimi modyfikacjami nazewnictwa)

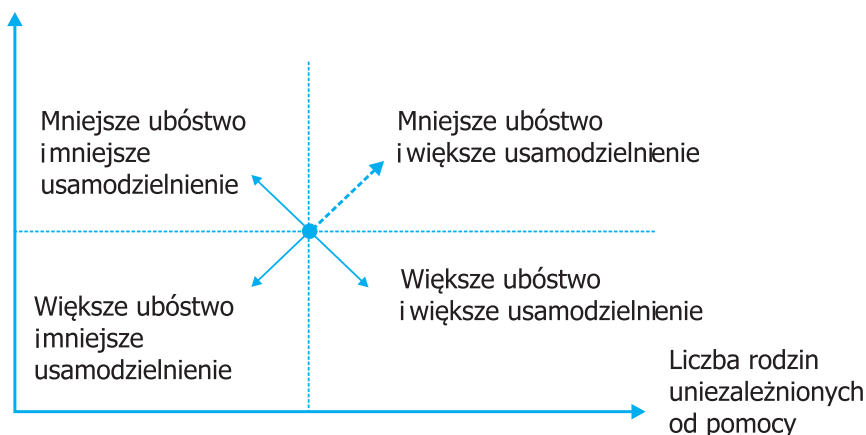
Musimy zawsze pamiętać, że nie łągodzimy ubóstwa tylko i wyłącznie tych, którzy zgłaszają się po pomoc, ale również tych, którzy utrzymują się z nimi wspólnie lub są przez nich utrzymywani. Wśród nich są dzieci, osoby poważnie niepełnosprawne, osoby w zaawansowanym wieku, a wymagają one nie tylko zaspokojenia potrzeb bytowych, ale również między innymi uwagi i opieki, która wymaga obecności i czasu.

Jak wspomniano wyżej poza łągodzeniem ubóstwa ważnymi celami pomocy społecznej jest usamodzielnianie. Powinno być ono rozumiane tak, że zdolny do pracy klient zdoła zapewnić sobie i rodzinie środki utrzymania wyzwalające z ubóstwa w pożądanym przez społeczeństwo sposób (przez co rozumie się zwykle legalne (samo)zatrudnienie). Warunki, jakie muszą być spełnione w tym przypadku są podobne – uprawnienie do świadczeń usamodzielniających, adekwatność tych świadczeń do sytuacji osobistej i rodzinnej oraz rzeczywiste i pełne korzystanie z nich.

Gdy myślimy o skutecznym osiągnięciu obu celów pomocy społecznej jednocześnie, to powinniśmy być świadomi tego, że nie tylko muszą być spełnione wszystkie warunki w obu przypadkach (a z każdym z nich możemy mieć wiele problemów). Należy również uwzględnić możliwe napięcia w ich jednoczesnej realizacji. Wynikają one głównie z teorii, że dochód zapewniany ze względu na ubóstwo i niezaspokojone potrzeby, a nie za pracę (uogólniając jakiegoś rodzaju aktywność społecznie użyteczną) demotywuje do samodzielności, tzn. trudniej jest usamodzielnic przez aktywizację zawodową tych, którym zapewnimy odpowiednio do potrzeb dochody bez związku z pracą. Zagadnienia te zostaną przedstawione w uproszczeniu na wykresie.



Liczba rodzin,
których ubóstwo
zmniejszyliśmy



Źródło: Opracowanie własne

Skuteczną ze względu na oba cele będzie taka pomoc, która jednocześnie będzie osiągać zmniejszanie ubóstwa oraz zwiększanie usamodzielnienia jednostek i rodzin. Jeżeli nie możemy tego osiągnąć musimy wybrać, czy priorytet damy zmniejszaniu ubóstwa kosztem mniejszego usamodzielnienia, czy też popierać będziemy zwiększanie usamodzielnienia kosztem zwiększania ubóstwa.

W praktyce sytuacja jest dość skomplikowana. Ludzie mogą mieć mniej lub więcej osób na utrzymaniu, utrzymywani mogą być mniej lub bardziej wymagający opieki, ludzie korzystający z pomocy mogą dorabiać na czarno, ludzie niekorzystający z pomocy mogą być ubodzy, ludzie pracujący mogą osiągać dochody niezapewniające utrzymania rodzin itd.

EFEKTYWNOŚĆ (EKONOMICZNOŚĆ)

Wspomniano wyżej o opiniach, że działania pomocy społecznej z natury rzeczy nie są efektywne. Jedna z nich brzmiała następująco:

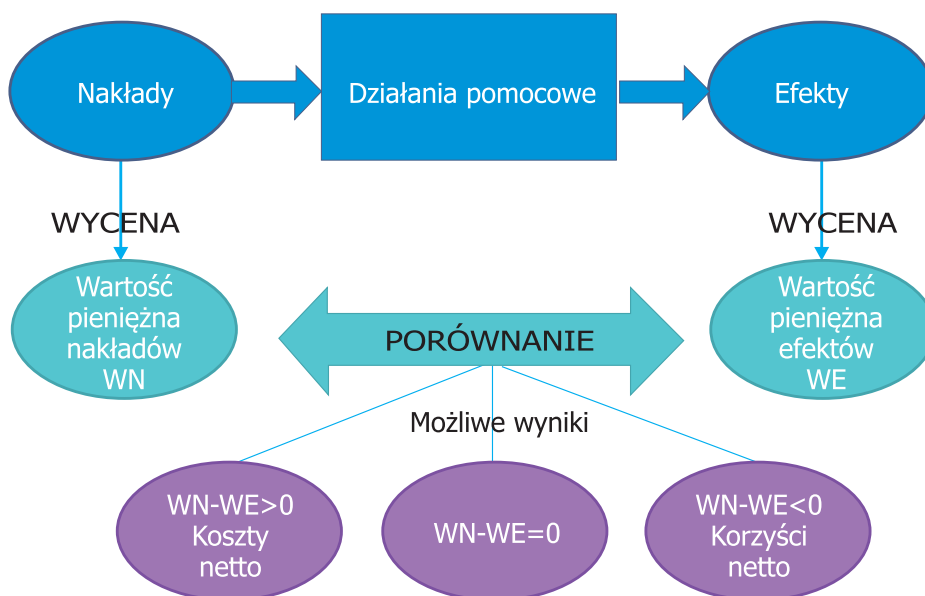
Określenie mierników jakości i ilości usług publicznych w zakresie pomocy społecznej jest zagadnieniem skomplikowanym. Nie można zastosować miar czysto ekonomicznych, np. wyliczenia proporcji uzyskanego efektu do poniesionych nakładów, bowiem realizacja zadań pomocy społecznej nie przynosi nawet bezpośredniego zwrotu nakładów, nie mówiąc już o korzyściach finansowych³².

Zanim dojdziemy do tego, czy jest to opinia słuszna, kilka wyjaśnień dotyczących samej efektywności. Ze względu na to, że słowo „efekt” jest bliskoznaczne słowu „skutek” często dochodzi do używania słowa „efektywność” w znaczeniu skuteczności. Zamiast efektyw-

32 J. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Warszawa 2005, s. 179-180.

ności można stosować nazwę „ekonomiczność” lub ewentualnie „gospodarność”³³. Istotą oceny pomocy społecznej (jej świadczeń, programów itp.) pod względem efektywności w znaczeniu ekonomiczności jest to, jaki jest jej bilans kosztów i korzyści. W najbardziej ekonomicznym ujęciu zakładamy, że wszystkie korzyści i koszty da się przedstawić w postaci pieniężnej i po porównaniu ich ze sobą możemy wnioskować o poziomie ekonomiczności, tzn. im większa nadwyżka korzyści nad kosztami, tym wyższy jest poziom ekonomiczności ocenianego działania. Podstawowy mechanizm szacowania ekonomiczności został pokazany na schemacie.

Schemat 6. Mechanizm szacowania efektywności (ekonomiczności)



Źródło: opracowanie własne

Koszt netto przy takich założeniach oznacza, że działanie przyniosło finansowe straty. Jeżeli ekonomiczność jest jedynym kryterium oceny, to straty są podstawą do wydania negatywnej oceny na jego temat. Przy ewaluacjach wielokryterialnych straty finansowe nie muszą być dyskwalifikujące. Działalność sektora publicznego opiera się na założeniu, że zadania publiczne muszą być realizowane niezależnie od ich wyników finansowych. W sektorze publicznym zawsze obowiązuje zasada gospodarności, gdyż przedmiotem wydatkowania są pieniądze publiczne płynące z podatków. Nawet w przypadku, gdy strata jest nieunikniona można poprawiać ekonomiczność poprzez zmniejszanie kosztów netto.

³³ Nazwa kryterium stosowanego w kontrolach NIK.



Przeglądając literaturę na ten temat, można zobaczyć dużą różnorodność technik stosowanych do analizy rozwiązań problemów społecznych. Oto kilka przykładów tej różnorodności, a często autorzy dodawali, że poza wymienianymi przez nich istnieje wiele innych metod.

- Analiza koszty-korzyści, analiza decyzyjna (drzewa decyzyjne), symulacje i modele, analiza eksperymentalna ³⁴.
- Analiza werbalno-prawna, analiza korelacji statystycznych, metody z dziedziny zarządzania (programowanie liniowe), analiza wielokryterialna (macierze cele/alternatywy), analiza wygrany-wygrany ³⁵.
- Analiza koszty-korzyści, analiza etyczna ³⁶.
- Formalna analiza koszty-korzyści, jakościowa analiza koszty-korzyści, zmodyfikowana analiza koszty-korzyści, analiza koszty-skuteczność, analiza z wieloma celami ³⁷.

Ostatnia z propozycji wymaga dodatkowych wyjaśnień. O ile ważna jest tylko efektywność czy ekonomiczność (kryterium korzyści netto) i wszystkie konsekwencje działań daje się wyrazić na skali pieniężnej, najodpowiedniejsza jest formalna analiza koszty-korzyści. Dla tej klasyfikacji ważne są dwa pytania: 1) czy efektywność jest jedynym kryterium oceny działania? 2) czy wszystkie konsekwencje działania da się przedstawić na skali pieniężnej? Odpowiedź kolejno „nie” i „tak” identyfikuje formalną analizę koszty-korzyści. Inne kombinacje odpowiedzi dają pozostałe typy tej analizy.

Tabela 12. Podejścia do analizy polityki publicznej

| Czy efektywność jest jedynym kryterium oceny? | Czy wszystkie konsekwencje działań da się przedstawić na skali pieniężnej? | |
|---|--|--|
| | Tak | Nie |
| Tak | Formalna analiza koszty-korzyści | Jakościowa analiza koszty-korzyści |
| Nie | Zmodyfikowana analiza koszty-korzyści | 1. Analiza koszty-skuteczność (efektywność + skuteczność): z ustalonym budżetem, z ustaloną skutecznością 2. Analiza z wieloma celami |

Źródło: opracowanie własne

34 R. A. Heineman i in., *The World of the Policy Analyst : Rationality, Values, and Politics*, wydanie II, Chatham House, Chatham 1997.

35 S. S. Nagel, *Public Policy Evaluation: Making Super Optimum Decisions*, Ashgate, Aldershot 1998, s. 45.

36 Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, wydanie 7, CQ Press, 2007, s. 71.

37 D. L. Weimer, A. R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 338-343.

Podejście najbardziej popularne w odniesieniu do sfery społecznej to raczej analiza koszty-skuteczność, a nie formalna analiza koszty-korzyści. Jest tak ze względu na trudności w wycenie wszystkich korzyści, jakie przynosi polityka społeczna i w szczególności pomoc społeczna.

Koszty i korzyści różnie mogą być definiowane i dzielone na rodzaje według różnych kryteriów. Przykładowo W. N. Dunn podzielił je na wewnętrzne i zewnętrzne (wobec danej grupy docelowej lub obszaru), materialne i niematerialne (a więc bezpośrednio lub pośrednio mierzalne), bezpośrednie i pośrednie (w zależności od tego czy są to bezpośrednio czy pośrednie skutki programu) oraz efektywnościowe i redystrybucyjne (w zależności od tego, czy powiększają korzyść netto, czy tylko zmieniają rozkład korzyści)³⁸.

Niezależnie od tego, czy analizę koszty-korzyści stosujemy do wyboru jednego z alternatywnych sposobów osiągnięcia celów społecznych, czy też do oceny już zakończonego działania, jest to podstawowa metoda ewaluacji ekonomicznej. W obu przypadkach ocenie podlega poziom ekonomiczności działania, co może być podstawą do podejmowania różnych decyzji praktycznych w pomocy społecznej i gdzie indziej.

Wróćmy teraz do przytoczonej na początku tego punktu radykalnej opinii, że pomoc społeczna skazana jest na nieefektywność. Wydaje się ona zaskakująco sprzeczna z wynikami analiz koszty-korzyści (a więc najbardziej wymagającej techniki ewaluacji ekonomicznej) w stosunku do przynajmniej części usług bardzo zbliżonych do pomocy społecznej³⁹.

Przyjrzyjmy się teraz jednemu z badań, które dotyczyło programu wyrównywania szans za pomocą wczesnej interwencji (pomoc udzielana dzieciom z ubogich rodzin). Jest ono o tyle istotne, że jego wyniki stały się ważnym argumentem w debacie na temat polityki społecznej USA⁴⁰. High/Scope Perry Preschool Program rozpoczęto we wczesnych latach 60. w jednym z okręgów szkolnych w USA. Polegał on na zastosowaniu metody aktywnego uczenia się w stosunku do dzieci z zaniedbanych środowisk (niski iloraz inteligencji dziecka, niska pozycja społeczno-ekonomiczna rodziców). Zastosowano metodę eksperymentalną, a więc poza grupą, która skorzystała z programu, dobrano również grupę kontrolną. Do wieku 40 lat śledzono losy obu grup, co dało możliwość zidentyfikowania wpływu programu, np. do wieku 27 lat uczestnicy programu mieli istotnie niższe wskaźniki ówczesnego i uprzedniego korzystania z pomocy społecznej, niższe były też wskaźniki aktywności przestępczej⁴¹.

Zwrot z zainwestowanych w program ponad 17,7 tys. dolarów na dziecko szacowano co najmniej trzykrotnie i wynosił on dla społeczeństwa w zależności od szacującego zespołu

38 W. N. Dunn, *Public Policy Analysis: An introduction*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2002, s. 239.

39 Zob. R. Szarfenberg, *Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.

40 Pozytywne poglądy Jamesa Heckmana na temat programów wczesnej interwencji były przytaczane też w Polsce, m.in. w programie pt. „Debata. Polska dla biednych czy Polska dla bogatych” zorganizowanej przez Forum Obywatelskiego Rozwoju w TVN24.

41 L. A. Karoly i in. *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*, The RAND Corporation, Santa Monica 2001, s. 54.



16, 17 lub w granicach 7-8 procent, przy zachowaniu porównywalności⁴². Jeden z bardziej obrazowych wniosków jednego z tych zespołów był następujący.

Za każdego zainwestowanego w program dolara społeczeństwo otrzymało 12,90 dolarów w związku z wyższymi wpływami podatkowymi, mniejszymi wydatkami wymiaru sprawiedliwości i niższymi wydatkami na pomoc społeczną. W największym stopniu zysk ten był jednak związany ze zmniejszeniem przestępczości wśród mężczyzn⁴³.

Na poziom tych szacunków z pewnością ma wpływ brak dostatecznej podstawy informacyjnej dla obliczenia wartości pieniężnej wszystkich korzyści w zakresie m.in. poprawy zdrowia i dobrobytu przyszłych pokoleń⁴⁴.

Przykładowe zestawienie obszarów możliwych korzyści, płynących z programów wczesnej interwencji, z przypisanymi im wskaźnikami oraz wstępną ich kategoryzacją według możliwości oszacowania wartości pieniężnej (łatwiejsze w tym względzie zaznaczono kursywą) przedstawia tabela 13.

Tabela 13. Wskaźniki korzyści i możliwość oszacowania ich wartości w programach wczesnej interwencji

| Obszary korzyści | Przykładowe wskaźniki | |
|---|---|---|
| | dla dzieci | dla rodziców lub opiekunów |
| Rozwój emocjonalny i poznawczy | <ul style="list-style-type: none"> – Wyniki na skalach społeczno-emocjonalnych i behawioralnych – Iloraz inteligencji – Oceny nauczycieli (ratings) | <ul style="list-style-type: none"> – Jakość relacji między rodzicami a dziećmi – Jakość środowiska domowego |
| Edukacja | <ul style="list-style-type: none"> – Wyniki w testach osiągnięć – Oceny (grades) – Zdawanie z klasy do klasy (powtarzanie klas) – Nauka w szkołach specjalnych – Wykształcenie | <ul style="list-style-type: none"> – Wykształcenie |
| Pomoc społeczna, dochody, przestępczość | <ul style="list-style-type: none"> – Korzystanie z pomocy społecznej – Zatrudnienie – Zarobki/dochody – Aktywność przestępcza – Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości | <ul style="list-style-type: none"> – Korzystanie z pomocy społecznej – Zatrudnienie – Zarobki/dochody – Aktywność przestępcza – Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości |

42 J. Heckman i in. The Rate of Return to the High/Scope Preschool Program, The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper nr 4533, październik 2009, s. 53.

43 C. R. Belfield i in. The High/Scope Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup, Journal of Human Resources, tom 41, nr 1, 2006, s. 1.

44 Heckman..., op. cit., s. 54.

| | | |
|---------|--|--|
| Zdrowie | <ul style="list-style-type: none"> – Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego – Zaniedbywanie i wykorzystywanie dzieci – Nadużywanie substancji psychoaktywnych – Kontrola urodzeń – Wizyty na pogotowiu ratunkowym – Inne przypadki korzystania z opieki zdrowotnej | <ul style="list-style-type: none"> – Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego – Przemoc w rodzinie – Nadużywanie substancji psychoaktywnych – Kontrola urodzeń |
|---------|--|--|

Źródło: L. A. Karoly i in. Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Interventions, The RAND Corporation, Santa Monica 2001

Pytania, na które może odpowiadać analiza koszty-korzyści w stosunku do tego rodzaju programów są następujące:

*[...] czy są wiarygodne dowody naukowe, że za każdą złotówkę, którą wyda państwo na naukowo uzasadnioną profilaktykę lub programy wczesnej interwencji dla młodzieży, otrzymamy efekty warte więcej niż złotówkę, a jeżeli tak, to jakie rozwiązania dadzą podatnikom największy zwrot z zainwestowanej złotówki?*⁴⁵

Trudno przecenić wagę odpowiedzi na te pytania dla przekonania społeczeństwa (w tym jego reprezentantów), że warto wydawać pieniądze publiczne i prywatne na pomoc społeczną⁴⁶.

SPRAWIEDLIWOŚĆ

Jak już wyżej wspomniano, ocena sprawiedliwości dotyczy podziału pomocy pomiędzy obywateli. Biorąc pod uwagę to, że w pomocy społecznej ważne są potrzeby i ich zaspokajanie, za odpowiednią może być uznana zasada „każdemu według potrzeb”. Można ją rozumieć w taki sposób, że potrzebujący pomocy powinni ją otrzymać odpowiednio do swoich potrzeb (ci z mniejszymi potrzebami mniejszą pomoc, ci z większymi większą), a pozostałym powinno się jej odmówić. Przykładowo, pewną wieś zamieszkuje 200 rodzin, a pomocy udziela się 50 z nich. Załóżmy, że 10 rodzin wspomaganych poradziłaby sobie bez pomocy, a 20 rodzin spośród niewspomaganych nie radzi sobie, ale pomocy nie dostaje. Można stwierdzić, że podział pomocy w tej społeczności nie jest w pełni sprawiedliwy (częściowo tylko spełnia

⁴⁵ S. Aos i in. Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth, Washington State Institute for Public Policy, 2004, s. 1. Spolszczona jednostka pieniężna.

⁴⁶ W Polsce dotąd nie prowadzono analiz ekonomiczności pomocy społecznej tego rodzaju, ale ewaluacja ekonomiczna jest już obecna w obszarze zdrowia, zob. N. Marska-Dzioba, *Efektywność genetyczno-onkologicznego programu profilaktycznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2010; tej samej autorki *Analiza kosztów i korzyści w finansach publicznych na przykładzie systemu opieki zdrowotnej*, w: T. Lubińska red., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009; I. Rydlewska-Liszowska, B. Jugo, Z. Deroń, *Wybrane problemy ewaluacji ekonomicznej w opiece zdrowotnej*, Instytut Medycyny Pracy, Łódź 1999.



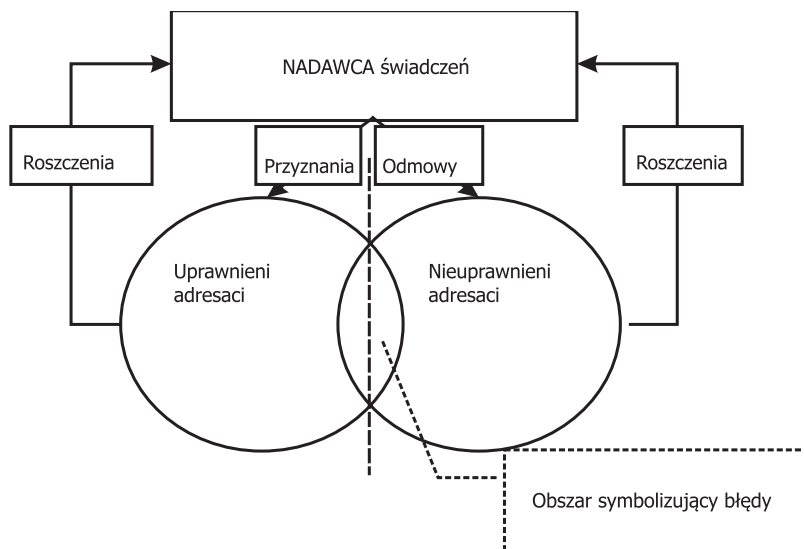
zasadę każdemu według potrzeb) i mógłby być sprawiedliwszy, gdyby dziesięciu pierwszym rodzinom pomocy odmówić i przyznać ją dziesięciu spośród dotychczas niewspomaganych, a jej potrzebujących.

Załóżmy teraz, że spośród tych wspomnianych 50 rodzin 15 potrzebuje bardziej intensywnej pomocy, a pozostałe 25 mniej intensywnej. Okazuje się jednak, że intensywna pomoc udzielana jest tylko 10 rodzinom a w dodatku 5 z nich potrzebuje pomocy mniej intensywnej. Podział pomocy pomiędzy potrzebujących jest więc nie w pełni sprawiedliwy i tylko częściowo odpowiada podziałowi według potrzeb.

Decydujące o sprawiedliwości podziału pomocy według potrzeb w danej społeczności są: 1) odróżnianie potrzebujących jej od pozostałych; 2) odróżnianie tych, którzy potrzebują mniej pomocy od tych, którzy potrzebują jej więcej i tych, którzy potrzebują jednych form pomocy od tych, którzy potrzebują innych.

W idealnej sytuacji powinno być tak, że kryteria stosowane do odróżnienia potrzebujących pomocy od reszty obywateli są doskonałe i w sposób doskonały stosowane przez pracowników socjalnych. Rzeczywistość odbiega od ideałów w obu przypadkach, a konsekwencją tego jest udzielanie pomocy tym, którzy poradziłoby sobie bez niej i nie udzielanie jej tym, którzy bez niej będą podlegali jeszcze większej deprywacji potrzeb. Obie sytuacje są niesprawiedliwe i mają różne dodatkowe negatywne konsekwencje. Kryterium sprawiedliwości zastosowane do ewaluacji pomocy społecznej powinno dać nam jej ocenę pod względem poziomu niesprawiedliwości.

Rozważmy te zagadnienia bardziej wnikliwie. Problem decyzyjny polega na tym, czy przyznać świadczenie z pomocy społecznej, czy go nie przyznać? Informacja kluczowa dla rozstrzygnięcia tego problemu: czy kandydat jest ubogi (czy może sobie poradzić bez świadczenia), czy ubogi nie jest (może sobie poradzić bez świadczenia). W związku z mniejszą lub większą niepewnością tej informacji (uzyskanie pewności wymaga doskonałych kryteriów, doskonale stosowanych oraz doskonałej wiedzy o wszystkich obywatelach) możemy popełnić dwa wskazane rodzaje błędów i niesprawiedliwości. Sytuacja pokazana została na schemacie 7.

Schemat 7. Nieidealne adresowanie

Źródło: opracowanie własne

Na schemacie nie widać problemu polegającego na tym, że obywatel jest potencjalnie uprawniony, ale nie zgłasza roszczenia, tzn. gdyby je zgłosił wtedy system z dużym prawdopodobieństwem przyznałby mu świadczenie. Niezgłaszanie roszczeń może wynikać z braku wiedzy co do swoich uprawnień, ale też z innych względów, np. wstydu, jaki się z tym może wiązać, z niechęci do biurokracji czy unikania kontaktu z władzami. Jeżeli można w tym przypadku w ogóle mówić o błędzie, to jest to raczej błąd obywatela, a nie systemu pomocowego. Poza tym, źródłem błędów może być zła konstrukcja testów uprawniających, która wykluczy część potrzebujących ze zbiorowości uprawnionych, a część niepotrzebujących uzna za uprawnionych, tzn. spełnią oni kryteria ustawowe, chociaż z obiektywnego punktu widzenia uznamy ich za niepotrzebujących.

R. E. Goodin podaje kilka specyficznych przykładów, dlaczego błędy obu rodzajów popełniane są w pomocy społecznej⁴⁷. Pierwszy to trudność zidentyfikowania granic gospodarstwa domowego, czyli grupy osób, które wspólnie się utrzymują i dzielą między siebie dochody i zasoby. Jeżeli przyjmiemy, że wszystkie rodziny (rodzice i dzieci oraz ich dzieci) dzielą się zasobami, to powinniśmy porównywać z kryterium dochodowym dochody tych rodzin, wówczas oczywiście uznamy wielu tych, którzy nie otrzymują niczego od swojego kręgu rodzinnego za nieubogich (np. dorosłe dzieci niewspierane przez rodziców czy starsi rodzice nie wspierani przez dorosłe dzieci). Z kolei traktowanie wszystkich jakby utrzymywali się sami spowoduje, że wielu nieubogich z tego powodu, że ktoś z rodziny dzieli się z nimi zasobami, będzie uznanych za ubogich. Zazwyczaj naturalnym kryterium jest wspólne zamieszkiwanie,

⁴⁷ R.E. Goodin, *Erring on the Side of Kindness in Social Welfare Policy*, Policy Sciences, vol. 18, nr 2, 1985.



ale jest ono też niedoskonałe, gdyż nie wszyscy mieszkający razem dzielą się dochodami i nie wszyscy niemieszkający razem się nimi nie dzielą.

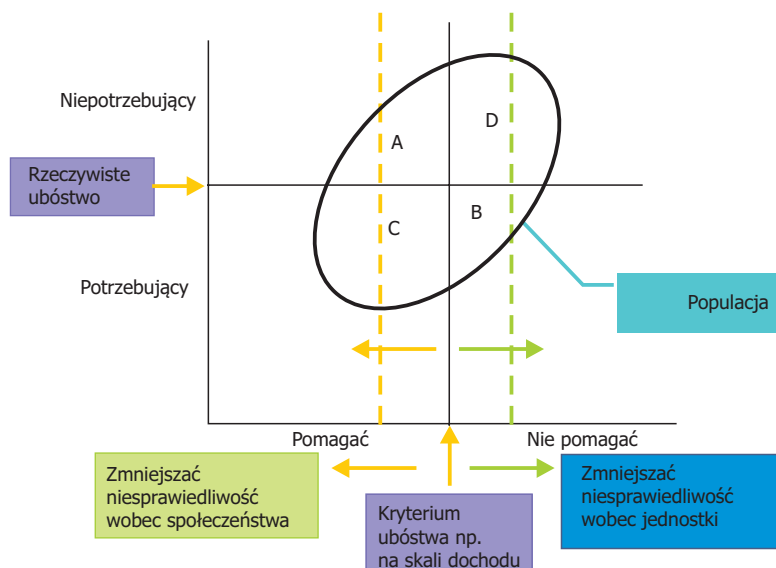
Drugi przykład związany jest z ideałem pomocy społecznej, którym bywa pomoc dla samopomocy lub aktywizacja zawodowa. Jeden z postulatów wynikający z tego podejścia to ograniczenie pomocy, żeby zachęcić ludzi do tego, aby pomogli sobie sami (lub mniej ich do tego zniechęcać). Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że „niektórzy pracują ciężko niezależnie od zachęt do tego, aby się lenili, a inni obijają się niezależnie od zachęt do pracy”. Dlatego ograniczanie pomocy dla wszystkich w celu zapewnienia odpowiednich bodźców do pracy w przypadku pierwszych i drugich będzie obarczone błędem nadmiernej surowości (pierwsi i tak będą pracowali, gdy będzie po temu okazja, a drudzy i tak nie podejmą pracy mimo pogorszenia ich sytuacji w imię zwiększenia bodźców). Dzieje się tak dlatego, że „nie mamy sposobu na precyzyjne stwierdzenie kto wymaga bodźców do pracy, a kto nie”.

Ze względu na niepewność kluczowych informacji w każdej sytuacji tego typu prawdopodobieństwa popełnienia każdego z błędów są związane ze sobą ujemnie (odwrotnie proporcjonalnie). Oznacza to, że zmniejszając jedno z nich narażamy się na wzrost drugiego i odwrotnie. Radykalna minimalizacja jednego z nich sprawia, że drugie osiąga maksimum. K.R. Hammond nazwał błąd polegający na nieudzieleniu pomocy potrzebującemu „niesprawiedliwością wobec jednostki”, a błąd polegający na udzieleniu pomocy niepotrzebującemu – „niesprawiedliwością wobec społeczeństwa”⁴⁸. Z kolei R.E. Goodin nazwał je odpowiednio „błędem surowości” (byliśmy za surowi dla starających się o świadczenie, potraktowaliśmy ich gorzej niż na to zasłużyli) i „błędem hojności” (byliśmy zbyt hojni dla starających się o świadczenie, potraktowaliśmy ich lepiej niż na to zasłużyli). Jeżeli naszym głównym kryterium odróżniania ubogich od nieubogich, potrzebujących od niepotrzebujących, samodzielnych od niesamodzielnych jest kryterium dochodowe (próg ubóstwa), to ustawienie go wysoko sprawi, że wielu nieubogich skorzysta z pomocy, ale też niewielu ubogim jej odmówimy. Ustawienie progu zbyt nisko sprawi, że niewielu nieubogich się „załapie”, ale też więcej ubogich pozostanie bez pomocy. Oczywiście w praktyce naszej pomocy społecznej trzeba spełnić również inne kryteria, w tym związane z zachowaniami.

Schemat 8 oddaje tę ideę. Obszar A to błędy pomagania niepotrzebującym, a obszar B to błędy niepomagania potrzebującym. Zwiększanie kryterium dochodowego (jego łagodzenie) powoduje ograniczenie tych drugich, przy wzroście pierwszych, a jego zmniejszanie (zaostżenie) spowoduje sytuację odwrotną (przy założeniu, że kształt oddający rozkład populacji nie będzie się zmieniał).

48 K. R. Hammond, *Human Judgment and Social Policy: Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Injustice*, Oxford University Press, New York 1996, s. 45-48.

Schemat 8. Dylematy sprawiedliwości w pomocy społecznej



Źródło: K. R. Hammond, *Human Judgment and Social Policy: Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Injustice*, Oxford University Press, New York 1996, s. 56 (ze zmianami autora)

Używając terminologii Hammonda sformułowano prawo mówiące, że prawdopodobieństwo popełnienia niesprawiedliwości wobec jednostki jest odwrotnie proporcjonalne w stosunku do prawdopodobieństwa popełnienia niesprawiedliwości wobec społeczeństwa. Kilka wniosków z tego prawa warto podkreślić: 1) możemy zmniejszać prawdopodobieństwo wystąpienia jednego z rodzajów niesprawiedliwości, ale kosztem wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia drugiego – niesprawiedliwość jest więc nieuchronna; 2) zawsze stoimy przed wyborem, który z rodzajów niesprawiedliwości zmniejszać przede wszystkim; wybór ten ma charakter dylematu.

W praktyce trzeba więc zdecydować, minimalizację której niesprawiedliwości uczynić należy priorytetem. Goodin zwraca uwagę na to, że przynajmniej w części powinno decydować to, który z błędów wydaje się przynosić więcej szkody, np. w przypadku oskarżeń o cięższe przestępstwa uniewinnienie winnego będzie miało poważne konsekwencje, jeżeli znowu popełni takie przestępstwo. Podobnie wydaje się, że gorsze konsekwencje ma uznanie osoby chorej za zdrową niż zdrowej za chorą (to jednak zależy od tego, z jaką chorobą mamy do czynienia – czy taką, której nieleczenie obarcza nas dużymi kosztami, czy też taką, która nie daje takich skutków; koszty leczenia i jego skutki uboczne też mają oczywiście wpływ).

Poza tym istotna jest też względna częstość popełniania obu błędów, gdyż całkowity koszt zależy właśnie od niej – dużo błędów mało kosztownych daje duży koszt całkowity. Na częstość błędów wpływają dwa czynniki: 1) czułość zastosowanego kryterium (jaki odsetek rzeczywistych ubogich wskazuje, do tego, jaki identyfikuje odsetek rzeczywistych nieubo-



gich); 2) odsetek rzeczywistych przypadków obu rodzajów w społeczeństwie. Przykładowo, jeżeli zdrowych jest więcej niż chorych, to kryterium charakteryzujące się tym, że daje taki sam odsetek błędów obu rodzajów, zwróci większą liczbę bezwzględną błędów uznania zdrowych za chorych niż chorych za zdrowych (założmy, że jest 80 zdrowych i 10 chorych, a test daje po 10% obu błędów, czyli 8 zdrowych uznanych za chorych i 1 chorego uznanego za zdrowego).

Ostatecznie więc Goodin dochodzi do wniosku, że ważne jest zarówno porównywanie kosztu czy wagi obu błędów, jak i częstości ich występowania, co daje wskazówkę, że powinniśmy unikać tego błędu, który ma niższy iloczyn wystąpień pomnożonych przez ich jednostkowe koszty.

W odniesieniu do pomocy społecznej Goodin przekonuje że, po pierwsze, gorszym błędem jest nieudzielenie pomocy potrzebującemu, niż jej udzielenie niepotrzebującemu (*mniej ważne jest zaoszczędzenie pieniędzy podatników... niż danie tych samych pieniędzy ludziom w potrzebie, bo m.in. pieniądze dla nieubogiego mają mniejsze znaczenie niż dla ubogiego*⁴⁹). Pozostaje kwestią otwartą: o ile gorszym, tzn. ilu nieubogim można udzielić pomocy w porównaniu z nieudzieleniem jej ubogiemu, analogicznie do formuły „lepiej 5 winnych uniewinnić niż jednego niewinnego skazać”. Po drugie - czułość testów w pomocy społecznej nastawiona jest na minimalizowanie błędów udzielenia pomocy niepotrzebującym. W administracji pomocą społeczną mamy większy nacisk na kontrolę przypadków nadpłacania czy przepłacenia niż niedopłacania czy niewypłacania; np. niewiele się robi, aby zwiększyć liczbę uprawnionych, którzy zgłaszają się po świadczenia, raczej jest tak, że zmniejszenie tej liczby uznaje się za miarę sukcesu (domniemanie usamodzielnienia w wyniku pomocy lub dzięki jej odstrasząco niskiej jakości). Takie praktyki są wbrew temu co wynikałoby z porównania wagi obu błędów.

Zagadnienia sprawiedliwości stają się bardzo istotne, gdy nie mamy środków, aby pomóc wszystkim potrzebującym. Wówczas trzeba rozstrzygać dylematy związane ze sprawiedliwym racjonowaniem. Jest dość oczywiste, że w razie konieczności wyboru, któremu potrzebującemu udzielić pomocy najpierw, udzielenie świadczenia temu, którego znamy i lubimy nie będzie uznane za sprawiedliwe racjonowanie.

Sposobów racjonowania jest wiele: 1) kryteria uprawniające, 2) obniżanie jakości usług (udzielanie usług niższej jakości większej liczbie osób), 3) sprawianie, że świadczenia stają się mniej atrakcyjne, 4) stygmatyzacja otrzymujących świadczenia, 5) brak wiedzy (np. nie informuje się o świadczeniach), 6) złożoność (np. komplikuje się dostęp do świadczeń), 7) osobiste upodobania administratorów, 8) wprowadzanie opłat, 9) opóźnienia w dostarczaniu i kolejki, 10) fizyczne bariery w dostępie, 11) kierowanie potencjalnych klientów do innych instytucji.

Niektóre z tych możliwości od razu powinny być odrzucone, jako niespełniające warunków sprawiedliwości proceduralnej. Należą do nich: 1) przyznający świadczenia powinien mieć do tego uprawnienie, 2) podejmowana decyzja powinna należeć do sfery kompetencji decydenta, 3) de-

⁴⁹ Jest to oparte na twierdzeniu o malejącej krańcowej użyteczności dochodu, złotówka więcej dla osoby z dochodem 5 tys. złotych ma mniejsze znaczenie niż złotówka więcej dla osoby z dochodem zerowym.

czyja powinna być odpowiednia do okoliczności, 4) podobne sytuacje powinny być traktowane tak samo, 5) stanowisko beneficjenta powinno być uszanowane przy podejmowaniu decyzji⁵⁰. W pomocy społecznej stosuje się głównie racjonowanie poprzez ustanawianie kryteriów uprawniających. Jeżeli spełniają one warunki sprawiedliwości proceduralnej możemy je uznać za sprawiedliwe.

Jeżeli już mamy do czynienia z uprawnionymi (spełniają kryteria uprawniające sprawiedliwe proceduralnie) pozostaje nam racjonowanie poprzez kolejki, opłaty i obniżanie jakości usług. Instrumenty te mogą być sprawiedliwe pod względem proceduralnym, o ile ustalone są przez osoby uprawnione i w ramach ich kompetencji, nie są związane z dyskryminacją, uwzględniają opinie klientów (pod warunkiem, że obniżenie jakości nie jest za daleko posunięte, tzn. jakość usług jest jeszcze akceptowana). Należy jednak wziąć pod uwagę, że występują między nimi powiązania, np. stosowanie kolejek w celu uniknięcia opłat prowadzi do obniżania jakości świadczeń (część osób dostaje świadczenia gorszej jakości), a podniesienie opłat oznacza, że usługi są dostępne dla mniejszej liczby osób, co też związane jest z obniżaniem jakości (dla tych, których nie stać na opłaty)⁵¹.

Z powyższych rozważań wynika co najmniej tyle, że ocenianie sprawiedliwości udzielania świadczeń z pomocy społecznej nie jest łatwym zadaniem. Nie znaczy to, że nie jest to możliwe. Ważny jest m.in. dobry system szacowania wielkość błędów obu rodzajów.

KONCEPCJA WIELOKRYTERIALNEJ EWALUACJI POMOCY SPOŁECZNEJ

Ewaluacja jednokryterialna ocenia pomoc społeczną pod jednym tylko względem. Powinno być jasne na podstawie powyżej przedstawionych informacji, że jest to podejście dalece niewystarczające i jednostronne. Donald E. Chambers zaproponował takie podejście do ewaluacji, które ma być dostosowane do charakterystycznych cech polityki społecznej, nastawionej głównie na dostarczanie pewnych świadczeń i usług określonym grupom. Odróżnił on najpierw trzy konteksty polityki społecznej oraz związane z tym zadania ewaluatora (w roli analityka problemu) (tabela 14).

Tabela 14. Zadania ewaluatora w zależności od kontekstu

| Konteksty | Zadania ewaluatora (analityka problemu) |
|-------------------|--|
| Problem społeczny | <ol style="list-style-type: none"> 1. Zdefiniowanie problemu, 2. Określenie jego przyczyn i konsekwencji dla samych doświadczających, ich najbliższych, szerszej społeczności, 3. Wskazanie ideologii i wartości prowadzących do uznania czegoś za problem, 4. Identyfikacja zyskujących i tracących na istnieniu problemu. 5. Jak dany problem powiązany jest z innymi problemami? |

50 A. Weale, *Political Theory and Social Policy*, St. Martin Press, New York, 1983, s. 143-148.

51 Tamże.



| | |
|----------------------|--|
| Historia i ideologia | <ol style="list-style-type: none"> 1. Dlaczego to akurat zjawisko zostało uznane za problem właśnie w tym momencie historii? 2. Czy jest to nowy problem? 3. Jakie idee i wartości (ideologia) poprzedzały ideologię, którą zastosowano do zdefiniowania problemu? 4. Kim są aktorzy, którzy teraz definiują dane zagadnienie jako problem społeczny i jak się oni różnią od aktorów z przeszłości? 5. Jeżeli kwestia dzisiaj podnoszona była obecna także w przeszłości, jakie uwarunkowania sprawiają, że znowu powraca i pojawiają się inne tego konsekwencje niż w przeszłości? |
| Prawo | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jak są wdrażane i stosowane ustawy ważne dla danego problemu? 2. Jakie sprawy związane z problemem trafiają do sądów, jakie wyroki są w związku z tym wydawane? 3. W jaki sposób interpretowane są przepisy ważne dla danego problemu? |

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. E. Chambers, *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*, Allyn and Bacon, Boston 2000, s. 7-60

W analizie ewaluacyjnej kontekst historyczno-ideologiczny może być mniej istotny. W kolejnym wydaniu książki Chambersa został on pominięty. Z drugiej strony dość pouczające jest spojrzenie na historię dyskusji o ocenie i jakości pomocy społecznej, gdyż z wieloma zagadnieniami, które wydają się nowe, administratorzy i pracownicy socjalni spotykali się również często w przeszłości.

Pomoc społeczna powołana została do łagodzenia bardzo wielu różnych problemów mniej lub bardziej ze sobą powiązanych. Bez ich dokładnej znajomości raczej trudno jest docenić rangę, ocenić i zaplanować kompleksowe i zintegrowane działania pomocy społecznej.

Chambers przyjął, że w każdej polityce społecznej (w tym w pomocy społecznej) powinno się wyróżnić i analizować następujące sześć podstawowych elementów.

1. Cele i zadania (pierwsze są ogólne, a drugie konkretne i mierzalne, np. celem jest łagodzenie ubóstwa, a zadaniem, które mu odpowiada zmniejszenie odsetka ubogich według ustawowej granicy ubóstwa w danej społeczności o 5 punktów procentowych).
2. Forma udzielanych świadczeń (np. pieniężne, rzeczowe, usługowe).
3. Warunki uprawniające do otrzymania świadczeń (kto dostaje i co, jak dużo i na jakich warunkach).
4. Struktura administracyjna lub organizacyjna systemu świadczeń i usług (np. scentralizowany lub zdecentralizowany system edukacyjny).
5. Metoda finansowania systemu świadczeń (np. z podatków lokalnych, ze składek, z opłat za korzystanie).
6. Powiązania i interakcje między powyższymi (np. formy świadczeń i warunki do nich uprawniające, a cele i zadania pomocy społecznej).

Każdy z tych elementów może być przedstawiany bardziej szczegółowo. Pełny opis ich wszystkich dla pomocy społecznej w całym kraju jest oczywiście dużym i trudnym zadaniem, ale w skali lokalnej i gminy nie musi być to takie trudne.

Sposób analizy zalecany przez Chambersa składa się z dwóch podstawowych kroków - analityczno-opisowego oraz wartościująco-krytycznego (oba są ważne dla wielokryterialnej i całościowej ewaluacji):

1. Należy działanie pomocowe rozłożyć na trzy konteksty i sześć elementów oraz dokładnie opisać każdy z nich (krok analityczno-opisowy).
2. Należy krytycznie ocenić, jak te części do siebie pasują jako całość (krok wartościująco-krytyczny).

Żeby dokonać drugiego kroku potrzebujemy odpowiednich kryteriów ewaluacyjnych. Dla każdego z elementów 1-5 Chambers określa trzy rodzaje kryteriów:

1. Kryteria specyficzne dla danego elementu.
2. Dopasowanie danego elementu do wyników analizy problemu społecznego.
3. Konsekwencje danego elementu pod względem użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności dla klientów programu i jego uczestników (te kryteria są więc uniwersalne).

Pełna koncepcja Chambersa w skrócie została pokazana w tabeli. Dotyczy ona również tych dziedzin polityki społecznej, które nie są zaliczane do pomocy społecznej. Ponadto jest dostosowana do kontekstu społecznego i instytucjonalnego USA, np. problemy dyskryminacji rasowej, duży poziom samodzielności stanów w ustalaniu zasad i sposobu realizacji pomocy społecznej i wiele innych różnic. Może być jednak zaadaptowana do warunków polskich, a przynajmniej być podstawą do myślenia o całościowej ewaluacji pomocy społecznej na różnych poziomach.

Tabela 15. Elementy polityki społecznej i kryteria ewaluacyjne

| Podstawowy element polityki | Typy | Kryteria ewaluacyjne |
|-----------------------------|--|---|
| Cele i zadania | <ol style="list-style-type: none"> 1. Długoterminowe/krótkoterminowe 2. Deklarowane/ukryte | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria specyficzne dla celów i zadań: <ol style="list-style-type: none"> a. nie tylko dostarczanie świadczeń i usług, ale również ich wpływ na grupy docelowe; b. jasność, mierzalność, manipulowalność; c. włączenie standardów jakości i wyszczególnienie adresatów (grup docelowych). 2. Znaczenie celów i zadań dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. 3. Dopasowanie celów i zadań do wyników analizy problemu: definicji problemu i zmiennych (konsekwencji) w analizie przyczynowej. |



| | | |
|--------------------------------------|---|---|
| Formy świadczeń i usług | <ol style="list-style-type: none"> 1. Osobiste usługi społeczne (w tym usługi eksperckie). 2. Świadczenia: pieniądze, dobra, towary. 3. Pozytywna dyskryminacja (przywileje dla zbiorowości dyskryminowanych). 4. Kredyty/bony. 5. Subsydia. 6. Gwarancje rządowe na pożyczki. 7. Regulacje ochronne. 8. Nadzór i kontrola. 9. Władza nad decyzjami. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria specyficzne dla świadczeń i usług: <ol style="list-style-type: none"> a. Stygmatyzacja; b. docieranie do adresatów; c. koszty-skuteczność; d. zastępowalność; e. suwerenność konsumenta; f. sprzeczności (trade-offs); g. przymusowość/naruszanie prywatności; h. złożoność i koszty administracyjne; i. przystosowanie do różnych użytkowników; j. ryzyko polityczne. 2. Znaczenie świadczeń/usług dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. 3. Dopasowanie świadczeń/usług do wyników analizy problemu społecznego |
| Warunki uprawniające | <ol style="list-style-type: none"> 1. Testy dochodowe / majątkowe. 2. Zasady administracyjne. 3. Kontraktowanie. 4. Składki. 5. Uznanie. 6. Decyzja sądowa. 7. Aktywność zawodowa. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria specyficzne dla warunków uprawniających: <ol style="list-style-type: none"> a. nadmierne/niedostateczne wykorzystanie; b. zbyt duże koszty; c. stygmatyzacja/alienacja; d. demobilizacja do pracy; e. bodźce do prokreacji i rozwiązywania małżeństw i/lub dziedziczna zależność od świadczeń. 2. Dopasowanie do wyników analizy problemu: definicja problemu/wyszczególnienie adresatów. 3. Znaczenie warunków uprawniających dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. |
| Administracja i udzielanie świadczeń | <ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizacja. 2. Federalizacja. 3. Zarządzanie przypadkiem. 4. Instytucje kierujące klientów z danym problemem do właściwej instytucji (skierowania). 5. Zatrudnianie ludności rdzennej. 6. Rasowo, etnicznie lub religijnie zorientowane instytucje. 7. Postępowanie administracyjne. 8. Procesowa ochrona praw proceduralnych klientów. 9. Uczestnictwo obywatelskie. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla administrowania: <ol style="list-style-type: none"> a. czy istnieje wyartykułowana forma polityki/programu; b. integracja / kontynuacja; c. dostępność; d. odpowiedzialność; e. upodmiotowienie klienta/konsumenta; f. uczestnictwo konsumenta w podejmowaniu decyzji; g. radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością. 2. Dostosowanie do wyników analizy problemu. 3. Znaczenie dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. |

| | | |
|--------------|---|---|
| Finansowanie | <ol style="list-style-type: none"> 1. Przedpłaty i zasada ubezpieczeniowa. 2. Publicznie regulowane umowy prywatne. 3. Dobrowolne składki. 4. Podatki. 5. Opłaty za usługę. 6. Prywatne zapisy. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla finansowania: <ol style="list-style-type: none"> a. trwałość finansowania; b. stabilność mimo zmian ekonomicznych (inflacja/recesja) i demograficznych (wyże i niżej, starzenie się społeczeństwa). 2. Dopasowanie do wyników analizy problemu. 3. Znaczenie dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. |
|--------------|---|---|

Źródło: D. E. Chambers, *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*, Allyn and Bacon, Boston 2000, s. 73-74

Poniżej zostaną krótko wyjaśnione podstawowe typy poszczególnych elementów wraz z kryteriami specyficznymi dla ich oceny. Pominięte zostaną zagadnienia dotyczące celów (patrz powyżej punkt dotyczący skuteczności) i finansowania.

FORMY ŚWIADCZEŃ I KRYTERIA ICH OCENY

pozytywna dyskryminacja lub działania afirmatywne to działania dające przywileje tym grupom, które podlegały wcześniej dyskryminacji i niesprawiedliwemu traktowaniu. W Polsce trudno znaleźć takiego rodzaju programy (w PRL przykładem były punkty za pochodzenie przy przyjęciach na studia). Kredyty lub bony polegają na tym, że kredyty można zrealizować jedynie u tego dostawcy, który został wybrany przez organizację zarządzającą systemem kredytów, a bon może być zrealizowany u tego dostawcy, którego wybierze osoba, której przyznano bon, np. bon oświatowy. W Polsce idea bonów raczej nie jest realizowana mimo dość głośnych zapowiedzi sprzed lat. W pomocy społecznej bony zamiast pieniędzy są uzasadniane niebezpieczeństwem marnotrawienia pomocy pieniężnej. Subsidia są to pieniądze wypłacane trzeciej stronie, np. fundusze państwowe przeznaczane na prywatne szkoły, szpitale, domy opieki. Z kolei gwarancje rządowe (poręczenia) zmniejszają ryzyko związane z udzielaniem kredytów klientom. Regulacje ochronne dotyczą gwarancji dostępu do pewnego rynku z wyłączeniem zasad konkurencji. W Polsce wprowadzono opcjonalne klauzule społeczne w systemie zamówień publicznych, co po części wzmacnia pozycję konkurencyjną niektórych podmiotów, jeżeli spełnią warunki. Z kolei delegowanie władzy polega na tym, że przedstawiciele grup otrzymujących dane świadczenie lub usługę zasiadają we władzach instytucji, które ich dostarczają.

Drugi krok wymaga określenia specyficznych dla formy świadczeń kryteriów oceny. Chambers wyróżnił dziesięć specyficznych dla formy świadczeń niezależnie od ich rodzaju.



Tabela 16. Kryteria specyficzne dla formy świadczeń

| Kryterium | Podstawowe pytania |
|---|---|
| Stygmatyzacja | czy świadczenie w danej formie mniej lub bardziej stygmatyzuje tych, którzy z niego korzystają, tzn. czy ci ludzie są negatywnie oceniani przez innych i sami się wstydzą korzystania |
| Skuteczność w docieraniu do grupy docelowej | czy świadczenie w danej formie jest mniej lub bardziej skuteczne w docieraniu do osób, dla których jest przeznaczone i w zaspokajaniu ich potrzeb |
| Koszty-skuteczność | czy dana forma świadczenia kosztuje mniej w porównaniu z innymi formami służącymi zaspokajaniu tej samej potrzeby |
| Substytucyjność | w jakim stopniu dana forma świadczenia lub usługi może być narażona na problem zastępowania wydatków, które zaleca społeczeństwo wydatkami na inne cele, np. bony żywnościowe, które miały wpłynąć na wzrost konsumpcji żywności uwolniły tylko te pieniądze, które wcześniej były wydawane na ten cel, a teraz wydano je na coś innego |
| Suwerenność konsumenta | na ile świadczenie w danej formie pozostawia mniejszą lub większą swobodę wyboru, np. zasiłki pieniężne można wydać gdzie i na co się chce, a więc pozostawiają najwięcej swobody wyboru w porównaniu ze świadczeniami w innej formie. |
| Sprzeczności | na ile dobra ocena według jednych kryteriów związana jest ze złą oceną według innych, np. świadczenia pieniężne są lepsze pod względem suwerenności konsumenta i łatwości administrowania, ale gorsze ze względu na skuteczność w osiągnięciu celu polegającego na zmianie zachowania |
| Przymusowość/naruszanie prywatności | w jakim stopniu dana forma świadczenia jest związana z przymusem i naruszeniem prywatności otrzymujących je osób |
| Złożoność i koszty administracyjne | czy dana forma świadczenia jest mniej lub bardziej złożona i jakie są koszty obsługi administracyjnej w związku z tym (punkt widzenia administratorów systemu) |
| Przystosowanie do różnych klientów | czy dana forma świadczeń odpowiada na potrzeby i preferencje różnych ludzi, dla których została powołana |
| Ryzyko polityczne | na ile dana forma świadczenia lub usługi wiąże się z prawdopodobieństwem odrzucenia jej przez większość jako naruszająca powszechnie podzielane poglądy, np. usługi dla dzieci ofiar przemocy w szkołach prywatnych (uczęszczają do nich dzieci zamożnych rodziców, a panuje przekonanie, że w takich rodzinach nie ma przemocy) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. E. Chambers, *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*, Allyn and Bacon, Boston 2000, s. 111-129

WARUNKI UPRAWNIAJĄCE DO ŚWIADCZEŃ I KRYTERIA ICH OCENY

Zasady administracyjne stosowane są w celu doprecyzowania warunków uprawniających określonych w prawie (rzadko są one określone tak precyzyjnie, aby nie trzeba było uszczegóławiać zasad dostępu, patrz wyżej problemy sprawiedliwego racjonowania). Przykładem prywatnych umów są świadczenia wypadkowe dla pracowników udzielane im na podstawie wykupionych przez zatrudniających obowiązkowych polis ubezpieczeniowych. Inne przykłady to świadczenia i usługi kontraktowane przez państwo lub organizacje pozarządowe w prywatnych firmach (podstawą są umowy organu publicznego z firmą).

Uznaniowość profesjonalistów polega na tym, że o zasadach uprawniających decyduje udzielający usług np. lekarz pierwszego kontaktu decyduje o tym, czy jesteśmy uprawnieni do świadczeń medycznych takich, jak badania specjalistyczne, leki na receptę, porady u specjalistów itd.

Drugi rodzaj uznaniowości to uznaniowość administracyjna, gdy decyzje o uprawnieniu podejmuje nie profesjonalista, ale urzędnik zatrudniony do obsługi danego świadczenia. Decyzje sądów, np. sąd rodzinny może skierować dziecko do rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, sąd decyduje o uprawnieniu do lokalu socjalnego dla osoby z wyrokiem eksmisyjnym. Testy dochodowe i/lub majątkowe, typowe dla pomocy społecznej, oznaczają, że uprawnienie mają osoby, które je spełniają (np. mają dochody niższe niż określone jako kryterium), mogą też służyć do ustalenia wysokości świadczenia (np. kryterium dochodowe odjąć dochody gospodarstwa domowego). Ostatnim typem warunków uprawniających jest aktywność zawodowa, np. wymóg zatrudnienia przez określony czas jako jeden z warunków nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Kryteria specyficzne do oceny warunków uprawniających niezależnie od ich typów zostały przedstawione w kolejnej tabeli.

Tabela 17. Kryteria specyficzne dla warunków uprawniających

| Kryterium | Podstawowe pytania |
|---------------|--|
| Stygmatyzacja | czy stosowanie danych zasad uprawniających powoduje, że negatywnie oceniane są osoby korzystające ze świadczeń |
| Sprzeczności | czy stosowanie danych zasad uprawniających w celu osiągnięcia jednego celu nie powoduje problemów pod innym względem, np. przyjmuje się, że stosowanie testów dochodowych stygmatyzuje, ale jednocześnie pozwala na ograniczenie kosztów całkowitych |
| Adresowanie | czy dane warunki uprawniające sprzyjają czy nie sprzyjają docieraniu świadczeń do osób, dla których zostały przeznaczone. |
| Koszty | czy dane warunki uprawniające do świadczeń nie prowadzą do nadmiernego wzrostu ich kosztów dla budżetu |



| | |
|--|--|
| Nadużywanie lub zbyt niski poziom korzystania ze świadczeń | czy dane warunki uprawniające do świadczeń nie powodują, że wiele osób ich nadużywa, a wiele z tych, które powinny z nich korzystać nie czyni tego |
| Wpływ na bodźce do pracy | czy dane warunki uprawniające zniechęcają czy zachęcają korzystających ze świadczeń do podejmowania pracy |
| Wpływ na decyzje prokreacyjne, małżeńskie i rodzinne | czy dane warunki uprawniające zachęcają czy zniechęcają do prokreacji, małżeństwa, pozostawiania dzieci przy rodzicach, np. wpływ ustawy o świadczeniach rodzinnych na wzrost liczby pozwów o rozwód lub separację |

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. E. Chambers, *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*, Allyn and Bacon, Boston 2000, s. 131-163

ADMINISTRACJA I ORGANIZACJA ŚWIADCZEŃ I KRYTERIA ICH OCENY

Kolejny element każdej polityki społecznej, w tym pomocy społecznej, to administracja i organizacja świadczeń i usług. Wspomniane wyżej metody zapewniania jakości w rodzaju TQM czy ISO 9000 głównie odnoszą się do zagadnień z zakresu zarządzania organizacjami. Centralizacja polega na tym, że decyzje ważne dla klienta zapadają wyżej w hierarchii władzy organizacyjnej. Przeciwnością jest decentralizacja, która wyraża się tym, że jednostki organizacyjne bezpośrednio pracujące z klientami mogą podejmować kluczowe decyzje bez przekazywania ich kierownikom wyższych szczebli.

Organizacje scentralizowane mogą być skoncentrowane bardziej na własnych potrzebach niż na potrzebach klientów. Jeżeli w obszarze danej usługi jest kilka różnych organizacji może dojść do współpracy i koordynacji działań między nimi (federalizacja). Wymaga to porozumień między nimi dotyczących zasad podejmowania decyzji i realizacji usługi dla określonej zbiorowości (podział zadań itp.).

Zarządzanie przypadkiem polega na tym, że w środowisku wielu wyspecjalizowanych instytucji za całość pomocy w konkretnych przypadkach czyni się odpowiedzialną jedną osobę (menedżer przypadku). W sytuacji, gdy usług pomocowych udziela wiele organizacji może być konieczne powołanie specjalnej jednostki, która zajmuje się wyłącznie wynajdowaniem organizacji je świadczących oraz kierowanie do nich klientów (instytucje kierujące). W wielu przypadkach może być konieczne zatrudnienie nieprofesjonalistów, którzy należą do społeczności, której członkom udziela się pomocy – „pracownicy rdzenni” (eksperti od problemu, którzy sami go doświadczyli). Rdzenność nie oznacza tu tylko chociażby Roma czy Wietnamczyka (kryteria etniczno-narodowe), ale również osobę, która żyje w danej enklawie biedy czy wychodzi z podobnego problemu, czyli jest Polakiem, ale dobrze zżytym z danym problemem. Taki sposób udzielania pomocy ma sens, gdy problem wiąże się z wyraźnie odmienną subkulturą wspomaganego środowiska. Zamiast zatrudniać takich pracowników w instytucjach pomocowych można też tworzyć specjalne jednostki organizacyjne lub osobne instytucje, które zajmować się będą tylko daną grupą i jej potrzebami, np. potrzebami mieszkaniowymi Romów, edukacyjnymi Czecheńskich uchodźców czy materialnymi Mu-

zułmanów na danym obszarze. Postępowanie administracyjne wyznacza w Polsce Kodeks postępowania administracyjnego. Związane są z nim też sądowe procedury odwoławcze, które ułatwiają klientom dochodzenie ich praw. Zapewnienie uczestnictwa obywatelskiego w administracji i organizacji świadczenia usług może polegać na tym, że włączane są w te procesy organizacje reprezentujące interesy klientów pomocy społecznej.

Kryteria specyficzne do oceny administracji i organizacji świadczeń zostały pokazane w kolejnej tabeli.

Główną ramą teoretyczną podejścia Chambersa jest analiza polityki publicznej i programów publicznych, które są charakterystyczne dla obszaru spraw i problemów społecznych. Ewaluacyjna ocena całych polityk, programów, na które się je przekłada i działań, za pomocą których są one realizowane, nie wyczerpuje jednak podejścia ewaluacyjnego do pomocy społecznej.

Ewaluacja zalecana jest i rozwijana również w pracy z przypadkiem (single system evaluation), czego przykładem jest model PRAISES integrujący praktykę pomocy społecznej (pracy socjalnej) z ewaluacją⁵². Składa się on z kilku faz podzielonych na kroki.

- I. Pre-interwencja: ocena kontekstu, realizacja skierowania, zainicjowanie kontaktu, strukturyzacja procesu interwencji.
- II. Diagnostyka (assessment): wybór problemu, przeprowadzanie diagnostyki (m.in. wybór metody, przestrzeganie ogólnych zasad), zebranie informacji przed interwencją (m.in. wybór metody obserwacji i pomiaru), ustalenie celów.
- III. Interwencja: opracowanie planu interwencji (m.in. wybór techniki interwencji), opracowanie planu ewaluacji, negocjacja kontraktu, przygotowanie do interwencji, wdrożenie interwencji.
- IV. Systematyczna ewaluacja: monitoring i ewaluacja wyników interwencji, diagnostyka i przewyższanie barier, ewaluacja osiągnięcia celów.
- V. Stabilizacja: ustabilizowanie i uogólnienie zmiany, zaplanowanie i wdrożenie zakończenia interwencji oraz diagnostyka po-interwencyjnej.

Tabela 18. Kryteria oceny organizacji udzielania świadczeń

| Kryterium | Podstawowe pytania |
|---------------------------------------|---|
| Forma polityki, programu lub projektu | Czy istnieje wystarczająco dokładna i wyczerpująca specyfikacja danego programu lub projektu, np. czy zawiera ona teorię programu (w jaki sposób działania podejmowane przez personel będą rozwiązywały problem klienta); |

52 M. Bloom, J. Fischer, J. G. Orme, *Evaluating Practice: Guidelines for the Accountable Professional*, szóste wydanie, Pearson, Boston 2009, s. 19-21.

| | |
|--|---|
| Integracja / kontynuacja | Czy klient może uzyskać potrzebne mu świadczenia szybko i bez krążenia od biura do biura, np. jeżeli kilka razy musi przechodzić podobne procedury kwalifikujące do świadczeń (zasiłków rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, opieki zdrowotnej itp.) to system pomocowy nie jest zintegrowany; czy wsparcie dla klienta jest trwałe, np. problem wymaga przejścia od instytucji do innej instytucji, co się jednak nie dzieje w większości przypadków |
| Integracja / kontynuacja | Czy dane świadczenie jest łatwo dostępne dla klienta, który go potrzebuje, czy przeszkody utrudniające dostęp do świadczeń są w odpowiedni sposób zmniejszone lub usunięte (bariery mogą mieć charakter przestrzenny, fizyczny, kulturowy itp.) |
| Odpowiedzialność | Czy można łatwo zidentyfikować kto i na jakiej podstawie podejmuje decyzje w sprawie przyznania lub odmowy świadczeń; czy można łatwo stwierdzić jakie procedury są stosowane w danym przypadku i czy są przestrzegane czy też nie; czy w razie opóźnień czy kontrowersji w sprawie decyzji istnieje jasna, szybka i bezstronna procedura odwoławczo-naprawcza |
| Upodmiotowienie, uczestnictwo klienta | Czy zapewniono autentyczną możliwość współuczestniczenia klientów i ich przedstawicieli w podejmowaniu decyzji o zasadach udzielania świadczeń i w nadzorze nad ich realizacją; na ile udało się uniknąć jedynie symbolicznego uczestnictwa w procesach decyzyjnych i realizacyjnych |
| Radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością | Czy udzielanie usług odbywało się bez uprzedzeń i stereotypów oraz innych praktyk dyskryminacyjnych ze względu na rasę, płeć, pochodzenie i inne cechy; w jaki sposób zapobiegano praktykom dyskryminacyjnym |

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. E. Chambers, *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*, Allyn and Bacon, Boston 2000, s. 165-193.

To podejście jest jednak skoncentrowane na ocenie skuteczności, może być częścią szerszego programu poprawy jakości usług społecznych.

EWALUACJA DLA ZMIANY – WNIOSKI

Pomoc społeczna, niezależnie od jej definicji prawnych i naukowych, jest ludzkim działaniem w skali zbiorowej i jak innym działaniom tego rodzaju przypisuje się jej intencje i cele, przeznaczając na nią mniejsze lub większe zasoby publiczne, realizując na różne sposoby i za pomocą różnych instrumentów, i w końcu ocenia nie tylko ze względu na deklarowane „dobre chęci” tych, którzy się nią zajmują.

Jeżeli w ten sposób spojrzymy na pomoc społeczną, to lepiej zrozumiemy znaczenie nauki i ewaluacji dla poprawy jej jakości i wizerunku w społeczeństwie. Idea praktyki i polityki opartej na dowodach zdobyła szerokie uznanie w świecie i rozbudziła wiele nadziei. Nie

pierwszy i zapewne nie ostatni raz część z nich zostanie zawiedziona⁵³. Wyżej wskazano liczne (choć nie wszystkie) problemy w realizacji programu ewaluacji pomocy społecznej. Przewyciężenie problemów natury metodologicznej jest już dużym wyzwaniem, ale nawet najlepszej jakości wiedza praktyczna płynąca z badań może nie być wykorzystana w reformach instytucji czy programów pomocy społecznej, o czym decyduje w dużej mierze polityka.

Twierdzenie, że jedynym lub najważniejszym kryterium ewaluacyjnym pomocy społecznej jest skuteczność świadczeń pieniężnych w ograniczaniu ubóstwa dochodowego powinno zostać zastąpione przez pogląd, iż jedynie całościowa i wielokryterialna ewaluacja może dać podstawy do wiarygodnej oceny. Poza skutecznością istotne są takie kryteria, jak użyteczność, efektywność czy sprawiedliwość, nie mówiąc już o wielu innych, np. poszanowanie dla ludzkiej godności i podmiotowości. Możliwość prowadzenia takich ewaluacji jest ograniczona z różnych względów, m.in. dlatego, że musi ona kosztować. Można te koszty ograniczyć, gdy upowszechni się kulturę ewaluacyjną w środowisku usług społecznych. Ocena i samoocena własnej pracy, projektów, programów i w końcu polityk i strategii pomocy społecznej może być w przyszłości prosta i mniej lub bardziej automatyczna dzięki zintegrowanym bazom danych i programom komputerowym. Potrzebujemy do tego lepszej nauki, edukacji i prawa w obszarze pomocy społecznej.

Twierdzenia, że pomoc społeczna jest nieefektywna i nieskuteczna mogą być weryfikowane w sposób obiektywny. Oczywiście retoryka polityczna i pozytywna komunikacja ze społeczeństwem na te tematy są potrzebne, ale nic nie zastąpi twardych dowodów. Możemy być pewni, że takie dowody na jednoczesną skuteczność i efektywność przynajmniej części działań pomocy społecznej istnieją. Poszukujmy ich, gromadźmy je i przetwarzajmy w praktyczne wnioski: to, co nie warto jest kontynuowania powinniśmy odrzucić bez żalu, co się sprawdziło powinno być chwalone, rozwijane i upowszechniane. To, co się sprawdzało kiedyś lub sprawdza się gdzie indziej niekoniecznie musi być dobre w zmienionej sytuacji i innym miejscu, a więc nie ma nadziei na doskonałą pomoc społeczną. Możemy mieć ją jednak lepszą i do tego powinna nam posłużyć ewaluacja i jej kryteria.

53 O rozczarowaniu pierwszą falą takich nadziei w USA pisał m.in. K. W. Frieske, *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1990.



Dr Adam E. Lisowski

Emerytowany pracownik naukowy Instytutu Gospodarstwa Społecznego

POMIARY SKUTECZNOŚCI POMOCY SPOŁECZNEJ – CELE I DYLEMATY

DLACZEGO WARTO MIERZYĆ SKUTECZNOŚĆ POMOCY SPOŁECZNEJ

Każdy proces zarządzania wymaga od podmiotu zarządzającego adekwatnej wiedzy o stanie materii, na którą chce się wpływać i o skutkach prowadzonych działań – tych zamierzonych i niezamierzonych. Zarządzanie wymaga więc zbierania niezbędnych informacji. Wiek XXI, w porównaniu z minionym, cechuje się obiektywnie znacznie większymi wymogami odnośnie do ilości zbieranych informacji, a co za tym idzie - koniecznością ich sprawnego przetwarzania.

Zarządzanie pomocą społeczną podlega tym samym tendencjom. Tempo przemian gospodarczych, rozwój wiedzy, rosnąca gwałtowność zjawisk przyrodniczych wymagają od systemu pomocy społecznej sprawnego reagowania na wszystkie rodzaje zachodzących procesów – zarówno burzliwych, szybkich, jak i takich, które można zaobserwować w długim okresie.

Instytucje społeczne muszą się sprawnie dostosowywać do zachodzących zmian i nowych potrzeb. Czas na adekwatną reakcję staje się coraz krótszy, opóźniona reakcja może być nieskuteczna lub wręcz szkodliwa. Nikt rozsądny nie zaproponuje na przykład, aby kierowca samochodu prowadził niesprawny pojazd lub z opaską na oczach. Może akceptację w niektórych środowiskach uzyskuje czasem pogląd, że mała dawka alkoholu nie będzie przeszkadzać mu w prowadzeniu, a w Polsce wielu z góry rozgrzeszy tego, który będzie przekraczał dozwoloną prędkość – jednak jedno i drugie sprzyja zbyt późnej reakcji organizmu i głównie dlatego nie jest akceptowane przez prawo. Uzmysławia to też, jak ważna jest w prowadzeniu pojazdu wyobraźnia, odpowiednie predyspozycje i posiadane kwalifikacje wynikające z wiedzy, doświadczenia oraz intuicji. Skutki ich braku bywają dramatyczne. Wszyscy zgodzą się, że kierowca musi widzieć, najlepiej, gdy dobrze słyszy, jest zdrowy i sprawny, stosuje się do przepisów i ma poczucie odpowiedzialności. A także, że powinno się poddawać kontroli jego stan i zachowanie oraz karać, gdy łamie przepisy. Kierowców jest wielu, podstawowe reguły – jasne, zdecydowana większość jest w stanie stosować obowiązujące zasady.

Pomiary związane ze skutecznością pomocy społecznej, połączone z wystarczającą wiedzą



koordynacja
na rzecz
aktywnej
integracji

i umiejętnością ich wykorzystywania w procesach decyzyjnych, stanowią poprzez analogię odniesienie do zmysłów kierowcy, a głównie do zmysłu wzroku. Ich stosowanie zapobiega tworzeniu fałszywych obrazów sytuacji, obiektywizuje wiedzę o sferze działania. Jest to ważne ze względu na to, że w życiu społecznym osoby bez odpowiedniego kierunkowego wykształcenia mają często tendencję do uogólniania swoich doświadczeń osobistych, co niejednokrotnie prowadzi je do fałszywych wniosków. Dopóki takie fałszywe wnioski dotyczą otoczenie w nieznacznym stopniu i w małej skali, negatywne skutki nie muszą być dotkliwe dla szerszych społeczności. Ale w życiu dużych zbiorowości naruszają ład i poczucie sprawiedliwości, prowadzą do nieporozumień, antagonizmów. W szczególnej sytuacji, gdy dotyczą pomocy udzielanej potrzebującym mogą zaważyć na warunkach bytu ludzi i ich rodzin.

W CZYM MOŻE POMÓC POMIAR SKUTECZNOŚCI (I EFEKTYWNOŚCI) POMOCY SPOŁECZNEJ?

Najbardziej ogólna odpowiedź na to pytanie: w zarządzaniu pomocą społeczną zgodnie z jej celami, czyli w zaspokojeniu potrzeb pomocowych, pod warunkiem, że cele zostaną dobrze sformułowane i będzie zapewniona możliwość reorientacji tych celów w zgodzie z rzeczywistością społeczną, a w kwestiach powtarzalnych, rutynowych zostaną stworzone odpowiednie procedury⁵⁴, które pozwalają na bieżące i długofalowe zarządzanie pomocą, dostarczając przesłanek do decydowania oraz dane weryfikujące skutki podjętych decyzji. Pozwalają jednak pod warunkiem, że decydent ma wiedzę w zakresie:

- tendencji „naturalnych”⁵⁵ powstawania sytuacji wymagających pomocy społecznej i zakresu niezbędnej modyfikacji tych „naturalnych” tendencji przez odpowiednią politykę społeczną różnych szczebli,
- stopnia ingerencji, który nie powinien przekraczać tego, co niezbędne, minimalizując niepożądane skutki uboczne,
- roli poszczególnych szczebli zarządzania adekwatnej wobec potrzeb pomocowych,
- ustalania na podstawie różnych źródeł wskaźników własnej skuteczności w podejmowanych decyzjach i adekwatnego ustalania roli własnej lub organów pomocowych innych szczebli w konkretnych decyzjach wymaganych przez obserwowaną sytuację,
- oczekiwań społecznych co do własnych decyzji i działań.

Powyższe wymogi powinny więc stanowić podstawę organizacyjną w zakresie zarządzania kadrą instytucji pomocy społecznej.

Istnieje też druga strona zagadnienia: wykorzystywanie konkretnych wskaźników w praktyce działania. Pierwsze próby tworzenia systemu odpowiednich miar sięgają w Polsce

⁵⁴ Ważne jest również wbudowanie do procedur mechanizmu ich zmian, gdy przestają przystawać do rzeczywistości w nowych warunkach.

⁵⁵ Pojęcia „naturalny” używam w cudzysłowie, gdyż nikt nie wie, gdzie jest granica pomiędzy tym, co należy pozostawić swemu biegowi uznając za naturalne, a czemu się przeciwstawić jako czemuś, co groźne dla jednostki czy społeczeństwa, lub na co wpływać, by optymalizować procesy społeczne.

16 lat wstecz, kiedy to Centrum Rozwoju Służb Społecznych (CRSS)⁵⁶ podjęło próbę wprowadzenia do praktyki pomocy społecznej wskaźników, które umożliwią pomiar skuteczności i efektywności pomocy społecznej. Przyjęto, że dla samej instytucji pomocy społecznej i dla tych wszystkich, którzy zajmują się polityką społeczną, podjęcie próby przygotowania i zaproponowania wskaźników oceny skuteczności jest przydatne lub wręcz niezbędne. Program zakończył się na zaproponowaniu zestawu wskaźników, a implementacja była ograniczona do sfery edukacyjnej. Przykładowe wskaźniki były omawiane podczas szkoleń pracowników pomocy społecznej. Zabrakło kontynuacji programu, by choć w wąskim zakresie spożytkować proponowane wskaźniki w praktyce, i dalszych prac, mających na celu dopasowanie i propozycje wskaźników użytecznych:

- w skali całego kraju, jako podstawy tworzenia dobrego prawa, tak w zakresie funkcji pomocy społecznej, jak i środków budżetowych na jej funkcjonowanie oraz koordynacji z innymi służbami jak policja, straż pożarna, czy obrona cywilna,
- w skali regionów, jako podstawy koordynacji instytucji realizujących zadania pomocowe,;
- w skali lokalnej, jako podstawy konkretnych działań realizacyjnych i oceny (ewaluacji) ich skuteczności.

Wprowadzanie wskaźników do praktyki zarządzania pomocą społeczną wymaga jednak osiągnięcia pewnego poziomu organizacyjnego i potencjału pomocy, odpowiednich środków prawnych i materialnych. Najprostsze wskaźniki, jakie można stosować, są odpowiedzią na pytanie, czy dysponujemy odpowiednimi przepisami, procedurami, czy te mają realne pokrycie realizacyjne w środkach finansowych oraz infrastrukturze.

Sprawne zarządzanie pomocą społeczną ma również duże znaczenie polityczne, ponieważ wpływa na poziom poczucia bezpieczeństwa/zagrożenia obywateli. Jednocześnie środki na pomoc społeczną stanowią znaczącą pozycję w budżecie państwa i samorządów, a także charytatywnych i pomocowych organizacji pozarządowych. Korzystanie z odpowiednich narzędzi w zarządzaniu jest zatem koniecznością.

TENDENCJE „NATURALNE” I ROLA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Wiele dyrektyw praktycznego działania ludzi i organizacji wytyka z doświadczenia. Zanim jednak zaczniemy korzystać z doświadczenia, powinniśmy krytycznie przyjrzeć się, czy korzystamy z doświadczenia własnego czy cudzego, czy dyrektywy płynące z tego doświadczenia mają charakter stereotypowy, potoczny czy naukowy⁵⁷. Czy są zweryfikowane i czy to, co uważamy za pewne lub oczywiste jest takie na mocy naszych przekonań, czy też faktów, które każdy może sprawdzić. Te ogólne sformułowania dotyczą w sposób niekwestionowany pomocy społecznej. Są w zakresie funkcjonowania pomocy społecznej dodatkowo ważne: wpływają na skuteczność pomocy.

⁵⁶ Obecnie: Instytut Rozwoju Służb Społecznych z siedzibą w Warszawie.

⁵⁷ Naukowe podejście zakłada, że każda teza powinna mieć jasne przesłanki, które można poddać weryfikacji; inaczej: dające się zweryfikować oraz odpowiednio zmodyfikować, gdy weryfikacja jest negatywna. Mało ważna jest tu siła przekonań, decyduje siła dowodu.



W pierwszym rzędzie, działając na tym polu, trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że skuteczne udzielanie pomocy wymaga wiedzy, najlepiej specjalistycznej, popartej doświadczeniem. W zdobywaniu doświadczenia pomocne są pewne wyobrażenia na temat występowania zjawisk społecznych, które wpływają na potrzebę pomocy.

Dla pomocy społecznej takie ogólne poglądy oparte na rzetelnej wiedzy są czynnikiem umożliwiającym szybkie podejmowanie decyzji i ich optymalny dobór. Najogólniej – ważne są poglądy na temat rozkładu statystycznego różnych zjawisk społecznych, to znaczy nasza zdolność oszacowania, czy jakieś konkretne przypadki mają charakter wyjątkowy, czy też są powszechne⁵⁸. Nawet bardzo trudnym, ale wyjątkowym sytuacjom można sprostać własnymi, lokalnymi siłami, a sytuacje powszechne wymagają działania w skali całego kraju, kontynentu, a w niektórych sytuacjach – całego globu.

Pomaga w rozpoznaniu sytuacji świadomość cech rozkładu normalnego, zwanego rozkładem Gaussa. Zobrazowaniem tego schematu jest symetryczna krzywa dzwonowa, która pokazuje, że jakakolwiek wymierna cecha zbiorowości o charakterze losowym rozkłada się w ten sposób, że najmniej jednostek zbiorowości ma tę cechę w skrajnych – najmniejszych lub najwyższych wartościach, a najwięcej jednostek posiada tę cechę w pobliżu jej średniej wartości. Przyjmując na przykład założenie, że bogactwo materialne rodziny lub gospodarstwa domowego przeliczone na – powiedzmy – wagę złota ma taki rozkład, mielibyśmy zdecydowanie niewiele gospodarstw o ujemnej wartości tego wskaźnika (czyli takich, w których zadłużenie znacznie przekracza wartość posiadanego majątku) i równie niewiele bardzo bogatych, których wartość wyrażałaby się setkami kilogramów kruszcu.

Krzywa dzwonowa jest jedna, ale ma całą rodzinę podobnych, różniących się od symetrycznego ideału właśnie asymetrią i jej nasileniem. W zagadnieniach społeczno-ekonomicznych można np. napotkać krzywą obrazującą dochody ludności, która biegnie początkowo stromo do góry, a po osiągnięciu maksimum spada początkowo bardzo szybko, a potem spadek zostaje złagodzony i prawa strona krzywej ciągnie się kilka - kilkunastokrotnie dalej niż lewa. Mówi to, że o ile dochody bardzo niskie mają stosunkowo niewielki zakres – np. w jakiejś konkretnej zbiorowości od 100 do 1000 zł miesięcznie, o tyle wysokie mają zakres znacznie większy – powiedzmy od 10 tys. do 150 tys. zł miesięcznie, przy ogólnej średniej 3500 zł/mies.

Przyjęcie założeń akceptujących taki rozkład jak w powyższym przykładzie, może prowadzić do dość dokładnego oszacowania liczby osób, czy gospodarstw domowych o niedostatecznych dochodach. Powstaje pytanie, czy takie założenie jest wystarczające?

58 Zauważmy prawidłowość: środki masowego przekazu, zwłaszcza tabloidy, często koncentrują się na wydarzeniach mających wyjątkowy charakter, ale wzbudzających zainteresowanie i emocje; czasem są to wydarzenia symptomatyczne i godne uwagi, lecz najczęściej wyjątkowe i mało znaczące w skali społeczeństwa.

Do niedawna najczęściej uważano, że odpowiedź brzmi twierdząco. Przeciwna odpowiedź przyszła ze strony sieci komputerowych, z badań nad Internetem⁵⁹. Analizy wykazały, że układy związane z informacją, nie tylko komputerowe, ale i społeczne, ekonomiczne, biologiczne – w kwestiach związanych z przekazywaniem informacji – mają tendencję do narastania sytuacji krańcowych. Jedne węzły sieci pozostają prawie bezczynne, inne pracują na granicy swojej możliwości, pozostając nieprzeciążone jedynie do momentu, w którym ktoś/coś je zaatakuje. W sieci internetowej przekazującej informacje bardzo szybko taki skoordynowany atak jest możliwy i łatwy do zorganizowania, na przykład z powodów politycznych czy ideowych, bądź ekonomicznych – związanych z konkurencją rynkową. W sieciach działających wolniej – na przykład w tradycyjnych układach znajomości między ludźmi – ataki tego rodzaju nie są tak spektakularne i odczuwalne w dłuższym okresie. Jeśli ktoś np. w Polsce, ma wątpliwości odnośnie do sieciowego układu znajomości między ludźmi, niech sobie uświadomi ile ogniw sieci (znajomych, znajomych-znajomych itd.) potrzebowaliby, gdyby chcieli przekazać przez takie pośrednictwo jakikolwiek ważny przedmiot np. Kanclerz Niemiec. Badania wykazały, że osoby z pozoru niemające z nami nic wspólnego, dzieli od nas co najwyżej sześciu takich „znajomych” pośredników.

Sieci wspomnianego wyżej typu, w których brak harmonii i proporcji (jedne węzły sieci mają zaledwie po kilka połączeń z innymi, gdy niektóre – olbrzymią ich ilość), to tak zwane sieci bezskalowe. Mają podobną architekturę, wspólne zasady zorganizowania, choć są bardzo rozmaite co do zawartości⁶⁰.

Czy pomoc społeczna i ubóstwo wiążą się z uczestnictwem w jakiejś sieci? Z pewnością tak. Jest to przede wszystkim sieć powiązań ekonomicznych i organizacyjnych między ludźmi, która działa pod wpływem wielu czynników, które nie należą do tej sieci, ale na nią wpływają. Ci, którzy wzbogacą się – niezależnie od tego, czy usilnie nad tym pracowali, czy też wskutek

59 Ideą, która leżała u podstaw było założenie, że każdy komputer stanowi ogniwo sieci i połączenia między komputerami mają charakter losowy, to znaczy, że informacja płynąca z komputera A do komputera B należących do sieci, w sytuacji gdy nie były one połączone bezpośrednio, mogła przepływać przez dowolną kombinację komputerów mających połączenia. Komputery są w sieci równouprawnione, wybór drogi – losowy, więc wydawało się, że uczestnictwo każdego z komputerów w sieci pod względem liczby połączeń też będzie losowe i dające się opisać rozkładem Gaussa. Miało to praktyczne znaczenie w sytuacji, gdy któryś z komputerów ulega awarii – sieć działa nadal, bo inne komputery przejmują jego zadania w sposób niezauważalny dla dominującej liczby uczestników. Rzeczywistość okazała się diametralnie odmienna. Wychodziło to na jaw wówczas, gdy awarii ulegał któryś z komputerów, co pozostało niezauważone. Zaczęto analizować, jakie cechy ma komputer, którego eliminacja powoduje problemy w całej sieci i czym się różni od takiego, którego awaria – zgodnie z założeniami – nie wpływa na jej funkcjonowanie. Okazało się, że największe szkody powoduje zorganizowany atak powodujący przeciążenie komputera, przez który przepływa w normalnym działaniu duża ilość informacji; taki komputer po (umyślnym) przeciążeniu przestaje działać, ale wbrew założeniom nie jest zastępowany przez inne. Dlaczego? Ustalono, że niektóre z komputerów mają nawet miliony razy większe obciążenie połączeniami/przepływającą informacją niż inne, są one preferowane zarówno przez kryteria komputerowe (automatyczne, zawarte w programach komputerów), jak i przez świadomych użytkowników ze względu na np. swoją atrakcyjną zawartość. Wielkość obciążenia komputerów stanowiących węzły sieci nie daje się opisać rozkładem Gaussa.

60 Popularny artykuł na ten temat: Albert-László Barabási, Eric Bonabeau, Sieci bezskalowe, „Świat Nauki” 6/2003, s. 64-73.



losowego splotu okoliczności mają po przekroczeniu pewnej granicy zamożności tym większe szanse na dalsze bogacenie się, im więcej mają. I przeciwnie – po przekroczeniu pewnej granicy ubóstwa rośnie szansa na izolację, maleje liczba więzi z otoczeniem społecznym i spadają potencjalne możliwości podźwignięcia się do samodzielności ekonomicznej. Dominują ci, którzy ubożeją łącznie z tymi, którzy bogacą się, pustoszeje „środek”, obejmujących takich, którzy utrzymują swoją pozycję. Tempo tych procesów współcześnie rośnie, bo gwałtownie rośnie liczba ludności (świata), a liczba powiązań w sieciach społecznych jest proporcjonalna do potęgi liczby ludności i przeciętnego tempa przepływu informacji między ludźmi. Temu procesowi gwałtownego wzrostu ogniw sieci połączeń międzyludzkich sprzyja liberalizm w sferze ekonomii, który akceptuje te tendencje jako „naturalne”⁶¹.

Pojęcie sieci bezskalowych daje głębokie uzasadnienie do formułowania celów polityki społecznej i zasad redystrybucji dochodu narodowego. Dla przykładu: podatek liniowy, często sugerowany jako panaceum na szybki wzrost gospodarczy, nie będzie zdawał egzaminu skuteczności wobec grup o niskich relatywnie dochodach, a będzie sprzyjał ich ekskluzji społecznej⁶².

Postulowanie się pojęciem sieci bezskalowych nie jest jednak zawsze łatwe, ponieważ w praktyce społecznej mamy do czynienia z przenikaniem się wielu sieci, które mają czasem wspólne węzły, czasem oddziałują na siebie synergicznie, czasem zaś tłumią swoje rozmaite „naturalne” skłonności⁶³. Wiedza o sieciach jest w początkowym stadium rozwoju. Wiedza ludzi, „sieć poznawcza”, nauka ostatnio rozwijają się na naszych oczach w sposób dobitny i docierający do wielu ludzi poprzez niezliczone udogodnienia codziennego funkcjonowania. Możliwości jednostek rosną z roku na rok lub wręcz z dnia na dzień. Sięganie po te możliwości, ich absorpcja, daje szereg pozytywnych skutków, jak coraz lepsze widzenie swojej pozycji w świecie, nadaje sens życiu, czyniąc je dłuższym i dającym więcej zadowolenia.

Zarysowane ogólne dywagacje tylko z pozoru mają mało wspólnego z pomocą społeczną. Mają one w istocie poważny związek z odpowiedzialnością jednostek i społeczeństwa. Pokazują, że kierowanie się doraźnymi korzyściami i brak zapobiegliwości, zwłaszcza wśród polityków rodzi potrzeby niedające się zaspokoić. Oznacza to czasem nawet narażanie życia ludzi. W Polsce dobitnym przykładem są ostatnie powodzie i ich skutki, rodzące poważne potrzeby pomocowe. A przecież każdy, kto dysponuje komputerem podłączonym do Internetu, może korzystać w swoim ojczystym języku z darmowych map Google Earth i zobaczyć poziom ładu w pobliżu ojczystych rzek, kształt starorzeczy i nie musi mieć wiel-

61 Są one w istocie naturalne w tym sensie, że działają spontanicznie, jeżeli ktoś lub coś na nie w określonym kierunku nie wpływa.

62 Wydaje się natomiast możliwy do zastosowania, gdyby ustalić (bardzo znaczny w polskich warunkach) wzrost kwoty wolnej od opodatkowania, zmieniającej się z roku na rok ze wzrostem (a także spadkiem) dochodu narodowego per capita. Taki wolny od opodatkowania dochód wymagałby ścisłego skorelowania z minimum socjalnym.

63 Choć niektóre obserwacje ich funkcjonowania znajdujemy już w Biblii: „Albowiem każdemu, który ma, będzie dano, i obfitować będzie; a od tego, który nie ma, i to, co ma, będzie od niego odjęto”. Ewangelia św. Mateusza rozdz. 25, werset 29, program e-Biblia 3.1.2.

kiej wyobraźni, by przewidzieć skutki okresowego podnoszenia się poziomu wód w rzekach i przerwania wałów ochronnych lub osadzenia zapór przy zbiornikach retencyjnych, w szczególności w swoim miejscu zamieszkania. Wnioski mogą być różne – jeden wyprowadzi się do bezpieczniejszych okolic, inny – mający takie prerogatywy – podejmie decyzję o konieczności ochrony zagrożonych terenów o dużej gęstości zaludnienia.

Możliwości poprawy sytuacji jest wiele, jedne proste, inne wymagające nawet bardzo poważnych nakładów materialnych i czasu. Każdy natomiast, kto zajmuje się pomocą społeczną, musi zidentyfikować tego typu zagrożenia na swoim terenie i mieć przygotowany plan ramowy działania, gdy zagrożenie się ziści. Do tego mogą służyć proste wskaźniki: ilu ludzi trzeba ewakuować, gdy poziom rzeki podniesie się ponad określony stan, ilu, gdy ulegną zniszczeniu istniejące zabezpieczenia. Także: jaki maksymalny czas można poświęcić na te działania i jakie instytucje powinny współuczestniczyć w ich prowadzeniu. Ktoś może powiedzieć: ewakuacja nie jest sprawą pomocy społecznej, a innych służb. Ale przecież ewakuowani ludzie potrzebują nie tylko schronienia, lecz także środków egzystencji i pomoc społeczna musi być przygotowana do jej udzielenia. Podaję tu przykład powodzi, bo jest aktualny. Jest wiele innych zagrożeń i wiele innych sposobów zapobiegania im oraz ich skutkom i ratowania ich ofiar, w zakresie których instytucje pomocowe powinny przewidywać, ostrzegać, organizować, prowadzić akcje profilaktyki, uświadamiania i współpracować z innymi instytucjami.

Dlaczego? Dlatego, że sytuacja zdegradowania społeczności poprzez tego rodzaju klęski na mocy praw sieci bezskalowej będzie się pogłębiać, a poprawa tej złej sytuacji pochłonie znacznie większe środki niż profilaktyka, o ile poprawa będzie w ogóle możliwa. Przywołajmy tu przykłady niepowodzenia prób takich, jak wyrównanie do reszty kraju poziomu życia na polskiej ścianie wschodniej, na południu Włoch, czy we wschodnich landach Niemiec (byłej NRD). Niedostatek i rozwojowe opóźnienia to nie tylko inwestycja w edukację i rozwój ekonomiczny, ale przede wszystkim trudna do pokonania inercja społeczności lokalnych i poszczególnych ludzi. Gdy pojawiają się tam jednostki zdolne, inicjatywne, aktywne, są skłonne raczej do migracji niż do przekształcania otoczenia.

W zakresie pomocy społecznej w odniesieniu do jednostek, ich rodzin czy gospodarstw domowych pojęcie sieci bezskalowych nasuwa pewne podejścia diagnostyczne wobec aktualnych i potencjalnych klientów. Diagnoza może polegać na np. ilościowym (a także – pomocniczo – jakościowym) określeniu ich różnych kontaktów społecznych. Sugeruje również mechanizm wychodzenia z uzależnienia od pomocy poprzez inkluzję społeczną, świadomą budowę sieci kontaktów włączających potrzebujących pomocy do struktur, które funkcjonują sprawnie. Podstawowe mierniki w tym zakresie są proste – może to być liczba i częstota kontaktów różnych rodzajów, jakie mają klienci lub potencjalni klienci pomocy społecznej z osobami lub instytucjami klasyfikowanymi według roli jaką spełniają (mogą spełniać) wobec potrzebujących pomocy. Celem prowadzonych pomiarów powinien być taki dobór środków oddziaływania, by uzyskać wzrost liczby pozytywnych, niewymuszonych kontaktów. Środkiem uzyskiwania celów może być np. organizowanie grup wsparcia, kontakt z organizacjami charytatywnymi, akcje edukacyjne.



Odnosnie do redystrybucji dochodu narodowego – hamowania naturalnej tendencji do bogacenia się bogatych i do wykluczania biednych – spojrzenie poprzez koncepcje sieci bezskalowych skłania do ingerencji zapobiegających nadmiernym rozpiętościom pomiędzy najlepiej sytuowanymi, a mającymi najniższe dochody.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki zaspokojenia potrzeb społecznych istotne dla pomocy społecznej w skali globalnej, krajowej i lokalnej

| Charakterystyka zaspokajanej potrzeby | Wskaźniki społeczne |
|--|---|
| Wsparcie grupy społecznej | |
| Istnienie „ważnych innych” Pierwotne oparcie w grupie | c % nieposiadających bliskich, stosunków z innymi opartych na ufności b % bez lub z małymi kontaktami społecznymi c % niemających nikogo, do kogo może się zwrócić w razie potrzeby |
| Bezpieczeństwo ekonomiczne | |
| Bezpieczeństwo ekonomiczne | a % bezwzględnie ubogich c % relatywnie ubogich (wg. standardów uczestnictwa) b % mających słabe zabezpieczenie przeciw różnym rodzajom zagrożeń |

Objaśnienie: a – dane dostępne powszechnie lub prawie powszechnie; b – dane dostępne jedynie dla niektórych krajów, bez dokładnych sugestii co do operacjonalizacji; c – luźne sugestie wskaźników.

Źródło: L. Doyal, I. Gough, *A Theory of Human Need*. The Guilford Press, New York 1991, s. 219-220

Każde analizowanie sytuacji społeczno-ekonomicznej przez poszukiwanie i pomiar obrazującej sieć musi uwzględniać coraz szybsze działania sieci, pojawianie się nowych powiązań i eliminację tych, które nikną wraz z zanikiem starych systemów sieciowych, nieprzystających do aktualnego stanu. Dlatego „raz na zawsze” można przyjmować jedynie podstawowe reguły funkcjonowania, które i tak – jak uczy doświadczenie – mają odstępstwa w „sytuacjach wyjątkowych”. Na zachowania decydentów, zarządzających tymi kwestiami powinny wpływać przede wszystkim wskaźniki odzwierciedlające rzeczywistość.

Takie podstawowe wskaźniki, to wskaźniki zaspokojenia potrzeb społecznych, używane od dawna przez ONZ i inne organizacje międzynarodowe do oceny sytuacji społecznej w poszczególnych krajach. Spośród 11. grup wyróżnianych wskaźników dwie wiążą się bezpośrednio ze sferą pomocy społecznej (por. Tab. 1). Można by używać tych wskaźników również w skali jednego kraju, a także do porównywania sytuacji społecznej nie tylko między narodami, ale także – np. w Polsce – do porównań sytuacji pomiędzy województwami,

powiatami lub gminami, czy innymi jednostkami terytorialnymi, społecznymi lub ekonomicznymi dającymi się wyróżnić według łatwej do zastosowania zasady.

Współcześnie w Polsce przeprowadzane jest co dwa lata badanie, którego wyniki prezentuje ogólnie dostępna „Diagnoza Społeczna”. Ostatni raport przedstawia we wnioskach dwa punkty (wnioski 25. i 26.) odnoszące się bezpośrednio do pomocy społecznej, odwołując się do wskaźników określających udział procentowy różnych grup korzystających z pomocy:

25. Gospodarstwa nierodzinne wieloosobowe, rodzinne z trójką i większą liczbą dzieci oraz rodziny niepełne korzystały znacznie częściej z pomocy społecznej niż pozostałe grupy gospodarstw (odpowiednio 22, 20 i 18 proc.). Najrzadziej z pomocy korzystały małżeństwa bez dzieci (5 proc.) i małżeństwa z jednym dzieckiem (6 proc.).

26. Pomoc najczęściej trafiała do gospodarstw ubogich (z grupy 25 proc. z najniższym dochodem na osobę), ale także do ok. 2,5 proc. najbogatszych (z grupy 25 proc. z najwyższym dochodem na osobę). Najczęściej z pomocy społecznej korzystały gospodarstwa najzamożniejsze w największych miastach (3,8 proc.) i z województwa świętokrzyskiego (7,9 proc.). Świadczy to o niezbyt szczelnym systemie pomocy społecznej⁶⁴.

Do diagnozy społecznej dobiera się uczestników w ramach próby ogólnopolskiej. Otrzymujący pomoc społeczną są w niej relatywnie nielicznie reprezentowani. Ponadto osoby skrajnie ubogie trudno praktycznie włączyć do takich badań. Toteż wskaźniki uzyskiwane w takim badaniu można traktować w kategoriach sygnalizowania zjawisk istotnych dla pomocy. Wnioski z cytowanego 25. punktu potwierdzają współwystępowanie ubóstwa i wielodzietności. Natomiast 2,5 % otrzymujących świadczenia pomocowe spośród najlepiej sytuowanych – górnego kwartyla według dochodu na osobę – to świadectwo nieszczelności pomocy społecznej. Nieszczelność ta obrazuje nie tylko niewłaściwe kierowanie pomocy, ale także utwalanie/wywoływanie aspołecznych postaw.

ILE POLITYKI PAŃSTWA, ILE POLITYKI LOKALNEJ?

Na pytanie postawione powyżej brak generalnej i jednocześnie prostej, i powszechnie zadowolającej odpowiedzi. Wynika to zarówno z niekoherencji potrzeb jednostek i społeczeństwa, jak i przeciwstawnych dążeń różnych sił społecznych.

Pierwsza wątpliwość rodzi się z pytania o to, komu należy pomagać, co popierać, aby w społeczeństwie jak najszybciej upowszechnić dobre, godziwe warunki bytu. Z jednej strony mamy postulat unikania nadmiernych dysproporcji społecznych, na przykład przez odpowiednie systemy podatków i pomocy społecznej, z drugiej zaś postulaty liberalne wolności ekonomicznej, nieskrępowanej inicjatywy jednostki i przewagi „prywatności” nad „państwowością” w wielu dziedzinach życia społecznego i ekonomicznego. Rodzi się więc z tej drugiej strony – tylko z pozoru paradoksalny – postulat, żeby pomagać tym najbardziej

⁶⁴ Cytat za: Diagnoza Społeczna 2009; Warunki życia Polaków – Raport; J. Czapiński T. Panek (red.), Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, 2009, s. 17.



prężnym, którzy są motorami postępu i rozwoju. W dłuższym czasie odpowiedź tworzy się w demokratycznych grach interesów skonkretyzowanych w procesie wyborów. Grupy zaniedbane dokonują wyboru tych sił, które dają im perspektywę poprawy sytuacji. Jednak na krótką metę, zwłaszcza gdy społeczeństwo obywatelskie jest dopiero w trakcie narodzin (jak w Polsce), politycy pragnący optymalizować korzyści społeczne, mają często związane ręce. Rozwinięte oczekiwania społeczne na pomoc państwa łatwo sprowadzają działalność polityków do obietnic i grożą populizmem. Ponadto utrzymują się postawy roszczeniowe ukształtowane w dobie „socjalistycznej” omnipotencji państwa.

Druga wątpliwość wynika stąd, że szybka poprawa warunków ekonomicznych niekoniecznie prowadzi do dobrostanu ludzi. Znane są wszystkim takie zjawiska jak np. niepokojący wzrost udziału ludzi chorobliwie otyłych w społeczeństwie, który tłumaczy się tym, że kultura ze swoimi zwyczajami i związane z nią nawyki jedzenia do syta, dobre w sytuacji braku żywności, stają się zgubne, gdy jedzenie jest dostępne w praktycznie nieograniczonych ilościach. Innym pośrednim zjawiskiem związanym z poprawą warunków bytu w skali globalnej jest gwałtowny wzrost liczby ludności. Trudno o jego zahamowanie, gdy nie wykształciły się jeszcze odpowiednie wzorce racjonalnych zachowań, a wiele reguł współczesności wywodzi się z ukształtowanych dawno zasad i reguł moralnych. Nie wszyscy chcą zgodzić się z tezą, że to, co dawniej uważano za dobre, dziś nie koniecznie służy jednostce i społeczeństwu. Jednocześnie powszechnie podnosi się alarm, gdy przyrost naturalny spada do zera lub poniżej, gdyż tradycyjne, narodowe przesłanki każą widzieć w tym zjawisku zagrożenie dla istnienia narodu, a bliżej – dla przyszłej wysokości świadczeń emerytalnych.

W sferze pomocy społecznej racjonalne postępowanie preferuje podejście streszczone krótko w sformułowaniu: „głodnemu nie należy dawać ryb, a wędkę i nauczyć go łowić”. Łatwo taką zasadę zaakceptować, trudniej wcielić do praktyki społecznej.

Sfera działania pomocy społecznej ujmowana od strony funkcjonowania państwa służy minimalizowaniu negatywnych skutków marginalizacji społecznej z przyczyn losowych i w rezultacie niekorzystnych skutków procesów społeczno-ekonomicznych. Od strony jednostek, lub patrząc inaczej – gospodarstw domowych i rodzin jest środkiem przetrwania, oparcia w sytuacjach, gdy zawiodą własne siły lub możliwości. Każdy potrzebujący pomocy chciałby ją uzyskać, a prawo i praktyka społeczna rozstrzygają, kto pomoc otrzyma.

Z jednej strony wydaje się racjonalnym zaspokajanie potrzeb pomocowych w ramach społeczności lokalnej, która lepiej zna i rozumie uwarunkowania miejscowe oraz bezpośrednio ze środków własnych gminy (przy zmianie proporcji pomiędzy podatkami lokalnymi i ogólnokrajowymi). Podejście ma także ten plus, że eliminuje koszty administracyjne redystrybucji środków. Z drugiej jednak strony praktyka społeczna pokazuje, że prywata i nepotyzm hamują w sensie obiektywnym skuteczność takiego rozwiązania.

Co wobec tego pozostaje do badania i obrazowania za pomocą wskaźników i adekwatnego reagowania w zakresie zasad redystrybucji? Pewne wskaźniki są stosowane w Polsce w ramach tzw. „janosikowego” – czyli reguł przeznaczania dochodów regionów najbogatszych na rzecz najuboższych. Można przypuszczać, że jeżeli nie zadziałają nowe czynniki wpro-

wadzone politycznie, czynniki ekonomiczne lub przyrodnicze, dysproporcje nie zostaną wyrównane i „janosikowe” będzie rosto wbrew swoim założeniom.

Pomoc społeczna ma swoje miejsce we współczesnym uniwersyteckim podręczniku polityki społecznej. Poświęcono jej osobny rozdział, a dodatkowo dotyczą zagadnień pomocy jeszcze inne rozdziały:

- na temat związków polityki społecznej z gospodarczą w punkcie dotyczącym skutków związku obu tych polityk dla podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych,
- na temat potrzeb społecznych i ich diagnozowania w punkcie dotyczącym wskaźników społecznych odnoszących się do potrzeb społecznych i indywidualnych,
- na temat kapitału ludzkiego i edukacji w punkcie dotyczącym wykształcenia i zamożności (także: braku wykształcenia i ubóstwa),
- na temat bezrobocia w punktach dotyczących społecznych skutków bezrobocia i łagodzenia jego tych skutków; na temat ubóstwa jako kwestii społecznej w punkcie dotyczącym wyników badania sfery ubóstwa w Polsce,;
- na temat centralnej, regionalnej i lokalnej polityki społecznej w punkcie dotyczącym lokalnej polityki społecznej.

Podsumowując: na 14 rozdziałów podręcznika jeden jest w całości poświęcony pomocy społecznej, pięć porusza to zagadnienie, a pozostałe jedynie pośrednio mogą pomóc w rozważaniach zagadnień pomocowych. Ogólniejsze rozważania dotyczące roli państwa w zestawieniu z rolą władz lokalnych w kwestii pomocy napotykamy w jednym rozdziale⁶⁵. Wiele z tych treści sugeruje wprost lub pośrednio jak największy udział władz lokalnych w organizowaniu i świadczeniu pomocy społecznej.

Jeżeli przyjąć powyższą tezę trzeba uwzględnić z jednej strony stosowanie zasady subsidiarności, a z drugiej – formy kontroli społecznej i instytucjonalnej wobec władz najniższego szczebla i sposoby zapobiegania skrajnemu woluntaryzmowi władz lokalnych, z którym mamy czasem do czynienia. Przy zachowaniu swobody działania władz lokalnych tylko forma odpowiedniej regulacji prawnej (i sprawne organy egzekucji prawa) zapewni ograniczenie nadużyć. Postawy obywatelskie niezbędne dla przejrzystości funkcjonowania władz lokalnych są słabo rozwinięte, ale też istnieje potężny ich sojusznik w postaci Internetu i obligatoryjnego potraktowania głosów obywateli jako cennego wskaźnika decyzyjnego; włączenia tych głosów do odpowiednich baz danych.

Podsumowując ten punkt, należy stwierdzić, że państwo wobec pomocy społecznej powinno być przede wszystkim prawodawcą i egzekutorem prawa przez swoje instytucje, a władze lokalne powinny mieć możliwość własnej inicjatywy i działań wobec konkretnych lokalnych problemów.

⁶⁵ Por. Adam Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.

PROPOZYCJE UŻYTECZNYCH WSKAŹNIKÓW

W latach 1995-1996 CRSS podjęło próbę utworzenia zbioru wskaźników skuteczności i efektywności pomocy społecznej. Głównym celem było wskazanie na typy i rodzaje wskaźników, które umożliwią instytucjom pomocy społecznej odpowiedź na pytanie o to, czy ich działania są skuteczne. Skuteczność pomocy społecznej zależy w dużym stopniu od zakresu ilościowego udzielanej pomocy. Tak samo zbudowane wskaźniki mają odmienne zastosowania, gdy używane są do zobrazowania sytuacji, zależnie od skali, której dotyczą – np. gminy lub powiatu czy województwa. Wiele zjawisk istotnych dla organizacji pomocy społecznej trudno zmierzyć. Wdrażanie wskaźników w takich sytuacjach wymaga tworzenia ich na próbę i weryfikowania przydatności w praktyce.

W ramach projektu finansowanego ze środków PHARE zespół naukowców sformułował propozycje wskaźników. *Niektóre z tych propozycji zostały wzmocnione sugestiami stosowania konkretnych operacjonalizacji i narzędzi badawczych, a także organizacji procesu gromadzenia i aktualizacji niezbędnej informacji. Inne zaś zawierają jedynie ogólnie zarysowane sugestie zastosowania istniejących wskaźników społecznych w obszarze pomocy społecznej. Część spośród zaproponowanych wskaźników posiada już obecnie profesjonalne źródła informacji, wymagające jedynie odpowiedniego jej przetworzenia, po którym będzie można stwierdzić, jak dany wskaźnik funkcjonuje realnie. Inne zaproponowane wskaźniki wymagają zmodyfikowania istniejących i stosowanych narzędzi badania oraz zbierania danych statystycznych. Takim ważnym narzędziem dla wielu Autorów jest kwestionariusz wywiadu środowiskowego stosowany (...) przez ośrodki pomocy społecznej⁶⁶.*

Sformułowane propozycje wskaźników zakładały powstanie systemu informatycznego pomocy społecznej. System taki, funkcjonujący w skali całego kraju, mógłby dostarczać analiz statystycznych, także aktualnych wskaźników, różnym szczeblom instytucjonalnego zarządzania pomocą społeczną.

Przyjęto podział wskaźników, już po ich zdefiniowaniu, na kategorie wynikające z rozmaitych – przyjętych przez autorów – teoretycznych koncepcji oceny efektywności i skuteczności pomocy społecznej:

- [1] ocena poprzez charakterystykę trzech głównych członów pomocy społecznej, tj. *środków pomocy (zasobów), efektów bezpośrednich (produkt) oraz efektów pośrednich (zmiany) w postaci przeobrażeń systemu społecznego,*
- [2] ocena z punktu widzenia trafności (adekwatności) – *odpowiedzi na pytanie o charakterze badawczym, czy pomoc dociera do wszystkich potrzebujących w odpowiednim czasie, formie i wysokości bez marnotrawienia dostępnych środków,*
- [3] ocena poprzez analizę spełniania ustawowych zadań przez instytucje pomocy społecznej,

66 Projekt PHARE SED-021. Adam Lisowski, Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej, [w:] Raport Końcowy. Centrum Rozwoju Służb Społecznych. Warszawa 1996, s. 11. Maszynopis powielany. W skład zespołu przygotowującego wskaźniki wchodził: Piotr Błędowski, Tomasz Kaźmierczak, Adam Kurzynowski, Adam Lisowski (koordynator zadania), Andrzej Ochocki, Barbara Rudniewska, Irena Skrzypczak, Barbara Szatur-Jaworska, Tadeusz Szumlisz, Irena Topińska.

- [4] ocena poprzez porównanie realnych skutków pomocy wobec różnych specyficznych środowisk (homogenicznych ze względu na możliwe skutki pomocy) ze skutkami (teoretycznie) możliwymi,
- [5] ocena poprzez charakterystykę funkcjonowania istotnych elementów systemu pomocy społecznej,
- [6] ocena poprzez koszty działalności (usług pomocowych) i czynniki sukcesu działania,
- [7] ocena poprzez wskaźniki społeczne stosowane w praktyce GUS oraz poprzez dodatkowe wskaźniki uzyskane na podstawie analizy statystycznej istniejących danych z badań budżetów rodzinnych GUS⁶⁷.

Wymienione wyżej 7 kategorii obejmowało 139 zaproponowanych wskaźników. Liczby te mają charakter orientacyjny, ponieważ podawane wskaźniki miały rozmaity poziom ogólności. Na przykład wskaźnik udziału środków na pomoc społeczną w budżecie konkretnego państwa na dany rok jest w zasadzie jeden. Natomiast wskaźnik określający udział środków gminy (powiatu, województwa, kraju) w budżecie każdej kategorii jednostek administracyjnych i dla określonych kategorii beneficjentów pomocy ma wiele różnych wartości dla tego samego okresu; jedynie ogólniejsza reguła obliczania pozostaje ta sama.

Wstępna ocena użyteczności zaproponowanych wskaźników jest możliwa poprzez zestawienie instytucji pomocy społecznej, których dotyczą, ze sferami oddziaływania pomocy społecznej i otoczenia. Otoczenia w zakresie, który ma największy wpływ na warunki funkcjonowania pomocy (por. Tab. 2).

Tabela 2. System funkcjonowania pomocy społecznej i liczba zaproponowanych wskaźników

| Elementy funkcjonalne pomocy | Objaśnienie roli elementu w funkcjonowaniu pomocy społecznej | Liczba zaproponowanych wskaźników |
|--|---|-----------------------------------|
| 1. Otoczenie | Wpływa na ogólne warunki funkcjonowania | 20 |
| Struktura budżetu państwa | Pozycja na pomoc społeczną wyznacza rangę pomocy w funkcjonowaniu państwa | 2 |
| Wielkość budżetu pomocy w budżecie państwa | Określa realne możliwości pomocy społecznej | 3 |
| Struktura społeczna i demograficzna ludności | W ujęciu dynamicznym wskazuje na zmiany struktur istotnych dla zmian zapotrzebowania na pomoc społeczną | 14 |

67 Tamże s. 11.



| | | |
|--|--|-----------------------------------|
| Skutki przeobrażeń społeczno-ekonomicznych | Wpływ przeobrażeń okresu transformacji, przyłączenia Polski do UE, wzmocnienie oddziaływań procesów globalnych na Polskę | 1 |
| Kultura, tradycje, obyczaje społeczeństwa | Tworzą powszechnie przyjmowane i stosunkowo trwałe przekonania o tym, komu pomagać, kto i w jakiej formie powinien pomagać, co jest sprawiedliwe, co nie. Tworzą klimat wobec bierności i zaradności | 0 |
| Stare i nowe systemy wartości akceptowanych przez znaczącą część społeczeństwa | To istotne element kulturowy decydujący o chęci pomagania, oczekiwania wobec świadczących pomoc, wartość konkurencji i solidarności | 0 |
| Przyzwolenie społeczne | Zespół poglądów społeczeństwa na to, komu należy pomagać, a komu pomoc się nie należy | 0 |
| Inne (niż pomoc społeczna) elementy zabezpieczenia społecznego | Instytucje społeczne, które mają wpływ na zapobieganie pojawianiu się zapotrzebowania na świadczenia pomocy społecznej | 0 |
| 2. Sfera działania | Instytucje, ludzie i środki materialne w udzielaniu i otrzymywaniu pomocy | 119 |
| Świadczeniobiorcy – liczba, struktura i cechy | Określenie potrzeb i zagrożeń | 34 |
| Środki finansowe pomocy – ich wielkość i dysponenci | Decydują o możliwościach skutecznego udzielenia pomocy | 29 |
| Struktura świadczeń | Narzucona z góry decyduje o skuteczności i zaspokojeniu potrzeb, wynika jest wskaźnikiem istniejących potrzeb priorytetów zaspokajania potrzeb | 24 |
| Elementy funkcjonalne pomocy społecznej | Objaśnienie roli elementu w funkcjonowaniu pomocy społecznej | Liczba zaproponowanych wskaźników |
| Baza materialna | Jeden z czynników określających możliwości świadczeń i ich skuteczność | 11 |
| Kadry | Wykonawcy – ich postawy, kwalifikacje i współdziałanie są istotnym czynnikiem skutecznej pomocy | 11 |
| Kooperanci | Poszerzają zakres świadczeń pomocy, podnosząc jej skuteczność | 4 |

| | | |
|--|---|----------|
| Struktura organizacyjna | Wyznacza ramy działania, zasady funkcjonowania i organizację pracy, może działać dodatnio lub ujemnie na skuteczność i efektywność pomocy | 6 |
| Koherentność celów władzy lokalnej i pomocy społecznej | Bezpośredni warunek skutecznej pomocy | 0 |
| Koherentność celów pomocy społecznej i świadczeniobiorców | Minimalizuje konflikty na linii świadczeniodawca – świadczeniobiorca, podnosi efektywność nakładów na pomoc | 0 |
| Wypracowana pragmatyka instytucji pomocy społecznej | Chodzi o pragmatykę wypracowywaną obok pragmatyk ogólnie obowiązujących, która jest dostosowana do specyfiki lokalnej i ułatwia podejmowanie decyzji, usprawnia organizację pracy – sprzyja skutecznej pomocy | 0 |
| Specyfika lokalna i przestrzena | Określa obszary i środowiska zagrożone i okoliczności występowania potrzeb pomocowych – np. tereny zalewowe, ubogie obszary miejscowości itd. | a |
| Korzystne i niekorzystne czynniki losowe; incydenty, konflikty | Wpływają na występowanie nagłych okazji lub zagrożeń, powstawanie nowych potrzeb, utrudnianie lub ułatwienie zaspokojenia potrzeb pomocowych | 0 |

Objaśnienie: **a** – większość proponowanych wskaźników uwzględnia odniesienia do konkretnych obszarów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Projekt PHARE SED-021, op. cit.

Z danych zamieszczonych w tabeli wynika, że propozycja wskaźników dotyczy głównie – spośród uwarunkowań zewnętrznych pomocy – na zjawiskach demograficznych, takich jak przyrost udziału ludzi starszych w społeczeństwie, przedłużenie trwania życia, niedostosowanie systemu emerytalnego do tych przeobrażeń demograficznych. Pewną wagę w propozycjach przywiązuje się do wielkości środków na pomoc społeczną w budżecie państwa i ich pozycji w strukturze budżetu.

Trzy uwarunkowania zewnętrzne, czyli stare i nowe systemy wartości akceptowanych przez znaczące części społeczeństwa, przyzwolenie społeczne i inne (niż pomoc społeczna) elementy zabezpieczenia społecznego nie zostały uwzględnione wśród zaproponowanych wskaźników. Są to zakresy bardzo ważne dla pomocy społecznej, pierwsze dwa z nich trudne do zmierzenia, a także do uzyskania takiego poziomu obiektywizmu, który ich stosowanie pozostawiały poza dyskusją. Niemniej znalezienie takich wskaźników, na przykład opartych na zachowaniach w różnych sytuacjach wydaje się możliwe.



Najbardziej popularne wśród autorów proponujących wskaźniki ze sfery działania pomocy społecznej:

- dotyczyły liczby świadczeniobiorców, struktury według cech społeczno-ekonomicznych,
- brały za podstawę wielkość środków finansowych pomocy i dane dysponentów zwłaszcza w kontekście środków własnych gmin i środków budżetowych na zadania obligatoryjne,
- uwzględniały strukturę świadczeń według podstaw ich przyznania,
- uwzględniały specyfikę lokalną i przestrzenną.

Rzadziej uwzględniano w proponowanych wskaźnikach funkcjonowania pomocy społecznej dane dotyczące bazy materialnej działania, kadr, kooperantów i struktury organizacyjnej instytucji pomocy. Nie zaproponowano wskaźników koherentności celów władzy lokalnej i pomocy społecznej; koherentności celów pomocy społecznej i świadczeniobiorców; dotyczących posiadania przez instytucje pomocową wypracowanej we własnym zakresie pragmatyki funkcjonowania; przedstawiających korzystne i niekorzystne czynniki losowe; incydenty, konflikty.

Aby obliczyć proponowane wskaźniki efektywności/skuteczności pomocy społecznej, trzeba dysponować informacją statystyczną dotyczącą mieszkańców, zasobów infrastruktury materialnej i organizacyjnej oraz środków finansowych, którymi dysponują mieszkańcy korzystający i instytucje udzielające pomocy na określonym obszarze (w gminie, powiecie, województwie, kraju, innej wydzielonej kategorii przestrzennej).

Odnosnie do mieszkańców są to dane o: ich liczbie; liczbie bezrobotnych; liczbie bezdomnych; liczbie osób, które występowały o pomoc, ale jej nie otrzymały z różnych powodów; liczba osób, które otrzymują pomoc; liczba rodzin, w których ktokolwiek otrzymuje pomoc; liczba osób starszych; liczba oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej; liczba ubogich wg różnych kryteriów.

W zakresie zasobów infrastruktury społecznej i materialnej są to: liczba domów pomocy społecznej i łączna liczba miejsc, którymi dysponują, liczba mieszkań komunalnych, liczba miejsc w ośrodkach wsparcia, liczba miejsc w schroniskach, liczba osób świadczących usługi pomocowe, liczba pracowników socjalnych oraz liczba organizacji pozarządowych działających na badanym terenie.

Istotne w kwestiach finansów są dane dotyczące budżetów: miejscowości/obszaru (miasta, gminy, powiatu itp.), pomocy społecznej; domów pomocy społecznej, organizacji pozarządowych świadczących pomoc, w tym usługi opiekuńcze, terenowych ośrodków pomocy społecznej, zasiłków i pomocy w naturze, zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Są też dane o wartości świadczeń pomocy społecznej ogółem, wartości świadczeń pomocowych z budżetu wojewody i wartości zadań własnych gmin.

Szczegółowy wykaz proponowanych wskaźników zawierają aneksy do cytowanego raportu⁶⁸. Istnieją ponadto wskaźniki dobrze charakteryzujące zakres potrzeb pomocowych i funkcjonowanie pomocy społecznej, takie jak kwota budżetu jednostki terytorialnej/obszaru na jednego mieszkańca, przeciętne wynagrodzenie z pracy na badanym terenie, koszt miesięczny miejsca w domu pomocy społecznej, udział budżetu pomocowych organizacji pozarządowych w budżecie pomocy społecznej (w różnych kategoriach terytorialnych), udział budżetu pomocy społecznej w budżecie jednostki terytorialnej, udziały: domów pomocy społecznej, terenowych ośrodków pomocy społecznej, usług opiekuńczych, zadań własnych, zasiłków i pomocy w naturze oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych – wszystkie udziały jako procent budżetu pomocy społecznej.

Do ogólnej oceny bezpieczeństwa socjalnego w gestii pomocy społecznej należałoby wprowadzić wkład w postaci ubezpieczenia zdrowotnego uzyskiwanego przez bezrobotnych oraz dane dotyczące liczby procedur, w których pomoc społeczna musi wziąć udział w określonych sytuacjach i w odpowiedzi na wyznaczony zakres pomocy.

Wszystkie przedstawione w tym rozdziale wskaźniki mogą być określane w rozmaitych okresach lub na jakikolwiek moment. Natomiast liczby bezwzględne (dotyczące sfery pomocy społecznej) określane dla rozmaitych okresów lub momentów pozwalają na analizę dynamiki zjawisk, których dotyczą.

POSTULATY I OCZEKIWANIA DOTYCZĄCE ANALIZY SKUTECZNOŚCI POMOCY SPOŁECZNEJ

Sięgnięcie do prób opracowania zasad i technologii badania skuteczności pomocy społecznej prowadzi do wielu praktycznych wniosków. Pierwszym z nich jest ten, że wprowadzanie dodatkowych obciążeń w postaci zbierania informacji potrzebnych do obliczania wskaźników nie cieszy się akceptacją ze strony pracowników/decydentów służb pomocowych. Gdyby bowiem taka akceptacja występowała, przynajmniej niektóre proponowane kilkanaście lat temu wskaźniki znalazłyby już powszechne zastosowanie. Zagadnienie skuteczności pomocy jest politycznie chwytliwe, a wskaźniki sprawności zarządzania pomocą w bardziej rozwiniętych krajach, jak Niemcy czy USA, stosuje się pomimo to w ograniczonym zakresie. Przyczynę zapewne stanowi fakt, że zarówno obliczenie wskaźników, jak i ich stosowanie wymaga wiele pracy i pochłania czas, który można doraźnie przeznaczyć na ważniejsze sprawy.

Pierwszy podstawowy wniosek jest taki, że trzeba nadal poszukiwać wskaźników skuteczności pomocy społecznej, ale zbieranie danych do ich obliczania nie powinno instytucjom pomocowym sprawiać kłopotów oraz nie powinno stanowić przesłanki dodatkowej pracy sprawozdawczej, a przeciwnie – powinno ułatwiać spełnianie obowiązków.

Drugi wniosek jest taki, że nie można pomijać burzliwego rozwoju informatyki i eksplozji – nie tylko w informatyce, ale dzięki niej – różnych sieci bezskalowych, w których chcąc nie

⁶⁸ Projekt PHARE SED-021, op. cit.



chcąc znajdujemy się wszyscy, a więc również te osoby, które któregoś dnia zapukają po pomoc społeczną. Informatyka rozwija się na naszych oczach jako sieć bezskalowa i można ją wykorzystać, aby osiągnąć cel, którym jest pozyskiwanie rzetelnych informacji pozwalających na skuteczną pomoc społeczną.

Co zatem można zrobić? Dobrym kierunkiem działań w tym zakresie jest to, co reprezentuje sobą System Informatyczny POMOST stale rozwijany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej⁶⁹. To baza danych zawierająca wszystkie wywiady środowiskowe. Ten kierunek może być doskonały i zdywersyfikowany.

Doskonalenie powinno iść w kierunku identyfikacji encji – obiektów istotnych dla pomocy społecznej. Temu z kolei – może przysłużyć się utworzenie schematów powstawania (wprowadzania do systemu) informacji z różnych źródeł. Należałoby doprowadzić do funkcjonowania identyfikatorów, które powiążą w sposób jednoznaczny dane z różnych źródeł, także i tych danych, które zostaną włączone z systemów innych niż pomoc społeczna, jak na przykład sfera urzędów pracy, służby zdrowia. Nada to zbiorowi charakter otwarty, a ta cecha zwiększy jego użyteczność.

Dywersyfikacja powinna dotyczyć tworzenia zbiorów danych, które można wykorzystywać do rozmaitych celów. O ile dane odnoszące się do administracji powinny obejmować wszystkie jednostki – beneficjentów i świadczące pomoc, o tyle dane pozwalające na analizy skuteczności pomocy, dynamiki procesów wymagają stosunkowo nielicznych próbek. Toteż zbiory do tych celów mogą być tworzone ad hoc i nie muszą być archiwizowane. To z kolei spowoduje ekonomizację przetwarzania informacji i wzrost uniwersalności wyników pod względem możliwych zastosowań. Takie analizy można byłoby prowadzić na losowo dobranych próbach z całego zbioru – liczba elementów potrzebnych do analizy zależy od stopnia szczegółowości potrzebnych wyników i od problematyki. Inaczej mówiąc do większości analiz w skali kraju wystarczyłaby próba maksimum kilkudziesięciu tysięcy zapisów, a przeważnie kilku tysięcy. Analizy w takiej skali są najbardziej potrzebne, by można je było wykorzystać w stanowieniu i zmienianiu prawa dotyczącego pomocy społecznej w sposób mający realne i realistyczne przesłanki.

Rysują się tu dwa podstawowe cele: nadrzędny – tworzenie dobrego prawa pomocowego oraz cel będący środkiem wobec pierwszego celu – wzbogacanie i utrzymywanie na bieżąco aktualizowanej bazy danych świadczeniobiorców. Pierwszy z tych celów jest przede wszystkim w gestii Sejmu i Senatu oraz innych instytucji konstytucyjnie upoważnionych do inicjatywy ustawodawczej. Drugi można oprzeć na istniejącym Systemie POMOST uwzględniając jego niezbędne modyfikacje i jasno określając merytoryczne cele funkcjonowania systemu. Powstały w opisany wyżej sposób system analizy pomocy może być poszerzony o badania opinii społecznej i oceny otrzymywanej pomocy.

Ważną zaletą Systemu POMOST jest analiza zawartych w nim danych, która umożliwia podjęcie próby szeregowania gmin ze względu na istotne cechy świadczonej pomocy. Takie

69 Por.: Agnieszka Hryniewicka, Jan Herbst, Pomoc społeczna w liczbach 2008. Analiza danych zebranych w systemie informatycznym POMOST, IRSS, Warszawa 2010.

szeregowanie może być dokonane po ustaleniu kilku ważnych płaszczyzn i w każdej z tych płaszczyzn można by ustalić miejsce gminy w kraju (lub wśród gmin o określonej specyfice). Na przykład uszeregowanie gmin według liczby świadczeniobiorców na 1000 mieszkańców lub według liczby i udziału świadczeń udzielanych z różnych tytułów z pewnością zbudziłoby zainteresowanie kierujących instytucjami pomocy społecznej w poszczególnych gminach lub powiatach dając możliwość porównywanie swojej sytuacji z innymi⁷⁰. Takiego zainteresowania nie można przecenić, bo motywuje akceptację systemu.

Gdy jedne z płaszczyzn są ważniejsze niż inne można uzyskiwanym rangom nadawać wagi, ustalane na przykład przez ekspertów. Takie postępowanie stanowi krok do uzyskania syntetycznego, wyrażonego jedną liczbą wskaźnika jakości pomocy społecznej i wskazania oraz eksponowania gmin będących w tym zakresie dobrym przykładem (tzw. dobrą praktyką) oraz tych, które wymagają szczególnej troski⁷¹. Syntetyczne wskaźniki mają tę cechę, że służą popularyzacji – jako pewne uproszczenie nie wymagają od użytkowników znajomości metod analitycznych, porządkują wiedzę o pozycji zarządzanej jednostki. Z tej wiedzy może wpływać motywacja do lepszego zapoznawania się z czynnikami osiągnięć i ewentualnych braków, a więc wiedza o podstawowych czynnikach podejmowania racjonalnych decyzji w zarządzanym obszarze. Mogłaby to być forma monitoringu pomocy społecznej i czynnik racjonalizacji zarządzania pomocą.

Można by również zastosować podobne wskaźniki do organizowania konkursów krajowych/regionalnych na – przykładowo – osiągnięcia w zarządzaniu pomocą społeczną, co wymagałoby porównywania pozycji gminy, jaką uzyskuje w rankingach w dwóch różnych okresach. Najwyższe osiągnięcia przejawiałyby się największym wzrostem uzyskiwanej pozycji. Sprawne zarządzanie mogłoby stać się w takich warunkach przedmiotem rywalizacji. Powyższe propozycje kierują się od uzyskiwanych wskaźników, które pozwalają rozumieć prawidłowości (w tym wypadku funkcjonowania pomocy społecznej) do używania tego rozumienia w praktyce. Często bowiem obserwuje się, że współczesne techniki pozwalają na operowanie wielkimi zbiorami danych, uzyskiwanie mnóstwa subtelnych i głęboko sięgających wskaźników, gdy jednocześnie występuje woluntaryzm podejmowanych decyzji, być może jako ucieczka przed trudem rozumienia i emocja niechęci wobec trudu poznania. Jedni analizują i rozumieją, inni nie mają czasu na zrozumienie i kierują się intuicją pod presją konieczności decydowania.

70 Wymieniłem tu przykładowo niektóre uszeregowania zilustrowane w: Agnieszka Hryniewicka, op. cit.

71 Analogiczna metoda postępowania pozwala np. na propagowanie firm dających równe szanse kobietom i mężczyznom jako pracownikom i jest opisana w pracy: Ewa Lisowska (red.), Gender Index. Monitorowanie równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy. EQUAL. UNDP. Warszawa 2007, s. 32-42.



Agnieszka Hryniewicka
Instytut Rozwoju Służb Społecznych

BADANIE SKUTECZNOŚCI, EFEKTYWNOŚCI, TRWAŁOŚCI, TRAFNOŚCI, UŻYTECZNOŚCI

Posiadając wiedzę na temat możliwości dokonania ewaluacji pod względem kilku różnych kryteriów, często zastanawiamy się jak ją przeprowadzić w praktyce, jakie podjąć kolejne kroki, jakich danych użyć i skąd je pozyskać, a także co zrobić z wynikami. W niniejszym tekście skupiam się na rodzaju potrzebnych w tym procesie danych do analizy i sposobach ich pozyskiwania. Jest to praktyczny wymiar działań ewaluacyjnych, gdyż na danych opieramy swoje sądy, formułujemy wnioski i rekomendacje⁷². Ten etap dostarcza też wielu problemów zarówno praktykom pomocy społecznej, jak i osobom, które tylko prowadzą badania w obszarze pomocy społecznej. Dlatego też staram się sformułować kilka wskazówek, jakie dane mogą być użyteczne przy ocenie każdego z kryteriów oraz na podstawie przykładów, jak można interpretować poszczególne wyniki.

ZNACZENIE KRYTERIÓW EWALUACJI W PRAKTYCE POMOCY SPOŁECZNEJ

Pierwszym krokiem w procesie ewaluacji jest określenie jakie działanie będziemy poddawać ocenie. Każde ewaluowane działanie powinno być opisane z uwzględnieniem następujących informacji:

- Zdiagnozowane problemy;
- Cele;
- Etapy działań;
- Wskazane zasoby do realizacji określonych zadań;
- Rezultaty w postaci wymiernych wskaźników.

Choć już od kilku lat w pomocy społecznej prowadzi się działania metodą projektową (np. projekty socjalne, projekty systemowe finansowane ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 7.1.), nadal rozpatrywanie wszelkich realizowanych działań według tego schematu jest problematyczne. Problem ten jest tym większy, że podejmowane działania można rozpatrywać na co najmniej trzech poziomach: systemu, instytucji, klienta. Mówiąc o systemie mam na myśli działania podejmowane przez wszelkie instytucje pomocy społecznej (również organizacje pozarządowe działające w tym obszarze) oraz system

⁷² Nie oznacza to, że jest to najważniejszy etap procesu ewaluacyjnego. Kolejne etapy procesu opisuję w publikacji Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej pt. Podstawy ewaluacji dla pomocy społecznej, Kraków, 2010.



prawny i otoczenie, w którym one działają. Poziom instytucji to z kolei działania podejmowane w ramach pojedynczej instytucji. I w końcu poziom klienta to działania podejmowane zarówno przez jednostkę lub rodzinę, która zmagą się z danym problemem, jak i na rzecz tej jednostki/rodziny przez innych, również przez instytucje.

Rozpatrując to na przykładzie problemu ubóstwa, na poziomie systemu mogą być podejmowane działania ustawodawcze oraz poprawiające współdziałanie różnych instytucji powołanych do zwalczania skutków tego problemu, czy też wprowadzających standardy oferowanych przez nie usług. Poszczególne instytucje działają zgodnie z przypisanymi im zadaniami i kompetencjami w poszczególnych obszarach (inne działania podejmują ośrodki pomocy społecznej, a inne organizacje pozarządowe działające na rzecz osób ubogich). Mają też różne systemy organizacyjne i podejście do osób potrzebujących pomocy. Wymiar ubóstwa jest jeszcze inny z punktu widzenia osoby bądź rodziny, której ten problem bezpośrednio dotyczy. To ta rodzina wykorzystując przede wszystkim własne zasoby, a jeśli one nie wystarczą, to zasoby instytucji i systemu, stara się przezwyciężyć problem niewystarczających środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Poniższy schemat przedstawia przykładowe pytania, jakie można zadawać na poszczególnych poziomach, w celu oceny poszczególnych kryteriów. Definicje kryteriów są zgodne z definicjami proponowanymi przez Komisję Europejską do ewaluacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej⁷³.

Tabela 1. Kryteria ewaluacji a poziomy analizy

| Kryterium | System pomocy społecznej na poziomie lokalnym | Działanie instytucji | Klient |
|---|---|--|---|
| Trafność – czy cele są dopasowane do problemów | Czy zaplanowany katalog działań jest dostosowany do problemu wysokiego bezrobocia i ubóstwa w gminie? | Czy zaproponowane rozwiązania są odpowiednie do problemu niskiego zatrudnienia i złej organizacji pracy w OPS? | Czy ustalone cele pomocy są adekwatne do problemu rodziny, jakim jest przemoc psychiczna i fizyczna stosowana wobec rodziców przez niepracującego syna? |
| Skuteczność – czy są osiągane wyznaczone cele i rezultaty | Czy w rezultacie podjętych działań zmniejszony został wskaźnik ubóstwa i bezrobocia w gminie? | Czy zostało zwiększone zatrudnienie w OPS? Czy została zmieniona organizacja pracy? | Czy podjęte działania doprowadziły do rozwiązania problemu przemocy w danej rodzinie? |

⁷³ Kryteria są zgodne z Rozporządzeniem nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

| | | | |
|--|--|--|---|
| Efektywność – czy nakłady na działania były optymalne w stosunku do osiągniętych rezultatów? | Czy użyte zasoby (finansowe, instytucjonalne, kadrowe) były wystarczające do rozwiązania problemu? | Czy osiągnięte rezultaty (np. zmiana organizacji pracy w OPS) została osiągnięta dzięki najniższemu kosztom (np. porównanie kosztów ekspertyzy dot. zmiany organizacji pracy w OPS z kosztami zatrudnienia specjalisty ds. organizacyjnych), czy wprowadzone zmiany przyniosły oszczędności? | Czy wykorzystano wszelkie dostępne zasoby jednostki/rodziny/środowiska, a także instytucji pomocy i systemu do rozwiązania problemu? |
| Użyteczność – czy klienci/użytkownicy są zadowoleni z podjętych działań? | Czy mieszkańcy danej gminy są zadowoleni z działań podejmowanych w ramach lokalnego systemu pomocy społecznej (np. z budowy domu pomocy społecznej)? | Czy pracownicy instytucji są zadowoleni z wprowadzanych zmian organizacyjnych, czy wg nich są one funkcjonalne? | Czy dana rodzina (wszyscy jej członkowie) są zadowoleni z otrzymanych form wsparcia? |
| Trwałość – na ile osiągnięte rezultaty działań mają trwały charakter? | Jak długo utrzymuje się niski poziom bezrobocia? Czy poziom ubóstwa zmniejsza się rok do roku? | Czy wprowadzone zmiany na trwale wpisały się w praktykę funkcjonowania instytucji, czy może zostały wprowadzone ponownie „stare” zasady (np. po zmianie kierownika)? | Czy po udzielonym wsparciu i osiągnięciu pozytywnych zmian, dana rodzina potrafi we własnym zakresie rozwiązywać skutecznie swoje problemy? |

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie schematu można wyróżnić różnego rodzaju dane, na podstawie których można budować wskaźniki pomocne w ocenie poszczególnych kryteriów stosowanych w ewaluacji odnoszących się do kolejnych poziomów pomocy społecznej, co zostało przedstawione w tabeli poniżej. Jak widać, choć kryteria są takie same na wszystkich poziomach, zbierane dane znacznie różnią się zakresem, co ma wpływ na metody ich pozyskiwania.



Tabela 2. Zakres danych potrzebnych do ewaluacji na poszczególnych poziomach analizy

| Kryterium | System pomocy społecznej na poziomie lokalnym | Działanie instytucji | Klient |
|--|---|--|---|
| Trafność – czy cele są dopasowane do problemów | Dane na temat problemów społecznych w gminie, dane społeczno – demograficzne, dane na temat zaplanowanych celów | Dane na temat problemów funkcjonowania instytucji, dane na temat zaplanowanych celów instytucji | Dane na temat problemów poszczególnego klienta, dane na temat zaplanowanych celów klienta |
| Skuteczność – czy są osiągnięte wyznaczone cele i rezultaty | Dane na temat realizacji/postępu w osiągnięciu określonych w gminnym dokumencie strategicznym wskaźników realizacji poszczególnych rezultatów | Dane na temat sprawności funkcjonowania instytucji | Dane na temat postępów w realizacji określonych celów przez klienta |
| Efektywność – czy nakłady na działania były optymalne w stosunku do osiągniętych rezultatów? | Dane na temat użytych zasobów gminnych (instytucji, finansów, ludzi) do rozwiązania określonego problemu | Dane na temat zasobów danej instytucji oraz zasobów użytych do rozwiązania danego problemu instytucji | Dane na temat zasobów (własnych klienta oraz instytucji pomocowych) użytych do rozwiązania określonego problemu |
| Użyteczność – czy klienci/użytkownicy są zadowoleni z podjętych działań? | Opinie klientów systemu, mieszkańców gminy | Opinie pracowników instytucji, opinie innych instytucji, z którymi jest nawiązana współpraca, opinie klientów instytucji | Opinia klienta |
| Trwałość – na ile osiągnięte rezultaty działań mają trwały charakter? | Dane na temat problemów społecznych w gminie, dane społeczno – demograficzne | Dane na temat funkcjonowania instytucji | Dane na temat problemów poszczególnego klienta |

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiam przykładowe dane dla poziomu systemu oraz dla przeciwwagi i pokazania różnicy – dla poziomu klienta, wraz z podaniem możliwych technik ich pozyskiwania.

Niektóre z tych danych są łatwe do zidentyfikowania, inne mogą być trudne do pozyskania. Przedstawione dane nie stanowią wyczerpującego katalogu (takiego wyczerpującego katalogu nie sposób stworzyć z uwagi na różne możliwe cele działań). Podkreślam, że nie są to wskaźniki, za pomocą których można oceniać spełnianie poszczególnych kryteriów, gdyż wskaźniki powinny być dostosowywane każdorazowo do określonych celów i rezultatów. Warto zauważyć, że na podstawie samych wartości liczbowych niewiele będziemy mogli powiedzieć o konkretnym problemie czy też postępie w jego rozwiązywaniu. Dopiero analiza tendencji na przestrzeni kilku lat (a przynajmniej porównanie rok do roku), porównanie danych między sobą lub tworzenie dodatkowych miar na podstawie dwóch danych pozwala na formułowanie wniosków dotyczących oceny poszczególnych działań.

RODZAJE DANYCH I ICH POZYSKIWANIE – POZIOM SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ W GMINIE

DANE NA TEMAT PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH W GMINIE, DANE SPOŁECZNO-DEMOGRAFICZNE

Zebrań i zanalizowanie danych o problemach społecznych w gminie pozwoli na oszacowanie skali i rozmiaru poszczególnych problemów na terenie gminy. Na podstawie tych szacunków można podjąć decyzję, które z tych problemów są najbardziej palące, czyli wymagające podjęcia natychmiastowych działań oraz jaki rodzaj działań należy zaplanować, albo czy już zaplanowane działania są dostosowane do występujących problemów, np. czy faktycznie jest potrzebna budowa schroniska dla osób bezdomnych (jeśli w gminie jest 5 osób bezdomnych), czy lepiej wybudować mieszkania socjalne.

Przedstawione poniżej dane są pogrupowane według problemów społecznych, które są wymieniane w ustawie o pomocy społecznej jako powody, na podstawie których można przyznać świadczenie z pomocy społecznej. Jest to katalog szeroki i zawierający główne i najbardziej powszechne problemy.

| |
|---|
| Ubóstwo |
| procent osób z gminy z dochodami poniżej ustawowej granicy ubóstwa, |
| Sieroctwo |
| liczba dzieci z gminy przebywających w domach dziecka, |
| liczba dzieci z gminy przebywających w rodzinach zastępczych, |
| bezdomność i problemy mieszkaniowe |
| szacunkowa liczba osób bezdomnych w gminie |
| liczba mieszkań komunalnych (gminnych) |
| liczba złożonych wniosków o lokal socjalny |
| liczba osób pobierająca dodatki mieszkaniowe (średnia miesięczna) |
| bezrobocie |



| |
|---|
| stopa bezrobocia rejestrowanego w gminie i powiecie |
| liczba osób bezrobotnych pobierających zasiłek dla osób bezrobotnych |
| liczba osób bezrobotnych niepobierających zasiłku dla osób bezrobotnych |
| niepełnosprawność |
| liczba osób niepełnosprawnych posiadających orzeczony stopień niepełnosprawności |
| liczba osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, |
| przemoc w rodzinie |
| liczba wypełnionych niebieskich kart przez policjantów |
| liczba wypełnionych niebieskich kart przez pracowników socjalnych |
| liczba interwencji policji z powodu zgłoszenia przemocy w rodzinie |
| liczba sprawców przemocy w rodzinie, z którymi kontaktowali się członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych |
| liczba ofiar przemocy w rodzinie osób, z którymi kontaktowali się członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych |
| potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności |
| liczba kobiet ciężarnych poniżej 18 lat |
| liczba rodzin wielodzietnych (powyżej 4 dzieci) |
| bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, z |
| właszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych |
| liczba nieletnich pod nadzorem kuratora sądowego |
| liczba nieletnich z gminy umieszczonych w placówce opiekuńczo – wychowawczej |
| liczba ujawnionych przez Policję nietrzeźwych małoletnich z gminy |
| brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze |
| liczba osób opuszczających placówki opiekuńczo – wychowawcze |
| trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy zgłaszających się do OPS |
| liczba osób, którym przyznano status uchodźcy zgłaszających się do OPS |
| liczba osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą zgłaszających się do OPS |
| liczba osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany zgłaszających się do OPS |
| trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego |
| liczba osób opuszczających zakłady karne zgłaszających się do OPS |
| trudności w alkoholizm lub narkomania |
| liczba osób zarejestrowanych w zakładach leczenia odwykowego jako osoby uzależnione |
| liczba osób, z którymi członkowie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych przeprowadzili rozmowy interwencyjno – motywujące w związku z nadużywaniem alkoholu |
| liczba osób uzależnionych od alkoholu, wobec których gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych wystąpiła do sądu z wnioskiem o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego |
| liczba punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych od alkoholu i ich rodzin |

| |
|--|
| zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa |
| liczba pożarów obiektów mieszkalnych w gminie w ciągu roku |
| klęska żywiołowa lub ekologiczna |
| obszary występowania zagrożenia powodziowego, suszy w gminie |
| Inne dane |
| liczba świadczeniobiorców korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z wyżej wymienionych przyczyn zamieszkujących w gminie |
| struktura ludności gminy wg wieku |
| ludność gminy wg rodzaju wykształcenia |

Przy analizowaniu problemów na podstawie tych danych warto również zastanowić się, w jakim zakresie mamy wpływ na ich rozwiązanie (a jakie są czynniki zewnętrzne, które na to wpływają, np. powstawanie miejsc pracy) i proponować tylko te działania, które zależą od kompetencji władz samorządu. Przy określeniu danego problemu warto również pokusić się o opis jego przyczyn, a także możliwych dalszych konsekwencji, jeśli pozostanie nierozwiązany. Inną możliwością określania ważności danego problemu to porównywanie danych z danymi z innych (okolicznych lub podobnych co do wielkości i charakteru) gmin lub z danymi średnimi dla powiatu, województwa lub całego kraju.

Dane tego rodzaju często pojawiają się w diagnozie problemów społecznych przedstawianej w strategii rozwiązywania problemów społecznych, choć należy zauważyć, że najczęściej dane o problemach społecznych są przedstawiane na podstawie liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z określonych przyczyn. Takie podejście daje nam opis problemów tylko określonej grupy mieszkańców.

Zestawianie ze sobą dwóch danych daje pełniejszy opis sytuacji w gminie. Można porównać ze sobą np. procent mieszkańców z dochodami poniżej ustawowej granicy ubóstwa z procentem osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa. Jeśli okaże się, że liczby te będą zbliżone, będzie można powiedzieć, że osoby o najniższych dochodach są objęte wsparciem instytucji pomocowych, jeśli więcej osób będzie korzystało z pomocy tych instytucji niż liczba osób w gminie z dochodami poniżej kryterium uprawniającym do korzystania z pomocy społecznej, oznaczało to będzie, że system jest nieszczelny, bo pomoc trafia do osób, które nie są do tego uprawnione.⁷⁴ Natomiast jeśli liczba klientów pomocy społecznej jest znacznie niższa niż liczba mieszkańców z dochodami niższymi niż kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, oznaczać to będzie, że być może są rodziny, które potrzebują wsparcia, ale nie są nim objęte. Może to również oznaczać, że część z rodzin w gminie jedynie deklaruje niskie dochody, a w rzeczywistości posiada dochody, które umożliwiają im samodzielne życie. Analogiczne porównania można przeprowadzać dla innych danych.

⁷⁴ Należy jednak zwrócić uwagę również na to, że kryterium dochodowe zawarte w ustawie o pomocy społecznej nie jest zmieniane od 2006 r., co również może wskazywać na to, że jest obecnie za niskie. Poza tym są w ustawie przewidziane świadczenia, które mogą być przyznawane na podstawie podwyższonego kryterium.



Te same dane mogą posłużyć również do określania trwałości udzielonego wsparcia. Na podstawie analizy trendów w czasie, np. na przestrzeni 5 lat, można zaobserwować, czy poziom ubóstwa w gminie spada, czy mniej osób ubiega się o pomoc z powodu ubóstwa i jaki odsetek świadczeniobiorców korzystających z pomocy 5 lat wcześniej korzysta z pomocy nadal.

Dane społeczno-demograficzne powinny być głównie wykorzystane do określenia potencjalnych potrzeb społecznych zarówno w teraźniejszości, jak i w przyszłości. Na podstawie struktury wieku mieszkańców gminy można określić, jakie usługi będą potrzebne w różnych okresach. Jeśli zaobserwujemy wzrostową tendencję urodzeń, to w ciągu najbliższych lat wzrośnie popyt na usługi opiekuńcze i edukacyjne dla małych dzieci, jeśli natomiast będzie wzrastała liczba osób starszych w gminie (z powodu niskiego poziomu urodzeń, migracji młodych ludzi lub wydłużenia średniego wieku życia) będą potrzebne środki na zapewnienie usług opiekuńczych dla osób starszych, w formie stacjonarnej lub środowiskowej.

Pozyskiwanie danych jest stosunkowo proste, ponieważ większość z nich jest zbierana przez różnego rodzaju instytucje w ramach statystyki publicznej lub statystyk prowadzonych na użytek danej instytucji. Dlatego na tym poziomie bardzo ważna jest współpraca instytucji w zakresie udostępniania danych. Innym źródłem danych, które może być wykorzystane na poziomie gminy są lokalne ekspertyzy dotyczące wybranego problemu społecznego lub potrzeb społecznych. Przykładem takiego opracowania są analizy zawodów deficytowych na lokalnym rynku pracy (mogą one posłużyć do proponowania odpowiednich do zapotrzebowania szkoleń dla klientów OPS).

W określaniu potrzeb danej społeczności należałoby również wykorzystać opinie uzyskane od mieszkańców, którzy sami mogą zgłosić potrzeby. W tym celu można przeprowadzić badania opinii publicznej, prowadzić focusy, itp.

DANE NA TEMAT REALIZACJI/POSTĘPU W OSIĄGANIU OKREŚLONYCH W GMINNYM DOKUMENCIE STRATEGICZNYM WSKAŹNIKÓW REALIZACJI POSZCZEGÓLNYCH REZULTATÓW

Dane z tej kategorii powinny być ściśle związane z określonymi celami i rezultatami wyznaczonymi dla systemu pomocy społecznej w danej gminie. W związku z tym, że różne gminy mogą mieć różne cele, dane te mogą różnić się zakresem i dotyczyć różnych obszarów. Najczęstszym celem wskazywanym np. w strategiach rozwiązywania problemów społecznych jest wspieranie rodzin będących w sytuacji kryzysu np. z powodu bezradności w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo – wychowawczych, uzależnienia jednego bądź obojga rodziców lub braku środków do utrzymania dzieci. Innym celem, bardziej ogólnym, jest zmniejszanie poziomu ubóstwa w gminie. Poniżej wymienione zostały przykładowe dane, które można użyć do zmierzenia postępu osiągnięcia tych celów.

| |
|--|
| Liczba dzieci, które wróciły do rodzin biologicznych z: domów dziecka, rodzinnych domów, rodzin zastępczych oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych. |
| Liczba dzieci skierowanych do: domów dziecka, rodzinnych domów, rodzin zastępczych oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych. |
| Liczba osób, które skorzystały z poradnictwa specjalistycznego, w tym rodzinnego, prowadzonego przez powiat/gminę. |
| Liczba rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej z powodu ubóstwa. |
| Liczba rodzin, które zaprzestały korzystać ze świadczeń pomocy społecznej z powodu poprawy warunków materialnych. |

W przypadku tych danych najważniejsza jest analiza wartości w czasie (najlepiej rok do roku). Wówczas na podstawie kierunku zmiany (wzrost lub spadek wartości) lub braku zmiany (brak zmiany wartości) możemy określić, czy prowadzone działania prowadzą do realizacji zamierzonego celu. Przykładowo jeżeli co roku wzrasta liczba klientów pomocy społecznej (mniej osób wychodzi z systemu niż do niego wchodzi), oznacza to, że stosowane instrumenty pomocy są mało skuteczne i w zasadzie spełniają funkcje opiekuńcze, a nie pomocowe.

W związku z tym, że w systemie pomocy jest możliwość stosowania różnorodnych instrumentów, warto pokusić się o analizę skuteczności poszczególnych form pomocy. W tym celu należałoby wyodrębnić grupy klientów, którzy korzystają z poszczególnych typów pomocy (np. poszczególne rodzaje zasiłków), rodzajów pomocy (pomoc finansowa, rzeczowa, poradnictwo) lub kombinacji różnych rodzajów pomocy. Można by przyjąć założenie, że najskuteczniejsze są te formy pomocy, dzięki którym rodziny najszybciej są usamodzielniane. W ten sam sposób można by analizować wysokość lub okres udzielanej pomocy w stosunku do rodzin usamodzielnionych. Dostęp do danych tego rodzaju nie powinien być trudny na poziomie gminy, gdyż każda z nich rejestruje udzieloną pomoc w Systemie Informatycznym POMOST. Niestety konstrukcja Systemu nie pozwala na „automatyczne” analizowanie danych pod wybranymi kryteriami, do pogłębionych analiz potrzebne są specjalne programy⁷⁵.

W ocenie skuteczności działania systemu w wymiarze lokalnym można również pokusić się o ocenę współpracy instytucji powołanych do rozwiązywania określonych problemów. W tym zakresie można analizować np. zlecenie zadań z pomocy społecznej organizacjom pozarządowym (liczba konkursów, rodzaj zlecanych zadań), formy współpracy instytucji samorządowych i pozarządowych (np. wspólne spotkania, ustalanie kierunków działań, podziału kompetencji). Takie dane nie są zbierane i dlatego należy przeprowadzić specjalne badanie.⁷⁶

⁷⁵ Np. Raportier.

⁷⁶ Np. badania prowadzone w ramach Barometru Współpracy przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR.

DANE NA TEMAT UŻYTYCH ZASOBÓW GMINNYCH (INSTYTUCJI, FINANSÓW, LUDZI) DO ROZWIĄZANIA OKREŚLONEGO PROBLEMU I DANE NA TEMAT KORZYŚCI PŁYNĄCYCH Z POMOCY

Najbardziej ekonomiczne podejście w ocenie stopnia ekonomiczności (efektywności) działań proponuje, aby podawać wymierne koszty i korzyści w formie pieniężnej. Takie podejście w przypadku pomocy społecznej będzie poważnie ograniczało możliwość faktycznej oceny efektywności lokalnego systemu pomocy, gdyż w wielu przypadkach pomoc ma niewymierne korzyści. Dlatego w swoim podejściu rozszerzam to kryterium o zasoby ludzkie jako istotne w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz tzw. „koszty zaniechania”, które wpływają na ostateczny bilans kosztów i korzyści pomocy społecznej.

Dane, które mogą być zastosowane do oceny użytych zasobów w stosunku do osiągniętych efektów, mogą być też porównywane z danymi obrazującymi skalę problemów. Najpopularniejszym wskaźnikiem w tym obszarze jest liczba pracowników socjalnych na liczbę mieszkańców w danej gminie lub na liczbę klientów korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Na tej podstawie można ocenić czy w gminie są wystarczające zasoby osobowe do rozwiązywania problemów społecznych. Nie chodzi tu jedynie o spełnianie wymaganych standardów, czyli zatrudnianie jednego pracownika socjalnego na 2 tys. mieszkańców ⁷⁷, a rzeczywistą analizę dostosowania liczby, kwalifikacji profesjonalistów do problemów i potrzeb w danej gminie.

W poniższej tabeli zestawione są przykładowe rodzaje danych o zasobach, ale należy pamiętać, że w każdym przypadku trzeba dobierać dane specyficzne dla danego problemu.

| |
|--|
| liczba placówek pomocy społecznej działających w gminie |
| liczba miejsc w placówkach pomocy społecznej w gminie, |
| liczba organizacji pozarządowych działających w sektorze pomocy społecznej |
| liczba pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej |
| liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz organizacjach pozarządowych |
| wysokość środków na zadania własne gminy/powiatu z pomocy społecznej, |
| wysokość środków na zadania zlecone gminie/powiatowi z pomocy społecznej, |
| udział wydatków na dział „pomoc społeczna” w budżecie gminy/powiatu (%) |
| wysokość środków przeznaczanych na utrzymanie poszczególnych placówek pomocy społecznej w gminie |
| wysokość środków z budżetu gminy/powiatu na działania z zakresu pomocy społecznej realizowane przez organizacje pozarządowe |

⁷⁷ Nadal wiele gmin nie spełnia tego ustawowego wymogu.

wysokość środków z programów UE na projekty realizowane w gminie z Priorytetu VII PO KL (wszystkie działania).

Ważnym zasobem jest infrastruktura, czyli różnego rodzaju placówki, instytucje, organizacje, które świadczą usługi na rzecz osób, które mają określone problemy. Infrastruktura ta jest też ważna z punktu widzenia profesjonalistów, którzy bezpośrednio kontaktują się z potrzebującymi, gdyż poszerza to ich możliwości działania. Przykładem może być problem przemocy domowej, gdzie pracownik socjalny bez wsparcia dodatkowych zasobów, ma ograniczone możliwości realnej pomocy danej rodzinie. Brak np. ośrodka interwencji kryzysowej, miejsc na terapię dla osób pokrzywdzonych w wyniku przemocy domowej lub porad psychologa, itp. ma bardzo duży wpływ na skuteczność podejmowanych działań.

Kolejne ważne zasoby to środki finansowe, które w gminie są wydawane na niwelowanie skutków problemów społecznych. Są to głównie środki lokowane w budżecie gminy w dziale „pomoc społeczna”. Na podstawie wysokości tych środków w stosunku do całego budżetu gminy można stwierdzić jak bardzo ważne są problemy społeczne w polityce danej gminy. Z kolei porównanie tych wydatków z efektami, np. w postaci liczby rodzin, które otrzymały pomoc i liczby rodzin, które dzięki tej pomocy się usamodzielnily, pozwoli na oszacowanie tego, czy dane środki są wystarczające do spełnienia tych celów, albo czy nie są marnotrawione. W tym kontekście można stawiać pytanie o to, czy coroczne zwiększanie środków w budżecie gminy na pomoc społeczną świadczy o efektywnym rozwiązywaniu problemów jej beneficjentów?

Największy problem związany z efektywnością wydatkowania środków na pomoc społeczną to określanie kosztów nierozwiązanych problemów społecznych. Są to tzw. „koszty zaniechania”, czyli wydatki, jakie musi ponieść dana społeczność w związku z tym, że dane problemy nie zostały rozwiązane, czy też dane problemy nie zostały odpowiednio wcześniej rozpoznane, co mogłoby obniżyć koszty skutków wystąpienia problemu. Można do nich zaliczyć w zależności od problemu, np. koszty policji w zakresie czynności związanych z rozbojami, kradzieżami popełnianymi przez małoletnich, koszty ponoszone przez izby wytrzeźwień i służbę zdrowia w związku z udzielaniem pomocy osobom uzależnionym od alkoholu.

Dane o liczbie pracowników zatrudnionych w poszczególnych instytucjach, liczbie samych placówek oraz liczbie miejsc w nich oferowanych jest stosunkowo proste do pozyskania na poziomie jednej gminy (takie dane są np. w sprawozdaniach z działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, sprawozdaniach organizacji pozarządowych). Dane o wydatkach na pomoc społeczną z budżetu gminy oraz o innych środkach (np. projektach finansowanych ze środków unijnych) są również łatwo dostępne. Najwięcej problemów dostarczy nam stworzenie katalogu „kosztów zaniechania”, a następnie ich obliczenie. Do tego przydatne byłoby wystandaryzowanie ponoszonych kosztów (np. średni koszt danej czynności liczony jako koszt ogólny na liczbę beneficjentów działania) dla określonej grupy klientów (np. osób samotnych, rodzin, itp.).



OPINIE MIESZKAŃCÓW GMINY, KLIENTÓW SYSTEMU

Użyteczność podejmowanych przez gminę działań w celu rozwiązywania problemów społecznych powinna być oceniana przez użytkowników lokalnego systemu pomocy. Użytkownikami są wszyscy mieszkańcy w gminie niezależnie od tego, czy korzystają z pomocy jednostek do tego powołanych czy też nie. Aby ocenić użyteczność proponowanych działań niezbędne są opinie samych zainteresowanych. Możemy ich pytać o różne wymiary oceny działań, gdyż może ona dotyczyć zarówno posiadanej wiedzy o podejmowanych działaniach, informacji, gdzie można uzyskać pomoc w konkretnym przypadku, a także stopnia zadowolenia z systemu wsparcia (patrz tabela poniżej). Jeszcze inny wymiar to ocena skuteczności systemu wsparcia dokonana przez mieszkańców danej gminy. Natomiast do bezpośrednich odbiorców poszczególnych działań możemy kierować pytania o stopień zaspokojenia zgłaszanych przez nich potrzeb oraz o poziom zadowolenia z obsługi, gdy zwrócili się o pomoc (np. jasność udzielanych informacji, zapewnienie odpowiednich warunków do poufnego przekazywania informacji, itp.).

| |
|--|
| Odsetek mieszkańców, którzy deklarują, że posiadają wiedzę o podejmowanych działaniach w celu rozwiązywania problemów społecznych w gminie |
| Odsetek mieszkańców, którzy pozytywnie oceniają informacje o miejscach, gdzie można uzyskać pomoc |
| Odsetek mieszkańców w gminie, którzy są zadowoleni z poszczególnych działań podejmowanych w ramach systemu pomocy społecznej |
| Odsetek mieszkańców, którzy uważają, że w gminie są skutecznie rozwiązywane problemy społeczne (lub poszczególne problemy społeczne) |
| Odsetek osób, którym zostało przyznane świadczenie twierdzących, że uzyskana forma wsparcia zaspokoila zgłaszane przez nich potrzeby |
| Liczba odwołań do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych od decyzji wydanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej |

Innym rodzajem danych są informacje pochodzące z Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dotyczące odwołania od decyzji wydanych przez jednostki pomocy społecznej. Dane o odwołaniach (jakiej jednostki dotyczą, jakich form świadczeń dotyczą, liczba odwołań) i wynikach prowadzonego postępowania (decyzja podtrzymująca lub uchylająca decyzję, od której odwołał się klient). Podobnie można analizować skargi i zażalenia składane przez beneficjentów systemu. W tym przypadku również należy wziąć pod uwagę dokumenty, które są odpowiedzią na skargi, gdyż mogą zdarzyć się przypadki skarg nieuzasadnionych oraz opisy zdarzeń, które nie miały miejsca. Analiza dokumentów z uzasadnionymi zażaleniami pozwoli wyodrębnić obszary spraw, które są najbardziej uciążliwe dla klientów. Mogą to być np. niewystarczająca kwota świadczeń, dostęp i postępowanie pracowników instytucji, sposób organizacji pracy w instytucji.

Pytanie o opinię użytkowników systemu pomocy społecznej i jej uwzględnianie jest obecnie najmniej powszechną metodą zbierania danych na temat funkcjonowania tego systemu. Moim zdaniem wynika to z przekonania, że klienci nie są osobami, które mogą rzetelnie i bezstronnie ocenić uzyskiwaną pomoc. Są oni bowiem postrzegani jako osoby niewykształcone z silną postawą roszczeniową, co może skutkować przeważającymi negatywnymi opiniami o systemie, pomocy i pracownikach.

Obawa przed uzyskaniem negatywnych opinii oraz trudności organizacyjne przeprowadzenia badania opinii są według mnie głównymi przyczynami braku badań w tym obszarze. Ich wyniki (nawet pokazujące negatywne oceny działania systemu) mogłyby być istotnym wkładem w usprawnianie organizacji pracy i tworzeniem lepszych warunków do udzielania pomocy, co ma duży wpływ na jej skuteczność. Poza tym takie badania mogą posłużyć nie tylko wydawaniu ocen, ale też proponowaniu czy zgłaszaniu zapotrzebowania na inne niż udzielane formy pomocy. Innym skutkiem prowadzonych badań powinny być akcje mające na celu poprawę wizerunku systemu pomocy i działań pomocowych.

Jakimi metodami pozyskiwać powyżej wymienione dane? Opinie o systemie pomocy, informacjach o działaniach oraz ocenie ich skuteczności można pozyskiwać za pomocą ankiet (np. pocztowych lub wrzucanych do specjalnie przygotowanych do tego skrzynek). Jednakże ze względu na niską spodziewaną responsywność, należy przeprowadzić szeroką akcję informacyjną o samym badaniu, jego celu oraz o ważności uzyskanych opinii. Inną metodą pozyskania tego rodzaju danych mogą być wywiady grupowe z przedstawicielami poszczególnych grup społecznych w gminie (np. z młodzieżą, osobami starszymi, bezrobotnymi, pracującymi, przedsiębiorcami, klientami pomocy społecznej). Każdorazowo przy konstruowaniu narzędzi badawczych (ankiety czy scenariusza wywiadu) należy szczególną uwagę zwracać na język używany w pytaniach kierowanych do poszczególnych grup. Powinien on być dostosowywany do języka odbiorców, tak aby właściwie zrozumieli intencje pytającego.

Łatwiejszą metodą jest analiza dokumentów, która może być zastosowana do pozyskiwania danych ze skarg i odwołań składanych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Warto tylko przypomnieć, że jest to metoda uzupełniająca analizę danych o opiniach użytkowników systemu pomocy społecznej, gdyż postrzeganie tych dokumentów jako jedyne źródła informacji da wyłącznie negatywny obraz tego systemu.

RODZAJE I POZYSKIWANIE DANYCH – POZIOM KLIENTA

Schemat danych dla ewaluacji pomocy dla indywidualnego przypadku, czyli procesu, który zachodzi w życiu osoby bądź rodziny korzystającej z pomocy, jest taki sam jak w przypadku lokalnego systemu. Różnica polega na tym, że są to dane dotyczące jednej osoby lub rodziny, stąd mają one charakter jakościowy, a nie ilościowy. Inne też będą metody pozyskiwania i analizy danych, gdyż będzie to przede wszystkim obserwacja i wywiady.

Przy okazji metod badawczych, które mogą być stosowane w ewaluacji pomocy udzielonej jednostce lub rodzinie warto wspomnieć o „badaniu w działaniu”⁷⁸ (*action research*). Jest

78. Koncepcja stworzona przez Kurta Lewina.



to zbiór metod badawczych, których wspólną cechą jest przyznanie, że badana społeczność posiada największą wiedzę na temat zachodzących w niej procesów. Istotą tych badań jest zrozumienie osób w danym środowisku, a nie narzucanie im swoich poglądów. W przypadku działalności społecznej sprowadza się to do pomagania społecznościom lub poszczególnym jej członkom w radzeniu sobie z ich problemami (zamiast wymyślania rozwiązań za nich). W przypadku działalności naukowej polega na rezygnacji z teoretycznych modeli badawczych i na uznaniu wyższej kompetencji badanej zbiorowości do definiowania, co jest dla niej ważne. Cechą badań w działaniu jest to, że zostawiają po sobie zmiany w środowisku, w którym je przeprowadzono. Lewin⁷⁹ wyróżnia kolejne etapy badania:

- identyfikacja problemu (np. zachowanie agresywne),
- diagnoza problemu (np. kto jest ofiarą, rodzaje agresji, itp.),
- sformułowanie planu działania (projekt – np. zmniejszenia skali zjawiska),
- wdrażanie jego poszczególnych etapów,
- monitorowanie i ewaluacja procesu wdrażania oraz uzyskanych rezultatów.

Etapy te łączą ze sobą proces projektowania działań, aż po ich ewaluację, co oznacza, że mają praktyczny wymiar. Co ważne badanie to odbywa się zawsze przy większym lub mniejszym współdziałaniu uczestników sytuacji, w której przebiega badanie. W związku z tym, że głównym celem pomocy społecznej jest dokonanie pewnej zmiany w życiu jednostki, bardzo ważne jest, aby w badaniach pomocy społecznej na każdym etapie uwzględniać informacje i opinie wyrażane przez jej klientów.

DANE NA TEMAT PROBLEMÓW POSZCZEGÓLNEGO KLIENTA

W ocenie trafności podejmowanych działań w stosunku do zidentyfikowanego problemu ważna jest dokładna diagnoza występującego problemu lub kilku problemów oraz ich powiązania przyczynowo–skutkowe. Po analizie problemu ważne jest wyznaczenie celu, jaki ma mieć udzielana pomoc oraz jej plan, czyli zdefiniowanie zarówno świadczeń i usług, jakie instytucja pomocy może zaoferować klientowi, ale również określenie czynności, które klient ma podjąć, aby osiągnąć zamierzony cel.

Pytanie o problemy, czyli powody, dla których osoba zgłasza się po pomoc do instytucji takich jak ośrodki pomocy społecznej, pojawia się w każdym przypadku, choć często jest to analiza, która powinna być pogłębiona. Narzędziem używanym do analizy problemu jest wywiad środowiskowy, na podstawie którego szczegółowo opisuje się sytuację zawodową, mieszkaniową, zdrowotną i rodzinną klienta. W wywiadzie zapisuje się też zgłaszane potrzeby oraz przewidziane świadczenia i podejmowane przez klienta zobowiązania.

Rzadko natomiast określa się i wpisuje cel udzielanego wsparcia. Celem wsparcia może być usamodzielnienie poprzez podjęcie pracy, podjęcie terapii, ale też opieka nad osobą, która z powodu choroby nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować. W takich sytuacjach

79 K. Lewin, *Resolving social conflicts; selected papers on group dynamics*, New York, Harper & Row, 1948.

celem powinno być naprawienie relacji rodzinnych, tak, aby członkowie tej rodziny w ramach swoich możliwości zorganizowali wsparcie dla chorej lub niepełnosprawnej osoby. Nieokreślenie celu pomocy utrudnia ocenę tego, czy pomoc jest adekwatna do problemu. Obecnie cel jest formułowany tylko w przypadku zawierania kontraktu socjalnego, który jest formą umowy zawieranej pomiędzy klientem, a pracownikiem socjalnym.

Kiedy można uznać, że pomoc jest trafna? Jeśli dobrze rozpoznamy problemy i dopasujemy do niego odpowiednie cele pomocy oraz działania. Dlatego za trafną można uznać pomoc osobie bezrobotnej, która straciła pracę pół roku temu (bez uzależnień) w formie zasiłków pieniężnych i skierowania do udziału w projekcie aktywizacji zawodowej. Ale te same formy pomocy nie są adekwatne dla osoby bezrobotnej od 5 lat, uzależnionej od alkoholu. Pomoc dla takiej osoby powinna głównie polegać na motywowaniu do terapii.

Dane na temat sytuacji osoby korzystającej z pomocy są również przydatne do oceny trwałości wsparcia. Powracając do rodziny, która w pewnym okresie była świadczeniobiorcą, po kilku latach, można zaobserwować zmiany zachodzące w tej rodzinie, np. czy problemy, z powodu których potrzebowała wsparcia są nadal aktualne, czy pojawiły się inne? Również na podstawie danych o powrocie do systemu pomocy społecznej jednostki lub rodziny można wnioskować o jej trwałości.

DANE NA TEMAT POSTĘPÓW W REALIZACJI OKREŚLONYCH CELÓW PRZEZ KLIENTA

Aby stwierdzić czy podjęte działania zarówno przez klienta, jak i przez pracowników ośrodka pomocy społecznej są skuteczne należy sprawdzić czy realizowany jest plan pomocy oraz czy jego realizacja przynosi zamierzone skutki. Takiej oceny może dokonać pracownik socjalny, klient, a także osoba postronna (np. ewaluator zewnętrzny).

Można do tego wykorzystać dane z wywiadu, kontraktu socjalnego, w których powinny być zapisane spostrzeżenia i obserwacje zmian (lub ich braku) w postępowaniu, zachowaniu klienta, wywiązywanie się z zaciągniętych zobowiązań przez strony podpisujące kontrakt. Pracownik socjalny jako osoba wchodząca w środowisko osoby otrzymującej wsparcie zarówno w postaci materialnej jak i nie materialnej (np. biorącej udział w szkoleniach, warsztatach aktywizujących, terapii), ma możliwość zaobserwowania zmian w jej otoczeniu i jej relacji z otoczeniem. W wywiadzie może zapisywać np. czy poprawiły się relacje tej osoby z dziećmi, rodzicami lub innymi członkami rodzin, a także sąsiadami.

W części II kontraktu socjalnego jest możliwość dokonania „oceny realizacji działań”, stąd obecnie kontrakt jest najbardziej przystosowanym narzędziem do dokonywania ewaluacji. Można w tym miejscu opisać, w jaki sposób dana osoba wywiązuje się z podjętych zobowiązań, np. udzielony zasiłek celowy na zakup żywności pozwolił klientowi na poszukiwanie pracy, aktywne uczestnictwo w zajęciach efektywnego poszukiwania pracy, korzystanie z wizyt u psychologa. W tym miejscu powinny znaleźć się również zapisy o tym, czy ośrodek pomocy społecznej, czyli jego pracownicy, wywiązują się ze swoich zobowiązań. Na podstawie „oceny realizacji działań” pracownik socjalny wraz z klientem może dojść do wniosku, że pomimo tego, że zaplanowane działania są realizowane, cel nie jest osiągnięty, co by



oznaczało, że zaplanowany katalog działań jest zbyt ubogi, aby skutecznie doprowadzić do rozwiązania problemu. Np. same zasiłki nie wystarczają do tego, aby zmotywować kogoś do podjęcia leczenia z uzależnienia.

Innym miejscem, gdzie można zapisywać spostrzeżenia z efektów udzielanej pomocy są notatki lub dzienniki obserwacji, w których zapisywane będą ważne zmiany i wydarzenia dotyczące klienta. Notatka lub dziennik nie musi przybierać skomplikowanej formy, wystarczy wpisać datę, imię i nazwisko klienta i krótki opis spostrzeżenia. Na podstawie analizy takich zapisów można stwierdzić, czy np. osoba niepełnosprawna, która na początku była niechętna do spotkań integracyjnych, po pewnym czasie zaczęła w nich uczestniczyć, przyjeżdżała na spotkania sama, organizując środek transportu we własnym zakresie. Świadczyć to będzie aktywizacji takiej osoby i jej integracji ze środowiskiem.

Dziennik obserwacji może być prowadzony przez osoby, które nie mają możliwości wpisywania swoich uwag do wywiadu środowiskowego lub kontraktu socjalnego. Są to np. specjalista ewaluacji (jako obserwator zewnętrznego uczestniczący w wydarzeniach, w których bierze udział klient, np. zajęcia i/lub spotkania integracyjne), psycholog, doradca zawodowy oraz inne osoby, które mają stały kontakt z osobą otrzymującą wsparcie. Podczas obserwacji wskazane są również rozmowy z „obserwowanymi” i poznanie ich codziennego sposobu życia, aby lepiej zauważyć zachodzące w nim zmiany.

DANE NA TEMAT ZASOBÓW (WŁASNYCH KLIENTA ORAZ INSTYTUCJI POMOCOWYCH) UŻYTYCH DO ROZWIĄZANIA OKREŚLONEGO PROBLEMU

W ocenie efektywności wsparcia pomocne są dane o zasobach, jakie zostały użyte do osiągnięcia zaplanowanego celu. W tabeli poniżej zostały wymienione podstawowe rodzaje zasobów z podziałem na zasoby własne klienta oraz instytucji udzielającej wsparcia.

Większość danych o zasobach klienta znajdziemy w opisie jego sytuacji w wywiadzie środowiskowym. Są to dane jakościowe, czyli wyrażone w sposób opisowy, a nie ilościowy. Większy problem jest z pozyskaniem danych dotyczących zasobów instytucji udzielającej pomocy, gdyż oprócz kontraktu socjalnego, w którym zapisywane są zobowiązania instytucji, nie ma innych dokumentów, z których w prosty sposób można by uzyskać taką wiedzę. Dlatego w celu uzyskania takich danych należy przeprowadzić wywiad z osobami, które takiego wsparcia udzielały.

Tabela 3. Rodzaje zasobów

| Rodzaje zasobów | Klient | Pracownik socjalny/instytucja |
|-----------------|---|--|
| Osobowe | Posiadane umiejętności, predyspozycje, kwalifikacje | ilość czasu i osób zaangażowanych w rozwiązywanie problemu |

| | | |
|--------------|---|--|
| Instytucyjne | Wsparcie członków rodziny Wsparcie członków społeczności, do których należy klient (np. członkowie grup wsparcia, organizacji kościelnych, współpracownicy, sąsiedzi, np.) | Sieć instytucji wspomagających klienta w przezwyciężaniu problemu; zespół interdyscyplinarny |
| finansowe | źródła dochodu i kwota dochodu | zasiłki, pożyczki, wartość pomocy rzeczowej, koszt usług świadczonych na rzecz klienta, odbywanych przez niego szkoleń |

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie danych o zasobach można ocenić, czy były one wystarczające do rozwiązania problemu, osiągnięcia zaplanowanego celu. Może się bowiem okazać, że pomoc jest nieskuteczna, gdyż klient nie wykorzystał wszystkich własnych możliwości do wyjścia z trudnej sytuacji lub uzyskał za małe wsparcie ze strony instytucji (np. za małą liczbą godzin terapii). W przypadku pomocy nieskutecznej, czyli takiej, gdy sytuacja klienta nie ulega zmianie, możemy powiedzieć o zmarnotrawieniu zasobów, i to nie tylko w formie pieniężnej (udzielone zasiłki), ale też np. czasu i umiejętności osób, które były zaangażowane w tą pomoc⁸⁰.

Najtrudniejszym problemem związanym z efektywnością ekonomiczną w pomocy społecznej jest wycena, czy też podanie wymiernej wartości pożądanego skutku, np. jak określić wartość usamodzielnienia rodziny, która przez dwa lata korzystała ze świadczeń pomocy, gdyż oboje dorośli członkowie rodziny nie mieli pracy, a znaleźli ją po dwóch latach szkoleń i walki z uzależnieniem od alkoholu. Jedną z możliwości jest podawanie kosztu „utraconego”, tj. wartości zasiłków, które nie będą już tej rodzinie wypłacane (np. średnich miesięcznych kosztów zasiłków wypłacanych dla tej rodziny). Inną możliwością jest liczenie „zysku”, jaki ta rodzina osiągnie z pracy, w tym części podatków wpłaconych do kasy gminy. Do takich wyliczeń potrzebne będą dane finansowe, czyli wartość zasiłków wypłaconych rodzinie przez cały okres korzystania z pomocy (co jest łatwe do uzyskania na podstawie analizy dokumentów – wywiadów środowiskowych i decyzji, na podstawie których przyznano pomoc) oraz wysokość wynagrodzenia (co można uzyskać tylko od samych zainteresowanych w wywiadzie).

W indywidualnym przypadku można również wyliczać „koszty zaniechania”, o których była już mowa przy efektywności lokalnego systemu pomocy. W tym celu należałoby stworzyć możliwe scenariusze wydarzeń tego, co się może stać, gdy pomoc nie zostanie udzielona, a następnie policzyć koszty „zaniechania”. Teoretycznie można by również porównać dwa bardzo podobne przypadki (czyli np. rodziny o tej samej liczbie osób, z takimi samymi problemami, zasobami), które otrzymują różne wsparcie (jedna mniejsze, druga większe) lub

⁸⁰ Przy założeniu, że poświęcili one odpowiednią ilość czasu i miały odpowiednie kwalifikacje i umiejętności, do tego, aby pomóc w określonym przypadku.



jedna z nich go nie otrzymuje i na tej podstawie stwierdzić na ile pogłębiły się problemy rodziny, która otrzymała mniejsze wsparcie. Taki quasi-eksperyment jest jednak trudny do przeprowadzenia, ze względu na różnorodność przypadków osób zgłaszających się po pomoc.

OPINIA KLIENTA

Podobnie jak w przypadku opinii użytkowników lokalnego systemu pomocy społecznej, klienci pomocy społecznej powinni być pytani o wystarczalność uzyskiwanej pomocy i jakość świadczonych usług. Opinie klientów powinny być brane pod uwagę zarówno przy wdrażaniu poszczególnych działań, jak i ocenie ich skuteczności. Dane na ten temat można uzyskać bezpośrednio od świadczeniobiorców przeprowadzając ankietę (co daje większe poczucie anonimowości) lub wywiad.

Klienci będą wyrażali swoje opinie o udzielonej pomocy w stosunku do swoich potrzeb i pragnień⁸¹, a nie w odniesieniu do oferty form pomocy zawartej w ustawie o pomocy społecznej. Dlatego istnieje obawa, że większość tych opinii będzie negatywna. Jednakże z uzyskanych opinii możemy się dowiedzieć, jakich form pomocy brakuje w tym katalogu i np. zapewnić je w ramach innych działaniach podejmowanych przez ośrodek (np. projekty). Na podstawie tych opinii (wyrażonych w sposób anonimowy) możemy również dowiedzieć się, które z uzyskanych świadczeń i usług nie były oczekiwane przez klienta, ale po otrzymaniu zostały pozytywnie przyjęte, albo które z nich zostały ocenione jako niepotrzebne i nieużyteczne. Paradoksalnie takim świadczeniem mogą być zasiłki pieniężne w przypadku starszej samotnej osoby (która posiada emeryturę w wysokości pozwalającej na zaspokojenie podstawowych potrzeb), a zgłosiła się do ośrodka, gdyż poszukuje kontaktów społecznych.

W kontekście użyteczności można również pytać o wykorzystanie uzyskanej pomocy do rozwiązania problemu (opinia użytkownika o skuteczność pomocy).

PRAKTYCZNE WYKORZYSTANIE WYNIKÓW EWALUACJI⁸²

Celem zbierania danych jest ich praktyczne wykorzystanie, gdyż na ich podstawie formułowane są wnioski i rekomendacje, które mają służyć większej skuteczności pomocy. Nawet jeśli wyniki ewaluacji będą negatywne, nie należy się załamywać, a jedynie patrzeć na to jak na wskazówki do ulepszeń i naprawy. Na podstawie danych można dokładnie zidentyfikować, na którym etapie został popełniony błąd. Np. może okazać się, że planowany początkowo czas okazał się zbyt krótki na wdrożenie wszystkich działań, albo zaplanowaliśmy za mało działań motywujących do zmian. Innym błędem może być niedostatecznie zdiagnozowana grupa docelowa działań i ich problemy lub nidopasowane formy wsparcia.

81 Więcej na temat rozróżnienia między potrzebami i pragnieniami w artykule Ryszarda Szarfenberga w niniejszej publikacji.

82 Więcej na temat praktycznego sposobu przeprowadzania ewaluacji i wykorzystywania jej wyników piszę w Podstawy ewaluacji w pomocy społecznej, opracowanie wydane przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej.

Jeśli zostanie identyfikowany problem, możemy zmienić swój dotychczasowy sposób postępowania, np. zmienić sposób zarządzania, ograniczyć zasięg działań, zmienić zakładane rezultaty lub grupę docelową. Można również poprosić o wsparcie z zewnątrz w postaci szkoleń, superwizji, doradztwa prawnego. Również w przypadku wdrażania strategii może się okazać, że planowany początkowo czas na utworzenie np. nowego ośrodka interwencji kryzysowej okazał się zbyt krótki lub pojawiły się okoliczności, które uniemożliwiły jego powstanie. Może się również okazać, że zaplanowaliśmy zbyt mało środków na pewne działania i dlatego nie objęły one swoim zasięgiem planowanej grupy. Również w tym przypadku na podstawie wyników ewaluacji można poczynić zmiany w strategii lub uwzględnić te uchybienia przy strategii na następny okres.

Natomiast jeśli się okazuje, że wszystkie rezultaty zostały osiągnięte, powinniśmy kontynuować nasze działania oraz starać się, aby zastosowane metody i narzędzia były szeroko rozpowszechniane.

Istotą ewaluacji jest jej użyteczność, co oznacza, że w miarę możliwości jej rezultaty powinny być wdrażane w kolejnych działaniach. Stopień możliwości wdrażania rekomendacji powstałych w wyniku ewaluacji zależy od tego, w jakim momencie interwencji ją przeprowadziliśmy i jakie działania będziemy dalej podejmować. Rezultaty z ewaluacji przeprowadzanej na koniec zrealizowanych działań są równie ważne, gdyż powiększają zbiór doświadczeń, które możemy wykorzystać w przyszłości.



Dr Dobroniega Trawkowska
Uniwersytet Śląski
Instytut Socjologii

W POSZUKIWANIU DRÓG POPRAWY SKUTECZNOŚCI I TRAFNOŚCI DZIAŁAŃ POMOCY SPOŁECZNEJ

Problemy opiekuńcze oraz problemy opiekuńczo-wychowawcze w rodzinach powinny być jednymi z podstawowych, diagnozowanymi przez pomoc społeczną. Bezradność pomocy społecznej w prowadzeniu pracy socjalnej z rodzinami wieloproblemowymi, a w wielu ośrodkach brak pomysłu, jak tę pracę skonceptualizować (jaki model przyjąć), jak ją zorganizować, powoduje przy niedostatecznym organizacyjnym wsparciu działań pracowników socjalnych (dostęp do konsultantów, superwizja oraz ewaluacja pracy socjalnej), iż praca socjalna staje się działaniem pozornym. Dotyczy to w szczególności pracy socjalnej z rodzinami wieloproblemowymi, której prowadzenia w organizacyjnych ramach pomocy społecznej często zaniechano⁸³. Czy można – opierając się o istniejące w pomocy społecznej zasoby – ograniczyć to zjawisko? Sądzę, że jest to możliwe, jak również konieczne, a jednym z pierwszych kroków powinna być rzetelnie przygotowana diagnoza lokalnych problemów społecznych, w której ośrodki pomocy społecznej uwzględnią informacje i dane statystyczne, gromadzone w sposób systematyczny na potrzeby sprawozdawczości. Krytyczna analiza tych informacji z pewnością pozwoli na bardziej trafne określenie kierunków działań i tematów projektów socjalnych adresowanych do rodzin.

Trafność podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej kierunków działań wobec rodzin wieloproblemowych to problem, na którym koncentruję uwagę w prezentowanym tekście. Celem analizy jest uwrażliwienie ośrodków pomocy społecznej na konieczność określenia i refleksyjnej oceny kierunków działań wobec sygnalizowanych problemów: opiekuńczo-wychowawczych, opiekuńczych oraz bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, w rodzinach korzystających z publicznego wsparcia. Wieloletnia obserwacja praktyki wskazuje na to, że ośrodki pomocy społecznej kon-

83 Na temat problemów pracy socjalnej z rodzinami oraz działań pozornych w pracy socjalnej i w pomocy społecznej por. D. Trawkowska *Działania pozorne w pomocy społecznej*. Przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007; oraz D. Trawkowska *Działania pozorne w pomocy społecznej – przejawy – mechanizmy – skutki*, *Przegląd Socjologiczny*, tom LVIII/1, 2009.



centrując się na działaniach pomocowych, w niewielkim stopniu wykorzystują gromadzone dane statystyczne oraz mają kłopoty z ich interpretacją. Wprawdzie informacje (dane statystyczne) są obecne w części diagnostycznej lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, ale są one zbyt często przypadkowe, nieporównywalne, zdecydowanie za rzadko są podstawą prognozy niepokojących zjawisk rodzących zapotrzebowanie na pomoc społeczną, a jedynie sporadycznie bywają wykorzystywane jako podstawa wytyczenia kierunku działań w związku z diagnozowanym problemem/problemami.

Ustaliwszy wprzód kierunki działań, ośrodki pomocy społecznej mogą się pokusić o opracowanie adekwatnych i precyzyjnie ukierunkowanych strategii wspierania rodzin korzystających z ich pomocy. W tej strategii powinien zostać uwzględniony określony model pracy socjalnej (socjalno-wychowawczej, socjalno-terapeutycznej) z rodziną wieloproblemową.

Jak się wydaje dość powszechnie panuje przekonanie, że pracownicy instytucji pomocy społecznej wiedzą najlepiej, jak jest, niezależnie od tego, co wynika z gromadzonych przez nich danych. Innymi słowy, że dobrze znają problemy lokalne i mają przekonanie o dobrym rozpoznaniu sytuacji w środowisku. Bliższe przyjrzenie się „polityce ośrodków” wobec trudnych rodzin nieco nadwyrężyło dobre samopoczucie niektórych kierowników ośrodków, zaś innych zdecydowanie wzmocniło w przekonaniu o słuszności obranego kierunku. Przede wszystkim wzmocniło wśród niektórych kierowników przekonanie, że warto i należy podejmować trud prowadzenia analiz na własne potrzeby, wzmocniło przekonanie o korzyściach płynących z inwestowania w pracę socjalną, a także z inwestowania w rozwój zawodowy pracowników socjalnych.

Schemat tej analizy został przeze mnie przygotowany oraz praktycznie wykorzystany w latach 2008-2009 w opracowaniach przygotowanych dla kilku gminnych i powiatowych małopolskich ośrodków pomocy społecznej oraz dla jednego z miejskich ośrodków pomocy społecznej na terenie woj. śląskiego⁸⁴. W prezentowanym tekście ograniczam się do wskazania podstawowej struktury schematu, którą warto rozszerzyć, dysponując dodatkowymi informacjami pochodzącymi z innych źródeł, z badań empirycznych oraz monitoringu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych - tam, gdzie to będzie możliwe. Niewątpliwym walorem schematu jest jego prostota, co umożliwia wykorzystanie go przez najmniejsze ośrodki pomocy społecznej, o nielicznym zespole. Z myślą o potrzebach i możliwościach tych najmniejszych ośrodków propozycja ta została sfinalizowana w postaci artykułu. Nieco bardziej złożony i rozbudowany schemat oraz proces interpretacji danych statystycznych miał miejsce w przypadku PCPR (w powiatach ziemskich), z uwagi na terytorialną i przedmiotową rozdzielność PCPR i OPS. Stosowałam go jednak z powodzeniem także i w tych ośrodkach, po pewnych uzupełnieniach.

84 Analiza na terenie województwa małopolskiego (2009 r.) obejmowała ogółem dwa powiaty ziemskie oraz cztery gminy wiejskie w trzecim powiecie, natomiast na terenie woj. śląskiego (2008 r.) problemy te były analizowane na zlecenie MOPS dla miasta na prawach powiatu.

SEKWENCJA ETAPÓW DIAGNOZOWANIA PROBLEMÓW OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZYCH ORAZ PROBLEMÓW OPIEKUŃCZYCH W RODZINACH KORZYSTAJĄCYCH Z POMOCY SPOŁECZNEJ.

Zaproponowany schemat analizy składa się z pięciu kroków:

- uporządkowanie danych i ocena wiarygodności zgromadzonych informacji,
- określenie dominujących tendencji w odniesieniu do typów rodzin korzystających z pomocy społecznej,
- zidentyfikowanie dostępnych i posiadanych zasobów,
- określenie dotychczasowych kierunków działań (w odpowiedzi na problem bezradności opiekuńczo-wychowawczej rodzin korzystających z pomocy społecznej) podejmowanych na terenie powiatów i gmin,
- sformułowanie rekomendacji.

Tak skonstruowany opis diagnostyczny służy analizie i ocenie trafności, a więc i skuteczności⁸⁵ działań podejmowanych przez pomoc społeczną wobec rodzin wieloproblemowych oraz rodzin, w których występują problemy opiekuńcze (rodzin problemowych) i powinien zostać uzupełniony, w miarę możliwości, o diagnozę podstawowych środowisk wychowawczych – rodziny, grup rówieśniczych, wspólnot sąsiedzkich⁸⁶.

Dla większej przejrzystości posługuję się fragmentami przygotowanych przeze mnie opracowań, które zostały pozbawione informacji pozwalających zidentyfikować ośrodek pomocy społecznej, na którego zamówienie powstały. Każdy z etapów poprzedzają uwagi na temat trudności i problemów, które „narzucały się” w trakcie pracy nad oceną trafności podejmowanych przez publiczną pomoc społeczną kierunków działań wobec rodzin, które powinny sprawować opiekę nad osobami zależnymi⁸⁷.

KROK PIERWSZY – UPORZĄDKOWANIE DANYCH

Roczne sprawozdania MPIPS zawierają szereg informacji na temat typów rodzin korzystających z pomocy społecznej (struktura rodzin/gospodarstw domowych), wielkości rodzin (liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej) oraz podstawowych dysfunkcji w tych rodzinach. Informacje dotyczące typu rodzin oraz ich wielkości oceniam jako rzetelne. Natomiast sporo wątpliwości budziły informacje na temat skali problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach korzystających z pomocy społecznej. Podczas opracowywania lokalnych diagnoz tego problemu dla ośrodków powiatowych (MOPS, PCPR), jak i gminnych, zdarzało się, że w danym roku problem ten „nagle pojawia się”, albo przeciwnie – nagle „znikał”. Wydaje się, że zwiększeniu udziału rodzin ze zdiagnozowanymi problemami szeroko rozumianej bezradności sprzyjały m.in. nabycie kompetencji diagnostycznych (np. w rezultacie szkoleń) oraz wsparcie w diagnozowaniu (praca w zespole specjalistów, utworzenie zespołu interdyscyplinarnego w placówce np. wsparcia dziennego). Natomiast

85 Podstawowym kryterium jest trafność działań pomocy społecznej w odniesieniu do struktury rodzin korzystających z jej wsparcia.

86 Diagnozowanie tych środowisk i problemy z nim związane nie są przedmiotem mojego opracowania.

87 Wykorzystałam fragmenty artykułu przygotowywanego do tomu pod redakcją A. Żukiewiczza.



„zniknięcie” problemów opiekuńczo-wychowawczych z katalogu wykazywanych w sprawozdaniach wiązało się z postawą kierownictwa ośrodków, które – choć nie formułowały tego zalecenia wprost – niemniej jednak dawały pracownikom socjalnym do zrozumienia, że problemy te są „niewygodne” do wykazywania i źle świadczą o pracy ośrodka pomocy społecznej.

Stosunek samych pracowników socjalnych i kierownictwa ośrodków do „wykazywania” problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach korzystających z pomocy społecznej, a więc nie tylko do profesjonalnego diagnozowania ich, ale również do ujawniania ich skali, jest z pewnością sprawą wymagającą pogłębionej oceny, która wykracza poza przygotowane opracowanie. Biorąc pod uwagę jedynie jeden z celów diagnozy, jakim jest określenie lokalnej skali problemu, należy założyć, że problemy opiekuńczo-wychowawcze dostrzegane i wykazywane przez pomoc społeczną są na ogół „wierzchołkiem góry lodowej”.

Uporządkowanie danych wymaga opracowania szeregu tabel szczegółowych, które umożliwiają zaprezentowanie zebranych danych statystycznych oraz określenie tendencji rozwoju zjawisk. Interesują nas liczby bezwzględne, gdyż są podstawą wyliczenia udziałów (proporcji). Podstawą naszych wyliczeń jest pojęcie rodziny przyjęte w pomocy społecznej – jako grupa osób wspólnie prowadząca gospodarstwo domowe.

Tabele są narzędziem pomocnym w odpowiedzi na pytania: jaki jest procentowy udział rodzin z dziećmi w ogólnej liczbie rodzin objętych pomocą OPS, jaki jest udział rodzin niepełnych/wielodzietnych, niepełnych i wielodzietnych zarazem w ogólnej liczbie rodzin korzystających z OPS?, jaka jest średnia (arytmetyczna) liczba osób w różnych typach rodzin? Warto również na tym etapie zadać pytanie, jaki jest udział rodzin korzystających z pomocy OPS w ogólnej liczbie rodzin zamieszkujących daną gminę, aczkolwiek odpowiedź na nie często bywała trudniejsza niż na poprzednie pytania, a to z uwagi na brak danych, problem migracji i inne, „lokalne” powody. Przykładowe tabele, pomocne w opracowaniu danych, na końcu artykułu.

Ponadto, „przy okazji” przygotowywania sprawozdań możemy również gromadzić systematycznie dodatkowe dane, które sobie zaplanujemy, co poszerza liczbę analizowanych wątków. Długość okresu pozostaje również w decyzji ośrodka. Ważne, aby był to co najmniej kilkuletni np. cztero, pięcioletni okres, co pozwoli nam na śledzenie pewnych trendów.

KROK DRUGI – OKREŚLENIE DOMINUJĄCYCH TENDENCJI

Jak wyżej pokazano, dane statystyczne gromadzone systematycznie przez pomoc społeczną pozwalają na określenie udziału rodzin z dziećmi w ogólnej liczbie rodzin korzystających z pomocy społecznej, z uwzględnieniem ich struktury (rodziny niepełne, wielodzietne oraz rodziny niepełne i wielodzietne zarazem). Uzupelnione o średnie (arytmetyczne) liczby osób w różnych typach gospodarstw domowych (w rodzinach z dziećmi, osobami chorymi, niepełnosprawnymi), pozwalają na określenie kierunków zmian w strukturze świadczeniobiorców (rodzin) z problemami opiekuńczymi oraz problemami opiekuńczo-wychowawczymi w dłuższej perspektywie czasowej. Na tym etapie pracy odpowiadamy na wcześniej sygna-

lizowane pytania: jaki jest procentowy udział poszczególnych typów rodzin, jak ten udział zmieniał się w dłuższym okresie oraz niemniej ważne pytanie, jakie czynniki wpływały na ten proces?

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii, w niektórych analizowanych przeze mnie gminach i powiatach zdarzały się przypadki całkowitego zniknięcia z mapy pomocy społecznej, jakimś cudownym sposobem, kategorii „rodziny niepełne i wielodzietne razem”. Warto zadać sobie trud wyjaśnienia tego zjawiska – czy może wcześniej źle zdiagnozowano fakt życia w separacji? Czy może rodziny te wyemigrowały do innych stron? Czy może matki zostawiły dzieci w rodzinach i wyjechały za pracę? Przyczyny te są najczęściej złożone i należy je wskazać i omówić.

Charakteryzując prognozowane kierunki rozwoju zjawisk, odwoływałam się do wspomnianych wyżej „udziałów”, które wyliczałam na podstawie przygotowanych tabel. Dla przykładu fragment z jednego opracowania, ukazujący zastosowanie przygotowanych tabel: „Tymczasem udział rodzin z dziećmi w ogólnej liczbie rodzin korzystających z pomocy MOPS systematycznie wzrastał w latach 2003-2007. (...) W 2003 r. rodziny z dziećmi stanowiły 43,09% ogólnej liczby rodzin korzystających z pomocy MOPS, (...) a w 2007 r. ponad połowę - 53,36% rodzin otrzymujących pomoc. Także udział rodzin niepełnych wzrastał systematycznie w tych latach. Rodziny niepełne stanowiły w 2003 r. 12,12% wszystkich rodzin korzystających ze świadczeń MOPS. W 2007 r. stanowiły 17,01% rodzin otrzymujących jakąkolwiek pomoc. (...) Systematycznie wzrastał udział rodzin wielodzietnych korzystających z pomocy MOPS, choć ich procentowy udział był niższy niż udział rodzin niepełnych. Rodziny wielodzietne stanowiły w 2003 r. 13,85% wszystkich rodzin korzystających ze świadczeń MOPS. W 2007 r., podobnie jak w 2006 r., stanowiły już 17,2% rodzin otrzymujących pomoc publiczną. Udział rodzin wielodzietnych i niepełnych razem, korzystających z pomocy MOPS, systematycznie wzrastał w latach 2003-2006. Ta grupa rodzin zwiększyła się aż o 25%! Rodziny wielodzietne i niepełne razem stanowiły w 2003 r. 2,97% wszystkich rodzin korzystających ze świadczeń MOPS. W 2007 r. 3,77%, a w 2006 r. stanowiły aż 4,08% rodzin otrzymujących pomoc publiczną (w 2004 r. – 3,16%; w 2005 r. – 3,64% ogólnej liczby rodzin)⁸⁸”. Ale zdarzały się i takie sytuacje, gdy nie można było określić dominującej tendencji, nie była ona ani rosnąca, ani malejąca, wyliczone „udziały” wydawały się być przypadkowe, uzależnione od przyjętego sposobu liczenia, dyrektyw ogólnych.

KROK TRZECI - OKREŚLENIE POSIADANYCH ZASOBÓW

Do zasobów gminnych, przydatnych w ograniczaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach korzystających z pomocy społecznej, należą:

- programy strategiczne (gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych) i programy profilaktyczne w przypadku przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu, narkotyków oraz przemocy w rodzinach,

⁸⁸ D. Trawkowska, *Rodziny wieloproblemowe korzystające z pomocy społecznej, w: Diagnoza problemów i zasobów*, maszynopis niepublikowany, 2008, s. 107-108.



- funkcjonujące na terenie gminy jednostki organizacyjne pomocy społecznej, a w szczególności domy pomocy społecznej, placówki interwencyjne, socjalizacyjne, wsparcia dziennego i inne, których pracownicy mają duże doświadczenie w sprawach opieki nad osobami zależnymi oraz znają specyfikę problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach korzystających z pomocy społecznej,
- tradycje kooperacji i współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej oraz programy wsparcia rodzin realizowane we współpracy z innymi partnerami przez ośrodki pomocy społecznej (np. projekt systemowy realizowany w ramach POKL, akcje świąteczne i inne formy),
- podejmowane próby konstruowania zgodnych ze standardami metodycznych działań w pracy socjalnej z osobami, rodzinami oraz z małymi grupami (kontrakty socjalne, praca zespołowa, tworzenie grup edukacyjnych i grup wsparcia oraz inne modele pracy socjalnej),
- tworzenie i rozwój wolontariatu;
- proponowanie działań aktywizujących różne kategorie beneficjentów (osoby starsze, bezrobotne, matki wychowujące dzieci niepełnosprawne, dzieci i młodzież, inne grupy) przez różne organizacje działające lokalnie,
- działalność prowadzona przez na ogół nieliczne organizacje pozarządowe mające doświadczenie w pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi oraz nieco bardziej widoczne w niektórych gminach organizacje sportowe (kluby sportowe)
- lokalna infrastruktura instytucjonalna: szkoły, przedszkola, żłobki, placówki służby zdrowia, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, poradnie rodzinne, ośrodki życia kulturalnego i inne instytucje oraz realizowane przez nie programy,
- zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców na rzecz wspierania rodzin problemowych i wieloproblemowych.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż zasobów nie powinno się dzielić na „zasoby własne” i „zasoby cudze”, choć podział taki funkcjonuje w praktyce. Zdecydowanie korzystniejszą kwalifikacją jest określenie zasobów pod kątem ich dostępności, jako tych, które są łatwiej dostępne pracownikom pomocy społecznej oraz tych trudniej dostępnych. Sprzyja to refleksyjności nad praktyką, albowiem skłania do udzielenia sobie odpowiedzi na pytanie, jakie są przyczyny, powody, dla których niektóre z zasobów trudniej jest nam wykorzystać?

Kolejną kwestią odnoszącą się do zasobów jest ich relacja do zdiagnozowanych problemów. A ściślej porównanie przestrzennego rozmieszczenia lokalnych problemów, z rozmieszczeniem w przestrzeni lokalnych zasobów, co pozwala na wyciągnięcie użytecznych wniosków na temat przestrzennego rozmieszczenia problemów oraz trudności związanych z dostępnością zasobów.

Z przeprowadzonych badań diagnostycznych na terenie województwa śląskiego oraz województwa małopolskiego wynikało, iż rodziny wieloproblemowe, a wśród nich rodziny niepełne i wielodzietne, rozmieszczone były nierównomiernie w miejskiej przestrzeni. Bio-

racę pod uwagę udział⁸⁹ rodzin – klientów pomocy społecznej, u których zdiagnozowano dysfunkcje na danym terenie, ustalając odsetek rodzin korzystających z pomocy i posiadających te dysfunkcje, można było poczynić porównania do innych terenów (dzielnic). Tytułem przykładu: „Analiza danych za 2008 r. wskazuje, iż najwyższy udział klientów pomocy społecznej stanowili mieszkańcy dzielnicy C i NB (3,78% wszystkich osób tam zamieszkałych to klienci MOPS z problemem bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych). Na drugim miejscu plasują się dzielnice O i G (2,66%). Nieco lepiej wyglądała sytuacja w B (1,90%), W (1,52%), w R (1,19%) i H (1,10%). Najmniejszy udział klientów pomocy społecznej z problemem bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych występował w dzielnicach: Ba (0,31%) oraz K (0,07%)”. Tak przygotowany opis diagnostyczny należy stosować do weryfikacji celowości (trafności) planowanych przez pomoc społeczną działań, gdyż znacząca skala problemu i brak zasobów w danej dzielnicy (lub innym wyodrębnionym fragmencie przestrzeni) stanowią dostateczną i przekonywującą przesłankę wprowadzania zmian. Niekiedy pracownicy socjalni w badanych gminach i dzielnicach stawali w sytuacji braku potrzebnych zasobów i wówczas trzeba je było po prostu stworzyć. Zdarzały się też sytuacje utrudnienia w korzystaniu z istniejących zasobów. Warto rozważyć, której grupy utrudnienia takie dotyczą w szczególności: czy klientów pomocy społecznej, czy też jej pracowników? A może obie grupy mają trudności w korzystaniu z zasobów?

Problem z dostępnością zasobów może wynikać z kosztów dotarcia, niedostatecznej liczby specjalistów świadczących pomoc, nieprzystosowanych do potrzeb mieszkańców godzin pracy, czy złych warunków lokalowych, uniemożliwiających korzystanie z usług poszczególnych placówek, które wstępnie kwalifikujemy jako „nasze” zasoby. Ale wówczas, gdy wyeliminujemy „czynniki obiektywne” utrudniające dotarcie i skorzystanie z placówek i oferowanej przez nie pomocy, pozostaje nam rozważyć znaczenie ograniczeń wynikających z „subiektywnej dostępności”. Lęk i obawy towarzyszące skorzystaniu z oferty pomocowej, piętnowanie tych, którzy z niej korzystają, są dobrymi przykładami tak rozumianych ograniczeń. I te właśnie problemy powinniśmy rozważyć, jako cele naszych nowych projektów socjalnych.

Analiza problemów i zasobów pozwala na określenie bardzo różnych i mniej typowych celów projektów socjalnych, o zdecydowanie innowacyjnym charakterze (zwłaszcza, gdy innowacyjność rozumiemy jako działania nowe, niepodjęmowane do tej pory przez pracowników pomocy społecznej na danym terenie), determinowanych nie tylko stanem niezaspokojonych potrzeb mieszkańców, co bardziej stanem współpracy między lokalnymi partnerami, na ogół niezadowolającym, a zdarzało się, że fatalnym.

Jednymi z ważniejszych problemów w badanych gminach (powiaty ziemskie) była dostępność powiatowych zasobów, czyli rzeczywista możliwość korzystania z oferty powiatów np. specjalistycznego poradnictwa, doświadczenia innych organizacji w prowadzeniu pracy socjalnej z rodzinami. Rozwiązanie tego problemu może stać się celem samodzielnego projektu socjalnego.

89 Czyli stosunek liczby rodzin klienckich z tymi dysfunkcjami do liczby rodzin w danej dzielnicy.



Drugim ważnym i niepokojącym zjawiskiem była słabość sektora pozarządowego (zarówno w powiatach ziemskich, jak i grodzkich). W niektórych społecznościach brakowało aktywności organizacji i grup zarówno świeckich, jak i wyznaniowych, w innych zdecydowanie lepszą kondycję miały organizacje kościelne niż świeckie stowarzyszenia i nieformalne grupy, a w zdecydowanej większości badanych gmin oraz powiatów brakowało zaufania między partnerami publicznymi i pozarządowymi. I te problemy powinny być przyczynkiem do określania celów projektów socjalnych.

Trzecim sygnalizowanym przez pracowników pomocy społecznej ograniczeniem dla ich działań „w terenie” pomocy społecznej był stosunek władz do instytucji i pracowników oraz rozumienie jej celów i misji. Wspominano również o rozmaitych naciskach wywieranych przez władze, radnych oraz innych przedstawicieli lokalnego środowiska. Ta sytuacja jest wyzwaniem dla tworzenia projektów edukacyjnych i promocyjnych.

Doświadczenia bardziej zaawansowanych w pracach diagnostycznych ośrodków pomocy społecznej, którymi są najczęściej ośrodki w miastach na prawach powiatu, łączące zadania OPS i PCPR, wskazują na użyteczność nowoczesnych sposobów prezentowania problemów społecznych i zasobów. Nowoczesny sposób diagnozowania problemów społecznych i zasobów, to zaprezentowanie ich w postaci map problemów i zasobów. Dla miast i gmin województwa śląskiego powstały przed laty takie opracowania⁹⁰. Nie wszystkie ośrodki pomocy społecznej stać, z uwagi na stosunkowo wysokie koszty zakupu i opracowania, na przygotowanie map interaktywnych, czy atlasów interaktywnych. Z pewnością jednak stać nawet najmniejsze ośrodki na przygotowanie takiej obrazowej informacji na mapach tradycyjnych. Wskazując na liczne i niekwestionowane zalety map, autorzy opracowania diagnostycznego dla Częstochowy podkreślali ich użyteczność w procesach ewaluacji: *Umożliwiają one bowiem stałą aktualizację danych, dzięki czemu, pokazują zmienność w czasie, skali problemów społecznych miasta. Pozwala to, w sposób bardzo precyzyjny, określać bezpośredni wpływ działań realizowanych w ramach programów i projektów socjalnych, na zakres występowania problemów społecznych oraz skalę ich negatywnych skutków dla życia społeczności miasta*⁹¹.

KROK CZWARTY – OKREŚLENIE DOTYCHCZASOWYCH KIERUNKÓW DZIAŁAŃ

Ten złożony krok określają dwa typy odmiennych działań. Po pierwsze należy określić, jakie kierunki działań, w odniesieniu, do jakich typów rodzin zostały zasygnalizowane w dokumentach strategicznych. Na temat tych kierunków informacje znajdujemy w lokalnych Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych (dla gmin i powiatów). Właśnie strategie oraz lokalne programy wsparcia dziecka i rodziny, jako podstawowe dokumenty strategiczne poddane zostały wnikliwej analizie. Poszukiwano w nich informacji na temat celów i sposobów ich osiągnięcia w aspekcie problemów opiekuńczych, opiekuńczo-wychowawczych, problemu bezradności w prowadzeniu gospodarstwa domowego. W pierwszym

90 K. Czekaj, A. Niesporek, M. Piekarski M. Zawartka, *Częstochowa i problemy społeczne jej mieszkańców na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Agencja Artystyczna PARA. Katowice 2002.

91 Tamże, s. 229.

kroku zwracano uwagę na deklarowaną obecność tej problematyki w celach strategicznych i operacyjnych. W drugim kroku stawiano pytanie, czy zaplanowano narzędzia, a zwłaszcza programy oraz modele pracy socjalnej, do realizacji celów. Zdarzały się sytuacje, gdy to w narzędziach, a nie w celach, sygnalizowano interesujące nas problemy rodzin, co oznacza, że rozwiązywano coś, czego nie dostrzegano w diagnozie.

Na ogół diagnoza funkcjonowania rodzin korzystających z pomocy społecznej, zawarta w gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych wprost odwoływała się do:

- problemu bezdomności wśród rodzin, co pogłębia trudności w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej przez rodziców/rodzica,
- problemu ubóstwa rodzin, którego konsekwencją może być niemożność realizowania planów edukacyjnych uzdolnionych dzieci pochodzących z ubogich rodzin,
- wzrostu problemu uzależnień (od alkoholu, narkotyków) oraz problemu przemocy wewnątrzrodzinnej,
- pojawienia się syndromu wyuczzonej bezradności wśród rodzin korzystających z pomocy społecznej od wielu lat, a nawet od kilku pokoleń.

W kontekście tych problemów społecznych, które wymagają konkretnych oddziaływań w sferze opiekuńczej i wychowawczej w postaci projektów socjalnych, sytuowano zjawisko bezradności opiekuńczej, opiekuńczo-wychowawczej oraz bezradności w prowadzeniu gospodarstwa domowego. O ile cele, związane z tworzeniem lokalnego systemu wsparcia rodzin w pełnieniu funkcji wychowawczych, były na ogół zawarte wprost w strategiach (jako cele operacyjne), o tyle brakowało w nich wyraźnego zadekretowania celów (operacyjnych), dotyczących wzmocnienia funkcji opiekuńczych rodzin (np. rodzin posiadających osoby niepełnosprawne, ciężko i przewlekle chore). Najczęściej również nie mówi się wprost o problemach niewydolności opiekuńczo-wychowawczej w dokumentach strategicznych. O zaistnieniu problemów opiekuńczo-wychowawczych oraz problemów opiekuńczych w rodzinach można było jedynie wnosić na marginesie realizacji różnych celów strategicznych bądź operacyjnych.

Analiza kierunków działań, odnoszących się do wzmocnienia rodzin w realizowaniu funkcji wychowawczej, wskazywała na planowanie w miastach i gminach, dalszych działań w sferze: poradnictwa (rodzinne, psychologiczne, prawne), rozbudowy infrastruktury socjalnej (placówki wsparcia dziennego, przedszkola, żłobek, pomoc rodzinom i dzieciom poprzez zagospodarowanie czasu wolnego, wsparcie w realizacji planów edukacyjnych). W większości dokumentów brakowało programów wsparcia (projektów socjalnych), adresowanych wprost do obecnych w pomocy społecznej typów wieloprotymowych rodzin, w których nawarstwiły się różne problemy, ograniczające ich zdolność do samodzielnego pełnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczej (a nie jedynie wychowawczej). Takie programy powinny być skierowane na kształcenie umiejętności rodzin w zakresie: pełnienia roli rodzica, opiekuna osoby chorej lub niepełnosprawnej, gospodarowania budżetem, wprowadzania elementów prozdrowotnego stylu życia na miarę posiadanych możliwości, pielęgnacji niemowlęcia, dziecka, osoby starszej i niepełnosprawnej itp.



Warto podkreślić i ten fakt, iż w dokumentach strategicznych proponuje się na ogół tworzenie/wzmocnienie wolontariatu, utworzenie grup wsparcia dla matek wychowujących niepełnosprawne dzieci, a także działania profilaktyczne z zakresu edukacji zdrowotnej, podejmowane zresztą przede wszystkim w aspekcie edukacji na temat uzależnień od alkoholu i narkotyków. A to jeszcze nie oznacza, że mamy do czynienia z realizacją spójnej wiązki działań (strategii wsparcia) kierowanej do dzieci i rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, cechujących się bezradnością w życiu codziennym, a przy tym przejawiających roszczeniowy stosunek do pomocy społecznej.

Drugi aspekt wiąże się z dostępem do informacji na temat rzeczywiście podjętych kierunków działań i ich efektów. Informacje te zawarte są w sprawozdaniach – programach zrealizowanych przez gminę i powiat, w realizowanych projektach socjalnych, w faktycznej działalności utworzonych grup i zespołów. Cennym na ogół źródłem informacji bywa sprawozdanie opisowe kierowane przez ośrodek pomocy społecznej do urzędu miasta i gminy, sprawozdanie z monitoringu lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych i inne źródła. Zasoby z tych źródeł należy porównać, następnie określić jakie kierunki działań są lepiej opracowane oraz „zagospodarowane” przez projekty socjalne. Tytułem przykładu podaję zestaw informacji z jednego z opracowań, określające kierunki działań w mieście na prawach powiatu, w którym kierunki wynikające ze strategii i programu wsparcia zostały zweryfikowane praktyką – informacjami zawartymi w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPS (sprawozdanie opisowe) oraz z monitoringu strategii (dokument przygotowywany był każdego roku przez wyznaczonego do tej pracy pracownika MOPS)⁹²: „Kierunki działań oraz praktyczne sposoby ich realizacji w mieście R.”

„1. Wsparcie dla rodzinnych form opieki nad dzieckiem:

- prowadzenie rodzinnych domów dziecka (od 1981 r.),
- tworzenie zawodowych rodzin zastępczych, w tym niespokrewnionych o charakterze pogotowia rodzinnego,
- wsparcie rodzicielstwa zastępczego poprzez szkolenia i tworzenie grup wsparcia, popularyzowanie idei zastępczego rodzicielstwa na terenie miasta,
- tworzenie i modernizowanie instytucji pieczy zastępczej (poprawa warunków życia dzieci i młodzieży socjalizowanych w ramach instytucji opieki zastępczej – placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym wielofunkcyjnych),
- tworzenie nowatorskich form pomocy dzieciom kierowanym i pozostającym w opiece zastępczej – mieszkania „rodzinkowe”; mieszkanie chronione dla osób usamodzielnianych (osoby pełnoletnie opuszczające rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki szkolno-wychowawcze, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży),

⁹² Są to trzy z dziewięciu punktów.

- wsparcie procesu adopcyjnego dzieci z uregulowaną sytuacją prawną (przebywających w placówkach opiekuńczych i w rodzinach zastępczych).
2. Wsparcie procesu usamodzielniania wychowanków korzystających z różnych form opieki zastępczej:
- wsparcie procesu usamodzielniania poprzez tworzenie nowatorskich form pomocy – mieszkań chronionych dla osób usamodzielnianych i placówki opiekuńczo –wychowawczej w formie mieszkania usamodzielniania,
 - działalność grup edukacyjnych dla osób usamodzielnianych (osób pełnoletnich, z rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego i socjalizacyjnego oraz ze specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego i młodzieżowego ośrodka szkolno-wychowawczego).
3. Kierowanie pomocy rzeczowej dla rodzin jej potrzebujących:
- utworzenie punktu pomocy rzeczowej,
 - wsparcie dystrybucji żywności wśród najuboższych mieszkańców miasta,
 - pomoc finansowa oraz pomoc rzeczowa rodzinom, realizowana na podstawie ustawy o pomocy społecznej przez MOPS (jako zadania własne i zlecone)⁹³.

Podsumowując kierunki działań podejmowanych wobec problemu bezradności, braku umiejętności funkcjonowania w rolach rodzinnych, wobec problemów opiekuńczo-wychowawczych, opiekuńczych, należy podkreślić wiodącą rolę instytucji publicznych i znaczenie kooperacji oraz współpracy między instytucjami i między sektorami. Część zadań z tego zakresu realizowana jest samodzielnie przez gminne i powiatowe ośrodki pomocy społecznej, a część z nich może zostać lepiej zrealizowana we współpracy z innymi instytucjami oraz organizacjami trzeciego sektora. Warto zadać sobie pytania, nie tylko o zakres tej współpracy, o to, co jest jej zadaniem (na to pytanie zwykle się odpowiada), ale i o standardy tej współpracy, zasad, które się w niej przestrzega. A w szczególności: jak rozumiana jest zasada pomocniczości w działaniu? Jakie stosujemy formy współpracy partnerskiej? Czy aby nie trwamy w sytuacji charakterystycznej dla polskich lat 90., kiedy to raczej organizacje pozarządowe wspierały niewydolne instytucje publiczne, które tego właśnie – w myśl zasady pomocniczości – od organizacji pozarządowych oczekiwały⁹⁴.

Następny zestaw pytań odnosi się do charakteru podejmowanych działań: czy są to wyłącznie działania ratownicze? Czy może ich profil choćby częściowo powstrzymuje postępujący proces degradacji rodzin (np. poprzez pomoc psychologiczno-pedagogiczną)? Czy podejmowane są działania profilaktyczne? Czy prowadzone są działania edukacyjne (np. kampanie społeczne)? Czy promowane są „dobre praktyki” we wsparciu rodzin zagrożonych utratą dziecka (np. czy wprowadzone zostały jakieś innowacyjne zmiany w koordynowaniu usług społecznych na poziomie lokalnym i w sposobie funkcjonowania instytucji pomocowych)?

93 D. Trawkowska, *Rodziny wieloproblemowe korzystające z pomocy społecznej*, w: *Diagnoza problemów i zasobów*, maszynopis niepublikowany, 2008.

94 Co zdaniem M. Rymszy, A. Hryniewickiej i P. Derwicha było odwróceniem zasady pomocniczości – por. M. Rymsza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: M. Rymsza (red.) *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.



WNIOSKI I REKOMENDACJE

W świetle analiz przeprowadzonych przede wszystkim na terenie małopolskich gmin i powiatów, pragnę podkreślić, że zdiagnozowana przez pracowników pomocy społecznej skala problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach niepełnych i wielodzietnych, korzystających z pomocy społecznej, w zdecydowanej większości analizowanych gmin i powiatów, powinna już dawno wzbudzić niepokój gminnych władz, instytucji i organizacji społecznych, z dwu różnych powodów.

Po pierwsze, w materiałach analizowanych za okres 2005-2008, rodziny ze zdiagnozowaną bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, to przede wszystkim rodziny niepełne. Problem bezradności dotyczył znacznej grupy rodzin wielodzietnych korzystających z pomocy społecznej oraz niemal wszystkich rodzin wielodzietnych i niepełnych zarazem.

Po drugie, zmniejszająca się liczba rodzin, w których zdiagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze, a przy tym objęta w poszczególnych latach pomocą przez ośrodki pomocy społecznej, jest problemem, który powinien skłonić pracowników pomocy społecznej do analizy przyczyn wypadania rodzin wieloprotymowych z gminnego systemu pomocy społecznej.

Obecność określonych typów rodzin oznacza konieczność przygotowania zróżnicowanych strategii wsparcia rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi na terenie gmin i powiatów: strategii dla rodzin niepełnych, dla rodzin wielodzietnych oraz dla rodzin niepełnych i wielodzietnych zarazem. We wszystkich gminach i powiatach konieczne jest również kontynuowanie strategii wsparcia dzieci z rodzin wieloprotymowych, realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. Nie mniej ważne jest skoordynowanie tych strategii – strategii adresowanych do rodzin i do dzieci z tych rodzin. Jest to postulat do natychmiastowej realizacji, gdyż zwraca uwagę fakt stosunkowo wysokiej dzietności rodzin z bezradnością, co oznacza, przy braku pracy (pracy socjalnej, socjalno-terapeutycznej, socjalno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej) z całymi rodzinami, transmisję rozmaitych wzorów zachowań związanych z długotrwałym korzystaniem z pomocy społecznej, do następných pokoleń mieszkańców gminy.

W przygotowaniu skoordynowanej strategii pomocy rodzinie na terenie poszczególných miast i gmin warto zwrócić uwagę na jeszcze inne fakty. Zdecydowanie wzrósł udział rodzin korzystających z pomocy społecznej z tytułu ochrony macierzyństwa (w ogólnej liczbie rodzin korzystających z pomocy badanych ośrodków), co oznacza konieczność wzięcia pod uwagę w konstruowanych strategiach wsparcia rodzin problemu szeroko rozumianej edukacji w zakresie opieki nad dzieckiem oraz problemów zdrowia i choroby w rodzinie. Działania te nie mogą i nie powinny być realizowane samodzielnie przez pomoc społeczną. Powinny być to strategie tworzone i realizowane w partnerstwie ze służbą zdrowia i organizacjami pozarządowymi oraz parafiami.

Kolejny ważny problem to przygotowanie strategii wsparcia dla zasiłkobiórców stałych, zamieszkujących z rodzinami oraz dla ich rodzin. Także i w tych rodzinach pojawiają się pro-

blemy ze sprawowaniem funkcji opiekuńczych, wymagające interwencji ze strony pomocy społecznej, gdy potencjał rodziny nie może zostać wykorzystany lub wymaga wzmocnienia z zewnątrz⁹⁵.

Reasumując, proponowane przez pomoc społeczną strategie powinny uwzględniać specyfikę problemu bezradności opiekuńczo-wychowawczej w rodzinach niepełnych, wielodzietnych oraz niepełnych i wielodzietnych zarazem oraz specyficzne potrzeby innych rodzin, w których pojawiły się lub pojawić się mogą problemy opiekuńcze. Strategie te powinny powstawać z udziałem innych gminnych instytucji, organizacji pozarządowych i wyznaniowych. Wśród szczegółowych rekomendacji dla większości badanych gmin i powiatów, najczęściej pojawiały się następujące:

- zintensyfikowanie i większa integracja oddziaływań skierowanych do rodzin długoletnich klientów pomocy społecznej, dotkniętych już wykluczeniem społecznym. Chodzi w tym przypadku o utworzenie standardów działań, które będą respektowane przez wszystkich partnerów uczestniczących w pomocy rodzinom wieloprotblemowym oraz o stworzenie sekwencji działań pomocowych i ich ewaluowanie zgodnie z wyznaczonymi standardami,
- dalszy rozwój programów pracy grupowej, również pracy zespołowej. Dalszy rozwój wolontariatu,
- rozwój programów aktywności lokalnej i uczynienie z nich kluczowych programów pomocowych, integrujących wszystkie formy pomocy skierowane do osób potrzebujących wsparcia, a zamieszkujących poszczególne wsie. Programy te mogą zaowocować powstaniem wielu lokalnych inicjatyw społecznych odpowiadających na rzeczywiste i różnorodne potrzeby członków społeczności,
- tworzenie modeli pracy socjalnej z rodziną wieloprotblemową, uwzględniających specyfikę problemów występujących w tych rodzinach. W szczególności rozwój pracy socjalno-terapeutycznej i socjalno-wychowawczej z rodzinami, które są zagrożone w pełnieniu swoich funkcji, z wykorzystaniem projektów socjalnych,
- opracowanie zasad ewaluacji pracy socjalnej, w tym również pracy socjalnej z jednostkami, socjalno-wychowawczej i socjalno-terapeutycznej z rodzinami wieloprotblemowymi. Przeprowadzenie szkoleń pracowników w tym zakresie,
- wspieranie pracowników socjalnych specjalistycznymi szkoleniami (w tym szkoleniami z zakresu specjalizacji II stopnia w zawodzie pracownik socjalny),
- konsekwentnie i systematycznie prowadzony monitoring sytuacji rodzin wieloprotblemowych w gminie powinien posłużyć do weryfikacji celów strategicznych, operacyjnych i projektów działań proponowanych w gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz w gminnym programie profilaktyki i wsparcia rodzin,
- dalsze wspieranie współpracy z przedstawicielami innych instytucji zobligowanych do pomocy rodzinom wieloprotblemowym, praca nad doskonaleniem procedur tej

⁹⁵ Por. Z. Kawczyńska-Butrym, Wyzwania rodziny: zdrowie, choroba, niepełnosprawność, starość, Wydawnictwo „Makmed” Lublin 2009.



współpracy. Współpraca z organizacjami o charakterze wyznaniowym w rozwiązywaniu problemów rodzin wymagających wsparcia,

- podjęcie szerszych działań zmierzających do aktywizacji społecznej mieszkańców niektórych gmin, aby pojawiły się inicjatywy samopomocowe i organizacje pozarządowe, zdolne wzmocnić system wsparcia rodziny wieloproblemowej, w którym partycypuje ośrodek pomocy społecznej i powiatowe centrum pomocy rodzinie,
- dalsze zapewnianie szerszego dostępu rodzin do usług poradnictwa specjalistycznego,
- dalsze rozwijanie działalności profilaktycznej, a w szczególności rozwój różnych form działalności świetlic środowiskowych, socjoterapeutycznych, klubów młodzieżowych na terenie miast (dzielnic) i gmin,
- kontynuacja strategii zagospodarowania czasu wolnego dzieci i młodzieży,
- rozważenie możliwości uzupełnienia celów i kierunków działań strategicznych w dokumentach programowych. Opracowanie propozycji projektów socjalnych na rzecz ich realizacji.

Powszechność tych rekomendacji zdaje się wskazywać na typowe trudności w realizacji zadań pomocy społecznej, niezależne od posiadanego przez gminy potencjału aktywności obywatelskiej oraz stopnia wykorzystania przez pomoc społeczną dostępnych zasobów.

Podsumowując przeprowadzone analizy na Górnym Śląsku i w województwie małopolskim, zwróciłam uwagę na inne jeszcze kwestie. Otóż na ogół niezależnie od tego, czy wzrastała liczba rodzin z problemami oraz jaki typ rodziny był dominującym problemem (i wyzwaniem) dla ośrodków pomocy społecznej, inwestowano w pomoc dzieciom, starając się uruchomić placówki wsparcia dziennego oraz pozyskać kandydatów na rodziny zastępcze. Pomagając rodzinie przede wszystkim uruchamiano punkty lub ośrodki interwencji kryzysowej oraz udostępniano specjalistyczne poradnictwo. Sporadycznie zdarzały się przykłady inwestowania w treningi budżetowe, higieniczne, warsztaty umiejętności rodzicielskich (wzmacnianie kompetencji wychowawczych rodziców) – biorąc pod uwagę siedem diagnozowanych ośrodków pomocy społecznej.

Z przedstawianych danych statystycznych oraz innych materiałów, przygotowywanych przez ośrodki pomocy społecznej (roczne sprawozdania z działalności składane radom gmin i powiatów), wyłaniał się obraz kierunków działań, które choć zasadniczo właściwe (celowe z uwagi na problemy rodzin), nie odnosiły się do typowych problemów typowych rodzin korzystających z pomocy społecznej (poza jednym wyjątkiem, miasta na prawach powiatu i funkcjonującego tam MOPS).

Zdecydowana większość ośrodków pomocy społecznej, dla których przygotowałam ten schemat analizy, nie wykorzystywała zgromadzonych przez siebie danych do określenia odległości między postulowanymi kierunkami działań (cele strategiczne i operacyjne lokalnych strategii i programów profilaktycznych), a sferą praktycznych inwestycji sprzyjających ich realizacji. W szczególności chodzi tu o tworzenie warunków organizacyjnych i społecznych (aktywizowania grup w społecznościach) dla realizacji tych celów oraz o tworzenie róż-

nych projektów socjalnych, aby na ich bazie tworzyć zintegrowane wiązki działań, służące pełniejszemu osiągnięciu strategicznych i operacyjnych celów.

Diagnozowanie, co potwierdzają w większości przypadków analizowane strategie, służyło określeniu skali problemu, z pominięciem na ogół skali potrzeb społecznych. Do tego celu wykorzystywano w niewielkim stopniu zgromadzone na potrzeby sprawozdawczości dane statystyczne, często nieporównywalne. Z posiadanych i przygotowanych statystyk ośrodki pomocy społecznej nie korzystały w wyznaczaniu kierunków własnych działań, ograniczając się do zobrazowania skali problemu.

Na podstawie przeprowadzonych analiz sądzę, iż problemy diagnozy zarówno w wymiarze indywidualnym, grupowym, jak i środowiskowym, wymagają zdecydowanie większej uwagi ze strony kadry kierowniczej, a nie tylko ze strony pracowników socjalnych. Kadry tej potrzebne jest merytoryczne wsparcie, by mogła wspierać pracowników i specjalistów zatrudnionych w praktyce bezpośredniej. Refleksyjne diagnozowanie problemów społecznych, nawet w tak ograniczonym wymiarze, związanym z korzystaniem z danych zastanych, wzmacnia trafność działań pomocy społecznej, a zatem zwiększa jej skuteczność.



ANEKS

Tabela 1. Rzeczywista liczba rodzin i osób objętych pomocą społeczną przez GOPS w M.

| Rok | Liczba rodzin; % udział rodzin z dziećmi w tej liczbie | Liczba osób w tych rodzinach | Liczba rodzin z dziećmi ogółem | Liczba rodzin niepełnych ogółem | Liczba rodzin z 3 dzieci i więcej | Liczba rodzin nie- pełnych z 3 dzieci i więcej |
|------|--|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---|
| 2005 | 229; 44% | 704 | 101 [557] | 15 [69] | 51 | 8 |
| 2006 | 305; 30% | 941 | 93 [bd] | 24 [74] | 48 | 6 |
| 2007 | 371; 41% | 1007 | 152 [684] | 24 [74] | 57 | 6 |
| 2008 | 350; 27% | 950 | 95 [475] | 24 [73] | 55 | 4 |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS; W nawiasach [] podano liczbę osób w rodzinach

Tabela 2. Udziały różnych typów rodzin objętych pomocą społeczną przez GOPS w M.

| Rok | Liczba rodzin; % udział rodzin z dziećmi w tej liczbie | Liczba rodzin z dziećmi ogółem | Liczba rodzin niepełnych ogółem/ % udział tych rodzin w ogólnej liczbie rodzin objętych pomocą społeczną | Liczba rodzin z 3 dzieci i więcej/ % udział tych rodzin w ogólnej liczbie rodzin objętych pomocą społeczną | % udział rodzin niepełnych w ogólnej liczbie rodzin z dziećmi | % udział rodzin wielodziet- nych w ogólnej liczbie rodzin z dziećmi |
|------|--|--------------------------------------|--|--|---|--|
| 2005 | 229/44% | 101 | 15 | 51 | | |
| 2006 | 305; 30% | 93 | 24 | 48 | | |
| 2007 | 371; 41% | 152 | 24 | 57 | | |
| 2008 | 350; 27% | 95 | 24/6,9% | 55/15,7% | 25% | 58% |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS



Tabela 3. Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego jako przyczyna przyznania pomocy przez GOPS w M.

| Rok | Liczba rodzin, w których zdiagnozowano bezradność w rodzinach/liczba osób w tych rodzinach/ przeciętna liczba osób w rodzinie z problemem bezradności | W tym: rodziny niepełne/ rodziny wielodzietne | Liczba rodzin/ % udział rodzin z dziećmi w tej liczbie; % udział rodzin, u których zdiagnozowano bezradność w ogólnej liczbie rodzin objętych pomocą GOPS |
|------|--|---|---|
| 2005 | 40/289/ 7,2 | 15/25 | 229/44%; 17,5% |
| 2006 | 51/243/ 4,8 | 24/27 | 305/30%; 16,7% |
| 2007 | 51/243/ 4,8 | 24/27 | 371/41%; 13,7% |
| 2008 | 20/74/ 3,7 | 17/2 | 350/27%; 5,7% |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS

Tabela 4. Potrzeba ochrony macierzyństwa jako podstawa przyznania pomocy przez GOPS w M.

| Rok | Liczba rodzin/ liczba osób w tych rodzinach/ przeciętna liczba osób w rodzinie | W tym wielodzietność/ liczba osób w tych rodzinach | Udział % rodzin korzystających z pomocy GOPS z tytułu ochrony macierzyństwa w ogólnej liczbie rodzin objętych pomocą GOPS |
|------|--|---|---|
| 2005 | 1/5 | 1/5 | 0,4% |
| 2006 | 18/105/ 5,8 | 17/102 | 6% |
| 2007 | 20/120/ 6 | 18/111 | 5,4% |
| 2008 | 56/320/ 5,7 | 44/259 | 16% |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS

Tabela 5. Zasiłkobiocy stali – osoby pozostające w rodzinach. Przyznanie pomocy obli-gatoryjnej przez GOPS w M.

| Rok | Liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenie/ liczba osób gospodarujących samotnie/ liczba osób w rodzinach |
|------|--|
| 2005 | 17/15/2 |
| 2006 | 15/14/1 |
| 2007 | 14/13/1 |
| 2008 | 18/16/2 |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS

Tabela 6. Średnia liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej GOPS w M.

| Rok | Liczba rodzin | Liczba osób w tych rodzinach | % udział rodzin z dziećmi w liczbie rodzin | Średnia liczba rodzin osób w rodzinach |
|------|---------------|------------------------------|--|--|
| 2005 | 229; | 704 | 44% | 3,1 |
| 2006 | 305; | 941 | 30% | 3,1 |
| 2007 | 371; | 1007 | 41% | 2,7 |
| 2008 | 350; | 950 | 27% | 2,7 |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS

Tabela 7. Zasiłki okresowe w latach 2005-2008, przyznane jako pomoc fakultatywna przez GOPS w M.

| Rok | Liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenie z określonego tytułu |
|------|--|
| 2005 | długotrwała choroba – 17, niepełnosprawność -0, bezrobocie - 10 |
| 2006 | długotrwała choroba – 17, niepełnosprawność - 1, bezrobocie - 10 |
| 2007 | długotrwała choroba – 19, niepełnosprawność - 1, bezrobocie – 4 |
| 2008 | długotrwała choroba – 19, niepełnosprawność - 4, bezrobocie - 4 |

Źródło: dane GOPS w M., sprawozdania MPiPS



Uwaga: niektóre dane w tych tabelach powtarzają się, mimo to zdecydowałam się przytoczyć je w niezmienionym kształcie, gdyż taki układ był mi pomocny w formułowaniu wniosków na dalszych etapach pracy. Zarówno zawartość, jak i liczbę tabel zawsze możemy zwiększyć, w zależności od naszych potrzeb i celów analizy, np. zwiększamy liczbę tabel, gdy zdecydujemy się na analizę kierunków działań wobec rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, czy z osobami przewlekle chorymi, a także gdy chcemy uzyskać informacje na temat obecności (a zatem i potrzeb) zastępczych rodzin na terenie naszej gminy.

Irena Wóycicka
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

CZY ZASIŁKI Z POMOCY SPOŁECZNEJ SKUTECZNIE REDUKUJĄ UBÓSTWO DOCHODOWE?

CELE I FUNKCJE ŚWIADCZEŃ PIENIĘŻNYCH

Pomoc społeczna to podstawowa instytucja sieci socjalnej dla najbiedniejszych. Trafiają do niej osoby i rodziny, których problemów nie pomogły rozwiązać inne instytucje polityki społecznej. Zatem skala zadań, jaka stoi przed pomocą społeczną zależy w dużej mierze, choć nie tylko, od skuteczności innych instytucji szeroko pojętej polityki społecznej, zarówno usług społecznych jak i instytucji wspierania dochodów. Źle funkcjonujący rynek pracy przejawiający się w wysokim bezrobociu, słabości polityki aktywizacji zawodowej, zbyt późna i nieskuteczna rehabilitacja zdrowotna osób zagrożonych długotrwałą niepełnosprawnością, niska jakość edukacji i kształcenia zawodowego, źle adresowane i nieadekwatne do potrzeb świadczenia pieniężne: wszystko to wraz z wieloma innymi czynnikami prowadzi do zwiększenia zadań i problemów, przed jakimi stoi pomoc społeczna.

Pomoc społeczna jest definiowana w ustawie jako „instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”⁹⁶. Artykuł 3.1 ustawy wymienia kategorię „niezbędnych potrzeb” oraz „warunki odpowiadające godności człowieka”, jako punkty odniesienia dla wsparcia udzielanego przez pomoc społeczną osobom i rodzinom.

Wśród narzędzi, jakimi dysponuje pomoc społeczna, istotną rolę odgrywają świadczenia pieniężne, wśród których najważniejsze to zasiłki stałe i okresowe. Choć, jak już wspomniano, są ważnym narzędziem pomocy społecznej, to cele i funkcje wsparcia finansowego, jakiego pomoc społeczna udziela rodzinom nie są w ustawie zdefiniowane. W szczególności nie jest jasne, jaką rolę odgrywają te świadczenia w realizacji ogólnego celu pomocy społecznej: zapewnienia warunków życia odpowiadających godności człowieka. Czy świadczenia pieniężne powinny stanowić samodzielny element wsparcia prowadzący, wraz z innymi instrumentami polityki, do zapewnienia godnych warunków życia? Czy też są one raczej elementem wspierającym inne działania pomocy społecznej, takie jak praca socjalna, których ostatecznym celem jest usamodzielnienie, w tym również ekonomiczne usamodzielnienie, rodzin?

⁹⁶ Art. 2 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U.09.175.1362.



Niejasności dotyczące celów i funkcji zasiłków pomocy społecznej można i należy rozważać w perspektywie europejskiej. Zapewnienie niezbędnych dochodów jest postrzegane jako istotny element europejskiej polityki aktywnej integracji, będącej podstawową kategorią otwartej metody koordynacji w obszarze integracji społecznej. Pojęcie „aktywna integracja” wspiera się na trzech filarach: polityki zapewnienia odpowiednich dochodów (*minimum income*), polityki aktywizacji zawodowej dla tych, którzy mogą pracować oraz polityki zapewnienia dostępu do usług społecznych o odpowiednim standardzie, takich jak odpowiednie mieszkanie czy opieka zdrowotna⁹⁷. W tym kontekście funkcje pieniężnego wsparcia udzielanego przez pomoc społeczną można traktować jako podstawowe narzędzie zapewnienia minimalnych dochodów. Łącznie z polityką aktywizacji zawodowej oraz politykami związanymi z rozwojem dostępu do podstawowych usług społecznych stanowi ono trzon polityki „aktywnej integracji”.

Takie podejście jest podstawą dalszych rozważań na temat skuteczności zasiłków pomocy społecznej. Analiza skuteczności pomocy społecznej w zapewnieniu minimalnego poziomu dochodów może dotyczyć bieżącego wsparcia dochodów osób i rodzin żyjących w ubóstwie. W tym kontekście interesujące jest czy i w jakim stopniu wsparcie to może zapewnić osobom objętym pomocą zaspokojenie „niezbędnych potrzeb”. Można też zadać pytanie czy różne narzędzia pomocy społecznej prowadzą do pomocy w rozwiązaniu problemów prowadzących do ubóstwa, tym samym tworząc podstawy do samodzielności rodzin. Trzeba jednak pamiętać, że to drugie zagadnienie może dotyczyć tylko niektórych osób i rodzin, którym pomoc społeczna udziela wsparcia. Wiele osób i rodzin objętych pomocą pozostaje na trwale uzależniona od pomocy finansowej ze względu na wiek, niepełnosprawność lub inne, nieusuwalne przyczyny zbyt niskich dochodów. W tym kontekście kwestia skuteczności bieżącego wsparcia dochodów przez pomoc społeczną w zapewnieniu „niezbędnych potrzeb” nabiera szczególnej wagi.

ADRESACI POMOCY

Podstawowym kryterium uprawniającym do zasiłków z pomocy społecznej jest osiągnięcie niskich dochodów. To, jak ustalane jest kryterium dochodowe pomocy społecznej (jego wysokość, elementy wliczane w dochody, czy i jakie elementy specyficzne dla sytuacji osób czy gospodarstw domowych są uwzględniane) określa w dużej mierze skuteczność pomocy społecznej. Decyduje ono bowiem o poprawności adresowania pomocy finansowej. Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznawane są w oparciu o test dochodów. Prawo do zasiłków przysługuje gospodarstwom jednoosobowym („osoby”) i wieloosobowym („rodziny”) w przypadku, gdy dochody gospodarstwa przypadające na jedną osobę są niższe od kryterium dochodowego stosowanego w pomocy społecznej. Osobno ustalana jest wysokość kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej, osobno dla osoby żyjącej w gospodarstwie domowym. Ponadto, warunkiem udzielenia pomocy finansowej jest stwierdzenie jednej z dysfunkcji wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

97 Frazer Hugh, Marlier Eric, Nicaise Ides, A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020, Belgia 2010.

nej (za wyjątkiem ubóstwa) lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy⁹⁸. Choć pracownicy socjalni mogą udzielać pomocy finansowej w uzasadnionych przypadkach, gdy dochód osoby (czy rodziny) przekracza stosowane w pomocy społecznej, to jednak kryterium dochodowe określa dostęp do podstawowego strumienia pomocy finansowej z pomocy społecznej.

Od 2004 r. kryterium dochodowe pomocy społecznej jest ustalane co trzy lata na podstawie koszyka towarów i usług w gospodarstwach domowych o niskich dochodach (próg interwencji socjalnej)⁹⁹. Podjęcie ostatecznej decyzji dotyczącej poziomu ustawowej granicy ubóstwa leży w gestii Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych złożonej z przedstawicieli rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. W sytuacji, gdy te trzy strony nie są w stanie wypracować wspólnego stanowiska, decyzja jest podejmowana przez rząd.

Próg interwencji socjalnej to model niskiej konsumpcji, wyznaczany na podstawie normatywnej metody koszykowej. Koszyk ten obejmuje potrzeby podstawowe (żywność i opłaty związane z domem i korzystaniem z niego), bez kosztów lekarstw, paliwa i energii elektrycznej¹⁰⁰ oraz potrzeby dzieci. Koszyk żywnościowy został zdefiniowany z uwzględnieniem minimalnych, medycznie uzasadnionych norm żywieniowych. W przypadku dzieci bierze się pod uwagę jedynie wydatki uznane za niezbędne w związku z obowiązkowym charakterem nauki. Ponadpodstawowe potrzeby dorosłych zostały zredukowane do absolutnego minimum (przy założeniu, że jedna osoba dorosła pracuje dorywczo). Przyjęto również założenie, że gospodarstwa domowe cechują się racjonalnymi zachowaniami konsumpcyjnymi i nie ponoszą kosztów związanych z dysfunkcjami, chorobami i niepełnosprawnością. Koszyk normatywny jest weryfikowany na podstawie informacji pochodzących z badań budżetów gospodarstw domowych, przy czym za wzorzec przyjęto wydatki na konsumpcję gospodarstw domowych z dolnego kwintyla¹⁰¹. Metoda definiowania ustawowej granicy ubóstwa oparta na progu interwencji socjalnej jest przedmiotem licznych kontrowersji identyfikujących wiele związanych z nią problemów prowadzących do niskiej skuteczności wsparcia finansowego pomocy społecznej. Należą do nich zarówno kwestie związane z metodyką (opóźnienia w publikowaniu danych nt. wydatków gospodarstw domowych oraz ich ograniczona reprezentatywność w odniesieniu do dolnego kwintyla gospodarstw domowych), jak i z aspektami politycznymi (zawartość koszyka i wielkość wydatków publicznych wynikających z przyjętego kryterium dochodów)¹⁰².

98 Por. Alina Miruć, Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej. Teza nr 1; Admin.2008.3.26.

99 Analizy progu interwencji socjalnej są przeprowadzane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych <http://www.ipiss.com.pl/>.

100 Przyjęto, że wydatki na takie artykuły są pokrywane przez świadczenia celowe z pomocy społecznej. Należy jednak pamiętać, że świadczenia takie są całkowicie uznaniowe.

101 Patrz: Lucyna Deniszczuk, Piotr Kurowski, Marta Styrz, Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2007

102 Tamże.



Innym problemem jest pominięcie różnic w kosztach utrzymania związanych z liczbą osób żyjących w gospodarstwie domowym (efekt skali), oraz z ilością i wiekiem dzieci. Poważnym problemem jest szacunkowe liczenie dochodów z działalności rolniczej. Wszystko to prowadzi do gorszego adresowania pomocy finansowej, a zatem jej niższej skuteczności. Jednym z istotnych problemów związanych z ustalaniem wysokości kryterium dochodowego jest pominięcie regionalnych różnic w kosztach utrzymania (dotyczy to zwłaszcza dużych rozbieżności między kosztami utrzymania w dużych miastach i na terenach wiejskich). Ustawa o pomocy społecznej ustala minimalną wysokość kryterium dochodowego, gminy mogą podnieść to kryterium (Art. 8 ust 2 ustawy). Niestety, przepis ten nie jest wykorzystywany, oznacza on bowiem zwiększenie obciążeń budżetu gminy zasiłkami socjalnymi. Warto jednak zwrócić uwagę, iż przepis ten otwiera pole do dostosowania wysokości kryterium dochodowego do rzeczywistych, zróżnicowanych w przekroju terytorialnym kosztów utrzymania stwarzając tym samym możliwość zwiększenia skuteczności pomocy społecznej w ograniczaniu ubóstwa.

Innym, istotnym problemem jest duży obszar woluntaryzmu w ustalaniu wysokości kryterium dochodowego. Mimo wprowadzenia elementów badań i ekspertyz w proces ustalania wysokości tego kryterium, w praktyce nie mają one wpływu na jego wysokość. Jak pokazała praktyka, wynik weryfikacji wysokości kryterium dochodowego jest zdominowany raczej przez potrzeby bieżącej polityki budżetowej niż przez analizy i badania. Taka sytuacja miała miejsce w 2009r., kiedy to zrezygnowano z przypadającej raz na trzy lata indeksacji, mimo poważnego wzrostu kosztów utrzymania rodzin o niskich dochodach w okresie ostatnich dwóch lat. W efekcie mamy do czynienia ze spadkiem liczby osób uprawnionych do świadczeń spowodowanym zmniejszeniem się realnej wartości kryterium uprawniającego do pomocy.

Z analiz opartych na wynikach badań budżetów gospodarstw domowych wynika, że odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o dochodach niższych od kryterium dochodowego pomocy społecznej spadł z 15,1% w 2006r. do 10,6% w roku 2008r, tzn. o 4,5 punktów procentowych. W tym czasie jednak odsetek osób żyjących poniżej minimum egzystencji¹⁰³ obniżył się, lecz na mniejszą skalę: z 7,8% w 2006 r. do poziomu 5,6% w 2008r. tzn. o 2,2 punkty procentowe¹⁰⁴. Tak więc szacunkowo około połowy spadku liczby osób żyjących poniżej ustawowej linii ubóstwa nie da się wyjaśnić poprawą kondycji materialnej gospodarstw domowych, a raczej zmniejszaniem się wartości realnej kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej.

Oceny adekwatności wysokości kryterium dochodowego można dokonać w oparciu o porównanie z innymi wielkościami określającymi linie ubóstwa. Mogą to być statystycznie lub analitycznie ustalone linie ubóstwa, takie jak minimum egzystencji, którego kalkulacja oparta jest o skonstruowany koszyk dóbr i usług uznanych za niezbędne dla biologicznej

103 Minimum egzystencji liczone jest w oparciu o metodę koszykową. Określa ono poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje zagrożenie biologiczne dla życia i rozwoju psychofizycznego człowieka i rodziny. L. Deniszczuk, op.cit.

104 Budżety gospodarstw domowych w 2008 r. Informacje i opracowania statystyczne GUS, Warszawa 2009.

egzystencji czy też relatywna linia ubóstwa stosowana w Unii Europejskiej odpowiadająca 60% mediany ekwiwalentnych dochodów (por. Tabela 1).

Tabela 1. Wartości miesięcznych linii ubóstwa na jedną osobę w gospodarstwie domowym w Polsce

| TYPY GOSPODARSTW DOMOWYCH | JEDNOOSO- BOWE | DWUOSOBO- WE | TRZYOSOBO- WE | CZTERO- OSOBOWE |
|---|-------------------|-----------------|--------------------|---------------------|
| Ustawowa granica ubóstwa (2010 r.) ^a | 477 | 351 | | |
| Minimum egzystencji (2009 r.) ^b | 445,33 | 372,48 | 358,75 363,9 | 377,34 |
| Minimum socjalne (2009 r.) ^c | 901,72 | 745,36 | 737,35 (760,35) | 709,51 |
| Relatywna linia ubóstwa: 60% mediany dochodów ekwiwalentnych (2008 r.) (linia ubóstwa Unii Europejskiej). | 786 | | | 412,65 ^d |

a) Obowiązuje od września 2006 r.; b) Pracownicze gospodarstwa domowe w 2009 r. Minimum egzystencji (ekstremalna granica ubóstwa) określa poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje zagrożenie biologiczne dla życia i rozwoju psychofizycznego człowieka i rodziny (źródło: zob. przyp. 102). Dla dziecka młodszego (4–6 lat) i starszego (13–15 lat); c) Pracownicze gospodarstwa domowe w 2009 r. Minimum socjalne – wzorzec konsumpcji zapewniający regenerację sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymywanie więzi społecznych¹⁰⁵; d) W przypadku gospodarstwa czteroosobowego dotyczy to gospodarstwa z dwojgiem osób dorosłych oraz dwojgiem dzieci w wieku do lat 13-tu.

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych: Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2008 r. (w oparciu o dane średnioroczne), Deniszczuk (op.cit.), GUS i Eurostat

Jak wynika z Tabeli 1. obecna wysokość kryterium dochodów w pomocy społecznej jest bardzo niska. Jest ono niższe (za wyjątkiem gospodarstw jednoosobowych) od wysokości minimum egzystencji, która jest miarą określającą skrajne ubóstwo zagrażające egzystencji. Oznacza to, że pomoc społeczna nie dociera do pewnej liczby osób, które mają dochody przekraczające wysokość kryterium dochodowego pomocy społecznej, mimo że żyją one w skrajnym ubóstwie. Jest też ona zdecydowanie niższa od relatywnej linii ubóstwa stosowanej w Unii Europejskiej.

105 L. Deniszczuk, op.cit.



Ważnym czynnikiem wpływającym na skuteczność pomocy społecznej w zapewnieniu minimum dochodów jest definicja dochodów, jakie podlegają badaniu: jakie elementy dochodów są wliczane do dochodu gospodarstwa domowego przy ustalaniu jego prawa do świadczeń. Osoby i rodziny ubiegające się o pomoc mają na ogół inne dochody: głównie ze świadczeń społecznych, często również z pracy. Zgodnie z przepisami prawa, do pomocy finansowej uprawnione są osoby (rodziny), których łączny dochód, wraz z innymi niż pomoc społeczna świadczeniami społecznymi oraz szacowanymi dochodami działalności rolniczej (za wyjątkiem dochodów z tytułu wykonywania przez osobę bezrobotną prac społecznie-użytecznych oraz jednorazowych świadczeń socjalnych) jest niższy od kryterium dochodowego. Chociaż włączanie wszystkich dochodów ze świadczeń do dochodów gospodarstwa domowego przy analizie jego uprawnień do zasiłków wydaje się intuicyjnie zgodne z naturą pomocy społecznej jako „ostatniej deski ratunku” dla rodzin ubogich, to jednak bez analizy funkcji poszczególnych świadczeń, jakie mają one pełnić, trudno przesądzić o poprawności tej zasady.

Świadczenia społeczne można podzielić na te, których celem jest zastąpienie utraconego dochodu z pracy (taką rolę pełnią na przykład emerytury, renty czy świadczenia przedemerytalne, świadczenia pielęgnacyjne, jak również zasiłki dla bezrobotnych) oraz na te, których celem jest wsparcie dochodów rodzin ze względu na ich szczególne potrzeby. Może to dotyczyć na przykład dodatkowych kosztów związanych z wychowaniem dzieci, dodatkowych kosztów związanych z potrzebami pielęgnacyjnymi osób niepełnosprawnych czy też nadmiernymi kosztami mieszkaniowymi. W kosztach tych partycypuje państwo w formie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz dodatków mieszkaniowych. O ile w pełni zasadne wydaje się uwzględnianie w teście dochodów wysokości świadczeń zastępujących dochody, nie da się tego samego powiedzieć o świadczeniach, których celem jest udzielenie wsparcia ze względu na szczególne potrzeby. Prowadzi to bowiem do nieuwzględniania tych potrzeb przy udzielaniu pomocy ubogim. Osoby (rodziny) uprawnione do świadczeń społecznych z tytułu ich szczególnych potrzeb, mogą stracić prawo do zasiłków z pomocy społecznej. W rezultacie rodziny ubogie, w odróżnieniu od bardziej zamożnych nie uzyskują wsparcia z tytułu potrzeb, których realizacja wspierana jest przez państwo.

WYSOKOŚĆ POMOCY

W dyskursie publicznym jak również w analizach eksperckich i badaniach rzadko zadaje się pytanie o to, czy środki przeznaczone na pomoc społeczną są wystarczające, by zapewnić odpowiednie wsparcie. Tymczasem w ocenie skuteczności pomocy społecznej we wsparciu dochodów kluczowe jest pytanie o to, czy udzielana pomoc jest adekwatna, tzn. czy osoby objęte wsparciem finansowym pomocy społecznej osiągają dochody pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb? Pytanie to można uznać za kolejne kryterium oceny skuteczności pomocy społecznej. Próba odpowiedzi na to pytanie odnosić się powinna do kategorii dochodu uznanego za niezbędny dla zaspokojenia potrzeb podstawowych.

Można tu odnieść się do prac koszykami minimum, które zawierają ustalony zestaw dóbr i usług uznanych za niezbędne. Taka idea tkwiła prawdopodobnie za wprowadzeniem w 2004 r. do ustawy o pomocy społecznej kategorii kryterium interwencji socjalnej, jako punktu odniesienia dla ustalania kryterium dochodowego i wysokości udzielonego wsparcia. Można też odnieść się do innych teoretycznych koszyków minimum, takich jak minimum egzystencji oraz minimum socjalne.

Większość pomocy finansowej dociera do klientów w postaci zasiłków stałych lub okresowych. Zasiłki stałe przeznaczone są dla osób niezdolnych do pracy z tytułu wieku lub niepełnosprawności. Jest indywidualnym zasiłkiem wyrównawczym, tzn. jego wysokość jest ustalana jako różnica pomiędzy wysokością kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, a wysokością dochodów osoby (lub przeciętnego dochodu w gospodarstwie domowym). Tak więc wysokość tych zasiłków jest nierozzerwalnie związana z wysokością i sposobem ustalania kryterium dochodowego oraz dochodów osoby (rodziny). Problemy te dyskutowane były w poprzednim rozdziale. Sposób ustalania kryterium dochodowego przekłada się na nieadekwatność zasiłków stałych poprzez:

- faktyczny woluntaryzm w ustalaniu wysokości tych świadczeń, mimo pozorów polityki opartej na analizie potrzeb,
- niski poziom minimalnych dochodów, jakie gwarantuje zasiłek stały. Poziom ten jest niższy od większości stosowanych miar ubóstwa, takich jak minimum egzystencji czy relatywna linia ubóstwa,
- zmniejszanie wysokości zasiłku ze względu na otrzymywanie świadczeń, których celem jest wsparcie dochodów ze względu na szczególne potrzeby, takie jak nadmierne wysokie koszty mieszkaniowe, itp. Prowadzi to do nieuwzględniania tych potrzeb w polityce państwa w stosunku do najbiedniejszych osób i rodzin,
- nie uwzględnianie w wysokości zasiłków różnic kosztów regionalnych związanych z miejscem zamieszkania oraz wielkości i składu gospodarstwa domowego.

Zasiłki okresowe wypłacane są osobom i rodzinom, które mają niskie dochody ze względu na takie dysfunkcje jak niepełnosprawność czy bezrobocie (lista dysfunkcji znajduje się w art. 7 ustawy o pomocy społecznej). Zasiłek jest przyznawany całej rodzinie, a jego wysokość ustalana jest w oparciu o różnicę pomiędzy dochodem gospodarstwa (osoby), a wysokością kryterium dochodowego. W odróżnieniu od zasiłków stałych, minimalna (gwarantowana) wysokość zasiłków okresowych wynosi połowę tej różnicy. Gminy mają prawo podnieść wysokość tego zasiłku, lecz czynią to rzadko.

Wszystkie wątpliwości dotyczące ustalania wysokości zasiłku stałego odnoszą się również do sposobu ustalania wysokości zasiłku okresowego. W szczególności, dotyczy to braku konsekwentnej indeksacji świadczeń oraz włączania świadczeń społecznych skierowanych na zaspokojenie szczególnych potrzeb do dochodu gospodarstwa domowego przy ustalaniu wysokości zasiłku, co powoduje obniżenie wysokości tych zasiłków.

Szczególnie problematyczna i specyficzna dla tego zasiłku jest zasada ustalania minimalnej wysokości tych zasiłków na poziomie połowy różnicy pomiędzy kryterium dochodowym



a dochodem gospodarstwa, zwłaszcza w kontekście niskiego poziomu tego kryterium. Prowadzi to do tego, że dochody rodzin objętych pomocą w większości wypadków nie osiągają nawet tak niskiego kryterium dochodowego. Ponadto, wysokość dochodu, jaką osiągają gospodarstwa w wyniku przyznania pomocy jest zróżnicowana: im niższe dochody przed przyznaniem pomocy, tym niższy ich poziom po uzyskaniu wsparcia z pomocy społecznej. Trudno uzasadnić taki mechanizm przyznawania wspierania dochodów jakimikolwiek względami merytorycznymi.

CZY POMOC DOCIERA DO TYCH, KTÓRZY JEJ POTRZEBUJĄ?

Świadczenia przyznawane w oparciu o test dochodów często nie docierają do osób uprawnionych, ponieważ nie posiadają one dostatecznej wiedzy lub umiejętności by się o nie ubiegać. Korzystanie ze świadczeń „dla ubogich” jest też często stygmatyzujące w środowisku lokalnym, co może powodować, że niektóre osoby starają się unikać korzystania z tej formy pomocy. Kwestia tego, czy i w jakim stopniu świadczenia pomocy społecznej docierają do osób spełniających kryteria pomocy jest jednym z istotnych kryteriów skuteczności świadczeń opartych o badanie dochodów.

Choć brak jest pogłębionych analiz dotyczących korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej, wiele wskazuje na to, że problem nieskorzystania ze świadczeń z pomocy społecznej przez osoby uprawnione występuje na szeroką skalę również w Polsce. Potwierdzają to wyniki różnych analiz. Z mikrosymulacji przeprowadzonych w ramach EUROMOD na danych pochodzących z badań budżetów gospodarstw domowych z 2005 r. wynika, że odsetek osób pobierających zasiłki z pomocy społecznej w relacji do liczby uprawnionych wynosi w przypadku zasiłku stałego 76%, a zasiłku okresowego 43%¹⁰⁶. Z innych analiz przeprowadzonych na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych z 2003 r., co najmniej 13% osób o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa nie otrzymuje żadnych świadczeń socjalnych¹⁰⁷.

106 Komisja Europejska, *The Social Situation in the European Union 2008. New Insights into Social Inclusion*, 2009.

107 Katarzyna Piętka, *Polityka dochodowa, w tym transferów społecznych, a ubóstwo*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Polityka rodzinna, dochodowa i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego rodzin*, IPISS, Warszawa 2009.

Tabela 2. Pobieranie świadczeń socjalnych przez osoby o dochodach poniżej ustawowej linii ubóstwa (%)

| | | Pobieranie świadczeń socjalnych (innych niż pochodzące z systemu ubezpieczeń społecznych) ^{a)} | | |
|--|-------|---|------|-------|
| | | NIE | TAK | RAZEM |
| Pobieranie świadczeń z ubezpieczeń społecznych | NIE | 13,2 | 46,7 | 59,9 |
| | TAK | 13,2 | 26,9 | 40,1 |
| | RAZEM | 26,4 | 73,6 | 100,0 |

a) Lista świadczeń socjalnych ze źródeł innych niż system ubezpieczeń społecznych - patrz Tabela 6.

Źródło: K. Piętka, op.cit., obliczenia oparte na wynikach ankietowych badań warunków życia ludności z 2003 r., w jednostkach ekwiwalentnych do oryginalnej skali OECD

Wyniki te potwierdza również porównanie danych administracyjnych z szacowaną liczbą ludności żyjącej poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Jak wynika z tego porównania, pomoc finansową w postaci okresowych i stałych zasiłków z pomocy społecznej otrzymuje tylko nieco ponad jedna trzecia osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa (Tabela 3).

Nie korzystanie z pomocy może być częściowo efektem zastosowanej metody badań: niezgodności okresów, w których dochód udokumentowano dla potrzeb badań, oraz w których zasiłki były pobierane (np. poprzednie poziomy dochodów nie uprawniały do świadczeń socjalnych, natomiast dochody obecne stanowiłyby już podstawę do ich przyznania) czy też problemów z szacowaniem w badaniach statystycznych dochodów rodzin, zwłaszcza rodzin osób utrzymujących się z rolnictwa.

Tabela 3. Liczba osób w gospodarstwach domowych otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej oraz liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa jako odsetek całej populacji (%)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|
| Liczba osób w gospodarstwach domowych otrzymujących świadczenia stałe i okresowe z pomocy społecznej | 5,8 | 6,6 | 6,3 | 5,3 |
| Liczba osób w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa | 19,2 | 18,1 | 15,1 | 14,6 |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dane szacunkowe na podstawie wyników ankietowych badań warunków życia ludności; GUS 2008, www.stat.gov.pl



Innym wyjaśnieniem jest fakt, iż analizy statystyczne nie są w stanie uwzględnić dodatkowego kryterium udzielania pomocy, jakim jest stwierdzenie konkretnej dysfunkcji w gospodarstwie domowym. Choć lista dysfunkcji wymieniana w ustawie o pomocy społecznej jest szeroka, a ponadto nie ogranicza ona możliwości przyznania pomocy również w innych, uzasadnionych okolicznościach, faktycznie może zachodzić zjawisko selekcji osób uprawnionych w wyniku decyzji pracownika socjalnego. Ta faktyczna uznaniowość może mieć różnorodne przyczyny bez ich wyjaśnienia trudno określić jej wpływ na poprawne adresowanie świadczeń.

Ponadto niepełne korzystanie ze świadczeń socjalnych może być również efektem braku świadomości nabycia do nich praw, lub rezygnacji z nich z obawy przed napiętnowaniem. Problem ten wymagałby dalszych szczegółowych analiz statystycznych i badań, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Nie docieranie z pomocą do tych, którzy są uprawnieni zmniejsza jej skuteczność. Symulacje dotyczące wpływu „nie pobierania świadczeń na skuteczność pomocy społecznej w Polsce” można znaleźć w publikacji Komisji Europejskiej¹⁰⁸. Wynika z nich, że gdyby świadczenia przyznawane w oparciu o kryterium dochodowe trafiało do każdej z osób, które spełniają wymogi kryterium dochodowego, to liczba osób ubogich, posiadających dochód niższy od 60% mediany dochodów ekwiwalentnych, zmniejszyłaby się o prawie 3 punkty procentowe.

OGÓLNE WSKAŹNIKI SKUTECZNOŚCI

Skuteczność pomocy w ograniczaniu ubóstwa jest wynikiem wielu czynników określających adresowalność świadczeń i adekwatność pomocy. Czy świadczenia trafiają do rzeczywiście ubogich?, czy trafiają do wszystkich ubogich? oraz czy ich wysokość jest adekwatna? Odpowiedzi na te pytania łącznie określają skuteczność świadczeń w ograniczaniu skali ubóstwa.

Dla celów oceny skuteczności transferów socjalnych stosuje się zagregowane wskaźniki, takie jak skuteczność horyzontalna oraz skuteczność wertykalna. Horyzontalna skuteczność jest definiowana jako relacja wielkości finansowanego wsparcia, jakie dociera do osób żyjących w ubóstwie w relacji do wielkości środków, jakie są „potrzebne” by wydobyć te osoby z ubóstwa. Alternatywnie może ona również określać relację pomiędzy liczbą osób, które dzięki świadczeniom społecznym przestały być ubogie do liczby osób ubogich. Skuteczność horyzontalna mówi zatem o tym, w jakim stopniu świadczenia społeczne przyczyniają się do redukcji ubóstwa. Pojęcie skuteczności wertykalnej odnosi się do pytania, jaka część wydatków na pomoc finansową trafia do ubogich gospodarstw domowych¹⁰⁹. Mówi ona zatem o tym, czy świadczenia są dobrze adresowane. Oczywiście, obydwie te wskaźniki mają ograniczoną zawartość informacyjną. Po pierwsze, można osiągnąć wysoką horyzontalną skuteczność kosztem bardzo wysokich wydatków socjalnych. Po drugie, można osiągnąć wysoką skuteczność wertykalną wydatków socjalnych, co nie oznacza jednak, że wpływają one znacząco na redukcję skali lub głębokości ubóstwa.

¹⁰⁸ Komisja Europejska, 2009, op.cit.

¹⁰⁹ Por. Atkinson Anthony Bames, *Income and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*, Cambridge University Press 1995

Nie dysponujemy analizami, które oceniałyby wertykalną i horyzontalną skuteczność pieniężnych świadczeń pomocy społecznej. Istnieją jednak analizy, które mogą pomóc we wstępnej identyfikacji problemu.

Po pierwsze, z analiz statystycznych wynika, że skuteczność wertykalna pieniężnych świadczeń społecznych pod kątem ich wpływu na zmniejszenie ubóstwa jest w Polsce stosunkowo niska¹¹⁰. Według badań OECD, Polska jest jednym z tych krajów OECD, w których pomoc finansowa ze środków publicznych w najmniejszym stopniu dociera do osób ubogich. Najbiedniejsze 20% ludności otrzymuje mniej niż 10% wszystkich przekazywanych środków¹¹¹.

Po drugie, świadczenia przyznawane na podstawie testu dochodu (zasiłki z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne oraz dodatki mieszkaniowe) wydają się być dobrze adresowane. Ich rola w dochodach najuboższych gospodarstw domowych jest zdecydowanie wyższa niż w budżetach innych gospodarstw domowych. Wskazuje na to analiza roli innych niż ubezpieczeniowe oraz innych niż zasiłki dla bezrobotnych świadczeń socjalnych w budżetach gospodarstw domowych (por. tabela 4).

Tabela 4. Udział dochodów w tytule świadczeń pieniężnych (bez świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz zasiłków dla bezrobotnych) w przeciętnych dochodach ekwiwalentnych gospodarstw domowych w 2008 r.

| Ogółem w Polsce | Kwintyl gospodarstw domowych | | | | |
|-----------------|------------------------------|----|-----|----|----|
| | I | II | III | IV | V |
| 3% | 18% | 7% | 4% | 2% | 1% |

Źródło: GUS 2009

Jednakże, wiele wskazuje na to, że skuteczność horyzontalna zasiłków z pomocy społecznej jest niska. Jak wynika z bardziej szczegółowej analizy przeprowadzonych na mikro danych z badań budżetów gospodarstw domowych z 2003 r., świadczenia pieniężne z pomocy społecznej mają nieznaczący udział w średnich dochodach gospodarstw domowych o dochodach poniżej kryterium ubóstwa stosowanym z pomocy społecznej. Łącznie świadczenia z pomocy społecznej stanowiły wtedy około 3% łącznych przeciętnych dochodów najuboższych.

Nieznaczną rolę świadczeń z pomocy społecznej w dochodach ubogich gospodarstw domowych jest jednym z wymiarów niskiej skuteczności pomocy. Może być ona wynikiem częstego zjawiska nieskorzystania ze świadczeń lub też niskim poziomem tych świadczeń.

110 Ewa Aksman, Koncentracja i regresywność świadczeń społecznych, *Polityka Społeczna*, nr 2 (407), 2008; Bank Światowy, *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_SocAssist_Feb07.pdf; Anna Kurowska, Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce? w: *Polityka Społeczna*, nr 5-6, 2008, s. 14-19.

111 OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*, http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1,00.html.



Analiza wyników badań budżetów gospodarstw domowych z 2003 r. wykazała również, że świadczenia z pomocy społecznej (zasiłki stałe i okresowe) przyczyniają się do obniżenia zakresu ubóstwa tylko o 0,9 punktów procentowych, a wszystkie świadczenia ze źródeł innych niż ubezpieczenia społeczne łącznie – o 8 punktów procentowych¹¹². Świadczenia z pomocy społecznej w największym stopniu przyczyniły się do obniżenia ubóstwa w przypadku rodzin z dziećmi w wieku poniżej 14 lat i najuboższych gospodarstw domowych (0,11 punktów procentowych)¹¹³.

Tabela 5. Udział różnych rodzajów świadczeń socjalnych otrzymywanych przez osoby o dochodach poniżej ustawowej granicy ubóstwa w ich średnim zagregowanym dochodzie oraz w podgrupach świadczeń (%)

| | | |
|--|--------------|--------------|
| ŁĄCZNY DOCHÓD | 100,0 | |
| DOCHODY Z PRACY | 50,2 | 100 |
| ŚWIADCZENIA Z UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH^a | 23,2 | 100,0 |
| INNE ŚWIADCZENIA SOCJALNE | 16,9 | 100,0 |
| w tym: | | |
| Świadczenia rodzinne | 4,3 | 25,4 |
| Świadczenia pielęgnacyjne | 0,5 | 2,7 |
| Dodatki mieszkaniowe | 1,5 | 8,9 |
| Zasiłki stałe z pomocy społecznej | 1,4 | 8,3 |
| Zasiłki okresowe z pomocy społecznej | 0,6 | 3,7 |
| Świadczenia dla kobiet w ciąży i osób wychowujących dzieci | 0,1 | 0,6 |
| Inne świadczenia z pomocy społecznej | 0,9 | 5,1 |
| Świadczenia z funduszu alimentacyjnego | 1,4 | 8,1 |
| Pomoc z organizacji pozarządowych | 0,1 | 0,3 |
| Stypendia | 0,1 | 0,7 |
| Inne świadczenia socjalne | 0,6 | 3,5 |
| Zasiłki dla bezrobotnych | 2,8 | 16,5 |
| Inne świadczenia dla bezrobotnych | 0,0 | 0,2 |
| Inne świadczenia z Funduszu Pracy (świadczenia z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę) | 1,9 | 11,4 |
| Świadczenia przysługujące na urlopie wychowawczym | 0,7 | 4,4 |
| INNE DOCHODY | 9,9 | 100 |

Uwagi: wartości szacunkowe w jednostkach ekwiwalentnych do oryginalnej skali OECD; a) Emerytury, renty inwalidzkie i rodzinne oraz zasiłki macierzyńskie, z tytułu urodzenia dziecka, pogrzebowe, chorobowe i dodatki rehabilitacyjne.

Źródło: Katarzyna Piętka, Polityka dochodowa, w tym transferów społecznych, a ubóstwo, op.cit.

¹¹² Granica ubóstwa na poziomie kryterium dochodu uprawniającego do pomocy społecznej. W jednostkach ekwiwalentnych do oryginalnej skali OECD.

¹¹³ K. Piętka 2009, op.cit.

Sytuacja ta mogła się nieco poprawić od 2003 r. — w roku tym przeprowadzono badania budżetów gospodarstw domowych przyjęte za podstawę do określenia przedstawionych tu danych szacunkowych — w wyniku reformy systemu pomocy społecznej przeprowadzonej w 2004 r. Należy przy tym zauważyć, że nawet jeśli w latach 2004–2008 liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa spadła z 19,2% do około 10,6%, spadek ten był w znacznym stopniu spowodowany zmniejszaniem się realnej wartości tego kryterium w wyniku zaniechania indeksacji.

PODSUMOWANIE

Istniejące w ustawodawstwie niejednoznaczności dotyczące celów i funkcji świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej prowadzą pośrednio do niskiej skuteczności pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej w łagodzeniu ubóstwa.

Rozwiązania legislacyjne dotyczące ustalania kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków oraz dochodów branych pod uwagę przy ustalaniu uprawnień wpływają na zmniejszenie skuteczności pomocy społecznej. Wysokość pomocy i sposób jej ustalania nie zapewniają osobom objętym pomocą dochodów uznanych za niezbędne dla zaspokojenia podstawowych potrzeb. Wiele wskazuje na to, że wiele osób nie pobiera tych świadczeń, choć spełniają one kryteria przyznawania pomocy.

Choć brak jest aktualnej i wyczerpującej analizy skuteczności pomocy społecznej w ograniczaniu ubóstwa, dostępne analizy potwierdzają to, co wynika z analizy regulacji: wpływ świadczeń z pomocy społecznej na ograniczenie ubóstwa jest znikomy.

Istniejące rozwiązania dotyczące wsparcia dochodowego z pomocy społecznej nie zapewniają, jak się wydaje skutecznej ochrony przed ubóstwem. Tymczasem, kształtowana w ramach otwartej metody koordynacji koncepcja „aktywnej integracji” nakłada na pomoc społeczną wyraźne zadania związane z zapewnieniem minimalnego dochodu. Z tego względu zasady pomocy społecznej związane ze świadczeniami pieniężnymi pomocy społecznej powinny zostać zweryfikowane w celu zwiększenia ich skuteczności. Potrzebne są pogłębione analizy na temat skuteczności zasiłków pomocy społecznej w przeciwdziałaniu ubóstwa. Potrzebna jest też poważna debata co do funkcji tych świadczeń w polityce społecznej i pomocy społecznej w szczególności.

Warto na koniec podkreślić, że świadczenia pieniężne stanowią jedynie jedno z narzędzi, jakimi dysponuje pomoc społeczna. Dopiero wzajemne uzupełnianie się różnych narzędzi pomocy w zależności od potrzeb i konkretnej sytuacji rodziny może przesądzać o długofalowej skuteczności pomocy społecznej, której celem jest doprowadzenie do samodzielności rodzin w zaspakajaniu ich potrzeb.



Dr Anna Rurka
Uniwersytet Paris Ouest Nanterre la Défense

MIEJSCE KLIENTA W PROCESIE EWALUACJI

W tym rozdziale zostanie zawarta refleksja na temat skuteczności pomocy i jej związku z jakością życia postrzeganą przez klientów służb społecznych. Sam temat nie ma cech, które wpisywałyby go w określony kontekst geograficzny, w przeciwieństwie do wyników badań, które przedstawione są tu w celu ilustracji poruszanych treści. Przedstawienie francuskiego kontekstu pracy socjalnej ma na celu pokazanie dynamiki zmian, która nawiązuje do miejsca klienta w strukturach służb społecznych i jego wpływu na proces ewaluacji.

Obszar badawczy określony jest przez zakres interwencji społeczno-wychowawczej zdefiniowanej przez P. Durninga¹¹⁴. Interwencje te nie obejmują całego obszaru działań społecznych, różnicują się według roli wychowawczej realizowanej wobec rodzin przez profesjonalistów. Wyróżnia się:

- Profesjonalistów, których funkcja uzupełnia działania wychowawcze rodziny (żłobek, przedszkole, świetlica),
- Profesjonalistów, którzy pomagają ochronić czynności wychowawcze rodziny (działania wspierające w środowisku życia),
- Profesjonalistów, którzy na czas określony realizują najistotniejsze i podstawowe działania wychowawcze rodziny.

EWALUACJA JAKO PROCES INTERSUBIEKTYWNY

Uwzględniając trzy rodzaje ewaluacji wprowadzone w dziedzinie francuskiej pracy socjalnej przez Boutin & Durning,¹¹⁵ (ewaluacja ex-ante, ewaluacja bieżąca, ewaluacja ex-post) przedstawiona w tym rozdziale ocena, dokonana przez klientów, odnosi się do ewaluacji wpływów działań pomocowych. A. Alföldi¹¹⁶ rozróżnił oceny w zależności od poziomu świadomego zaangażowania osoby oceniającej. W związku z tym wyróżniamy:

- ocenę domniemaną, bliską osądowi, podlegającą ograniczeniu stereotypów i zbiorowych przekonań („pracownik socjalny zabiera dzieci rodzicom”). Wpływ tych treści jest świadomy lub nieświadomy,

114 P. Durning, *Éducation Familiale. Acteurs, processus et enjeux*, Paris, PUF 1995.

115 G. Boutin, P. Durning, *Les interventions auprès des parents. Innovation en protection de l'enfance et en éducation spécialisée*, Paris, Dunod (2ème édition) 1999

116 F. Alföldi, *L'évaluation en protection de l'enfance. Théorie et méthode*, Paris, Dunod, 1999.



- ocenę spontaniczną, która jest podstawą osądów wartościujących. Ten rodzaj oceny opiera się na spontanicznym nadaniu etykiety. Ocena ta posiada funkcję katharsis, pozwala na wyładowanie emocjonalnego przeciążenia,
- ocenę ukształtowaną w oparciu o metodę, i teoretyczną refleksję, pozwalającą zdystansować się do problemów napotkanych w trakcie pracy.

W rozdziale tym wyróżniono dwa rodzaje skuteczności interwencji społeczno-wychowawczej: skuteczność operacyjną i efektywność symboliczną. Pierwszy typ zdefiniowany jest przez *The Social Work Dictionary* Amerykańskiego Stowarzyszenia Pracowników Socjalnych (*National Association of Social Workers*)¹¹⁷ i określa stopień, w jakim zamierzone cele lub spodziewane wyniki zostały osiągnięte. W dziedzinie pracy społeczno-wychowawczej, efektywność określa się jako zdolność pomocy klientowi w realizacji, w określonym czasie, zdefiniowanych wspólnie celów. Cele te mogą obejmować umiejętności społeczno-wychowawcze będące warunkiem rozwoju niezależności i realizacji własnych potrzeb.

Ewaluacja, która ma określić relację między założonymi celami i wyniki działań, wiąże się również z satysfakcją lub niezadowolaniem klientów z pomocy. Poczucie satysfakcji może wynikać z oceny działania uznanego za skuteczne. Biorąc pod uwagę kategorie oceny wyróżnione przez A. Alföldi¹¹⁸, ocena działania klientów pracy socjalnej sytuuje się na poziomie oceny domniemanej i spontanicznej.

UCZESTNICTWO KLIENTA W EWALUACJI – PERSPEKTYWA INSTYTUCJONALNA

Reorganizacja uprawnień i kompetencji służb miała miejsce we Francji trzy lata temu na mocy ustawy nr 2007-293 z dnia 5 marca 2007 roku. Jej treść została uzgodniona w toku szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami (praktykami, samorządami, klientami). Zasada subsydiarności stała się na nowo ważnym kryterium podziału kompetencji między sektorem służb społecznych i sądowych. Biorąc pod uwagę dobro dziecka, jego podstawowe potrzeby i prawa (art. L. 112-4 ustawy nr 2007-293.), ustawodawca rozszerzył zakres rozwiązań mających na celu pomoc i ochronę dziecka. „Tradycyjna” dychotomia pomiędzy umieszczeniem dziecka w instytucji całodobowej a wspieraniem w środowisku zamieszkania została przełamana. Innowacyjne instytucje łączą te dwa sposoby pracy, dostosowując je do potrzeb dziecka i rodziny. Na terenach niektórych samorządów, ten przepis ustawy jest jedynie potwierdzeniem innowacyjnych, ale już wdrożonych praktyk. Elastyczność i zdolność adaptacji praktyków do potrzeb dziecka wydają się łagodzić napięcie, które mogłoby powstać między interesem dziecka i sprawowaniem władzy rodzicielskiej¹¹⁹.

117 R. Barker, *The Social Work Dictionary*. Publisher Silver Spring Md. NASW (National Association of Social Workers), 2003.

118 F. Alföldi, *L'évaluation en protection de l'enfance. Théorie et méthode*, op. cit.

119 ANESM, *Recommandations des bonnes pratiques professionnelles. Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*. Document téléchargeable sur le site de l'ANESM, 2008.

Ustawa nie zmieniła dwoistości systemu pomocy dziecku i rodzinie, postopniowała jednak kompetencje służb i obszar działania. Przejście z obszaru służb społecznych do sektora służb sądowych odbywa się według trzech kryteriów:

- braku poprawy sytuacji dziecka na skutek interwencji służb społecznych,
- odmowy przez rodzinę pomocy lub brak współpracy z jej strony,
- wyrażonej przez praktyków niezdolności do oceny sytuacji rzekomego zagrożenia dziecka.

Jeśli wcześniej rzeczywiste zagrożenie dziecka było jedynym kryterium przekazania sprawy do sektora sądowego, teraz rozstrzygającym elementem jest chęć i postawa rodziny co do proponowanej pomocy. Pojęcie zagrożenia nie znika, zmienia się jedynie to, że służby społeczne, które wcześniej zajmowały się ryzykiem zagrożenia, będą musiały zmierzyć się z problemami bardziej skomplikowanymi, a mianowicie krzywdzeniem dzieci, sankcjonowanym przez kodeks karny. Rozszerzenie zakresu praktyki służb społecznych powoduje duży stres profesjonalistów i wymaga nowej postawy zawodowej. Jako, że ilość działań służb sektora sądowego automatycznie zmniejszy się, tworzą więc one zespoły pracy społeczno-wychowawczej w ramach kontraktu, finansowane przez samorządowy sektor pomocy. Zgłaszane potrzeby szkoleniowe, pozwalają mi stwierdzić, że praca socjalna „bez przymusu” sądu, wypracowywanie porozumienia, praktyka negocjacji w działaniu jest dużym wyzwaniem dla instytucji pomocy społecznej i wymaga opracowania innych narzędzi pracy socjalnej, niż mogłaby tego wymagać praktyka w służbach podporządkowanych Ministerstwu Sprawiedliwości.

Ważnym elementem reformy jest to, iż postawa rodziny wobec działań służb stała się kryterium przeniesienia rozwiązywania problemów tej rodziny z jednego sektora do drugiego. A to pozwala na zadanie pytania, jaki powinien być sposób ewaluacji postawy klienta? Pracownicy socjalni mogą znaleźć się w pułapce, kiedy będą chcieli ocenić czy postawa klienta wobec proponowanej pomocy jest postawą „strategiczną” czy wprost przeciwnie, opartą na rzeczywistym zaufaniu. Pułapka może wynikać z faktu, iż do oceny postawy klienta konieczna będzie ocena prawdziwości prośby o pomoc. Widoczna ona będzie w zapytaniu: czy to, z czym klient zwraca się o pomoc jest naprawdę tym, czego potrzebuje? To pytanie oparte jest na dwóch założeniach: pierwsze sugeruje istnienie potrzeby / prośby jawnej i ukrytej, a drugie sugeruje niezdolność klienta do oceny własnych potrzeb. Wnikanie w te kwestie może okazać się błędnym kołem, z którego można wyjść poprzez koncentrację działania na widocznych i jawnych motywach pomocy.

Zmiany, zalegalizowane przez ustawę z 2 stycznia 2002 roku zmusiły instytucje samorządowe i stowarzyszenia zajmujące się pomocą społeczną¹²⁰ do włączenia klienta w ewaluację pomocy. Ocena wewnątrz instytucjonalna ma miejsce co 5 lat, a ewaluacja dokonana przez eksperta spoza instytucji, dwa lata później. Obie te oceny oparte są na projekcie założycielskim organizacji, w którym zawarte są zadania, funkcje, usługi, populacja nimi objęta,

¹²⁰ We Francji większa część działań pomocy społecznej i pracy socjalnej realizowana jest przez trzeci sektor, a fakt ten ma uwarunkowania historyczne. Stowarzyszenia starają się o uprawnienia pozwalające im na realizację zadań publicznych i otrzymanie państwowych funduszy.



współpraca na danym terytorium, skład zespołu, działania w zakresie oceny jakości świadczeń i zasady jej organizacji. Jest to nowość w systemie francuskim. Przed 2002 rokiem, instytucje i stowarzyszenia dostawały odgórne pozwolenie na działalność i nie musiały co 5 lat uzasadnić swoich działań. Obowiązek ich oceny i zmiana systemu finansowania (przejście na zasady konkursu) powodują niezadowolenie pracowników socjalnych, grożą brakiem bezpieczeństwa finansowego, ale pozwalają na modernizację oferty i większą elastyczność.

Udział klientów w ocenie skuteczności i efektywności proponowanych usług może wydawać się nie lada wyzwaniem dla instytucji państwowych i prywatnych. To podejście jest przeciwieństwem scentralizowanego modelu zarządzania, którego zasadność jest ustanowiona przez państwo. Niechęć pracowników socjalnych do rozwinięcia tego rodzaju praktyk może wynikać z przekonania, że trudna sytuacja życiowa klientów nie pozwala im na decentrację, oderwanie się od własnych potrzeb i włączenie się w działanie niezwiązane bezpośrednio z ich zaspokojeniem. Europejska Karta Społeczna uznaje prawo uczestnictwa za podstawowe. Nie wdrażanie tego prawa jest wyznacznikiem braku jasności w definicji i podziale władzy w instytucji. Aktywny udział klientów w ocenie oferty pomocowej często okazuje się wzmocnieniem ich zdolności do aktywnego uczestnictwa społecznego i autonomii. Raport Mary Daly¹²¹ (2002) w sprawie dostępu do praw społecznych w Europie z 2002 roku, podkreśla, iż wysoką jakością cieszą się usługi oparte na metodach ewaluacji uczestniczącej (włączające wszystkie kategorie osób, których działanie dotyczy: klientów, pracowników socjalnych, partnerów instytucjonalnych). Ocena ma na celu przygotowanie nowych usług i powinna pozwolić na budowę nowej rzeczywistości społecznej. Włączanie odbiorcy (albo jego reprezentanta) w przygotowanie oferty pomocowej jest obowiązkiem każdej instytucji i ważnym punktem oceny jakości proponowanej pomocy.

Niezbędnym warunkiem ewaluacji uczestniczącej jest poinformowanie klienta o jego prawach. Od 2002 roku każda instytucja i stowarzyszenie realizujące zadania publiczne w pomocy społecznej ma obowiązek przedstawienia klientowi broszury informującej o ofercie działań wspierających i ich organizacji. Do niej dołączona jest karta praw klienta oraz regulamin funkcjonowania instytucji, napisanych w języku przystępnym dla różnych grup wiekowych.

Z każdym klientem uzgadniany zostaje plan pomocowy (nawet w służbach sektora sądowego, co w sytuacji przymusu okazuje się dużym paradoksem), podpisany przez klienta i kierownika. Dokument ten zawiera cele, etapy pomocy oraz koszty proponowanych działań (w niektórych działaniach jak np. umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, rodzic może zostać poproszony o uczestnictwo finansowe, zależeć to będzie od wysokości jego dochodów). Ustawa ta również nakłada na instytucje obowiązek utworzenia „Rady życia społecznego”, w której skład wchodzi przedstawiciele personelu, dyrekcji, i odbiorców, czasami również partnerzy instytucji¹²².

121 Mary Daly, L'accès aux droits sociaux en Europe. Rapport adopté par le Comité européen pour la cohésion sociale(CDCS). Edition du Conseil de l'Europe, 2002.

122 Rada życia społecznego jest instytucją doradczą i regulującą funkcjonowanie wewnątrz organizacji publicz-

POSTAWA KLIENTA W STOSUNKU DO SŁUŻB SPOŁECZNYCH – PERSPEKTYWA BADAWCZA

Dopiero od niedawna, sposób, w jaki rodziny postrzegają pomoc służb społecznych spotyka się z zainteresowaniem badaczy we Francji¹²³. W oparciu o własne badania mogą stwierdzić, iż rodzice rozumieją zadania pracowników socjalnych w kategoriach zidentyfikowanych przez nich obszarów potrzeb. Natomiast sposób, w jaki postrzegają swoje potrzeby i oczekiwania będą miały wpływ na ich postawy wobec profesjonalistów (dlatego tak ważnym jest etap początkowy pomocy, gdzie zarówno rodzina jak i profesjonalista uzgadniają jej cel). Badania własne nad postrzeganiem skutecznością pomocy społeczno-wychowawczej pokazują, iż grupę rodziców usatysfakcjonowanych tworzą wyłącznie osoby, które doświadczyły wsparcia jako działania dobrowolnego. W grupie rodziców nieusatysfakcjonowanych znalazły się zarówno osoby, które dobrowolnie podjęły działania jak i te, które doświadczyły pomocy jako przymusu. Ci ostatni czuli się zignorowani i skrzywdzeni, a ich relacja z profesjonalistą była grą o władzę¹²⁴. Po części, postawa odbiorcy jest reakcją na postawę i strategię przyjętą przez profesjonalistów. Jeżeli interwencja jest zaakceptowana, pomoc jest postrzegana jako usamodzielniająca, a profesjonalista jako mediator pomiędzy rodziną, a jej środowiskiem instytucjonalnym. Natomiast doświadczenie przymusu jest równoznaczne z przemocą symboliczną i odczuciem kontroli społecznej. Nie wszystkie jednak działania sektora służb sądowych są odrzucane przez rodziny. Sędzia stara się pozyskać zgodę rodziców, bo tylko tak może doprowadzić do skutecznych zmian sytuacji.

Relacja pomocy, jest ciągłym dostosowywaniem pozycji, zaangażowania i wzajemnego uznania kompetencji drugiej osoby. Jeżeli kilku specjalistów zaangażowanych jest jednocześnie w ofertę pomocową, logika działania staje się złożona, działania mogą łączyć lub przeciwstawić się wzajemnie. W tym drugim przypadku, rodzina może odczuwać napięcie i wyrazić sprzeciw, sytuacja problemowa może pogorszyć się. Istnieje jednak szereg przykładów na to, iż niektórzy odbiorcy bardzo szybko orientują się w kompetencjach służb i nie zgłaszają się do nich z tym samym problemem. Często znają oni lepiej zakres działań instytucji, lepiej niż niejeden pracownik socjalny.

Wypracowywanie porozumienia i proces negocjacji są dla każdego uczestnika relacji doświadczeniem kształcącym. Rzeczywiście, każda osoba, która bierze udział w negocjacjach, może uświadomić sobie pewne elementy problemu lub możliwych rozwiązań, które wcze-

nych i prywatnych (oferta działań, pomieszczenia, fundusze), które proponują całodobową lub całodzienną pomoc. Ośrodkami zwolnionymi z obowiązku posiadania Rady są te domy dziecka, w których większość przyjętych dzieci ma poniżej 11 roku życia. Decyzje Rady są przedkładane zarządowi, który może wziąć pod uwagę wytyczne lub je odrzucić. Zarząd ma obowiązek uzasadnić decyzje sprzeczne z wytycznymi Rady życia społecznego. Członkowie Rady są wybierani przez klientów i personel organizacji większością głosów na okres od roku do trzech lat.

123 Léomant Sotteau-Léomant, Aide Contrainte et Citoyenneté. Justice des mineurs et intervention éducative en milieu ouvert. Rapport de recherche, 2001; M. Boutanquoi, Travail social et pratiques de la relation d'aide. Paris, L'Harmattan, 2001; A. Rurka, L'efficacité de l'Action éducative d'aidea domicile, Paris, Harmattan, 2008.

124 A. Rurka, op. cit.



koordynacja
na rzecz
aktywnej
integracji

śniej wymykały się jej uwadze. Taka postawa wzmacnia zaangażowanie rodzin i specjalistów i tworzy przestrzeń współpracy.

Jean Kellerhals i Montandon Cléopatre¹²⁵, zainteresowani postawami rodzin w stosunku do instytucji zewnętrznych (ekspertów, szkoły, telewizji, przyjaciół), uczestniczących w procesie wychowania, stwierdzili, iż postawy te różnią się dwoma zasadniczymi elementami:

- funkcją, jaką rodzina przypisuje osobie interweniującej (funkcja ta może być wyrażona bardzo precyzyjnie, częściowo, lub być bardzo ogólnikowa),
- stopieniem zaangażowania rodziny w działania proponowane przez osoby z zewnątrz.

Autorzy wyróżnili 4 rodzaje postaw:

- opozycja: uznane u interweniującego kompetencje są bardzo specyficzne, bez związku z rzeczywistą rolą, jaką pełni w relacji z dzieckiem,
- oddelegowanie: uznane kompetencje interweniującego mają szeroki zakres, ale rodzice nie integrują ich we własny sposób wychowania (nie zachodzi proces uczenia się), rodzice uznają prawomocność roli interweniującego, ale nie angażują się w proponowane przez niego działania,
- mdiacja: rodzice uznają konkretne umiejętności interweniującego (np. odrabianie z dzieckiem lekcji), które stosowane są w sposobie funkcjonowania rodziny. Rodzic bierze udział w proponowanych działaniach, ale ogranicza się ono tylko do uznanych w danym obszarze kompetencji,
- współpraca: zakres uznanych przez rodziców umiejętności interweniującego jest szeroki. Są one przedmiotem ich krytyki lub uznania. Rodzice wybierają sobie umiejętności, na bazie których budują własne metody wychowawcze.

To prowadzi do postawienia trzech zasadniczych pytań w badaniach na temat współpracy profesjonalisty z rodziną¹²⁶:

1. Na czym opiera się legitymizacja działania wspierającego z punktu widzenia klienta?
2. Jakie umiejętności rodzina uznaje u osoby wspierającej?
3. W jaki sposób rodzina zaangażuje się w proponowane działania? Jak przejawia się to zaangażowanie?

Nawet jeśli zaproponowana przez autorów typologia odwołuje się do szerokiego obszaru relacji, jakie rodzice nawiązują z osobami uczestniczącymi w procesie wychowania, uznanie umiejętności osoby wspierającej i legitymizacja jej interwencji pozwalają zastosować powyższą typologię w pracy socjalnej. Przy tym nie można zapomnieć, iż postawa jest konstrukcją dynamiczną, i że w toku działań wspierających możliwa jest jej zmiana. Metoda

¹²⁵ Jean Kellerhals i Montandon Cléopatre, *Les stratégies éducatives des familles* Lausanne, Delachaux et Niestlé, 1991, s. 166.

¹²⁶ D. Mackiewicz, M. P. Fablet, *Les modalités de coopération entre professionnels et parents d'enfants placés en pouponnière à caractère social*, Paris, MIRE, 1996.

incydentów krytycznych (*Critical incident technique*) opracowana przez J. Flanagana¹²⁷ i stosowana w różnych obszarach naukowych pozwala wykryć momenty krytyczne w doświadczeniach jednostek, które wpływają na zmiany postawy, ale również wykazać kompetencje osób pozwalające im na zmierzenie się z tymi sytuacjami.

JAKOŚĆ ŻYCIA – DEFINICJA I ZASTOSOWANIE

Związek pomiędzy pracą socjalną, a jakością życia uzasadnia się w definicji Międzynarodowej Federacji Pracowników Socjalnych. Praca socjalna ma na celu zmianę społeczną, a profesjonalści są podmiotami ułatwiającymi ją, zarówno na szczeblu społecznym, jak i w życiu jednostek, w rodzinie i w grupie społecznej, w której się znajdują. Zmiany społeczne i rozwiązywanie problemów mają na celu polepszenie dobrostanu społeczeństwa. Jeśli chodzi o jakość życia, jest ono pojęciem wielowymiarowym, który w zależności od obszaru teoretycznego i dyscyplinarnego można połączyć m.in. z poczuciem szczęścia i z poczuciem dobrostanu (*well-being*).

Jakość życia może być mierzona za pomocą wskaźników makroekonomicznych¹²⁸, jednak często redukują one jakość życia do świadomości zaspokojenia własnych potrzeb i uczestnictwa jednostki w życiu ekonomicznym. W tym zakresie, jakość życia łączy się (ale nie ogranicza) z pojęciem standardów życiowych mierzonych przez jakość i ilość dóbr, które jednostka posiada i do których ma dostęp. Występująca w wielu tekstach źródłowych, dość uproszczona definicja (w stosunku do tej, która zostanie przedstawiona poniżej) wskazuje, iż jakość życia jest wynikiem interakcji pomiędzy warunkami społecznymi, zdrowotnymi, ekonomicznymi, środowiskowymi, które mają wpływ na człowieka i rozwój społeczny.

Rozwój badań nad jakością życia w perspektywie medycznej związany jest z rozwojem interdyscyplinarnej wizji osoby. Międzynarodowa Organizacja Zdrowia (1994) w sposób bogaty definiuje to pojęcie. Jakość życia to sposób, w jaki jednostka postrzega swoje miejsce w kontekście kultury i wartości, odnosząc się do własnych celów, oczekiwań, standardów życia i obaw, jakie może odczuwać. Jest to szeroki zakres pojęciowy łączący w sposób złożony kwestie zdrowia fizycznego jednostki, jej stanu psychicznego, poziomu niezależności, relacji społecznych, przekonań osobistych i związku ze specyfiką środowiska, w którym żyje. Definicja ta kładzie nacisk na subiektywny wymiar jakości życia, włączając do niej również pojęcie dobrostanu (*well-being*). Takie ujęcie pozwala odzwierciedlić różnice istniejące między oczekiwaniami osoby i jej obecnym życiem. To, że oczekiwania są wyznaczane w dużej mierze przez to, co człowiekowi wydaje się możliwe w danym momencie, może wyjaśnić fakt, że ludzie ze środowisk zdefaworyzowanych utrzymują w badaniach rozsądny (średni dla populacji) wynik jakości życia¹²⁹.

Ważnym podejściem teoretycznym do jakości życia jest model „3B” (Being, Belonging, Becoming – Być, Należać i Stawać się) używany przez wielu badaczy anglosaskich, a stwo-

127 J. C. Flanagan, The critical incident technique Psychological Bulletin, Vol 51, n°4, 1954.

128 Na przykład “quality of life index” stworzony przez The Economist Intelligence Unit.

129 . E. Frankl, Man’s search for meaning, New York, Pocket Books, 1963.



rzony przez Renwicka i Browna¹³⁰. Opiera się on na subiektywnej interpretacji różnych aspektów doświadczenia życiowego, jest wielopłaszczyznowy i koncentruje na trzech wymiarach: doświadczeniu bycia, przynależności i procesie stawania się.

Pojęcie bycia (*being*) obejmuje podstawowe zagadnienia „kim się jest” i składa się z trzech wymiarów:

- fizycznego (zdrowie, higiena osobista, odżywianie, kondycja fizyczna, odzież i wygląd),
- psychologicznego (zdrowie psychiczne, zdolności poznawcze, uczucia, samoocena, poczucie samokontroli),
- duchowego (osobiste wartości, osobiste standardy postępowania, wierzenia religijne lub powiązane religijnie).

Przynależność (*belonging*) związana jest z podejściem systemowym i składa się z trzy wymiarów:

- przynależność fizyczna definiowana jako rodzaj relacji osoby z jej otoczenia fizycznym: domem, miejscem prac, sąsiedztwem, szkołą,
- przynależność społeczna obejmuje poczucie akceptacji jednostki przez innych,
- przynależność do grupy społecznej i uczestnictwo społeczne, dotyczy dostępu do zasobów dostępnych dla członków danej społeczności, takich jak odpowiednie dochody, dostęp do opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, zatrudnienia, programów edukacyjnych i rekreacyjnych.

Pojęcie „stawania się” (*becoming*) odnosi się do celowego działania pozwalającego na osiągnięcie osobistych celów, nadziei i pragnień. Praktyczny aspekt „stawania się” obejmuje codzienne działania: czynności domowe, pracę zarobkową, kształcenie się lub wolontariat. Działania mające na celu wypoczynek opisują czynności mające na celu relaks i redukcję stresu (gry w karty, spacer i wizyty u rodziny i przyjaciół, urlop). Działania rozwojowe mają na celu poprawę lub utrzymanie stanu wiedzy i umiejętności.

Choć częściej w języku potocznym mówi się o poczuciu szczęścia niż o jakości życia, w porównaniu z modelem 3B, definicja szczęścia zaproponowana przez R. Veenhovena (World Database of Happiness) staje się uproszczeniem. Autor definiuje poczucie szczęścia jako ogólną, pozytywną jakość życia. W ramach tej koncepcji wyróżnia się dwa „elementy” szczęścia: poczucie przyjemności (koncepcja hedonistyczna) i poczucie zadowolenia wynikające z oceny stopnia realizacji pragnień. Elementy te stanowią odpowiednio uczuciowy i poznawczy aspekt oceny życia i postrzegane są jako składowe poczucia ogólnego szczęścia. W perspektywie tej definicji, oczywistością wydać się może stwierdzenie, iż osoby zamożne są szczęśliwsze niż osoby o niższym statusie społeczno-ekonomicznym. Jednakże niektóre badania negują tę oczywistość. Osoby zamożne nie są o wiele szczęśliwsze niż ludzie posiadający średnią wysokości dochodów; stosunkowo biedni (powyżej minimum egzystencji)

130 R. Renwick, I. Brown, *The centre for health promotion conceptual approach to quality of life: Being, belonging, and becoming*, w: *Quality of Life in Health Promotion and Rehabilitation: Conceptual Approaches, Issues and Applications*. R. Renwick, I. Brown & M. Nagler (Eds.) Sage, London, 1996, str. 75-86.

są prawie tak samo szczęśliwi, jak ludzie o średnich dochodach. Osoby niepełnosprawne są często dość szczęśliwe, małżonkowie są szczęśliwsi niż osoby niezamężne w podobnym wieku i o podobnym statusie ekonomicznym ¹³¹.

Te stwierdzenia wydają się sprzeczne z wyobrażeniem społecznym, jednakże różnica tkwi w narzędziu badawczym. Tego typu wyniki pochodzą z badań na temat subiektywnego odczucia dobrostanu (Subjective Well-Being (SWB)), a nie z uniwersalnych wskaźników określających obiektywny stan rzeczy i dostęp badanych grup do dóbr społecznych. Osoby żyjące w biedzie w rozwiniętych krajach świata, posiadają więcej dóbr niż biedni w krajach o niskim rozwoju. Ci pierwsi jednak odczuwają biedę silniej, są również bardziej naznaczeni społecznie, gdyż kontrast społeczny z resztą populacji jest większy. Bieda może być więc stanem podwójnie piętnującym: jednym jest własne uznanie niepowodzenia i bezsilność wobec biedy, a drugim jest publiczna stygmatyzacja w oczach innych.

Badanie jakości życia w pracy socjalnej jest obszarem nierozwiniętym. Wydawać by się mogło, że to ograniczenie ma charakter etyczny. Czy klientów pracy socjalnej, których charakteryzuje się przez m.in. niedostatek i problemy społeczno-wychowawcze, można pytać o jakość życia? Czy zapytanie to nie jest sprzeczne z pozycją jaką zajmują klienci w relacji ze służbami pomocy? Czy pytanie to neguje ich bycie klientami służb społecznych? Czy poczucie satysfakcji z uzyskanej pomocy, mierzone przy „wyjściu” klienta z systemu pomocy nie jest uproszczeniem tego, jak postrzega on zmiany, które wniosło działanie służb społecznych? W tym sensie zainteresowanie postrzeganą jakością życia i poczuciem dobrostanu klientów pracy socjalnej byłoby wyjściem z gotowych schematów myślowych.

JAKOŚĆ ŻYCIA I ZMIANY ZAISTNIAŁE WSKUTEK DZIAŁAŃ WSPIERAJĄCYCH

Tak, bardzo mi pomogli, dali mi pewności siebie. I pocieszające jest wiedzieć, że choć sama byłam bita, nie będę bić własnych dzieci. Był to okres, w którym ciągle leżałam w łóżku, nie byłam w stanie się ruszyć. Teraz zajmuję się dziećmi, mogę im pomóc się ubrać.

To, jakie zmiany klienci zaobserwują wskutek otrzymanej pomocy łączy się z postrzeganymi trudnościami, czy problemami, które są jej przyczyną. Zmiana ich sytuacji decyduje po części o tym, czy interwencja zostanie uznana przez nich za skuteczną czy nie. Nie jest to związek przyczyno-skutkowy (przyczynowość linearna). Proces ten przebiega według przyczynowości cyrkularnej, w której występujące czynniki oddziałują na siebie nawzajem poprzez sprzężenia zwrotne. Jednocześnie trudno jest określić, który z czynników był przyczyną, a który skutkiem, ale dzięki tak pojmowanej przyczynowości można osiągnąć podobne rezultaty końcowe wychodząc z różnych stanów początkowych. Poprzez retroakcję (działanie wstecz) skutek działania pomocowego może wpływać na sposób, w jaki postrzegana jest jego przyczyna.

¹³¹ F. Faldman, On the Philosophical Implications of Empirical Research on Happiness, Social research, Vol 77, No 2, 2010, str. 625-658.



Postawa wobec proponowanej pomocy odgrywa ważną rolę zarówno w relacji, jak i w proponowanych rozwiązaniach instytucjonalnych. Pułapką jednak wydaje się idea, że przedmiotem zmiany jest osobowość klienta. Pomoc społeczno-wychowawcza ma wpływ na obraz rzeczywistości, jaki klient tworzy na bazie swoich doświadczeń i na sposób, w jaki realizuje on rolę społeczną. Ta wspólna interpretacja rzeczywistości wpływa na zachowanie jednostki, jej interakcje z otoczeniem, ale niewiadomą zostaje, czy wpływa na cechy jego osobowości.

Poniżej wymieniam niektóre z kategorii zmian, które interwencja społeczno-wychowawcza wprowadziła u badanych przeze mnie rodzin. Oprócz symbolicznego wymiaru zmian, na które położy nacisk, profesjonaliści spędzają dużo czasu na konkretnych czynnościach, robieniu z rodzicami zakupów, organizacją czasu wolnego dla dzieci, regulowaniem kwestii socjalnych i finansowych rodziny.

TWORZENIE NARRACJI

Większość badanych osób podkreśla symboliczny wymiar pomocy, który zachodzi poprzez interpretację znaczeń tego, co się dzieje w życiu klienta. To wskazuje na wagę czynności interpretacyjnych w kształtowaniu postaw rodzicielskich. Dla Mirona¹³² w narracji negatywne doświadczenia nabierają sensu, pozwalają uznać je za własne, jeśli są również akceptowane przez innych. Narracja jest aktem, w którym jednostka się określa i tworzy swoją tożsamość, nadaje sens swoim doświadczeniom. Jedna z matek wyraziła to w ten sposób:

Kiedy byłam małym dzieckiem, byłam bita, ojciec przywieszał mnie do sufitu i bił. Potem uciekłam z Portugalii, przyjechałam do Francji – teraz to jest mój kraj. Przed spotkaniem Pani X (pracownika socjalnego) moje dzieciństwo do mnie powracało. Dzięki niej i naszym długim rozmowom, zdobyłam się na to, aby parę lat temu na nowo powrócić do rodzinnego domu i spotkać się z matką, która mnie zostawiła w Portugalii. Potem byłam też w domu dziecka, ojciec był bardzo agresywny. We Francji dwa razy próbowałam popełnić samobójstwo i bardzo dużo pomocy otrzymałam ze strony stowarzyszenia. Razem z nimi, mężem i z moimi dziećmi w długich rozmowach ułożyłam sobie w głowie, że ja nie muszę być taką samą matką. Kiedy wraca kryzys moje córki mówią, mam to przeszłość, a ja uczę się sama wierzyć w to, że jestem odważna.

ZMIANA FUNKCJONOWANIA RODZINY

Role w systemie rodzinnym są określone przez środowisko kulturowo-społeczne, ale przede wszystkim są wynikiem negocjacji wewnątrzrodzinnej. Jeśli zmienia się środowisko lub sytuacja, nowa konfiguracja miejsc jest możliwa, ale nie zawsze pożądana. Na przykład w momencie separacji rodziców, zmiany mogą przyczynić się do trudności dzieci w odnalezieniu własnego miejsca w nowej konfiguracji rodzinnej. Dziecko w starszym wieku bardzo szybko może przyjąć postawę ochraniającą rodzica. W takich sytuacjach częstą przyczyną

132 J. Miron, La narration réflexive des cas vécus en formation parentale. La revue internationale de l'éducation familiale, vol. 3, n° 1&2, 1999, str. 111-124.

interwencji społeczno-wychowawczej jest podtrzymanie zasad wychowawczych i autorytetu w relacji rodzic (najczęściej matka) – dziecko. Wychowawca może się okazać dla dziecka i rodzica znaczącym wsparciem w zrozumieniu miejsca, jakie oboje zajmują w tej diadzie.

UMIEJĘTNOŚCI WYCHOWAWCZE

Inna kategoria zmian opisanych przez badane matki dotyczy emocjonalnego dystansu w relacjach z dziećmi, który pozwoliłby im na większą swobodę działania i zaangażowanie się w innego typu związki uczuciowe. Poczuciu bezradności rodziców wobec dzieci często towarzyszy brak rozwiązań wychowawczych. To jak rodzice rozumieją role rodzicielskie ma silny wpływ na ich postawy wychowawcze i stosowane środki.

ZMIANA SPOJRZENIA NA DZIECKO

Zdarza się, iż bolesne doświadczenia życiowe wpływają negatywnie na sposób, w jaki rodzic postrzega dziecko. To zaś dostosowuje swoje zachowanie do oczekiwań, jakie dorosły w nim pokłada. Zmiana spojrzenia na dziecko często pozwala mu wyjść z negatywnej roli. Interwencja społeczno-wychowawcza pozwala na nadanie innego znaczenia relacji rodzic–dziecko, jest filarem, na którym jednostka może zacząć budować nowy system znaczeń.

MEDIACJA

Mój syn dobrze się uczy, bo pracownik socjalny chodzi ze mną na zebrania do szkoły. To ona rozmawia z nauczycielami i dyrektorką. Ona patrzy na problem, jej nauczyciele mówią prawdę. Rolą pracownika socjalnego jest wspieranie rodziców jako osób odpowiedzialnych za wychowanie dzieci. To stwierdzenie jest ważne w relacji między rodzicami i szkołą. Rodzice o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, których doświadczenia szkolne nie były konstruktywne lub ci, którzy nie posiadają wysokiego poziomu edukacji, czują się często upokorzeni przez szkołę. W innych jeszcze sytuacjach natężenie negatywnych komunikatów nauczycieli w odniesieniu do złego zachowania dziecka zniechęca „bezsilnych” rodziców do kontaktów z nią. Trudności szkolne są częstą przyczyną interwencji społeczno-wychowawczej. Bardzo często są one widocznym symptomem trudności wychowawczych (nie tylko szkolnych), które z natury są wieloprzyczynowe. Profesjonaliści starają się więc odbudować dialog rodziców ze szkołą. Wymaga to wiele wysiłku, w sytuacji gdy nauczyciele preferują kontaktowanie się z profesjonalistą a nie z rodzicem. Sami odczuwają wsparcie, gdy myślą, że nie oni sami muszą uporać się ze trudnościami dziecka.

Amerykańscy naukowcy z National Survey of Child and Adolescent Well-Being (NASCAW)¹³³, stwierdzili, iż klienci opisują dobrą pomoc w pierwszej kolejności w kategoriach uczuć, jakie wywołali w nich interweniujący profesjonaliści. Relacja okazuje się więc elementarnym narzędziem pracy.

¹³³ M.V. i Al. Champan, *Parental views of in-home services: What predicts satisfaction with child welfare workers?*, *Child Welfare*, vol. LXXXII #5, 2003, Child Welfare League of America.



Badani przeze mnie rodzice, oprócz konkretnych zmian sytuacji, nawiązali do umiejętności osób udzielających im pomocy. Pomoc jest uważana za skuteczną, jeśli umiejętności specjalistów pomogły rodzicom w rozwiązywaniu trudności. Te przypisane umiejętności pozwalają interweniującym cieszyć się autorytetem w oczach rodziców, a to znów ułatwia w znaczny sposób akceptację zmiany. Dla rodziców, skuteczny profesjonalista to ten, który wie wiele o dzieciach, który zna naturę ludzka, nie stygmatyzuje rodzica jako tego, który ma problem lub „jest problemem”, jest to osoba, która ochrania i ufa klientowi, umie słuchać i nadaje cierpieniu sens, zachęca do działania, cechuje się prostotą w relacji, to osoba, która negocjuje.

SKUTECZNOŚĆ POMOCY I JAKOŚĆ ŻYCIA – PODSUMOWANIE

W dzisiejszym kontekście społeczno-ekonomicznym wydaje się słusznym zacząć dyskusję na temat jakości życia od pojęcia potrzeby. Od tego punktu wychodzą badani profesjonaliści, według których skuteczna pomoc umożliwia zaspokojenie potrzeb rodziny i towarzyszy jej rozwojowi. Rozwój natomiast, to zdolność do zmiany i adaptacji, a te wpływają na jakość życia. Jakość postrzeganych usług wpływa na przebieg życia jednostki pozytywnie, jeśli zwiększa poczucie ich dobrostanu.

Ocena potrzeb jednostki lub populacji jest niezbędna do analizy jakości życia. Pociąga ona za sobą badania nad potencjalnymi skutkami różnych interwencji (skutkami nie tylko zamierzonymi, nigdy nie jesteśmy pewni czy nasze przewidywania okażą się rzeczywistym wynikiem). Do tego niezbędna jest dokładna analiza przebiegu pomocy i opracowanie odpowiednich narzędzi. Ewaluacja dynamizuje więc zakres monitorowania jakości usług i ich rezultaty.

Prof. Elżbieta Tarkowska
Instytut Filozofii i Socjologii
PAN

MŁODE POKOLENIE DORASTAJĄCE W WARUNKACH UBÓSTWA, A POMOC INSTYTUCJI

UBÓSTWO W BADANIACH „DZIEDZICZENIE BIEDY I WYCHODZENIE Z BIEDY W RODZINACH PRACOWNIKÓW BYŁYCH PGR-ÓW”

Poszukiwanie wskaźników skuteczności pomocy społecznej w procesie wychodzenia z ubóstwa to zadanie bardzo trudne. Wskaźnikom i narzędziom ewaluacji poświęcono wiele uwagi, opracowano precyzyjne procedury¹³⁴, które nie jest łatwo odnieść do skomplikowanych całości społecznych. Ubóstwo jest złożonym, wielowymiarowym zjawiskiem społecznym, uwarunkowanym różnymi czynnikami, przebiegającym w różny sposób, przynoszącym zróżnicowane konsekwencje w zależności od splotu wielu okoliczności. Jak wśród wielości oddziałujących czynników wydzielić te będące efektem pracy służb socjalnych? Jak zmierzyć siłę ich wpływu?

Nie rozstrzygając tych pytań i wątpliwości w niniejszym tekście przedstawię, na przykładzie losów młodych ludzi dorastających w rodzinach zmagających się z ubóstwem, rolę w ich życiu pewnych instytucji, z których popłynął impuls zmieniający w sposób zasadniczy ich perspektywy życiowe i możliwości. Znaczący okazał się również w innych z kolei przypadkach brak i nieobecność podobnego wsparcia i oddziaływania.

Odwołam się tu do przeprowadzonego w 2005 r. badania „Dziedziczenie biedy i wychodzenie z biedy w rodzinach byłych pracowników PGR-ów”, nakierowanego na rekonstrukcję losów dorastającego w biedzie młodego pokolenia. Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania”, kierowanego przez Stanisławę Golinowską i polegało na powrocie, po 7 - 8 latach, do rodzin objętych wcześniej badaniami ubóstwa. Jego celem było poszukiwanie warunków, działań, programów i instytucji pomagających młodym ludziom wyjść z biedy, a z drugiej strony – identyfikacja mechanizmów sprzyjających utrwaleniu się niekorzystnych uwarunkowań¹³⁵.

134 Por. na przykład A. Haber (red.) Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza, Warszawa, PARP, 2007.

135 Badanie zostało przedstawione w opracowaniu: E. Tarkowska, Dziedziczenie biedy i wychodzenie z biedy w rodzinach byłych pracowników PGR-ów, E. Tarkowska (red.), Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży, Warszawa, IPiSS, 2007. Na nim opiera się niniejszy tekst.



Zróżnicowane losy przedstawicieli tego pokolenia mogą świadczyć o skuteczności działania instytucji – ośrodków pomocy społecznej, szkoły, organizacji pozarządowych i innych instytucji – bądź też o ich niedostatecznym działaniu, słabości lub wprost odczuwanej nieobecności.

Ograniczone do niewielu przypadków badanie nie dostarcza żadnych mocnych argumentów w dyskusji na temat trwałości biedy, względnie łatwości wychodzenia z niej, ale pokazuje z jednej strony mechanizmy ciągłości, utrwalania się, a nawet odtwarzania ubóstwa, z drugiej – warunki, sposoby i czynniki sprzyjające procesowi radzenia sobie z biedą i wychodzenia z niej. W sposób pośredni na podstawie jego wyników można wysnuwać wnioski o instytucjach pomocy i o ich skuteczności.

Warto podkreślić, że ze względu na długą perspektywę czasową badanie to miało charakter wyjątkowy. Zwykle bierze się pod uwagę dwu-trzyletni okres trwania ubóstwa (najczęściej mierzony długością czasu korzystania z pomocy społecznej)¹³⁶, rzadziej uwzględniając dłuższy przedział czasu, a zupełnie wyjątkowo – jak w omawianym tu badaniu – wymiar czasu mierzony pokoleniami¹³⁷. Dzięki badawczemu powrotowi do rodzin przed laty objętych badaniem ubóstwa, wydłużyła się znacznie perspektywa czasowa obserwacji rodzin: do poznanych w pierwotnym badaniu dziejów trzech pokoleń (w niektórych wypadkach relacje naszych badanych odnosiły się aż do czasów pierwszej wojny światowej) można było dołączyć losy kolejnego usamodzielniającego się pokolenia.

Przedmiotem badania były losy młodego pokolenia, dorastającego w biednych rodzinach ze środowisk popegeerowskich, rodzinach, które w latach 1996–1998 zostały objęte badaniem „Dawne i nowe formy ubóstwa – styl życia biednych rodzin”¹³⁸. Podczas owych badań zrekonstruowano dzieje rodzin na podstawie relacji przedstawicieli trzech pokoleń, opisano zmienne czasowo uwarunkowania ich ówczesnego ubóstwa, charakterystyczne jego cechy, w tym kluczowe kwestie trwałości i głębokości ubóstwa. Badane rodziny doświadczały różnego rodzaju biedy: płytkiej i głębokiej, przejściowej i utrwalonej, nowej i od dawna zakorzenionej w dziejach rodziny, biedy powracającej, zagrażającej następnemu pokoleniu bądź też „biedy z nadzieją” – z nadzieją na zmianę tej sytuacji. Dorastające w tak zróżnicowanych warunkach dzieci i młodzież też były zróżnicowane i można było oczekiwać w ich przypadku różnych wersji procesu usamodzielniania się. Ich wspólnym doświadczeniem było ubóstwo

136 Pokazuje to Jolanta Grotowska-Leder, która wprowadziła do polskiej socjologii ubóstwa perspektywę temporalną w książce *Fenomen wielkomiejskiej biedy. Od epizodu do underclass, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2002*.

137 Taką perspektywą operowały badania oparte na wywiadach z przedstawicielami trzech pokoleń w rodzinie w ramach metodologii zaproponowanej przez Julię Szalai w projekcie międzynarodowym „Social History of Poverty in Central Europe”. W Polsce badania takie przeprowadził zespół warszawski w latach 1996-1998 (ich wyniki zostały przedstawione w książce *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, pod red. E. Tarkowskiej, Warszawa, Typografia, 2000), łódzki w latach 1998-1999 (wyniki przedstawione w wielu publikacjach, w tym w książce M. Potocznej i W. Warzywody-Kruszyńskiej *Kobiety z łódzkich enklaw biedy. Bieda w cyklu życia i międzypokoleniowym przekaziu*, Łódź, Wydawnictwo UŁ, 2009), katowicki (por. *Biedni o sobie i swoim życiu*, pod red. E. Tarkowskiej, W. Warzywody-Kruszyńskiej i K. Wódz, Katowice, „Śląsk”, 2003).

138 Por. E. Tarkowska (red.) *Zrozumieć biednego*, op.cit.

rodzin, rozmaite strategie minimalizacji wydatków i pozyskiwania środków, różnego rodzaju bariery edukacyjne, a następnie trudności ze znalezieniem pracy i trudny – ze względu na brak zasobów materialnych w rodzinie pochodzenia – start w dorosłe życie. Często też wspólnym doświadczeniem było szerokie zaplecze rodzinne związane z pochodzeniem badanych (a często także ich rodziców) z rodzin wielodzietnych, szczególnie podatnych na ubóstwo.

Badanie „Dziedziczenie biedy i wychodzenie z biedy w rodzinach byłych pracowników PGR-ów” było odpowiedzią na różne potrzeby badawcze: na pytania o kwestię trwałości ubóstwa w Polsce, w tym o jego „dziedziczenie”, a szerzej rzecz ujmując – o czasowy wymiar ubóstwa, o rolę cykliczności w życiu rodzin wielodzietnych zmagających się z ubóstwem, o biedę rodzin z byłych PGR-ów i o perspektywy tego środowiska, wreszcie o sytuację młodego pokolenia w Polsce współczesnej – o możliwości i ograniczenie jego przedstawicieli w zakresie edukacji, pracy, samodzielnego życia.

MŁODZIEŻ Z RODZIN ŻYJĄCYCH W UBÓSTWIE W BYŁYCH PGR-ACH

W badaniach poświęconych społecznościom popegeerowskim sporo uwagi poświęcono – między innymi autorka tych słów – młodemu pokoleniu, aspiracjom edukacyjnym młodzieży, barierom stojącym na drodze do edukacji i pracy, a w tych ramach także niebezpieczeństwu powielania wzorców rodziców, ubóstwa i bezrobocia „dziedziczonych” w tym środowisku. Badania pokazywały niekorzystne uwarunkowania i trudności, z jakimi stykali się młodzi ludzie w procesie socjalizacji w środowisku pochodzenia, takie jak brak pracy, bieda, rozmaite bariery edukacyjne, przede wszystkim finansowe, niski poziom wykształcenia pokolenia rodziców, niski kapitał kulturowy i społeczny najbliższego otoczenia, a także istotne bariery psychologiczne, czyli występowanie takich zjawisk, jak brak poczucia bezpieczeństwa i lęk przed bezrobociem, brak zaradności życiowej młodych ludzi, brak wiary w siebie i inne.

Badania te pokazywały, po pierwsze, zróżnicowanie sytuacji młodych ludzi z osiedli popegeerowskich, tak w wymiarze edukacji, jak i pracy oraz – po drugie – dokonujące się w tej dziedzinie istotne zmiany. W pierwszych latach po likwidacji PGR-ów wskazywano na wytworzony w czasach prosperity rolnictwa państwowego brak aspiracji edukacyjnych w tym środowisku, związany z rozpowszechnioną praktyką dziedziczenia zawodu, z „reprodukcją wewnętrzną pracowników”, jak to określiła Elżbieta Psyk-Piotrowska¹³⁹), z „dziedziczeniem” pracy i miejsca do życia oraz sposobu życia. Wzory te uległy z czasem zmianom; podobnie jak w całym społeczeństwie, także w tym środowisku wzrosły znacznie aspiracje edukacyjne zarówno młodych ludzi, jak i ich rodziców i to niewspółmiernie do możliwości ich realizacji.

W jednej z popegeerowskich wsi, w której prowadzono badania w 2000 r., odnotowano pojawienie się wówczas nowego zjawiska: „pęd niektórych do wyrwania się z takiego ma-

139 E. Psyk-Piotrowska, Bezrobocie i pauperyzacja środowisk dawnych PGR w Polsce, *Wieś i Rolnictwo*, nr 3, 1998.



razmu ogólnego i wyrwania się stąd... A wyrwać się stąd to tylko szkoła, papier, umiejętności i fachowość w przyszłości” (wypowiedź dyrektorki szkoły). Wiele badań prowadzonych w tym środowisku odnotowało pojawienie się przekonań o potrzebie i opłacalności edukacji. A jednocześnie pokazywały one niedostateczne wsparcie ze strony szkoły w pokonywaniu barier finansowych i innych, w wyborze drogi zawodowej: niedostateczny zakres stypendiów, krótkotrwałą i niestabilną pomoc gminy i inne przeszkody. Pokazywały też brak miejsc pracy dla młodzieży i dostępność na lokalnym rynku głównie pracy w „szarej strefie”, piętujące się trudności ze znalezieniem pracy stałej, stabilnej, legalnej¹⁴⁰. Te kwestie stały się przedmiotem badań w 2005 roku. Po ośmiu latach powrócono do kilku rodzin, żyjących w trudnych warunkach w latach 1996-1998, by poznać sytuację młodego pokolenia ze szczególnym uwzględnieniem trzech grup zagadnień:

- a) edukacji (jej przebiegu, poziomu aspiracji, przeszkód w realizacji planów),
- b) pracy (poszukiwań, znalezienia, utraty, charakteru – stałej, doraźnej, legalnej, zadowolenia z pracy),
- c) procesu usamodzielniania się i samodzielności (kwestii założenia rodziny, dzieci, planów prokreacyjnych, sposobów rozwiązania problemu mieszkania i in.) oraz dalszych planów na przyszłość.

Szczegółowo pytano o te dzieci, które się usamodzielnily – z czego żyją, jak sobie radzą, czy ktoś im pomaga, czy rodzice im pomagają, a może to oni sami pomagają rodzicom i młodszemu rodzeństwu. Pytano o to, któremu spośród dzieci udało się i powiodło oraz jakie osoby i instytucje okazały się w tym pomocne.

BADANIE LOSÓW MŁODEGO POKOLENIA

Przeprowadzając wywiady w żyjących w biedzie rodzinach w latach 1996-1998 można było się obawiać, że w niektórych spośród nich dojdzie do odtworzenia w następnym pokoleniu modelu życia w biedzie, bez pracy, licząc na pomoc społeczną. Obawy te częściowo się sprawdziły, ale tylko częściowo, co trzeba podkreślić. Podobnie jak w przeszłości, tak i teraz badane rodziny doświadczały zróżnicowanych postaci ubóstwa oraz przejawiały zindywidualizowane strategie radzenia sobie z tą sytuacją. Różnorodność reakcji dotyczy również młodego pokolenia, jego wyborów i dróg życiowych. Choć odmienność i różnorodność dróg życiowych i konkretnych wyborów rysuje się nie tylko międzycałymi rodzinami, ale i między rodzeństwem w ramach jednej rodziny, z zebranych materiałów wyłaniają się strategie właściwe poszczególnym rodzinom. Prezentacja wyników będzie polegała na próbie rekonstrukcji kilku odrębnych strategii: przetrwania z jednej strony, wyjścia z ubóstwa – z drugiej.

140 Por. E. Tarkowska, Czy dziedziczenie biedy? Bariery i szanse edukacyjne młodzieży wiejskiej z gminy Kościelec, w: K. Korzeniewska, E. Tarkowska, red., *Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę w społecznościach lokalnych*, Warszawa, Wyd. IFIS PAN, 2002; E. Tarkowska, K. Korzeniewska, *Młodzież z byłych PGR-ów. Raport z badań*, Warszawa, ISP, 2002.

W literaturze wymienia się różne rodzaje strategii podejmowanych w warunkach ubóstwa. Róża Milic-Czerniak w artykule *Zachowania przystosowawcze do nowych warunków ekonomicznych*¹⁴¹ wyodrębnia długotrwałe i krótkotrwałe strategie przystosowawcze do trudnych warunków życia, w tym do ubóstwa. Do strategii długotrwałych należą:

- 1) strategie społeczno-demograficzne, polegające np. na zmianie wzorów wielkości rodziny oraz gospodarstwa domowego czy decyzje dotyczące posiadania i liczby dzieci,
- 2) strategie ekonomiczne, polegające na przykład na zwiększeniu dochodów przez zmianę pracy, zawodu, wykształcenia, przez wydłużenie czasu pracy, podjęcie pracy dodatkowej,
- 3) strategie społeczne, np. organizowanie sieci wzajemnej pomocy.

Do długotrwałych strategii należą decyzje związane z edukacją, plany nauki, wybór kierunku edukacji.

Wśród strategii krótkoterminowych o wymiarze ekonomicznym, których celem jest uzupełnienie niedostatecznych środków, Róża Milic-Czerniak wyodrębnia trzy typy: strategie pasywne, aktywne i kryzysowe¹⁴². Do strategii pasywnych zalicza się oszczędzanie i ograniczanie potrzeb, ograniczanie wydatków, zużywanie oszczędności, korzystanie z nieformalnej pomocy rodziny i przyjaciół, wykonywanie usług i produktów we własnym zakresie, a także przedłużanie okresu użytkowania przedmiotów poprzez ich naprawy. Do strategii aktywnych należą działania polegające na dążeniu do zwiększenia dochodów: podejmowanie dodatkowej pracy, wytwarzanie dóbr na sprzedaż, sprzedawanie swego czasu i umiejętności, zaciąganie kredytu w banku z myślą o przyszłych dochodach. Do strategii kryzysowych z kolei należą działania polegające na wyprzedzaży bądź wykorzystywaniu dotychczasowych zasobów: zużywanie oszczędności, kapitału, funduszu emerytalnego, wyprzedzaży z domu przedmiotów trwałego użytku, zaciąganie kredytu lombardowego oraz zwracanie się o pomoc do organizacji charytatywnych czy o zapomogi do ośrodków pomocy społecznej. Choć termin „strategie kryzysowe” wydaje się odsyłać do warunków nagłego, a być może i krótkotrwałego załamania się sytuacji finansowej gospodarstwa domowego/rodziny, można go z pewnością odnieść do biedy przedłużającej się i głębokiej.

W badanych rodzinach spotykamy przede wszystkim strategie krótkoterminowe, zarówno pasywne (ograniczanie potrzeb i wydatków, pomoc rodziny, prosumpcja), jak i aktywne (pozyskiwanie dodatkowych środków dzięki zatrudnieniu). Można je nazwać strategiami przetrwania i kontynuacji. Znacznie rzadsze są strategie długoterminowe, związane np. z planowaniem przyszłości, wyborem kierunku edukacji i zawodu. Można je nazwać strategiami zmiany lub rozwoju. Dotyczą one całych rodzin lub jednostek w ich ramach, w tym przedstawicieli młodego pokolenia.

141 R. Milic-Czerniak, *Zachowania przystosowawcze do nowych warunków ekonomicznych*, w: L. Beskid, red., *Zmiany w życiu Polaków w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa.1999, s. 55.

142 R. Milic-Czerniak, *op.cit.*, s. 61.



Jedna spośród ośmiu rodzin przejawia wyraźną, zdecydowaną i skuteczną strategię wyjścia z biedy, określoną perspektywicznie, polegającą na studiach finansowanych z zarobków z pracy w czasie wakacji za granicą, na łączeniu studiów z pracą, silnych więziach i pomocy wzajemnej rodzeństwa i rodziny, ucieczce ze wsi, a częściowo też emigracji. Inne rodziny realizują – poprzez swych młodych przedstawicieli – mieszane strategie wychodzenia z biedy i przetrwania, dzięki stałej pracy, zaradności, pomocy wzajemnej, sprzyjającym okolicznościom. Niekiedy są to w większym stopniu strategie przetrwania i kontynuacji, niż strategie zmiany: brak pracy, doraźne dorabianie, konieczność świadczenia na rzecz rodziców i młodszego rodzeństwa, pozostających bez środków do życia, Trudności z usamodzielnieniem się, a nawet lęk przed samodzielnością. Mamy też przykłady odtwarzania biedy w młodym pokoleniu (a raczej wśród jego niektórych przedstawicieli), powielania wzoru życia bez pracy, przy wsparciu instytucji pomocy społecznej, trwałości, a może nawet pogłębiania się ubóstwa w stosunku do stanu z czasów poprzedniego badania w końcu lat dziewięćdziesiątych.

Przyjrzyjmy się bliżej pięciu konkretnym rodzinom i realizowanym w ich ramach odmiennym strategiom młodych ludzi. Rodziny te realizują następujące strategie:

- skutecznego, wspólnego wychodzenia z ubóstwa w kierunku pełnej samodzielności młodych ludzi (rodzina U.),
- skutecznego wychodzenia z ubóstwa, jednak bez samodzielności młodego pokolenia (rodzina O.),
- strategii mieszane podejmowane przez liczne rodzeństwo, wśród których widać zarówno symptomy „dziedziczenia” ubóstwa i procesy marginalizacji, jak i przykłady zaradności i samodzielności (rodzina N.),
- trudnego startu w dorosłość i konieczności troski o rodziców (rodzina P.),
- walki o przetrwanie (rodzina W.).

SKUTECZNE WYCHODZENIE Z UBÓSTWA: EDUKACJA I SAMODZIELNOŚĆ

Rodzina U. była od dwu pokoleń związana z PGR-em we wschodniej części Polski. Oboje rodzice mieli średnie wykształcenie: ojciec był mechanikiem – traktorystą, matka – technologiem żywienia zbiorowego. Po likwidacji PGR-u oboje pozostali bez pracy, utrzymując się wyłącznie z różnego rodzaju zasiłków oraz alimentów wypłacanych z ZUS- u; w celu ich uzyskania małżonkowie wzięli fikcyjny rozwód. Rodzina żyła biednie, oszczędnie, ale nie była to bieda głęboka. W rodzinie wychowywało się sześcioro dzieci, w czasie pierwszego badania były one w wieku 8 –18 lat i wszystkie się uczyły. Rodzice mieli sprecyzowane aspiracje edukacyjne wobec dzieci; marzeniem ojca było średnie wykształcenie całej szóstki: „Moje ambicje są takie – mówił – żeby wszyscy, żeby wszystkie dzieci wyszli po średniej szkole”.

Była to w badaniu „Dawne i nowe formy ubóstwa” jedna z niewielu rodzin o określonych, wysokich w stosunku do otoczenia, aspiracjach edukacyjnych wobec dzieci. Wątek kształcenia dzieci i nadziei związanych z edukacją przewijał się przez cały wywiad z ojcem, a także z najstarszą córką. Badanie losów młodego pokolenia w 2005 r. pokazało, że w rodzinie tej w pełni udało się

zrealizować te aspiracje. Młodzi ludzie usamodzielniili się i bez wątpienia należą do tych, którym udało się skutecznie wyjść z biedy. Środkiem do sukcesu i samodzielności była edukacja.

Wszystkie dzieci, z wyjątkiem najmłodszego syna, który uczy się jeszcze w gimnazjum, mają co najmniej średnie wykształcenie. Dwóch synów studiuje w odległych miastach, dwie córki znalazły stabilizację, edukację pomaturalną i pracę w Niemczech. Wszystkim dzieciom udało się wyjść z biedy, zrealizować lub zacząć pomyślnie realizację planów edukacyjnych i zawodowych.

Drogę tę zapoczątkowała najstarsza córka, która po ukończeniu liceum gastronomicznego, za pośrednictwem szkoły wyjechała do Niemiec jako au-pair, odbyła tam studia językowe, zawarła związek małżeński z Niemcem. Pracuje jako sprzedawczyni w salonie samochodowym, budują dom. Podobną drogę obrała młodsza siostra, która po ukończeniu technikum ogrodniczego, także jako au-pair wyjechała za pośrednictwem szkoły do Niemiec. Opiekowała się dziećmi, pracowała „na zmywaku” w restauracji, uczy się języka niemieckiego, chciałaby tam znaleźć lepszą pracę i zostać na stałe.

Najstarszy z braci ukończył technikum mechaniczne i studiuje turystykę w trybie dziennym w prywatnej uczelni na północy Polski. Na studia zarabia sezonową pracą wakacyjną w Niemczech (legalna praca przy warzywach zorganizowana przez Urząd Pracy), w ciągu roku akademickiego pracuje wieczorami w restauracji jako kelner i barman (napiwki!), pomagają mu też finansowo dziadkowie. Ma narzeczoną, planują pracę i życie w jednym z dużych miast na północy Polski.

Dwaj młodszy bracia zdobyli średnie wykształcenie, zaliczając najpierw ukończenie zasadniczych szkół zawodowych, potem jeden w trybie eksternistycznym ukończył liceum ogólnokształcące i odbył służbę w wojsku, drugi po technikum rozpoczął studia hotelarskie w prywatnej uczelni w dużym mieście na północy Polski. Na studia zarabia w czasie wakacji w Niemczech. Jego uczelnia zapewnia studentom wyjazdy do Anglii, gdzie młody człowiek planował znaleźć pracę i zamieszkać na stałe. Najmłodszy z rodzeństwa, uczeń gimnazjum, planuje studia w zakresie zarządzania, marketingu lub rachunkowości.

Jak widać, wszystkim dzieciom w tej rodzinie udało się zdobyć średnie wykształcenie, najmłodszy syn znajduje się na dobrej drodze do zdobycia co najmniej tego szczebla edukacji. Czoro rodzeństwa w pełni się usamodzielnili, żyją, uczą się i pracują z daleka od domu, zyskali pewną stabilizację, mają sprecyzowane, a przy tym realne, plany na przyszłość. W najtrudniejszej, niestabilizowanej zawodowo sytuacji jest syn pozostający przy owdowiałej matce w rodzinnej miejscowości. Nie może znaleźć stałej pracy, nie może się ustabilizować i usamodzielnic, żyje w zawieszeniu, oczekując na skierowanie do pracy zagranicą. Choć rodzinie pochodzenia, czyli matce i najmłodszemu synowi, nadal żyje się nietatwo, można uznać, że młode pokolenie w tej rodzinie skutecznie wyrwało się z ubóstwa. Jakie czynniki odegrały w tym wypadku kluczową rolę?

Po pierwsze, trzeba zacząć od kapitału kulturowego rodziny, czyli od średniego wykształcenia obojga rodziców i ich, a zwłaszcza ojca, zdecydowanych i ambitnych aspiracji edukacyjnych wobec dzieci.



Po drugie, impulsem istotnych zmian okazała się pomoc szkoły w znalezieniu pracy zagranicą dla najstarszej córki, która w ten sposób „przetarła szlaki” młodszemu rodzeństwu.

Po trzecie, wszystkie dzieci po ukończeniu osiemnastego roku życia, jeżdżą stale do legalnej pracy w Niemczech. Zarobione tam pieniądze pozwalają na wsparcie finansowe matki i najmłodszego brata oraz na sfinansowanie własnych studiów i na samodzielne życie z dala od domu.

Po czwarte, liczy się również znaczna pomoc finansowa rodziny (dziadków), a także wzajemna pomoc rodzeństwa, choć rzadko osobiście się widują. Być może dlatego, że wszyscy są „na dorobku”, nie znajdują czasu, ani pieniędzy na podróże, kosztowne i czasochłonne przy tak znacznym rozproszeniu licznej rodziny.

Po piąte, wszyscy realizują plan lub planują wyjazd z rodzinnej miejscowości, w której pozostało już bardzo niewiele młodych ludzi. Ze względu na brak pracy we wsi i w okolicy, wszyscy młodzi w poszukiwaniu pracy wyjeżdżają. Z rodzinną miejscowością rodzeństwo łączy tylko matka i najmłodszy brat. Rozważają w przyszłości zabranie ich do dużego miasta, gdzie zamierzają się osiedlić, bo tam łatwiej o pracę.

WYCHODZENIE Z UBÓSTWA A BRAK SAMODZIELNOŚCI MŁODEGO POKOLENIA

Rodzina O. składa się z rodziców i sześciorga dzieci, które podczas badania w 1997-1998 r. znajdowały się w przedziale wieku 10 – 16 lat. Po likwidacji PGR-u, gdzie ojciec pracował jako traktorzysta, rodzina radziła sobie z trudem. Ojciec znalazł pracę w podupadającym, likwidowanym zakładzie, do którego trzeba było daleko dojeżdżać, podejmował się wszelkich prac dorywczych, ukończył nawet kurs palacza, by zwiększyć możliwości znalezienia lepszej płatnej pracy lub dodatkowych dochodów. Dzięki temu bieda w rodzinie O. nie była tak głęboka, jak w innych badanych rodzinach o podobnej strukturze i zbliżonych warunkach. Ponadto rodzina O. miała pewne zasoby finansowe z dawnych czasów w postaci działki, którą sprzedano, by uzyskać środki na wykupienie domu. Był też w gospodarstwie stary samochód, wymagający ciągłych reperacji, ale nadal użyteczny. Rodzina korzystała z pomocy społecznej, która między innymi opłacała naukę jednego z synów w prywatnej szkole zawodowej.

Bieda w jakiej żyła rodzina O. po likwidacji PGR-u nie była dla jej członków niczym nowym. Bieda towarzyszyła bowiem kolejnym pokoleniom, żyjącym i pracującym w PGR-ze; żywa była pamięć bardzo ciężkich lat 60. Likwidacja PGR-u, w którym trzy pokolenia tej rodziny żyły i pracowały, nie była dla tej rodziny aż taką katastrofą, jak dla wielu innych rodzin byłych robotników rolnych. Cennym kapitałem okazały się zasoby wyniesione z dawnych czasów w postaci pewnego majątku (działka, wyposażenie domu w przedmioty trwałe, samochód), gospodarności (gdy wszyscy sąsiedzi kupowali anteny satelitarne z odpraw po likwidacji PGR-u, rodzina O. nie uległa tej pokusie), pracowitości, a także aktywności na rzecz społeczności (dawniej członkostwo ojca w partii, później działalność w Ochotniczej Straży Pożarnej) i dobrej opinii w środowisku lokalnym.

Rodzinę charakteryzowała pewna postać izolacji i zamykania się przed światem zewnętrznym w kręgu rodzinnym. W badaniu w latach 1997-1998 zwracała uwagę niechęć dzieci do uczestniczenia w wycieczkach szkolnych, wyjazdach czy darmowych koloniach. Jak pokazuje badanie z 2005 r., wraz z upływem czasu tendencja ta pogłębiła się, stanowiąc pewną trwałą cechę tej rodziny i jej stylu życia. Można dodać, że nie tylko tej rodziny; podobną cechę do zamykania się i izolacji zaobserwowano także w innych rodzinach z kręgu zarówno popegeerowskiej, jak i miejskiej biedy.

Badanie z 2005 r. pokazało poprawę sytuacji materialnej rodziny. Ojciec zmienił pracę na lepszą, załatwił też pracę dwóm najstarszym synom. Żadne z dzieci nie usamodzielniało się jeszcze, wszyscy mieszkają i gospodarują wspólnie z rodzicami. Rodzina ma trudności ze stałymi opłatami i z większymi wydatkami, na przykład na remont mieszkania. W domu jest komputer, zamrażarka, wieża stereo, antena satelitarna, a nawet rower stacjonarny do ćwiczeń. Członkowie tej rodziny uważają, że nie jest źle, a na pewno jest lepiej, niż wtedy, gdy dzieci były małe.

Problemem w tej rodzinie jest niechęć dzieci do nauki, nad czym boją rodzice. Spośród sześciorga dzieci, będących podczas drugiej fazy badania w wieku 18 – 24 lata, dwóch najmłodszych synów uczy się jeszcze w gimnazjum powtarzając klasy. Spośród czwórki starszych troje ukończyło różne szkoły zawodowe, a jeden z synów zakończył naukę na II-jej klasie gimnazjum. Córki nie pracują: jedna czeka na załatwienie jej pracy, druga zatrudnia się sezonowo, robi kurs prawa jazdy, ma zamiar uczyć się dalej w technikum.

Żadne z dzieci jeszcze się nie usamodzielniało. Drugim bowiem istotnym problemem w tej rodzinie jest nadmierne przywiązanie dzieci do domu, a właściwie do matki, nad czym ona ubolewa. Czuje się winna, że nie nauczyła dzieci większej samodzielności, że pozwalała im w dzieciństwie zostawać w domu, zamiast korzystać z bezpłatnych wycieczek i kolonii, w których dzieci nie chciały brać udziału. „Ja nie wiem, oni nie chcą jeździć nigdzie, przecież z opieki fundowali nam te wyjazdy bezpłatne, to wszystko i nie chcieli jeździć nigdzie. Nie wiem, czemu”.

Rodzinie O. powodzi się dziś zdecydowanie lepiej, niż przed ośmiu laty. Stać ją na inwestycje i wydatki, o jakich wówczas w ogóle nie mogli pomarzyć. Mają w tym udział doroste dziś dzieci, które znaczną część swych zarobków oddają do wspólnej puli. Problemem w tej rodzinie jest brak samodzielności młodego pokolenia, a nawet coś więcej: brak odwagi do opuszczenia domu rodzinnego. Synowie korzystają z dobrej opinii w środowisku i z kapitału społecznego ojca, który „załatwił im” po znajomości pracę. Inaczej jest z córkami, które „siedzą w domu” i „czekają”.

Badania młodzieży mieszkającej na wsi i w małych miasteczkach, w tym badania młodzieży z byłych PGR-ów, także badania tu omawiane pokazują wyjazd czasowy lub na stałe z rodzinnej miejscowości, w której nie ma pracy, jako powszechnie stosowaną strategię młodych ludzi, w pełni akceptowaną tak przez nich samych, jak i przez ich rodziców.

W wypadku młodych ludzi z rodziny O. strategia ta okazuje się niemożliwa. Brak odwagi do opuszczenia domu, nadmierne, być może nawet chorobliwe przywiązanie do rodziny, ska-



zuje młodych ludzi z tej rodziny na strategię trwania, a nie zmiany i rozwoju, na pasywność, a nie aktywność, na krótką perspektywę czasu, na życie „z dnia na dzień”. Ich start w dorosłe życie jest niepewny.

Integracja i spójność rodziny to wielka wartość. Badane rodziny połączyło dodatkowo wspólne doświadczenie ubóstwa i różnego rodzaju wyrzeczeń, ukrywanych przed otoczeniem. Niekiedy jednak owa spójność i zwartość – jak w rodzinie O. – może działać destrukcyjnie na młodych ludzi odbierając im konieczną siłę i odwagę do kontaktów ze światem zewnętrznym. Podobne zjawiska, zdiagnozowaną „słabość psychiczną” młodego pokolenia, odnajdujemy w innej rodzinie, również wielodzietnej, bardzo zintegrowanej i zwartej w obliczu trudnych warunków i nieżyczliwego otoczenia.

Analizując wyniki badania „Dawne i nowe formy ubóstwa”, pisałam o „swoistej «hipertrofii rodziny» w życiu ludzi ubogich, o zamknięciu się w kręgu rodziny z jednej strony, o ograniczonych kontaktach społecznych i ograniczonym świecie instytucji, z którymi stykają się członkowie biednych rodzin – z drugiej”; o szerokiej, rozgałęzionej rodzinie, stanowiącej podstawowe, a niekiedy jedyne środowisko życia ludzi żyjących w biedzie, jedyne oparcie w trudnych sytuacjach: „wielu badanych twierdzi, że w potrzebie mogą liczyć wyłącznie na pomoc rodziny; ich kontakty towarzyskie na ogół ograniczają się do ram rodziny; wszelkie święta i uroczystości mają charakter prawie wyłącznie rodzinny; jakiegokolwiek wyjazdy poza miejsce zamieszkania mają zwykle na celu odwiedzić dalszej lub bliższej rodziny. Szeroka, rozgałęziona rodzina jest podstawą radzenia sobie w warunkach niedostatku i biedy”¹⁴³. Na pomoc rodziny i krewnych jako jedną z podstawowych strategii radzenia sobie w warunkach ubóstwa czy niedostatku wskazują zarówno sondaże opinii publicznej¹⁴⁴, jak i badania sieci wsparcia w środowiskach lokalnych¹⁴⁵. Być może zjawiska wycofania i samoizolacji, wyraźnie widoczne w rodzinie O., a także w innych badanych rodzinach, to druga strona hipertrofii rodziny w warunkach ubóstwa. Trudno powiedzieć, czy i w jakim stopniu wycofanie młodych ludzi jest konsekwencją socjalizacji w warunkach ubóstwa, czy też efektem działania innego rodzaju czynników. Faktem jest, że tego rodzaju psychologiczne koszty i konsekwencje ubóstwa mogą zwrotnie blokować lub uniemożliwiać proces wychodzenia z biedy.

MIĘDZY DZIEDZICZENIEM BIEDY, A SAMODZIELNOŚCIĄ

W rodzinie N. podczas pierwszej fazy badań w 1996 r. wychowywało się ośmioro dzieci w wieku od 2 do 19 lat. Nikt wówczas w rodzinie nie pracował, a podstawowym źródłem utrzymania był zasiłek dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne, zasiłki celowe i okresowe zapomogi z pomocy społecznej. Życie codzienne rodziny było nieustannym zabieganiem

143 E. Tarkowska, *Zrozumieć biednego*, op.cit., 2000, s. 151.

144 W. Derczyński, *Warunki życia i zróżnicowanie materialne*, w: K. Zagórski, M. Strzeszewski, red., *Polska. Europa. Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*, Scholar, Warszawa, 2005.

145 J. Grotowska-Leder, W. Warzywoda-Kruszyńska, *NiefORMALNE sieci wsparcia ludności żyjącej w biedzie*, w: P. Broda-Wysocki (red.) *Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa, IPISS, 2007.

o środki na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Odpowiedzialność za to spadała prawie całkowicie na matkę rodziny, która obok obowiązków domowych, ogromnych wobec licznych małych dzieci, pracowała zarobkowo, gdy tylko mogła, dorabiała przy drobnych pracach i usługach u sąsiadów, za co uzyskiwała pieniądze lub zapłatę w naturze. Ważną pozycję w budżecie rodziny stanowiły produkty z przydomowego ogródka i małego gospodarstwa; ich doglądanie i uprawianie należało też do obowiązków matki. Dzięki jej zapobiegliwości i pracowitości rodzina miała własną żywność. Mąż bezskutecznie szukał pracy, co najwyżej znajdując doraźne nieformalne zatrudnienie w szarej strefie.

Rodzina żyła w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych, brakowało wyposażenia, sprzętów, pieniędzy na opłaty. Niewykupione mieszkanie (na co rodziny nie było stać), zaległości w opłatach naruszały elementarne poczucie bezpieczeństwa licznej rodziny. Życie rodziny toczyło się w warunkach skrajnej niepewności, dotyczącej samych podstaw egzystencji: niepewne i niejasne były dochody, jakimi rodzina dysponowała każdego miesiąca, niepewna była sytuacja mieszkaniowa, niepewna przyszłość i z tym związana ciągła troska o przyszłość dzieci.

Sytuacja dzieci w tej rodzinie była szczególnie trudna, ze względu na brak środków finansowych (dzieci kończyły naukę na szkole podstawowej). Warunki, w jakich żyła rodzina w 1996r. skłaniały do przypuszczeń, że z niskim poziomem wykształcenia i wobec trudnego rynku pracy młode pokolenie nie będzie miało możliwości wyjścia z kręgu ubóstwa, że zagraża mu niebezpieczeństwo dziedziczenia biedy i związanych z nią niekorzystnych zjawisk. Losy 19-letniej córki, bez kwalifikacji i zawodu, niezamężnej i spodziewającej się dziecka (ojciec dziecka, o niejasnym statusie cywilnym przebywał wówczas w więzieniu) ukazywały zaczątek procesu odtwarzania biedy przez młode pokolenie, poprzez posiadanie nieplanowanych dzieci z nieodpowiedzialnymi partnerami oraz szukanie pomocy „w opiece”.

Jak przedstawiała się sytuacja po prawie 9 latach? Przede wszystkim pogorszyło się znacznie zdrowie obojga rodziców, czyli ludzi, którzy zaledwie przekroczyli wiek 50-ciu lat. Praca ponad siły, odpowiedzialność za byt licznej rodziny zrobiły spustoszenie w zdrowiu obojga. Dolegliwości psychiczne matki, prawdopodobnie w wyniku depresji poporodowej po najmłodszych bliźniakach, diagnozy i podejrzenia kilku innych poważnych chorób. Mąż również jest człowiekiem schorowanym, rencistą: choroby serca, kręgosłupa, podejrzenie nowotworu i inne dolegliwości.

W porównaniu do biedy, w jakiej rodzina żyła, gdy dzieci były małe, nastąpiło pewne polepszenie. Kiedyś rodzina żyła w nieustannych długach, teraz ich nie ma, choć dochody są bardzo skromne. Udało się wykupić mieszkanie, o czym wcześniej nie mogło być mowy, na raty kupiono telewizor i magnetofon. Nadal zakupy codzienne robi się w znajomym sklepie „na kreskę”, trzy najmłodsze córki mają darmowe dożywianie w szkole. Starsi synowie zarabiają na swoje potrzeby, opłacają paliwo (kupili na spółkę z ojcem samochód służący do zbiórki złomu i to jest głównym źródłem ich dochodów), pomagają młodszemu rodzeństwu np. w kupnie książek do szkoły.



Spośród dziewięciorga dzieci pięcioro najmłodszych nadal mieszka z rodzicami. Córki są uczennicami szkoły podstawowej i gimnazjum, synowie wraz z ojcem zbierają złom na sprzedaż. Starsze dzieci w tej rodzinie – córki, mają zaledwie wykształcenie podstawowe, na nic więcej rodziny nie było stać. Jedna z nich zaczęła uczyć się dalej po szkole podstawowej, ale musiała przerwać naukę, bo zabrakło pieniędzy, a pomoc społeczna nie zawsze opłacała wydatki. Matka ma poczucie winy, że starsze dzieci zakończyły naukę na szkole podstawowej i planuje obecnie, gdy rodzinie powodzi się nieco lepiej, kształcenie najmłodszych córek.

Starsze córki usamodzielnily się, mają rodziny, dzieci. Najstarszej w życiu się „powiodło”, bo wyszła za mąż za bogatego rolnika, ma troje dzieci i często ucieka od męża, który nadużywa alkoholu i ją bije. Młodsza, zgodnie z obawami badaczy, rzeczywiście pozostała w kręgu ubóstwa i życia z pomocy społecznej. Ma troje dzieci z nieodpowiedzialnymi partnerami, dwoje z alkoholikiem, który ją bił, trzecie z przypadkowego romansu. Wychowuje je samotnie, nie pracuje, utrzymuje się z zasiłków z pomocy społecznej. Pomagają jej rodzice i bracia. Jest to ta sama córka, która miała bardzo dobre wyniki w szkole podstawowej, chciała się dalej uczyć, ale nie było warunków. Jej siostry, dzięki związkom małżeńskim z zamożnymi lub pracowitymi i zaradnymi ludźmi jakoś sobie radzą.

Na dwie sprawy warto zwrócić uwagę, przyglądając się losom tej rodziny. Po pierwsze, jej dzieje pokazują związek głębokości ubóstwa z cyklem życia rodziny. Obecna poprawa sytuacji wynika z mniejszej liczby osób pozostających na utrzymaniu, natomiast większej tych, którzy wnoszą jakiś udział do wspólnej puli. Starsze dzieci, których edukacja zakończyła się na poziomie szkoły podstawowej, są ofiarami systemu, pozostawiającego rodziny wielodzietne w krytycznej fazie cyklu życia rodzinnego bez odpowiedniego wsparcia materialnego, umożliwiającego dzieciom dalszą naukę i zdobycie kwalifikacji.

Po drugie, przykład tej rodziny pokazuje, że najbardziej narażone na dziedziczenie biedy są przede wszystkim córki. Jako samotne matki, bez kwalifikacji, bez pracy, pozostają na łasce systemu pomocy społecznej, organizacji charytatywnych i rodziny. Synom z biednych rodzin łatwiej jest zyskać samodzielność, są bardziej mobilni, łatwiej im znaleźć pracę, np. fizyczną pracę na budowach.

Analizując zróżnicowaną sytuację poszczególnych członków rodzin żyjących w biedzie, wskazywałam przed laty na szczególnie trudną sytuację najstarszych córek, zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych, gdy przejmowały one od matek funkcje opiekuńcze wobec młodszego rodzeństwa. Pisałam o zjawisku „eksploatacji najstarszej córki”, której obowiązki polegały nieraz na rezygnacji z własnych planów na rzecz dobra rodziny¹⁴⁶. Feminizacja dziedziczenia ubóstwa, której przykład widzimy w rodzinie N., łączy się też ze starszeństwem w rodzinie, czyli z wiekiem przedstawicieli młodego pokolenia. Starsze dzieci w badanych rodzinach miały trudniejsze dzieciństwo i młodość, niż młodsze rodzeństwo, miały też trudniejszy start w dorosłe życie.

146 E. Tarkowska, Zrozumieć biednego, op.cit., s. 109-110.

TRUDNY START W DOROSŁOŚĆ – RODZICE JAKO OBCIĄŻENIE

Rodzina P. jest od trzech pokoleń związana z rolnictwem państwowym. Bieda w tej rodzinie jest trwała i mocno zakorzeniona w jej przeszłości. Pochodzenie z biednych, wielodzietnych rodzin ograniczało start życiowy kolejnych pokoleń; wielodzietność w powiązaniu z kulturą i stylem życia dawnych PGR-ów była czynnikiem zasadniczym w utrwaleniu i przekazie biedy następnym pokoleniom. Biedę rodziny pogłębiał i utrwalał alkoholizm występujący w pokoleniu starszym, a także w średnim, gdzie oboje małżonkowie pili, przy czym szczególnie dramatyczny okazał się alkoholizm żony w interpretacji zarówno jej córki, jak i jej matki. Obie kobiety dostrzegały wielorakie konsekwencje nadużywania alkoholu dla całej rodziny i dla szans dzieci w przyszłości. Likwidacja PGR-u i utrata pracy przez członków tej rodziny należących do różnych pokoleń pogłębiła wcześniejszą biedę i bardzo ograniczone możliwości rodziny. Najstarszej córce udało się wyrwać z „kultury ubóstwa” rodziny na zasadzie świadomego przeciwstawienia się jej sposobowi życia; brak pracy dla innych przedstawicieli młodego pokolenia w rodzinie może sprzyjać dziedziczeniu biedy i patologii.

W czasie badania w latach 1997-1998 r. rodzina składała się z siedmiu osób: z dwojga rodziców i pięciorga dzieci w wieku od 2 do 19 lat. Dwoje najstarszych już wówczas się usamodzielniało.

Dzieci, z wyjątkiem jednego z synów, potrzebnego w domu i w gospodarstwie jako „prawa ręka” rodziców, pokończyły szkoły zawodowe lub kursy OHP. Zaraz po ukończeniu szkoły synowie „zeszli na kuroniówkę”, bo nigdzie w okolicy nie mogli znaleźć pracy. Żaden pracodawca nie chciał zatrudnić młodych mężczyzn przed odbyciem służby wojskowej. Jedyna przyszłość, jaką przed nimi widziała wówczas matka, to „tylko gdzieś dalej wyjechać do miasta, do Warszawy czy gdzieś i roboty szukać, bo tutaj nie ma”. Czy i jak udało się te plany zrealizować?

Po ośmiu latach, jakie upłynęły od pierwszego badania, małżonkowie nadal nie mają pracy, jest to wieloletni, utrwalaony stan bezrobocia. Ona ma 50 lat, on 55. Nigdzie w okolicy nie ma pracy, wszyscy właściciele podobno zbankrutowali, a zresztą „starego nikt nie weźmie”. Małżonkowie nie mają żadnego źródła dochodów, żadnej renty ani stałego zasiłku. Nie przysługuje im nawet zasiłek mieszkaniowy, bo metraż okazał się zbyt duży po odejściu z domu dorosłych dzieci. Podstawowym źródłem ich dochodów jest zbieranie ziół leczniczych, czym zajmują się (wraz z całą rodziną, córkami, wnukami, innymi krewnymi) od czterech lat. Praca ta przynosi im w sezonie ok. 400 złotych miesięcznie, ale jest to praca sezonowa, możliwa tylko w lecie.

Mieszkanie, wybudowane i oddane do użytku tuż przed likwidacją PGR-u, zlokalizowane na uboczu, okazało się pułapką. Nie zostało wykupione, bo rodziny na to nie stać, są zaległości w opłatach, brakuje na wszystko. Podręczniki szkolne dla najmłodszych dzieci kupuje się za dochody z ziół, a także dzięki pomocy starszych synów. I w tej rodzinie rozbudowana jest wzajemna pomoc rodzinna. „Gdyby ci synowie starsi nie pomagali, to dla nas bieda”, mówi matka.

Wraz z rodzicami mieszka dwóch najmłodszych synów, uczących się w szkole podstawowej i w gimnazjum. Czworo dzieci usamodzielniało się, mają własne rodziny, dzieci. Córki nie



pracują, co najwyżej zajmują się sezonowo zbieraniem ziół. Mają „zaradnych” mężów, pracujących dorywczo na budowach, wyjeżdżających do pracy do Warszawy czy do Niemiec. Na pytanie o dzieci, które odeszły z domu, o to, jak im się powodzi, matka odpowiada, że tak samo. „Tak samo dostają z opieki, chodzą, szukają pracy. Tak, jak i my siedzą. Da państwo czasem parę złotych... Weź, przeżyj”. Usamodzielnione dzieci nie żyją w tak głębokim ubóstwie, jak rodzina P., na pewno jednak żyją bardzo skromnie.

W rodzinie tej wykształcenie nie jest taką wartością, jak praca. Najważniejsza jest praca, poziom wykształcenia jest obojętny, byle prowadził do uzyskania pracy: „Dla mnie, to aby robota była. Byle skończył szkołę i po niej miał pracę”. Problemem, a właściwie nawet kłopotem byłoby, gdyby któreś z dzieci chciało dalej się uczyć ze względu na koszty. Na pracy, a raczej braku pracy i braku środków do życia skupiają się myśli starszego pokolenia w tej rodzinie.

Matka oczekuje od synów nie tyle samodzielności, ile pomocy dla rodziców i najmłodszych dzieci. Martwi się, że jeden z synów założył własną rodzinę i na jej potrzebach będzie się teraz skupiał. Rodzina ta może być przykładem obciążenia młodych ludzi, których start w dorosłe życie i bez tego nie jest łatwy, dodatkowymi obowiązkami i ciężarami, związanymi z pomocą rodzicom, którzy nie mają żadnych stałych i pewnych dochodów.

Matka twierdzi, że w rodzinie nie ma problemu alkoholowego, „bo za co”? Z wywiadów prowadzonych we wcześniejszej fazie badań wiemy, że w tej rodzinie problem alkoholowy dotyczył obojga małżonków. Było to doświadczenie tak traumatyczne dla dzieci, że w ich własnych rodzinach (przynajmniej części z nich) przestrzega się absolutnej wstrzeźliwości. Pokolenie dzieci różni się też od rodziców wzorami prokreacji. Trzy synowe, które weszły do rodziny, pochodzą też z wielodzietnych rodzin pegeerowskich, z rodzin, gdzie było 13, 7 i 5 dzieci. Same planują mniejszą liczbę dzieci. I w tej rodzinie, i w innych wielodzietnych rodzinach w naszym badaniu, młode pokolenie uzależniało liczbę dzieci od sytuacji ekonomicznej i możliwości rodziny.

Podobnie jak w innych badanych rodzinach, i w tej, młode pokolenie jest mocno zróżnicowane. Niektóre dorosłe dzieci żyją w sposób całkowicie odmienny od sposobu życia rodziców (praca, zaradność, dystans wobec alkoholu), inne w bardziej zbliżony lub jeszcze nieokreślony sposób. Niskiemu poziomowi edukacji młodego pokolenia, trudnościom ze znalezieniem pracy towarzyszą oczekiwania na pomoc ze strony rodziców, którzy nie mają żadnych źródeł dochodu. Jest to poważny problem, wart uwagi ze strony kreatorów polityki społecznej.

WALKA O PRZETRWANIE

Rodzina W. mieszka w dawnej wsi pegeerowskiej w północno-wschodniej Polsce. Podczas badania w latach 1997-1998 r. składała się z liczącej 43 lata samotnej matki, z zawodu pielęgniarki, obecnie bezrobotnej i z dziewięciorga dzieci w wieku od 2 do 19 lat. Matka przez pewien czas otrzymywała rentę zdrowotną ze względu na wykryty u niej nowotwór, rentę później cofnięto. Mąż, wieloletni pracownik fizyczny w PGR-ze, nadużywający alkoholu, po

kolejnej awanturze został wyrzucony z domu i całkowicie stracono z nim kontakt. Rodzina znajdowała się w bardzo trudnej sytuacji, utrzymując się z alimentów wypłacanych przez ZUS-u i z zasiłków z pomocy społecznej, celowych i okresowych. Oparcie znajdowała też w szerszej rodzinie – pomagali jej rodzice, liczne rodzeństwo, w tym zamożna bezdzietna siostra, dalsi krewni. Był to – podobnie jak w wielu innych wielodzietnych rodzinach dawnych pracowników PGR-ów – prawdziwy klan rodzinny, wspomagający się w potrzebie. Odejście ojca – alkoholika stało się czynnikiem spajającym rodzinę. W rodzinie tej podczas pierwszego badania nie było apatii ani poczucia fatalizmu, choć żyło się bardzo trudno, właściwie w nędzy. Matka zajmowała się ogródkiem i małym przydomowym gospodarstwem, którego płody bardzo liczyły się w budżecie rodziny. Starsze dzieci uczyły się w szkołach zawodowych; ich plany na przyszłość obejmowały wyjazd ze stron rodzinnych w poszukiwaniu pracy, a najlepiej – „paszport i praca w Niemczech”.

Matka pochodzi też z wielodzietnej rodziny (dziewięcioro dzieci) robotnika rolnego, związanego z PGR-em od samego prawie początku. Dzieje tej rodziny ukazują typ biedy „powracającej”. Jest to częsta w naszych materiałach, być może dość typowa trajektoria rodzin przez lata związanych z PGR-ami: od przedwojennej biedy i nędzy małorolnych i bezrolnych wielodzietnych rodzin, przez awans cywilizacyjny i ekonomiczny w rolnictwie państwowym, po degradację ekonomiczną rodziny w wyniku likwidacji PGR-ów. Rodzina W. była silnie związana z rolnictwem uspołecznionym, zarówno ideologicznie (dziadek to „mocno” partyjny działacz), jak społecznie i kulturowo: PGR stanowił oczywiste ramy życia codziennego, wyznaczał drogę typowej kariery młodym ludziom: „nie do miasta ani na roli, lecz tu obok rodziców w PGR”. Wraz z likwidacją PGR-ów wszystko to zniknęło.

Powrót badawczy do tej rodziny w 2005 r. pokazuje głęboką, utrwaloną biedę i ciągłą walkę o przetrwanie. Rodzina utrzymuje się z renty chorobowej matki i z zasiłków na dzieci dla samotnych matek. Sytuacja finansowa rodziny pogorszyła się znacznie po zlikwidowaniu Funduszu Alimentacyjnego, gdyż wcześniejsze alimenty były wyższe niż obecny zasiłek dla samotnej matki. Rodzinie brakuje pieniędzy na wszystko: na żywność, ubrania (dzieci dostają je po dzieciach sióstr); stałą strategią jest kupowanie „na kreskę”, trzy najmłodsze córki uczące się w szkole podstawowej dostają bezpłatne obiady. Sytuację ratują własne warzywa, przetwory, drób. Mieszkanie zostało wykupione na raty przez siostrę, bezdzietną i zamożną. Bez pomocy sióstr i mieszkającego za ścianą ojca-emeryta rodzina nie byłaby w stanie przetrwać. Starsi synowie pomagają finansowo, ale ze względu na generalny brak pracy i podejmowane przez nich tylko dorywcze zatrudnienie, pomoc ta nie jest duża.

Spośród dziewięciorga dzieci trzy najmłodsze córki są jeszcze uczennicami szkoły podstawowej. Je miała na myśli matka, mówiąc: „żeby zrobiły jakieś wykształcenie w miarę możliwości”. Nauka nie idzie im jednak łatwo, niektóre dwukrotnie powtarzały tę samą klasę. Wszystkie starsze dzieci zdobyły kwalifikacje zawodowe w szkołach zasadniczych zawodowych lub podczas dwuletnich kursów w OHP. Niektórzy chcieliby się dalej uczyć, ale nie ma na to środków. Synowie są bezrobotni, pracują dorywczo na budowach, sezonowo w hurtowniach, na czarno w Warszawie. Jedna z córek ukończyła zasadniczą szkołę zawodową



w zawodzie kucharza, szuka miejsca na odbycie stażu pracy. Druga córka, absolwentka zasadniczej szkoły zawodowej w zawodzie sprzedawca, otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych. Jej mąż, o wykształceniu średnim technicznym, należy do kategorii zaradnych, wyjeżdża na zarobek do Niemiec. Mają jedno dziecko i nie chcą mieć więcej („nie będzie powielala mamy i babci” – mówi matka. I ona sama, i jej matka miały po dziewięcioro dzieci). I w tej rodzinie właściwie wszystko – myśli, obawy, nadzieje matki dotyczące dzieci – koncentrują się wokół pracy. Podstawą obaw o przyszłość dzieci jest obawa przed brakiem pracy: „Żeby bez roboty nie zostali”. Znalezienie pracy to szansa rozwoju dzieci: „Jak dzieci znajdą pracę, to będą finanse, pójdą się uczyć”; praca to gwarancja ich przyszłości: „Dać pracę dzieciom, wtedy będzie dobrze”. Wreszcie praca dzieci jako szansa na poprawienie bytu rodziny, czy po prostu gwarancja przetrwania: „Gdyby dzieci pracowały, to ja bym miała łżej”.

Wieloletnie głębokie ubóstwo wielodzietnej rodziny samotnej matki sprawia, że trudno mówić o jakichkolwiek możliwościach usamodzielnienia się młodego pokolenia. Barięą główną jest brak pracy, blokujący dalszy rozwój młodych ludzi, czyli możliwości kontynuacji nauki i samodzielnego życia. Są w tej rodzinie wyraźne aspiracje edukacyjne i całkowity brak możliwości ich realizacji. Brak pracy ma także wpływ na poziom życia młodszego rodzeństwa i matki. I w tej rodzinie matka liczy na pomoc starszych dzieci.

Dramatyczna sytuacja tej rodziny pokazuje, jak trudno być dziś w Polsce samotną matką wielodzietnej rodziny. Pomoc instytucji jest absolutnie niewystarczająca; bez nieustannej pomocy szerszej rodziny, w tym ojca-emeryta rodzina ta nie byłaby w stanie przetrwać. Wszystkie starsze dzieci w tej rodzinie uzyskały wykształcenie zawodowe, co nie było łatwe. Paradoksem jest, że z takim trudem zdobyte kwalifikacje okazały się nieprzydatne na lokalnym rynku pracy. Rodziny nie stać na żadne strategie rozwojowe, w skład których wchodziłaby dalsza nauka dzieci.

CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA USAMODZIELNIENIE

Biografie przedstawicieli młodego pokolenia rodzin popegeerowskich żyjących w ubóstwie, dzieje ich nauki, poszukiwania i historie pracy (częściej bezrobocia) oraz próby startu w samodzielne dorosłe życie pokazują różne typy reakcji na trudną sytuację ekonomiczną rodzin tego pochodzenia. Na bardzo ograniczonej liczbie przypadków badanie to pokazało z jednej strony mechanizmy ciągłości i trwałości, a także pogłębiania się ubóstwa (krótkoterminowe strategie przetrwania, wegetacji, zależności od rodziny i instytucji) wśród młodego pokolenia rodzin popegeerowskich, z drugiej zaś strategię radzenia sobie dzięki znalezieniu pracy (zwykle była to praca dorywcza, nierejestrowana praca w „szarej strefie”), wreszcie optymistyczne biografie młodych ludzi łączących zdobywanie wykształcenia z pracą umożliwiającą dalszą naukę (strategie długoterminowe). Dzieci byłych pracowników PGR-ów żyjących w biedzie nie mogą liczyć na finansową pomoc rodzin w procesie usamodzielniania się. Co więcej, niektórzy spośród nich nie tylko wchodzą w dorosłość z negatywnym dziedzictwem (wieloletnie bezrobocie, kumulujące się deficyty, alkoholizm w rodzinie), ale i z poważnym

balastem: nie mający żadnych środków do życia rodzice czy żyjące w biedzie młodsze rodzeństwo oczekują pomocy ze strony tych, którym się jakkolwiek powiodło, czyli tych, którzy pracują i mają własne dochody. Kilka spraw warto podkreślić w zakończeniu.

Badanie pokazało, po pierwsze, związek ubóstwa z fazą cyklu życia rodzinnego. Generalnie rzecz ujmując, badanym rodzinom żyje się obecnie lepiej niż osiem lat temu. Jedną z przyczyn, jak się wydaje nieraz główną przyczyną poprawy sytuacji jest zmiana fazy cyklu życia rodzinnego. Bieda była szczególnie dotkliwa wówczas, gdy wszystkie dzieci były w wieku szkolnym lub przedszkolnym, gdy wszystkie wymagały pełnego zabezpieczenia, opieki i ciągłych nakładów finansowych. Obecnie, gdy część dzieci dorosła i usamodzielniała się, rodzinie żyje się znacznie łatwiej i lepiej. Samo odejście z domu dorosłego dziecka oznacza mniej osób do wyżywienia czy ubrania, co się bardzo liczy, zwłaszcza w warunkach skrajnego ubóstwa, a przecież znaczna część młodych ludzi pomaga rodzicom i młodszemu rodzeństwu. Natomiast związek cykliczności ubóstwa z fazą życia rodziny sprawia, że starsze dzieci w wielodzietnej rodzinie ponoszą większe koszty ubóstwa w postaci na przykład mniejszych szans edukacyjnych w porównaniu z młodszym rodzeństwem.

Samodzielność młodego pokolenia ma wiele postaci: pracę, rzadko legalną, najczęściej nierejestrowaną pracę „na czarno”, bo innej w okolicy nie ma lub jest niedostępna; jakieś drobne formy przedsiębiorczości w postaci rodzinnego przedsięwzięcia – zbierania złomu lub ziół na sprzedaż; niekiedy – jak w jednej z rodzin – pracę zarobkową za granicą młodzi ludzie łączą ze studiami, które mają zapewnić im lepszą przyszłość. Praca poza miejscem zamieszkania, w tym praca za granicą to typowy wzór kariery zawodowej tej młodzieży. W miejscu zamieszkania pracy nie ma, pozostanie w rodzinnej wsi czy osiedlu oznacza wegetację, „czekanie nie wiadomo, na co”, z czego aktywni młodzi ludzie zdają sobie sprawę. Część młodych ludzi z tego środowiska ulega marginalizacji, żyje z pomocy społecznej lub dzięki pomocy rodziców. Trzeba podkreślić, że dotyczy to w pierwszym rzędzie dziewcząt, to córki „dziedziczą” biedę, wikłają się w skomplikowane i niepewne związki, rodzą dzieci, które potem samotnie wychowują, co „przywiązuje” je niejako do rodzinnej miejscowości, gdzie nie ma pracy i szans rozwoju. Młodym mężczyznom łatwiej znaleźć pracę (np. wymagającą siły fizycznej pracę na budowie), są bardziej mobilni, łatwiej więc się usamodzielniają. Feminizacja ubóstwa ma więc także tę postać: dziedziczenie biedy bywa sfeminizowane. Także samotne macierzyństwo, wobec likwidacji Funduszu Alimentacyjnego, w większym stopniu dziś sprzyja utrwaleniu się ubóstwa i zagrażającego wykluczenia społecznego, oczywiście nie tylko w środowisku popegeerowskim.

Jaką rolę w wyborze różnych strategii życiowych odgrywa pochodzenie ze środowiska popegeerowskiego? Kluczowa jest kwestia dystansu przestrzennego, trudności komunikacyjnych ze światem zewnętrznym i zupełny brak miejsc pracy w osiedlach lub w okolicy. Trudności komunikacyjne sprzyjają ograniczaniu kontaktów społecznych, co potęguje praktyki zamykania się przed światem zewnętrznym, pewnej izolacji rodzin żyjących w ubóstwie. Ma to istotne konsekwencje psychologiczne w postaci odmowy uczestniczenia przez młodych ludzi w życiu poza rodziną czy w lęku przed światem zewnętrznym.



Istotny także jest punkt wyjścia, czyli po pierwsze, charakter i głębokość biedy, w jakiej żyła rodzina pochodzenia, a jak wiadomo, warunki te były zróżnicowane. Oczywiście jest, że trudniejszy start ma młodzież wywodząca się z głębokiego ubóstwa, z wieloletnich, długotrwałych deprivacji i deficytów. Nadużywanie alkoholu, tak często towarzyszące w Polsce biedzie utrwalonej, chronicznej, i występujące również w badanym środowisku odgrywa dwójną rolę: może prowadzić do „dziedziczenia” nałogu, kiedy indziej fakt alkoholizmu w najbliższej rodzinie jest negatywnym punktem odniesienia i prowadzi do niemal obsesyjnej wstrzemięźliwości.

Ważny jest też kapitał kulturowy rodzin, znajdujący wyraz w aspiracjach edukacyjnych. Przykład rodziny U., odznaczającej się wyjątkowymi aspiracjami edukacyjnymi i skutecznością w ich realizacji jest szczególnie budujący.

Ważna jest też struktura rodziny, zwłaszcza fakt wielodzietności. Głęboka bieda w okresie dzieciństwa i wczesnej socjalizacji przekłada się na niski poziom edukacji, na brak jakichkolwiek kwalifikacji i trudności ze znalezieniem pracy. Z drugiej strony „obciążające” finansowo rodzinę liczne dzieci stają się – po przetrwaniu najtrudniejszej fazy życia rodzinnego, gdy wszystkie dzieci są niesamodzielne i uczą się – podporą rodziców, a także świadczą sobie wzajemną pomoc. Uwagę zwraca niedostateczna pomoc instytucjonalna takim rodzinom w krytycznej fazie ich cyklu życia, a w szczególności absolutnie niedostateczna pomoc udzielana samotnym matkom utrzymującym rodziny wielodzietne.

Hipertrofia rodziny, wyrażająca się w dominującej roli rodziny, w ograniczeniu świata społecznego do ram rodziny, tak typowa dla życia w biedzie, dla strategii radzenia sobie z tą sytuacją, ma obok pozytywnych, także negatywne konsekwencje dla procesu usamodzielniania się młodych ludzi. Nieznajomość świata zewnętrznego, pewna autoizolacja, unikanie kontaktów sprawiają, że w sytuacji, gdy nie ma pracy w okolicy, droga do pracy i do samodzielności niektórych osób z tych rodzin może być trudna i bolesna. Szkoły starają się, przynajmniej w teorii, wzmocnić psychicznie uczniów z tych środowisk. Nie zawsze to się jednak udaje.

Na losy dzieci wpływa obecna sytuacja ekonomiczna rodziny pochodzenia, a zwłaszcza całkowity brak środków do życia. Byli pracownicy PGR-ów, od kilkunastu lat bezrobotni, bez żadnych dochodów, nie mogą też oczekiwać jakichkolwiek świadczeń w przyszłości. Nie tylko nie są w stanie pomóc usamodzielniającym się dzieciom, ale sami stają się dla nich prawdziwym obciążeniem.

Badanie losów młodego pokolenia rodzin żyjących w ubóstwie w osiedlach popegeerowskich pokazało szereg istotnych spraw, wymagających zmiany i pomocy:

Po pierwsze, konieczność intensywnej pomocy rodzinom wielodzietnym w tej fazie cyklu życia rodzinnego, gdy wszystkie dzieci są małe, gdy uczą się, są niesamodzielne. Rodziny te potrzebują wsparcia nie tylko na przetrwanie, ale także na zapewnienie dzieciom edukacji i zdobycia przez nie zawodu.

Po drugie, nierozwiązanym problemem są rodzice, czyli ci byli pracownicy PGR-ów, którzy już od wielu lat, niekiedy od kilkunastu, nie pracują i nie mają żadnych środków utrzymania,

a w przyszłości nie będą mieć też emerytur. Ich sytuacja staje się coraz większym problemem dla nich samych, a także dla młodego pokolenia. Rodzice stają się dodatkowym obciążeniem utrudniającym i tak ich niełatwy start w samodzielne życie.

Po trzecie, dawne osiedla popegeerowskie to niejednokrotnie pustynie: nie ma tam nie tylko miejsc pracy, ale i życia społecznego, instytucji kulturalnych. Młodzi uciekają stamtąd, szukają miejsca do życia poza tymi społecznościami, które czeka pogłębiający się marazm i niebezpieczeństwo narastania zjawisk patologicznych.

Po czwarte, ważną rolę do spełnienia ma szkoła, jako jedyna lub jedna z niewielu instytucji, z którymi styka się ta młodzież. Szkoła powinna zintensyfikować działania na rzecz uczniów ze środowisk popegeerowskich: wzmocnić pomoc w ukończeniu szkoły, zdobyciu zawodu, uzyskaniu wiary w siebie, pewności siebie i nadziei na lepszą przyszłość. A tymczasem szkoła tych funkcji nie pełni, ograniczając się często do darmowych posiłków i stypendiów socjalnych. Zdarzają się nauczyciele odgrywający pozytywną rolę w życiu tej młodzieży, ale bywają też inni – obojętni, szydzący, krytykujący. Niektóre stypendia nie obejmują tej młodzieży, gdyż są kierowane do uczniów szkół dających maturę, co w wypadku młodzieży ze środowiska o szczególnie niskich aspiracjach edukacyjnych, gdzie osiągnięciem i awansem w ramach rodziny jest zdobycie konkretnego zawodu, jest nie całkiem realistyczne i nie powinno mieć miejsca. Ważną pomoc w zdobywaniu kwalifikacji zawodowych w tym środowisku dają Ochotnicze Hufce Pracy; wielu spośród naszych badanych ma za sobą tę formę edukacji. Inna rzecz, że te praktyczne kwalifikacje wielu osobom nie pomogły w znalezieniu pracy.

Generalnie rzecz ujmując, przedstawione tu badanie pokazuje ogólną słabość i niewydolność instytucji – szkoły, ośrodków pomocy, organizacji pozarządowych – w rozwiązywaniu problemów młodego pokolenia. Jednocześnie pokazuje potrzeby, które takiej interwencji wymagają. Optymistyczny przykład rodziny o wysokich aspiracjach edukacyjnych pokazuje ważną, niekiedy wręcz decydującą rolę instytucji w ich spełnieniu. Sukcesy edukacyjne, samodzielność finansowa i życiowa to niewątpliwie dobre wskaźniki skuteczności pomocy płynącej od instytucji do rodzin znajdujących się w bardzo trudnych warunkach.

