

O POTRZEBIE EWALUACJI W POMOCY SPOŁECZNEJ

Opracowanie zbiorowe





O POTRZEBIE EWALUACJI W POMOCY SPOŁECZNEJ

Redakcja

Joanna Staręga-Piasek

Agnieszka Hryniewicka

Institut Rozwoju Służb Społecznych

Warszawa 2008

Publikacja z serii: *Ex Libris Pracownika Socjalnego*, wydana w ramach projektu **współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Program – Środki Przejściowe PL2005/017-488.01.02.06**



© Copyright by Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008

Wszelkie prawa zastrzeżone

Przedruk, powielanie, rozpowszechnianie w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Autorów i Wydawcy.

Korekta: Małgorzata Pośnik

ISBN 978-83-89665-07-2

Wydanie I

Skład i łamanie:

Wydawnictwo „GARMOND”
05-152 Czostków, Kuzuń Nowy 22 D
e-mail: wydawnictwo@garmond.pl
www.garmond.pl

Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść dokumentu odpowiada Instytut Rozwoju Służb Społecznych, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Książki i czasopisma wydawane przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych można zamawiać listownie, faksem, e-mailem lub w siedzibie Instytutu: ul. Marszałkowska 34/50, 00-554 Warszawa, tel./faks: (22) 621 04 23, 629 40 18, 622 32 45; e-mail: irss@irss.pl

Spis treści

Joanna Staręga-Piasek

Wprowadzenie 9

Hubert Izdebski

Zasada subsydiarności a dobro publiczne 13

Katarzyna Ornacka

Rola ewaluacji w pomocy społecznej 21

Uwagi wstępne 21

Oblicza ewaluacji.....22

Funkcje ewaluacji.....27

Etapy procesu badań ewaluacyjnych.....30

• *Konceptualizacja – planowanie ewaluacji* 30

• *Operacjonalizacja – projektowanie ewaluacji*32

• *Realizacja badania ewaluacyjnego*33

Kryteria badań ewaluacyjnych..... 37

Ewaluacja w pomocy społecznej38

Podsumowanie 41

Jerzy Szmagański

**Potencjały relacji między superwizją pracy socjalnej
a ewaluacją pomocy społecznej..... 45**

Pojęcie superwizji.....45

Początki superwizji pracy socjalnej46

Funkcje superwizji pracy socjalnej współcześnie.....47

Metodyczne dyrektywy superwizji pracy socjalnej49

Wyzwania ewaluacji50

Ewaluacja pomocy społecznej a superwizja pracy socjalnej.....52

E. Tarkowska

Pracownicy socjalni i ich podopieczni: przyczynek do ewaluacji... 54

Agnieszka Hryniewicka

**Ewaluacja w pomocy społecznej – badania własne Instytutu
Rozwoju Służb Społecznych 64**

Badanie wykorzystania narzędzi ewaluacyjnych w pomocy społecznej i jego wyniki.....	66
• <i>Cel badań</i>	66
• <i>Metodologia</i>	67
• <i>Respondenci</i>	67
• <i>Ocena pracy</i>	68
• <i>Ewaluacja instrumentów pomocy społecznej</i>	69
• <i>Wnioski</i>	71
Szkolenie	71
Plany na przyszłość	71

Tomasz Kasprzak

Ewaluacja działań podejmowanych przez instytucje pomocy społecznej na rzecz młodzieży.	
Przykład badań prowadzonych w Warszawie	74
<i>Szybka Ocena i Reakcja</i> , czyli historia realizacji i wykorzystania wyników badań młodzieży w stolicy	76
Badania ewaluacyjne na terenie dzielnicy Warszawa Wola.....	80
Wnioski ogólne.....	82
Bibliografia	83

Marzena Czajkowska

Problemy i możliwości ewaluacji w obszarze usług opiekuńczych ...	86
Cele usług opiekuńczych	86
Kryteria ewaluacji w usługach opiekuńczych	88
• <i>Dane możliwe do analizy w ewaluacji usług opiekuńczych</i> – <i>przykład sprawozdawczości OPS Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy</i>	90
• <i>Obszary trudności</i>	94
Rozbieżność celów instytucji pomocy społecznej i usługobiorcy	94
• <i>Jawne i ukryte potrzeby usługobiorcy</i>	95
• <i>Cechy usług opiekuńczych</i>	95
• <i>Jakość usług opiekuńczych</i>	98
• <i>Rodzina jako pierwsze ogniwo systemu wsparcia usługobiorcy</i>	98
Metodologia oraz metody badań	98
Podsumowanie	103

Julia Wygnańska

Przeгляд metod monitorowania bezdomności	104
---	------------

Wprowadzenie	104
• <i>Czym jest monitorowanie</i>	105
• <i>Perspektywa badawcza, urzędnika i usługodawcy</i>	106
• <i>Dlaczego monitorowanie bezdomności jest trudne?</i>	108
Metoda skanowania miejsc publicznych	111
• <i>Metoda pełnego skanowania i skanowania w ustalonych miejscach</i>	112
• <i>Skanowanie bez wywiadów i z wywiadami</i>	113
• <i>Metoda skanowania losowo wybranej próby obszarów</i>	115
Metoda pomiaru „u wodopoju” dla użytkowników usług niestacjonarnych	118
• <i>Badanie na próbie użytkowników usług</i>	121
Rejestry danych o mieszkańcach placówek stacjonarnych	121
• <i>Rejestry tradycyjne</i>	121
• <i>Program Continuum of Care i System Zarządzania Informacją o Bezdomności (HMIS)</i>	125
• <i>Program komputerowy dla HMIS – ServicePoint</i>	127
Badania lonitudinalne.....	128
• <i>Poszukiwanie byłych bezdomnych w ogólnej populacji kraju</i>	129
• <i>Badanie prospektywne, półretrospektywne i retrospektywne</i>	129
• <i>Podtrzymywanie kontaktu z respondentami</i>	131
Badania lokalne w praktyce – dobierania metod	132
• <i>Przygotowanie do badania</i>	132
Międzynarodowe badania bezdomności	134
• <i>Raporty Statystyczne Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA</i>	136
• <i>Raporty i badania zlecane przez EUROSTAT i Komisję Europejską</i>	136
• <i>Koalicje Continuum of Care w USA</i>	137
Kodeks etyczny badacza.....	138
Bibliografia	140



WPROWADZENIE

Kolejna pozycja z serii *Ex Libris Pracownika Socjalnego*, wydawanej przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych, zatytułowana została *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej* i jest opracowaniem zbiorowym.

Warto zauważyć, że pojęcie ewaluacji zadomowiło się w języku naukowym, ale co ciekawsze i codziennym. Najważniejsze jest jednak, że stało się niezbędne dla praktyków i to nie tylko jako element aparatu pojęciowego, ale również często stosowane w codziennej pracy. Ewaluacja pozwala na obiektywizację oceny efektów pomocy społecznej. Oczywiście jest jednak, że nie dotyczy wyłącznie obszaru pomocy społecznej.

Szczególnego znaczenia nabrało pojęcie ewaluacji wraz z upowszechnieniem potrzeby tworzenia strategii lokalnych, regulowanych ustawą o pomocy społecznej z 2004 r., w których element ewaluacji (na różnych etapach) jest nieodzowny. Warto sobie postawić pytanie, czy pojawienie się pojęcia ewaluacji i częste jego używanie jest równoznaczne z właściwym znaczeniem, wykorzystywanym w praktyce i w codziennym stosowaniu?

Według światowej literatury przedmiotu panuje zgoda co do funkcji i przydatności ewaluacji w pomocy społecznej. Równocześnie jednak następują, w niewielkim stopniu, prace nad wskaźnikami i narzędziami ewaluacyjnymi. Wydaje się, że pomijają one najbardziej elementarne ilościowe wskaźniki, które często stają się przyczyną zaciemnienia obrazu skuteczności w pomocy społecznej, takie np., jak liczba i rodzaj podopiecznych objętych pomocą, czy liczba osób bezrobotnych. Cóż te liczby mówią o skuteczności pomocy społecznej? Nawet wtedy, gdy zmniejszają się, bądź zwiększają.

A ilość środków wydanych na pomoc społeczną na przestrzeni lat – o czym świadczy z punktu widzenia efektywności? Dane te mierzą często pozorne efekty, czy dają jednak wiedzę o skuteczności pomocy społecznej? Z pewnością w żadnym stopniu nie stanowią tak ważnych i potrzebnych wieloaspektowych, skumulowanych wskaźników.

Zadane wyżej retoryczne pytania mogą sugerować, iż traktuje się ewaluację i efektywność jako synonimy. Nic bardziej błędnego, aczkolwiek obydwa pojęcia mają wiele wspólnych obszarów.

Ewaluacja jest to badanie, analiza i w konsekwencji ocena odległości sposobu i realizacji celu podmiotu ewaluowanego. Przy takiej definicji ewaluacji, jasność i jednoznaczność celu, jak i metody jego osiągnięcia stanowią punkt wyjścia do ewaluacji w pomocy społecznej. Pomoc społeczna, co warto podkreślić, jest nośnikiem kilku wartości decydujących o ładzie społecznym. Należą do nich m.in. solidaryzm społeczny, zasada subsydiarności, spójność społeczna i sprawiedliwość. To oczywiście niektóre tylko wartości. Bardziej

zwracam tu na nie uwagę, bo jeśli wyrażamy zgodę na to, że po pierwsze, są to istotne wartości, a po drugie, pomoc społeczna jest ich nośnikiem, to przy ewaluacji tej instytucji nie mogą one umknąć naszej uwadze.

Ważne jest wówczas, na ile prawo i jego normy, organizacja, praktyka opierają się na nich i respektują je, stymulują.

Inspiracją do przygotowania niniejszego tomu były podjęte przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych badania przeprowadzone w ramach projektu *Ewaluacja w pomocy społecznej*, stanowiące kolejny krok w studiach nad zagadnieniami ewaluacji.

Po raz pierwszy w Instytucie Rozwoju Służb Społecznych ten temat został podjęty w 1994 r. Opracowane zostały, pod kierunkiem Ireny Topińskiej, propozycje wskaźników – prostych i łatwych do stosowania. Niemniej była to szeroka propozycja do dyskusji, ich operacjonalizacji i wymagała dalszych studiów.

Instytut Rozwoju Służb Społecznych planuje traktować ewaluację w pomocy społecznej zarówno jako przedmiot studiów empirycznych, jak i podstawę do kształcenia pracowników socjalnych, dając im narzędzia do zmian, w wyniku refleksji, oceny własnej pracy, jak i udział w szerszym dyskursie o instrumentach polityki społecznej, w tym pomocy społecznej.

Opracowanie, które prezentujemy składa się z kilku odrębnych prac przygotowanych na zamówienie redaktorów zbioru.

Ogólna teza, której podporządkowane są poszczególne teksty zakłada, iż trudności ewaluacji w pomocy społecznej wynikają z immanentnych cech tej instytucji.

Jakież są to owe immanentne cechy, tkwiące w specyfice pomocy społecznej, tkwiące w jej instrumentach. Jak je należy rozumieć?

Chce wyjaśnić to na kilku przykładach:

- Pomoc społeczna i jej skuteczność zależy od prawa, które je reguluje i od pracownika socjalnego, który je realizuje, także podopiecznego, który je „konsumuje”. Problem więc polega na tym, że cele tej instytucji definiowane w teorii i praktyce, przez te trzy podmioty są różne, nie wspominając o metodach ich realizacji.
- Pomoc społeczna i jej realizatorzy (nie tylko pracownicy socjalni) nie są otwarci na zmiany (organizacyjne, funkcjonalne).
- Wielość instytucji, od których zależy efektywność nie kooperują między sobą i odmiennie definiują swoje role, często sprzecznie.
- Sprzeczność kryteriów ocen skuteczności jest trudna w procesie ewaluacji (rodzina, której się pomaga stosuje inne kryteria, władze lokalne inne, a te wszystkie kryteria w zderzeniu z teorią definiują skuteczność jeszcze inaczej).

- Trudności w praktycznej akceptacji pracy socjalnej – najważniejszego instrumentu pracy socjalnej.
- Znacznie opóźnione w czasie widoczne efekty w stosunku do momentu interwencji socjalnej.

Przedstawiona Państwu publikacja składa się z trzech części. Pierwsza, to próba rozwiązań teoretycznych oraz budowa pewnego modelu ewaluacji w pomocy społecznej i jego uwarunkowań.

Katarzyna Ornacka w swoim opracowaniu uzasadnia, dlaczego rola ewaluacji w pomocy społecznej będzie wzrastać, podkreśla związek ewaluacji z wieloma dyscyplinami nauk społecznych, a przede wszystkim z polityką społeczną, pomocą społeczną i pracą socjalną.

Natomiast Jerzy Szmagański skupia się na związkach między supervizją a ewaluacją.

Autor podkreśla rolę ewaluacji w pomocy społecznej, zwracając uwagę na jej funkcje: edukacyjną, poznawczą, administracyjną i stymulującą, dążące do usprawnienia systemu i rozwoju ewaluacyjnego.

Kolejna część, którą można wyodrębnić, to opis i rozważania na temat ewaluacji w praktyce. Tę kwestię omawiają Tomasz Kasprzyk, Marzena Czajkowska i Julia Wygnańska. Ostatnia z wymienionych autorka, w obszerniejszym niż pozostali tekście, zajmuje się metodami monitorowania bezdomności, wskazując na szerokie uwarunkowania tego procesu.

Sięgając do doświadczeń innych krajów, prezentuje pogłębioną analizę, sięgając do teorii i łącząc ją z praktyką oraz doświadczeniem. Autorka pokazuje pośrednio, jak teoria może być zaprzęgnięta w służbę praktyki. Ten ostatni walor tekstu Julii Wygnańskiej spowodował, iż zdecydowaliśmy się umieścić go w zbiorze. Jest to dobry przykład na to, jak ważny jest udział teoretyków zajmujących się ewaluacją w pomocy praktykom w naprawianiu rzeczywistości w polityce społecznej, która szuka i tworzy ład społeczny, w którym jest zabezpieczone miejsce dla każdego.

Ostatnią trzecią częścią, którą możemy wyodrębnić w opracowaniu, jest próba oceny i skupienie na procesie ewaluacji w kategoriach ocennych. Do tej grupy należy tekst Elżbiety Tarkowskiej na temat pracowników socjalnych i ich relacji z podopiecznymi. Temu też poświęcone są badania przeprowadzone przez Agnieszkę Hryniewicką na temat ewaluacji w pomocy społecznej.

Bardzo specjalnym tekstem jest artykuł Huberta Izdebskiego, traktujący o zasadzie pomocniczości i znaczenia oraz roli tej zasady w budowaniu ładu społecznego. Tekst ten wskazuje na szerszy horyzont, na te wartości, którym podporządkowana być powinna (i jest) pomoc społeczna. Hubert Izdebski podkreśla, że obowiązkiem państwa (organów władzy publicznej) jest tylko

wtedy wspieranie wysiłków osób i rodzin, kiedy nie mogą same rozwiązać własnych problemów. O tym mówi się w obowiązującej ustawie o pomocy społecznej, ale nie zawsze czyni się tak w praktyce.

Często pomoc pracowników socjalnych (w wyniku pozostawiającego wiele do życzenia ustawodawstwa) pojawia się nie tak i nie tam, gdzie jest niezbędna. Na ten problem zwraca uwagę Elżbieta Tarkowska.

Jakie więc można wymienić trudności i bariery, które nie odpowiadają konstrukcji systemu ewaluacji w pomocy społecznej? Wymieniam tu tylko niektóre. Rezygnuję z ich szerszego omówienia ze względu na skrótowy charakter niniejszego tekstu.

Do barier, o których mowa zaliczyłabym:

- Brak powszechnej akceptacji dla procesu ewaluacji i poczucia, iż jest niezbędna dla rozwoju społecznego.
- Instrumentalne traktowanie pomocy społecznej i jej narzędzi (zasilki, usługi).
- Brak działań profilaktycznych w pomocy społecznej; traktowanie jej i ocena „tu i teraz”, a nie w perspektywie zmian społecznych, które się pod jej wpływem dokonują.
- Brak ogólnej świadomości, iż pomoc społeczna to nie tylko zasiłek pieniężny, ale nośnik wartości, o których mowa była wcześniej.
- Rozbieżności w postrzeganiu pomocy społecznej przez środowisko lokalne, jej celów i sensu.
- Stosunek do pracowników socjalnych, poziom wykształcenia, pozycja zawodowa i rola społeczna odmiennie definiowane przez różne podmioty.

Chciałabym, aby ta publikacja przyczyniła się do rozwoju studiów i badań nad ewaluacją w pomocy społecznej.

DYREKTOR
Instytutu Rozwoju Służb Społecznych
dr Joanna Staręga-Piasek

prof. zw. Hubert Izdebski

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji
Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie

Zasada subsydiarności a dobro publiczne

1. Inicjatywa zorganizowania przez Senat RP konferencji na wskazany wyżej temat świadczy o dostrzeżeniu przez ten ważny organ władzy publicznej podstawowego znaczenia zasady pomocniczości w ogóle w życiu publicznym (jako przede wszystkim klucza do określenia relacji między władzami publicznymi a podmiotami niepublicznymi, w szczególności podmiotami „trzeciego sektora” oraz relacji w obrębie sektora władz publicznych – między państwem w znaczeniu ścisłym a samorządami, zwłaszcza samorządem terytorialnym), a w szczególności w odniesieniu do systemu zabezpieczenia społecznego, którego nie sposób należycie zorganizować bez uwzględnienia tej zasady.
2. W preambule Konstytucji RP jest mowa o zasadzie pomocniczości – i ten termin występuje w art. 5 ust. 2 ustawy z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (jako pierwsza z wymienionych tam zasad współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie określonym jako sfera pożytku publicznego, obejmującym materię zabezpieczenia społecznego); do tej ustawy przejęto go z art. 12 a (wprowadzonym w 2000 r.) wówczas obowiązującej ustawy o pomocy społecznej – niestety, w obecnie obowiązującej ustawie o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r. z siedmiu zasad współpracy wymienionych w poprzedniej ustawie i sześciu zasad wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego pozostawiono tylko, bliską pomocniczości, lecz niemającą w oczywisty sposób tak bogatego zakresu znaczeniowego, zasadę partnerstwa. Pomocniczość może być przy tym rozumiana – i tak bywa, niestety, nazbyt często w dyskursie publicznym – jako wspomaganie przez podmioty niepubliczne, w szczególności organizacje pozarządowe, działalności władz publicznych. Byłaby to, w konsekwencji, pomocniczość państwu – jeżeli użyć określenia zaproponowanego przez Grzegorza Makowskiego i Marka Rymusza¹. Tymczasem, istotę zasady pomocniczości – która jest zasadą pomocniczości państwa w znaczeniu szerokim, obejmującym samorządy – stanowi relacja odwrotna.

¹ Por. G. Makowski i M. Rymusza, *Jaki mamy pożytek z Ustawy o działalności pożytku publicznego?*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie”, nr 82, s. 4.

To nie podmioty niepubliczne mają wspierać organy władzy publicznej, lecz, skoro organy te mogą stać się właściwe dopiero, gdy określonych problemów indywidualnych i zbiorowych nie da się rozwiązać siłami społeczeństwa obywatelskiego (roboczo przyjmując, jego heglowskie rozumienie), ich obowiązkiem jest wspieranie wysiłków indywidualnych i zbiorowych mających na celu rozwiązywanie problemów życiowych tam, gdzie wysiłki te nie mogą przynieść oczekiwanych efektów.

Warto w związku z tym przytoczyć uzasadnienie projektu ustawy o działalności pożytku publicznego, gdzie pomocniczość została zdefiniowana w następujący sposób: *W myśl zasady pomocniczości przy suwerenności stron organy administracji publicznej, respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, uznają ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących także do sfery zadań publicznych i w takim zakresie współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonych w projektowanej ustawie.*

W dotychczasowych opracowaniach dotyczących tej materii – których treści znalazły się w niniejszym referacie² – posługiwałem się konstytucyjnym i ustawowym terminem pomocniczości. W niniejszym referacie – właśnie celem uniknięcia wątpliwości co do znaczenia terminu będę jednak stosował termin „subsydiarność”, który (w polskim języku prawnym ograniczony do określenia relacji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a instytucjami wspólnotowymi) zdaje się lepiej odzwierciedlać prawidłowe rozumienie tego, co w języku prawnym oznacza pomocniczość.

3. Zasada subsydiarności została sformułowana systematycznie po raz pierwszy przez papieża Piusa XI w 1931 r., w encyklice *Quadragesimo anno*, stanowiącej jeden z podstawowych dokumentów społecznego nauczania Kościoła rzymskokatolickiego. Od dawna przestała ona jednak stanowić istotny element wyłącznie katolickiej nauki społecznej, która, należy zaznaczyć, stale rozwija refleksję w jej materii (o subsydiarności jest mowa także w ostatniej z encyklik papieskich, tj. *Deus caritas est*, Benedykta XVI), czy – wobec wystąpienia jej wątków w nauczaniu Kościoła anglikańskiego i kontynentalnych kościołów reformowanych – w ogóle nauczania społecznego jakiegokolwiek kościoła. Uznana w doktrynie prawa publicznego – najwcześniej w latach 70. XX w., w związku

² Mowa, w szczególności, o *Komentarzu do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003, s. 8 i nast. oraz s. 43, jak również książkach: *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007 (w szczególności rozdział II) oraz *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 5, Warszawa 2008 (rozdział VI).

z orzecnictwem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do sfery pomocy społecznej – zasada subsydiarności występuje obecnie jako zasada prawna zarówno w niektórych konstytucjach europejskich, jak i w podstawowych aktach Unii Europejskiej, poczynając od Traktatu z Maastricht z 1992 r.

4. Początkowo, w ślad za *Quadragesimo anno*, zasadę subsydiarności rozumiano jako ogólną dyrektywę służącą określeniu sfery zadań publicznych oraz wskazaniu podstaw rozdziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble struktury władz publicznych.

Punktem wyjścia była, właściwa społecznemu nauczaniu Kościoła, koncepcja człowieka jako osoby ludzkiej, samodzielnej i odpowiedzialnej za rozwiązywanie kwestii swojego życia – co, przy innych założeniach ogólnych, zbliża ten aspekt zasady subsydiarności do stylu myślenia liberałów, a odbiega istotnie od myślenia kolektywistycznego czy tradycyjnie socjalistycznego, wedle którego określona odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb życiowych jednostki ciąży na społeczeństwie. Dalsze wnioski związane z zasadą są jednak inne niż w klasycznym liberalizmie czy we współczesnym libertarianizmie.

Myślenie w kategoriach subsydiarności nie prowadzi do poszukiwania przedmiotowo zamkniętej sfery zadań publicznych. Uznając, iż mimo podejmowania wszelkich starań wielu osobom może nie udać się, ze względu na niesprzyjające okoliczności, rozwiązać ważnych kwestii życiowych, dochodzi się do wniosku, że istnieje moralny, społeczny, a w określonym zakresie także prawny, obowiązek udzielenia pomocy takiej osobie. Pomocy powinna udzielić ta komórka czy instytucja społeczeństwa, która znajduje się najbliżej potrzebującego, a zarazem jest zdolna do efektywnego rozwiązania określonych problemów. W pierwszej kolejności, jest to zatem sprawa rodziny jako podstawowej komórki społecznej. Dopiero gdy efektywne udzielenie pomocy – osobie oraz grupie osób – przekracza możliwości rodziny, właściwe stają się odpowiednie inne szczeble organizacji społecznej – szczeble pozarządowe, chyba że i one nie są zdolne do rozwiązywania problemów, które mają już charakter społeczny. Dopiero wówczas – a nie, co jest charakterystyczne dla myślenia kolektywistycznego, od razu – pojawia się obowiązek odpowiedniej interwencji władz publicznych, występuje zadanie *publiczne*.

5. Oznacza to, że sfera zadań publicznych nie jest określona raz na zawsze i jednakowa bez względu na miejsce. Jest ona stosunkowo zmienna – i w czasie (coś, co było zadaniem publicznym może przestać nim być, gdy dane kwestie można rozwiązać siłami samego społeczeństwa obywatelskiego, i odwrotnie, pojawiają się nowe zadania publiczne, jeżeli

z danymi kwestiami nie radzi się bez pomocy publicznej), i w przestrzeni (także w tym samym państwie, w jednym regionie za zadanie publiczne trzeba uznać to, co gdzie indziej nie ma takiego charakteru). Zasada subsydiarności ma w tym sensie charakter dynamiczny.

Ze względu na zasadę legalizmu – organy władz publicznych w demokratycznym państwie prawnym działają w ramach i na podstawie przepisów prawa – podstawą realnej interwencji władzy publicznej nie może jednak być uznanie przez jeden z jej organów, po prostu, potrzeby udzielenia pomocy, lecz wymagane jest odpowiednio solidne i konkretne upoważnienie ustawowe. Tymczasem „przełożenie” na język ustawy konkretnych wniosków z zasady subsydiarności nie jest zadaniem prostym; jest ono szczególnie trudne właśnie w odniesieniu do omawianego aspektu zasady, tj. definiowania na jej podstawie zadań publicznych.

6. Gdy rozwiązywanie danej kwestii uznawano już w drodze ustawowej za przedmiot zadania publicznego, zasada subsydiarności od początku służyła także jako dyrektywa rozdziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble systemu władz publicznych. Jeżeli zatem zadanie może efektywnie wykonywać szczebel najniższy, który w większości państw stanowi gmina, nie ma powodu, by powierzać je wyższemu szczeblom samorządu terytorialnego, a tym bardziej organom administracji rządowej. Zadanie powinno być bowiem powierzone najniższemu z możliwych szczebli.

Ten aspekt zasady okazuje się stosunkowo łatwiejszy w „przełożeniu” na język prawa. Znajduje on zatem odzwierciedlenie zarówno w przepisach naszej Konstytucji dotyczących samorządu terytorialnego, jak i w postanowieniach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i wreszcie, coraz bardziej, w polskim ustawodawstwie samorządowym.

Od lat 70. XX w. coraz silniej dostrzega się jednak także inny – wcześniej niewyodrębniany – aspekt zasady subsydiarności. To właśnie w tym nowym znaczeniu zasadę tę wymienił w 2000 r. ustawodawca polski w dawnej ustawie o pomocy społecznej i w 2003 r. w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przyjmując, że wiadomo, co jest zadaniem publicznym i jaki szczebel systemu władz publicznych jest właściwy dla danego zadania, w omawianej zasadzie odczytuje się zatem także dyrektywę co do sposobu wykonywania zadania. Jeżeli zadanie publiczne z zakresu bardziej wąsko (jak w RFN) czy szerzej rozumianych usług o charakterze społecznym może być efektywnie wykonane – na zasadzie zlecenia przez właściwy organ władzy publicznej z dofinansowaniem albo sfinansowaniem kosztów jego realizacji – przez podmiot niepubliczny, w szczególności organiza-

cję pozarządową, powinno dojść do zlecenia realizacji takiego zadania, a nie do jego powierzania tworzonej w tym celu, czy już istniejącej agencji publicznej, a nawet też nie do zakupu odpowiedniego świadczenia u przedsiębiorcy.

W RFN, gdzie ten aspekt zasady subsydiarności rozumie się szczególnie konsekwentnie, określa się to jako względne pierwszeństwo organizacji pozarządowej w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej. W ustawodawstwie polskim do takiego pierwszeństwa jeszcze bardzo daleko.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a w odniesieniu do pomocy społecznej ustawa o tej pomocy, zachęcają w „miękkim” sposób właściwe organy władz publicznych do możliwie szerokiego wykorzystywania potencjału organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych w sferze pożytku publicznego. Należy podkreślić, że zlecenie realizacji zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie zwalnia zlecających organów administracji publicznej z odpowiedzialności za należyte wykonywanie tych zadań; zmienia się tylko sposób wykonywania zadań z bezpośredniego (w ramach systemu władz publicznych) na pośredni. Skutkiem zlecenia powinien być pluralizm podmiotów świadczących usługi publiczne, a zatem także pluralizm podmiotów wchodzących w skład systemu zabezpieczenia społecznego.

7. W doktrynie prawa niektórych przynajmniej państw zachodnioeuropejskich i w doktrynie prawa europejskiego pojawiło się już nowe, istotne określenie ostatnio wskazanego aspektu subsydiarności – mianowicie subsydiarność pozioma (horyzontalna), odróżniana tym samym od tradycyjnej subsydiarności pionowej (wertykalnej), obejmującej dwa pierwsze omawiane aspekty zasady.

W raporcie pod znamienym tytułem *Przemysleć na nowo zasadę subsydiarności*, stanowiącym efekt seminarium w Brukseli w grudniu 2002 r., w którym wzięli udział członkowie Konwencji Europejskiej, Komisji Europejskiej, naukowcy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, stwierdza się, iż *subsydiarność horyzontalna opiera się na współdziałaniu i komplementarności obywateli i instytucji publicznych; jej celem jest usprawnienie i ulepszenie dobra publicznego, a nie przeniesienie działalności z sektora publicznego do sektora prywatnego; organizacje obywateli i jednostki mają prawo do prowadzenia działalności ukierunkowanej na interes ogólny bez ubiegania się o upoważnienie lub zezwolenie władz publicznych, a ta samodzielna działalność obywateli musi być popierana przez władze publiczne z wykorzystaniem różnych form wsparcia, w tym wsparcia finansowego.*

8. W orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych, w tym polskiego Trybunału Konstytucyjnego, ugruntowało się przekonanie, że podstawowe wartości będące jednocześnie zasadami konstytucyjnymi i normy-zasady konstytucyjne nie mają – poza zasadą nienaruszalnej i niezbywalnej godności każdego człowieka – charakteru absolutnego. Mogą one znajdować się w sytuacji konfliktu z innymi wartościami i zasadami, a wobec tego, gdy stosuje się je do określonych materii, należy je rozważać w kontekście równoważenia z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, wspólnymi przy tym europejskim demokratycznym państwom prawnym.

Konieczność takiego równoważenia dotyczy także zasady subsydiarności. Rozważania z tego punktu widzenia wymaga, w szczególności, relacja zasady subsydiarności do dwóch innych zasad.

9. Pierwszą z tych zasad jest – uznana także przez nasz Trybunał Konstytucyjny za zasadę konstytucyjną – zasadą proporcjonalności; nakazuje ona stosować instrumenty prawne tylko w takim zakresie i intensywności, w takiej proporcji, jaka jest niezbędna do osiągnięcia zamierzonego, oczywiście zgodnego z prawem, celu. Zasadę proporcjonalności można potraktować jako ograniczenie subsydiarnej interwencji właściwego organu władzy publicznej przez sprowadzenie jej do niezbędnych rozmiarów.

10. Drugą z zasad, które należy wziąć pod uwagę, jest zasada dobra wspólnego – taki termin występuje, w szczególności, w art. 1 Konstytucji RP – lub, gdy chce się oderwać od filozoficznych konotacji terminu i poszukiwać kontekstu bardziej prawnego – zasada dobra publicznego; ustawowym odzwierciedleniem tego terminu jest przy tym na ogół „interes publiczny”, a innym wyrazem jest powołana kategoria „interesu ogólnego”.

Arystoteles klasyfikował ustroje z punktu widzenia kierowania się przez rządzących dobrem wspólnym. Cyceron za wspólnotę czy państwo, godne tego miana, uważał takie, „o które obywatele troszczą się pospołu”. Św. Tomasz z Akwinu twierdził, że *jeśli więc rządzący porządkuje społeczność wolnych ku dobru wspólnemu społeczności, będą to rządy słuszne i sprawiedliwe, jakie przystoją wolnym*. W ramach społecznej nauki Kościoła katolickiego można zidentyfikować całą teorię dobra wspólnego jako dobra nadrzędnego nad dobrami częściowymi, partykularnymi, w tym indywidualnymi – z zastrzeżeniem jednak poszanowania godności każdego człowieka. Nasz Trybunał Konstytucyjny podkreślił konieczność równoczesnego chronienia – w ramach należytego ich wyważania – dobra wspólnego i wolności każdego.

11. Zasada dobra wspólnego (dobra publicznego), wraz ze ściśle związaną z nią zasadą solidarności – szczególnie ważną w sferze zabezpieczenia społecznego – ma co najmniej trzy aspekty.

Po pierwsze, państwo (w szerokim znaczeniu, obejmującym także samorządy) powinno stanowić wspólnotę wszystkich obywateli, zapewniając im jednakowo wolność, równość i partycypację oraz stwarzając warunki, by „troszczyli się pospołu” o wspólnotę. Po wtóre, ustrój państwa, w tym ustrój administracji publicznej, powinien być tak zorganizowany, aby aparat władzy publicznej nie mógł być zawłaszczony przez jedną, choćby stanowiącą większość, grupę czy orientację. Zasada dobra wspólnego wyklucza zatem także „tyranię większości”, czy też traktowanie państwa jako dobra określonej grupy, także o charakterze światopoglądowym; niektóre inne zasady ustrojowe, w szczególności podziału władzy, decentralizacji (zasada decentralizacji stanowi przy tym zarazem instrument realizacji zasady subsydiarności w znaczeniu wertykalnym) i dostępu na jednakowych zasadach do służby publicznej, mogą być uznane za implikacje omawianej zasady dobra wspólnego. Wyklucza ona etatyzm i centralizm, a zakłada jak najdalej idące współuczestnictwo obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Po trzecie – i to jest aspekt najistotniejszy z punktu widzenia przedmiotu referatu, najściślej związany z zasadą solidarności – jest to wartość, którą muszą kierować się ustawodawca i interpretatorzy prawa.

Zasada dobra publicznego może, przynajmniej dla niektórych, odgrywać w rozważanym zakresie rolę nieco odmienną od zasady proporcjonalności. O ile ta pierwsza wskazuje na potrzebę ograniczania – pomocniczej – ingerencji państwa w szeroko rozumianą materię społeczną, o tyle druga dla tych, którzy pozostają pod wpływem tradycji etatyzmu (a jest to grupa liczna, także wśród politycznych decydentów różnych szczebli) może nakazywać rozważenie, czy i na ile – mimo tego, że wydaje się, iż daną kwestię społeczną da się rozwiązać siłami samego społeczeństwa obywatelskiego – nie jest potrzebna interwencja właściwej władzy publicznej. Faktem jest, że dobro publiczne nakazuje traktowanie spraw publicznych niejako „od góry” – podczas gdy w odniesieniu do subsydiarności należy akcentować raczej jej charakter „wstępujący”, od dołu ku, coraz bardziej pomocniczej, górze.

Ponieważ konieczne jest uwzględnianie pozostałych aspektów, a więc należy odrzucać etatyzm i centralizm, zasady dobra publicznego – którą realizują także podmioty społeczeństwa obywatelskiego, a nie tylko podmioty publiczne – nie można ujmować jako swoistego przeciwstawienia zasady subsydiarności. Stanowi ona natomiast uzupełnienie i swoiste dookreślenie subsydiarności.

12. Zasady subsydiarności nie można traktować jako wartości i zasady absolutnej. Inne jednak wartości i zasady konstytucyjne, w szczególności zasada dobra publicznego, nie mogą – gdy dokonuje się koniecznego ich uwzględnienia – prowadzić do rzeczywistego eliminowania subsydiarności wertykalnej czy, jeszcze bardziej wymagającej dalszego umacniania, a nie ograniczania, subsydiarności horyzontalnej.

Stanowią one w istocie dodatkowy element definicyjny subsydiarności, służący do jej dookreślenia w odniesieniu do konkretnych i skomplikowanych problemów społecznych – i publicznych – z jakimi spotyka się społeczeństwo i władze publiczne.

(Tezy referatu wygłoszonego w dn. 23 września 2008 r. na konferencji: *Zasada pomocniczości w polskim życiu publicznym ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczenia społecznego*, zorganizowanej przez Komisję Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP, we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych).

dr Katarzyna Ornacka
Instytut Socjologii UJ
Kraków

Rola ewaluacji w pomocy społecznej

Uwagi wstępne

Rosnące zainteresowanie problematyką ewaluacji wśród badaczy oraz reformatorów polskiego życia społecznego wydaje się wskazywać na to, iż wkrótce nie tylko zostanie ona wpisana w krajobraz zjawisk i procesów zachodzących w rzeczywistości społecznej, ale również będzie stanowiła jeden z istotnych składników tej rzeczywistości.

Gdy mamy na uwadze perspektywę rozwoju rozmaitych przedsięwzięć w obszarze ewaluacji, a także umocnienie jej pozycji na polu wielu dyscyplin i nauk społecznych, nie bez znaczenia pozostaje fakt, że obszar ten charakteryzuje bogactwo podstaw teoretycznych, podejść i strategii oraz ich szerokie możliwości aplikacyjne.

Obserwacja potoczna, badania naukowe, jak i pojawiające się publikacje¹ potwierdzają, że szeroko rozumiana działalność ewaluacyjna o różnym stopniu trwałości, zinstytucjonalizowania i zaawansowania profesjonalnego jest podejmowana w Polsce, wywołując nierzadko u zwolenników, krytyków i obserwatorów krańcowo różne emocje. Taka sytuacja potwierdza tylko sformułowane przez badaczy spostrzeżenia, że refleksja dotycząca miejsca ewaluacji oraz jej związków z innymi naukami społecznymi staje się konieczna i bardzo potrzebna.

W obszarze pomocy społecznej – gdyż on stanowić będzie przedmiot naszego zainteresowania i analizy – rola ewaluacji wydaje się być coraz bardziej znacząca, z co najmniej kilku powodów.

Po pierwsze dlatego, że jednym z najważniejszych jej zadań jest realizowanie pracy socjalnej, która ma na celu pomoc jednostkom w rozwiązywaniu rozmaitych problemów, uniemożliwiających im prawidłowe funkcjo-

¹ L. Korporowicz, *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997; L. Korporowicz, *Społeczne wyzwania ewaluacji*, „Remedium”, 2000, nr 10 (92), s. 6-8; L. Korporowicz, *Ewaluacja i społeczeństwo*, [w:] E. Hałas (red.), *Rozumienie zmian społecznych*, TN KUL, Lublin 2001; J. Krzyszkowski, *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, OMEGA-Praxis, Łódź 1998; B. Szatur-Jaworska, *Wskaźniki skuteczności instytucji działających w sferze pomocy społecznej*, [w:] CRSS, *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej. Raport z badań*, (mps), Aneks VII, Warszawa 1996; M. Bednarski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej, opracowania PBZ*, z. 12, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.

nowanie, a tym samym przez zastosowanie właściwych strategii, dążenie do poprawy. Realizacja tego celu wymaga przygotowania odpowiedniego programu interwencji, którego skuteczność i efektywność zależy od wielu czynników, co wymaga wiedzy na temat wieloaspektowej i złożonej procedury badań ewaluacyjnych.

Po drugie, prowadzenie badań ewaluacyjnych i znajomość rozmaitych strategii pozwala na przyjęcie postawy refleksyjnej wobec dotychczas podejmowanych działań. Umożliwia tym samym poszerzenie wiedzy oraz zwiększenie świadomości profesjonalistów (zarówno kadry kierowniczej, jak też pracowników socjalnych) w zakresie tego, co działa w obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej, jak również zainicjowanie dyskusji dotyczącej przyszłego kierunku badań, a co za tym idzie wprowadzenia zmian w sposobie funkcjonowania instytucji pomocy społecznej.

Po trzecie, wprowadzenie ewaluacji w struktury pomocy społecznej oznacza, że staje się ona jedną z funkcji realizowanych w pomocy społecznej. Taka sytuacja sprawia, że instytucje te stają się „organizacjami uczącymi się”, w których przemiany nie są efektem przeprowadzonych raz na jakiś czas reorganizacji, nie są wymuszone przez zmianę przepisów, popełnione błędy lub zakończone kontrole, natomiast postęp i rozwój stają się integralnym elementem funkcjonowania instytucji. Oznacza to, co prawda, konieczność zweryfikowania dotychczasowej polityki w sensie procedur, strategii czy sposobu funkcjonowania, jednak elastyczność, otwartość na zmiany, podejmowanie nowych wyzwań przyczyniają się do rozwoju tych instytucji jako całości, ale także umożliwiają doskonalenie zawodowe pracowników i zwiększają ich efektywność. Jest to istotne, ponieważ w dobie przemian wolnorynkowych, reformy administracyjnej, porządkowania sposobów finansowania świadczeń socjalnych, każda rozwijająca się oraz dbająca o prestiż organizacja, pragnąca utrzymać efektywność działania, musi dążyć do zapewnienia optymalnej komunikacji z odbiorcami usług, ale także ze środowiskiem lokalnym, w czym niewątpliwie pomagają działania ewaluacyjne.

Oblicza ewaluacji

Rozpatrując ewaluację w kontekście społeczeństwa i nauk stosowanych, nietrudno zauważyć, że charakter wiedzy, którą dostarcza badaczom, wynika z podejmowanych przez nich działań. Wiąże się zarówno ze światem instytucji, sformalizowanych strategii działania, jak też ze stanem świadomości społecznej, wzorów i norm określających kulturę organizacyjną i jej rozwój, a także rozmaite wzory komunikowania takich systemów, jak pomoc

społeczna, edukacja, polityka społeczna czy administracja publiczna. Rzeczywista wartość badań stosowanych jest uzależniona od szeroko pojętego systemu społecznego, którego charakter jest odzwierciedlany przez określone struktury formalne, obyczajowe czy społeczne oraz cały system podstawowych wartości społecznych. Wspomniane komponenty systemu społecznego reagują i odpowiadają na różnorodne sygnały i zjawiska pochodzące z zewnątrz, czy to przez przyjmowanie zmian, czy też ich odrzucanie. W ten sposób wyznaczone zostają kierunki uczenia się i rozwoju, które z kolei znacząco wpływają na badania stosowane. Cechy badań stosowanych posiada zarówno ewaluacja, jak i praca socjalna, co oznacza, że teoria ewaluacyjna winna być postrzegana jako zespół działań poznawczych, podejmowanych w celu zrozumienia otaczającej nas rzeczywistości społecznej. Istotną własnością zgromadzonej wiedzy jest to, że narasta ona wokół pytań dyktowanych przez kulturowe realia życia zbiorowego, a zatem wokół tego, co jest zbiorowo oceniane jako problem praktyczny. Ta świadomość wzajemnych powiązań i uwarunkowań zmusza do refleksji i niesie ze sobą daleko idące konsekwencje. Okazuje się, że dla przyspieszenia procesów zmiany społecznej i rozwoju w dziedzinach, w których sens tego procesu określony jest przez doświadczenie społeczne, powoływanie ośrodków badawczych realizujących działania innowacyjne w sposób instrumentalny, staje się zdecydowanie niewystarczające. Niezbędny jest stały mechanizm i wypracowana strategia rozpoznawania rzeczywistych oczekiwań, jak również dyskusowanie kryteriów rozwoju².

Niezależnie od wielu odmiennych sposobów definiowania ewaluacji, nie powinna ona być utożsamiana z oceną, chociaż zawiera w sobie element nadawania wartości danemu przedsięwzięciu. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, że ewaluacja jest dziedziną nauki, zespołem koncepcji teoretycznych oraz procesem, w ramach którego analiza podjętych działań dokonywana jest na podstawie wypracowanych standardów i kryteriów ewaluacyjnych, ocena natomiast stanowi możliwie najbardziej obiektywne zaopiniowanie danego przedsięwzięcia na podstawie osobistych preferencji i wartości. Ponadto, ocena jest jednym z elementów tego procesu, przeważnie odnosi się do pojedynczego działania i może być pominięta w procesie ewaluacji – wtedy to akcent położony zostaje na dynamikę interakcji i negocjacji pomiędzy uczestnikami danego przedsięwzięcia.

Warto zwrócić uwagę na to, że w literaturze przedmiotu autorzy podkreślają różne ujęcia definicyjne samego procesu ewaluacji, uwypuklające jej zróżnicowane cele oraz odmiennie kryteria samego etapu oceny. W ujęciu najszerszym, ewaluacja to systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne

² K. Ornacka, *Ewaluacja. Między naukami społecznymi i pracą socjalną*, Zeszyty Pracy Socjalnej, z. 8, UJ IS, Kraków 2003, s. 55-56.

oceniające jakość i wartość programów publicznych³. Autorzy zajmujący się tą problematyką szczególnie podkreślają trzy elementy.

Po pierwsze, analityczny i systematyczny charakter procesu ewaluacji (*systematic inquiry*), co oznacza stosowanie podejścia naukowego oraz przestrzeganie rygoru badawczego wynikającego z kanonu badań nauk społecznych (niezależnie od jakościowej lub ilościowej orientacji badania czy łączenia metod badawczych)⁴.

Po drugie, badanie jakości określonej interwencji (*merit–quality*), jak również jej wartości w kategoriach finansowych, ekonomicznych (*worth–value*)⁵.

Po trzecie, ocena procesów działania programu/projektu czy przedsięwzięcia, jak i jego efektów⁶.

Tym natomiast, co odróżnia ewaluację od innych narzędzi badania i dyscyplinowania sektora publicznego, takich jak audyt, monitoring, czy badania naukowe *sensu stricto* są cztery kwestie.

Po pierwsze, możliwość łączenia badań empirycznych – będących rezultatem analizy programu i zjawisk mu towarzyszących – z ujęciem normatywnym badań ewaluacyjnych, skupionych na ocenie struktury działań, ich logiki czy wartości⁷.

Po drugie, utylitarny charakter ewaluacji, która ma przede wszystkim wspomagać konkretnych odbiorców w konkretnej sytuacji⁸, a także wywoływać pozytywne zmiany i poprawiać jakość zarówno bieżącej, jak i przyszłych, analogicznych interwencji⁹.

Po trzecie, interaktywność i negocjacyjne podejście do procesu badania (wzajemne oddziaływanie badacza i badanego), będącego jednocześnie szeroko rozumianym procesem uczenia się¹⁰.

³ D. M. Forunier, *Evaluation*, [w:] S. Mathison (red.), *Encyclopedia of Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks-London, 2005, s. 139-140; M. Patton, *Evaluation research*, [w:] M.S. Lewis-Beck, A. Bryman, T.F. Liao (red.), *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks 2004, s. 337-340; P. H. Rossi., M. W. Lipsey, H. E. Freem, *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Thousand Oaks-London 2004.

⁴ M. Patton, *Evaluation Research...*, *op.cit.*; P. Rossi, H. Freeman, M. Lipsey, *Evaluation...*, *op.cit.*

⁵ E. J. Davidson, *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks 2005, s. 1-2; S. C. Paddock, *Evaluation*, [w:] J. M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder, 1998, s. 818-823.

⁶ C. H. Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Prentice Hall, Upper Saddle River 1998; R. D. Bingham, C. L. Felbinger, *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*, Seven Bridges Press, New York–London 2002, s. 3.

⁷ D. Forunier, *Evaluation...*, *op.cit.*, s. 139.

⁸ D. L. Stufflebeam, *Evaluation models*, "New Directions for Evaluation", 2001, nr 89, s. 11.

⁹ E. Chelimsky, *Program Evaluation: Patterns and Directions*, American Society for Public Administration, Washington 1985, s. 7; L. J. Cronbach (red.), *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements*, Jossey-Bass, San Francisco 1981, s.14; C. Weiss, *Evaluation...*, *op.cit.*, s. 5.

¹⁰ J. C. Greene, *Understanding social programs through evaluation*, [w:] N. K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, Sage Publications, Thousand Oaks–London 2003, s. 592.

Po czwarte, ograniczona siła wpływu – uwarunkowana chęcią przyswajania wiedzy przez instytucje zlecające badanie, jak też ich elastycznością i gotowością do zmian (w odróżnieniu do audytu, wyniki ewaluacji nie mają żadnej prawnej siły dyscyplinującej).

Bez względu zatem na zakres znaczeniowy i sposób definiowania, ewaluacja jest zawsze sposobem uporządkowanego zdobywania i gromadzenia wiedzy. Podejmowane w tym celu rozmaite czynności oraz działania mają charakter społeczny i tworzą złożony proces, w który zaangażowani są różni aktorzy. W rezultacie, obydwa czynniki wywołują zmiany na różnych poziomach rzeczywistości społecznej. Warto przy tym zaznaczyć, że istnieje ona w konkretnym kontekście społecznym, zasadniczo wpływając na kierunki, formy oraz charakter jego przekształceń. Nie sprowadza się jedynie do technik pomiaru, analizy czy oceny badanej rzeczywistości. Wprost przeciwnie, zakładając poważną refleksję aksjologiczną, stanowiąc swego rodzaju dyskurs społeczny, czy przyczyniając się do rozwoju, ewaluacja wskazuje rozłożony w czasie dynamizm społecznego konstruowania, który posiada swoją własną historię oraz społecznie zróżnicowanych aktorów.

Mając to na uwadze, jednym z najistotniejszych wyzwań zarówno dla badaczy, jak i użytkowników ewaluacji wydaje się dostrzeżenie i zrozumienie społecznej dynamiki tego procesu. Ewaluacja rozumiana w taki sposób wykazuje niewątpliwy związek z wieloma dyscyplinami nauk społecznych, w tym przede wszystkim z polityką społeczną, a także pomocą społeczną i pracą socjalną. Generalnym czynnikiem dynamizującym przedsięwzięcia ewaluacyjne podejmowane we wspomnianych obszarach wydaje się stopniowe zaostrzenie się wielu kwestii społecznych, takich jak relatywnie niska stopa zatrudnienia, ubóstwo i ekskluzja społeczna czy marginalizacja coraz liczniejszych grup społecznych¹¹.

W warunkach zmian ustrojowych, zmierzających od dominacji państwa nad obywatelem do państwa obywatelskiego, zainicjowany został proces stopniowej zmiany funkcji organizowanych w ramach systemu pomocy społecznej różnorodnych programów socjalnych: z zabezpieczenia dochodów (gwarancja bezpieczeństwa socjalnego) na aktywizowanie klientów (gwarancja partycypacji w życiu społecznym i ekonomicznym)¹².

Postępujące procesy demokratyzacji, urynkowienia i racjonalizacji systemów zarządzania istotnie przyczyniły się do jakościowych zmian w różnorodnych obszarach działalności ludzkiej. Nie bez znaczenia pozostaje więc fakt, że znajomość uwarunkowań społecznych, politycznych i ekonomicznych, a także świadomość związków i zależności, jakie występują po-

¹¹ M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003; S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, 2002, nr 11-12.

¹² *Jw.*, s. 19.

między nimi, ewaluacją oraz dyscyplinami nauk społecznych zasadniczo wpływa na kształt polityki społecznej w danym kraju, funkcje i cele systemu pomocy społecznej, jak też sposób uprawiania pracy socjalnej przez profesjonalistów. Problematyka ewaluacyjna, która dopiero wpisuje się w polską rzeczywistość społeczną może być z powodzeniem wykorzystana w przedsięwzięciach zorientowanych na planowanie szeroko rozumianej polityki społecznej oraz w poszukiwaniu odpowiednich metod, kryteriów i procedur ewaluacyjnych przystających do określonego kontekstu polityczno-kulturowego, w którym funkcjonują instytucje i programy pomocy społecznej w Polsce. Niewątpliwie również badania prowadzone w obszarze ewaluacji mogą wpływać na kształt i kierunek rozwoju polityki społecznej, z uwagi na to, że odpowiednio zgromadzony materiał badawczy dostarcza wiedzy na temat rzeczywistych efektów oddziaływań, podjętych m.in. w procesie interwencji socjalnej. Przesłanką sprzyjającą rozwojowi badań ewaluacyjnych jest upowszechnianie się nowego modelu polityki społecznej, określanego w literaturze przedmiotu jako model aktywnej polityki społecznej¹³. Jak zauważa Marek Rymśza¹⁴, aktywna polityka społeczna jest zaprzeczeniem polityki pasywnej, rozumianej jako polityka gwarantowania bezpieczeństwa socjalnego przez system świadczeń pieniężnych i rzeczowych oraz usług społecznych. Jej podstawowym założeniem jest podejmowanie działań zmierzających do aktywizacji beneficjentów. O ile jednak w obszarze stawianych celów czy urzeczywistnianych wartości, (czyli warstwie koncepcyjnej) aktywna polityka społeczna ma charakter wielowymiarowy, o tyle w warstwie postulowanego instrumentarium działania okazuje się jednowymiarowa¹⁵. Dzieje się tak dlatego, że pomimo deklarowanych działań aktywizujących, podejmowanych wobec wszystkich potrzebujących wsparcia, przedmiotem czy raczej podmiotem zainteresowania państwa w tym modelu są w pierwszej kolejności osoby bezrobotne, zdolne do pracy, w drugiej natomiast – osoby mogące odzyskać zdolność zarobkową. W praktyce oznacza to, że nowe podejście w polityce społecznej ogniskuje się wokół problematyki zatrudnienia. Bez względu jednak na zakres działań i aktywności państwa w modelu aktywnej polityki społecznej, należy zauważyć, że z punktu widzenia ewaluacji nie ma to większego znaczenia. Możliwości zastosowania różnorodnych procedur ewaluacyjnych są, można by rzec, nieograniczone i zależą m.in. od przyjętej przez badacza perspektywy, potrzeb podmiotów

¹³ S. Golinowska, *Europejski model...*, op. cit.; M. Rymśza, *Aktywna polityka...*, op. cit.; oraz M. Księżpolski, *Polityka społeczna w krajach transformacji*, „Polityka Społeczna”, 2000, nr 8; J. Wiśniewski, *W poszukiwaniu państwa opiekuńczego efektywnego. Od tradycyjnego welfare state do the Third Way*, Studia Socjologiczne, 2002, nr 2.

¹⁴ M. Rymśza, *Aktywna polityka...*, op. cit., s. 30-31.

¹⁵ Aktywna polityka społeczna w założeniach ma reagować na różnorodne cele i wartości, które odpowiadają jak największej liczbie osób potrzebujących wsparcia; w praktyce takie podejście jest trudne do zrealizowania z uwagi na ograniczone instrumenty działania.

ewaluowanych i ewaluujących, podstawowych kryteriów i celów badań oraz sposobu ich wykorzystania po zakończeniu realizacji programu.

Dlatego też badacze-ewaluatorzy¹⁶ wyróżniają m.in. modele proaktywne (*proactive*), wyjaśniające (*clarificative*), interakcyjne (*interactive*), monitorujące (*monitoring*) oraz podejście typu „impact” (*impact*).

Każde z tych podejść, nazywane także modelem, posiada pewne znamienne cechy charakterystyczne, które mają zastosowanie w określonym obszarze rzeczywistości społecznej.

Funkcje ewaluacji

Procedury ewaluacyjne, ich możliwości i funkcjonowanie, mogą być rozpatrywane w rozmaity sposób, jednak dla uzyskania najbardziej zadowalających efektów winny być realizowane w środowisku demokratycznym, z uwzględnieniem wszystkich zaangażowanych stron. Takie bowiem warunki istotnie wpływają na uspołecznienie systemów podejmowania decyzji i kultury organizacyjnej, stanowią element innowacji oraz sprzyjają zmianom na różnych poziomach rzeczywistości społecznej. Nie ulega wątpliwości, że to filozofia samej ewaluacji warunkuje te zmiany, dlatego też w krajach o rozwiniętych systemach demokratyzacji życia publicznego obserwuje się odchodzenie od technokratycznych form ewaluacji do bardziej analityczno-opisowych, refleksyjnych czy wspierających¹⁷.

Społeczne konstruowanie procesu ewaluacyjnego oznacza, że jego rzeczywiste funkcje i uzyskane rezultaty nie są czymś z góry ustalonym. Dzięki temu wszystkie zaangażowane strony mają możliwość przedstawienia swoich argumentów i zweryfikowania własnych poglądów. Aktywne uczestnictwo, dialog, procedury demokratyczne, dobrze zorganizowany system przepływu informacji przyczyniają się do zmian i powodują, że ewaluacja staje się ważnym wydarzeniem w życiu danej organizacji. Ponadto, wiedza zgromadzona w badaniach ewaluacyjnych nie tylko umożliwi określenie i zrozumienie pewnych procesów społecznych, przyczyn ich występowania oraz strategii radzenia sobie z problemami, ale również może zostać wykorzystana przez decydentów przy podejmowaniu określonych decyzji politycznych

¹⁶ J. Owen, P. Rogers, *Program Evaluation. Forms and Approaches*, Sage Publications, London 1999; A. Simonelli, *The Project Evaluation Continuum*, „Evaluation News and Comment”, 1996, 5 (2), s. 13-18; L. Rutman, *Planning Useful Evaluations*, Beverly Hills:California Sage, 1980; P. Rogers, G. Hough, *Improving the Effectiveness of Evaluations: Making the Link to Organizational Theory*, „Evaluation and Program Planning”, 1995, 18 (4), 321-32.

¹⁷ L. Korporowicz, *Ewaluacja...*, *op.cit.*; K. Ornacka, *Ewaluacja...*, *op.cit.*; D. Bronson, *Is a scientist-practitioner model appropriate for direct social work practice? No.*, [w:] W. Hudson, P. Nurius, (eds.), *Controversial Issues in Social Work Research*, Boston: Allyn & Bacon, 1994; T. Tripodi, *Social Workers At Work: An Introduction to Social Work Practice*, Illinois: Peacock Publishers, 1971; T. Tripodi, *Differential Social Program Evaluation*, Illinois: Peacock Publishers, 1978.

czy społecznych¹⁸. Nie ulega wątpliwości, że ewaluacja jest standardem wspólnego zarządzania w sektorze publicznym, stanowi bowiem integralny element zarządzania przez cele i działania. Niezależnie od „momentu czasowego”, w którym jest przeprowadzana, zasadniczym celem ewaluacji jest podnoszenie jakości, spójności i skuteczności interwencji publicznych, w tym również podejmowanych w obszarze pomocy społecznej¹⁹. Rola ta wynika z założenia, iż działania sektora publicznego, choć często prowadzone w warunkach rynkowych, nie mogą być ewaluowane wyłącznie z perspektywy osiągniętego zysku²⁰.

Kryteria oceny wartości programów publicznych są zróżnicowane i zależne od wielu czynników, w tym od dominujących przekonań czy aktualnych potrzeb społeczności. Oznacza to, że zadaniem ewaluacji jest dostarczanie kryteriów, metod i środków służących do oceny racjonalności działań publicznych, a tym samym pełnienie w sektorze publicznym roli analogicznej do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym²¹.

Warto podkreślić, że zadania te mogą być realizowane przez 5 głównych funkcji ewaluacji, a mianowicie:

- poprawę planowania przez zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla danej interwencji;
- poprawę wdrażania i kontrolę jakości m.in. istniejącej struktury, procedur i procesu zarządzania interwencją publiczną;
- wzmocnienie odpowiedzialności przez zwiększenie skuteczności i wydajności działań publicznych;
- wspieranie procesów uczenia się m.in. przez budowanie zdolności ewaluacyjnych, weryfikowanie teorii leżących u podstaw danych polityk czy programów; wreszcie
- wzmacnianie partnerstwa i poczucia współwłasności przez realizowanie zasady *empowerment*, aktywizowanie i wzmacnianie powiązań, relacji, współpracy, interakcji między uczestnikami określonego przedsięwzięcia.

Należy zauważyć, że w praktyce poszczególne funkcje ewaluacji nie występują oddzielnie, przy czym ich rodzaj i sposób powiązania uzależniony jest w dużej mierze od typu czasowego ewaluacji, skali badanej interwencji (program, projekt) oraz od zastosowanego podejścia badawczego.

¹⁸ E. Chelimsky, *Evaluating public programs*, [w:] J. L. Perry (ed.), *Handbook of public administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989; E. Chelimsky, *The political environment and what it means for the development of the field*, *Evaluation Practice*, 1995, 16 (3), 215-225.

¹⁹ E. Chelimsky, *Program Evaluation...*, *op.cit.*, s. 7; M. M. Mark, G. T. Henry, G. Julnes, *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs*, Jossey-Bass, San Francisco 2000, s. 3.

²⁰ J. Stewart, S. Ranson, *Management in the public domain*, [w:] D. McKeivitt, A. Lawton (red.), *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*, Open University, Sage Publications, London 1994, s. 54-70.

²¹ W. R. Shadish, T. D. Cook, L. C. Leviton, *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*, Sage Publications, Newbury Park-London 1991, s. 19.

W obszarze pomocy społecznej ewaluacja może być zasadniczo wykorzystywana na dwóch płaszczyznach czy poziomach.

Po pierwsze, na poziomie systemu pomocy społecznej i organizacji jako całości i wówczas można ją określić jako ewaluację pomocy społecznej. W tym wypadku dotyczy ona doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych oraz zwiększania efektywności placówek pomocy społecznej i pracy socjalnej. W takim ujęciu ewaluacja może przyczynić się do realizacji funkcji edukacyjnej lub poznawczej, to znaczy służyć rozwojowi i aktualizacji wiedzy, a przez to również umiejętności zawodowych; funkcji administracyjnej, związanej nie tylko z rozliczaniem i egzekwowaniem odpowiedzialności, ale również pozwalającej na wprowadzanie i utrzymywanie dobrych standardów pracy, koordynowanie praktyki z wytycznymi administracji czy też zapewnienie efektywności organizacyjnej; czy wreszcie funkcji stymulowania usprawnień i rozwoju organizacyjnego, która wpływa na elastyczność, otwartość oraz gotowość organizacji do podejmowania nowych wyzwań. Należy zauważyć, że ewaluacja pomocy społecznej dotyczy obszaru zarządzania pomocą społeczną i koncentruje się na relacjach zachodzących pomiędzy kadrą kierowniczą i profesjonalistami, działaniami które przekładają się na funkcjonowanie podmiotów pracy socjalnej.

Po drugie, na poziomie bezpośredniej pracy socjalnej realizowanej w rozmaitych instytucjach pomocy społecznej i wówczas można ją rozpatrywać w kontekście ewaluacji w pomocy społecznej. Tutaj odnosić się będzie do wszelkich działań podejmowanych przez profesjonalistów (pracowników socjalnych) w stosunku do ich klientów, będących jednocześnie podmiotami pracy socjalnej. W takim ujęciu badania ewaluacyjne mają przyczynić się do wypracowania bardziej efektywnych programów interwencji socjalnej, które w rezultacie wpłyną na poprawę funkcjonowania społecznego jednostek. Oznacza to, że ewaluacja może służyć realizacji funkcji kontrolnej, skupiającej się na monitorowaniu jednostek oraz rodzin, w których występują rozmaite dysfunkcje przy podejmowaniu działań zmierzających do poprawy ich sytuacji; funkcji uczestniczącej, dzięki której podmioty pracy socjalnej mają możliwość aktywnego uczestniczenia w procesie przygotowywania programu interwencji socjalnej; czy wreszcie funkcji komunikacyjno-wspierającej umożliwiającej profesjonalistom lepsze zrozumienie rzeczywistości podmiotów, którym jest udzielana pomoc.

Bez względu jednak na zasygnalizowane poziomy, ewaluacja w pomocy społecznej może być wykorzystywana w sposób instrumentalny, gdy zachodzi konieczność podjęcia konkretnej decyzji lub rozwiązania jakiegoś problemu przez organizację lub profesjonalistów; w sposób koncepcyjny, gdy wspomaga proces lepszego zrozumienia procesów zachodzących w samej organizacji, jak również w relacji pracownik socjalny – klient; w sposób

symboliczny, gdy instytucje prowadzące bądź zlecające przeprowadzenie ewaluacji szukają przede wszystkim potwierdzenia słuszności podjętych decyzji i kierunków działania, czy to w stosunku do swojej organizacji, czy też bezpośredniej pracy socjalnej; wreszcie w sposób zorientowany na proces, gdy nacisk jest położony na rozwijanie zdolności organizacji do uczenia się.

Etapy procesu badań ewaluacyjnych

Konceptualizacja – planowanie ewaluacji

Niezależnie od sposobu zdefiniowania i pełnionych funkcji, badania ewaluacyjne dzielą się na dwa zasadnicze etapy, z których pierwszy koncentruje się na konceptualizacji (odnosi się do planowania ewaluacji) i polega na zidentyfikowaniu:

- a) potrzeb, wartości oraz znaczenia ewaluacji danego projektu/programu,
- b) możliwości jego realizacji,
- c) możliwości wykorzystania wyników,
- d) określeniu obszarów ryzyka i
- e) politycznych implikacji, to znaczy wizji sukcesu badania zawartej we wstępnym pomysle²².

Drugi etap natomiast skupia się na operacjonalizacji (dotyczy projektowania ewaluacji) i stanowi naszą wizję realizacji oraz zapewnienia jakości ewaluacji, a także oszacowania koniecznych zasobów.

Biorąc pod uwagę fazę konceptualizacji – planowania ewaluacji warto zaznaczyć, że obejmuje ona przyjęcie przedsięwzięcia, projektu czy programu do dalszego opracowania oraz wzmocnienie celów realizacji projektu, przez:

- 1) regulacje instytucjonalne (wewnętrzne bądź zewnętrzne, wynikające z wymagań formalnych, np. nałożonego na instytucje obowiązku ewaluacji),
- 2) doprecyzowanie celów,
- 3) funkcji ewaluacji i
- 4) konsekwencji oceny (np. decyzja o usprawnieniu, reorientacji, kontynuacji lub zaprzestaniu realizacji kolejnej edycji programu; w wypadku wykrycia nieprawidłowości, konsekwencje prawne, finansowe) oraz w tym kontekście,
- 5) zidentyfikowanie odbiorców ewaluacji i
- 6) ich pierwszoplanowych potrzeb informacyjnych. Jest to etap, na którym powstają fundamenty zarządzania jakością projektu oraz komunikacji

²² Projektując badania ewaluacyjne, należy uwzględnić wiele czynników, które są omawiane w niniejszym artykule, w tym również szeroko rozumiany kontekst polityczny, który może sprzyjać albo utrudniać realizację celów wypracowanych na etapie planowania ewaluacji, jak też znacząco wpływać na rozpowszechnienie wyników badań.

i rozpowszechnieniu wyników, decydujące o przyszłym ewentualnym sukcesie ewaluacji. Dopiero tak zbudowane podstawy można uzupełniać kolejnymi treściami, mającymi wpływ na wstępny projekt ewaluacji²³.

Drugi etap ewaluacji stanowi doprecyzowanie przedmiotu badania przez wnikliwą analizę m.in. typu oraz specyfiki interwencji, harmonogramu realizacji przedsięwzięcia, celów szczegółowych interwencji, obszaru objętego interwencją (kraj, region itd.), informacji/danych opisujących rzeczywisty przebieg realizacji i sposób wdrażania (m.in. sprawozdania beneficjentów, okresowe raporty monitoringowe, bazy danych itd.), etapu dokonywania oceny przedsięwzięcia, efektów programu (oczekiwane i nieoczekiwane, pozytywne i negatywne, bezpośrednie i pośrednie, krótko- i długofalowe itd.), informacji/danych opisujących stopień osiągnięcia celów przedsięwzięcia (wyrażane przez wskaźniki osiągnięcia celów), koniecznych do oceny makroekonomicznego oddziaływania przedsięwzięcia, dotyczących strategii (*policy*) wobec sektora/obszaru/zagadnienia stanowiącego przedmiot ewaluowanego przedsięwzięcia, opisujących zewnętrzne czynniki (wskazywane i niewskazywane w dokumentach programowych przedsięwzięcia) oddziałujące na proces realizacji i efekty przedsięwzięcia (m.in. wpływ kontekstu społeczno-gospodarczego, otoczenia instytucjonalnego i politycznego itd.).

Trzeci etap to określenie zakresu ewaluacji, który polega na ustaleniu poziomu badania, charakteru ewaluacji (pełna, niepełna, jednowymiarowa, horyzontalna) oraz ram (jeden vs. wiele elementów interwencji, jedna vs. kilka grup odbiorców, badana interwencja vs. wiele interwencji i programów publicznych). Przyjmujemy, zatem na tym etapie kilka założeń dotyczących natury badanej rzeczywistości (jej stopnia zmienności oraz czynników zmiany), sposobu potraktowania przedmiotu badań z punktu widzenia jego autonomiczności (tj. czy potraktujemy go jako układ zamknięty, wyizolowany, czy też jako układ otwarty), jak również możliwości poznania tej rzeczywistości za pomocą określonej metody²⁴. Następnie istotne jest zdefiniowanie perspektywy czasowej, w jakiej przeprowadzona zostanie ewaluacja określonego przedsięwzięcia.

Czwarty etap skoncentrowany jest na pojęciowej strukturyzacji przedmiotu, czyli określeniu znaczenia wszystkich pojęć, jakie zostaną poddane badaniu. Chodzi tutaj przede wszystkim o systematyzację procesu komunikacji m.in. z odbiorcami wyników ewaluacji i respondentami, aby uniknąć potencjalnych nieporozumień dotyczących badanej rzeczywistości. Ekspli-

²³ A. Haber, *Proces ewaluacji ex-post – konceptualizacja, operacjonalizacja, realizacja badania ewaluacyjnego*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 44-46.

²⁴ L. Słoma, *Metody i techniki badań socjologicznych. Wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Warszawsko-Mazurski, Olsztyn 2002, s. 29.

kacja pojęć jest procesem ciągłym, rozpoczynającym się na poziomie konceptualizacji ewaluacji, a doprecyzowywanym już w toku gromadzenia i interpretacji danych.

E. Babbie, za C. Marshalllem i G. Rossmanem, wskazuje na tzw. „lejek pojęciowy”²⁵, dzięki któremu zainteresowania badacza stają się coraz bardziej skoncentrowane. Na tym etapie chodzi przede wszystkim o maksymalne doprecyzowanie i wyjaśnienie podstawowych pojęć, stosowanie języka dostosowanego i zrozumiałego dla wszystkich podmiotów zaangażowanych zarówno w przygotowanie badań ewaluacyjnych, jak również ich realizację. W trakcie zbierania i analizy danych badacz stopniowo zawęża obszar badań. I tak np. wzrost innowacyjności instytucji pomocy społecznej w skali ogólnokrajowej można zawęzić nawet do poziomu indywidualnej sytuacji grup instytucji tego typu, ze względu na takie cechy, jak: wielkość, specyfika działalności, sektor, skala działalności (lokalna, regionalna itp.), wielkość nakładów na działalność innowacyjną itp.

Warto również zwrócić uwagę na to, że proces ewaluacji jest silnie związany nie tylko z językiem badanych obiektów, szerszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, ale również z „językiem” samej interwencji czy programu.

I wreszcie piąty etap w fazie konceptualizacji-planowania badań ewaluacyjnych sprowadza się do sformułowania problematyki tych badań, a konkretnie szczegółowych pytań badawczych – odnoszących się m.in. do rodzaju informacji, jakimi dysponujemy w fazie projektowania ewaluacji; do potrzeb informacyjnych ewaluatorów oraz zamawiających i stopnia ich zbieżności; do logiki interwencji tj. celów, procesów, efektów czy oddziaływania oraz postawienia hipotez (poprzedzonych ewentualnym rozpoznaniem badawczym), które zostaną poddane weryfikacji. Jest to bardzo istotny i jednocześnie trudny etap, ponieważ z jednej strony, nakłada konieczność identyfikacji potrzeb informacyjnych różnych grup odbiorców ewaluacji; z drugiej natomiast, wymaga ich systematyzacji w odniesieniu do kluczowych kryteriów i standardów badań ewaluacyjnych.

Operacjonalizacja – projektowanie ewaluacji

Po zakończeniu fazy konceptualizacji – planowania badań ewaluacyjnych, a tym samym doprecyzowaniu celu badania, przedmiotu oraz ogólnego zakresu ewaluacji następuje przejście do fazy operacjonalizacji – projektowania ewaluacji, w której działania i czynności podejmowane są w celu poznania natury badanego przedsięwzięcia, interwencji czy programu. Wypracowanie konkretnych procedur badawczych obejmuje kilka istotnych obszarów.

²⁵ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, przekł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s.147.

Po pierwsze, dobór i zdefiniowanie wskaźników i zmiennych, których wartości pozwalają na zmierzenie występowania zjawisk będących obiektem zainteresowania (np. rezultatów, oddziaływania danej interwencji). Dobór wskaźników, zdaniem J. Górniaka, powinien być konsekwencją wstępnego zidentyfikowania i konceptualizacji problemu lub wskazań, aniżeli sposobem na ich odkrycie²⁶. Okazuje się bowiem, że w konstruowaniu polityk publicznych wskaźniki traktowane są często zbyt formalistycznie i pełnią funkcję dekoracyjną – dodawaną jako odrębna część programu, bez wyraźnego związku logicznego z celami programu²⁷. Taka sytuacja często uniemożliwia sprawny pomiar całego procesu interwencji (nakładów → wyników → rezultatów → oddziaływania) i zmusza ewaluatorów do odtwarzania i ponownego doboru wskaźników na poziomie celów ogólnych (wskaźnik wpływu globalnego) oraz celów szczegółowych (wskaźnik wpływu bezpośredniego). Należy jednak pamiętać, iż wskaźniki nie są sposobem (ani bezpośrednim, ani pośrednim) ustalenia stopnia wykonania poszczególnych wymiarów realizowanego programu, mają one jedynie umożliwić konstrukcję narzędzi pomiarowych o wyższej rzetelności i sprawdzalnej trafności²⁸.

Po drugie, określenie zbiorowości, w której będą realizowane badania – kogo lub co chcemy badać. Podstawową populacją w badaniach ewaluacyjnych jest zazwyczaj grupa beneficjentów bądź podmiotów zaangażowanych w projektowanie, zarządzanie lub/i wdrażanie danej interwencji/programu. Znacznie rzadziej ewaluatorzy obejmują grupy niepowiązane bezpośrednio z daną interwencją, jak np. potencjalni odbiorcy programu, podmioty, które ubiegały się o wsparcie w danym obszarze, ale ich wnioski zostały odrzucone, grupy kontrolne, inne instytucje realizujące interwencje o podobnym charakterze itp. Nie ulega wątpliwości, że ostateczne wskazanie populacji jest zadaniem trudnym ze względu na różne ograniczenia, z którymi może zetknąć się badacz, jak np. niekompletność listy podmiotów i/lub ich charakterystyki, ich dostępności czy kryteria uprawnień grupy beneficjentów, zawężających badaną populację.

Po trzecie, wybór odpowiednich metod i technik badawczych, baz źródłowych oraz decyzji dotyczących zasad analizy uzyskanego materiału empirycznego. Jak wskazuje C. Robson, ewaluacja nie jest jakąś nową, czy też inną strategią badawczą, lecz badaniem, które służy realizacji określonego celu (ocenie rezultatów i efektów)²⁹. Korzysta zatem z metod i technik

²⁶ J. Górniak, S. Mazur, *Wskaźniki – instrument pomiaru skuteczności i efektywności polityki spójności*, <http://www.konferencja-ewaluacja.pl/2007/materialy.php>, 2007, s. 3 oraz J. Górniak, *Ewaluacja cyklu polityk publicznych*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007, s. 16-23.

²⁷ *Jw.*, s. 16-23.

²⁸ A. Haber, *Ewaluacja ex-post...*, *op. cit.*, s. 48.

²⁹ C. Robson, *Projektowanie ewaluacji*, [w:] L. Korporowicz (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, s. 65-92.

badawczych wypracowanych w naukach społecznych, czyli metod ilościowych i jakościowych. Z wyborem metody wiąże się kilka uwarunkowań, które trzeba uwzględnić przy konstrukcji określonego badania ewaluacyjnego. Do kryteriów takiego wyboru należą m.in.: specyfika interwencji publicznej, cel badania ewaluacyjnego, zakres i charakter poszukiwanych informacji, moment oceny, podmiot zlecający oraz realizujący badanie, perspektywa podmiotowo-celowa (czyli potencjalni odbiorcy, beneficjenci interwencji, inni uczestnicy), źródła, jakość i dostępność danych, a także zasoby czasowe, finansowe, ludzkie, które wprowadzicie same w sobie bezpośrednio nie decydują o jakości gromadzonych danych, ale pośrednio decydują o możliwości realizacji badania.

Wszystkie decyzje podjęte w obszarze wyboru metod i technik badawczych będą w sposób zasadniczy wpływać na jakość wyników końcowych ewaluacji³⁰.

Po czwarte, wybór właściwych metod oceny, które są niezbędne do przeprowadzenia pełnej analizy i weryfikacji postawionych hipotez badawczych oraz oszacowania efektów i określenia relacji przyczynowo-skutkowych. Należy pamiętać, że skonstruowanie projektu stanowi pewien koncept, który na etapie realizacji badania, w fazie analizy i oceny, musi zawsze zostać poddany weryfikacji i uzupełniony o dodatkowe metody, których cel został zasygnalizowany powyżej. W całym zestawie różnorodnych metod znajdują się m.in. panel ekspertów, *benchmarking*³¹ oraz modele mikro/makroekonomiczne, które wymagają dodatkowych nakładów zarówno materialnych, jak i ludzkich.

I tak, w wypadku panelu ekspertów konieczny jest wybór dobrych ekspertów, opracowanie zasad generowania produktów; *benchmarking* wymaga dokonania wyboru oraz zaproszenia jednostek do porównania, a także opracowania adekwatnych metod zbierania danych; w modelach mikro/makroekonomicznych konieczne jest natomiast opracowanie modelu oraz ustalenie potrzebnych danych wchodzących w jego skład itd.³².

Po piąte, oszacowanie zasobów potrzebnych do realizacji projektu, które musi uwzględniać zasoby czasowe (m.in. szczegółowy harmonogram prac), zasoby ludzkie, zarówno po stronie wykonawcy (skład zespołu), jak i po stronie zamawiającego (kierownik projektu oraz ewentualnie eksperci pomocniczy, skład grupy ds. ewaluacji itd.), zasoby finansowe (budżet adekwatny do skali badania, ram przedsięwzięcia).

Wreszcie, po szóste, decyzja o podmiocie dokonującym oceny oraz, w wypadku zamówień publicznych, trybie wyboru wykonawcy zgodnie

³⁰ A. Haber, *Ewaluacja ex-post...*, *op.cit.*, s. 49-50.

³¹ Jest to metoda służąca do porównywania oraz oceny efektów zrealizowanego projektu/programu w kontekście podobnych projektów/programów uznanych za wzorowe.

³² A. Haber, *Ewaluacja ex-post...*, *op.cit.*; oraz E. Babbie, *Badania społeczne...*, *op.cit.*

z Prawem Zamówień Publicznych³³. Niezależnie od tego trybu, przy wyborze należy brać pod uwagę techniczne możliwości realizacyjne projektu, doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze oraz poszczególne techniki badawcze. Dodatkowym atutem jest także doświadczenie w zakresie badania danego obszaru tematycznego ewaluacji oraz skład zespołu ekspertów. Warto podkreślić, że jakość, rzetelność, trafność oraz użyteczność rekomendacji badań ewaluacyjnych zależy często od zespołu ekspertów, dlatego też, zdaniem J. Szlachty, w obszarze ewaluacji funduszy strukturalnych dobry ewaluator powinien posiadać kompetencje w trzech obszarach:

- 1) metod, technik i narzędzi ewaluacji,
- 2) różnych polityk Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim, polityki spójności,
- 3) wiedzy profesjonalnej dotyczącej poszczególnych obszarów interwencji polityki ekonomicznej państwa, takich jak: kapitał ludzki, przedsiębiorczość, w tym wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, gospodarka oparta na wiedzy i społeczeństwo informacyjne, infrastruktura techniczna i społeczna, polityka regionalna itp.³⁴.

Warto zaznaczyć, że każdy projekt ewaluacji powinien być skonstruowany z wykorzystaniem kilku kluczowych zasad: przydatności, wykonalności oraz poprawności metodologicznej ewaluacji, a także etyki badań³⁵. Dopiero spełnienie tych warunków otwiera drogę do jego realizacji.

Realizacja badania ewaluacyjnego

Realizacja badań ewaluacyjnych wymaga przyjęcia odpowiedniej postawy badawczej, która w literaturze przedmiotu nazywana jest triangulacją i może być rozumiana jako zwielokrotnienie metod i technik badawczych, źródeł informacji, typów danych, technik analitycznych, teorii wyjaśniających oraz liczby osób realizujących badania³⁶.

Z uwagi na ogólny cel niniejszego artykułu i jego objętość warto przynajmniej zasygnalizować cztery etapy oraz dodatkowe metody i techniki stosowane w badaniach ewaluacyjnych w fazie ich przygotowania, jak również realizacji.

³³ Ustawa: Prawo zamówień publicznych z dn. 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, Nr 170, poz. 1217 i Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 64, poz. 427 i Nr 82, poz. 560).

³⁴ J. Szlachta, *System ewaluacji funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007, s. 86.

³⁵ D. Nevo, *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej*, [w:] L. Korporowicz (red.), *Ewaluacja...*, op. cit., s. 63.

³⁶ M. Jasiński, M. Kowalski, *Falszywa sprzeczność: metodologia jakościowa czy ilościowa?*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post...*, op. cit., s. 97-114.

A. Etap strukturyzacji, którego zasadniczym celem jest doprecyzowanie pytań ewaluacyjnych, wybór metodologii i narzędzi badania oraz zdefiniowanie kryteriów oceny i wskaźników. Na tym etapie najczęściej stosowane są następujące metody:

- 1) analiza SWOT – ocena danego przedsięwzięcia w kontekście silnych i słabych stron, szans oraz zagrożeń;
- 2) matryca logiczna służąca do identyfikacji oczekiwanych efektów projektu na poziomie produktu, rezultatu, oddziaływania oraz do określenia obiektywnych wskaźników ich realizacji;
- 3) metaplan – warsztat moderowany, w którym uczestniczą najczęściej osoby zaangażowane w przygotowanie lub realizację danego programu/projektu;
- 4) mapa oddziaływania – metoda mająca na celu określenie długoterminowych efektów danego programu/projektu w rezultacie serii spotkań z osobami odpowiedzialnymi za dany program/projekt.

B. Etap obserwacji ma na celu gromadzenie danych o charakterze pierwotnym (czyli takich, które należy zebrać na potrzeby ewaluacji) oraz wtórnym (czyli takich, które są dostępne dla ewaluatora w momencie rozpoczynania badania i mogą pochodzić z ogólnie dostępnych źródeł lub systemu monitoringowego projektu).

Na tym etapie najpopularniejszymi metodami ewaluacyjnymi są:

- 1) wywiady, zogniskowane wywiady grupowe (fokusy), panele dyskusyjne;
- 2) badania ankietowe (np. kwestionariusze, ankiety audytoryjne, ankiety internetowe);
- 3) *desk research* – analiza danych zastanych (np. analiza dokumentów projektowych, w tym raportów miesięcznych, kwartalnych, rocznych);
- 4) studia przypadków (porównanie reprezentatywnej grupy projektów w ramach danego programu w celu zdefiniowania i zinterpretowania wspólnych mechanizmów i procesów);
- 5) obserwacja uczestnicząca (zbieranie danych przez bezpośredni udział w działaniach projektu/programu),
- 6) dane z systemu monitoringu (gromadzenie i przetwarzanie wskaźników z monitoringu dotyczących merytorycznych i finansowych aspektów realizacji projektu).

C. Etap analizy obejmuje interpretację zgromadzonych danych w celu oszacowania efektów projektu oraz weryfikacji przyjętych hipotez. Na tym etapie najczęściej stosowane są następujące metody i techniki:

- 1) grupy porównawcze (metoda opiera się np. na badaniu grupy osób korzystających ze wsparcia w ramach danego projektu/programu oraz grupy o podobnym profilu niekorzystającej z tego wsparcia w celu oceny efektów projektu/programu);

- 2) systemy informacji geograficznej (wykorzystujemy informacje z baz danych charakteryzujące określone obszary wsparcia, np. w zakresie pomocy społecznej, środowiska osób niepełnosprawnych, tworzenia nowych miejsc pracy itp.);
 - 3) metody statystyczne (skwantyfikowane dane pochodzące z systemu monitoringu bądź zebrane przez zespół ewaluacyjny, poddawane analizie przy wykorzystaniu odpowiednich metod statystyki matematycznej);
 - 4) analiza shift-share (efekty projektu/programu osiągnięte w danym regionie odnosi się do trendów krajowych lub w innych regionach).
- D. Etap oceny** służy ocenie efektów projektu/programu w odniesieniu do określonych kryteriów oraz sformułowaniu wniosków i rekomendacji. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie oceniania efektów to najczęściej:
- 1) panel ekspertów (ewaluacja projektów przeprowadzana niezależnie przez kilku ekspertów, na podstawie określonych kryteriów ewaluacyjnych);
 - 2) *benchmarking* (porównywanie, ocena efektów zrealizowanego projektu/programu w kontekście podobnych projektów/programów uznanych za wzorcowe);
 - 3) analiza kosztów i korzyści;
 - 4) analiza kosztów i efektywności³⁷.

Kryteria badań ewaluacyjnych

Kluczową rolę w zapewnieniu odpowiedniej jakości badań ewaluacyjnych odgrywa również jasne określenie kryteriów. To one wyznaczają standardy oceny badań, jak też ogniskują odpowiednie pytania ewaluacyjne, dzięki którym możliwe jest zbadanie relacji pomiędzy poszczególnymi elementami badań danego przedsięwzięcia, a mianowicie: zidentyfikowanymi potrzebami beneficjentów, celami projektu, wkładem – środkami wykorzystanymi do jego realizacji, działaniami prowadzonymi w ramach projektu, produktem, rezultatami projektu oraz jego długookresowymi efektami, czyli oddziaływaniem.

Do najczęściej stosowanych kryteriów w badaniach ewaluacyjnych należą³⁸:

- **trafność** (ang. *relevance*) – zgodność z potrzebami, pozwalająca ocenić, w jakim stopniu cele projektu odpowiadają potrzebom beneficjentów ostatecznych. (Do jakiego stopnia cele programu są odpowiednie do zmieniających się potrzeb i priorytetów na poziomie krajowym i unijnym?).

³⁷ M. Grzelewska, R. Serafin, P. Biedrońska, *Podręcznik projektodawcy. Praktyczne aspekty realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2007, s.154-155.

³⁸ Należy zaznaczyć, że kryteria te są również stosowane w dokumentach przygotowanych przez Radę Unii Europejskiej – m.in. w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej (WE) 1260/1999, art. 43.

- **skuteczność** (ang. *effectiveness*) – ocena, w jakim stopniu cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie projektowania zostały osiągnięte i czy to, co osiągnięto, jest tym, co planowano osiągnąć. (Do jakiego stopnia program przyczynił się do osiągnięcia jego szczegółowych i ogólnych celów?).
- **efektywność** (ang. *efficiency*) – określenie poziomu „ekonomiczności” projektu, czyli stosunku poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów; stwierdzenie, czy cele osiągnięto najniższym kosztem. (W jaki sposób zasoby (wkład) zostały przetworzone na wyniki i rezultaty?).
- **użyteczność** (ang. *utility*) – lustrzane odbicie kryterium trafności, pozwala znaleźć odpowiedź, w jakim stopniu potrzeby beneficjentów korespondują z faktycznymi osiągnięciami projektu i jak dalece interwencja funduszu spełniła oczekiwania beneficjentów. (Do jakiego stopnia rezultaty projektu odpowiadają rzeczywistym potrzebom beneficjentów?).
- **oddziaływanie** (ang. *impact*) – wszystkie konsekwencje wdrożenia przedsięwzięcia, krótko- i długoterminowe, bezpośrednie i pośrednie, pozytywne i negatywne, przewidziane i nieprzewidziane, odnosi się do bezpośrednich i niebezpośrednich efektów programu lub projektu – pozytywnych i negatywnych zmian spowodowanych przez przedsięwzięcie, odzwierciedla stopień, w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów wywarły szerszy, ogólny wpływ, przy założeniu, że program/projekt jest zazwyczaj tylko jednym z licznych elementów przyczyniających się do powstania ogólnego efektu. (Czy program przyczynił się do zaspokojenia potrzeb grup docelowych lub społecznych?).
- **trwałość** (ang. *sustainability*) – odnosi się do pytania, czy produkty i osiągnięcia przedsięwzięcia na poziomie celów szczegółowych będą kontynuowane po zakończeniu finansowania zewnętrznego i czy długoterminowe oddziaływanie na szerszy proces rozwoju może być trwałe na poziomie sektora, regionu, czy też całego kraju. (Jakie są szanse, że zmiany (lub wytworzone dobra) będą trwałe po zakończeniu programu?).

Ewaluacja w pomocy społecznej

Wiedza ewaluacyjna oraz związane z nią strategie i procedury mają również duży wpływ na jakość i funkcjonowanie pomocy społecznej, a w konsekwencji na kształt szeroko rozumianej pracy socjalnej. O tym, jak wielowymiarowy jest obszar pracy socjalnej nie trzeba przekonywać tych, którzy na co dzień zderzają się z instytucjonalnymi ograniczeniami, zawilościami i niedoskonałością przepisów oraz problemami swoich klientów. Warto jednak zaznaczyć, że owa złożoność praktyki pracy socjalnej daje duże możliwości i stanowi poważne wyzwanie dla rozwoju badań ewaluacyjnych.

Mansoor Kazi³⁹, wymienia trzy zasadnicze wymiary praktyki pracy socjalnej. Pierwszy, obejmuje problematykę wartości i dylematów etycznych i koncentruje się wokół pytań, jakie powstają w konsekwencji podejmowanych działań ewaluacyjnych. Chodzi tutaj o dokonanie analizy ewaluacyjnej różnorodnych procesów, dotyczących m.in. etapu przygotowywania programu interwencji, jego przebiegu, zastosowanych strategii oraz rezultatów działań i ich wpływu na podmioty ewaluowane i ewaluujące.

Wymiar ten nie jest realizowany w próżni, ale wiąże się bezpośrednio z wymiarem drugim. Ten z kolei ogniskuje się zarówno wokół użytkowników usług, pracowników socjalnych, kierowników, jak też innych profesjonalistów i osób znaczących, które mogą mieć wpływ na obszar praktyki. Zarówno pierwszy, jak i drugi wymiar praktyki pracy socjalnej są połączone przez konkretny kontekst, wynikający z przyjętej przez badacza perspektywy teoretycznej i związanego z nią określonego paradygmatu.

Złożoność praktyki polega jednak na tym, że wiedza zgromadzona przed podjęciem interwencji oraz wiedza wynikająca z uzyskanych rezultatów badań, nie muszą dostarczać przesłanek do tego, czy uzyskane cele były w rzeczywistości pożądane. Chcąc udoskonalić obszar praktyki i sprawić, aby działania tam podejmowane były jak najbardziej skuteczne i efektywne, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na stopień zrealizowania celów podmiotów ewaluowanych oraz najbardziej optymalne warunki, w jakich proces ten się dokonywał.

W obszarze polityki społecznej, pomocy społecznej czy pracy socjalnej problematyka ewaluacyjna utożsamiana jest z przygotowywaniem różnorodnych programów, których generalnym założeniem jest zmiana i poprawa społecznego funkcjonowania rozmaitych podmiotów ewaluowanych. Należy jednak podkreślić, że tak pojmowana ewaluacja stanowi jeden z wielu jej aspektów (charakteryzuje jej węższe ujęcie).

W literaturze przedmiotu wyróżnia się ponadto termin *badania ewaluacyjne* i definiuje się go jako systematyczne wykorzystywanie procedur badawczych stosowanych w naukach społecznych w celu właściwego przygotowania programów interwencji, m.in. w obszarze pracy socjalnej. Bierze się tutaj pod uwagę ujęcie teoretyczno-metodologiczne (odpowiednią konceptualizację i projektowanie zgodnie z poszczególnymi etapami procesu badawczego), a także wykorzystanie i rozpowszechnienie wiedzy uzyskanej na podstawie badań. Tymczasem, *ewaluacja programu* jest przedsięwzięciem mniej złożonym, a działania pracowników socjalnych koncentrują się zasadniczo na etapie początkowym (ewaluacja formatywna) oraz samym przebiegu kolejnych etapów programu (ewaluacja procesu), natomiast

³⁹ M. Kazi, *Practice research in England*, London: Jessica Kingsley, 1998.

znacznie mniejszą uwagę zwracają na etap końcowy realizacji programu i uzyskane rezultaty (ewaluacja sumatywna). Krótko rzecz ujmując, badania ewaluacyjne wymagają spojrzenia całościowego na ewaluowaną problematykę. Są bardziej złożone, wieloaspektowe i oparte na ogromnej wiedzy teoretyczno-metodologicznej. Ewaluacja programu jest tymczasem pojęciem węższym, ogranicza się do analizy jego określonych etapów i zazwyczaj stanowi składnik badań ewaluacyjnych.

Gordon i Jones twierdzą, że w sytuacji, gdy możliwości ewaluacji programu zostają wyczerpane, badacze wykorzystują procedury stosowane w badaniach ewaluacyjnych⁴⁰. Wielu profesjonalistów-praktyków i teoretyków⁴¹ uważa, że ewaluacja stanowi niewątpliwie integralny wymiar pracy socjalnej i pomocy społecznej. Pozwala ona nie tylko określić, ale także zwiększyć efektywność pracowników socjalnych, podnieść poziom wiarygodności w stosunku do klientów pomocy społecznej, rozwinąć wiedzę i wskazać przepaść pomiędzy nią i praktyką, a także umożliwia wprowadzanie nowych modeli praktyki (w tym możliwości świadczenia usług).

Ian Shaw⁴² wskazuje natomiast, że przeprowadzanie badań ewaluacyjnych w praktyce nie powinno ograniczać się do określenia poziomu efektywności pracy socjalnej.

Szeroko rozumiana ewaluacja stanowi istotne narzędzie zmian społecznych oraz prawdziwe wyzwanie dla pracy socjalnej. Badania ewaluacyjne pozwalają poszerzyć wiedzę o rzeczywistości oraz wykreować nową metodologię działania, dokonać analizy dotychczas podejmowanych działań, jak też zapewnić wiarygodność podejmowanych przez pracowników socjalnych działań. Badanie efektywności oddziaływań powinno wpływać na modyfikowanie programów, precyzować i konkretyzować zadania pracowników, a przez to organizować wszystkie poziomy pracy socjalnej. Takie rozumienie badań ewaluacyjnych może jednak zaistnieć tylko wtedy, gdy potrzeba rzetelnego sprawdzania jakości pełnienia ról profesjonalnych będzie jednocześnie uzupełniana możliwościami decyzyjnymi pracownika, adekwatnymi do poziomu oddziaływań i jego kompetencji.

W obecnym kształcie uprawnień pracowników socjalnych wydaje się, że modyfikowanie i zmiana oddziaływań nie leży do końca w kompetencjach pracowników, co sprawia, że przeprowadzane ewaluacje nie są odpowied-

⁴⁰ K. H. Gordon, *Improving practice through illuminative evaluation*, "Social Service Review", 1991, 65, s. 202-223 oraz W. C. Jones, *Evaluation research and program evaluation: A difference without a distinction*, [w:] D. Fanshel (ed.), *Future of social work*, Washington, DC: National Association of Social Workers, 1980, s. 70-71.

⁴¹ J. Lishman, *Personal and Professional Development*, [w:] R. Adams, L. Dominelli i M. Payne (eds.), *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates*, London: Macmillan, 1998; I. Shaw, *Evaluating in Practice*, Aldershot: Ashgate, 1996; I. Shaw, J. Lishman, *Evaluation and Social Work Practice*, London: Sage, 1999; K. Ornacka, *Ewaluacja...*, *op.cit.*; D. Bronson, *Is a scientist-practitioner model...*, *op.cit.*

⁴² I. Shaw, *Evaluating in practice...*, *op.cit.*, s. 184.

nio wykorzystywane. Aby mogły wywierać znaczący wpływ na kształt pracy socjalnej konieczna jest zarówno kreatywność pracowników na wszystkich poziomach systemu, współpraca między nimi, a także stworzenie warunków do modyfikowania oddziaływań, zgodnie z wnioskami sformułowanymi w wyniku ewaluacji.

Podsumowanie

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, problematyka ewaluacji może być postrzegana na różny sposób, ponieważ charakteryzuje się ogromnym zróżnicowaniem podejść i strategii, wielowymiarowością i wieloaspektowym spojrzeniem na praktykę bezpośrednią. Pomimo jednak owej różnorodności, ewaluacja może być wykorzystywana zarówno w obszarze polityki społecznej, pomocy społecznej, jak i pracy socjalnej. Stosowane od wielu lat w krajach zachodnich procedury ewaluacyjne potwierdzają ich olbrzymi wpływ na kierunek rozwoju polityki społecznej, formę i charakter działań profesjonalistów oraz na jakość usług realizowanych w ramach instytucji pomocy społecznej, jak również kształt, cele i zadania pracy socjalnej. Nastawiona na konkretny kontekst społeczny, uwikłana w rozmaite mechanizmy polityczne i perswazyjne, oparta na fundamentach teoretycznych i empirycznych generalizacjach, ewaluacja przyczynia się do funkcjonowania liberalnego, demokratycznego społeczeństwa.

Stopniowy, niezwykle dynamiczny i ukierunkowany rozwój ewaluacji przebiegał w podobny sposób, jak profesjonalizacja pracy socjalnej. Zachodzące wówczas rozmaite procesy i zjawiska społeczne przyczyniły się niewątpliwie do powstania różnorodnych form i podejść ewaluacji, co w konsekwencji ugruntowało jej miejsce wśród innych dyscyplin nauk społecznych. Nie można zapominać i o tym, że proces przekształcania się i dostosowywania ewaluacji do wymogów rzeczywistości społecznej zasadniczo wpłynął na jej obecny kształt i formę. Ów społecznie innowacyjny charakter różnorodnych form ewaluacji przejawia się w demokratyczności, dynamiczności oraz interaktywności. Aspekt demokratyczności odzwierciedla się w licznych procedurach planowania, technikach zbierania danych czy uwzględniania komentarzy i stanowisk podmiotów ewaluowanych. Dodatkowo istotne są: dbałość o czytelny i zrozumiały język, a także jawność ewaluowanych ustaleń⁴³. Dynamiczność tymczasem przejawia się w strategiach wykorzystywanych w ramach ewaluacji formatywnej, która przeprowadzana jest równoległe z działaniami realizowanymi w określonym programie interwencji. W praktyce oznacza to towarzyszenie im w rozwoju, sygnalizowanie pojawiających się problemów, określanie stopnia zgodności z przyjętymi

⁴³ L. Korporowicz, *Ewaluacja w edukacji...*, op. cit., oraz *Spoleczne wyzwania ewaluacji...*, op. cit.

wcześniej kryteriami i celami, czy wspomaganie zmiany. Należy podkreślić, że dynamiczność ma ścisły związek z procesualnością. Można nawet założyć, że z niej wynika.

W wypadku interaktywności mamy do czynienia z ochroną „produktu” studiów ewaluacyjnych przed rozminięciem się z zainteresowaniami i potrzebami zaangażowanych „aktorów” oraz przed społeczną alienacją. W ramach tego obszaru ogromne znaczenie ma tworzenie instrumentów skutecznej komunikacji międzygrupowej, co w konsekwencji pozwoli nadać ewaluacji cechy dyskursu społecznego.

I wreszcie, warto tutaj wspomnieć zarówno o dynamizowaniu i uspołecznianiu sposobów zarządzania ewaluacją, jak i stymulowaniu procesami autoewaluacji, które stanowią dopełnienie cech współczesnych form ewaluacji.

Przyglądając się nowoczesności oraz zjawiskom, które ukształtowały się na jej gruncie, tym bardziej uzasadnione wydaje się powracanie do korzeni i początków rozwoju zarówno problematyki ewaluacyjnej, jak i pracy socjalnej. Przeszłość bowiem zawsze jest obecna w teraźniejszości, wzbogaca ją, a jednocześnie pozwala na refleksję i formułowanie wniosków. Można więc założyć, że tylko prawdziwi badacze nauk społecznych sięgają do przeszłości i na jej podstawie starają się wypracować pewne fundamenty teoretyczne, które stanowić mogą podstawę do dalszych badań i rozwoju.

Różnorodne procesy i zjawiska, a także niezwykła dynamika zmian, jaką można zaobserwować na przestrzeni kilkudziesięciu lat w obszarze ewaluacji i pracy socjalnej, przyczyniły się do tego, że badacz nauk społecznych nie może przejść obok nich obojętnie. Stały się one bowiem częścią rzeczywistości społecznej do tego stopnia, że w krajach zachodnich problematyka ta traktowana jest jako odrębna dyscyplina, w pełni profesjonalna, czego dowodem są chociażby powstałe centra badań nad ewaluacją, kierunki studiów ewaluacyjnych, czy wręcz instytuty ewaluacyjne.

Ewaluacja stanowi nieodłączną część złożonego zespołu czynności, mających na celu rozwiązanie problemu. Wiąże się z tym konieczność poszukiwania rozmaitych rozwiązań, sprawdzania ich efektywności i skuteczności oraz opracowania uniwersalnych procedur czy strategii rozwiązywania problemów, które z powodzeniem zostałyby wykorzystane w procesie interwencji.

Nie jest nowym stwierdzenie, że sytuacje problemowe są generowane i definiowane przez jednostki, dlatego też można przyjąć, że ewaluacja wspomaga pracę socjalną w przygotowywaniu, opracowywaniu oraz realizacji odpowiednich strategii radzenia sobie z nimi. Wszystko po to, aby w rezultacie podejmowanych działań doprowadzić do poprawy społecznego funkcjonowania jednostek. W tym skomplikowanym procesie poszukiwania adekwatnych rozwiązań, profesjonalisci dokonują ewaluacji, na postawie której weryfikują swoją dotychczasową działalność, innych profesjona-

listów, różnorodne programy interwencji, zaangażowane instytucje pomocy społecznej, zainteresowane podmioty, jak również samą profesję, a także zgromadzoną w jej ramach wiedzę, pod względem przydatności teoretyczno-metodologicznej.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że ewaluacja jest próbą uporządkowania działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz wskaźnikiem samoświadomości tych, których zawioda aktywność koncentruje się wokół zmiany dotychczasowego funkcjonowania jednostek, instytucji czy szeroko rozumianych programów społecznych. Nie ulega wątpliwości, że jej związek z pomocą społeczną jest znamienny, chociaż niezbyt jeszcze doceniany.

Przyszłe oblicze ewaluacji, jej kształt i kierunek rozwoju będą zależały w ogromnym stopniu od tego, na ile uda się wykorzystać zgromadzoną w innych krajach wiedzę ewaluacyjną, jak również od tego, do jakiego stopnia możliwe będzie przekształcenie istniejących struktur pomocy społecznej w organizację aktywną, dynamiczną, elastyczną i otwartą na nowe wyzwania.

W publikacjach o tzw. „uczącej się organizacji” znaleźć można stwierdzenie, że w najbliższej przyszłości instytucje pomocy społecznej będą zmuszone dokonać wyboru w zakresie dalszego funkcjonowania. W rezultacie, albo wykażą aktywność, a co za tym idzie, poddadzą się stałej refleksji napędzającej przemianę, albo też pozostaną biernymi obserwatorami zmian, a swoją przydatność sprowadzą do „administrowania biedą”.

W obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej zaobserwować można stopniowy proces instytucjonalizacji procedur ewaluacyjnych, dzięki którym działania podejmowane przez profesjonalistów stają się coraz bardziej świadome i uzasadnione, co w praktyce przekłada się na wzrost motywacji do udoskonalania praktyki.

Nie ulega wątpliwości, że na kierunek i formę przeobrażeń polityki społecznej, pomocy społecznej i pracy socjalnej wpływają istotnie zarówno dynamika zmian społecznych zachodzących w Polsce, jak również systematyczne wykorzystywanie procedur ewaluacyjnych. Ewaluacja jest standardem współczesnego zarządzania w sektorze publicznym, odgrywa zatem znaczącą rolę w podnoszeniu jakości i skuteczności interwencji publicznych, w tym także podejmowanych w obszarze pomocy społecznej. Pełni wiele funkcji, które zostały zasygnalizowane powyżej, a przez to stwarza kadrze kierowniczej i pracownikom socjalnym możliwości rozwoju zawodowego, wpływa na funkcjonowanie organizacji, zwiększa efektywność programów interwencji socjalnej oraz zmienia jakość relacji, które powstają w bezpośredniej pracy socjalnej.

W całym bogactwie działań i procedur podejmowanych w badaniach ewaluacyjnych nie należy zapominać o ewaluatorach, którzy pełnią rolę

naukowców, konsultantów, animatorów czy edukatorów, w szerokiej różnorodności swoich umiejętności i kompetencji profesjonalnych, odpowiedzialni są za zwiększanie świadomości społecznej w zakresie programów, projektów, strategii działań, czyli stosowania oraz rozpowszechniania szeroko rozumianych procedur ewaluacyjnych.

Warto na koniec zwrócić uwagę na jeszcze jedną kluczową kwestię dotyczącą ewaluacji w pomocy społecznej, a mianowicie wykorzystywanie wyników badań ewaluacyjnych przeprowadzanych w tym obszarze.

Nie wdając się w szczegółową analizę czynników warunkujących proces wykorzystywania ewaluacji, można stwierdzić, że ten etap ewaluacji zasadniczo wpływa na kształt i kierunek myślenia na temat interwencji publicznych, ich logikę i zasadność. Pozwala postawić i odpowiedzieć na kluczowe pytanie o sens podjętych interwencji, ich realną, długookresową, a nie dożyteczną, użyteczność.

Wnioski z badań ewaluacyjnych mają charakter kumulatywny (wiedza zgromadzona w kilku badaniach wpływa np. na zmianę myślenia o interwencjach na rynku pracy) i działają w przesunięciu czasowym. Dają podstawy myślenia strategicznego, pozwalają gromadzić dowody na temat słuszności paradygmatów polityk publicznych, myślenia o rozwoju instytucjonalnym, zasobach ludzkich i gospodarce w perspektywie wieloletniej.

Z punktu widzenia pomocy społecznej wykorzystanie wyników badań ewaluacyjnych wydaje się zatem ważne, konieczne i bardzo przydatne.

prof. dr hab. Jerzy Szmagalski
Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji
Uniwersytet Warszawski

Potencjały relacji między superwizją pracy społecznej a ewaluacją pomocy społecznej

Pojęcie superwizji

Koncepcja superwizji rozumianej jako szczególna metoda doskonalenia sprawności pracowników w osiąganiu celów organizacji nie jest powiązana jedynie z dorobkiem pracy społecznej. Korzeni tej koncepcji można dopatrzeć się głęboko w przeszłości, w tradycjach uczenia się rzemiosł i sztuk od mistrzów¹.

Współcześnie koncepcja ta funkcjonuje w obrębie teorii organizacji i zarządzania jako metoda kierowania pracownikami, polegająca na doskonaleniu ich sprawności w osiąganiu celów organizacji przez stały proces konsultacyjny przebiegający pomiędzy kierownictwem i pracownikami. Proces ten opiera się na analizie funkcjonowania pracowników w ich rolach zawodowych. Jego przebieg ma służyć rozwojowi wiedzy i umiejętności potrzebnych do rozwiązywania problemów, którymi zajmuje się dana organizacja².

Dziedziną, w której superwizja odgrywa zasadniczą rolę jest psychoterapia uznawana za podstawową metodę praktycznego szkolenia i doskonalenia psychoterapeutów. Jej formą są regularne, obowiązkowe spotkania psychoterapeutów z doświadczonymi specjalistami w tej dziedzinie, zwanymi superwizorami. W środowiskach psychoterapeutycznych uważa się powszechnie, że wszyscy psychoterapeuci, czy to początkujący, czy profesjonalnie zaawansowani powinni regularnie korzystać z superwizji. Panuje bowiem wśród tych środowisk [...] *zgoda co do tego, że superwizja jest procesem uczenia się, w którym psychoterapeuta współpracuje z bardziej doświadczonym kolegą po fachu, by w procesie ciągłego rozwoju zawodowego wzbogacić własne umiejętności. To z kolei sprzyja dobrostanowi jego klienta i zapewnia mu bezpieczeństwo*³. Takie rozumienie superwizji w psychoterapii jest – jak widać – bliskie rozumieniu tej metody przyjętemu w teorii or-

¹ M. K. Smith, (1996, 2005) *The functions of supervision, the encyclopedia of informal education*, Last update: July 02 2008, www.infed.org/biblio/functions_of_supervision.htm.

² L. W. Rue, L. L. Byars, *Supervision. Key Link to Productivity*, Irvin, Homewood Ill, 1990.

³ M. C. Gilbert, K. Evans, *Superwizja w psychoterapii*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004, s. 13.

ganizacji i zarządzania, jeśli założyć, że psychoterapia jako działalność zorganizowana zajmuje się pomocą ludziom napotyającym problemy w swoim funkcjonowaniu psychospołecznym.

Początki superwizji pracy socjalnej

Podobnie rozumiana superwizja jest rozwijana w pracy socjalnej od jej zainicjowania. Rozwój ten zapoczątkowały w końcu XIX w. angielskie i wzorujące się na nich amerykańskie towarzystwa organizujące wolontariacką działalność filantropijną. Pracą wolontariuszy wśród mieszkańców miejskich dzielnic biedoty kierowali płatni pracownicy zwani początkowo *overseers* (dosł. nadzorcy). Później zaczęto ich nazywać *supervisors* (z łac. *super* – nad, *videre* – patrzeć). W tych towarzystwach na przełomie XIX i XX w., zainicjowano rozwój uzawodowienia pracy socjalnej. Wtedy rola superwizorów skomplikowała się. Oprócz prostych zadań organizatorskich zaczęli podejmować praktyczne doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych.

Już w 1926 r. została sformułowana koncepcja superwizji służącej w pracy socjalnej trzem funkcjom:

- administracyjnej, polegającej na wprowadzaniu i utrzymywaniu dobrych standardów pracy, koordynowaniu praktyki z wytycznymi administracji, zapewnianiu efektywności organizacyjnej;
- edukacyjnej, zapewniającej rozwój kompetencji każdego pracownika w zespole w sposób nastawiony na pełne pobudzenie jego potencjału przydatności;
- wspierającej, podtrzymującej harmonię roboczych relacji, kultywowanie poczucia przynależności do zespołu pracowniczego⁴.

Z czasem superwizja zaczęła się zrastać się z praktycznym kształceniem studentów pracy socjalnej oraz z organizacją pracy socjalnej w praktyce. Najpierw w Stanach Zjednoczonych, potem w wielu innych krajach stawała się stopniowo integralną częścią pracy socjalnej. W tym miejscu, tylko dla przykładu, zobaczymy jak ten proces przebiegał w Szwecji.

Pierwszą szkołę pracowników socjalnych w tym kraju utworzono w 1921 r.⁵ W kształceniu pracowników socjalnych niemal od początku kładziono tam nacisk na przygotowanie superwizorów praktyk studenckich, ale wśród praktyków superwizja zaczęła się upowszechniać dopiero w latach 80. ubiegłego wieku. W 1982 r. wydział pracy socjalnej w Göteborgu zainicjował prowadzenie kursów superwizji dla pracowników socjalnych. Początkowo do idei takich szkoleń w wielu ośrodkach pomocy społecznej odnoszono

⁴ M. K. Smith., *The functions...*, *op. cit.*

⁵ K. Gynnerstedt, S. Höjer, Sweden, [w:] A. Campanini, E. Frost (red.), *European Social Work, Commonalities and Differences*, Carocci Editore, Roma 2004, s. 2003.

się niechętnie, prawdopodobnie z obawy, że superwizja odsłoni braki wiedzy i umiejętności pracowników. Stopniowo jednak stała się ona regularnym elementem pracy socjalnej, opłacanym przez pracodawców. W 2002 r. z superwizji korzystało już 78 % szwedzkich pracowników socjalnych⁶.

Funkcje superwizji pracy socjalnej współcześnie

Współcześnie praca socjalna jest uprawiana w ponad 140 krajach⁷. Międzynarodowe badania porównawcze oraz uzgodnienia w tej dziedzinie, takie jak definicja pracy socjalnej⁸, stanowisko w sprawie zasad etycznych pracy socjalnej⁹, globalne standardy edukacji i szkolenia w zakresie pracy socjalnej¹⁰, przyjęte przez Międzynarodową Federację Pracowników Socjalnych i Międzynarodowe Stowarzyszenie Szkół Pracy Socjalnej, a także liczne międzynarodowe przedsięwzięcia w zakresie wymiany doświadczeń dowodzą, że społeczności pracowników socjalnych na całym świecie poszukują wspólnej tożsamości. Jednym z wymiarów tej tożsamości są podstawy podejść metodycznych do realizacji celów pracy socjalnej.

Wśród tych podstawowych podejść metodycznych w wielu krajach odnajdujemy superwizję. Inspirujący wkład w budowanie współczesnego rozumienia superwizji pracy socjalnej na świecie wniósł w 1976 r. Alfred Kadushin, definiując ją przez określenie roli superwizora: [...] *superwizor pracy socjalnej to członek administracyjnej kadry placówki, na którego delegowano uprawnienia do kierowania, koordynowania, wzbogacania i ewaluowania wyników pracy superwizowanych osób, powierzonych jego odpowiedzialności [...]. Nadrzędnym celem superwizora jest dostarczenie klientom placówki usług możliwie najlepszych, zgodnych zarówno ilościowo, jak jakościowo z jej polityką i procedurami*¹¹. Tenże autor nawiązał do przytoczonego wyżej definiowania superwizji poprzez trzy funkcje – administracyjną, edukacyjną i wspierającą.

Koncepcję Kadushina podtrzymał Allan Brown, sugerując wszakże, aby funkcję administracyjną określać raczej mianem menedżerskiej, jako bardziej precyzyjnie określającym istotę tej funkcji¹². Do zmodyfikowanej przez

⁶ M. Franséhn, *The importance of supervision in social work – the example of Sweden*, European Association of Schools of Social Work, Regional Seminars, Brno – September 21 2007, <http://docweb.khk.be/jan%20agten/eassw/html/regionalSeminars/regionalseminars.htm>.

⁷ I. Weiss, P. Welbourne (red.), *Social Work as a Profession. A Comparative Cross-national Perspective*, Venture Press, Birmingham 2007, s. 1.

⁸ „Praca Socjalna”, 2006, nr 3, ss. 22-24.

⁹ *Ethics in Social Work, Statement of Principles*, www.ifsw.org/en/p38000324.html

¹⁰ „Praca Socjalna”, 2005, nr 3, ss. 103-135.

¹¹ Za A. Brown, *Consultation. An Aid to Successful Social Work*, Heinemann Educational Books, London-Exeter, 1984, s. 1.

¹² *Jw.*

Browna propozycji Kadushina nawiązali Peter Hawkins i Robin Shohet, proponując dla tych funkcji określone w poniższym zestawieniu kategorie zadaniowe¹³:

Funkcja edukacyjna	Zapewnianie osobom superwizowanym regularnej możliwości refleksji nad <i>treścią i procesem</i> ich pracy.
Funkcja edukacyjna	Rozwój rozumienia i umiejętności potrzebnych w pracy.
Funkcja edukacyjna i wspierająca	Odbieranie informacji i innej perspektywy w odniesieniu do wykonywanej pracy.
Funkcja edukacyjna i wspierająca	Odbieranie informacji zwrotnej dotyczącej treści i procesu.
Funkcja wspierająca	Uzyskiwanie dowartościowania i wsparcia jako osoba i jako pracownik.
Funkcja wspierająca	Zapewnianie, że nikt jako osoba ani jako pracownik nie zostanie osamotniony w radzeniu sobie z problemami i obawami.
Funkcja menedżerska i wspierająca	Umożliwianie przeanalizowania i wyrażania osobistego stresu, zniechęcenia, przeniesienia i przeciwprzeniesienia, które mogą być spowodowane w pracy.
Funkcja menedżerska i wspierająca	Lepsze planowanie i wykorzystywanie zasobów osobistych i zawodowych.
Funkcja menedżerska i wspierająca	Orientowanie raczej na proaktywność niż reaktywność.
Funkcja menedżerska	Zapewnianie wysokiej jakości pracy.

Kontynuując analizowanie możliwych funkcji superwizji pracy socjalnej, Hawkins i Shohet poszerzyli ich zakres. Funkcje te można pokrótce przedstawić następująco¹⁴:

- *Superwizja tutorska*. Superwizor przyjmuje rolę indywidualnego opiekuna nad procesem dokształcania się pracownika.
- *Superwizja szkoleniowa*. Superwizor jest odpowiedzialny za przebieg i rezultaty kształcenia praktycznego studentów i stażystów.
- *Superwizja menedżerska*. Superwizor jest bezpośrednim zwierzchnikiem osób superwizowanych.
- *Superwizja konsultacyjna*. Superwizor nie ponosi bezpośredniej odpowiedzialności za osoby superwizowane ani za ich pracę, służy im tylko doradztwem.

Z tego przeglądu funkcji superwizji zarysowuje się jej potencjalna przydatność zarówno w zakresie wewnętrznego usprawniania placówek organizujących pracę socjalną, jak i w zawodowym doskonaleniu pracowników socjalnych.

¹³ P. Hawkins, R. Shohet, *Supervision in the Helping Professions, An Individual, Group and Organizational Approach*, Wydanie II, Open University Press, Buckingham 2000, s. 52.

¹⁴ *Jw.*, s. 53.

Metodyczne dyrektywy superwizji pracy socjalnej

Wykorzystanie możliwości superwizji do usprawniania funkcjonowania organizacji pracy socjalnej oraz doskonalenia zawodowego pracowników jest warunkowane określonymi dyrektywami. W metodyce superwizji powszechnie akceptowane są następujące dyrektywy:

- Superwizja powinna być obowiązkiem wyodrębnionym w czasie i przestrzeni zaangażowania zawodowego pracowników socjalnych. Realizację tej dyrektywy osiąga się za pomocą sesji superwizyjnych odbywanych w regularnych terminach, w wyznaczonych do tego pomieszczeniach, do których w trakcie sesji nie mają wstępu osoby postronne.
- Częstotliwość sesji superwizyjnych powinna być uwarunkowana poziomem doświadczenia zawodowego superwizowanych pracowników. Częstotliwość sesji powinna być wyznaczana w przedziałach od jednej tygodniowo do jednej w miesiącu, z tym że częściej w sesjach winni brać udział pracownicy z krótkim, najwyżej kilkuletnim stażem, rzadziej ci z dłuższym stażem.
- Praca superwizora powinna być zindywidualizowana, to znaczy odnosić do problemów zawodowych poszczególnych osób superwizowanych i skupiona na danym problemie aż do wypracowania zadowalającego rozwiązania.
- Osoby superwizowane powinny mieć zapewnioną poufność w zakresie przedstawianych przez nie problemów oraz wniosków wypracowanych na sesjach superwizyjnych.

W teście metodyce rozpatrywane są dyrektywy bardziej kontrowersyjne, których wprowadzanie w praktyce może ograniczyć oczekiwaną skuteczność superwizji. Podstawowy dylemat sprowadza się do pytań o to, kto ma pełnić rolę superwizora. Czy może to być pracownik socjalny, z co najmniej kilkunastoletnim doświadczeniem zawodowym, czy zawodowy superwizor? Jeśli ma to być doświadczony pracownik, to czy powinien prowadzić superwizję obok codziennej pracy socjalnej, czy zajmować się wyłącznie superwizją?

Następny dylemat dotyczy relacji między superwizorem a administracją placówki. Czy rola superwizora w placówce może być łączona z rolą kierownika? Czy superwizor może być stale zatrudniony w placówce, czy raczej powinien być niezależny? Kolejny dylemat tkwi w pytaniu: Czy prowadzić superwizję indywidualną, czy grupową?

Trudność wyboru odpowiedzi na te pytania w praktyce wynika stąd, że wybory warunkują poziom osiąganą skuteczności. Ryzyko tkwi w służbowym uzależnieniu superwizorów od kierownictwa placówki, a zwłaszcza w prowadzeniu superwizji pracowników przez ich zwierzchników. W ta-

kich wypadkach może być zagrożone poczucie pracowników, że bezpiecznie mogą poszukiwać pomocy superwizora w rozwiązywaniu problemów, z którymi sobie nie radzą. Podobne zagrożenie mogą odczuwać szczególnie pracownicy zmuszeni ujawniać swoje problemy na grupowych sesjach superwizji. Spore ryzyko niesie ze sobą uzawodowienie superwizorów, gdyż superwizowani pracownicy socjalni mogą ich postrzegać jako zdystansowanych od codziennych problemów pracy socjalnej. Dylematy metodyczne superwizji są pochodną strukturalnego napięcia między menedżeryzmem a profesjonalizmem w instytucjonalnej pomocy społecznej.

Orientacja menedżerska wymaga ograniczania nakładów na pomoc społeczną, rozliczania efektów we wskaźnikach ilościowych i stosowania technik biznesowych w zarządzaniu. Orientacja profesjonalna domaga się prawa pracownika socjalnego do autonomicznego planowania interwencji i przestrzegania kanonu etycznego pracy socjalnej. Drogą do redukcji tego napięcia wydaje się być organizowanie współpracy w sytuacjach konfliktowych, a superwizja może być tylko jednym z instrumentów tego procesu.

Natomiast zasadniczymi warunkami realizacji zakładanych funkcji superwizji jest wypracowanie zaufania pomiędzy zaangażowanymi stronami, tj. pracownikami socjalnymi podlegającymi superwizji a superwizorami i administratorami placówek pomocy społecznej oraz nadrzędnego, wspólnego dla tych stron celu.

Wyzwania ewaluacji

Złożoność pojęcia ewaluacji i uzasadnianie przydatności jej stosowania w odniesieniu do pomocy społecznej w tym miejscu nie wymagają wyjaśnień. Zostały one przedłożone czytelnikom w innych rozdziałach tej książki. Wydaje się jednak, że wyjaśnienie potencjału relacji, jakie mogą zachodzić między superwizją pracy socjalnej a ewaluacją w zastosowaniu do pomocy społecznej wymaga najpierw syntetycznego i przejrzystego przypomnienia, czemu ta swoista metoda badania działalności zorganizowanej ma służyć.

Tym warunkom odpowiada poniżej przytoczona prezentacja definicji i celów ewaluacji opracowana przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne¹⁵.

Ewaluacja jest rozumiana jako:

- *Ocena wartości projektu z zastosowaniem określonych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia,*
- *Zbieranie, analiza oraz interpretacja danych na temat znaczenia i wartości projektu przy zwróceniu uwagi na zagadnienia istotne dla zainteresowanych,*

¹⁵ Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, *O ewaluacji*, www.pte.org.pl/x.php/1,155/O-ewaluacji.html

- *Ocena efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów, porównywanie rezultatów projektu ze wstępnymi zamierzeniami [...].*

Ewaluacja może służyć wielu celom. Najczęściej ewaluacja prowadzona jest dla:

- *Zbadania potrzeb, np. beneficjentów,*
- *Określenia kierunków i celów działań,*
- *Poprawy przejrzystości podejmowanych działań,*
- *Poznawania mechanizmów wdrażania programów i projektów,*
- *Zwiększenia skuteczności i efektywności programów/projektów,*
- *Wspomagania procesu podejmowania decyzji,*
- *Identyfikowania słabych i mocnych stron interwencji,*
- *Sygnalizowania pojawiających się problemów,*
- *Określania stopnia zgodności z przyjętymi założeniami,*
- *Zwiększania profesjonalizmu świadczonych usług,*
- *Pogłębiania odpowiedzialności za program/projekt,*
- *Demokratyzacji procesu zarządzania.*

Ewaluacja w odniesieniu do instytucjonalnej pomocy społecznej staje się obecnie wymaganą metodą badania celowości nakładów publicznych. Odwołując się do zawartych w części I tej książki ustaleń Katarzyny Ornackiej¹⁶, można wykazać dwa zakresy stosowania metody ewaluacyjnej – jako ewaluacji pomocy społecznej do badania tej pomocy w makroskali i ewaluacji w pomocy społecznej do badania jej w mikroskali.

Ewaluacja pomocy społecznej jest ukierunkowana na doskonalenia zawodowe pracowników socjalnych oraz zwiększanie efektywności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i może realizować:

- funkcję edukacyjną lub poznawczą,
- funkcję administracyjną,
- funkcję stymulowania usprawnień i rozwoju organizacyjnego.

Dzięki tym funkcjom ewaluacja pomocy społecznej służy rozwojowi i aktualizacji wiedzy, a przez to również umiejętności zawodowych, rozliczaniu i egzekwowaniu odpowiedzialności, wprowadzaniu i utrzymywaniu dobrych standardów pracy, koordynowaniu praktyki z wytycznymi administracji, zapewnianiu efektywności organizacyjnej; oraz uelastycznianiu i przygotowywaniu organizacji do podejmowania nowych wyzwań.

Ewaluacja w pomocy społecznej dotyczy pracy socjalnej realizowanej przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Na tym poziomie służy upodmiotowieniu klientów pracy socjalnej, bowiem może realizować:

¹⁶ Zob. K. Ornacka, *Rola ewaluacji w pomocy społecznej*, s. 9-10.

- funkcję kontrolną,
- funkcję uczestniczącą, czy raczej aktywizacyjną,
- funkcję komunikacyjno-wspierającą.

Realizacja tych funkcji ewaluacji może przyczyniać się do optymalizowania pomocy klientom pracy socjalnej, ich aktywizowania w rozwiązywaniu własnych problemów oraz do wnikliwego rozpoznania uwarunkowań tej pracy.

Ewaluacja pomocy społecznej a superwizja pracy socjalnej

Obie przedstawiane tu metody znajdują zastosowanie w różnych dziedzinach zorganizowanej działalności społecznej, w tym w powiązanych ze sobą dziedzinach pomocy społecznej i pracy socjalnej. Zarówno ewaluacja, jak superwizja mogą służyć usprawnianiu pracy na rzecz zakładanych celów działalności w obu tych dziedzinach.

Teoretyczne różnice modeli ewaluacji i superwizji polegają na tym, że:

- ewaluacja koncentruje się na badaniu przedsięwzięcia organizacyjnego wyodrębnionego w czasie i środowisku społecznym, zwanego projektem, natomiast superwizja jest skoncentrowana na ciągłym, w stałych odstępach czasu realizowanym wspomaganie funkcjonowania i doskonalenia kompetencji pracowników w ich kontekstach organizacyjnych;
- ewaluacja jest realizowana w toku pozyskiwania danych od wielu partnerów współdziałających w danym projekcie, w tym od jego beneficjentów, natomiast superwizja jest procesem spersonalizowanym, zachodzącym między osobami pełniącymi w organizacji długofalowo ustabilizowane role superwizora i pracowników;
- w ewaluacji pomocy społecznej doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych jest jednym z celów, podczas gdy w superwizji wszystkie jej funkcje ogniskują się na doskonaleniu kompetencji zawodowych pracownika socjalnego.

Teoretycznie, różnice te nie są przeciwstawne. Ewaluacja i superwizja mogą być metodami uzupełniającymi się wzajemnie w dążeniu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej do realizacji założonych celów pomocy społecznej i pracy socjalnej. Należy tu jednak podkreślić, że stosowanie obu tych metod może prowadzić do sukcesu, jeśli teoretyczne założenia obu metod będą konsekwentnie wdrażane w praktyce.

W ewaluacji partnerami są beneficjenci projektu, jego zleceniodawcy i realizatorzy oraz ewaluatorzy, czy to wewnętrzni, czy zewnętrzni. W superwizji są to pracownicy, superwizorzy oraz administratorzy współdziałający stale przy realizacji misji swojej organizacji. W praktyce pomocy społecz-

nej przynajmniej niektóre role partnerów ewaluacji i superwizji są pełnione przez te same osoby.

Potencjał relacji między superwizją pracy socjalnej, a ewaluacją pomocy społecznej lub w pomocy społecznej zostanie w pełni wykorzystany dla osiągnięcia wartości cenionych przez wszystkich partnerów, jeśli w toku współdziałania wytworzy się między nimi zaufanie do tego, że ich intencje są wzajemnie niesprzeczne i zgodne z etyką pracy socjalnej oraz z założonymi celami pomocy społecznej.

prof. Elżbieta Tarkowska
Instytut Filozofii i Socjologii PAN
Warszawa

Pracownicy socjalni i ich podopieczni: przyczynek do ewaluacji

W jednym z *Lapidariów* Ryszard Kapuściński napisał: *Mamy nagromadzony ogrom informacji na temat biedy, a nie potrafimy użyć tej informacji do działań pozytywnych. Wiemy, skąd się bieda bierze, co sprawia, że jest stanem tak powszechnym, a nie możemy nic zrobić, aby ją ograniczyć i w końcu usunąć*¹. Opinię tę można rozumieć bardzo rozmaicie. Jako badacz ubóstwa odnoszę ją samokrytycznie do jakości wiedzy nagromadzonej przez badaczy, wiedzy ilościowo rzeczywiście imponującej, ale czy naprawdę przybliżającej do istoty problemu? Wypowiedź tę można rozumieć także jako bardzo ogólną krytykę polityki społecznej i jej nieskuteczności, w tym działań służb społecznych.

Wiele napisano, także w Polsce, na temat słabości i nieskuteczności instytucji powołanych do przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, do łagodzenia ich skutków i udzielania pomocy potrzebującym. Rozwiązania ustawodawcze sprzyjające marnotrawstwu środków, niedostatecznie identyfikując tych, którzy naprawdę znajdują się w potrzebie. Polityka społeczna, utrwała niepożądane sytuacje i zachowania, zamiast im przeciwdziałać i je zmieniać. Pomoc społeczna jest nakierowana głównie lub wyłącznie na doraźne zadania ratownicze, zamiast działań zorientowanych perspektywicznie, nastawionych na wyjście z trudnej sytuacji. Urzędy pracy, które nie są w stanie dostarczyć szukającym ofert pracy i są nieskuteczne w aktywizacji bezrobotnych. Szkoły, które nie wyrównują szans uczniów ze środowisk ubóstwa, nie spełniają wobec nich funkcji wychowawczych i opiekuńczych, przyczyniają się natomiast do ich stygmatyzacji i marginalizacji; system pomocy wychowankom domów dziecka, który zawodzi w kluczowych zadaniach, czyli w procesie usamodzielniania się młodych ludzi. Domy opieki dla ludzi starych, które okazują się miejscem przemocy i krzywdzenia chorych i niedołączonych; instytucje pomocy społecznej nieprzyjazne wobec petentów; służby społeczne obojętne bądź nieporadne wobec przemocy w rodzinie, także w jej najbardziej drastycznych formach i przejawach – listę przykładów słabości, zaniedbań bądź nieskuteczności działań insty-

¹ R. Kapuściński, *Lapidarium III*, Czytelnik, Warszawa 1997, s. 154.

tucji, w tym służb społecznych, można by wydłużać. Liczne badania i analizy pokazują dysfunkcje systemu polityki społecznej w Polsce, media dostarczają wielu przykładów nieskuteczności lub zaniechania działań ze strony instytucji powołanych do pomocy w trudnych sytuacjach życiowych, w tym w warunkach ubóstwa i zagrażającego wykluczenia społecznego.

Jeśli zacytowane na wstępie zdanie Ryszarda Kapuścińskiego zainspiruje nas do krytyki nagromadzonej, rzeczywiście ogromnej wiedzy na temat ubóstwa i jej nieskuteczności, odpowiedź na pojawiające się pytania o przyczyny tego stanu rzeczy znajdziemy w tekstach ojca Józefa Wrzesińskiego, osoby bardzo zasłużonej dla walki z ubóstwem i dla nowego podejścia do tego zjawiska. Wywodzący się ze środowiska nędzy i całe życie działający na rzecz najuboższych, ojciec Wrzesiński był założycielem organizacji ATD Czwarty Świat², inicjatorem ustanowienia Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem, inspiratorem ujmowania ubóstwa jako pogwałcenia praw człowieka oraz surowym krytykiem wiedzy akademickiej, jako niewystarczającej w wypadku ubóstwa i wykluczenia społecznego. W przemówieniu wygłoszonym w grudniu 1980 r. na posiedzeniu stałego komitetu UNESCO do badania ubóstwa i wykluczenia społecznego wskazał on na potrzebę uwzględnienia wiedzy, jaką na temat biedy posiadają sami biedni i wykluczeni, czyli wiedzy „z pierwszej ręki”, opartej na bezpośrednim doświadczeniu rzeczywistości ubóstwa w relacji do otaczającego świata. Drugim niezbędnym komponentem jest wiedza, również bezpośrednia i oparta na własnym doświadczeniu osób, które działają wśród biednych i wraz z nimi (*parmi et avec les victimes*), w obszarach skrajnej nędzy i wykluczenia społecznego³. Dopiero takie poszerzenie perspektywy stwarza szansę uzyskania odpowiedniej wiedzy, niezbędnej dla skutecznej walki z ubóstwem i z jego różnymi postaciami.

„Poznać, co myślą najbiedniejsi” – pisał ojciec Wrzesiński⁴. Słowa te mogłyby być mottem niniejszego tekstu. Jego przedmiotem jest charakter relacji między pracownikami socjalnymi (i szerzej – przedstawicielami służb społecznych), a osobami objętymi pomocą, czyli petentami, klientami, podopiecznymi, beneficjentami czy świadczeniobiorcami (różnymi tymi terminami określa się osoby otrzymujące pomoc, co samo w sobie jest już znaczące), sposób wzajemnego postrzegania się, wiedza i niewiedza, stereotypy, oceny, emocje towarzyszące kontaktom. Co myślą pracownicy socjalni

² Skrót ATD pierwotnie interpretowano jako „Aide à toute Détresse”, czyli „Pomoc w każdym nieszczęściu”, obecnie rozumie się go jako „A tous la Dignité”, czyli „Godność dla wszystkich”. Organizacja ATD Czwarty Świat jest oficjalnym konsultantem wielu instytucji międzynarodowych, których zadania obejmują przeciwdziałanie ubóstwu i walkę z nim (UNESCO, ONZ, Rada Europy).

³ J. Wrzesiński, *La pensée des plus pauvres dans une connaissance qui conduit au combat*, przemówienie otwierające posiedzenie Comité permanent de recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale, 3 grudnia 1980 r., opublikowane w: „Revue Quart Monde”, 1991, no 140.

⁴ Ojciec J. Wrzesiński, *Ujrzymy słońce. Pisma i słowa*, wybór tekstów i opracowanie Pierre Klein, tłum. różni, Warszawa 2007, „Więź”, s. 12.

o ludziach objętych pomocą? Jaki mają do nich stosunek, jak ich traktują? Co o nich wiedzą, jak ich postrzegają, na jakiej wiedzy opierają swe działania? I z drugiej strony: co myślą biedni o instytucjach pomocy społecznej i ich pracownikach? Jak ich postrzegają, jak oceniają ich działania, jak je odczuwają? Temat jest ogromny i w krótkim tekście mogę zaledwie dotknąć spraw, o których napisano już wiele i o których można by jeszcze wiele napisać.

Przypomnijmy, że wysoka stopa bezrobocia, sięgająca w latach 2002-2003 około 20% oraz ubóstwo, w swym apogeum obejmujące prawie 1/5 społeczeństwa (skrajna bieda dotyczyła wówczas 1/8 ludności), stanowiły dla służb socjalnych przez wiele lat ogromne wyzwanie i skomplikowane, bardzo obciążające zadanie. Zwłaszcza pracujący na terenach koncentracji ubóstwa, bezrobocia i innych problemów społecznych, w tym w enklawach biedy zmagali się z nagromadzeniem niełatwych, często nierozwiązywalnych i przytłaczających problemów wielu osób potrzebujących wsparcia. Bardzo trudna sytuacja na rynku pracy czy brak środków na działania aktywizujące bezrobotnych lub na pomoc materialną sprawiały, że – jak to pokazują badania – pracownicy urzędów pracy czy ośrodków pomocy społecznej mieli często poczucie całkowitej bezradności i bezsilności, a także niszczącą świadomość uczestniczenia w działaniach pozornych⁵. Wypalenie zawodowe oraz stosowanie różnych mechanizmów obronnych to reakcje nieuchronne wobec skali i wagi problemów, z jakimi służby społeczne się stykały. Dynamika biedy i bezrobocia oraz innych problemów społecznych, a także zmienność regulacji prawnych w sferze polityki społecznej stawiała nieustannie przed pracownikami socjalnymi nowe trudne zadania. Warto o tym wszystkim pamiętać, zastanawiając się nad małą skutecznością bądź pewnymi dysfunkcjami działalności służb społecznych.

Relacje wzajemne między służbami społecznymi a osobami potrzebującymi pomocy i wsparcia, czyli biednymi i bezrobotnymi, wzajemne wyobrażenia, opinie i stereotypy rzucają nieco światła na efekty działalności tych służb, w tym na przyczyny ograniczonej ich skuteczności.

Zacznijmy od stosunku pracowników instytucji świadczących pomoc socjalną skierowaną do osób biednych, objętych ich opieką. Pracownicy socjalni są częścią społeczeństwa, dzielą jego opinie i poglądy, posługują się podobnymi stereotypami, ale jednocześnie dysponują wiedzą fachową, która powinna modyfikować sądy potoczne. W społeczeństwie polskim – ukazywały to sondaże i badania socjologiczne – zaobserwowano w latach 90. ambiwalentny stosunek do biednych i dwoistą interpretację przyczyn ich biedy. Sondaż CBOS-u z 1997 r. ujawnił dominującą wówczas koncepcję

⁵ D. Zalewski, *Rola instytucji pomocy społecznej w przeciwdziałaniu procesowi marginalizacji społecznej*, [w:] *Polityka Społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999-2005*, IPiSS, Warszawa 2005.

biedy jako spowodowanej zewnętrznymi wobec jednostki, strukturalnymi czynnikami w makroskali, takimi jak masowe bezrobocie, transformacja gospodarki, polityka państwa, rządu, władzy, jakichś „onych”. Znacznie rzadziej obarczano wtedy odpowiedzialnością za biedę samych biednych, wskazując na takie ich cechy, jak niezaradność, niechęć do pracy, nadużywanie alkoholu i in.⁶. Wizerunek biednego konstruowany przez osoby świadczące pomoc w różnych instytucjach (były to ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe niosące pomoc oraz organizacje charytatywne związane z Kościołem), jak to przedstawiła na podstawie niereprezentatywnych badań Dorota Lepianka, różnił się od powyższego obrazu. W opinii osób świadczących pomoc najuboższym, społeczeństwo polskie postrzega ubóstwo jako zawinione przez samych biednych, czyli spowodowane np. lenistwem, niechęcią do pracy, nieprzystosowaniem czy alkoholizmem, a ludzi biednych jako tzw. margines społeczny. Ich zdaniem, „taki obraz ubogich, choć w dużej mierze zniekształcony, jest częściowo uzasadniony”⁷.

Może nie tyle ambiwalentny, co zróżnicowany obraz osób otrzymujących pomoc, jaki konstruują pracownicy socjalni wyłania się z innych, znacznie późniejszych badań. Owo zróżnicowanie nawiązuje do znanych, tradycyjnych podziałów, o których uczy się studentów polityki społecznej i pracy socjalnej: podziałów na biednych godnych pomocy i zasługujących na nią oraz na tzw. niegodnych, niezasługujących na pomoc i wsparcie. Materiały uzyskane z prowadzonych w 2006 r. badań pokazują, że kierownicy Centrów Integracji Społecznej nie obejmowali jednym określeniem poszukujących pracy i biednych, lecz wyodrębniali ich dwie kategorie: tych, którzy się wstydzą swojej biedy i naprawdę chcą poprawić własną sytuację życiową, korzystając z pomocy instytucji oraz tych, którzy tak naprawdę nie chcą pracować i jedynie wykorzystują pomoc społeczną: *Funkcjonowanie w tak zwanej biedzie jest dla nich wygodne. To jest grupa, która się świetnie zna, wymieniają się informacjami, co gdzie można zgarnąć itd. i to ich uzależnia, jak gra hazardowa. Ale to jest margines, z którego już nic nie będzie i tymi ludźmi pomoc społeczna w ogóle nie powinna się zajmować*⁸. Taki stosunek kierowników placówek z istoty swej nastawionych na integrację osób wykluczonych wydaje się znaczący i wiele mówiący. Wstyd z powodu biedy oraz własna zaradność i ograniczone korzystanie z pomocy społecznej (lub w ogóle niekorzystanie) jest kryterium, które pozwala kierownikom

⁶ M. Falkowska, *Społeczna definicja biedy, jej zasięg i przyczyny*. Komunikat z badań, Warszawa, CBOS, 1997.

⁷ D. Lepianka, *Polacy a biedacy – społeczny obraz ubóstwa i stosunek społeczeństwa polskiego do osób ubogich*, [w:] E. Tarkowska (red.), *Przeciw biedzie. Programy, pomysły, inicjatywy*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 58.

⁸ M. Danecka, *Ubodzy i bezrobotni*, [w:] M. Jarosz (red.), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, ISP PAN, Warszawa 2008, s. 125.

CIS-ów wyodrębnić osoby godne pomocy i oddzielić je od niegodnych. Skoro niekorzystanie z pomocy jest w oczach kierowników CIS-ów zaletą potencjalnych podopiecznych, można by zapytać, jak traktowany jest ktoś, kto zwraca się o pomoc. Czy nie jako ktoś z góry podejrzany? Do kwestii wstydu wróć w końcowej części tekstu.

Pracownicy socjalni teoretycznie są świadomi różnorodności postaci ubóstwa i różnorodności sytuacji życiowych, które doprowadziły do ubóstwa, bezrobocia czy bezdomności. W ich relacjach jednak różnorodność ta zanika na rzecz jednowymiarowego, biało-czarnego obrazu.

Badania prowadzone wśród pracowników różnych służb społecznych, działających w enklawach ubóstwa⁹, pokazują, że w wizerunku „klienta”, czyli osoby objętej świadczeniem pomocy, dominują cechy negatywne, a w stosunku do niego – oceny krytyczne. Pracownicy różnych instytucji pomocy wyróżniają „dobrą” i „złą” biedę, z jednej strony „patologiczną”, z drugiej „moralną”, „roszczeniową” w przeciwieństwie do „dumnej”, stosują kryterium „brudu” i „czystości”. Wskazują na takie cechy negatywne podopiecznych, jak lenistwo, bierność, cwaniactwo, roszczeniowość i różnego rodzaju „braki”: brak kultury, umiejętności racjonalnego planowania wydatków, odpowiedzialnych postaw rodzicielskich, odpowiednich nawyków, obyczajów, higieny. Wśród określeń środowiska objętego pomocą pojawiają się, takie jak „szambo”, „lumpy”, „lumpenproletariat”, „demoralizacja”¹⁰. Oceny pozytywne, należące do rzadkości, podkreślają zaradność i pewną samodzielność biednych, ich chęć do współpracy, otwartość, a także to, że wstydzą się biedy, co odbierane jest jako korzystny symptom chęci wydośtania się z biedy¹¹. Podkreślając „raczej krytyczny” stosunek przedstawicieli różnych instytucji do osób objętych pomocą, Agnieszka Golczyńska-Grondas zwraca uwagę na to, że „nadmiar krytycyzmu uniemożliwiać może rozumienie potrzeb i empatyzowanie z klientami”¹². Wśród badanych przez nią pracowników różnych służb społecznych zróżnicowany jest stopień zrozumienia i empatii dla ludzi biednych i ich działań, np. z dużym zrozumieniem spotyka się praca „na czarno”. Najbardziej rozumiejącymi i współczującymi okazują się pracownicy wywodzący się z podobnego środowiska, co ich podopieczni. Decydującą rolę odgrywa więc nie wiedza i przygotowanie fachowe, lecz postrzeżenie biednych, ich wad i zalet, przez pryzmat własnych

9 A. Golczyńska-Grondas objęła swym badaniem pracowników socjalnych, pedagogów szkolnych, zawodowych kuratorów, pielęgniarki środowiskowe, lekarzy, policjantów i księży, pracujących w enklawach ubóstwa, w sumie około 90 osób. A. Golczyńska-Grondas, *Specyfika pracy przedstawicieli służb społecznych w obszarach zagrożenia*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *(Żyć) Na marginesie wielkiego miasta*, UŁ Łódź: UŁ, 1999.

10 A. Golczyńska-Grondas, *Postawy pracowników instytucji społecznych wobec klientów z enklaw*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Żyć i pracować w enklawach biedy*, UŁ, Łódź 1998, s. 191.

11 A. Golczyńska-Grondas, *Postawy pracowników...*, *op. cit.*

12 A. Golczyńska-Grondas, *Postawy pracowników...*, *op. cit.*, s. 193-194.

doświadczeń, własnego środowiska pochodzenia, jego kultury i wartości. Może to być pośrednim potwierdzeniem tezy ojca Józefa Wrzesińskiego, cytowanej powyżej, o kluczowej roli wiedzy „z pierwszej ręki”, wiedzy ludzi biednych, opartej na ich własnych doświadczeniach i przeżyciach.

Spójrzmy na krytyczny, a przy tym paternalistyczny stosunek do podopiecznych instytucji pomocy społecznej ze strony tych, których działania instytucji dotyczą. Ich reakcje opisał bardzo sugestywnie ojciec Józef Wrzesiński w tekście „Najubożsi odkrywają przed nami niepodzielność praw człowieka”: *Ileż to razy widziałem ludzi, którzy już nie mieli odwagi stawić się w państwowym urzędzie zatrudnienia, gdzie sam ich wygląd zewnętrzny dyskwalifikował ich jako poszukujących pracy! [...] czy potrafimy docenić odwagę, jakiej trzeba, żeby poddać się kontrolom i nieustannemu wypytywaniu o wasze życie intymne i życie waszych bliskich, a to wszystko jest skutkiem uzależnienia od niektórych służb społecznych? Kto spośród najuboższych nie wyczuł, że mu się nie wierzy? Który mężczyzna w stanie skrajnego ubóstwa nie był posądzony o udawanie, która kobieta nie spotkała się z zarzutem, że zmyśla, kiedy podejmowali kroki administracyjne w celu uzyskania pomocy? Którzy rodzice nie byli podejrzewani o złą wolę, kiedy nie posyłali dzieci do szkoły? [...] Które z dzieci nie umierało ze wstydu, kiedy nauczycielka z własnej inicjatywy, na oczach ich kolegów, przebierała je w czystą odzież?*¹³.

Badania biedy rodzin i podejmowanych przez nie strategii radzenia sobie z trudnymi warunkami pokazują zjawiska podobne do opisanych. Choć generalnie pozytywnie jest oceniany fakt istnienia instytucji, która ratuje w krytycznych sytuacjach, kontakt z nią łączy się ze wstydem, upokorzeniem, a nieraz lękiem, czemu towarzyszy poczucie całkowitej zależności od nieprzewidywalnych, arbitralnych i często niesprawiedliwych decyzji, a także niewiedza na temat zasad przyznawania pomocy. Oto jak opisują swoje samopoczucie kobiety zwracające się o pomoc do ośrodków pomocy społecznej: *Żeby iść do gminy, a tam ciężko dostać te parę złotych. Bo teraz wiadomo – muszą wszystkie przyjść komisje, wywiady-niewywiady. Mnie to jest wcale niepotrzebne. A ja się tam czuję, jak tam zachodzę – jak kaleka. [...] Czuje się jak połamana kaleka, że ja przyszłam jak żebrak żebrać; Trzy razy się wahałam tam wejść. Nie wiedziałam, co mam mówić, pomimo że nie jestem głupim człowiekiem. [...] Zanim tam weszłam do gminy, musiałam z siebie wszystkie poty wylać. A wiedziałam, co powiedzieć, bo wiem,*

¹³ Ojciec J. Wrzesiński, *Ujrzymy słońce...*, op. cit. s. 83. Trzeba dodać, że w prowadzonych pod moim kierunkiem badaniach ubóstwa dzieci i młodzieży można znaleźć wiele podobnych praktyk, zawstydzających i upokarzających, wynikających często nie ze złej woli, lecz z braku wiedzy i wyobraźni nauczycieli bądź pedagogów szkolnych. Por. E. Tarkowska i K. Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, ISP, Warszawa 2002; E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, IPiSS, Warszawa 2007.

że nie mam pieniędzy, wiem, po co idę; Jak pójdę tam, to tyle przeżywam, że coś straszego¹⁴. Także wywiady środowiskowe, przeprowadzane przez pracowników socjalnych w domach są nieprzyjemnym doświadczeniem, związanym z ingerencją w życie prywatne i w szczegóły życia codziennego: *Kazała lodówkę otworzyć, pytała się, kiedy telewizor kupiony, a co to ją obchodzi?*¹⁵. Niektórzy pracownicy socjalni świadomi są tego, że „wskoczyli na głowy” podopiecznym (jak określił to jeden z badanych przez Agnieszkę Golczyńską-Grondas), ale czy ta świadomość prowadzi do zmniejszenia lub zaniechania ingerencji w cudze życie, stanowiącej wszak przyjęty element pracy socjalnej? Czy prowadzi do większego zrozumienia sytuacji ludzi żyjących w biedzie? Pracownicy różnych służb społecznych należą przecież (zresztą wraz z akademickimi badaczami biedy i innych problemów społecznych) do kategorii osób „wiedzących lepiej”, co potrzeba ludziom biednym i traktujących ich jak dzieci, którym trzeba przypominać, że powinny się umyć, wyczyścić zęby i „nie śmierdzić alkoholem”, gdy poszukują pracy¹⁶.

Badania pokazują, jak trudna i obciążająca emocjonalnie jest praca w miejscach koncentracji ubóstwa i innych problemów społecznych. Pracownicy socjalni mają do czynienia z nagromadzeniem wielu nieszczęść i dramatów ludzkich, co wobec ograniczonych możliwości działania i niskiej ich skuteczności działa stresująco i obciąża emocjonalnie. Agnieszka Golczyńska-Grondas wśród tych trudności wymienia: kulturową obcość świata klientów pomocy społecznej wobec świata pracowników socjalnych, niezrozumiałe bądź nieakceptowane postawy podopiecznych, takie jak roszczeniowość, brak motywacji, niewiara w sens podejmowanych działań, ich „gry i manipulacje”, czyli świadome wprowadzanie w błąd przedstawicieli służb społecznych, niechęć do kontaktów wyrażająca się w zamykaniu drzwi przed kuratorami czy policjantami, okazywanie braku szacunku pracownikom, czy nawet wyśmiewanie się z nich (gdy np. proponują pracę za bardzo niskie wynagrodzenie), a także rozliczne silne emocje klientów, takie jak ból, wstyd, rozpacz, agresja, których bywają świadkami i obserwatorami¹⁷. Ten zestaw problemów i trudności można by opatrzyć pytaniem: a jak to wygląda z drugiej strony? Co się kryje za zamykanymi drzwiami, za niechęcią do kontaktów, za „grami i manipulacjami”? A co z wzajemnym szacunkiem dla ludzi biednych czy bezdomnych? Odpowiedź na te pytania ma kluczowe znaczenie dla charakteru relacji między służbami społeczny-

¹⁴ E. Tarkowska (red.), *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa 2000, s. 162-163.

¹⁵ D. Zalewski, *op. cit.* s. 290.

¹⁶ Por. M. Danecka, *Moja bieda, moja wina*, wywiad Adama Leszczyńskiego, „Gazeta Wyborcza”, 31 V – 1 VI 2008; M. Jędrzejko, *Fawełe po polsku*, wywiad Adama Leszczyńskiego, „Gazeta Wyborcza”, 26-27 VII 2008.

¹⁷ A. Golczyńska-Grondas, *Specyfika pracy...*, *op. cit.*, s. 168 i nast.

mi a ich podopiecznymi. Jeśli traktować jako odpowiedź opisaną wcześniej negatywną na ogół charakterystykę i ocenę „klientów” pomocy społecznej przez pracowników służb socjalnych, trudno szukać płaszczyzny porozumienia i współpracy między nimi, niezbędnej dla skuteczności działań. Zamiast tego jest brak zaufania, niechęć i podejrzliwość, związane z odmiennością, jeśli nie obcością tych dwu światów.

W świetle relacji pracowników służb społecznych, opisanych we wspomnianych badaniach Agnieszki Golczyńskiej-Grondas, ich praca to pasmo niekończących się, trudnych i wyczerpujących doświadczeń. Sprawą odrębną jest emocjonalne obciążenie pracowników służb społecznych, stykających się na co dzień z trudnymi, niekiedy dramatycznymi sytuacjami i problemami podopiecznych. Konieczność rozwiązywania dylematów moralnych, przeciążenie pracą i ciągły brak czasu – to codzienność pracy w enklawach ubóstwa. Kolejną trudnością jest zmienność i nieprzewidywalność, charakteryzująca zarówno zachowania podopiecznych, jak i sposób działania instytucji pomocy społecznej, z typowymi dla nich ograniczeniami środków finansowych i opóźnieniami ich udostępnienia. Prowadzi to do poczucia bezradności i bezsilności. Wreszcie nieprzyjemne odczucia, o jakich mówią pracownicy: wstręt, odraza, niechęć wywołane brudem, nieprzyjemną wonią, kontaktem z przykrymi chorobami. Jak konkluduje Agnieszka Golczyńska-Grondas, nagromadzenie negatywnych stron pracy socjalnej i znacznie rzadsze w relacjach pracowników służb społecznych pracujących w enklawach ubóstwa przykłady satysfakcji nasuwają podejrzenie, iż dotyka ich lub zagraża im wypalenie zawodowe¹⁸.

Poczucie obcości i odmienności dwu światów: świata biedy, bezrobocia i marginalizacji oraz świata służb społecznych wzmacniane jest przez pewną tradycję postrzegania biedy i ludzi żyjących w ubóstwie, tradycję, która wydaje się obecnie przybierać w Polsce na sile. Jest to sposób myślenia określany mianem „obwiniania biednego” o spowodowanie sytuacji, w jakiej się znalazł. Wraz ze zmniejszaniem się w Polsce stopy ubóstwa i bezrobocia zmienia się społeczny obraz ubóstwa i jego przyczyn, zmienia się też w społeczeństwie wizerunek biednego i bezrobotnego, zbliżający się ku tendencji do obwiniania biednego. Świadczą o tym wyniki sondażu CBOS na temat zasięgu biedy w Polsce z 2007 r., pokazujące wzrost (w porównaniu z 2004 r.) odsetka osób, których zdaniem niemożność wychodzenia z biedy wiąże się z niechęcią do podejmowania pracy, lenistwem, alkoholizmem, niezaradnością życiową i brakiem wykształcenia. Skłonność do takich ocen wiąże się z lepszą sytuacją materialną oceniającego, w przeciwieństwie do rzadziej wymienianych przyczyn, takich jak bezrobocie, brak opieki ze strony państwa czy niskie renty i emerytury. Wskazywały na nie osoby zajmujące niż-

¹⁸ *Jw.*, s. 180.

sze pozycje w strukturze społecznej¹⁹. Podobne opinie, wskazujące wprost na „bierność”, uchylanie się od pracy, lenistwo i oszukańcze korzystanie z pomocy społecznej oraz alkoholizm biednych, spotykamy w dyskursie publicznym, także akademickim. Czy w podobnym kierunku ewoluują przekonania pracowników służb socjalnych, które i wcześniej, jak starałam się pokazać na podstawie badań, zawierały znaczną dozę krytyki i pretensji skierowanych do samych biednych?

Negatywne wizerunki biednego, negatywne stereotypy, paternalizm, obecne w postawach pracowników służb społecznych wobec biednych, bezrobotnych czy bezdomnych to nienajlepsza płaszczyzna do porozumienia i współpracy, niezbędnych dla skuteczności działań tych służb, podobnie jak ingerencja w prywatność i traktowanie dorosłych ludzi jak dzieci, które należy pouczać i wychowywać. Znamienne jest, że wstyd traktowany jest przez pracowników socjalnych jako wskaźnik „dobrego” biednego, godnego pomocy. Nie bierze się tu pod uwagę psychicznych kosztów tego rodzaju emocji. Sami biedni mówią o wstydzie i poniżeniu, o odczuwanej pogardzie ze strony tych, którzy nie znają biedy, jako o jednym z najtrudniejszych doświadczeń życia w ubóstwie: *Najgorszym ciosem ze wszystkich jest pogarda współobywateli. Ja i wiele rodzin żyjemy w tej pogardzie. Najgorszą rzeczą, jeśli chodzi o życie w biedzie, jest to, jak pozwala ona innym cię traktować – tak jakbyś się nie liczył*²⁰.

Ruth Lister, która w swych pracach poświęciła wiele uwagi kwestii traktowania biednego jako *Innego*, problemom etykietowania i naznaczania, pokazała, że dla wielu osób brak szacunku i utrata godności jest szczególnie trudnym aspektem doświadczenia biedy. *Nie należy lekceważyć znaczenia wstydu i upokorzenia. Odgrywają one ważną rolę w podtrzymywaniu nierówności oraz hierarchii społecznej. Są one niezmiernie szkodliwe dla tożsamości, szacunku dla samego siebie oraz samooceny – innymi słowy tego, jak odnosimy się do własnej osoby*²¹. Wstyd i poniżenie związane z biedą, bądź – ujmując rzecz od drugiej strony – kwestia szacunku i zrozumienia dla ludzi żyjących w ubóstwie to wielki problem etyczny świata współczesnego, bardzo powoli przenikający do dyskursu publicznego w Polsce, do świata akademickiego i do praktyki pracy wśród biednych.

„Świat nędzy oczekuje zrozumienia” – pisał ojciec Józef Wrzesiński. Protestował przeciw obciążaniu winą tych, którzy cierpią biedę, postrzegał ją w kategoriach łamania praw człowieka. W przesłaniu umieszczonym 17 października 1987 r. na płycie na Placu Wolności i Praw Człowieka w Paryżu,

¹⁹ J. Szczepańska, *Opinie na temat zasięgu biedy w Polsce. Komunikat z badań*, Warszawa, CBOS, kwiecień 2007, nr BS/71/2007.

²⁰ R. Lister, *Bieda*, tłum. A. Stanaszek, Warszawa (Sic!) 2007, s. 124. Są to wypowiedzi osób z rodzin o niskich dochodach.

²¹ R. Lister, *Bieda*, *op. cit.*, s. 148.

przy Trocadéro, napisał: *Tam, gdzie ludzie są skazani na życie w nędzy, łamane są Prawa Człowieka*. Podkreślał kwestię godności człowieka biednego i szacunku wobec niego: *Zmiana, jakiej się domagamy, polegać ma na tym, że w pełni uznamy godność ludzi biednych, że uczynimy ich sposób myślenia punktem odniesienia dla całej naszej polityki, a ich nadzieję – sprawdzianem wszelkiego działania*²².

Badania ubóstwa zawdzięczają ojcu Wrzesińskiemu bardzo wiele, m.in. wprowadzenie kategorii wykluczenia społecznego, która po wielu latach weszła na dobre do nauk społecznych i do badań ubóstwa. Nade wszystko jednak zawdzięczamy mu wypracowanie, propagowanie i wcielanie w życie postawy wobec biednego, polegającej na dążeniu do zrozumienia i do uwzględnienia jego doświadczenia.

W naukach społecznych przybiera to postać poszukiwania „wiedzy z pierwszej ręki” drogą włączenia samego biednego do procesu badawczego, na udzieleniu mu w ten sposób głosu. Wiedza ta ma ogromne znaczenie poznawcze, a także praktyczne, potrzebuje jej zarówno świat akademicki, jak i praktycy, pracujący z ludźmi dotkniętymi biedą i innymi problemami społecznymi.

²² Ojciec J. Wrzesiński, *Ujrzymy słońce*, op. cit., s. 23, 14.

Agnieszka Hryniewicka
Koordynator projektu
Instytut Rozwoju Służb Społecznych
Warszawa

Ewaluacja w pomocy społecznej – badania własne Instytutu Rozwoju Służb Społecznych

Projekt „Ewaluacja w pomocy społecznej” jest jedną z pierwszych prób wprowadzenia metod systematycznej oceny do pomocy społecznej. Potrzeba ewaluacji w tym obszarze wynika z różnych przyczyn. Po pierwsze, system pomocy społecznej jest jednym z ważniejszych elementów polityki społecznej, która wymaga stałej analizy i oceny skuteczności wprowadzanych rozwiązań. Po drugie, środki przeznaczane na pomoc społeczną w Polsce pochodzą z trzech źródeł: budżetów gmin, budżetu państwa oraz ostatnio ze środków pomocowych UE.

Każdorazowo środki związane z pomocą społeczną są przyznawane zgodnie z potrzebami oraz na podstawie realizacji planów wydatków z poprzedniego roku budżetowego. Niejednokrotnie wydatki na ten cel są przedmiotem ostrej krytyki, a także bardzo ważnym elementem kampanii wyborczej. Dlatego efektywne zarządzanie tymi środkami i racjonalne ich wydatkowanie leży w interesie wszystkich podatników. Dodatkowo w 2007 roku rozpoczął się nowy okres, w którym do 2013 r. Polska ma szansę skorzystania z milionów euro ze środków z programów pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej, z czego znaczna część zostanie przeznaczona na programy pomocy społecznej. Do efektywnego wykorzystania wszystkich (krajowych i zagranicznych) funduszy przeznaczonych na programy pomocy społecznej jest konieczna wiedza i umiejętności dotyczące ewaluowania poszczególnych programów. Po trzecie, ośrodki pomocy społecznej i inne instytucje pomocy społecznej coraz częściej pracują metodą projektową, w związku z czym konieczne jest, aby ich pracownicy znali i stosowali narzędzia ewaluacyjne mierzące skuteczność i efektywność podejmowanych działań.

Z badań prowadzonych przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie oraz informacji przekazywanych przez pracowników socjalnych korzystających ze szkoleń organizowanych w Instytucie wynika, że ewaluacja nie jest powszechnie znana i stosowana przez miejskie oraz gminne

ośrodki pomocy społecznej, miejskie ośrodki pomocy rodzinie, powiatowe centra pomocy rodzinie, regionalne ośrodki polityki społecznej, wydziały polityki społecznej w urzędach wojewódzkich. Poza tym wydatkowanie środków na cele pomocy społecznej w systemie polskim nie jest ewaluowane pod kątem skuteczności udzielanej pomocy, a dostępne opracowania dotyczą raczej sprawozdawczości wydanych środków i liczby udzielonych świadczeń, a nie ich rzeczywistej ewaluacji. Wynika to z niskiej wiedzy ogólnej na temat ewaluacji oraz niestosowania jej narzędzi w praktyce.

Pomysł projektu „Ewaluacja w pomocy społecznej” powstał w odpowiedzi na te problemy. Środki na jego realizację zostały pozyskane ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Środki Przejściowe PL2005/017-488.01.01.01, Komponent 6. – „Wzmacnianie zdolności ewaluacyjnych w sektorze publicznym”. Projekt był realizowany przez rok, od grudnia 2007 r. do listopada 2008 r.

W związku z tym, celem projektu „Ewaluacja w pomocy społecznej” jest upowszechnianie wiedzy na temat 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. Uważamy, że umiejętność ewaluacji jest przydatna pracownikom w ocenie ich działań i w konsekwencji wprowadzania zmian. Działania projektu mają również na celu stwarzanie możliwości współpracy między jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej a środowiskiem niezależnych podmiotów, czyli firmami komercyjnymi, ośrodkami badawczymi zajmującymi się ewaluacją w pomocy społecznej.

Projekt ma zasięg ogólnopolski, działania podejmowane przez Instytut w ramach projektu to:

- badanie wykorzystania narzędzi ewaluacyjnych w pomocy społecznej (luty – kwiecień 2008),
- szkolenia wybranych grup pracowników pomocy społecznej (maj/czerwiec 2008),
- wydanie publikacji dotyczącej znaczenia, metod i narzędzi ewaluacji w pomocy społecznej (wrzesień 2008),
- wyniki projektu zostaną zaprezentowane na seminarium poświęconym znaczeniu ewaluacji w pomocy społecznej (październik 2008).

Poniżej zostaną opisane wyniki dwóch pierwszych przeprowadzonych działań.

Badanie wykorzystania narzędzi ewaluacyjnych w pomocy społecznej i jego wyniki

Badania „Ewaluacja w pomocy społecznej” zostały przeprowadzone w okresie od lutego do marca 2008 r. Czas przeprowadzanych badań ma znaczący wpływ na wyniki, gdyż jest to początek wdrażania projektów systemowych do OPS i ROPS oraz w całym systemie pomocy społecznej. Do końca 2007 r. instytucje publiczne pomocy społecznej, w szczególności OPS i ROPS-y były w małym stopniu realizatorami projektów finansowanych ze środków UE. Natomiast w okresie programowania 2007-2013 (rzeczywista realizacja projektów rozpoczyna się w drugiej połowie 2008 r.) instytucje pomocy społecznej są jednym z głównych beneficjentów środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Okres przeprowadzenia badań jest bardzo ważny z uwagi na to, że mieliśmy okazję zbadać wybrany obszar ewaluacji w pomocy społecznej po zakończeniu jednego okresu programowania, a przed rozpoczęciem drugiego, co pozwoliło ustalić stan wiedzy nabytej przez doświadczenia w prowadzeniu projektów w pierwszym okresie.

Cel badań

Założenie badawcze stanowiło przekonanie o niskim stanie wiedzy na temat ewaluacji w środowisku publicznych instytucji pomocy społecznej. Celem ogólnym badań było rozpoznanie stanu wykorzystywania ewaluacji w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Ogólne pytania badawcze to:

- jaka jest znajomość pojęcia ewaluacji wśród pracowników j.o.p.s.?
- Czy ewaluacja jest wykorzystywana w realizacji zadań z pomocy społecznej w j.o.p.s.?

W toku dyskusji nad narzędziem obszar badawczy został zawężony do jednego z możliwych obszarów ewaluacji w pomocy społecznej, tj. oceny pracy pracowników socjalnych oraz użyteczności niektórych narzędzi pracy w pomocy społecznej.

Za tego rodzaju podejściem przemawiały następujące wskazania:

- Pojęcie ewaluacji jest mało znane w środowisku pomocy społecznej, stąd operacjonalizacja tego pojęcia przez terminy bardziej znane, tj. „regularna ocena służąca podnoszeniu skuteczności” oraz wprowadzanie i upowszechnianie pojęcia ewaluacja przez stosowanie jej zamiennie z terminem „ocena”;
- Wybranie obszaru ocen pracy pracowników jako elementu najbardziej znanego w szerszym gronie instytucji pomocy społecznej i poznanie opinii na temat stosowania i użyteczności tych ocen.

Wybrany obszar badawczy pozwolił na zweryfikowanie twierdzenia, że ewaluacja powinna być narzędziem szeroko stosowanym w pomocy społecznej, gdyż jest ona potrzebna zarówno pracownikom socjalnym do oceny ich własnych działań, zwierzchnikom dla oceny pomocy społecznej i pracowników socjalnych, co w konsekwencji powinno prowadzić do zmian podnoszących skuteczność działań tej instytucji.

Metodologia

Ograniczony zakres badawczy pozwolił na zastosowanie ilościowej metody badawczej, tj. badania ankietowego. Było ono przeprowadzone za pomocą kwestionariusza ankiety rozesłanej losowo do 800 różnych typów instytucji pomocy społecznej (GOPS, MOPS, M-GOPS, MOPR, PCPR, ROPS). Ankieta była również dostępna do wypełnienia na stronie internetowej IRSS i przesyłana w formie elektronicznej. Zwrot ankiet przekroczył oczekiwania autorów badań, gdyż otrzymano 625 wypełnionych ankiet, przy czym należy zaznaczyć, że liczba ankiet z jednej instytucji nie była ograniczona, w związku z czym z jednej instytucji otrzymano od kilku do kilkuset ankiet.

Respondenci

W badaniach w przeważającej części udział wzięli pracownicy różnych typów ośrodków pomocy społecznej (GOPS, MOPS, M-GOPS, OPS) – 69,1% oraz miejskich ośrodków pomocy rodzinie – 19%. Odnotowano również 37 odpowiedzi pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie (co stanowi 5,9% wszystkich odpowiedzi) oraz 7 odpowiedzi z regionalnych ośrodków polityki społecznej. Pozostałe 3,9% odpowiedzi pochodziło od pracowników innych instytucji pomocy społecznej (np. DPS, dom dziecka).

Uczestnicy badań to najczęściej osoby pracujące na stanowisku pracownika socjalnego (61%), a także kierownicy lub dyrektorzy instytucji – 31,7%. Wśród innych reprezentowanych stanowisk znajdują się konsultanci, koordynatorzy i osoby na stanowiskach administracyjnych np. referent, inspektor.

W badaniach przeważały kobiety, stanowiące 90% respondentów, co potwierdza znaczącą feminizację zawodu. Struktura wieku oraz staż pracy w pomocy społecznej badanych jest rozłożona równomiernie. Respondenci legitymują się wykształceniem wyższym – 61,3% lub średnim – 37%. Poza tym połowa posiada specjalizację: z organizacji pomocy społecznej – 31,8% lub specjalizację pierwszego stopnia w zawodzie pracownik socjalny. Tylko 2,2% badanych posiada specjalizację drugiego stopnia w zawodzie pracownik socjalny.

Podsumowując, duże zainteresowanie wynikające z przesłania odpowiedzi na prośbę o wypełnienie ankiet może świadczyć o istotnym zainteresowaniu tematem ewaluacji wśród pracowników socjalnych oraz kierowników

i dyrektorów instytucji pomocy społecznej. Dodatkowo dość wysoki poziom wykształcenia respondentów oraz staż pracy pozwalają na stwierdzenie, że zebrane opinie pochodzą od przeciętnego pracownika pomocy społecznej, co świadczy o reprezentatywności badań dla środowiska pomocy społecznej.

Ocena pracy

Ocena pracy pracowników dokonywana przez zwierzchników ma miejsce w 84% badanych przypadkach, co jest bardzo wysokim odsetkiem i świadczy o dużym rozpowszechnieniu tego instrumentu ewaluacji pracy ośrodka lub innej instytucji. Oceny te są w większym stopniu sformalizowane niż regularne, gdyż wśród respondentów, w których miejscu pracy są dokonywane oceny, w 83% przypadków mają charakter sformalizowany, a w 68% – regularny.

Jak widać w poniższej tabeli najczęściej respondenci oceniali lub byli oceniani w okresie od miesiąca do pół roku, przy czym należy zwrócić uwagę na to, że ankiety zostały wypełniane w marcu (czyli okres od miesiąca do pół roku obejmował przełom lat 2007/2008), co może wiązać się z oceną roczną. Na podstawie prezentowanych wyników można stwierdzić, że w większości instytucji pomocy społecznej oceny pracy pracowników są dokonywane przynajmniej raz w roku.

Tabela 1.

<i>Kiedy miała miejsce ostatnia ocena?</i>	<i>oceniający</i>	<i>oceniany</i>
w ostatnim miesiącu	19	32
powyżej miesiąca do pół roku	118	209
powyżej pół roku do roku	51	124
powyżej roku	16	46
wcześniej	5	16
suma	209	427

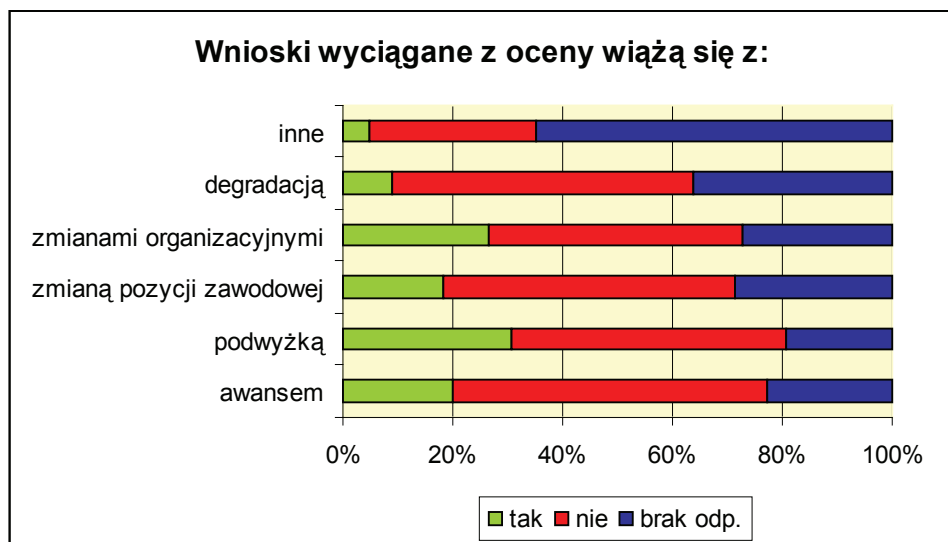
Powyższa tabela pokazuje również, że wśród respondentów przeważały osoby, które były oceniane (co z pewnością wynika z większej reprezentacji pracowników socjalnych w badaniu), jest również około 100-osobowa grupa, która zarówno podlegała ocenie, ale też oceniała innych. Może to oznaczać, że kierownicy lub dyrektorzy, którzy zazwyczaj oceniają pracę swoich podwładnych są również oceniani przez swoich pracowników lub przez swoich zwierzchników, czyli władze samorządowe.

W ankiecie zapytaliśmy również o to, czy z oceny wyciągane są wnioski wiążące się ze zmianami w różnych obszarach. Wyniki odpowiedzi pokazują, że generalnie wnioski z oceny nie przekładają się na zmiany, o czym świadczy duży odsetek odpowiedzi „nie” i brak odpowiedzi na poszczególne zagadnienia.

Wśród odpowiedzi potwierdzających zmiany związane z wnioskami wyciąganymi z oceny pracy, najwięcej osób zaznaczyło zmiany organizacyjne i podwyżkę.

Poniższy wykres prezentuje wyniki odpowiedzi na to pytanie (uwzględnione są odpowiedzi osób, które twierdząco odpowiedziały na pytanie o dokonywanie ocen pracy przez zwierzchników).

Wykres 1.



Pomimo tego, że oceny nie wpływają znacząco na dalszą pracę oceniających, większość z nich uważa je za cenne (68% osób, w których miejscu pracy są dokonywane oceny).

Jednocześnie respondenci uważają, że oceną pracy pracowników pomocy społecznej najbardziej zainteresowani są sami pracownicy (196 wskazań), następnie ich bezpośredni przełożeni (175 wskazań), a w mniejszym stopniu przedstawiciele samorządu terytorialnego (nieco ponad 100 wskazań). Tylko 22 osoby uznały, że ocenami są zainteresowani podopieczni.

Ewaluacja instrumentów pomocy społecznej

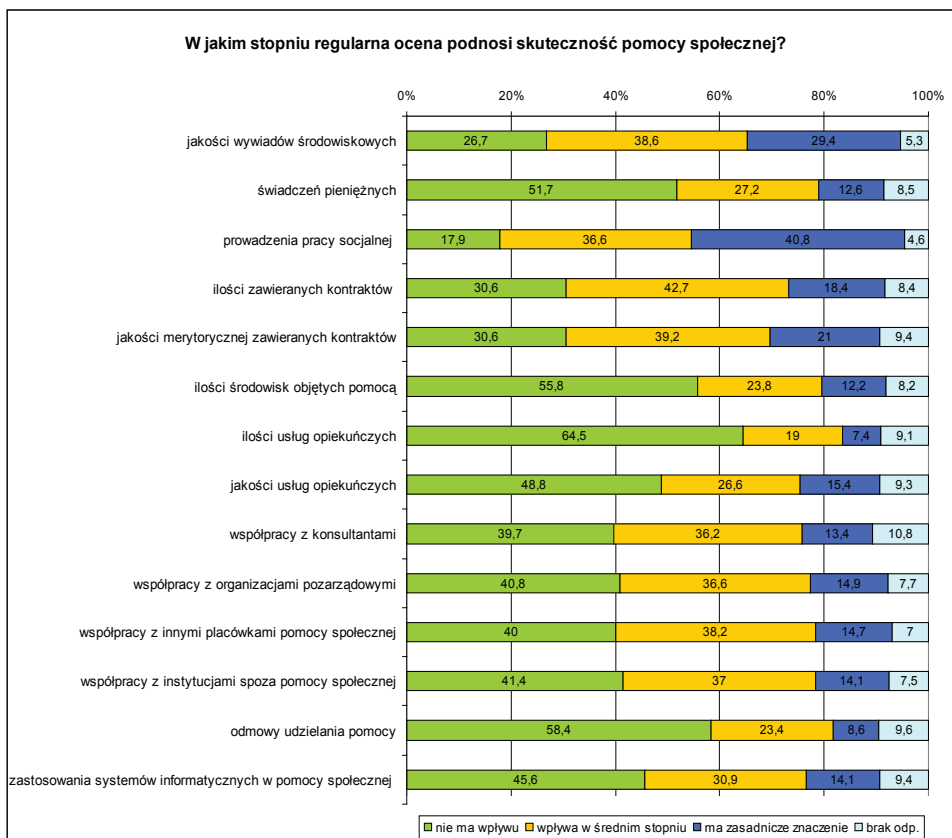
Znaczna większość osób, które odpowiedziały na ankietę uważa, że ewaluacja w pomocy społecznej jest potrzebna i dobrze służy tej instytucji (83,7% badanych). Choć około 14% badanych stwierdza, że ewaluacja nie jest potrzebna, można uznać, że generalnie pracownicy instytucji pomocy społecznej widzą potrzebę ewaluacji swoich działań. Z kolei tylko 1/3 badanych uważa, że instrumenty ewaluacji w pomocy społecznej są skuteczne. Pozo-

stali, sądzą że te instrumenty są nieskuteczne – 21% lub że ich w praktyce nie ma – 39%.

Zestawienie wyników pokazuje, że równocześnie większość pracowników uznaje potrzebę ewaluacji w pomocy społecznej, a połowa uważa, że nie ma skutecznych instrumentów tej ewaluacji. To oznacza, że istnieje potrzeba wypracowania takich instrumentów i rozwój już istniejących. Potrzebę wypracowania skutecznych instrumentów oceny potwierdza również odpowiedź na pytanie: „W jakim stopniu regularna ocena poszczególnych narzędzi pracy oraz obszarów pracy podnosi skuteczność funkcjonowania pomocy społecznej?”.

W znaczącej większości przypadków respondenci uważają, że ocena obszarów pracy oraz narzędzi nie wpływa lub wpływa w średnim stopniu na skuteczność pomocy społecznej, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres 2.



Najmniejszy wpływ na skuteczność ma ocena ilości usług opiekuńczych, odmowy udzielania pomocy, ilości środowisk objętych pomocą oraz świadczeń pieniężnych (każdy z obszarów ponad 50% wskazań „nie ma wpływu”). Natomiast w znacznie większym stopniu przyczynia się do podnoszenia skuteczności pomocy społecznej: ocena jakości wywiadów środowiskowych, prowadzenia pracy socjalnej oraz ilość i jakość zawieranych kontraktów socjalnych (od 18 do 40% wskazań „ma zasadniczy wpływ”).

Badaliśmy również korelację uznania potrzeby ewaluacji z poziomem wykształcenia badanych. Wynika z tego, że wśród osób, które uważają, iż ewaluacja w pomocy społecznej jest potrzebna, 61,2% posiada jedną z możliwych specjalizacji. Pozostałe osoby nie odpowiedziały na pytanie, co można uznać za nieposiadanie specjalizacji. Natomiast wśród tych, którzy nie widzą takiej potrzeby, 56,3 % osób nie odpowiedziało na pytanie o specjalizację.

Dużo mniejsze zróżnicowanie wykazuje zestawienie odpowiedzi na pytania o potrzebie ewaluacji, a posiadanym wykształceniem. W tym wypadku korelacja w większym stopniu odpowiada rozkładowi w próbie. Niewykazana została również zależność między uznaniem potrzeby ewaluacji, a stażem pracy odpowiadających.

Kolejne zestawienie objęło odpowiedzi na pytania o uznanie potrzeby ewaluacji z ocenieniem ocen dokonywanych w miejscu pracy badanych. Tylko połowa (52,8%) uznaje potrzebę ewaluacji w pomocy społecznej i ceni sobie oceny dokonywane w miejscu pracy. Natomiast wśród osób, które nie uznają potrzeby ewaluacji, 43,7% nie ceni sobie również ocen, a 31% z nich nie jest w ogóle ocenianych.

Wnioski

Przeprowadzone badania pokazują, że temat ewaluacji w pomocy społecznej cieszy się dużym zainteresowaniem wśród pracowników różnych instytucji pomocy społecznej. Znaczna większość z nich uznaje potrzebę ewaluacji, a jednocześnie w znaczącej większości przypadków uważa, że dotychczasowa ocena pracy oraz narzędzi nie wpływa lub wpływa w średnim stopniu na skuteczność pomocy społecznej. Również dokonywana przez zwierzchników ocena pracowników mająca miejsce w dużym odsetku przypadków, w znacznie mniejszym stopniu przekłada się na zmiany w instytucji. To uzasadnia dalszą potrzebę badań oraz konieczność wypracowywania i wdrażania instrumentów ewaluacji w różnych obszarach pomocy społecznej.

Szkolenie

W ramach projektu, w dniach 18-26 czerwca 2008 r. zostały przeprowadzone szkolenia skierowane do dwóch głównych grup pracowników administracji publicznej: pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz

pracowników regionalnych ośrodków polityki społecznej. Do uczestnictwa w szkoleniach rekrutowane były osoby, które w tych instytucjach zajmują się koordynowaniem projektów społecznych.

Zaproszenie na szkolenie zostało wysłane do wszystkich ROPS-ów, z których ostatecznie wzięło udział 7 osób. Natomiast rekrutacja pracowników OPS-ów odbyła się głównie za pośrednictwem stron internetowych (strona Instytutu oraz strona ops.pl).

W szkoleniach wzięło udział 41 osób (przy liczbie zgłoszeń wynoszącej ok. 70) w dwóch grupach, w cyklu wynoszącym 48 godzin dydaktycznych. Uczestnicy szkoleń byli przyjmowani na podstawie kolejności zgłoszeń, z weryfikacją rzeczywistego realizowania projektu.

Tematami poszczególnych modułów były:

- Znaczenie i pojęcia ewaluacji – wprowadzenie podstawowych pojęć, takich np. jak ewaluacja, ewaluacja *ex-ante*, *ex-post*, ocena, monitoring, wyjaśnienie zapotrzebowania na ewaluację i wykorzystania jej wyników.
- Metody i techniki stosowane w ewaluacji – dostarczenie podstawowej praktycznej wiedzy w zakresie przygotowania i realizacji najważniejszych rodzajów badań, mających zastosowanie w procesie ewaluacji programów/projektów. Pracownik przeprowadzający ewaluację lub zlecający ją na zewnątrz, po zajęciach powinien umieć określić, w jakich sytuacjach i jakiego typu badanie należy zrealizować oraz jak opracować wyniki. Zajęcia z tego modułu miały na celu ukształtowanie umiejętności sformułowania celu ewaluacji; wyboru do badania właściwej kategorii osób i właściwej techniki badawczej; przygotowania i realizacji badań przy zastosowaniu podstawowych technik; opracowania i interpretacji wyników.
- Planowanie i projektowanie ewaluacji: zajęcia warsztatowe mające ukształtować umiejętność planowania, projektowania i prowadzenia ewaluacji projektów.

Na przykładzie projektów społecznych prowadzonych przez uczestników zaprojektowano monitoring i ewaluację konkretnego projektu, przygotowano narzędzia badawcze do określonego zadania.

- Metody wyboru ewaluatora zewnętrznego, w tym procedura zamówień publicznych – na zajęciach uczestnicy szkoleń poznali sposoby wyboru zewnętrznych wykonawców ewaluacji, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki stosowania zamówień publicznych.

Przeprowadzona ewaluacja szkoleń pokazuje, że są one bardzo potrzebne i w znacznym stopniu zwiększają wiedzę oraz umiejętności pracowników służb społecznych. Podane tematy spełniły oczekiwania większości uczestników szkoleń (31 wskazań „w bardzo dużym stopniu” i „w dużym stopniu”), a wszyscy uczestnicy zwiększyli swoją wiedzę oraz umiejętności praktyczne

z przewagą wskazań „w dużym stopniu” (po 19 wskazań). Równie dużo osób uważa, że zdobyta wiedza i umiejętności będą przydatne w ich pracy zawodowej. Bardzo dobrze została też oceniona praca trenerów.

Plany na przyszłość

Działania przeprowadzone w trakcie projektu pokazują, że istnieje potrzeba rozwijania tematu ewaluacji w pomocy społecznej. W związku z tym Instytut rozszerza swoją działalność o przeprowadzanie ewaluacji oraz szkolenia z ewaluacji w pomocy społecznej. Instytut, dysponując wykwalifikowaną kadrą oraz bogatym doświadczeniem w realizacji różnorodnych badań społecznych, jest gotowy do przeprowadzenia ewaluacji dowolnej interwencji w obszarze pomocy społecznej oraz projektów, programów i szerszych badań skuteczności przyjętych rozwiązań, a także do podnoszenia umiejętności kadr pomocy społecznej w tym zakresie.

Wyróżniamy następujące możliwe obszary do ewaluacji:

- efektywność i skuteczność pracy socjalnej (np. praca z rodziną, środowiskiem, ocena skuteczności zawieranych kontraktów socjalnych);
- realizacja projektów i programów (np. określanie adekwatności celów programu do potrzeb, ocena realizacji projektów socjalnych i społecznych, w tym projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej);
- jakość i standard świadczonych usług społecznych (usług opiekuńczych, specjalistycznych, lecz również usług zleczanych, np. w prowadzeniu stołówek, noclegowni);
- zaspokajanie potrzeb społecznych w gminie/powiecie/województwie (np. ocena wdrażania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych);
- system organizacyjny (np. analiza funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej, domu pomocy społecznej, innych placówek pomocy społecznej w celu wprowadzenia zmian organizacyjnych);
- system kształcenia kadr pomocy społecznej (np. realizowanie potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez pracowników, ewaluacja szkoleń);
- współpraca między instytucjami pomocy społecznej na poziomie struktur samorządowych oraz międzysektorowych (np. wypracowanie reguł współpracy między OPS i organizacjami pozarządowymi lub między OPS, a szkołami i policją).

Tomasz Kasprzak
Ośrodek Badań Młodzieży
Uniwersytet Warszawski

Ewaluacja działań podejmowanych przez instytucje pomocy społecznej na rzecz młodzieży. Przykład badań prowadzonych w Warszawie

Zanim przystąpię do analizy tytułowych interwencji oraz sposobów ich badania na terenie Warszawy, a w szczególności jednej z dzielnic – Woli, warto poczynić pewne uwagi ogólne na temat badań ewaluacyjnych działań (programów i projektów) na rzecz młodzieży.

Na wstępie trzeba odpowiedzieć na pytanie, jakie projekty o charakterze socjalnym na rzecz młodzieży są prowadzone i czy podlegają one ewaluacji (jeżeli tak to jakiej, kto jest ich realizatorem, jakie podejścia są stosowane, wreszcie czy efekty ewaluacji są wdrażane). Warto też zadać sobie pytanie, jak oferta socjalna (a co za tym idzie jej ewaluacja) ma się do innych rodzajów działań na rzecz młodzieży (działań o charakterze kulturalnym, edukacyjnym i profilaktycznych).

Przyglądając się sposobom prowadzenia ewaluacji działań na rzecz młodzieży w przestrzeni publicznej, możemy zauważyć wyraźnie różne podejścia ewaluacyjne wynikające:

- ze specyfiki problemu badawczego (obecnie „popularny” w badaniach temat migracji i eurosieroctwa, dzieci ulicy, bezrobocie, a szerzej rynek pracy, zaniedbywanie, agresja i przemoc, niedożywienie, edukacja, w szczególności mniejsze szanse edukacyjne, wykluczenie, zdrowie i niepełnosprawność, wreszcie obszar profilaktyki – używki, czas wolny, aktywność społeczna młodych ludzi);
- z typu badanej interwencji (np. szkolenia, kursy, *eventy*, wsparcie finansowe, staże, wyjazdy, organizacja czasu wolnego, sieć wsparcia, itd.);
- z charakteru twórców i realizatorów programów (instytucje, programy unijne, administracja centralna, administracja samorządowa wraz z jednostkami podległymi – PUP, OPS, PCPR, szkoły oraz organizacje pozarządowe), a co za tym idzie także zlecniodawców badań ewaluacyjnych;
- ze skali interwencji (międzynarodowe, ogólnopolskie, regionalne, miejskie, dzielnicowe, szkolne itd.);

- z założeń metodologicznych obieranych przez samych badaczy.

Powyższa konstatacja ma na celu podkreślenie następującego faktu, otóż poszczególne ewaluacje działań na rzecz młodzieży nie różnią się od siebie tylko ze względu na moment podjęcia badania (*ex-ante*, *mid-term*, *mid-term update*, *on-going*, *ex-post*), ze względu na przedmiot badania (ewaluacja projektu, programu, polityki, ewaluacja tematyczna/horyzontalna, meta-ewaluacja), ze względu na cel ogólny (ewaluacja formatywna, ewaluacja podsumowująca), wreszcie ze względu na administracyjną stronę badania (ewaluacja wewnętrzna i zewnętrzna)¹, skalę badania oraz przyjętą metodologię (ilościową, jakościową, mieszaną), ale że cechują się też innymi istotnymi różnicami (wymienionymi powyżej), które mogą mieć wpływ na ich efekt oraz sposób wykorzystania.

Zgodnie z przyjętymi standardami czy to wspólnotowymi², czy krajowymi³ badanie ewaluacyjne powinno być integralnym elementem każdej interwencji publicznej (która składa się najpierw z diagnozy społecznej, następnie z ustalenia celu i programu działania, dalej z realizacji programu i wreszcie właśnie z oceny efektów, czyli ewaluacji). Taką samą logikę ma zresztą metoda projektu rozpowszechniona w działaniach społecznych (edukacyjnych, socjalnych i kulturalnych) prowadzonych przez i dla młodzieży⁴.

Pojawia się w tym kontekście pytanie, czy interesujące nas badania ewaluacyjne istotnie wpisują się w całość interwencji publicznych, czy są jej integralną częścią, czy są od niej oderwane. Wreszcie czy w dalszej perspektywie, jak to dobrze ujęła Marta Gumkowska ze Stowarzyszenia Klon/Jawor, ewaluacja jest „akuszerką rozwoju”⁵ (w interesującym nas tutaj obszarze oznaczałoby to poprawę sytuacji, zmianę postaw, wzrost wiedzy i umiejętności beneficjentów interwencji przez upublicznianie wyników badań oraz wdrażanie rekomendacji w kolejnych interwencjach).

Okazuje się, że tak jak różna bywa logika interwencji na rzecz młodzieży (w obszarze pomocy społecznej, edukacji, profilaktyki i zdrowia, aktywizacji zawodowej, kultury są inne podmioty realizujące, metody działania, założenia, angażowane środki), tak różne są „światy” ewaluacji profilaktyki, edukacji, pomocy społecznej, a w szczególności rynku pracy, kultury, aktywności obywatelskiej. Uogólniając i nie oceniając jakości prowadzonych ewaluacji,

¹ Typy ewaluacji przywołane za Karolem Olejniczakiem (*Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Warszawa 2008, Scholar, s.26-29).

² Patrz: standardy ewaluacji przyjęte przez Komisję Europejską (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/).

³ Patrz: założenia dotyczące ewaluacji przygotowane przez Krajową Jednostkę Oceny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/EWALUACJA+funduszy+w+Polsce/>).

⁴ Przykładem może być realizowany w latach 2000-2006 wspólnotowy Program Młodzież czy Program Szkoła Marzeń.

⁵ M. Gumkowska, *Ewaluacja – akuszerka rozwoju*, tekst dostępny na Portalu Organizacji Pozarządowych: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/40897.html>

można powiedzieć, że w dziedzinie programów/projektów dedykowanych młodzieży obszar aktywności zawodowej (ryunku pracy) jest badany stosunkowo często i w pewnym zakresie w sposób zestandaryzowany (wynika to m.in. z charakteru środków – dystrybuowanych w ramach programów unijnych, przez co obligatoryjnie podlegających ewaluacji oraz ze standardów wypracowanych przez takie instytucje zarządzające, jak Ministerstwo Rozwoju Regionalnego czy Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości). Z innych obszarów wchodzących w zakres i/lub łączących się z pomocą społeczną, której odbiorcami jest młodzież, profilaktyka często jest badana (wiąże się to z jednej strony ze stosunkowo dużymi środkami, jakie są przeznaczane na profilaktykę w odniesieniu do innych działań takich podmiotów, jak OPS-y, a z drugiej ze stosunkowo dużego środowiska akademickiego i pozarządowego realizującego badania w tym zakresie). Natomiast ogólnie ujęte obszary, takie jak interwencje edukacyjne (pomijam tutaj system ocen, testów), kulturalne, aktywizujące społecznie badane są punktowo, w ograniczonym zakresie (należy dla równowagi podkreślić ciekawe i wartościowe działania ewaluacyjne podejmowane przez organizacje pozarządowe w ramach działań na rzecz młodzieży⁶).

Szybka Ocena i Reakcja, czyli historia realizacji i wykorzystania wyników badań młodzieży w stolicy

Analizując badania ewaluacyjne, poświęcone problemom młodzieży, warto z perspektywy czasu na chwilę zatrzymać się przy metodologii, sposobie realizacji oraz wykorzystaniu wyników badań *Szybka Ocena i Reakcja*, realizowanych w 2004 r. we wszystkich 18 warszawskich dzielnicach⁷.

Zasadniczym celem badania był pomiar skali problemów dotyczących młodzieży w wieku między 10. a 19. rokiem życia, a także wskazanie sposobów reagowania na istniejące problemy przy uwzględnieniu możliwości lokalnych. Ponadto, istotnym celem badawczym była ocena istniejącej oferty z zakresu profilaktyki dzieci i młodzieży na poziomie dzielnic oraz całego miasta⁸, a także wypracowanie rekomendacji do tworzenia lokalnych programów profilaktycznych. Jak widać więc badanie miało obok diagnostycznego także charakter ewaluacyjny (choć kategoria ewaluacji nie pojawiła się w opisie i założeniach badań). Zleceniodawcą badania było Biuro Polityki

⁶ Mam tutaj na myśli np. badania ewaluacyjne prowadzone w ramach Programu „Równać Szanse”, Polskiej Fundacji Dzieci i Młodzieży.

⁷ W ramach tych badań byłem kierownikiem zespołu badawczego realizującego projekt na Woli (pozostali członkowie zespołu to: Antonina Bereza, Aleksandra Denst, Piotr Kędziński, Przemysław Sadura). Uczestniczyłem też w realizacji badań na terenie dzielnicy Warszawa Targówek.

⁸ Przez ofertę profilaktyczną rozumiano w badaniu nie tylko programy profilaktyczne realizowane w szkołach i działania podejmowane wobec tzw. grup ryzyka. W tym rozumieniu oferta profilaktyczna to także dostępność infrastruktury sportowej, rekreacyjnej i kulturalnej wpływającej na sposób zagospodarowania czasu wolnego młodzieży.

Społecznej, natomiast na terenie poszczególnych dzielnic badania zlecały i koordynowały ośrodki pomocy społecznej.

W badaniu zastosowano wspólną dla wszystkich badanych lokalizacji metodologię *Rapid Assessment and Response* (RAR), rekomendowaną m.in. przez Światową Organizację Zdrowia, a do warunków krajowych przygotowaną przez Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie⁹. Zasadniczą zaletą tego podejścia miało być: krótki czas realizacji, niskie koszty, porównywalność wyników na poziomie całego miasta oraz powtarzalność.

Co istotne z punktu widzenia realizacji badań oraz wykorzystania ich później do tworzenia lokalnych strategii profilaktycznych, przed przystąpieniem do badań z inicjatywy Biura Polityki Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, przedstawiciele wszystkich warszawskich dzielnic uczestniczyli w szkoleniu, którego celem było poznanie metody Szybkiej Oceny i Reakcji (SOR). Następnie, zgodnie z tą metodologią stworzono dzielnicowe zespoły robocze i doradcze, składające się z przedstawicieli instytucji pracujących z młodzieżą. Podstawowym celem powoływania tych zespołów była, obok udziału w realizacji i koordynacji badań, poprawa przepływu informacji, koordynacja działań oraz stworzenie ostatecznie kompleksowej lokalnej strategii profilaktycznej (od razu trzeba podkreślić, że w większości dzielnic nie udało się powołać zespołu, co miało wpływ na późniejszy przebieg badania oraz sposób wykorzystania wyników).

Samo badanie realizowane w okresie od września do grudnia 2004 r. składało się, we wszystkich dzielnicach, z następujących elementów:

- analizy danych zastanych – przeglądu istniejących danych statystycznych dotyczących problemów społecznych, zgromadzenie i analiza wszelkich danych dotyczących młodzieży w dzielnicach;
- badania ankietowego i pogłębionych wywiadów (IDI) na temat istniejących w dzielnicach zasobów profilaktyki oraz zachowań problemowych prowadzonych z przedstawicielami lokalnych instytucji;
- badania dzieci i młodzieży w wieku 10-19 lat, przeprowadzanego metodą zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI);
- badania metodą obserwacji miejsc spożywania alkoholu lub innych potencjalnie ryzykownych miejsc w dzielnicach.

Przyglądając się wynikom badań, za autorką raportu zbiorowego dr Grażyną Świątkiewicz warto zaznaczyć, że choć we wszystkich raportach dzielnicowych zebrano dane zastane dotyczące lokalnych problemów społecznych dotyczących młodzieży¹⁰, to okazały się one na poziomie całego miasta nieporównywalne. Wynikało to z tego, że prezentowane wyniki dotyczyły

⁹ Więcej na temat metodologii oraz przebiegu badań patrz: G. Świątkiewicz, *Szybka Ocena i Reakcja. Wnioski i rekomendacje na podstawie raportów z badań przeprowadzonych w 18 dzielnicach Warszawy*, (<http://www.narkomania.org.pl/czytelnia/37>); G. Świątkiewicz, *SOR – Szybka Ocena i Reakcja część II- „Remedium”*, maj 2005, nr 5 (147).

¹⁰ W tym badaniu jako młodzież uznano grupę wiekową od 10 do 19 lat.

różnych przedziałów czasowych, grup wiekowych, wielkości badanych populacji, wreszcie posługiwały się różnymi metodami gromadzenia danych. W efekcie trudno jest mówić o wyodrębnionych miejscach, dzielnicach stolicy, gdzie problemy są szczególnie palące i takich, gdzie sytuacja jest lepsza. Tak więc uzyskano 18 oddzielnych ujęć, które ze względu na nieporównywalność wyników nie składają się na jeden obraz.

Nieco tylko większy poziom standaryzacji miał miejsce przy badaniach młodzieży oraz instytucji pomocowych. Zastosowane zostały podobne lub takie same narzędzia, jednak poszczególne zespoły dzielnicowe nie współpracowały ze sobą, a sami badacze otrzymali tylko krótkie wytyczne oraz zestaw narzędzi (wymagający zresztą modyfikacji¹¹ i wzbudzający wątpliwości metodologiczne w poszczególnych zespołach badawczych¹²). Taka sytuacja wynikała zapewne, jak to często bywa, z ograniczeń czasowych i finansowych jednak w efekcie różnie rozkładano proporcje między metodami ilościowymi i jakościowymi (większy nacisk położono na ankiety lub wywiady indywidualne), co z kolei wynikało z możliwości realizacyjnych, różnych preferencji badawczych oraz kompetencji poszczególnych badaczy.

Celem nadrzędnym koncepcji badawczej SOR było szybkie i relatywnie tanie oszacowanie wielkości problemu dotyczącego młodzieży między 10. a 19. rokiem życia. Należy sobie na koniec odpowiedzieć, czy ten cel został zrealizowany. W ramach zaproponowanej (i obowiązującej) dla SOR metodologii (głównie jakościowej), realizacja tego celu okazała się po prostu niemożliwa. Aby oszacować wielkość problemu należałoby przeprowadzić badania ilościowe na reprezentatywnej próbie.

Kolejny problem wiąże się z doborem badanej populacji, co może wzbudzać pewne kontrowersje. Próba jakichkolwiek uogólnień wydaje się mocno ograniczona, gdy za przedmiot badania weźmiemy tak niejednorodną grupę, jak młodzi ludzie w przedziale wiekowym 10-19 lat. Jeżeli uwzględnimy np. skrajne pozycje, to okazuje się, że dzieci w wieku 10 lat i młodzież w wieku 19 lat różni prawie wszystko (wiek, typ doświadczeń, styl życia itd.), a łączy w wypadku badań w dzielnicach jedynie miejsce zamieszkania.

Oczywiście nie oznacza to, że uzyskane wyniki są nieistotne. Triangulacja danych i triangulacja metodologiczna¹³ pozwoliła uzyskać bogaty materiał

¹¹ Mając na uwadze aspekt komparatystyczny uzyskiwanych wyników, a z drugiej strony specyfikę badanej dzielnicy, zespół badawczy pracujący na Woli postanowił zmodyfikować nieco narzędzie. Ta modyfikacja nie polegała na zmianie całego narzędzia, ale na dodaniu bloków pytań w istniejącym kwestionariuszu oraz scenariuszu wywiadu grupowego. Zabieg ten w żaden sposób nie ograniczał ewentualnych porównań pomiędzy dzielnicami, a na poziomie samego badania na Woli pozwolił uzyskać bogatszy materiał.

¹² Dlaczego np. do badania opinii młodzieży zastosowano metodę jakościową (wywiady grupowe), które nie zapewniają reprezentatywności, a do badania instytucji ankietę (liczba instytucji w dzielnicach okazała się niezbyt duża, co spowodowało, że uzyskane wyniki trudno było opracowywać statystycznie, a z drugiej strony, były one niezbyt podłębione.

¹³ Triangulacja danych to pozyskiwanie informacji z różnych źródeł, natomiast triangulacja metodologiczna to wykorzystywanie różnorodnych technik gromadzenia i analizy materiałów.

z różnorodnych źródeł. W odniesieniu np. do dzielnicy Wola zebranie i analiza danych zastanych pozwoliła na skatalogowanie w jednym miejscu różnych danych dotyczących dzielnicy, jej mieszkańców i ich problemów, co może być wykorzystywane w realizacji przyszłych programów profilaktycznych i pomocowych. Realizacja ankiet wśród instytucji zajmujących się działalnością profilaktyczną, wsparta wywiadami indywidualnymi pozwoliła zidentyfikować lokalne instytucje, których działalność adresowana jest do dzieci i młodzieży oraz określić typ relacji pomiędzy ważnymi z punktu widzenia profilaktyki i działań społecznych aktorami na Woli. Ponadto, udało się zebrać i uporządkować informacje o ich działaniu i realizowanych projektach. Wreszcie przeprowadzenie wywiadów grupowych oraz obserwacji pozwoliło z bliska przyjrzeć się obiektowi działań profilaktycznych, czyli dzieciom i młodzieży dzielnicy Wola. To ważne, że instytucje podejmujące działania wobec tych właśnie podmiotów przynajmniej w pewnym zakresie udzieliły głosu i pozwoliły przedstawić punkt widzenia młodych ludzi na kwestie, które podlegają na co dzień zinstytucjonalizowanym działaniom takich podmiotów, jak Urząd Dzielnicy, Ośrodek Pomocy Społecznej, system szkolnictwa czy wreszcie policja.

W ten sposób w toku 9 dyskusji z dziećmi i młodzieżą uzyskaliśmy pewien obraz polityki społecznej i działań profilaktycznych oraz ich ocenę przez tych, na których te działania mają wywierać wpływ. Tak więc projekt SOR objął badaniem zarówno instytucje, profesjonalistów pracujących z dziećmi i młodzieżą, jak i samą młodzież. Oczywiście trzeba ciągle pamiętać o aspekcie jakościowym, a nie ilościowym tych badań – uzyskaliśmy obraz skali zjawiska, którego nie zakładaliśmy, ale obraz pewnych tendencji, zjawisk, postaw.

Uzyskany materiał, choć istotny na poziomie dzielnicy, nie do końca pozwalał na uprawnione uogólnienia dotyczące całego miasta oraz całej populacji młodych warszawiaków.

Jeżeli chodzi o upowszechnianie wyników badań i ich wykorzystania do tworzenia strategii lokalnych, można stwierdzić, za cytowaną Grażyną Świątkiewicz¹⁴, że nie we wszystkich dzielnicach zorganizowano planowane konferencje podsumowujące, na których prezentowano i dyskutowano wyniki SOR w gronie reprezentantów lokalnych instytucji. W wypadku badań na Woli wyniki zostały przedstawione w czasie konferencji w styczniu 2005 r. Wzięli w niej udział przedstawiciele urzędu gminy, OPS, policji, straży miejskiej, szkół, ośrodków zdrowia, sądów, świetlic i poradni terapeutycznych, domów kultury, organizacji pozarządowych. Ponadto zgromadzone dane zostały wykorzystane przy tworzeniu Lokalnego Programu Profilaktyki Uzależnień dla Dzielnicy Wola na rok 2007¹⁵.

¹⁴ G. Świątkiewicz, *Szybka Ocena i Reakcja. Wnioski i rekomendacje na podstawie raportów z badań przeprowadzonych w 18 dzielnicach Warszawy*, (<http://www.narkomania.org.pl/czytelnia/37>).

¹⁵ <http://www.ops-wola.waw.pl/mops/sprawozdania.php?id=79>

Podsumowując ten pierwszy, na taką skalę, projekt badawczy prowadzony przez miejskie placówki pomocy społecznej w Warszawie można powiedzieć, że SOR okazał się ważną inicjatywą z kilku względów. Z punktu widzenia badawczego pozwolił na (choć wyrywkową, ale konieczną) diagnozę potrzeb młodzieży, analizę dotychczasowych danych na ten temat, ocenę aktualnego systemu wsparcia w dzielnicach, sieci współpracy instytucjonalnej. Co ważne, ujawnił też braki w wiedzy na ten temat. Na SOR trzeba patrzeć jako na działanie udrażniające przepływ informacji międzyinstytucjonalnej oraz kreujące powstawanie lokalnych grup, forów współpracy (oczywiście jak wyżej wspomniałem nie we wszystkich w dzielnicach taki proces miał miejsce). Co też istotne z punktu widzenia przyszłych działań profilaktycznych i pomocowych na rzecz młodzieży, SOR pokazał przedstawicielom samorządu terytorialnego i instytucji pomocowych wagę badań diagnostycznych oraz ewaluacyjnych.

Badania ewaluacyjne na terenie dzielnicy Warszawa Wola

W tym miejscu przedstawię cele, sposób realizacji, metodologię i wyniki oraz sposób wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych działań na rzecz młodzieży, które prowadzone były na zlecenie Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawy¹⁶.

Obok wspomnianych wyżej badań prowadzonych w 2004 r. w ramach projektu „Szybka Ocena i Reakcja”, skupię się na ostatnio prowadzonych badaniach:

1. „Czas wolny gimnazjalisty”, których celem była ocena oferty zagospodarowania czasu wolnego w dzielnicy, określenie potrzeb młodzieży w tym zakresie (badania prowadzone w okresie od listopada do grudnia 2006)¹⁷.
2. Badanie zapotrzebowania i efektywności programów profilaktycznych na terenie dzielnicy Warszawa Wola (badania prowadzone w okresie od listopada do grudnia 2007)¹⁸.

¹⁶ Warto podkreślić, że na zlecenie OPS Wola od 1995 r. prowadzone były badania monitorujące problemy alkoholowe i uzależnienia od narkotyków na terenie dzielnicy (badanie w latach 1995, 1998, 2001, 2004 prowadzone były przez Andrzeja Turka). Jednym z elementów badań było stworzenie mapy zagrożeń na terenie dzielnicy i pomiar zmian w poszczególnych latach.

¹⁷ Badanie zrealizowała Grupa Badawcza Stowarzyszenia Profilaktyki Problemowej, PROFIPRO oraz zespół socjologów z Uniwersytetu Warszawskiego. Autorami raportu były: prof. Marta Zahorska, dr Magdalena Łukasiuk-Gmurczyk, Aleksandra Denst, Marcin Jewdokimow, Katarzyna Kalinowska, Tomasz Kasprzak, Anna Walczak, Dominika Walczak. Ponadto zespół badawczy tworzyli: Agnieszka Górecka, Albert Hupa, Iwona Oliwińska, Przemysław Sadura, Marcin J. Sochocki, , Hanna Wasążnik.

¹⁸ To badanie również zrealizowała Grupa Badawcza Stowarzyszenia Profilaktyki Problemowej, PROFIPRO oraz zespół socjologów z Uniwersytetu Warszawskiego i *Collegium Civitas* (pracowników, doktorantów i studentów). Autorami raportu byli: Albert Hupa Marcin Jewdokimow, Tomasz Kasprzak, Martyna Obarska, Anna Walczak, dr Bartłomiej Walczak. Ponadto zespół badawczy tworzyli: Weronika Adamiec, Magdalena Chrzczonowicz, Katarzyna Iwińska, Ilona Jędrasik, Stanisław Niemojewski, Marta Pierścieniak, Daniel Przygoda, dr Przemysław Sadura, Michał Tragarz, dr Marek Troszyński.

W wypadku badań „Czas wolny gimnazjalisty” (2006) przyjęto założenie, iż analiza czasu wolnego gimnazjalistów wolskich pozwoli nie tylko uzyskać dane na temat aktualnych problemów związanych ze stylami spędzania czasu wolnego, ale również przygotować rekomendacje istotne z punktu widzenia profilaktyki oraz organizacji czasu wolnego. Tak więc zespół badawczy postawił sobie następujące cele: diagnozę stylów spędzania czasu wolnego przez młodzież oraz rozpoznanie potrzeb młodzieży gimnazjalnej w zakresie atrakcyjnego spędzania czasu wolnego w dzielnicy Wola.

Natomiast celem badania w 2007 r. były:

- diagnoza zapotrzebowania na programy profilaktyczne w wolskich szkołach podstawowych;
- ocena efektywności i skuteczności programów profilaktycznych zrealizowanych w 2006 r. na terenie wolskich szkół podstawowych ze środków OPS Wola;
- określenie wpływu programów profilaktycznych na beneficjentów (uczniów);
- diagnoza potrzeb dzielnicy w odniesieniu do działań profilaktycznych i opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań planowanych w tym zakresie.

W obu badaniach zespoły badawcze zastosowały wielostronne procedury badawcze. W badaniach została wykorzystana triangulacja danych (pozyskiwanie informacji z różnych źródeł) oraz triangulacja metodologiczna (wykorzystywanie różnorodnych technik gromadzenia i analizy materiałów). W wypadku pierwszego badania próba i techniki badawcze wyglądały następująco:

- Reprezentatywne badania ankietowe gimnazjalistów (próba: 524 uczniów) oraz 8 wywiadów grupowych.
- Badania ankietowe rodziców (próba: 96 osób).
- Nauczyciele (24 wywiady pogłębione z wychowawcami uczniów wszystkich badanych ankietowo klas).
- Dyrektorzy szkół, w których realizowano badania wypełniali karty informacyjne o szkole.
- Obserwacja sposobów spędzania czasu wolnego przez młodzież (w 5 różnych miejscach).

Badanie zapotrzebowania i efektywności programów profilaktycznych na terenie dzielnicy Warszawa Wola składało się natomiast z następujących elementów:

- Badania ankietowe uczniów 6. klas szkół podstawowych (próba: 504 uczniów).
- Badania jakościowe realizowane metodą wywiadów indywidualnych (IDI) z pedagogami, dyrektorami, przedstawicielami instytucji publicz-

nych, organizacji pozarządowych, realizatorami programów profilaktycznych (przeprowadzono 50 IDI-ów).

- Analizy kart szkoły, czyli informacji o działaniach profilaktycznych prowadzonych w szkołach i innych informacji istotnych z punktu widzenia celów badania, a przekazanych przez wszystkie wolskie gimnazja.

Przyjrzyjmy się teraz sposobom wykorzystania opisanych wyżej badań. Otóż badanie „Czas wolny gimnazjalisty” obok opisanego wyżej badania SOR na Woli, zostało wykorzystane do tworzenia Lokalnego Programu Profilaktyki Uzależnień dla Dzielnicy Wola na rok 2007. Jednym z celów programu było „podniesienie skuteczności realizowanych programów poprzez ich superwizję, monitorowanie i ewaluację”¹⁹. Realizacja tego postulatu znalazła zresztą wyraz w badaniu zapotrzebowania i efektywności programów profilaktycznych na terenie dzielnicy. Wnioski z tego badania (z 2007 roku) z kolei użyte zostały do przygotowania Lokalnego Programu Profilaktyki Uzależnień dla Dzielnicy Wola na rok 2008. W założeniach programu jest jego ewaluacja – w celu modyfikacji na rok 2009²⁰. Wracając jeszcze do „Czasu wolnego gimnazjalisty”, jako efekt badania można potraktować wykorzystanie przez zleceniodawcę rekomendacji z badania (w odniesieniu do aktywizacji młodzieży oraz organizacji czasu wolnego) i nawiązanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, które wskazane zostały w raporcie jako przykłady „dobrych praktyk”. I tak, Fundacja *Civis Polonus* we współpracy z OPS uruchomiła Młodzieżową Radę Dzielnicy, natomiast Stowarzyszenie dla Edukacji i Kultury „Spotkania” uruchomiło na zlecenie OPS program „Wielokulturowa Wola”, dla podopiecznych świetlic środowiskowych.

Wnioski ogólne

Analizując sposoby prowadzenia ewaluacji programów i projektów dla młodzieży, warto przyjrzeć się uwarunkowaniom, w jakich te działania mają miejsce. Pozwoli to lepiej zrozumieć podejście do ewaluacji. Poniższe wnioski wykraczają poza analizowane wyżej badania prowadzone na terenie Warszawy i odnoszą się również do innych prowadzonych przeze mnie analiz lub badań, w których uczestniczyłem, a dotyczących ewaluacji działań dedykowanych dzieciom i młodzieży²¹, aktywizacji lokalnej²², relacji III sektora i administracji publicznej²³.

¹⁹ <http://www.ops-wola.waw.pl/mops/sprawozdania.php?id=79>

²⁰ Cel 6. Programu: „Podnoszenie skuteczności realizowanych programów poprzez ich superwizję, ocenę, prowadzenie badań oraz współpracę podmiotów” (<http://www.ops-wola.waw.pl/mops/sprawozdania.php?id=79>).

²¹ Ewaluacja końcowa wspólnotowego Programu Młodzież (2000-2006) prowadzona w 2007 r. na zlecenie Narodowej Agencji Programu Młodzież przez Grupę Badawczą Stowarzyszenia Profilaktyki Problemowej PROFIPRO, pod kierunkiem Tomasza Kasprzaka.

Systemowe problemy związane z działaniami na rzecz młodzieży

- Brak diagnozy i wiedzy ogólnej (więcej wiadomo o pojedynczych projektach niż ogólnie o problemie, natomiast wiedza ogólna nie przekłada się na konkretne, lokalne problemy);
- Różne punkty widzenia i różne definicje problemu;
- Działania społeczne (socjalne, w tym profilaktyczne, edukacyjne, kulturalne) na rzecz młodzieży są słabo zakorzenione w wiedzy teoretycznej i robione „na wycucie”;
- Brak działań wspierających, lobbingowych na poziomie ustawowym (młodzież nie jest grupą społeczną z silną reprezentacją);
- Brak w działaniach na rzecz młodzieży orientacji na efekty oraz brak orientacji na ryzyko;
- Brak ustalonych wskaźników dotyczących interwencji publicznych przez co utrudniony jest zestandaryzowany i powtarzalny pomiar oceniający efekty działania;
- W rzeczywistości polskiej pomocy społecznej (ale też szkoły czy organizacji pozarządowych) te same instytucje, osoby odpowiadają za diagnozę problemu, wdrażanie, interwencję oraz ewaluację. Ogranicza to nie tylko efektywność i jakość działań, ale też obiektywność oceny;
- Brak zespołów interdyscyplinarnych w ramach działań na rzecz młodzieży – zawęża to perspektywę oraz zakres działania;
- Wreszcie brak efektywnej współpracy pomiędzy administracją publiczną (lokalną i centralną) i NGO-sami (czyli współpracy międzysektorowej). Jeżeli natomiast chodzi o współpracę sektorową w ramach działań na rzecz młodzieży, często jest ona też ograniczona (poszczególne NGO to w wielu wypadkach konkurenci w walce o zlecenia publiczne, często też panuje wzajemna nieufność między sektorem publicznym a trzecim sektorem).

Te ograniczenia przekładają się na systemowe problemy związane z ewaluacją działań na rzecz młodzieży, czyli:

- Brak praktyki upubliczniania wyników ewaluacji (pozytywnym wyjątkiem są badania prowadzone m.in. na zlecenie MRR, PARP, które umieszczone

²² *Warunki i bariery uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym. Badania prowadzone w 2004 na zlecenie Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu przez Ośrodek Badań Młodzieży UW, pod kierunkiem prof. Barbary Fatygi (http://antropologia.isns.uw.edu.pl/teksty_uzupelniajace/dwie_prawdy.pdf), ewaluacja Programu „Centra Aktywności Lokalnej”, prowadzonego w 2002 r. na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji im. Stefana Batorego, pod kierunkiem dr. Roberta Sobiecha (www.frdl.org.pl/downloads/raport_CAL.doc).*

²³ *W stronę polskiego modelu ekonomii społecznej, badania prowadzone w okresie 2006-2008 przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, badanie „Monitoring Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, prowadzone przez Instytut Spraw Publicznych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (patrz.: T. Kasprzak, *Formy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, [w:] Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, red., M. Rymśza, G. Makowski, M. Dutkiewicz, Instytut Spraw Publicznych, s. 133-168.*

są na stronach internetowych tych instytucji²⁴), co powoduje brak wiedzy ogólnej na temat wyników poszczególnych interwencji (przekładałoby się to na szersze wykorzystanie pozyskanej wiedzy), ale też nie upowszechnia się wiedzy na temat samej ewaluacji (podejść, zakresu), nie promuje się standardów jej realizacji, a instytucje zlecające (np. OPS, jednostki samorządu terytorialnego) nie mają przykładów, jak formułować zapytania przetargowe, pytania badawcze czy oczekiwania wobec ewaluatorów (jakiego typu danych i jakiego sposobu realizacji badań);

- Tak jak nie są upubliczniane wyniki, często nie za wiele wiadomo o narzędziach badawczych. Ogranicza to nie tylko ocenę jakości materiału badawczego, ale też utrudnia porównywanie danych;
- Z powyższym brakiem jawności wyników idą w parze dwie kolejne kwestie. Po pierwsze, badania często robione są „do szuflady” – wyniki nie są dyskutowane, przekazywane szerszemu audytorium²⁵. Po drugie, bardzo rzadko można spotkać się z ewaluacjami pokazującymi fiasko interwencji czy choćby krytycznie oceniającymi jej efekty, co przekłada się na kwestię wiarygodności wyników oraz relację zamawiający-ewaluator. Ponadto, powszechne jest życzeniowe myślenie zamawiających o wynikach ewaluacji – oczekiwanie jedynie pozytywnych wyników badania. Zamawiający często chcą widzieć w ewaluacji element promocji siebie i działań, które realizują, bądź finansują, dlatego zdarzają się przypadki „obrażania się” na wyniki ewaluacji;
- Brak wiedzy ewaluatorów na temat pomocy społecznej, jej specyfiki, układu zależności, struktury (wiedza na temat procedur badawczych nie przekłada się na wiedzę o badanym problemie);
- Ewaluacja rzadko jest integralną częścią interwencji (jeżeli już się pojawia to po zakończeniu działania – przez co jej wyniki nie mają wpływu na realizację działania);
- Ponadto, badając wpływ projektów w ramach pomocy społecznej rzadko podejmuje się ocenę trwałości interwencji (nie wchodząc w kwestie trudności tego typu pomiarów, można stwierdzić, że ewaluacje często skupiają się na badaniu „łatwo mierzalnych” elementów działań, np. przebiegu i oceny zadowolenia ze szkoleń);
- Efektem braku systematycznych badań ewaluacyjnych w pomocy społecznej na rzecz młodzieży (ale też w innych obszarach) jest brak praktycznej wiedzy, jakie rozwiązania są efektywne, innowacyjne (można je nazwać „dobrymi praktykami”), a jakie są nieefektywne. Ostatecznie sys-

²⁴ Tę praktykę można by przenieść na pole młodzieży i programów/projektów do niej skierowanych.

²⁵ Pozytywnym przykładem odwrotnej tendencji (dążenia do upubliczniania wyników) z mojego własnego doświadczenia, jest współpraca z OPS Wola w ramach opisywanych wyżej 3 projektów badawczych – za każdym razem zleceniodawca oczekiwał publicznej prezentacji wyników dla lokalnych instytucji (także tych objętych badaniami).

tem pomocy społecznej (jako całość) nie wyciąga konsekwencji z ewaluacji;

- Status, jakość i zakres ewaluacji w pomocy społecznej ściśle wiąże się z kondycją finansową samej pomocy społecznej – ograniczone środki na działania przekładają się na ograniczone środki na badania ewaluacyjne;
- Ewaluacja ma złe konotacje – utożsamiana jest z kontrolą (powszechne niezrozumienie celów ewaluacji, podejrzliwość wobec badaczy wpływa na jakość uzyskiwanych danych).

Bibliografia

- J. Grzelak, M. Sochocki (red.), *Ewaluacja profilaktyki problemów dzieci i młodzieży*, Pracownia Profilaktyki Problemowej, Warszawa 2001.
- A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.
- T. Kasprzak, *Nauczyciele w opinii uczniów - wzajemna ocena*, „Remedium”, nr 2/3 (168/169), luty-marzec 2007.
- T. Kasprzak, *Formy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, [w:] *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, red., M. Rymśza, G. Makowski, M. Dutkiewicz, Instytut Spraw Publicznych, s. 133-168.
- K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Scholar, Warszawa 2008.
- G. Świątkiewicz, *SOR – Szybka Ocena i Reakcja część II*, „Remedium”, nr 5 (147), maj 2005.

Marzena Czajkowska
Ośrodek Pomocy Społecznej
Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy

Problemy i możliwości ewaluacji w obszarze usług opiekuńczych

Usługi opiekuńcze są jednym z zadań pomocy społecznej, na które z powodu starzenia się społeczeństwa i wydłużającego się średniego wieku życia, rośnie zapotrzebowanie.

W związku z tym istnieje potrzeba monitorowania liczby usługobiorców oraz wydatków przeznaczanych na ten cel, a także ocena jakości świadczonych usług.

Jako punkt wyjścia przyjmuję założenie, że środki finansowe są o tyle racjonalnie wydawane, o ile usługi opiekuńcze świadczone są zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami. Ocenę tego, czy usługi opiekuńcze świadczone są na optymalnym poziomie, tj. zgodnie z potrzebami, może umożliwić ewaluacja. Niemniej jednak ewaluacja w tym zakresie nie jest prowadzona, a specyfika tego świadczenia pomocy społecznej dostarcza wielu kłopotów przy próbie ewaluacji.

W odniesieniu do tego problemu, rodzą się następujące pytania:

- Czy należy ewaluować usługi opiekuńcze?
- Jakie napotykamy obszary trudności?
- Jaką metodologię i metody badawcze można zastosować?

Cele usług opiekuńczych

Na poziomie ogólnym w ustawie i w uchwałach nie ma sformułowanego celu usług opiekuńczych. Można jedynie wywodzić go z ogólnego celu pomocy społecznej, wskazanego w art. 2, ust.1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: *Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości oraz w artykule 3 ust. 2: Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz integracja ze środowiskiem¹.*

¹ Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2004 Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Ustawa o pomocy społecznej wskazuje dwa, różniące się stopniem specjalizacji rodzaje usług:

- 1) usługi opiekuńcze, które obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza, pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (art. 50 ust. 3)²,
- 2) specjalistyczne usługi opiekuńcze dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4)³.

Beneficjentami usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jest ta sama kategoria osób, tj. *osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione* oraz osoby, którym rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 1 i ust. 2)⁴.

Poszczególne dokumenty prawne regulują na poziomie ogólnym kwestie świadczenia usług opiekuńczych, nie wyznaczają natomiast szczegółowych standardów tego typu świadczeń.

Te dokumenty to przede wszystkim:

- Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r. w art. 50 wskazuje beneficjentów usług opiekuńczych oraz określa ogólny zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych⁵;
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dn. 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁶, w którym zawarte są rodzaje usług specjalistycznych, dostosowanych do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia czy niepełnosprawności, kompetencje osób świadczących ww. usługi, a także zasady odpłatności oraz warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
- Uchwały prawa miejscowego, w których określone są warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i tryb ich pobierania w zakresie usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych⁷.

² *Jw.*

³ *Jw.*

⁴ *Jw.*

⁵ *Jw.*

⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (*Dz.U. z 2005 Nr 189, poz.1598 z późn. zm.*).

⁷ W przypadku Warszawy jest to Uchwała Nr XXXVII/843/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 16 września 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej realizowane przez m. st. Warszawę w zakresie zadań własnych.

Kryteria ewaluacji w usługach opiekuńczych

W teorii ewaluacja, to *systematyczne dociekania, które ma dać ocenę jakości i wartości przedmiotu dociekań*⁸. Ewaluacja pozwala ocenić wyniki podjętych działań pod względem racjonalności i spójności oraz ostatecznie stwierdzić, czy udało się zrealizować wcześniej założone cele. Przenosząc teorię na praktykę w ewaluacji usług opiekuńczych, można prowadzić ją na różnych etapach i pod względem różnych kryteriów.

Ewaluacja na etapie planowania (*ex ante*) może dotyczyć diagnozy, strategii, ustalania budżetu, stwarzania planów i harmonogramu⁹. W odniesieniu do usług opiekuńczych na tym etapie ewaluacji można:

- badać zapotrzebowanie na usługi na podstawie zobjektywizowanej diagnozy;
- planować środki finansowe na realizację tego zadania;
- konstruować cele długo- i krótkoterminowe;
- badać, jakie pakiety usług opracowywane dla usługobiorców na podstawie dostępnej wiedzy z zakresu nauk społecznych, medycyny i psychologii gwarantowałyby minimalny i maksymalny poziom realizacji wyznaczonych celów.

Ewaluacja związana z realizacją zadania (*on going*) – ewaluacja bieżąca *analizuje skuteczność realizacji przedsięwzięcia (w tym sposób działania podmiotów uczestniczących we wdrażaniu programu). Opisuje stan realizacji przyjętych celów [...], wspomaga monitorowanie programów – wspiera (ewentualny) proces modyfikacji w trakcie realizacji (cele, sposoby działania, warunki wdrożenia)*¹⁰.

Na tym etapie ewaluacji usług opiekuńczych można analizować np.:

- czy rodzaj, wymiar i zakres usług jest dostosowywany do zmieniającej się sytuacji życiowej usługobiorcy;
- czy pakiety usług opiekuńczych sprawdzają się w praktyce, tj. czy pozwalają na realizację wyznaczonych celów.

Po zakończeniu działań przeprowadzana jest ewaluacja *ex post*. *Głównym celem tej ewaluacji jest określenie oddziaływań programu oraz jego trwałość. Ważnym zadaniem ewaluacji „ex post” jest ocena, skuteczności i efektywności danej interwencji oraz jej trafność i użyteczność. Istotną rolę odgrywa odniesienie się do założonych w programie celów oraz ocena, na ile udało się je*

⁸ R. Szarfenberg, *Ewaluacja i analiza polityki społecznej*, tekst dostępny na stronie Instytutu Polityki Społecznej UW, <http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/#publikacje>, ostatni dostęp: lipiec 2008, s. 1.

⁹ *Jw.*, s. 7.

¹⁰ E. Opałka, *Podstawowe informacje o ewaluacji (2)*, tekst dostępny na stronie internetowej, <http://www.google.pl/search?hl=pl&q=El%C5%BCbieta+Opa%C5%82ek+Podstawowe+informacje+o+ewaluacji&lr=> ostatni dostęp, lipiec 2008.

*zrealizować. Powinna obejmować również pozytywne i negatywne czynniki wpływające na wdrożenie programu jego efektywność i trwałość*¹¹.

W ewaluacji *ex post* można dokonać np. oceny usług opiekuńczych w aspekcie koszty – korzyści interwencji społecznej. Zależność tę można ujawnić przez:

- badanie, czy przeznaczone na usługi opiekuńcze środki finansowe były wystarczające;
- przeprowadzenie badań porównawczych po wdrożeniu rekomendacji z ewaluacji pod kątem nakładów finansowych na usługi opiekuńcze i osiągniętych rezultatów;
- badanie innych czynników wpływających na osiągnięte rezultaty.

Ewaluacja może być również prowadzona pod względem wszystkich lub wybranych kryteriów. Można zastosować kryteria, które są najczęściej stosowane w badaniach ewaluacyjnych, tj.: trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności, oddziaływania i trwałości. W odniesieniu do usług opiekuńczych kryterium trafności to odpowiedni indywidualny dobór rodzaju usług, wymiaru godzin, zakresu do zdiagnozowanych potrzeb usługobiorcy. Skuteczność dotyczy usamodzielnienia usługobiorcy w przykładowych obszarach aktywności: samoobsługa, kontakty interpersonalne, wykorzystanie czasu wolnego, uczestniczenie w zajęciach zorganizowanych. Kryterium efektywności dotyczy tego, czy wydatkowane środki finansowe były wykorzystane adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb usługobiorców oraz czy umożliwiły realizację tego zadania na optymalnym poziomie zgodnie z założonymi celami. Kryterium użyteczności w odniesieniu do konkretnego usługobiorcy określa, na ile świadczony rodzaj, zakres, wymiar usług spełnia jego oczekiwania. Kryterium oddziaływania odnieść można do tego, czy świadczenie usług opiekuńczych oddziaływało szerzej, tj. na społeczność lokalną w kształtowaniu postaw i wartości prospołecznych zgodnych z misją pomocy społecznej oraz w jakim stopniu usługi przyczyniły się do efektu końcowego, czyli np. usamodzielnienia całkowitego lub częściowego (czy usługi były jedynym czynnikiem wpływającym na efekt? Jakie były inne czynniki?).

Z kolei kryterium trwałości w odniesieniu do konkretnego usługobiorcy określa, na ile usamodzielnienie w poszczególnych obszarach aktywności powoduje trwałą poprawę ogólnego funkcjonowania usługobiorcy w społeczeństwie. Natomiast w odniesieniu do środowiska lokalnego kryterium trwałości wskazuje, na ile oddziaływania edukacyjne w kształtowaniu aktywnej i prospołecznej postawy życiowej u beneficjentów bezpośrednich i pośrednich usług opiekuńczych, wywarły trwałe skutki.

¹¹ Rodzaje ewaluacji, tekst dostępny w internecie na stronie głównej – Władza Wdrażająca Programy Europejskie – [http://www.wupwp.gov.pl/index.php?params\[section_id\]=4¶ms\[category_id\]=120](http://www.wupwp.gov.pl/index.php?params[section_id]=4¶ms[category_id]=120) ostatni dostęp, lipiec 2008.

Według mnie, o wartości ewaluacji decyduje jej użyteczność. Ewaluacja ma wywołać pozytywne zmiany, poprawić jakość interwencji, dostarczyć kryteriów i metod do oceny działań publicznych, czyli odpowiedzieć na pytanie: „Jak być powinno”?

Przeprowadzenie ewaluacji dowolnej interwencji społecznej wiąże się z koniecznością zaangażowania odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych.

***Dane możliwe do analizy w ewaluacji usług opiekuńczych
– przykład sprawozdawczości OPS Dzielnicy Wawer
m. st. Warszawy***

Obecnie najczęściej na etapie planowania usług opiekuńczych i oceny efektywności są wykorzystywane dane pochodzące ze sprawozdania rocznego, które ośrodek pomocy społecznej przedkłada do zaakceptowania Zarządowi Rady Miasta lub Gminy, a w wypadku Warszawy – Rady Dzielnicy.

W niniejszym rozdziale przedstawię dane dotyczące usług opiekuńczych, które można wykorzystać w ewaluacji. Jednocześnie spróbuję udzielić odpowiedzi na pytanie, czy istnieje potrzeba ewaluowania usług opiekuńczych? W tym celu przeprowadzę analizę dokumentacji sprawozdawczej Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wawer m. st. Warszawy, dotyczącej świadczenia w ramach zadań własnych, usług opiekuńczych w latach 2003-2007.

Podstawowe dane dotyczące świadczenia usług opiekuńczych na terenie Dzielnicy Wawer przedstawiono w tabeli 1. i 2.

Tabela 1. *Liczba usługobiorców, liczba godzin, całkowity koszt usług opiekuńczych*

Lp.	Rok	Liczba osób, którym OPS odmówił usług opiekuńczych	Ogółem liczba usługobiorców	Ogółem liczba godzin usług	Całkowity koszt usługi (zł)
1.	2003	0	189	79020	424.202,45
2.	2004	0	215	96189	500.128,69
3.	2005	0	266	113363	529.156,56
4.	2006	0	304	128836	635.448,20
5.	2007	0	323	142725	764.420,72

Źródło: Dokumentacja sprawozdawcza Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy, dot. lat 2003-2007.

Z danych zawartych w tabeli 1. wynika, iż w latach 2003-2007 OPS Dzielnicy Wawer przyznał usługi opiekuńcze wszystkim zainteresowanym osobom. W okresie 5 lat liczba usługobiorców systematycznie wzrastała, co korelowało ze wzrostem liczby godzin usług oraz z całkowitymi kosztami usług w poszczególnych latach. Gdy porównamy rok 2003 z rokiem 2007, liczba usługobiorców wzrosła o 70,90%, a całkowity koszt usług o 80,20%.

Tabela 2. *Ogółem liczba usługobiorców, koszt należnych odpłatności, średnia odpłatność usługobiorcy, stosunek należnych odpłatności do całkowitego kosztu usługi*

Lp.	Rok	Ogółem liczba usługobiorców	Ogółem roczne kwoty należnych odpłatności usługobiorców (zł)	Średnie miesięczne kwoty należnych odpłatności przypadające na usługobiorcę (zł)	Stosunek rocznych należnych odpłatności usługobiorców do całkowitego kosztu usług (%)
1.	2003	189	74936,27	33,04	17,66
2.	2004	215	87721,57	34,00	17,54
3.	2005	266	100590,03	31,51	19,01
4.	2006	304	140217,22	38,44	22,06
5.	2007	323	172653,07	44,54	22,59

Źródło: Dokumentacja wewnętrzna Zespołu ds. usług opiekuńczych przy Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Wawer m. st. Warszawy, prowadzona w latach 2003-2007.

Porównując dane z lat 2003 i 2007 odnotowujemy, że ogółem roczne kwoty należnych odpłatności za usługi opiekuńcze wzrosły o 130,40%, ale udział tych należności w całkowitym koszcie usług zwiększył się jedynie o 4,92%.

W badanym okresie, średniomiesięczne kwoty obciążeń usługobiorcy z tytułu korzystania z usług opiekuńczych mieściły się w przedziale od 33,04 zł do 44,54 zł.

Tabela 3. *Średnie stawki za godzinę usług opiekuńczych. Wykonawcy usług*

Lp.	Rok	Średnia stawka za godzinę (zł)**		Nazwa wykonawcy	
1.	2003	7,25	5,82 (od 01.07.03)	Agencja Służby Społecznej	Firma Opiekuńcza „Nadzieja”
2.	2004	5,42		Firma Opiekuńcza „Nadzieja”	
3.	2005	5,25		Firma Opiekuńcza ”Nadzieja”	
4.	2006	5,45	5,75	Firma Opiekuńcza ”Nadzieja”	
5.	2007	5,72	5,82	Firma Opiekuńcza „Nadzieja”	

Źródło: Dokumentacja wewnętrzna Zespołu ds. usług opiekuńczych przy Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Wawer m. st. Warszawy prowadzona w latach 2003-2007.

*W latach 2003, 2006 i 2007 w ciągu roku odbyły się dwa przetargi nieograniczone na świadczenie usług opiekuńczych, stąd podano dwie uśrednione stawki godzinowe.

**Zróżnicowane stawki za godzinę usług zostały uśrednione. W okresie od 2003 do 2006 r. obowiązywały 4 zróżnicowane cenowo stawki, w 2007 r. wprowadzono dwie stawki cenowe.

Obowiązujące na terenie Dzielnicy Wawer w latach 2003-2007 stawki za godzinę usług zostały ustalone po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego. Jak wynika z danych w tabeli 3. od lipca 2003 r. wykonawstwo usług opiekuńczych przejęła firma Opiekuńcza „Nadzieja”, która świadczyła

je nieprzerwanie do 2007 r. Przejęcie rynku usług opiekuńczych przez nowego wykonawcę odbyło się dzięki znacznemu obniżeniu stawki za godzinę usług opiekuńczych. Gdy porównamy średnie stawki godzinowe, przed i po przejściu świadczenia usług przez Firmę Opiekuńczą „Nadzieja”, różnica wyniesie 1,45 zł.

W następnych latach średnie stawki za godzinę nieznacznie rosły lub spały, utrzymując się stale poniżej pierwotnej stawki ustalonej przez Firmę Opiekuńczą „Nadzieja”, aż do października 2007 r., kiedy ponownie osiągnęły pułap 5,82 zł.

Tabela 4. *Porównanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania osoby w domu pomocy społecznej na terenie Warszawy ze średnim miesięcznym kosztem usług opiekuńczych przypadających na jednego usługobiorcę. Liczba osób oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej na terenie Warszawy*

L p.	Rok	Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie Warszawy*	Liczba oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej na terenie Warszawy	Średni miesięczny koszt świadczenia usług u jednego usługobiorcy w dzielnicy Wawer	Różnica między średnim miesięcznym kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej, a średnim miesięcznym kosztem świadczenia usług dla jednego usługobiorcy
1.	2004	1936,11	724	193,85	1742,26
2.	2005	2109,50	421	165,77	1943,74
3.	2006	2257,28	241	174,19	2083,09
4.	2007	2403,33	270	197,21	2206,12

Źródło:

1) Sprawozdawczość Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie za lata 2004-2007.

2) Załączniki do Zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1487/2004 z dn. 31 marca 2004 r., Nr/2323/2005 z dn. 22.04.2005 r., Nr 3383/2006 z dn. 11 kwietnia 2006 r., Nr 364/2007 z dn. 19 kwietnia 2007 r.

* Średni miesięczny koszt utrzymania w domach pomocy społecznej na terenie Warszawy był ustalany od 2004 roku.

Z danych w tabeli 4. wynika, że utrzymanie usługobiorcy w środowisku przez zapewnienie usług opiekuńczych jest uzasadnione ekonomicznie. Beneficjentami usług świadczonych w domach pomocy społecznej i w miejscu zamieszkania klienta są w większości wypadków te same kategorie osób, tj. długotrwale, przewlekle chorzy. Zgodnie z art. 54.ust. 1 ustawy o pomocy społecznej prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej przysługuje: *Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych [...]*¹².

¹² Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Z powyższego zapisu można wnioskować, że to głównie od decyzji usługobiorcy i możliwości danego ośrodka pomocy społecznej zależy, z której formy pomocy klient będzie korzystał. Usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania usługobiorcy można traktować jako alternatywę dla domów pomocy społecznej.

W okresie od 2004 do 2007 r. różnice między średnim miesięcznym kosztem utrzymania mieszkańca w DPS, a średnim miesięcznym kosztem świadczenia usług opiekuńczych u danego usługobiorcy, mieściły się w przedziale od 1742,26 zł do 2206,12 zł.

Porównując dane z lat 2004 i 2007 (przy niezmiennącej się na terenie Warszawy liczbie domów pomocy społecznej – 18 placówek i miejsc – 1896) odnotowuje się spadek liczby osób oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej o 63%. Zjawisko to należy wiązać ze zmianą przepisów dotyczących odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Zapisy art. 61 ustawy z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej obligują członków rodziny do partycypowania w kosztach utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej. Nakładają także obowiązek na gminę, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, ponoszenia opłat do wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w DPS, a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca czy jego rodzinę. W tej sytuacji zarówno gmina, jak i członkowie rodzin zainteresowani będą jak najdłuższym pozostawieniem usługobiorcy w miejscu zamieszkania.

Analiza danych zawartych w sprawozdawczości dotyczącej świadczenia usług opiekuńczych na terenie dzielnicy Wawer wskazuje na:

- Szeroką dostępność usług opiekuńczych, co z jednej strony może wskazywać na istnienie nieostrych kryteriów przyznawania tej formy pomocy, z drugiej, na póki co, nieograniczone możliwości finansowania tego zadania ze środków własnych.
- Stały, systematyczny wzrost liczby usługobiorców oraz liczby godzin usług, które w równym stopniu mogą być konsekwencją realnego zapotrzebowania, jak i wykreowanego popytu.
- Opłacalność ekonomiczną usług opiekuńczych w porównaniu z alternatywnym rozwiązaniem, jakim są domy pomocy społecznej.
- Permanentne stosowanie strategii niższych stawek niż konkurencja, przez firmy starające się o otrzymanie zlecenia, może powodować, iż rzeczywista wartość usługi jest niedoszacowana.
- Niskie stawki godzinowe stanowią zagrożenie dla jakości świadczonych usług.
- Niskie stawki godzinowe oraz niewielkie, w porównaniu z całkowitym kosztem usługi, odpłatności usługobiorców mogą dewaluować wartość

usługi w sensie psychologicznym, jak również stwarzać okazję do nadużyć (domaganie się przez usługobiorcę większego wymiaru usług niż wynika to ze zdiagnozowanych potrzeb).

- Zmiana przepisów dotyczących odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej wpłynie na dalszy wzrost liczby usługobiorców.

Wnioski te pozwalają postawić tezę, że tworzenie na podstawie sprawozdawczości planów budżetowych oraz ocena efektywności ekonomicznej tego zadania jest nieprecyzyjna. W Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Wawer prowadzona jest kontrola usług opiekuńczych z naciskiem na aspekt techniczny świadczenia usług. Nie podjęto ewaluacji usług opiekuńczych, która w ramach pojedynczego ośrodka wydaje się być sprawą trudną. Przedsięwzięcie to wymaga zaangażowania dodatkowych środków finansowych, oszacowania, czy wkład finansowy w istotny sposób przełoży się na korzyści wynikające z przeprowadzenia ewaluacji.

W związku z tym, że ewaluacja usług opiekuńczych zakłada wykorzystanie odpowiednich, wystandaryzowanych narzędzi badawczych, przełożenia na praktykę uzyskanych wyników badań, konieczne byłoby powołanie odpowiedniego zespołu badawczego.

W obliczu trudności wynikających ze specyfiki tego rodzaju interwencji społecznej przeprowadzenie ewaluacji usług opiekuńczych zapowiada się jako zadanie skomplikowane.

Obszary trudności

Świadczenie usług opiekuńczych wymaga uwzględnienia indywidualnych potrzeb klienta, zmieniających się pod wpływem różnorodnych czynników subiektywnych i obiektywnych.

Beneficjentami usług opiekuńczych są głównie osoby długotrwale, przewlekłe chore, zatem szukanie w nich samych oraz w środowisku potencjału do zmiany sytuacji, zgodnie ze wskazaniami misji pomocy społecznej, jest dużym wyzwaniem i wymaga uwzględnienia różnych obszarów trudności.

Rozbieżność celów instytucji pomocy społecznej i usługobiorcy

Zapisy ustawy o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r. wskazują, że pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Cel ten w odniesieniu do beneficjentów usług

opiekuńczych wydaje się mało realistyczny. Pomocne w tym miejscu wydaje się odwołanie do paradygmatu takich nauk, jak pedagogika społeczna, czy specjalna, które uznają, że każda jednostka niezależnie od stopnia niepełnosprawności dysponuje potencjałem rozwojowym, stanowiącym załączek zmiany. W wypadku usługobiorców nie chodzi o całkowite usamodzielnienie, które pozwoliłoby na wyłączenie tych osób z systemu pomocy społecznej, bo takie przypadki będą niezmiernie rzadkie, ale o poszerzenie obszarów wpływów i odpowiedzialności klientów.

W wypadku osób korzystających z usług opiekuńczych oznaczałaby to konieczność wydzielenia obszarów, w których usługobiorcy są samowystarczalni, potrzebują wsparcia oraz całkowitej opieki „proteżowania”. Gwarancją udanej interwencji byłby dobór odpowiedniego rodzaju usług do istniejących potrzeb.

Jawne i ukryte potrzeby usługobiorcy

Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza, pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Z zapisów ustawy wynika, że świadczenie usług opiekuńczych jest funkcją zaspokojenia potrzeb na podstawowym i wyższym poziomie. Wymaga to właściwego zdiagnozowania deficytów na poziomie biologicznym, psychicznym i społecznym oraz dostosowania usług opiekuńczych do indywidualnych potrzeb klienta.

Powyższy postulat jest wyjątkowo trudny do zrealizowania w wypadku potrzeb ukrytych, czyli takich, których usługobiorca nie uświadamia sobie, bądź nie chce uznać ich istnienia. Potrzeby te dotyczą najczęściej deficytów w sferze psychicznej i społecznej.

W związku z powyższym może dochodzić do sytuacji, w której usługobiorcy będą próbowali kompensować braki w sferze psychicznej czy społecznej, domagając się rozszerzenia wymiaru usług podstawowych.

W powyższą kwestię wpisują się także zagadnienia związane z zachowaniami dezadaptacyjnymi, w których usługobiorca przyjmuje rolę chorego, manifestując roszczeniową postawę czy wyuczoną bezradność, w celu zwolnienia z pełnienia ról społecznych, ponoszenia odpowiedzialności, usprawiedliwienia niepowodzenia.

Cechy usług opiekuńczych

Usługi opiekuńcze posiadają najistotniejsze marketingowe cechy usług, które mogą implikować trudności w ustaleniu rzetelnych wskaźników oce-

ny interwencji społecznej. Traktowanie usług opiekuńczych jako usług marketingowych jest również uzasadnione z tego powodu, że coraz częściej są one zlecane na zewnątrz firmom komercyjnym, których głównym celem jest osiągnięcie, przez stosowanie różnych strategii, zysku.

Cechy usług marketingowych, a jednocześnie usług opiekuńczych to przede wszystkim¹³:

- Niematerialny charakter (usługa to czynność).
- Trudność określenia wartości i jakości usługi przed jej wykonaniem.
- Nierozdzielność, czyli jednoczesność świadczenia usługi przez wykonawcę i korzystanie z niej przez klienta, co powoduje trudności w przewidywaniu rezultatów usług.
- Różnorodność związana z wieloma uwarunkowaniami wpływającymi na realizację usług, co utrudnia standaryzację i kontrolę ich jakości.
- Nietrwałość usługi oznaczająca, że nie można jej gromadzić, magazynować oraz nie można nabywać prawa własności.

Szczególnie istotna wydaje się trudność ze standaryzowaniem parametrów usług jako ewentualnej gwarancji dobrej jakości. W świadczeniu usług, a w szczególności usług opiekuńczych, istotną rolę odgrywa komponent relacyjny między usługobiorcą a osobą świadczącą usługi, który nie podlega specyfikacji. Standard usług opiekuńczych określony w rozporządzeniach MPiPS dotyczących specjalistycznych usług opiekuńczych¹⁴ oraz w specyfikacjach przetargowych, reguluje kwestie związane z aspektem technicznym usług, czyli wskazuje co, przez kogo, w jakim okresie ma zostać wykonane, nie obejmuje strony funkcjonalnej.

Ujęcie funkcjonalne dotyczy sposobu, w jaki świadczona jest usługa, a jego opis wymagałby uwzględnienia następujących elementów:

- Formalny i nieformalny wymiar komunikacji interpersonalnej między usługobiorcą a osobą świadczącą usługi. Wymiar formalny komunikacji między usługobiorcą a osobą świadczącą usługi, oparty jest na ogólnych zasadach współżycia społecznego oraz regulacjach, np.: kodeks pracy, zakres obowiązków pracowniczych, zakres usług. W odniesieniu do usług opiekuńczych ogromne znaczenie ma nieformalny wymiar procesu komunikacji, na który składają się trudne do uchwycenia niuanse dotyczące uznawanych wartości, norm, poglądów, stylów życia itp. Kontakt nieformalny, przesądza o trwałości, stałości i głębokości więzi między wymienionymi stronami procesu komunikacji, a w przypadku

¹³ Na podstawie: A. Glimore, *Usługi Marketing i Zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 18; J. Łańcucki, *Marketing usług profesjonalnych. Czynniki wpływające na jakość usług profesjonalnych*, tekst dostępny na stronie internetowej – http://www.mup.pomocprawna.info/mup_document,37.html ostatni dostęp lipiec 2008.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (*Dz. U. z 2005 r. Nr 189, poz.1598 z późn. zm.*).

usług opiekuńczych wywiera znaczący wpływ na ocenę ich jakości przez usługobiorcę.

- Posiadanie przez osoby świadczące usługi takich atrybutów, jak: kompetencja, uprzejmość, wiarygodność, empatia, najwyżej cenione przez klientów.
- Indywidualne, osobnicze cechy usługobiorców i innych osób zainteresowanych świadczeniem usług opiekuńczych: rodzina, społeczność lokalna, które to cechy mogą wspomóc lub zakłócić proces świadczenia usług.
- Sytuacja życiowa usługobiorcy (wiek, stan zdrowia, sytuacja mieszkaniowa, rodzinna i finansowa itd.) rozpatrywana pod kątem ograniczeń i możliwości usługobiorcy.

Jakość usług opiekuńczych

Posługując się językiem marketingu – jakość usługi to różnica między jakością oczekiwaną a otrzymaną. Ujawnione rozbieżności prowadzą do powstania tzw. luki efektywności.

A Parasuraman, V.A Zeithamal, L.L Berry, wyróżnili pięć obszarów, w których najczęściej powstają luki efektywności ¹⁵:

1. Luka pomiędzy oczekiwaniami klienta a postrzeganiem tych oczekiwań przez Zarządzających (instytucja pomocy społecznej).
2. Luka pomiędzy postrzeganiem oczekiwań klientów przez Zarządzających, a normatywną jakością usług (standaryzacja).
3. Luka między specyfikacją jakości usług, a usługą aktualnie dostarczaną.
4. Luka pomiędzy usługą dostarczaną, a informacją przekazaną klientowi na temat tej usługi.
5. Luka pomiędzy oczekiwaniami klienta, a postrzeganymi przez niego usługami.

W wypadku usług opiekuńczych sytuacja o tyle się komplikuje, że przy ocenie jakości usług należałoby uwzględnić również oczekiwania członków rodziny i społeczności lokalnej, traktując ich jak pośrednich beneficjentów usług opiekuńczych.

Na rynku usług marketingowych nastawionych na zysk uwzględniane są przede wszystkim oczekiwania klienta. Miarą jakości usługi jest poziom satysfakcji indywidualnego klienta. Satysfakcja jest istotnym czynnikiem wiążącym usługobiorcę ze zleceniodawcą, co w wypadku tych usług jest zjawiskiem pożądanym, gdyż buduje lojalność klienta. Na rynku usług marketingowych nastawionych na zysk jakość usług powinna nie tylko spełniać, ale nawet przekraczać oczekiwania klienta.

¹⁵ Na podstawie: Mudie, A. Cottam: *Usługi. Zarządzanie i marketing*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 110, za: A. Rudawski, *Jakość programu radiowego w budowaniu wizerunku rozgłośni*, tekst dostępny na stronie internetowej http://www.kamieniec.com.pl/index.php?pub_id=1&idx=38 dostęp, lipiec 2008.

W wypadku usług opiekuńczych indywidualna satysfakcja usługobiorcy nie może być jedynym kryterium oceny jakości usługi. Satysfakcja klienta jest o tyle istotna, o ile idzie w parze z poszerzaniem wpływu i odpowiedzialności klienta za własną sytuację życiową. Usługi opiekuńcze powinny być świadczone na optymalnym poziomie, tj. adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb. Sytuacją niepożądaną jest świadczenie usług nie tylko poniżej, ale także powyżej tego poziomu.

W wypadku usług opiekuńczych zysk generowany jest nie po stronie zleceńodawcy (OPS), ale wykonawcy usług (firma wyłoniona w przetargu). Firmy świadczące usługi opiekuńcze działają, wykorzystując reguły wolnorynkowe i mają prawo do maksymalizowania zysku przez stosowanie różnorodnych strategii. Ważne, aby nie odbywało się to np. przez sztucznie wykreowane, zapotrzebowanie na usługi.

Dlatego jako główne kryterium przy ocenie usług opiekuńczych wskazują kryterium adekwatności, tj. ocenę tego, czy usługi opiekuńcze świadczone są adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb, zgodnie z zasadą pomocniczości, a nie zysku.

Rodzina jako pierwsze ogniwo systemu wsparcia dla usługobiorcy

Zapisy ustawy o pomocy społecznej wskazują, że to rodzina jest zobowiązana do zapewnienia opieki swemu członkowi. I tylko w wypadku wyczerpania własnych środków i możliwości może zwrócić się o pomoc do ośrodka pomocy społecznej. W praktyce, od dobrej woli rodziny zależy, czy udzieli ona wsparcia swojemu usługobiorcy i w jakim zakresie. W przypadku uchylania się rodziny od sprawowania opieki, przy braku możliwości zastosowania realnych sankcji, ośrodek pomocy społecznej w celu zminimalizowania ryzyka zagrożenia dla życia lub zdrowia, musi przejąć odpowiedzialność za klienta. W takiej sytuacji cel nadrzędny, tj. zapewnienie bezpieczeństwa usługobiorcy realizowany jest z naruszeniem zasady pomocniczości „tyle pomocy, ile niezbędnie potrzeba i tyle wolności, ile tylko można”.

W ewaluacji usług opiekuńczych powinno się uwzględnić rzeczywiste, a nie tylko deklarowane możliwości zaspokajania potrzeb usługobiorcy przez jego rodzinę.

Metodologia oraz metody badań

Zasygnalizowane trudności wyznaczają drogę poszukiwań odpowiednich metod ewaluacji usług opiekuńczych oraz mają wpływ na określenie problemów badawczych.

Obecnie zostanie przedstawiona próba sformułowania problemu badawczego oraz przykładowe metody i narzędzia badawcze możliwe do zastoso-

wania w ewaluacji usług opiekuńczych, pod względem kryterium adekwatności. Problem główny może być sformułowany pod postacią pytania: Czy świadczone usługi opiekuńcze są adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb? Odpowiedzi na to pytanie można udzielić po analizie i porównaniu zakresu dostarczanych usług z rzeczywistymi, dokładnie zdiagnozowanymi potrzebami usługobiorcy.

Można to ująć za pomocą pytań szczegółowych:

1. W jakich obszarach usługobiorca jest samowystarczalny, potrzebuje wsparcia, a w jakich całkowitej opieki – „proteżowania”?
2. Czy w obszarach, w których usługobiorca potrzebuje wsparcia lub opieki możliwe jest poszerzenie jego wpływu i odpowiedzialności?
3. Jakie są motywacje usługobiorcy i jego rodziny do korzystania z usług opiekuńczych?
4. Czy istniejące przesłanki (stan zdrowia lub wiek, sytuacja rodzinna, finansowa itp.) uzasadniają i w jakim zakresie, udzielenie pomocy w formie usług opiekuńczych?
5. Jakie istnieją alternatywne, do usług opiekuńczych, możliwości udzielenia usługobiorcy wsparcia w środowisku (rodzina, sąsiedzi, dzienny dom pobytu itp.)?
6. Jaki rodzaj usług, zakres oraz liczba godzin jest niezbędna dla udzielenia skutecznej interwencji?

Jako metody badawcze w ewaluacji usług opiekuńczych proponuje się następujące metody jakościowe: analiza dokumentacji medycznej, wywiadów środowiskowych oraz przeprowadzenie wywiadu swobodnego ze wszystkimi osobami zainteresowanymi świadczeniem usług opiekuńczych (usługobiorcy, członkowie rodzin, członkowie społeczności lokalnej itp.). Badania te pozwolą na uchwycenie szerszego kontekstu i wielowymiarowości problemów oraz potrzeb usługobiorcy, umożliwią postawienie diagnozy, oraz stworzą przestrzeń do zawarcia konsensusu między uczestnikami procesu ewaluacji co do celów, możliwości wprowadzenia zmiany, oraz oceny efektów świadczenia usług opiekuńczych. Wskazane byłoby, aby ewaluatora wspierał psycholog, zdolny uchwycić złożone i często nieuświadomione procesy intra- i interpersonalne.

Do przeprowadzenia powyższego badania może również posłużyć opracowana przez Zbigniewa Tarkowskiego i Celinę Jurkiewicz *Skala aktywności mieszkańca Domu Pomocy Społecznej*¹⁶. Jest to narzędzie badawcze stworzone na potrzeby oceny aktywności pensjonariuszy domów pomocy społecznej, ale po modyfikacji, za zgodą autorów, mogłoby zostać użyte w ewaluacji usług opiekuńczych.

¹⁶ Z. Tarkowski i C. Jurkiewicz, *Skala aktywności i strategie aktywizacji mieszkańca domu pomocy społecznej*, Wydawnictwo Fundacji „ORATOR”, Lublin 1997.

Skala aktywności uwzględnia 4 obszary:

- samoobsługa (1.obszar aktywności),
- nawiązywanie kontaktów interpersonalnych (2. obszar aktywności),
- wykorzystanie czasu wolnego (3. obszar aktywności),
- uczestniczenie w zajęciach zorganizowanych (4. obszar aktywności).

Każdy z obszarów wpisuje się w pewien symptomatyczny katalog zachowań, co uwidocznione zostało w arbitralnie ustalonej przez autorów matrycy.

Matryca aktywności *

Obszar 1. Samoobsługa	Obszar 2. Kontakty interpersonalne	Obszar 3. Czas wolny	Obszar 4. Zajęcia zorganizowane
<i>Objawy aktywności</i>			
Myje się	Pomaga innym	Czyta	Uczestniczy w terapii zajęciowej
Myje zęby	Wykonuje polecenia	Pisze	Uczestniczy w rehabilitacji
Kąpie się	Nawiązuje kontakt	Ogląda telewizję ze zrozumieniem	Wyjeżdża na turnusy rehabilitacyjne
Czesze się	Przejawia aktywność seksualną	Spaceruje	Uczestniczy w wycieczkach
Korzysta z toalety	Ma kolegów i koleżanki	Słucha muzyki	Uczestniczy we mszach
Ubiera się	Jest w stałym związku uczuciowym	Maluje	Uczestniczy w zabawach
Ściele łóżko	Jest niekonfliktowy	Wykonuje robótki ręczne, majsterkuje	
Pije	Jest nieagresywny	Opiekuje się zwierzętami	
Je	Potrafi nawiązać rozmowę	Realizuje inne zainteresowania	
Sprząta	Potrafi podtrzymać rozmowę		

Źródło: Z. Tarkowski i C. Jurkiewicz, *Skala aktywności...*, op. cit., s. 24.

* W matrycy pozostawiono tylko te objawy aktywności, które można odnieść do usługobiorcy. Usunięto następujące: wychodzi poza DPS, reprezentuje DPS, bierze udział w imprezach poza DPS, pracuje poza DPS.

Aktywność w powyższych obszarach oceniana jest w trzystopniowej skali, w której przyznaje się 2 pkt, gdy dana osoba wykazuje aktywność „zawsze lub często”, „czasem” – 1 pkt, „nigdy” – 0 pkt.

Poziom Aktywności oceniany jest według wzoru:

$$PA = \frac{Ob1 + Ob2 + Ob3 + Ob4}{4}$$

Gdzie: PA – średni poziom aktywności ,

Ob. 1. – wynik uzyskany w 1. obszarze (samoobsługa),

Ob. 2. – wynik uzyskany w 2. obszarze (kontakty interpersonalne),

Ob. 3. – wynik uzyskany w 3. obszarze (wykorzystanie wolnego czasu),

Ob. 4. – wynik uzyskany w 4. obszarze (uczestniczenie w zajęciach zorganizowanych).

Określenie poziomów aktywności w czterech obszarach służy do określenia profilu aktywności danej osoby. Profile aktywności można zobrazować na wykresie. Jednakże autorzy Z. Tarkowski i C. Jurkiewicz zwracają uwagę, że badane osoby mogą uzyskać takie same średnie poziomy aktywności, a różnić się profilem (przykład I), a także może mieć miejsce sytuacja odwrotna, tj. różne osoby mogą mieć podobny profil, różnić się zaś poziomem aktywności (przykład II). Dopiero ustalenie średniego poziomu aktywności oraz profilu aktywności daje rzeczywisty obraz funkcjonowania usługobiorcy.

Przykład I

Osoba 1.

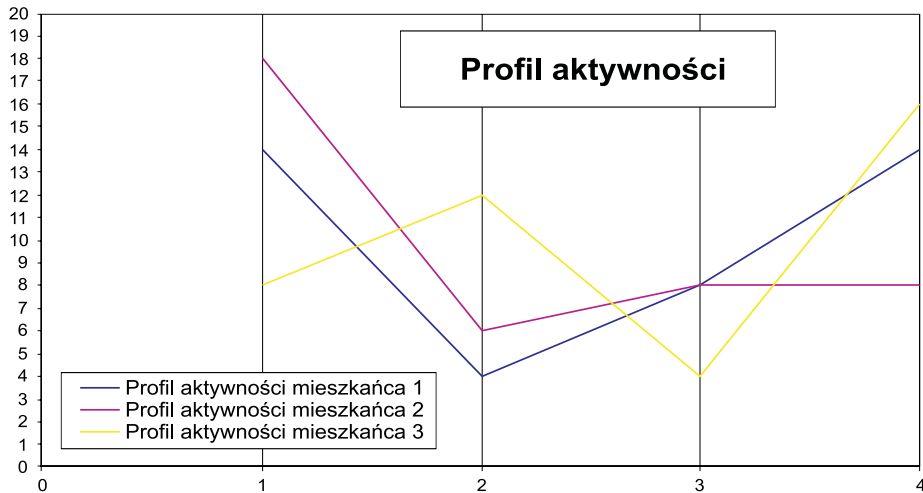
Ob. 1. = 14 pkt
 Ob. 2. = 4 pkt
 Ob. 3. = 8 pkt
 Ob 4. = 14 pkt
 PA = 10 pkt

Osoba 2.

Ob. 1. = 18 pkt
 Ob. 2. = 6 pkt
 Ob. 3. = 8 pkt
 Ob. 4. = 8 pkt
 PA = 10 pkt

Osoba 3.

Ob. 1. = 8 pkt
 Ob 2. = 12 pkt
 Ob 3. = 4 pkt
 Ob. 4. = 16 pkt
 PA = 10 pkt



Źródło: Z. Tarkowski i C. Jurkiewicz, *Skala aktywności i strategie aktywizacji mieszkańca domu pomocy społecznej*, Wydawnictwo Fundacji „ORATOR”, Lublin 1997, s. 31.

Przykład II

Osoba 1.

Ob. 1. = 12 pkt

Ob. 2. = 10 pkt

Ob. 3. = 4 pkt

Ob. 4. = 6 pkt

PA = 8 pkt

Osoba 2.

Ob. 1. = 10 pkt

Ob. 2. = 8 pkt

Ob. 3. = 4 pkt

Ob. 4. = 4 pkt

PA = 6,5 pkt

Osoba 3.

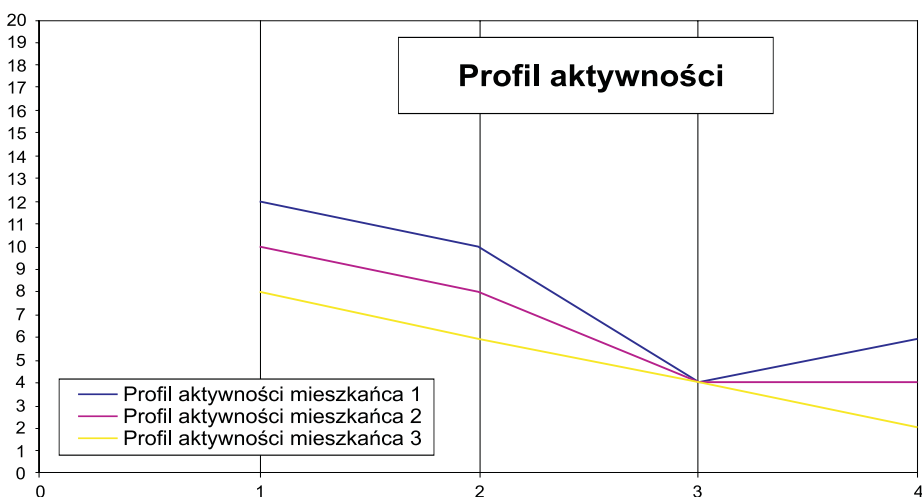
Ob.1. = 8 pkt

Ob 2. = 6 pkt

Ob 3. = 4 pkt

Ob 4. = 2 pkt

PA = 10 pkt



Źródło: Zbigniew Tarkowski i Celina Jurkiewicz, *Skala aktywności ...*, op. cit., s. 32.

Stosowanie skali aktywności w odniesieniu do osób korzystających z usług opiekuńczych pozwoliłoby na:

- określenie poziomu i profilu aktywności indywidualnego usługobiorcy,
- określenie poziomu i profilu aktywności grupy usługobiorców,
- odkrycie obszarów, w których interwencja jest konieczna i możliwa,
- dobór odpowiednich środków interwencji, np. rodzaju, zakresu i wymiaru usług dostosowany do potrzeb indywidualnego usługobiorcy.

Zaletą opisanego narzędzia badawczego jest to, że można je wykorzystać na wszystkich etapach procesu ewaluacji: planowania, realizacji i oceny wyników.

W związku z tym, że jest względnie proste zarówno w użyciu, jak i w interpretowaniu wyników może być stosowane przez ewaluatorów wewnętrznych, tj. zarówno pracowników ośrodków pomocy społecznej, jak i zatrudnianych przez Wykonawców usług.

Podsumowanie

Usługi opiekuńcze, ze względu na swoją specyfikę, o której wspomniano wcześniej w tym artykule, są trudnym materiałem do ewaluacji. Niemniej wydaje się, że ewaluacja tego rodzaju interwencji jest nie tylko potrzebna, lecz nawet konieczna, zarówno z punktu widzenia usługobiorców, jak i zlecniodawców.

Z punktu widzenia zlecniodawców – czyli OPS – jako jednostek samorządu terytorialnego wydających publiczne środki ważne jest, aby były one wydawane racjonalnie, czyli adekwatnie do potrzeb (efektywność) oraz na odpowiednim poziomie (jakość), zgodnie z przyjętymi zasadami, tj. nieudzielanie pomocy w formie usług tym, którzy są w stanie zapewnić ją za pomocą własnych środków i możliwości.

W związku z tym, że ewaluacja ma na celu poprawę skuteczności interwencji społecznej, dla usługobiorców stwarza szansę na to, aby usługi opiekuńcze stały się rzeczywistym środkiem do wprowadzenia korzystnej zmiany w ich sytuacji życiowej, osiągniętej przez:

- dostosowanie usług opiekuńczych do indywidualnych potrzeb klienta,
- edukowanie osób włączonych w proces ewaluacji przede wszystkim co do misji pomocy społecznej,
- delegowanie odpowiedzialności za losy usługobiorcy na niego samego oraz najbliższe środowisko, czyli budowanie sieci wsparcia społecznego.

Podejmując się ewaluacji usług opiekuńczych, której ostatecznym celem jest poprawa efektywności i skuteczności działania, należy założyć, że będzie on osiągany wieloetapowo i w dłuższej perspektywie czasowej.

Przegląd metod monitorowania bezdomności¹

Wprowadzenie

Monitorowanie to rodzaj badania, w którym w systematyczny i zaplanowany sposób obserwujemy rzeczywistość społeczną, starając się ją dokładnie zrozumieć i opisać. *Przegląd metod monitorowania bezdomności*, opisuje metody i podejścia wykorzystywane na świecie do opisywania zjawiska bezdomności oraz populacji ludzi, którzy jej doświadczają. Publikacja jest adresowana przede wszystkim do osób zajmujących się udzielaniem wsparcia ludziom bezdomnym, które chciałyby dowiedzieć się więcej o swoich podopiecznych, a więc do pracowników socjalnych, kierowników i opiekunów w schroniskach, dyrektorów projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, szefów organizacji charytatywnych i wszystkich, którzy w codziennej pracy spotykają się z ludźmi pozbawionymi domu.

Celem publikacji jest pokazanie, w jaki sposób można zdobyć wiedzę o bezdomności w skali makro: ilu ludzi bezdomnych jest w naszym mieście, jakie są ich cechy charakterystyczne, jakie mają potrzeby? Jest to wiedza niezbędna do projektowania efektywnych programów wsparcia, adresowanych do tej grupy ludzi wykluczonych. Chociaż monitorowanie bezdomności wymaga konsultacji ze specjalistami, znającymi podstawowe zagrożenia i trudności (problem z definicją, mobilność i inne), jest zadaniem, które rzadko kiedy może być sprawnie przeprowadzone przez samych badaczy. To nie badanie margaryny, które może wykonać jeden pracownik firmy badawczej. Wymaga ścisłej współpracy wszystkich partnerów, w szczególności usługodawców, samorządów lokalnych, lokalnej policji, instytucji pomocy społecznej i innych, dlatego też *Przegląd metod monitorowania bezdomności* jest adresowany również do przedstawicieli tych grup, bez względu na to, czy działają w trzecim sektorze, czy w administracji publicznej.

Może lektura opracowania zachęci tych, którzy wciąż pracują w pojedynkę, by włączyli się do szerszej współpracy, z której – poza możliwością monitorowania bezdomności – płynie wiele innych korzyści (m.in. koordynacja

¹ Opracowane w ramach projektu „Agenda Bezdomności”, prowadzonego przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

systemu usług, wspólne zabieganie o większe środki finansowe, kształtowanie narodowych strategii przełamywania bezdomności).

Podstawą do napisania „Przeglądu” były cztery publikacje:

- *A Guide to Counting Unsheltered Homeless People*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development, October 2004.
- Martha R. Burt, Dave Pollack, Abby Sosland, Kelly S. Mikelson, Elizabeth Drapa, Kristy Greenwalt, Patrick Sharkey, with Aaron Graham, Martin Abravanel, Robin Smith, *Evaluation of Continuums of Care For Homeless People Final Report*, prepared for U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, May 2002, The Urban Institute Washington DC, ICF Consulting Fairfax Wirginia.
- Kevin Pickering, Suzanne Fitzpatrick, Kerstin Hinds, Peter Lynn and Sarah Tipping, *Tracking Homelessness: A Feasibility Study*, Scottish Executive Social Research, 2003.
- *HMIS Project Management Topics and Too/s*, December 2004, Center for Social Policy McCormack Graduate School of Policy Studies, University of Massachusetts.

Czym jest monitorowanie?

Monitoring stał się popularnym pojęciem, używanym przez instytucje i ludzi zajmujących się działalnością na rzecz grup dotkniętych problemami społecznymi czy wykluczonych społecznie. Występuje jako priorytet w wielu programach, z których organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o środki na swoją działalność².

Wiele organizacji pozarządowych stosuje to pojęcie do opisu działań, których celem jest diagnozowanie sytuacji grup, którym służą. Według najszerszej definicji, monitoring to *dlugotrwała obserwacja przeprowadzana stale bądź przez określony czas*³.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka od lat stosuje monitoring, używając następującej definicji: *Monitoring uznajemy za zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy*⁴.

² Np. Fundusz dla Organizacji Pozarządowych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, komponent *Demokracja i społeczeństwo obywatelskie*; Obszar B *Podniesienie stanu wiedzy na temat społeczeństwa obywatelskiego i procesów demokratycznych*; Projekt Funduszu Współpracy zakończony w grudniu 2007 r., pt. *Zwiększenie świadomości społecznej oraz wzmacnianie roli organizacji pozarządowych w zakresie rzecznictwa i monitoringu*.

³ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2004.

⁴ Tamże.

Druga część definicji wskazuje na wymierne korzyści monitoringu. Posiadanie obiektywnego i systematycznego opisu realiów życia ludzi bezdomnych daje argumenty pozwalające na zabieganie o wprowadzenie bardziej efektywnych programów i działań poprawiających ich sytuację. Tak pojęty monitoring jest narzędziem zmiany i integralnym elementem rzecznictwa⁵. *Wybrany kawałek rzeczywistości społecznej* może być monitorowany ilościowo (ile?) bądź jakościowo (jak? dlaczego?), chociaż na ogół monitoring wiąże się z podejściem ilościowym. Podejście ilościowe to określanie skali bezdomności, proporcji określonych rodzajów bezdomności i występowania różnych cech, np. odsetek bezrobotnych kobiet mieszkających w schroniskach etc. Przykładowe kwestie sondowane w badaniach ilościowych to: jak wielu bezdomnych ludzi mieszka na Pradze, ilu spośród nich przebywa w miejscach publicznych, śpiąc pod gołym niebem, ile to kobiety etc. Celem podejścia jakościowego jest opisanie procesów i znalezienie prawidłowości. Poprzez jakościowe badania wykluczenia mieszkaniowego możemy się dowiedzieć, jak wygląda życie bezdomnych, jakie procesy powodują bezdomność i w jaki sposób udaje się z niej wyjść.

Zazwyczaj monitorowanie nie wymaga specjalistycznego zaplecza naukowego, może być zaprojektowane i wykonane przez każdą osobę znającą realia wybranej grupy społecznej, potrafiącą poświęcić się skrupulatnemu zbieraniu informacji. Jakkolwiek, w niektórych wypadkach, wiedza specjalistyczna jest niezbędna, a monitorowanie staje się badaniem, w którym trzeba liczyć się z wieloma ograniczeniami i zasadami profesjonalnego badania socjologicznego. Takim przypadkiem jest bezdomność – to skomplikowane i złożone zjawisko, którego poznanie wymaga specjalistycznego podejścia ze względu na pewne charakterystyczne cechy populacji osób bezdomnych, które będą omówione w dalszej części opracowania.

Perspektywa badacza, urzędnika i usługodawcy

Monitorowaniem bezdomności mogą (lub powinni) być zainteresowani naukowcy, urzędnicy administracji centralnej i samorządowcy, a także usługodawcy (np. organizacje prowadzące schroniska i noclegownie). Dla każdego monitorowanie może mieć inny cel. Naukowiec najprawdopodobniej skoncentruje się na aspekcie technicznym, by stworzyć wysublimowaną metodologię i najnowocześniejsze narzędzia. Opracowanie metodologii pozwalającej na badanie populacji bezdomnych jest bardzo ambitnym wyzwaniem, które dla wielu badaczy może być ciekawą specjalizacją. Urzędnicy administracji centralnej i samorządowcy potrzebują badań, aby móc zaplanować system wsparcia i oszacować ilość środków finansowych potrzebnych

⁵ J. Wygnańska, *Rzecznictwo organizacji pozarządowych*, [w:] *Trzeci Sektor*, „Rzecznictwo i lobbing organizacji pozarządowych”, 2006, nr 6, Instytut Spraw Publicznych.

do jego wdrożenia. Mogą być mniej zainteresowani tymi aspektami monitoringu, które mają na celu precyzyjne opisanie potrzeb badanej grupy, będą woleli skoncentrować się na znalezieniu łatwo mierzalnych i klarownych wskaźników pozwalających ocenić np. minimalny poziom świadczeń, które muszą być zapewnione i finansowane z budżetu państwa, by sprostać wymogom ustawowym. Usługodawcy mogą być zainteresowani poznaniem skali bezdomności, aby móc zabiegać o adekwatne środki finansowe pozwalające na świadczenie usług wszystkim klientom. Czasem mogą być posądżani o rozdmuchiwanie rezultatów monitoringu, aby sztucznie zawyżyć skalę zjawiska i tym samym potrzeb finansowych. Profesjonalnie przeprowadzony monitoring pomaga odpierać takie zarzuty.

Można też się zastanowić, jak cel monitorowania mogą postrzegać ludzie bezdomni, których życie jest jego przedmiotem. Z ich perspektywy bycie monitorowanym może nie mieć żadnego praktycznego znaczenia, poza sposobnością spędzenia paru chwil na rozmowie z badaczem, czyli osobą zainteresowaną ich problemami i codziennymi sprawami. Wielu ludzi odczuwa jednak satysfakcję, mogąc przysłużyć się ważnej sprawie, pomóc w realizacji jakiegoś zamierzenia, zamiast stale występować w roli osoby wspieranej. Mają świadomość, że dostarczenie badaczom i – za ich pośrednictwem – usługodawcom i decydom informacji o swoich codziennych potrzebach i oczekiwaniach, może w przyszłości wpłynąć na poprawę ich własnej sytuacji. Jakkolwiek w praktyce jest bardzo prawdopodobne, że osoby, od których zbiera się informacje na potrzeby monitoringu, nie będą widziały w tym żadnego konkretnego celu.

Niezależnie od tego, jak różne są punkty widzenia każdej ze stron, prawdą jest, że monitorowanie bezdomności udaje się jedynie wtedy, gdy wszystkie strony są zaangażowane i współpracują, wymieniając informacje. Dobrze, gdy prowadzący schronisko wiedzą, ile osób się przez nie „przewija” w ciągu kilku miesięcy, dyrektor ośrodka pomocy społecznej wie, ile zasiłków przyznali jego pracownicy z tytułu bezdomności, a policjanci potrafią powiedzieć, ilu bezdomnych mieszka na dworcu. Z ich wiedzy jednak niewiele wynika – na jej podstawie nie możemy stworzyć obrazu ludzi bezdomnych z naszego miasta, nie możemy zorganizować usług wspierających ich w wychodzeniu z bezdomności. Nasza wiedza jest szczątkowa.

Prowadzenie monitoringu bezdomności jest szczególnie pomocne w⁶:

- planowaniu świadczeń finansowych i usług,
- wskazywaniu na potrzeby finansowe,
- podnoszeniu wiedzy ludzi o zjawisku bezdomności,
- dokładnym pomiarze i identyfikacji potrzeb,
- określeniu liczby osób, którym udało się przełamać bezdomność.

⁶ *A Guide to Counting Unsheltered Homeless People*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development, October 2004.

Z drugiej strony, monitoring wywołuje wiele obaw wśród potencjalnie zaangażowanych stron: podobnie jak trudno jest ustalić jednoznaczne kryteria bezdomności, tak jeszcze trudniej policzyć, ile osób mieści się w poszczególnych kategoriach. Każdy, kto poznał złożoność zjawiska, wie, jakim problemem jest uściślenie tych liczb, zaś użyteczność tej wiedzy jest niewspółmierna do wysiłku i kosztów⁷.

Europejskie Obserwatorium Bezdomności (ang. *European Observatory of Homelessness*) oraz Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi FEANTSA proponują racjonalne i ugodowe wyjaśnienie celu monitorowania. Można je polecić zarówno sceptykom, jak i entuzjastom: *Nie ma jednej poprawnej definicji bezdomności ani jednego wskaźnika, który obrazowałby w pełni realia tego zjawiska. Potrzebne są różne definicje i różne wskaźniki, a ich wybór musi zależeć od potrzeb i celu przeprowadzania badania – zazwyczaj będzie nim projektowanie programów pomocowych. Gromadzenie danych o bezdomności nie jest celem samym w sobie. Celem jest dostarczenie informacji niezbędnych do podniesienia jakości świadczonych usług zapobiegających i zmniejszających skalę bezdomności*⁸.

Osoby o słabej pozycji w społeczeństwie nie powinny być przedmiotem słabych statystyk⁹. Ich sytuacja zasługuje przynajmniej na taką samą jakość danych, jak sytuacja reszty społeczeństwa, które jest przecież regularnie badane przez wyspecjalizowane firmy, urzędy statystyczne, samorządy lokalne i inne instytucje. Nawet, jeśli badania nie wpłyną na poprawę jakości usług, przyczynią się do zmiany wizerunku ludzi bezdomnych wśród reszty społeczeństwa.

Dlaczego monitorowanie bezdomności jest trudne?

Definicja bezdomności

Debata o definiowaniu bezdomności istnieje od zawsze i zapewne pada w niej tyle pomysłów, ilu jest jej uczestników. Chociaż wszyscy – w szczególności ludzie bezdomni, pracownicy schronisk, urzędnicy zajmujący się tą sferą – potrafią powiedzieć, czym ogólnie jest bezdomność, problem pojawia się, gdy muszą wskazać dokładnie, kto jest bezdomnym, a kto nim nie jest. Takie wskazanie jest niezbędne do przeprowadzenia monitoringu.

Na poziomie koncepcyjnym bezdomność to sytuacja, w której ludzie przez dłuższy czas nie mają bezpiecznego miejsca, w którym mogą mieszkać. Jest to tylko jeden ze sposobów określenia bezdomności, dający ogólne pojęcie o niej, niepozwalający jednak na monitorowanie, czy zmierzenie zjawiska. Do tego potrzebna jest definicja operacyjna. W praktyce definicje operacyjne tworzone są oddzielnie dla każdego badania i różnią się między sobą w za-

⁷ Ks. K. Słowik, *Informator – Bezdomni 2005*, Caritas Kielecka, Kielce 2005.

⁸ J. Wygnańska, *Polski raport statystyczny. Aktualizacja 2006*, EOH FEANTSA, www.bezdomnosc.edu.pl

⁹ *A Guide...*, op. cit.

leżności od jego celu. Np. w badaniach międzynarodowych definicje będą bardziej ogólne, a w badaniach lokalnych – szczegółowe. Obecnie dominują dwa podstawowe sposoby operacyjnego definiowania bezdomności: (1) przez wskazanie kategorii sytuacji życiowych czy cech ludzi nią dotkniętych – np. ofiary przemocy w rodzinie, samotne matki, nieleczący się alkoholicy, opuszczający zakłady karne itd.; lub (2) przez wskazanie „sytuacji mieszkaniowych”, które uznaje się za bezdomność, np. przebywanie w miejscach publicznych, w schroniskach dla bezdomnych, na *squatach*, mieszkanie w lokalach przeludnionych lub o bardzo niskim standardzie.

Przykładem definicji drugiego rodzaju jest ETHOS, czyli Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego, opisana w rozdziale poświęconym międzynarodowym badaniom porównawczym. Wiele różnych definicji obydwu rodzajów jest omówionych w kolejnych rozdziałach tego opracowania.

We współczesnej debacie poświęconej definiowaniu bezdomności kładzie się szczególny nacisk na związek z wykluczeniem mieszkaniowym czy też deprywacją mieszkaniową. Uważa się, że ograniczanie naszego myślenia o bezdomności do postrzegania jej jako sytuacji ludzi pozbawionych dachu nad głową czy wyrzuconych z domów przez maltretujących ich partnerów jest niedobre, ponieważ bezdomność to zjawisko znacznie szersze i bardziej złożone. Nie ma dychotomii bezdomny – niebezdomny, tylko kontinuum sytuacji i potrzeb mieszkaniowych. Różne sytuacje życiowe wiążą się z ryzykiem bezdomności. W tym sensie ludzie narażeni na utratę stabilności mieszkaniowej (np. mieszkający w budynkach, które mają zostać poddane rozbiórce w związku z wadliwą konstrukcją, zadłużeni, którym grozi eksmisja itd.) są częścią grupy poddanej wykluczeniu mieszkaniowemu i bezpośrednio zagrożonej bezdomnością.

Mobilność

Bezdomni ludzie zmieniają miejsca pobytu. Migrują w sensie geograficznym – z jednego regionu do drugiego, ze wsi do miasta – i w sensie instytucjonalnym – np. ze schroniska dla bezdomnych na działki. Migrują od (agresywnych partnerów, alkoholizmu rodziców, braku perspektyw życiowych) i do (większych szans na znalezienie pracy, lepszej edukacji etc.).

Ofiary przemocy w rodzinie mogą spędzić parę miesięcy w schronisku, potem wracać do domu na kolejne miesiące. Ludzie ze stabilną sytuacją mieszkaniową mogą stracić pracę i szybko znaleźć się na ulicy. Mobilność geograficzna i częste zmiany sytuacji mieszkaniowych sprawiają, że monitoring jest wyzwaniem i wymaga szczególnej metodologii. Badanie trzeba przeprowadzić stosunkowo szybko lub zastosować procedury pozwalające na wykluczenie z wyników konsekwencji częstego przemieszczania się

członków badanej populacji. Policzenie ludzi bezdomnych, obecnych jednej nocy w danym miejscu nie pozwala badaczowi na oszacowanie rozmiaru całej populacji bezdomnych, nawet gdy ograniczy on swoje zainteresowanie do jednego konkretnego terytorium.

Potrzeba zachowania anonimowości

Bezdomni ludzie z rezerwą podchodzą do udzielania informacji określających ich tożsamość. Nie chcą być rejestrowani w oficjalnych rejestrach ani posiadać dokumentów pozwalających na ich identyfikację. Niechętnie dzielą się danymi osobowymi – zarówno z usługodawcami, jak i z badaczami. Wolą pozostać anonimowi i nie lubią być kontrolowani, a bycie badanym może być błędnie odebrane jako bycie kontrolowanym.

Wahania sezonowe

Cechy populacji ludzi bezdomnych zmieniają się wraz ze zmianami warunków atmosferycznych, w szczególności temperatury. W wielu krajach zimą nie można wykonać eksmisji, latem jest więcej prac sezonowych, z których można na krótką metę utrzymać wynajęte mieszkanie, w czasie ostrych mrozów spora część bezdomnych śpiących w miejscach publicznych przenosi się do schronisk lub wraca w rodzinne strony. Wszystkie te zmiany trzeba rozważyć, planując monitoring. Przeprowadzając go zimą, można ograniczyć wysiłki policzenia ludzi przebywających w miejscach publicznych, ponieważ prawdopodobnie większość z nich będzie w schroniskach.

Rozmiar populacji w stosunku do reszty społeczności

Liczba ludzi bezdomnych w proporcji do wielkości ogólnej populacji jest raczej mała. Większość dokładnych badań wielkości populacji ludzi bezdomnych została przeprowadzona na poziomie lokalnym bądź regionalnym i zakładając możliwy błąd statystyczny, procent bezdomnych wśród całej populacji badanego regionu nie był większy niż 0,5%¹⁰. Tak mała grupka ludzi nigdy nie zostanie adekwatnie opisana (wyłowiona) w badaniach dotyczących całej populacji. Dlatego też monitorowanie bezdomnych jest skuteczne, tylko jeśli użyte zostaną specjalne środki pozwalające na dotarcie do tej konkretnej grupy. Podobnie, chcąc dotrzeć do grupy dzieci w konkretnym wieku, trzeba skontaktować się ze szkołami. Mały rozmiar populacji bezdomnych w stosunku do całej populacji tłumaczy popularność wyrażenia „liczenie bezdomnych” (ang. *homeless count*): bezdomni ludzie muszą być liczeni „głowa po głowie”.

¹⁰ C. Brousse, *The production of data on homelessness and housing deprivation in European Union: survey and proposals*, INSEE for Eurostat unit D2 Living conditions and social protection, Head of unit: A. Clemenceau, Project coordinator: Mr. I. Dennis, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

Metoda skanowania miejsc publicznych

Metody monitorowania skali bezdomności w miejscach publicznych, zwanych również niemieszkalnymi, pozwalają na mierzenie bądź szacowanie liczby i podstawowych cech ludzi, którzy rezydują na konkretnym terytorium, nie posiadając dachu nad głową. Celem tych metod jest opisanie tzw. „bezdomności ulicznej” lub „ukrytej bezdomności” (ludzi, do których nie można dotrzeć przez schroniska), bądź też „śpiących pod gołym niebem”, którzy mieszkają w miejscach do mieszkania nieprzeznaczonych, takich jak parki, budynki publiczne, dworce autobusowe i kolejowe, metro, różnego rodzaju pojazdy, przyczepy kempingowe i inne. Jest to grupa, do której trudno dotrzeć za pośrednictwem schronisk, noclegowni i innych usług, ponieważ należą do niej osoby rzadko z nich korzystają.

Sednem metody monitorowania bezdomności ulicznej jest przeskanowanie określonego terytorium i stwierdzenie, ilu ludzi bezdomnych na nim się znajduje. Skanowanie może przybierać różne formy. Metoda pełnego skanowania jest podobna do obławy, chociaż oczywiście ma odmienne cele. Zadaniem ankierów, czasem określanych mianem enumeratorów lub rachmistrzów (tak jak w spisach powszechnych), jest obejrzenie całości określonego terytorium, np. Starego Miasta czy jakiejś wybranej dzielnicy, i dotarcie do wszystkich jej części, a następnie policzenie spotkanych po drodze ludzi charakteryzujących się określonymi cechami wskazującymi na bezdomność. Metoda skanowania w ustalonych miejscach ogranicza skanowane terytorium do wcześniej zidentyfikowanych lokalizacji, w których, jak można przypuszczać, ludzie bezdomni będą przebywać.

Badanie w określonym punkcie w czasie (ang. point-in-time)

Badanie w określonym punkcie w czasie może być porównane do robienia zdjęcia ruszającemu się obiektowi. Widząc zdjęcie, nie jesteśmy w stanie stwierdzić, jak wyglądał ruch, ale jesteśmy w stanie opisać jeden jego moment. Populacja bezdomnych jest bardzo mobilna i robienie „zdjęcia” w konkretnym momencie jest jednym z możliwych sposobów na jej opisanie. Metoda miejsc publicznych zazwyczaj pozwala na stworzenie takiej „stop-klatki”, chyba że jest przeprowadzana rutynowo, w krótkich odstępach czasu. Badanie, którego celem jest ujęcie obiektu w ruchu, to badanie longitudinalne.

Prawie na każdym badanym terytorium można wskazać takie lokalizacje, w których ludzie bezdomni się koncentrują i takie, w których nie bywają wcale. Dla określania skali populacji obejrzenie całego terytorium nie jest konieczne. Gdy mamy do czynienia ze szczególnie dużym terytorium, zwłaszcza takim, które jest podzielone na podobne do siebie obszary – tak jak wiele miast amerykańskich, np. Manhattan i Chicago, można zastosować metodę skanowania losowo wybranej próby obszarów.

Rezultatem każdej z wymienionych metod skanowania jest określenie całkowitej liczby ludzi bezdomnych przebywających na terytorium objętym badaniem.

Metoda pełnego skanowania i skanowania w ustalonych miejscach

Bez względu na to, czy używamy metody pełnego skanowania, czy też skanowania w ustalonych miejscach, musimy upewnić się, że żadna przestrzeń w obszarach poddawanych przeglądowi nie została pominięta. W przeciwnym razie wynik badania będzie zniekształcony. Metoda ustalonych miejsc wymaga wcześniejszego przygotowania, w czasie którego wybierane są obszary, podczas badania poddane skanowaniu. Zazwyczaj przygotowanie składa się z dwóch podstawowych elementów: zebrania informacji od pracowników socjalnych, *streetworkerów*, pracowników schronisk, lokalnej policji, straży pożarnej itd. o miejscach przebywania ludzi bezdomnych – musi powstać wyczerpująca lista – oraz opracowania mapy terytorium z naniesionymi informacjami o miejscach pobytu. Metoda pełnego skanowania wymaga z kolei dodatkowej pracy podczas samego badania – potrzeba znacznie więcej enumeratorów i czasu na jej przeprowadzenie. W praktyce decyzja, jaką metodę wybrać, zależy od struktury terytorium, jego rozmiaru, liczby dostępnych enumeratorów, lokalnych zwyczajów ludzi bezdomnych (gdzie lubią spać, czy wielu spośród nich nigdy nie korzysta ze schronisk itd.), jak również wiedzy i możliwości lokalnych instytucji. Ważnym zastrzeżeniem przy stosowaniu metod skanowania jest wyraźne rozdzielenie ich od siebie. Nie należy mieszać dwóch metod w obrębie jednego obszaru. Albo badamy całe terytorium, albo ustalone miejsca. Na przykład, chcąc ustalić liczbę bezdomnych mieszkających na dworcu kolejowym z wykorzystaniem metody pełnego skanowania, musimy upewnić się, że enumeratorzy odwiedzili każdy metr kwadratowy dworca, a nie tylko miejsca, w których w dniu badania zauważyli ludzi bezdomnych. Wysyłając enumeratorów do ustalonych miejsc, musimy się przyłożyć wcześniej do ich dokładnego wyznaczenia, tak aby w dniu badania nikogo nie pominąć. Publikując wyniki, zawsze wskazujemy, jaką metodę zastosowaliśmy.

Istotnym czynnikiem w monitorowaniu bezdomności w miejscach publicznych jest czas trwania badania. Ze względu na geograficzną i instytucjonalną mobilność ludzi bezdomnych idealnym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie skanowania, tak jak robi się zdjęcie. Nie jest to jednak możliwe, a jeśli liczenie przedłuża się, enumeratorzy mogą policzyć te same osoby kilka razy (monitorowani mogą poruszać się szybciej niż monitorujący). Podwójnego liczenia można uniknąć, bądź też je eliminować, stosując różne techniki (np. nadając każdej zauważonej osobie identyfikujący ją charakterystyczny numer, bądź cechy i zaznaczając je w kwestionariuszu), omówione w dalszej części opracowania, dlatego też wiele badań prowadzonych nawet przez cały

tydzień wciąż określa się „badaniami w określonym punkcie w czasie” (ang. *point in time count*), co dotyczy w większym stopniu możliwości interpretacji jego wyników niż samego czasu przeprowadzania badania.

Skanowanie bez wywiadów i z wywiadami

Licząc ludzi bezdomnych, przebywających w miejscach publicznych, można przeprowadzać z nimi wywiady, bądź też nie. Jeśli planowane są wywiady, liczących nazywa się raczej ankieterami, a liczonych – respondentami (ankieter zadaje pytania, a respondent na nie odpowiada). Jeśli nie są planowane, liczący to enumeratorzy lub rachmistrzowie. Gdy wywiady nie są planowane, ważne staje się maksymalne ograniczenie czasu przeprowadzania badania. Wywiad daje możliwość ustalenia, czy respondent był już policzony, czy nie, co pozwala na unikanie podwójnego liczenia. Z tego samego względu ważna jest pora dnia, w której przeprowadza się liczenie. Są takie pory – zależą m.in. od tego, w jakich godzinach czynne są placówki oferujące schronienie na noc – kiedy wzrasta lub maleje możliwość dotarcia do właściwej grupy docelowej. Na przykład przeprowadzanie badania zbyt wczesnym wieczorem, kiedy część bezdomnych planujących nocleg w noclegowniach jest jeszcze na ulicach, niepotrzebnie dodaje pracy enumeratorom – łatwiej jest policzyć ich później w schroniskach. Poza tym, ludzie korzystający ze schronisk nie są grupą docelową badań prowadzonych w miejscach publicznych i nie warto marnować czasu skanujących na docieranie do grupy, która jest łatwiej osiągalna w schroniskach.

Rollą enumeratora jest policzenie i zapisanie informacji o wszystkich napotkanych osobach bezdomnych na przypisanym mu terytorium. Nie można jednak zakładać, że każda osoba spotkana w miejscu publicznym podczas badania, jest bezdomna. Często jedynym sposobem na upewnienie się o jej statusie jest zadanie kilku pytań, mimo to w wielu badaniach polega się wyłącznie na ocenie enumeratorów. Wyposaża się ich w „tabelki obserwacji”, pozwalające zanotować zaobserwowane cechy. Przykładem takiej tabelki jest formularz użyty podczas Spisu Ludności Ulicznej w Atlancie w 2003 roku¹¹:

Spis ludzi bezdomnych dla obszaru o numerze identyfikacyjnym #: EO47Bo03 (jeden obszar)				
Enumeratorzy: Bob Smith, Jim Tucker i Nancy Wright				
# samotni dorośli mężczyźni (powyżej 18. r. ż.)	# samotne dorośle kobiety (powyżej 18. r. ż.)	# samotni młodzi mężczyźni (poniżej 18. r. ż.)	# samotne młode kobiety (poniżej 18. r. ż.)	# samotne osoby o nieustalonej płci i wieku
IIII IIII IIII IIII IIII IIII	IIII IIII III	I		III
Suma: 30	Suma: 14	Suma: 1	Suma: 0	Suma: 4

¹¹ 2003 Sample Street Census Collection Instrument dla Metro Alabama Tri-Jurisdictional Collaborative on Homelessness. Spis ludzi bezdomnych na terenie Atlanty, Hrabstw Fulton i DeKalb.

W innych badaniach enumeratorzy notowali zaobserwowane cechy napotkanych osób, odpowiadając sobie na proste pytania. Przykładem jest formularz zastosowany w Spisie Ludzi Bezdomnych na Manhattanie w Nowym Jorku¹² w 2003 roku:

- Płeć: Mężczyzna Kobieta Nieznana
Wiek: poniżej 21 21-55 powyżej 55
Rasa/pochodzenie etniczne:
 biała ciemnoskóra latynoska
 azjatycka/wyspy pacyfiku nieznana inna
Znaki szczególnie: (niezwykły zarost, blizny, tatuaże, ubiór):

Lokalizacja: (najbliższe skrzyżowanie ulic): _____

Czas: _____

Liczenie bezdomnych przebywających w miejscach publicznych to duże przedsięwzięcie wymagające wysiłku wielu osób. Aby nie poszedł na marne, organizatorzy często chcą uzyskać jak najwięcej informacji i w tym celu projektują i stosują wywiady. Zazwyczaj kwestionariusze wywiadu nie są długie i składają się z pytań raczej podstawowych, np. określających podstawowe cechy demograficzne (przybliżony wiek, płeć, stan cywilny), status bezdomności (czas trwania bezdomności, liczbę epizodów bezdomności, przyczyny), stan zdrowia, zatrudnienie, otrzymywane zasiłki itd. Zazwyczaj to ankieter wypełnia odpowiednie rubryki, zaznaczając właściwe opcje, bez potrzeby robienia rozległych notatek.

Podstawowa część wywiadu zawiera pytania umożliwiające wyeliminowanie podwójnego liczenia. Respondentom zadaje się pytania pozwalające na przypisanie im niepowtarzalnej identyfikacji. W 2003 r. respondenci w *New Haven Homeless Count* byli pytani o pierwszą literę imienia, trzy pierwsze litery nazwiska oraz miesiąc i rok urodzenia. Osoby, które chcemy policzyć, zazwyczaj nie chcą podawać danych osobowych, a taka metoda zapewnia im anonimowość, jednocześnie umożliwiając identyfikację, potrzebną badaczom do eliminowania podwójnego liczenia. Podczas liczenia bezdomnych w Main¹³ w 2004 r. ankieterzy zachęcali respondentów do po-

¹² W tym badaniu, ankieterzy przeprowadzali wywiady z ludźmi, a przedstawiony kwestionariusz wypełniali samodzielnie, gdy napotkane osoby spały.

¹³ *Point-in-Time-Survey: Homelessness In Maine In April 2004*, MSHA's Department of Homeless Initiatives (www.mainehousing.org/download/HomelesspointTimeSurvey.pdf).

dawania podstawowych informacji o sobie, które nie identyfikując w sensie administracyjnym, jednoznacznie by ich opisywały.

Informacje gromadzone w wywiadach to deklaracje liczonych ludzi bezdomnych. Takie dane mają inny charakter niż np. pochodzące z rejestrów usługodawców informacje o udzielonych świadczeniach lub danych medycznych. Pomimo możliwej nierzetelności danych deklarowanych przez badanych, zwłaszcza np. osób cierpiących na choroby psychiczne, stanowią one bardzo wartościowe źródło wiedzy o cechach oraz potrzebach osób bezdomnych niekorzystających ze schronisk.

Przeprowadzenie liczenia bezdomnych w miejscach publicznych wymaga mobilizacji wielu ludzi i lokalnych instytucji zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji. Najbardziej udane liczenia przeprowadzono w miejscach, w których współpraca połączyła różnych aktorów z instytucji państwowych, samorządowych, badawczych (firmy badawcze, uniwersytety, studenci jako enumeratorzy) oraz organizacji usługodawców i związanych z nimi wolontariuszy. W niektórych wypadkach – w zależności od kontekstu lokalnego – zaangażowano również wojsko i policję, jednak tę opcję należy rozważać bardzo ostrożnie. Osoby bezdomne bywają notowane przez policję, poszukiwane albo też mieć nieprzyjemne doświadczenia, stąd mogą być mniej skłonne do uczestniczenia w wywiadzie wiedząc, że w przedsięwzięcie jest zaangażowana policja.

Amerykańskie miasta i społeczności lokalne, które zdecydowały się regularnie – nawet kilka razy w roku – monitorować skalę populacji bezdomnych na ich terenie, deklarują, że umożliwiło im to zgromadzenie informacji użytecznej dla wielu partnerów, łącznie z usługodawcami, twórcami polityki społecznej i zarządzającymi instytucjami finansującymi usługi.

Najbardziej użyteczne informacje obejmują:

- liczbę osób bezdomnych niekorzystających ze schronisk i noclegowni,
- ich miejsca „zamieszkania”,
- skalę długoterminowej bezdomności,
- sposoby reagowania w stosunku do osób niedawno pozbawionych dachu nad głową, pozwalające na ustrzeżenie ich od chronicznej bezdomności.

Metoda skanowania losowo wybranej próby obszarów

Metoda skanowania losowo wybranej próby obszarów to uproszczony sposób określenia – przez liczenie – całkowitej liczby ludzi bezdomnych przebywających w miejscach publicznych na konkretnym terytorium bez potrzeby skanowania całości terytorium. Stosuje się ją na dużych terenach, które można w sposób jasny podzielić na podobnej wielkości obszary (ang. *block*)¹⁴,

¹⁴ W wielu miastach amerykańskich układ ulic przecinających się pod kątem prostym dzieli całe terytorium na porównywalnej wielkości obszary zwane *blocks*. Najbardziej charakterystycznym przykładem jest sieć ulic na Manhattanie w Nowym Jorku, dzieląca cały półwysep na równej wielkości kwadraty.

np. w wielkich metropoliach o regularnym układzie ulic. Pozwala to na zmniejszenie liczby enumeratorów i ograniczenie czasu potrzebnego na skanowanie terenu. Wymaga jednak więcej wysiłku i specjalistycznej wiedzy na etapie przygotowania badania i analizy zebranych danych po badaniu.

Pierwszym przykładem metodologii opartej o tę zasadę jest metoda prawdopodobieństwa blokowego (ang. *block probability method*), która została opracowana przez Petera Rossiego, aby policzyć ludzi bezdomnych przebywających w Chicago. Badania zostały przeprowadzone jesienią 1985 i zimą 1986 r. Rossi wraz z kolegami przypisali każdej wyznaczonej przez układ ulic części miasta prawdopodobieństwo (małe, średnie, wysokie, pewność) zastania osób bezdomnych podczas nocnych poszukiwań. Następnie wylosowali warstwową próbę obszarów (warstwową, ponieważ losowano po kilka obszarów z kategorii wyznaczonych przez jeden z czterech stopni prawdopodobieństwa), która wyznaczyła obszary odwiedzane przez enumeratorów podczas samego liczenia. Każdej osobie bezdomnej spotkanej na obszarze o określonym prawdopodobieństwie przypisywano wagę wyznaczoną przez stopień prawdopodobieństwa z danego obszaru i liczbę obszarów z danej kategorii prawdopodobieństwa. Po wykonaniu obliczeń (liczba osób mnożona przez poszczególne wagi) badacze otrzymali szacunkową liczbę ludzi bezdomnych przebywających na terenie Chicago. Był to pierwszy przypadek określenia wielkości populacji bezdomnych z danego terenu na podstawie liczby osób przebywających na wybranej próbie obszarów.

Analogiczną metodologię zastosowano w Spisie Ludzi Bezdomnych na Manhattanie w Nowym Jorku w 2003 r. Spis został przeprowadzony przez Departament Usług Społecznych Miasta Nowy Jork (ang. *NY Department of Human Services*). Szczegółowa metodologia została opisana w publikacjach amerykańskich¹⁵ i zacytowana poniżej.

Spis Ludzi Bezdomnych na Manhattanie 2003

Z powodu ogromnego rozmiaru Manhattanu, uniemożliwiającego przeprowadzenie pełnego skanowania, organizatorzy spisu podzielili miasto na „obszary” (899 obszarów podlegających badaniu, składających się z kwadratów zamieszkałych oraz 143 stacji metra i peronów) o długości około 3/10 mili każdy. Podczas długich przygotowań do spisu każdy obszar został zaklasyfikowany jako posiadający małe, średnie lub wysokie zagęszczenie osób bezdomnych, które spodziewano się zastać na tym terenie. (Z 899 obszarów 54 zostały określone jako wysoko zagęszczone, 139 – średnio, a 706 – mało. Spośród stacji i peronów metra 29 uznano za wysoko, 31 średnio, a 83 za mało zagęszczone). Podczas nocy, kiedy przeprowadzano liczenie, enumeratorzy odwiedzili każdy obszar wysoko zagęszczony oraz statystycznie uzasadnioną próbę obszarów o średnim i niskim zagęszczeniu. Celem doboru próby spośród obszarów o średnim i małym zagęszczeniu było ograniczenie ilości miejsc, które enumeratorzy muszą przeskanować w noc badania, przy jednoczesnym zachowaniu reprezentatywności wyniku dla całego Manhattanu. Gdy liczenie zostało zakończone, pracownicy Departamentu Usług Społecznych wykorzystali procedury ekstrapolacji uzyskanych danych do oszacowania liczby osób bezdomnych, znajdujących się na obszarach, które nie zostały objęte skanowaniem.

¹⁵ Szczegóły doboru próby opisano w: *A Guide to Counting...*, op. cit., s. 70.

Metoda skanowania losowo wybranej próby obszarów wymaga zaawansowanych procedur statystycznych. Po zakończeniu nowojorskiego spisu statystyk pracował przez miesiąc w pełnym wymiarze godzin, przetwarzając zebrane dane, tak by uzyskać wynik reprezentatywny dla całego badanego terenu.

Jak już wspomniano, warunkiem wykorzystania tej metody jest szczególna struktura terenu. Zarówno w Chicago, jak i w Nowym Jorku struktura stworzona przez równoległe, przecinające się pod kątem prostym ulice tworzące specyficzny podział na równe obszary, umożliwia ustalenie łatwo identyfikowalnych i o podobnej wielkości obszarów. Podobny rozmiar obszarów jest istotny przy ekstrapolowaniu liczby osób zastanych na obszarach wylosowanych do próby.

Należy zaznaczyć, że samo podzielenie miasta na mapie nie wystarcza. Podział musi być widoczny dla enumeratorów poruszających się po mieście w dniu badania. Muszą znać granice obszarów, tak aby policzyć osoby bezdomne przebywające wyłącznie na terenie przypisanych im obszarów. Teoretycznie w miastach bez proporcjonalnego i widocznego podziału możliwe jest użycie systemu globalnego pozycjonowania (ang. *Global Positioning System*), aby wyznaczyć i wskazać liczącym obszary badania, jednak jak do tej pory nie skorzystano nigdzie z tej możliwości.

W dużej mierze sukces metody skanowania losowo wybranej próby obszarów zależy od poprawności przypisania każdemu obszarowi prawdopodobnego zagęszczenia ludzi bezdomnych przebywających na ich terenie. Robi się to stopniowo, przez serie spotkań i konsultacji odbywających się przez wiele miesięcy przed samym liczeniem, we współpracy z władzami lokalnymi i każdym, kto posiada wiedzę o miejscach przebywania i zwyczajach ludzi bezdomnych.

W Nowym Jorku wśród tzw. „ekspertów do spraw zagęszczenia” znaleźli się m.in. przedstawiciele Departamentu Parków Miejskich, policji, osoby nadzorujące instytucje transportu publicznego. Dla sukcesu przedsięwzięcia istotne jest również wyznaczenie odpowiedniej pory dnia do prowadzenia obserwacji. Wnioski z obserwacji dziennej i nocnej bardzo się od siebie różnią: badania oparte na dziennych obserwacjach często nie znajdują swojego odzwierciedlenia w wynikach badań prowadzonych w środku nocy. Nowojorscy badacze zalecają, by obszary badane odwiedzać kilkakrotnie, również tuż przed planowanym liczeniem, aby ocenić ewentualne zmiany w sposobie życia i preferencjach dotyczących nocnego przebywania osób bezdomnych. Tylko wtedy wstępne zagęszczenie może być poprawnie oszacowane i co za tym idzie, ostateczny rezultat badania jak najbardziej zbliżony do stanu rzeczywistego.

Metoda pomiaru „u wodopaju” dla użytkowników usług niestacjonarnych

Metoda ta (zwana w skrócie i uproszczeniu metodą „u wodopaju”) oparta jest na założeniu, że wiele osób bezdomnych przebywających w miejscach publicznych, chociaż nie korzysta z pomocy schronisk i noclegowni, korzysta z innych form pomocy niestacjonarnej, np. jadłodajni dla ubogich, punktów pomocy medycznej, poradni zdrowia, punktów rozdawnictwa odzieży, ośrodków pomocy społecznej itd. Wśród nich są osoby bezdomne żyjące w ukryciu, np. w samochodach, opuszczonych budynkach i kanałach, które trudno odnaleźć podczas badania metodą skanowania w miejscach publicznych. Jedynym sposobem dotarcia do nich jest obserwacja usług niestacjonarnych, z których wraz z innymi – niekoniecznie bezdomnymi – ludźmi korzystają.

Pytania przesiewowe

Celem pytań przesiewowych jest uzyskanie odpowiedzi potwierdzającej lub nie status bezdomności. Są one ściśle związane z definicją bezdomności, przyjętą na potrzeby każdego badania. Zazwyczaj pytań jest kilka i dotyczą aktualnej „sytuacji mieszkaniowej”, np. mieszkanie własnościowe, ośrodek, miejsca publiczne nieprzeznaczone do mieszkania, dom przyjaciół itd.) oraz długości przebywania w deklarowanym miejscu. Czasem respondentowi zadaje się pytanie wprost: czy jesteś bezdomny? Przykładowe pytania przesiewowe zastosowane w badaniu w Nowym Jorku w 2003 roku:

- Czy możesz wskazać miejsce, które (przez najbliższą noc) możesz uznać za swój dom lub inne miejsce, w którym mieszkasz?
- Czy jest to pokój, mieszkanie, dom, schronisko, a może punkt w miejscu publicznym, np. ławka w parku, albo na stacji autobusowej?
- Gdzie zazwyczaj śpisz?

Metoda „u wodopaju” została pomyślnie wykorzystana w miastach i na ich obrzeżach, również na terenach wiejskich i w dużych regionach. Główną różnicą w stosunku do metod skanowania miejsc publicznych jest możliwość, a nawet konieczność realizacji badania przez dłuższy czas, bez potrzeby organizowania swoistego „pospolitego ruszenia” enumeratorów. W zamian konieczne jest opracowanie procedury pozwalającej na odróżnienie osób bezdomnych od pozostałych użytkowników usług (pytania przesiewowe) oraz procedury eliminowania podwójnego liczenia tych samych osób, co wymaga przeprowadzania wywiadów dla uzyskania danych identyfikacyjnych. Wywiady mogą być przeprowadzane przez ankieterów odwiedzających instytucje wybrane do badania, chociaż nie jest to konieczne. Często kwestionariusze wywiadów rozsyła się pocztą elektroniczną lub przekazuje pracownikom wybranych instytucji podczas spotkań przygotowujących badanie. Pracownicy uczestniczą w szkoleniach, dzięki którym zyskują wiedzę umożliwiającą im wypełnienie kwestionariuszy z każdą osobą bezdomną, którą spotykają podczas swojej codziennej pracy w okresie przeprowadzania badania. Kluczowe znaczenie dla sukcesu badania ma wybór instytucji,

w których będzie ono prowadzone. Teoretycznie powinny to być wszystkie instytucje (poza schroniskami i noclegowniami), z których pomocy korzystają osoby bezdomne. Mogą to być formy pomocy stworzone w szczególności dla zaspokajania potrzeb ludzi bezdomnych, np. jadłodajnie przy dworcach, punkty pomocy medycznej przy schroniskach itd., albo też instytucje tzw. „głównego nurtu” (ang. *mainstream*) pomocy społecznej, ochrony zdrowia itd., które wśród wielu innych klientów mogą mieć również bezdomnych. Wybór zależy od kontekstu lokalnego, którego poznanie musi być elementem przygotowań do badania.

Podstawowe czynniki, na które warto zwrócić uwagę, to powszechność obydwu rodzajów instytucji na badanym terenie oraz regularność korzystania bezdomnych z ich usług. Na terenach podmiejskich i wiejskich prawdopodobnie nie istnieją instytucje świadczące usługi wyłącznie ludziom bezdomnym. Tam badanie musi koncentrować się na instytucjach „głównego nurtu”, mających pod opieką różnorodne grupy klientów, np. podstawową opiekę medyczną czy pomoc społeczną.

*Głównym wyzwaniem (w badaniach metodą „u wodopoju”) jest zapewnienie szerokiego udziału instytucji świadczących usługi oraz konsekwentne zarządzanie i nadzór nad badaniem podczas jego realizacji. Jest to szczególnie trudne, gdy zbieramy kwestionariusze z dużego terenu obejmującego kilka jednostek podziału administracyjnego*¹⁶.

Dwa wyniki w jednym badaniu

Spis bezdomnych w Kentucky (ang. *Kentucky Homeless Count*), stanie na środkowym wschodzie USA o powierzchni ponad 100 000 km², był realizowany przez dłuższy okres, ponieważ prowadzący zdali sobie sprawę, że bezdomni z terenów wiejskich, niemieszkający w schroniskach, raczej sporadycznie korzystają z pomocy instytucji objętych badaniem. Początkowo badanie zostało zaplanowane na osiem tygodni. Ponieważ w niektórych rejonach Stanu Kentucky zbieranie kwestionariuszy przebiegało wolno, postanowiono przedłużyć czas badania o dwa tygodnie. Ostatecznie zebrano 1703 wypełnione kwestionariusze (również przez ludzi bezdomnych żyjących w schroniskach) z 71 hrabstw. Badacze użyli informacji z ankiet, aby wykluczyć dane o tych samych osobach odwiedzających kilka instytucji.

Na podstawie danych zebranych przez dziesięć tygodni badacze byli również w stanie wygenerować wynik potencjalnego badania w punkcie czasowym (zazwyczaj otrzymywany w badaniach metodą skanowania miejsc publicznych), dzięki umieszczeniu w kwestionariuszu retrospektywnego pytania o status bezdomności respondenta w pierwszym dniu badania („Czy dnia... był (a) Pan (i) bezdomna?”). W ten sposób w Kentucky ustalono zarówno liczbę ludzi bezdomnych przebywających na terenie stanu w określonym punkcie w czasie, jak i szacunkową liczbę osób bezdomnych podczas dziesięciu tygodni.

Metoda „u wodopoju” wymaga zastosowania procedury umożliwiającej odróżnienie osób bezdomnych od pozostałych korzystających z „wodopoju”. Wielu klientów instytucji głównego nurtu, a także sporo ludzi korzystających np. z bezpłatnych posiłków to nie są osoby bezdomne. Dlatego stosuje się

¹⁶ *A Guide...*, op. cit.

zestawy pytań przesiewowych pozwalające na szybkie (np. podczas odbierania zupy lub oczekiwania na nią w kolejce) potwierdzenie lub odrzucenie statusu bezdomności. Takie „przesiewanie” jest konieczne również po to, by wyeliminować dane osób, które wypełniły ankiety kilka razy, ponieważ w okresie badania korzystały z usług kilku instytucji nim objętych.

Badanie metodą „u wodopoju” zazwyczaj trwa co najmniej kilka dni i jest przeprowadzane siłami pracowników instytucji niekoniecznie znających się na bezdomności. Dlatego konieczne jest stosowanie narzędzi bardzo prostych i pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie czy badana osoba jest bezdomna, czy też nie, czy była już objęta badaniem w innej instytucji, czy nie. W tym wypadku nie można polegać na obserwacjach enumeratorów, tak jak np. w badaniu metodą skanowania.

Jak wspomniano wcześniej, metoda „u wodopoju” stwarza duże ryzyko podwójnego liczenia, ponieważ jej przeprowadzenie wymaga czasu, by zebrać jak najwięcej ankiet – osoby bezdomne mogą być policzone w różnych dniach i miejscach. Szczególnie, gdy ankiety są wypełniane przez instytucje „głównego nurtu”, jest prawie pewne, że niektóre osoby zostaną policzone więcej niż jeden raz, ponieważ bezdomni mogą korzystać z ich pomocy prawie każdego dnia. Z drugiej strony, ograniczenie czasu przeznaczonego na zbieranie danych może spowodować pominięcie znacznej grupy osób, zwłaszcza na terenach, gdzie instytucji pomocowych jest niewiele.

Aby wykluczyć podwójne liczenie, gromadzi się dane osobowe umożliwiające identyfikację respondentów, np. data urodzenia, płeć oraz część imienia i nazwiska. Eliminacja duplikatów może odbywać się na poziomie samych ankiet lub na etapie przetwarzania danych w bazie komputerowej, która i tak musi zostać stworzona w celu przeanalizowania wyników. Według autorów poradnika HUD¹⁷, podstawową wadą metody „u wodopoju” realizowanej samodzielnie, nieuzupełnianej skanowaniem miejsc publicznych jest duże prawdopodobieństwo pominięcia osób bezdomnych, które nie korzystają z żadnej pomocy. Jednakże dotarcie do tej grupy jest zawsze trudne, bez względu na metodę.

Potencjalną zaletą jest możliwość zebrania informacji o wzorach korzystania z pomocy, cechach i potrzebach osób bezdomnych niekorzystających z usług schronisk ani noclegowni. Możliwe jest także uzyskanie dokładniejszej liczby osób bezdomnych w badanej społeczności, dzięki dotarciu do ludzi, którzy w obawie o własne bezpieczeństwo ukrywają się w nocy i celowo unikają kontaktu z enumeratorami w badaniach metodą skanowania miejsc publicznych. W wielu społecznościach badacze zdecydowali się na łączenie metody „u wodopoju” ze skanowaniem miejsc publicznych, zarówno pełnym, jak i opartym na losowej próbie obszarów. W takich wypadkach wywia-

¹⁷ *A Guide..., op. cit.*

dy przeprowadzane są w instytucjach „głównego nurtu” i równolegle przez enumeratorów lub ankierów odwiedzających miejsca publiczne. Wciąż konieczne jest zastosowanie procedury eliminowania duplikacji.

Badanie na próbie użytkowników usług

Zimą 1994/1995 r. francuski Instytut Studiów Demograficznych (fr. *National d'Etudes Demographiques*) przeprowadził badanie ilościowe populacji paryskich bezdomnych na próbie użytkowników usług dla bezdomnych¹⁸. Próba została wylosowana spośród klientów korzystających zarówno ze schronisk i noclegowni, jak i jadłodajni dla ubogich. Pozwoliło to oszacować całkowitą liczebność populacji na podstawie losowo wybranej próby. Warunkiem wstępnym dla badania tego rodzaju jest posiadanie szczegółowej wiedzy na temat skali usług i liczby osób z nich korzystających (ile posiłków dziennie, tygodniowo i miesięcznie jest serwowanych, ile przeciętnie osób mieszka w schroniskach każdej nocy itd.). Dane takie są podstawą wylosowania próby użytkowników i wyliczenia wag, na podstawie których można wnioskować o populacji.

Rejestry danych o mieszkańcach placówek stacjonarnych

Rejestry tradycyjne

Osoby bezdomne korzystające z usług pomocy stacjonarnej, czyli mieszkające w noclegowniach, schroniskach, mieszkaniach tymczasowych itd., są mniej niechętnie do ujawniania swoich danych niż ludzie przebywający stale w miejscach publicznych. W wielu krajach, m.in. w USA, musiałyby i tak ujawnić dane osobowe, bez względu na swą niechęć, ponieważ jest to warunkiem otrzymania pomocy, podyktowanym zasadami bezpieczeństwa, standardami usług oraz warunkami narzuconymi usługodawcom przez instytucje finansujące. Jedynie noclegownie niskoprogramowe (ang. *low-threshold*), które z założenia są adresowane do ludzi przebywających na ogół w miejscach publicznych, z zasady nie stawiają podopiecznym żadnych wymagań, są z tego obowiązku zwolnione. W przeważającej mierze jednak instytucje pomocy stacjonarnej gromadzą bardzo rozległe informacje na temat osób korzystających z ich świadczeń¹⁹. Inaczej niż w przypadku użytkowników usług niestacjonarnych „głównego nurtu”, takich jak np. jadłodajnie, bezdomność ludzi mieszkających w schroniskach jest oczywista i zakładana z definicji, w przekonaniu, że schroniska mają swoje własne procedury pozwalające na weryfi-

¹⁸ M. Marpsat, J. M. Firdion, *The Homeless In Paris...*, *op.cit.*

¹⁹ Rejestry danych o osobach korzystających z usług schronisk i noclegowni dla bezdomnych w krajach, takich jak Polska, Węgry, Bułgaria, Rumunia są rozwinięte w znacznie mniejszym stopniu. Więcej informacji na temat takich rejestrów w Polsce w: J. Wygnańska, *Polski raport...*, *op. cit.*

kację tego faktu. Dlatego w większości projektów badawczych skierowanych do tej populacji przyjmuje się definicję bezdomności opartą na fakcie przebywania w schronisku lub w podobnej instytucji pomocy stacjonarnej przeznaczonej dla ludzi bezdomnych. Rejestry prowadzone przez usługodawców stają się nieocenionym źródłem informacji, które mogą być wykorzystane do monitorowania zjawiska bezdomności. Zebranie danych nie wymaga rozległego planowania ani przygotowań właściwych dla badań, których celem jest uchwycenie grupy ludzi przebywających w miejscach publicznych. Rejestry usługodawców to tzw. „dane zastane” (ang. *administrative data*).

Poziomy zaawansowania gromadzenia danych o bezdomności wg FEANTSA (2006)

- Poziom 1. Dane zbierane przez lokalną placówkę na swoje własne potrzeby np. organizacyjne o prowadzonych przez nią projektach.
- Poziom 2. Samorządy lokalne z tytułu ustawowej odpowiedzialności za bezdomność monitorujące na swoim terenie działalność lokalnych usługodawców i na potrzeby monitoringu koordynujące gromadzenie danych.
- Poziom 3. Krajowa instytucja (państwowa lub pozarządowa o charakterze „parasolowym”) monitorująca bezdomność na poziomie państwowym.

Zazwyczaj dane zbierane przez prowadzących schroniska, noclegownie i świadczących inne usługi stacjonarne opisują przede wszystkim ich własną działalność (ang. *performance*), czyli liczbę łóżek, liczbę osób, która przebywała w schronisku danej nocy (ang. *stock measure*), albo też średnią liczbę ludzi przyjętych każdej nocy w ciągu miesiąca czy roku. Z danych tych można wygenerować dalsze informacje, np. o całkowitej liczbie osób przyjętych do schroniska w danym okresie (ang. *flow measure*). Drugi rodzaj informacji zazwyczaj zbieranych przez schroniska to dane o mieszkańcach (np. przyczyny i historia bezdomności, sytuacja rodzinna, zawodowa, plany na przyszłość i inne), gromadzone za pomocą różnego rodzaju kwestionariuszy, które mieszkańcy są zobowiązani wypełnić (lub są o to proszeni).

Ponieważ większość usługodawców w jakiś sposób gromadzi informacje o swoich podopiecznych, mogłoby się wydawać, że zebranie obszernych danych na temat danej populacji nie powinno stanowić problemu. W praktyce jest tak, gdy interesująca nas populacja jest ograniczona do podopiecznych jednej placówki czy placówek prowadzonych przez jedną organizację. Kiedy badaną populację rozszerzamy np. do ogółu bezdomnych przebywających na terenie miasta, sprawa się komplikuje, ponieważ na ogół wymaga zebrania i połączenia informacji z różnych instytucji, a każda z nich może zbierać dane w inny sposób. Społeczności lokalne w Europie i USA w różnym stopniu rozwinęły systemy gromadzenia danych o bezdomności; w Polsce niewątpliwie najbardziej rozpowszechniony jest pierwszy z poziomów opisanych przez FEANTSA. Przykładem społeczności lokalnej, w której system gromadzenia danych o bezdomności można scharakteryzować jako „stojący

w rozkroku” między poziomem pierwszym (poszczególne placówki zbierają dane na własne potrzeby), a drugim (dane z poszczególnych placówek są zbierane przez samorząd lokalny), jest Warszawa. Organizacje pozarządowe świadczące usługi dla bezdomnych, finansowane w ramach umów na realizację zadań publicznych zawieranych z warszawskim samorządem, są zobowiązane do prowadzenia systemu rejestracji opartego na Karcie Mieszkańca. Karta powinna być wypełniana przez pracownika socjalnego zatrudnionego w placówce podczas wywiadu z mieszkańcem, który w schronisku przebywa nie mniej niż trzy dni. Ma cztery strony i około 30 pytań, m.in. o podstawowe cechy demograficzne, przyczyny i historię bezdomności, sytuację rodzinną, zawodową i inne. Każda placówka raz na kwartał przesyła do miasta sprawozdanie z wartościami brzegowymi wybranych zmiennych z Kart swoich mieszkańców, czyli skonsolidowane dane ze wszystkich kart (np. liczba kobiet przyjętych do placówki w danym okresie, liczba bezrobotnych wśród wszystkich mieszkańców itd.). Dane dotyczące zbiorowości mieszkańców poszczególnych placówek są dalej agregowane, w wyniku czego powstają kwartalne zestawienia. Cały proces wymaga wiele wysiłku ze strony mieszkańców, pracowników placówek i samorządu miejskiego, a jednak często nie przynosi zakładanych efektów. Przy takim systemie agregowania danych nie jest bowiem możliwe określenie liczby osób bezdomnych przebywających w mieście w danym okresie – jedna osoba podczas kwartału może mieszkać w kilku schroniskach. Nie można też określić, ile nowych osób bezdomnych trafiło do warszawskich placówek, a ile je opuściło – w systemie opuszczenie schroniska do samodzielnego mieszkania jest traktowane tak samo, jak przejście do innego schroniska. Wysiłek ludzi zaangażowanych w wypełnianie Kart idzie na marne, jego efekty są bowiem wykorzystywane do tworzenia niepełnych statystyk. Rozwiązaniem byłoby przekazywanie do agregacji zbiorów danych indywidualnych, w których dane każdej osoby mają przypisany unikalny numer identyfikacyjny, nadawany według analogicznej procedury przez wszystkie placówki, np. pierwsze litery imienia i nazwiska, rok i miesiąc urodzenia.

Wykorzystanie danych gromadzonych przez poszczególnych usługodawców do monitorowania bezdomności w całej społeczności napotyka na wiele przeszkód, chociaż są takie miejsca, gdzie udało się osiągnąć i drugi (m.in. miasta amerykańskie), i trzeci poziom (np. Szkocja, Norwegia). Podstawowe bariery utrudniające zbieranie danych pozostałym to:

- różne formularze używane przez placówki do zbierania danych;
- prowadzenie rejestrów wyłącznie w wersji papierowej;
- niekompatybilność wewnętrznych baz danych różnych instytucji;
- niechęć placówek do ujawniania danych osobowych (imienia i nazwiska, daty urodzenia) osób korzystających z ich usług, co jest konieczne do eli-

minowania duplikacji podczas zestawiania danych pochodzących z wielu organizacji;

- niechęć placówek lub skupiających je organizacji do współpracy przy raportach dotyczących całej populacji bezdomnych w mieście, wynikająca z faktu, iż instytucje te często tworzą własne raporty i statystyki dotyczące ich podopiecznych i nie widzą potrzeby tworzenia dodatkowych opracowań;
- sceptycyzm placówek wobec idei monitorowania, wynikający z obaw przed zwiększoną biurokracją i kontrolą zewnętrzną nad ich działalnością.

Mimo przeszkód wydaje się, że coraz więcej zainteresowanych instytucji, przede wszystkim schronisk i innych placówek stacjonarnych, dostrzega korzyści płynące z monitorowania bezdomności na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Sprzyja temu nastawienie państwowych instytucji odpowiedzialnych za alokowanie środków publicznych na poszczególne zadania, chociaż oczywiście zależy to od kraju.

Historia ustanowienia procedury Poniedziałkowego Liczenia Mieszkańców Schronisk (ang. *Monday Night Shelter Count*) w południowo-zachodniej Pensylwanii obrazuje korzyści płynące z kooperacji wielu instytucji przy zbieraniu danych. Procedura ustanawia jednakowy formularz gromadzenia i przesyłania danych we wszystkich placówkach dla bezdomnych na terenie południowo-zachodniej Pensylwanii. Formularze obejmujące dane zindywidualizowane przesyłane są co poniedziałek do instytucji koordynującej, gdzie dane szybko agreguje się. Otrzymane wyniki obejmują m.in. liczbę osób, które trafiły do placówek interwencji kryzysowej, liczbę ofiar przemocy domowej, skalę wykorzystania miejsc w placówkach, liczbę osób nieprzyjętych, zarówno w regionie, jak i w poszczególnych hrabstwach i pojedynczych schroniskach. Zainteresowani w następujący sposób opisują swoje wrażenia²⁰: *Skoordynowane cotygodniowe liczenie ludzi korzystających z pomocy wszystkich usługodawców z pięciu hrabstw było na początku trudne i czasochłonne. Wiele osób było zaskoczonych wynikami pierwszego liczenia, co szybko uświadomiło im znaczenie posiadania systematycznie uzupełnianej bazy danych. Przedsięwzięcie jest postrzegane jako duży krok w stworzeniu dostępu do użytecznych informacji. Każde hrabstwo zyskuje niedostępną w inny sposób informację o adekwatności własnej – i sąsiadujących hrabstw – pomocy do potrzeb ludzi bezdomnych. Ponieważ hrabstwa te są zasadniczo odmienne, a sieć transportu publicznego między nimi słabo rozwinięta, ich systemy usług nie były wcześniej koordynowane. Rutynowe wymienianie się informacjami o bezdomności stworzyło podstawy do regionalnej kooperacji.*

Do opracowania diagnozy populacji ludzi bezdomnych przebywających na określonym terytorium konieczne jest przekonanie lokalnych usługodawców działających w różnych organizacjach do ustanowienia procedu-

²⁰ *A Guide...*, op. cit.

ry – najczęściej interaktywnej bazy danych – umożliwiającej szybkie oraz wykluczające podwójne liczenie określanie podstawowych wskaźników dotyczących zarówno usługodawców, jak i osób korzystających z ich wsparcia. Takie procedury są systematycznie wprowadzane – wręcz narzucane – usługodawcom w Stanach Zjednoczonych, korzystającym z finansowego wsparcia Narodowego Biura Mieszkalnictwa i Rozwoju Miejskiego (ang. *U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD*) w ramach programu *Continuum of Care*.

„Continuum of Care” i System Zarządzania Informacją o Bezdomności (HMIS)

W drugiej połowie lat 90. Kongres Stanów Zjednoczonych nałożył na Narodowe Biuro Mieszkalnictwa i Rozwoju Miejskiego (HUD) obowiązek ustanowienia procedur umożliwiających gromadzenie danych o populacji osób bezdomnych (zapewniających eliminowanie podwójnego liczenia tych samych osób) oraz udokumentowanie świadczonych im usług. W rezultacie wdrożenie systemu informacji o bezdomnych stało się obligatoryjne dla wszystkich instytucji finansowanych przez HUD w ramach programu *Continuum of Care* – najpopularniejszego źródła finansowania usług dla bezdomnych w Stanach Zjednoczonych. *Continuum of Care* (Kontinuum wsparcia) to program realizowany przez HUD od początku lat 90. Jego celem jest finansowanie lokalnych bądź regionalnych systemów pomocy osobom, które są lub były bezdomne, albo też obarczone są wysokim ryzykiem utraty dachu nad głową. System musi zapewnić kontinuum wsparcia i obejmować następujące elementy:

- diagnozę problemu bezdomności w skali lokalnej,
- zapobieganie bezdomności,
- *streetworking*,
- interwencję kryzysową (noclegownie i schroniska),
- mieszkalnictwo przejściowe i wspierane.

W praktyce, jeśli jakakolwiek lokalna placówka chce uzyskać finansowanie z Programu, musi wejść w koalicję z pozostałymi usługodawcami ze swojego terenu, tak aby razem zapewnić wszystkie wskazane przez HUD elementy systemu. Jednym z nich jest przeprowadzenie według określonej przez HUD metodologii lokalnego badania skali populacji bezdomnych (ang. *homelesscount*). Tylko koalicja, która dokonała diagnozy może wystąpić do HUD o finansowanie w postaci tzw. grantu blokowego, rozdzielanego później pomiędzy poszczególnych usługodawców. Koalicje muszą wyznaczyć organizację prowadzącą, która może, chociaż nie musi, stać się odpowiedzialna za podpisywanie i wprowadzenie w życie kontraktów z pozostałymi usługodawcami.

Czym jest system zarządzania informacją o bezdomności (HMIS)?

System zarządzania informacją o bezdomności (ang. *Homeless Management Information System*), zwany w skrócie HMIS jest interaktywną bazą danych o osobach korzystających z usług dla bezdomnych, świadczonych przez grupę instytucji z danego terytorium. Baza danych jest tak zaprojektowana, aby mogło z niej korzystać jak najwięcej instytucji – zarówno wprowadzając dane, jak i podsumowując je. Każda osoba, która skorzysta z pomocy jednej lub kilku instytucji uczestniczących w systemie, jest rejestrowana tylko raz. Jej dane są uaktualniane przez pracowników socjalnych kolejnych schronisk, z których osoba ta korzysta.

System umożliwia generowanie nie tylko danych o skali zjawiska w określonym punkcie w czasie, ale także śledzenie wzorów mobilności, np. ścieżek osób ciągle przemieszczających się między schroniskami krótkiego pobytu, proporcji osób używających schronisk tylko latem, odsetka osób, które niedawno zostały bezdomne, czy też osób długotrwale bezdomnych. Praktycznie całkowicie eliminuje zagrożenie podwójnego liczenia (chyba że dane osobowe są fałszowane przez respondentów) oraz umożliwia szybkie generowanie raportów o całej populacji lub jej dowolnej części bez potrzeby organizowania całego liczenia.

Zastrzeżenia do systemu dotyczą poufności danych osobowych, zbytniej kontroli, jaką zyskują instytucje nad jednostkami oraz biurokracji, która narasta wraz z wdrażaniem i aktualizowaniem systemu.

Wdrożenie HMIS za szeroką skalę, zwłaszcza przez uczynienie prowadzenia go obligatoryjnym dla wszystkich koalicji finansowanych przez CoC, byłoby ogromnym krokiem w kierunku usystematyzowania danych na temat osób bezdomnych korzystających ze schronisk. Cały proces nie przebiega jednak płynnie, bowiem wielu lokalnych usługodawców nie jest przekonanych ani do idei tak daleko posuniętego monitorowania, ani do mogących wyniknąć z niego korzyści zwłaszcza w stosunku do niezbędnych nakładów – pracy i kosztów.

Barriere we wdrażaniu HMIS zidentyfikowane w ramach ewaluacji Programu CoC.

- Brak możliwości przyspieszania procesu zbierania danych wtedy, gdy organizacja zarządzająca koalicją nie bierze udziału w podpisywaniu kontraktów z pozostałymi członkami koalicji;
- Wysokie koszty wdrożenia i obsługi HMIS, obejmujące zakup sprzętu i oprogramowania, szkolenia dla pracowników i ich wynagrodzenia, uaktualnienia oprogramowania i umiejętności pracowników oraz wsparcie techniczne;
- Brak płatnej i wolontarystycznej kadry wdrażającej i obsługującej HMIS;
- Obawy dotyczące zachowania poufności danych osobowych;
- Brak kompatybilności systemów gromadzenia danych posiadanych przez usługodawców i instytucje „głównego nurtu”.

W 2001 r. na zlecenie HUD *Urban Institute* przeprowadził ewaluację Programu *Continuum of Care*²¹, dzięki której zidentyfikowano kilka barier we wdrażaniu HMIS. Wyniki badania wykazały, że zdaniem przedstawicieli instytucji z wielu społeczności trudności są nie do pokonania, jednak

²¹ M.R. Burt, D. Pollack, A. Sosland, K. S. Mikelson, E. Drapa, K. Greenwalt, P. Sharkey oraz A. Graham, M. Abravanel, R. Smith, *Evaluation of continuums of Care For Homelless People final Report*, for U. S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, May 2002, The Urban Institute Washington DC, ICF Consulting Fairfax Wirginia.

z drugiej strony przedstawiciele jednostek, które w pełni wdrożyły system, są zadowoleni.

Ostatecznie międzyinstytucjonalny system zarządzania informacją o osobach bezdomnych został uznany za przydatny w planowaniu usług, szacowaniu potrzeb mieszkaniowych i innych działań wspierających i prewencyjnych dzięki możliwości zaobserwowania powtarzających się przyczyn bezdomności, i identyfikacji luk w formach świadczonej pomocy. Ewaluacja potwierdziła, że HMIS może stworzyć podstawy do rzeczywistej oceny efektywności i wydajności systemu pomocy, a także wskazać elementy wymagające ulepszeń. Może to przynieść korzyści w procesie planowania i zarządzania funduszami przeznaczanymi na zwalczanie bezdomności.

Wielu menegerów koalicji, z którymi przeprowadzono wywiady w ramach ewaluacji, przyznało, że obawy związane z poufnością danych mogą z czasem zniknąć w obliczu korzyści płynących z międzyinstytucjonalnej współpracy i ich wpływu na zapewnienie lepszej pomocy osobom bezdomnym. Pracownicy socjalni jednak sceptycznie odnosili się do konieczności dzielenia się informacjami dotyczącymi poszczególnych użytkowników usług z innymi placówkami, a także do przydatności HMIS w wykonywanej przez nich pracy socjalnej.

Ostateczne wnioski z ewaluacji są następujące: Tylko koalicje, które wyłoniły instytucje odpowiedzialne za podpisywanie i egzekwowanie kontraktów z pozostałymi usługodawcami były w stanie całkowicie wdrożyć system. Koalicje, w których HMIS został wdrożony tylko częściowo lub wcale, to te, których członkowie podpisywali kontrakty bezpośrednio z HUD. Wdrożenie HMIS, odbierane jako bardzo trudne zadanie, jest zatem kwestią władzy – usługodawcy nie są chętni do wdrażania, dopóki naprawdę nie są do tego zmuszeni.

Program komputerowy dla HMIS – „ServicePoint”

Wdrożenie HMIS wymaga odpowiedniego oprogramowania. Najpopularniejszym wśród koalicji, które zdecydowały się wprowadzić system, okazał się *ServicePoint*²². Program powstał w wyniku współpracy usługodawców skupionych w lokalnej koalicji CoC z miejscową firmą komputerową *Bowman Internet Systems*. Pracując nad programem, pracownicy BIS wielokrotnie kontaktowali się z pracownikami instytucji dla bezdomnych oraz instytucji publicznych odpowiedzialnych za finansowanie usług, aby dowiedzieć się, jakie wymogi powinno spełniać oprogramowanie. Zgłoszone przez nich uwagi stały się podstawą do stworzenia *ServicePoint*.

ServicePoint spełnia wiele warunków niezbędnych, by zachęcić usługodawców do zainwestowania czasu i pieniędzy we wdrożenie systemu gro-

²² Więcej informacji o programie na www.bowmansystems.com/social_service_point.php

madzenia informacji o bezdomności. Jego podstawą jest relacyjna baza danych, dzięki czemu może być przystosowany zarówno do potrzeb małych, jak i ogromnych, posiadających tysiące użytkowników jednostek, świadczących różne formy pomocy. Program jest osadzony w Internecie, dzięki czemu po zakupieniu licencji nie trzeba kupować ani instalować żadnego dodatkowego oprogramowania czy sprzętu.

Zdaniem BIS obsługa programu nie wymaga zatrudniania specjalisty administrującego systemem, ponieważ firma zapewnia 24-godzinny dostęp do centrum pomocy w razie jakichkolwiek wątpliwości. Praktyczną zaletą *ServicePoint* jest możliwość automatycznego generowania różnego rodzaju statystyk zbiorczych, np. rocznych raportów wymaganych przez HUD, zestawień danych o kosztach świadczeń i innych. Eliminuje to konieczność zatrudniania statystyka do opracowywania danych. Ponadto program jest zaopatrzony w system bezpieczeństwa. Informacje mogą być szyfrowane i odszyfrowywane, wyświetlane i niewyświetlane – w zależności od poziomu dostępu przypisanemu każdemu użytkownikowi. Możliwe jest także wyodrębnienie części informacji na temat klienta tak, by były one dostępne tylko pracownikom określonych placówek, bez udostępniania ich pozostałym.

Badania longitudinalne

Metody przybliżone w poprzednich rozdziałach pozwalały opisać badane zjawisko w określonym punkcie w czasie, pokazując nam swego rodzaju zdjęcie – statyczne – obiektu, który jest w ciągłym ruchu. Celem badania longitudinalnego jest opisanie ruchu obiektu, zmian zachodzących w badanej populacji w czasie. Metodologia musi być tak zaprojektowana, aby umożliwić śledzenie losów ludzi bezdomnych. W przypadku bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego badania longitudinalne stosuje się, by odkryć tzw. „ścieżki” czy „profile” życia bezdomnych. Głównym celem jest poznanie procesów, w wyniku których ludzie popadają w bezdomność, i tych, w wyniku których z niej wychodzą, a co za tym idzie – umożliwienie planowania i ewaluacji programów, których celem jest wspieranie wychodzenia z bezdomności i zapobieganie jej. Ponieważ realizacja badań longitudinalnych to bardzo trudne i długotrwałe przedsięwzięcie, jest szczególnie ważne, by mieć świadomość szczególnych korzyści nieosiągalnych przy prowadzeniu badań innymi metodami. Zdaniem Marthy R. Burt, takie badania w sferze wykluczenia mieszkaniowego ujawniają informacje inaczej niedostępne. Przykładem jest tu los ludzi, którzy doświadczyli bezdomności przez krótki czas: *Ludzie ci pozostają niezauważeni przez usługodawców i decydentów, ponieważ tylko w niewielkim stopniu korzystają z usług. Tym niemniej, ich doświadczenia pozwalają nam na zrozumienie okoliczności, w których lu-*

dzie wychodzą z bezdomności i są w stanie po tym doświadczeniu utrzymać mieszkania, jak również mogą być ważne przy planowaniu działań prewencyjnych.

Badania longitudinalne mają opisywać drogi życiowe ludzi, którzy doświadczyli braku dachu nad głową w jakimś momencie swojego życia, dlatego powinny być nim objęte osoby niebezdomne (ponieważ mogą stać się bezdomne lub były kiedyś bezdomne). Nie można do nich dotrzeć przez rejestry usługodawców dla bezdomnych czy metodami skanowania miejsc publicznych – trzeba ich szukać w społeczeństwie jako takim. Podstawowe pytanie to, jak ich znaleźć?

Poszukiwanie byłych bezdomnych w ogólnej populacji kraju

W Stanach Zjednoczonych podjęto próbę odnalezienia byłych bezdomnych przez zwykłe badanie populacji na próbie reprezentatywnej dla całego społeczeństwa. Respondentom zadano pytanie, czy kiedykolwiek byli bezdomni. Niestety, wyniki nie były satysfakcjonujące, ponieważ liczba osób udzielających odpowiedzi pozytywnej była zbyt niska – mniejsza niż dopuszczalny błąd statystyczny. Prawdopodobnie grupa ludzi, którzy kiedyś doświadczyli bezdomności, w proporcji do całej populacji jest na tyle mała (przynajmniej tak można zakładać, chociaż nie zostało to potwierdzone żadnymi badaniami), że uzyskanie wyników, które mogą być użyte do wyciągnięcia wniosków o całej populacji, wymaga wyłonienia naprawdę dużych prób. Dlatego po kilku podejściach do badań telefonicznych stało się jasne, że byłych bezdomnych należy szukać w bardziej określonych i szczególnych subpopulacjach.

Są jednak przykłady badań dotyczące całej populacji, do których udało się włączyć pytania o doświadczenie bezdomności i uzyskać realne wyniki. Takim przykładem jest badanie Szkockich Gospodarstw Domowych (ang. *Scottish Household Survey*), w którym od 2000 r. pyta się respondentów o ich ewentualne doświadczenie bezdomności. Co roku w ramach badania przeprowadza się około 15 tysięcy wywiadów. W 2001 r. 568 respondentów, czyli 4% odpowiedziało, że doświadczyło kiedyś bezdomności, a 129 respondentów (1%) przyznało, że z powodu bezdomności byli zmuszeni do spania pod gołym niebem.

Badanie prospektywne, półretrospektywne i retrospektywne

Wyróżnia się trzy różne rodzaje badań longitudinalnych, które zależą od tego, czy opisywana jest przeszła, czy obecna rzeczywistość. Są one przedstawione poniżej zgodnie z klasyfikacją Petera Rossiego²³.

²³ K. Pickering, S. Fitzpatrick, K. Hinds, P. Lynn, S. Tipping, *Tracking Homelessness: A Feasibility Study*, Scottish Executive Social Research, 2003.

Podejście prospektywne, zwane również obserwacją następstw, oznacza, że opisywana jest rzeczywistość w aktualnym momencie, a badanie przeprowadza się równolegle z rozwojem losów respondentów. Według Rossiego, jest to najbardziej wyrafinowany model badań longitudinalnych, pozwalający na określanie przyczyn popadania w bezdomność. Polega na prowadzeniu stałej obserwacji grupy ludzi zagrożonych bezdomnością, np. w formie comiesięcznych czy półrocznych wywiadów i analizowaniu ich sytuacji, m.in. pod kątem popadania w bezdomność (ile osób utrzymało się w mieszkaniach, ile je opuściło itd.). Podstawową trudnością w owym podejściu jest zidentyfikowanie grupy, którą chcemy poddać obserwacji. Musi to być grupa o wysokim ryzyku bezdomności, w innym razie większość wysiłku badaczy byłaby skoncentrowana na śledzeniu losów ludzi, którzy nigdy nie popadną w bezdomność. Dzięki badaniom nad przyczynami bezdomności prowadzonymi wśród mieszkańców schronisk czy miejsc publicznych sporo wiemy o grupach ryzyka. Wiedza ta może być wykorzystana do określenia grupy odpowiedniej dla badania w pełni prospektywnego. Podejście prospektywne umożliwi planowanie działań prewencyjnych.

Przykładem prospektywnego podejścia w badaniach nad bezdomnością jest tzw. „*follow-up*” czy też „*tracking*” ludzi kończących udział w programie, którego celem było usamodzielnienie. Badania takie realizuje się, aby zweryfikować efektywność programów poprzez ich rezultaty, tzw. „*outcomes*”. Dobrym przykładem programu, którego rzeczywiste rezultaty można ocenić wyłącznie przez badanie *trackingowe* absolwentów, są polskie Centra Integracji Społecznej. Ich efektywność możemy oceniać po tym, ile osób wzięło w nich udział (miara typu *performance*), ile posiadało pracę w dniu opuszczenia programu (miara typu *output*) lub po tym, jakie były losy absolwentów w różnych okresach od zakończenia uczestnictwa, np. po pół roku, po roku, po dwóch latach. Ostatni sposób oceny efektywności jest możliwy dzięki podejściu prospektywnemu. Podejście prospektywne zastosowano podczas ewaluacji *Wolskiego Programu Reintegracji Społecznej – Druga Szansa* – badacze co 8 miesięcy kontaktowali się z osobami, które w ramach programu otrzymały lokale socjalne, przeprowadzając z nimi wywiady określające ich funkcjonowanie w nowej sytuacji mieszkaniowej²⁴.

W podejściu półretrospektywnym informacje o badanej grupie zbierane są przez obserwację toczącej się rzeczywistości i uzupełniane pytaniami dotyczącymi przeszłości. Np. obserwujemy losy grupy ludzi bezdomnych, przeprowadzając z nimi wywiady i jednocześnie uzupełniamy powstające historie o rekonstrukcję wydarzeń wcześniejszych, powstałą na podstawie wywiadów opartych na pytaniach dotyczących przeszłości. Jest

²⁴ M. Starzyński, J. Wygnańska, *Druga szansa – Wolski Program Reintegracji Społecznej*, Urząd m. st. Warszawy dla Dzielnicy Wola, Warszawa 2007.

to podejście zdecydowanie łatwiejsze w realizacji niż model prospektywny, ale zdobyte w ten sposób dane są mniej rzetelne i wiarygodne. Respondenci mogą nie pamiętać wydarzeń z przeszłości lub błędnie je przywoływać.

Grupy ryzyka – podstawa dla wyłonienia próby do badania w pełni prospektywnego:

- Młodzi ludzie opuszczający ośrodki opiekuńczo-wychowawcze,
- Osoby opuszczające ośrodki odwykowe dla narkomanów,
- Osoby opuszczające zakłady karne,
- Osoby opuszczające zakłady psychiatryczne,
- Osoby zwolnione z wojska,
- Osoby z nakazem eksmisji.

Peter Rossi określa podejście w pełni retrospektywne jako „najmniej pociągające”, ale najłatwiejsze do wykonania. Zazwyczaj retrospektywne rekonstrukcje dotyczą procesu popadania w bezdomność lub wychodzenia z niej. Pierwszy proces jest badany przez wywiady z ludźmi aktualnie bezdomnymi, ten drugi na podstawie doświadczeń osób, którym udało się skutecznie ponownie znaleźć dach nad głową. Zdaniem Rossiego, podejście retrospektywne nie przynosi dodatkowej wiedzy o długotrwałej bezdomności i jednocześnie sprzyja nadreprezentacji opisów procesu popadania w bezdomność (znacznie łatwiej jest dotrzeć do ludzi aktualnie doświadczających bezdomności niż do tych, którzy z niej wyszli).

Podtrzymywanie kontaktu z respondentami

Badania longitudinalne – poza w pełni retrospektywnymi – wymagają podtrzymywania stałego kontaktu z respondentami. Badacze muszą znaleźć sposób, by przeprowadzić przynajmniej dwie serie wywiadów z tymi samymi osobami. Do tego właśnie odnosi się określenie „*tracking*”, ponieważ badacz musi niejako tropić tę samą osobę. To właśnie liczba respondentów, z którymi udało się nawiązać ponowny kontakt, jest miarą sukcesu takich badań. Proporcja ta jest nazywana wskaźnikiem podtrzymania (ang. *retention rate*). Jest wiele pomysłów na zachęcenie respondentów do pozostania w kontakcie z badaczami, m.in. motywowanie gotówką lub talonami na posiłki. Niektórzy badacze twierdzą, że jest to dopuszczalne, jeśli jest istotne dla uzyskania wysokiej wartości wskaźnika podtrzymania. Podstawą jednak jest uzyskanie od respondentów pozwolenia na przyszły kontakt oraz zapewnienie sobie informacji lokalizacyjnych, które to umożliwią. Zazwyczaj odpowiednie dane zbiera się podczas pierwszego wywiadu i dotyczą one planowanego przez respondenta miejsca pobytu w czasie kolejnego wywiadu lub informacje kontaktowe do osób, które z dużym prawdopodobieństwem będą umiały je wskazać, np. zaprzyjaźnionych pracowników socjalnych, mieszkańców schronisk, rodzin itd. Najważniejsze jest jednak przekona-

nie respondentów, ponieważ to oni najlepiej mogą zidentyfikować sposób, w jaki badacz będzie w stanie zlokalizować ich w przyszłości²⁵.

Badania lokalne w praktyce – dobieranie metod

Metody przedstawione w poprzednich rozważaniach mogą być – i na ogół są – łączone na potrzeby jednego badania diagnozującego populację ludzi bezdomnych z określonego terytorium. Ich dobór zależy od specyfiki lokalnej obejmującej zwyczaje bezdomnych, stopień rozwoju systemu usług i ich rodzaje, strukturę przestrzenną itp. Oczywiście istnieje możliwość, że łącząc metody, badacz dotrze do tej samej osoby kilka razy, nawet przy krótkim okresie pomiaru. Możliwe jest również, że pewne osoby zostaną pominięte pomimo wykorzystania wszystkich metod. Ale nie ma to większego znaczenia, każde badanie jest bowiem obciążone pewną niedokładnością.

Teoretycznie, by dotrzeć do całej populacji bezdomnych rezydujących na danym terytorium, trzeba przeprowadzić monitoring oparty na trzech metodach: skanowania miejsc publicznych, pomiaru „u wodopoju” oraz analizy rejestrów placówek stacjonarnych, bowiem każda z tych metod pozwala na dotarcie do innej, szczególnej, podgrupy ludzi bezdomnych – w zależności od ich miejsca pobytu. W praktyce jednak nie zawsze jest to konieczne. Ze względu na czas pracy, koszty i szacunek dla respondentów zaleca się redukcję metod, jeśli tylko jest to możliwe, nawet kosztem pewnych niedokładności w wynikach. Rzeczywiście w miastach, w których usługi pozastacjonarne, takie jak jadłodajnie, punkty rozdawnictwa odzieży, *streetwork* i punkty pomocy medycznej są dobrze rozwinięte i przyjmują tłumy bezdomnych klientów, nie jest rozsądne przeprowadzenie skanowania miejsc publicznych, ponieważ prawdopodobnie większość „śpiących pod gołym niebem” jest wśród ich klientów i można do nich dotrzeć metodą pomiaru „u wodopoju”.

Przygotowanie do badania

Aby prawidłowo dobrać metody, trzeba zdobyć jak najobszerniejszą wiedzę o zwyczajach lokalnych bezdomnych: gdzie nocują, gdzie się żywią, jak migrują między placówkami czy miejscami pobytu, czy są stałymi klientami jakichś instytucji, czy przemieszczają się między dzielnicami itp. Najlepszym źródłem takiej wiedzy są sami bezdomni, chociaż trzeba pamiętać o wewnętrznej różnorodności grupy. Członkowie jednej kategorii, np. mieszkańcy ogródków działkowych, lepiej znają wzory zachowań w ramach tej kategorii niż poza nią. Prawdopodobnie nie powiedzą nam wiele o zwyczajach mieszkańców schronisk, raczej podzielą się swoimi wyobrażeniami na ten temat. Dlatego

²⁵ K. Pickering *et al.*, *Tracking...*, *op. cit.*

dobrze jest zróżnicować źródła informacji o wzorach zachowań, odwołując się również do tzw. kluczowych informatorów, osób pracujących w schroniskach, pracowników socjalnych, policjantów i strażników miejskich, strażników ochrony kolei, lekarzy etc. Ich wiedzę można uzyskać przez badania jakościowe oparte na pogłębionych wywiadach i grupach fokusowych.

Bez względu na ostateczny wybór metod – zasadniczym warunkiem powodzenia przedsięwzięcia jest współpraca i regularne spotkania wszystkich zainteresowanych, które powinny zacząć się na wiele miesięcy przed samym badaniem. Z doświadczeń społeczności lokalnych, w których od wielu lat przeprowadza się pomiar populacji osób bezdomnych wynika, że pierwsze liczenie wymaga około roku regularnych spotkań przygotowawczych. W Bostonie, gdzie od 20 lat co roku przeprowadza się monitoring bezdomnych „śpiących pod gołym niebem” metodą skanowania miejsc publicznych, przygotowania zaczynają się na 4 miesiące przed samym pomiarem²⁶. Należy zaznaczyć, że wyniki wszystkich badań socjologicznych, nawet tych opartych na najbardziej wyszukanej metodologii, zawsze będą obciążone jakimś błędem w opisie rzeczywistości. Trzeba sobie uświadomić nieuniknione błędy statystyczne i metodologiczne. Ważne jest, by znać ich naturę i poinformować o nich w raporcie przedstawiającym wyniki końcowe.

Wreszcie warto przytoczyć rekomendacje instytucji doświadczonych w monitorowaniu bezdomności²⁷, pozwalające na uniknięcie „wpadek” w szacowaniu wielkości lokalnej populacji bezdomnych. Wiele błędów jest popełnianych z powodu nastawienia środowisk niechętnych profesjonalnemu monitoringowi bezdomności, mających nadzieję, że uda się go uniknąć lub maksymalnie zredukować:

1. *Nie dokonuj nienaukowych modyfikacji wyników. W wynikach podaj faktyczną liczbę osób stwierdzoną podczas badania, a nie liczbę zmodyfikowaną, uwzględniającą osoby, które Twoim zdaniem mogły nie być policzone z jakiegoś powodu.*
2. *Nie opieraj wyniku wyłącznie na opinii eksperta, zdarzało się bowiem, że eksperci lokalni, np. policjanci czy usługodawcy, proszeni o oszacowanie liczby bezdomnych niekorzystających ze schronisk, podawali wyniki później negatywnie zweryfikowane w badaniach.*
3. *Uważaj, aby wyniki badań prowadzonych według kilku metod nie rejestrowały cech tej samej grupy. Niektóre koalicje CoC przeprowadzają równoległe badania rejestrów placówek stacjonarnych i skanowania miejsc publicznych, twierdząc, że odwołują się do różnych grup, np. młodych bezdomnych, bezdomnych weteranów, klientów jadłodajni i mieszkańców schro-*

²⁶ *A Guide...*, op. cit.

²⁷ Tamże.

nisk. Społeczności lokalne powinny gromadzić jak najwięcej danych, jednak muszą wdrażać procedury pozwalające na unikanie podwójnego liczenia.

Międzynarodowe badania bezdomności

Wszystkie trudności w mierzeniu bezdomności w skali lokalnej i krajowej potęgują się z chwilą, gdy za cel stawiamy sobie opisanie obrazu międzynarodowego. Ilu bezdomnych mieszka w krajach Unii Europejskiej? Ilu z nich nocuje pod gołym niebem w europejskich stolicach? Czy to prawda, że w krajach postkomunistycznych bezdomność jest dotkliwsza niż w krajach starej piętnastki? Na takie i podobne pytania może odpowiedzieć jedynie międzynarodowa analiza porównawcza. Próby jej dokonania napotykają na dwa główne wyzwania: różnice w definiowaniu bezdomności (zarówno na poziomie koncepcyjnym, jak i operacyjnym) oraz niepełność gromadzonych danych.

Definiowanie bezdomności. W poszczególnych krajach bezdomność jest rozumiana w różny sposób, czyli posiada inne definicje koncepcyjne, a co za tym idzie – operacyjne. Czasem za bezdomne są uznawane wyłącznie osoby „śpiące pod gołym niebem”, w miejscach publicznych. Mieszkający w załoczonych mieszkaniach ze swoimi rodzicami, braćmi, siostrami i ich dziećmi to ludzie raczej w trudnej sytuacji mieszkaniowej, ale nie bezdomni. Są kraje, w których starsi rodzice mieszkający ze swoimi dorosłymi dziećmi są postrzegani może nie jako bezdomni, ale z pewnością jako osoby przebywające w niewłaściwym domu.

Różnice w rozumieniu bezdomności wpływają na nastawienie ludzi, a także na kształt debaty publicznej, który przekłada się na programy polityki społecznej wobec bezdomności. Ostatecznie wpływa to na wdrażane rodzaje i skalę form pomocy, co siłą rzeczy przekłada się na definicje operacyjne, które zazwyczaj sprowadzają się do określenia różnych kategorii ludzi bezdomnych w zależności od rodzaju usług, z jakich korzystają.

Dla agregowania danych z różnych krajów to właśnie definicje operacyjne mają kluczowe znaczenie. Nawet przy podzielanej definicji koncepcyjnej porównywanie danych może być niemożliwe ze względu na różne strategie pomiarów. Aby wyjaśnić ten problem autorzy raportu, którego celem było określenie możliwości prowadzenia paneuropejskich badań porównawczych nad bezdomnością²⁸, uzyli przykładu mierzenia skali bezrobocia: *Skala bezrobocia jest mierzona w niektórych krajach za pomocą statystyk dotyczących*

²⁸ C. Brousse, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*, INSEE for Eurostat unit D2 Living conditions and social protection, Head of unit: A. Clemenceau, Project coordinator: Mr. I. Dennis, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

zwolnień grupowych i indywidualnych, w innych w oparciu o liczbę osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych, a w pozostałych na podstawie liczby osób zarejestrowanych jako poszukujący pracy w stosownych urzędach.

Braki danych. Są kraje, w których nie istnieje system gromadzenia danych na temat bezdomności na poziomie krajowym lub funkcjonuje system zbierający dane wyłącznie o wybranej kategorii ludzi bezdomnych, np. tych przebywających w schroniskach organizacji sieciowych. Najczęściej brakuje informacji o skali bezdomności ulicznej, najlepiej dostępne są dane o ludziach mieszkających w warunkach skrajnego przeludnienia lub substandardowych²⁹. Podejmując próbę agregowania danych z różnych krajów, można otrzymać jedynie coś na kształt puzzli z wieloma brakującymi kawałkami. Obraz bezdomności ulicznej będzie nie do odczytania, nieco lepiej będzie z wzorem przeludnienia.

W Polsce w województwie pomorskim lokalne instytucje zajmujące się bezdomnością od 2001 r. prowadzą regularnie badanie skali bezdomności³⁰. Jest to jedyne takie badanie w całym kraju. Pomimo że na większości terytorium Polski funkcjonują schroniska, noclegownie i jadłodajnie dla bezdomnych, nie istnieje system pozwalający na zebranie choćby najprostszych danych na temat mieszkańców wszystkich lub przynajmniej większości placówek (np. liczba osób korzystających z pomocy schronisk w danym roku, proporcja kobiet i mężczyzn etc.).

Statystyki ogólnokrajowe są generowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na podstawie świadczeń udzielanych w ramach systemu pomocy społecznej ludziom spełniającym ustawową definicję bezdomności, i dotyczą np. liczby osób, które otrzymały pomoc z tytułu trudnej sytuacji życiowej, jaką jest bezdomność. Inne dane krajowe publikowane są na podstawie liczb deklarowanych przez beneficjentów rządowego programu *Powrót osób bezdomnych do społeczności*. Charakter tych statystyk oraz ich wady i sukcesy w szacowaniu bezdomności na poziomie całego kraju zostały zanalizowane w dwóch krajowych raportach o bezdomności przygotowanych dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności w latach 2005 i 2006³¹.

Mimo trudności poszukiwanie odpowiedzi na pytania postawione na początku rozdziału jest wyzwaniem podejmowanym przez wiele międzynarodowych instytucji. Poniżej krótko opisano trzy z nich, zachęcając czytelnika do sięgnięcia po wskazane materiały źródłowe.

²⁹ B. Edgar, H. Meert in collaboration with the correspondents of the European Observatory on Homelessness, *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA 2007.

³⁰ Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych – ciągłość czy zmiana? Metodologiczne problemy badania bezdomności w województwie pomorskim w latach 2001-2005, opublikowany w Pomocinie 2006 (Pomost -- pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku, PFWB, 2006).

³¹ J. Wygnańska, *Rzecznictwo...*, op. cit.; J. Wygnańska, *Polski raport...*, op. cit.

Raporty Statystyczne Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA

Europejska Typologia Bezdomności i Wyłączenia Mieszkaniowego ETHOS powstała pod koniec XX w. w wyniku współpracy działaczy europejskich organizacji pozarządowych i badaczy skupionych w FEANTSA (Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi). Typologia zawiera 13 różnych „sytuacji mieszkaniowych”, pogrupowanych w 4 kategorie (brak dachu nad głową, brak miejsca zamieszkania, niezabezpieczone mieszkanie, mieszkanie nieadekwatne) i jest operacjonalizacją definicji koncepcyjnej, według której bezdomność lub wykluczenie mieszkaniowe ma miejsce, gdy człowiek jest wykluczony z jednej z trzech domen konstytuujących „dom”: fizycznej (ochrona przez niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi), prawnej (tytuł prawny do zajmowanego lokum) i społecznej (ochrona prywatności i możliwość wchodzenia w relacje społeczne)³².

Typologia operacyjna ETHOS powstała jako praktyczne narzędzie służące międzynarodowej analizie porównawczej oraz projektowaniu programów polityki społecznej. Od 2003 do 2006 r. była testowana przez narodowych korespondentów Europejskiego Obserwatorium Bezdomności, początkowo w 15, a w latach 2005-2006 w 25 krajach. Dla każdego państwa powstał raport statystyczny analizujący krajowe dane o bezdomności oraz ich kompatybilność z ETHOS. Polskie Raporty Statystyczne dostępne są na www.bezdomnosc.edu.pl. Analizy z raportów krajowych zostały zagregowane w Europejskich Raportach Statystycznych (www.feantsa.org). I chociaż europejskie raporty dostarczają wiele informacji o różnych strategiach gromadzenia danych, nadal nie dają odpowiedzi na pytanie o ogólną liczbę i podstawowe cechy europejskich bezdomnych i ludzi dotkniętych wykluczeniem mieszkaniowym.

Raporty i badania zlecane przez EUROSTAT i Komisję Europejską

W 2003 r. EUROSTAT zobowiązał Francuski Instytut Statystyczny INSEE do opracowania raportu analizującego metodologie stosowane przez urzędy statystyczne poszczególnych państw europejskich i ich potencjał dla mierzenia skali bezdomności i deprywacji mieszkaniowej³³. Jedno z pytań badawczych dotyczyło tego, czy i w jaki sposób można wykorzystać dane statystyczne dotyczące całych populacji do opisywania zjawiska bezdomności, jakie pytania można włączyć do badań gospodarstw domowych i powszechnych spisów ludności i mieszkań. W raporcie pt. *The production of*

³² Więcej o definicji koncepcyjnej i typologii operacyjnej FEANTSA w artykule pt. *Definicja fenomenu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego FEANTSA na* <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/19/26/>.

³³ C. Brouse, *The production...*, *op. cit.*

data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals, przedstawiono stosowane w poszczególnych krajach definicje bezdomności, opisano systemy gromadzenia danych oraz podstawowe bariery w badaniach porównawczych. Jedną z rekomendacji było przeprowadzenie dalszych badań nad możliwymi wskaźnikami bezdomności i deprivacji mieszkaniowej. Realizując tę rekomendację, Dyrektoriat Generalny Zatrudnienia i Spraw Społecznych Komisji Europejskiej (ang. *DG Employment and Social Affairs of the European Commission*) zlecił w grudniu 2006 r. wykonanie dalszych badań, których efektem jest opublikowany pod koniec 2007 r. raport pt. *Mierzenie bezdomności na poziomie UE* (ang. *Measurement of Homelessness at EU Level*)³⁴. W sposób szczególny podjęto tu kwestię możliwości oceniania skali i charakteru zjawiska bezdomności na podstawie istniejących systemów gromadzenia danych prowadzone zarówno przez usługodawców działających w ramach trzeciego sektora, jak i tych z sektora państwowego. Ponieważ i w tym wypadku jedną z rekomendacji³⁵ było przeprowadzenie dalszych badań, a w szczególności wzbudzenie zainteresowania tą kwestią w krajach członkowskich, od 2008 r. realizowany jest projekt MPHASIS, w którym Polska aktywnie uczestniczy. Projekt obejmuje wiele narodowych spotkań eksperckich oraz badań empirycznych, które mają być realizowane w latach 2008-2009. Wszystkie wymienione projekty pomalu przybliżają nas do odpowiedzi na pytania z początku rozdziału, jednak przede wszystkim ich celem jest stworzenie dynamiki pozwalającej na włączenie kwestii bezdomności i jej monitorowania do debaty publicznej w poszczególnych krajach UE. W Szkocji, gdzie cel ten został osiągnięty znacznie wcześniej, system gromadzenia danych o bezdomności oraz system wsparcia jest jednym z najlepiej rozwiniętych na świecie.

Koalicje „Continuum of Care” w USA

W USA jednym z podstawowych źródeł finansowania usług dla bezdomnych jest program *Continuum of Care*, realizowany przez *Housing and Urban Development Office*. Finansowanie z programu mogą otrzymywać wyłącznie koalicje usługodawców zawiązywane na poziomie miasta, hrabstwa i stanu. Każda koalicja musi raz w roku przeprowadzić badanie monitorujące bezdomność, pozwalające określić liczbę osób korzystających ze schronisk i przebywających w miejscach publicznych. Liczby te nie mogą być oparte na danych szacunkowych uzyskiwanych np. od ekspertów, muszą pochodzić z badań z wykorzystaniem metody skanowania miejsc publicznych i zliczania mieszkańców schronisk. Od 2007 r. wszystkie koalicje muszą przeprowadzać badania w tym samym czasie – w trzecim tygodniu stycznia. Dzięki

³⁴ Edgar et al., *Fourth Review...*, op. cit.

³⁵ Wszystkie rekomendacje znajdują się na <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/45/38>

narzuceniu wspólnego terminu ujednoczenia metodologii i technikom ekstrapolacji możliwe jest agregowanie danych i uzyskiwanie wyników ogólnokrajowych. Roczny Raport o Bezdomności dla Kongresu Amerykańskiego z 2007 r. (ang. *The Annual Homeless Assessment Report to Congress*)³⁶ obejmuje m.in. liczbę osób bezdomnych w kraju w określonym punkcie w czasie, liczbę osób, które stały się bezdomne w danym roku, podstawowe cechy demograficzne oraz liczbę łóżek w schroniskach przypadających na 10 000 mieszkańców danego regionu.

Kodeks etyczny badacza

Każdy badacz rzeczywistości społecznej zobligowany jest do przeanalizowania etycznych aspektów swoich działań. Brytyjskie Stowarzyszenie Badań Społecznych (ang. *The Social Research Association of United Kingdom*) przestrzega badaczy przed przewartościowaniem swojej roli: *Badacze społeczni muszą być świadomi potencjalnie wścibskiego charakteru swojej pracy. Nie mają żadnego szczególnego prawa do badania jakichkolwiek zjawisk społecznych. Potrzeba rozwijania wiedzy i pogoń za informacjami nie są wystarczającym powodem dla przekraczania społecznych i kulturowych norm*³⁷.

W badaniach nad bezdomnością postępowanie zgodne z kodeksem etycznym jest szczególnie ważne, ponieważ badana grupa to ludzie, których łatwo wykorzystać. Nikt nie może być zmuszany do udziału w badaniu, ani bezpośrednio, ani w sposób bardziej zawołowany. Monitorowanie bezdomności wymaga zaangażowania wielu instytucji, również tych, do których należy podejmowanie decyzji o przyznawaniu świadczeń. Podczas monitoringu, zwłaszcza podczas skanowania miejsc publicznych, rolę ankierów i enumeratorów bardzo często pełnią pracownicy socjalni i reprezentanci usługodawców. Jedynie niewielka część osób liczących to profesjonaliści przeszkoleni do pełnienia roli badacza zgodnie z kodeksem etycznym. Taka sytuacja może prowadzić do nadużyć. Najczęstsze z nich to:

- Wykorzystywanie autorytetu lub pozycji do poprawienia wyników badań przez zmuszanie jak największej liczby osób do wzięcia w nich udziału. Zdarza się to najczęściej, gdy w monitoring zaangażowana jest policja czy straż miejska.
- Uzależnianie dostępu do świadczeń od wzięcia udziału w badaniu (bądź też sugerowanie takiej zależności). Kiedy bezdomny podczas badania spotyka pracownika socjalnego z najbliższego ośrodka pomocy społecznej, może pomyśleć, że udzielenie odpowiedzi na pytania łączy się w jakiś sposób z pomocą, która przysługuje mu ze strony ośrodka. Liczenie

³⁶ *A Guide...*, op. cit.

³⁷ www.the-sra.org.uk

bezdomych zazwyczaj odbywa się lokalnie, więc prawdopodobieństwo, że dojdzie do spotkania pary pracownik socjalny – jego klient z ośrodka jest dość wysokie.

- Mylenie roli badacza z rolą pracownika socjalnego. Badacz nie ma uprawnień do dawania rad ludziom bezdomnym. Jeśli w trakcie przeprowadzania ankiety jest o to poproszony, powinien udzielić respondentowi informacji o najbliższej instytucji do tego powołanej, np. ośrodka pomocy społecznej czy biurze porad obywatelskich. Udzielanie rad może mieć wpływ na badaną sytuację, zmieniając ją w kierunku, w jakim nie potoczyłaby się w innym przypadku.

Problem etycznego zachowania badacza oraz przestrzegania zasad etycznych w projektowaniu założeń badania powinien być przedyskutowany podczas spotkań przygotowujących badanie tak samo obszernie, jak pozostałe zagadnienia. Wszyscy ankieterzy czy enumeratorzy powinni przejść odpowiednie szkolenia, pokazujące różnice między rolą badacza a pracownika socjalnego czy policjanta.

Podczas nowojorskiego liczenia bezdomnych w 2003 r. ankieterzy mieli uzyskać odpowiedzi na kilka pytań, m.in. o płeć, wiek (poniżej 21 lat, pomiędzy 21 a 55 lat, powyżej 55 lat), rasę i znaki szczególne (nietypowy wzrost, blizny, tatuaże, ubiór). Zazwyczaj zadawali spotkanym osobom pytania z ankiety, ale zostali poinstruowani, by nie przeszkadzać tym, którzy podczas przeprowadzania badania śpią, dlatego w takiej sytuacji udzielali odpowiedzi na podstawie obserwacji własnej. Z punktu widzenia badawczego było to niedobre rozwiązanie, ponieważ zwiększało szanse podwójnego policzenia tych samych osób – bez uzyskania danych od respondenta nie było możliwe nadanie mu unikalnego numeru identyfikacyjnego. Jednak z punktu widzenia etycznego było to rozwiązanie konieczne – badacz nie ma prawa do zdobywania danych za wszelką cenę i powinien ograniczyć do minimum swoją interwencję.

Podczas liczenia bezdomnych w Kentucky ankieterzy przed przeprowadzeniem ankiety musieli odczytać respondentom dość długą prośbę o wyrażenie zgody na badanie: *Przeprowadzamy stanową ankietę dotyczącą ludzi i miejsc, w których mieszkają. Ankieta jest przeprowadzana na zlecenie Kentucky Housing Corporation przez Stanowy Uniwersytet Morehead. Udział w badaniu jest dobrowolny i jeśli nie zgadzasz się, nie musisz odpowiadać na żadne z pytań. Możesz zakończyć udzielanie odpowiedzi w każdym momencie badania, możesz też odmówić odpowiedzi na każde wybrane pytanie. Udział w badaniu nie wpłynie w żaden sposób na Twoje uprawnienia do korzystania z jakichkolwiek świadczeń socjalnych. Twoje odpowiedzi będą tajne, a Twoje imię nie będzie zapisane w ankiecie. Jeśli wyrażasz zgodę na udział*

w badaniu, przeczytam pytania i zanotuję Twoje odpowiedzi. Zajmie to około dziesięć minut. Czy masz jakieś pytania lub wątpliwości dotyczące badania? Czy chcesz wziąć w nim udział?³⁸.

W powyższej formułce ujęte zostały wszystkie zasady etyczne, których przestrzeganie jest szczególnie ważne podczas liczenia ludzi bezdomnych: respondenci muszą być poinformowani o tym, kto przeprowadza ankietę i jaki jest jej cel; ich udział musi być dobrowolny; odmowa nie może mieć żadnego wpływu na przyszły dostęp do świadczeń; odpowiedzi, jak i dane osobowe (jeśli zostały podane) muszą pozostać poufne.

Bibliografia

- A Guide to Counting Unsheltered Homeless People*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development, October 2004.
- M. R. Burt, D. Pollack, A. Sosland, K. S. Mikelson, E. Drapa, K. Greenwalt, P. Sharkey oraz A. Graham, M. Abravanel, R. Smith, *Evaluation of Continuums of Care For Homeless People Final Report*, for U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, May 2002, The Urban Institute Washington DC, ICF Consulting Fairfax Wirginia.
- K. Pickering, S. Fitzpatrick, K. Hinds, P. Lynn, S. Tipping, *Tracking Homelessness: A Feasibility Study*, Scottish Executive Social Research, 2003.
- C. Brousse, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*, INSEE for Eurostat unit D2 Living conditions and social protection, Head of unit: A. Clemenceau, Project coordinator: Mr. I. Dennis, Luxembourg; Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- HMIS Project Management Topics and Too/s*, December 2004, Center for Social Policy McCormack Graduate School of Policy Studies, University of Massachusetts.
- Good practice guidelines for monitoring and measuring homelessness*, FEANTSA, January 2006, www.feantsa.org/code/en/pa.asp?Paae=5&pk id Publications=375.
- Ks. S. Słowik, *Informator – Bezdomni 2005*, Caritas Kielecka, Kielce 2005.
- M. Starzyński, J. Wygnańska, *Druga szansa – Wolski Program Reintegracji Społecznej*, Urząd m.st. Warszawa dla Dzielnicy Wola, Warszawa 2007.
- M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2004.
- D. Avramov, *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*, FEANTSA, ICCR, SFI, DST, STAKES, KIVOTOS, Ashgate 1999.
- B. Edgar, H. Meert in collaboration with the correspondents of the European Observatory on Homelessness, *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, 2007.
- J. Wygnańska, *Rzecznictwo organizacji pozarządowych*, [w:] *Trzeci Sektor. Rzecznictwo i lobbying organizacji pozarządowych*, nr 6, 2006, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

³⁸ *A Guide...*, *op.cit.*

Point-in-Time-Survey: Homelessness In Maine In April 2004, MSHA's Department of Homeless Initiatives (www.mainehousing.org/download/HomelessPointInTimeSurvey.pdf)

M. Marpsat, J. M. Firdion, *The Homeless In Paris: A Representative Sample Survey of Users of Services for the homeless*, [w:] D. Avramov, *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*, FEANTSA, ICCR, SFI, DST, STAKES, KIVOTOS, Ashgate 1999.

J. Wygnańska, *Polski raport statystyczny. Aktualizacja 2006*, EOH FEANTSA, www.bezdomnosc.edu.pl

B. Edgar, M. Harrison, P. Watson, V. Busch-Geertsema, *Measurement of Homelessness at EU Level*, JCSHR, GISS, RIS, January 2007 draft.

The Annual Homeless Assessment Report to Congress, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development, February 2007, <http://www.huduser.org/Publications/pdf/ahar.pdf>

W serii *Ex Libris Pracownika Socjalnego* ukazały się:

Jerzy Szmagałski,
Stres i wypalenie zawodowe pracowników socjalnych
Warszawa 2004.

Formy pomocy bezdomnym.
Analiza ułatwień i ograniczeń problemu (oprac. zbiorowe),
Warszawa 2005.

Jerzy Szmagałski (red.),
Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy
Warszawa 2005.

Antonina Ostrowska (red.),
O seksualności osób niepełnosprawnych
Warszawa 2007.

Andrzej Rejzner (red.),
Ćwiczenia z polityki społecznej
Warszawa 2007.

Joanna Staręga-Piasek (red.),
Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej
Warszawa 2007.

Jerzy Krzyszkowski,
Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny
Warszawa 2008.