

Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki społecznej
rzarf.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Kryteria ewaluacji pomocy społecznej

(wersja 1.0, 17.09.10)

Spis treści

Wprowadzenie	1
Ewaluacja działania	2
Jakość pomocy społecznej	4
Podstawowe kryteria ewaluacji działania służb społecznych	11
Użyteczność	14
Skuteczność	18
Efektywność (ekonomiczność)	24
Sprawiedliwość	29
Koncepcja wielokryterialnej ewaluacji pomocy społecznej	34
Wnioski	41

Wprowadzenie

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

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

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

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

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

Poniżej zostaną omówione podstawowe założenia myślenia w kategoriach ewaluacyjnych w kontekście pomocy społecznej rozumianej jako działalność służb społecznych. Oparcie tych działań na wiedzy płynącej z ewaluacji powinno przyczyniać się do podnoszenia jakości usług pomocowych i dlatego w następnym punkcie przedstawione zostały podstawowe informacje o problematyce jakości usług pomocy społecznej. W kolejnym kroku omówione zostały podstawowe kryteria ewaluacyjne pomocy społecznej, którym poświęcono również kolejne punkty. Ostatnia część artykułu przybliży koncepcję wielokryterialnej ewaluacji, zgodnie z założeniem, że częściowe ewaluacje nie uprawniają do wydawania generalnych ocen.¹

Ewaluacja działania

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

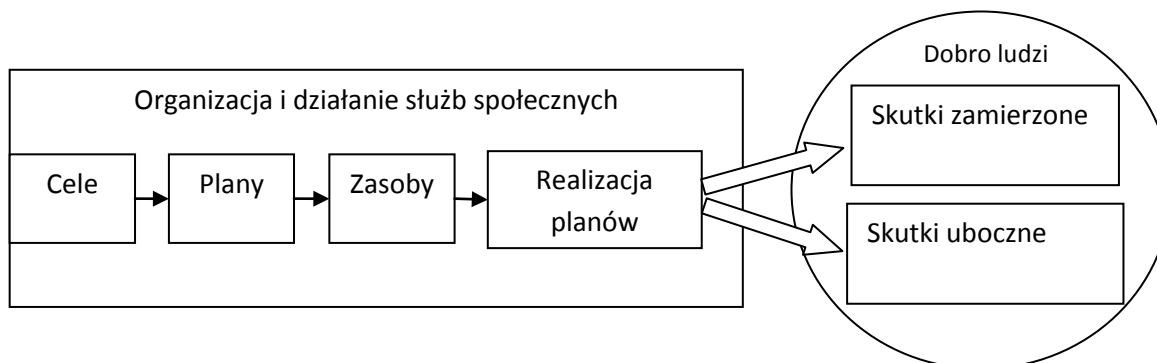
Świadomość i celowość zakładają, że na początku są mniej lub bardziej jasne zamierzenia w postaci celów, jakie ktoś chce osiągnąć za pomocą działania (inaczej mówiąc są to skutki zamierzone działania). W przypadku służb społecznych, udzielających pomocy i wsparcia, chodzi o cele tych działań, np. uzyskanie integracji społecznej wspomaganych, zwiększenie poziomu zaspokojenia ich potrzeb. Są to bardzo ogólne określenia, które wymagają doprecyzowania, aby stać się użytecznymi w praktyce działania, np. w danym przypadku integracja społeczna będzie polegać na odzyskaniu wiary w siebie, pogodzeniu się z rodziną, wyleczeniu się z choroby, powrocie do szkoły i jej ukończeniu, znalezieniu i utrzymaniu (samo)zatrudnienia, spłaceniu długów itd. Im trudniejszy przypadek, tym

¹ Autor pisał i publikował już na ten temat: *Jakość usług pomocy społecznej*, Problemy Polityki Społecznej, nr 13 (w druku); *Standaryzacja usług społecznych* ekspertyza dla Projektu 1.18. Tworzenie i rozwijanie standardów usług instytucji pomocy i integracji społecznej (zadanie 2); *Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna*, w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Elipsa, Warszawa 2010; *Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010; cztery teksty *Zagadnienia terminologiczne, Metody oceniania, Ewaluacja jako proces i Przykłady ewaluacji projektów*, w: B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, Mazowieckie Centrum Pomocy Społecznej, Warszawa (w druku); *Ewaluacja strategii a polityka społeczna*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

trudniejsze jest to zadanie. W praktyce trzeba znaleźć jego rozwiązanie (a może być ich kilka, więc dochodzi jeszcze problem wyboru najlepszego z nich) i jeszcze wdrożyć je w życie. Wymaga to planowania i uwzględnienia koniecznych zasobów, np. czas, energia i informacje konieczne dla czynności służb społecznych.

Realizacja planów przy pomocy posiadanych i/lub dodatkowo zdobytych zasobów ma dać w efekcie osiągnięcie celów (czyli skutków zamierzonych), ale przynosić może też skutki uboczne (są to niezamierzone skutki działania).

Schemat 1. Logika świadomego działania



Źródło: opracowanie własne

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

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

Podkreślenia wymaga, że służby społeczne są to ludzie zatrudnieni przez społeczeństwo do realizowania pewnych jego celów (społecznych). Cele te mogą być dość ogólnie sformułowane (np. w ustawach), a swoboda w określaniu tego, jak je można osiągać może być duża, a więc autorami i realizatorami konkretnych działań są służby społeczne. Jest to przypadek dużej autonomii służb, im jej mniej, tym bardziej służby są tylko realizatorami działań zaprojektowanych przez kogoś innego.

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

bliższe i dalsze otoczenie społeczne, czyli tych, których dobro jest powiązane z dobrem bezpośrednich adresatów (rodzina, przyjaciele, znajomi, współpracownicy, współlokatorzy, sąsiedzi itp.). Można ich nazywać adresatami lub beneficjentami pośrednimi.

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

Ewaluacja ma na celu wydanie precyzyjnych ocen na podstawie obiektywnej, rzetelnej i wiarygodnej informacji o cechach działania oraz o nim samym jako całości (ocena ogólna lub łączna, ocena jakości i wartości). Sama ewaluacja też jest działaniem (tabela 1), dlatego możliwa jest również meta ewaluacja, czyli ewaluacja ewaluacji.

Tabela 1. Podstawowe elementy ewaluacji jako działania

Ewaluowanie	Pytanie	Nazwa
Podmiot	Kto ewaluuje?	Ewaluator
Przedmiot	Co jest poddawane ewaluowaniu?	Ewaluandum, przedmiot lub obiekt ewaluacji
Pożądana, wzorcowa cecha przedmiotu	Pod jakim względem ewaluowane? Z czym porównane?	Kryteria ewaluacyjne
Cel	W jakim celu ewaluowano?	Cele ewaluowania
Sposób, styl	Jak ewaluowano?	Metoda ewaluacji
Narzędzia	Za pomocą czego ewaluowano?	Instrumenty ewaluowania
Proces	Jakie czynności i w jakiej kolejności składają się na ewaluowanie?	Proces ewaluacji
Wytwór	Co jest produktem ewaluowania?	Ewaluacja (w sensie wystawionej oceny, oszacowanej jakości i wartości czegoś)
Wpływ, konsekwencje, skutki	Jaki wpływ miało ewaluowanie i jego wytwory na....?	Wpływ ewaluowania na podmiot, przedmiot, otoczenie ewaluowania

Źródło: opracowanie własne

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

Jakość pomocy społecznej

Ewaluacji przypisuje się wiele celów i funkcji, ale generalnie ma ona dostarczyć nam rzetelnych i obiektywnych informacji o jakości i wartości działań pomocowych przed, w trakcie i po ich zakończeniu. W ich wyniku zdobywamy wiedzę o tym, na ile działania pomocowe są dobre w osiągnięciu tego, do czego zostały powołane oraz w jakim stopniu odpowiadają one potrzebom wspomaganych i innych interesariuszy. Trudno przecenić wartość takiej wiedzy, jeżeli naszym celem

jest, aby pieniądze publiczne w pomocy społecznej były wydawane na coraz lepsze pod tymi względami działania służb społecznych.

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

Jakość może być różnie rozumiana i bez dookreślenia nie ma konkretnej treści. Jedną z wpływowych koncepcji jakości dla usług zdrowotnych zaproponował Avedis Donabedian². Można ją zastosować z powodzeniem do myślenia o jakości usług pomocy społecznej. W kontekście usług udzielanych bezdomnym w schroniskach jego podejście, a właściwie jeden z jego modeli, zastosowały S. Fitzpatrick i J. Wygnańska³. Polega on na odróżnieniu trzech elementów w usłudze⁴:

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

Model ten miał charakter pomocniczy dla określania jakości opieki zdrowotnej. Tę zaś Donabedian uznał za uwarunkowaną przez dwa główne czynniki: naukę i technologię opieki zdrowotnej oraz jej zastosowania w praktyce. W kontekście usług służb społecznych powinna to być nauka i technologia pomocy społecznej i jej zastosowania w praktyce. Taka koncepcja bliska jest idei praktyki opartej na dowodach naukowych, których ma dostarczać m.in. ewaluacja. Donabedian wyróżnił siedem komponentów jakości otrzymywanej dzięki tym dwóm czynnikom. Komponenty jakości w odniesieniu do pomocy społecznej przedstawione zostały w tabeli 2. W oryginale dotyczyła ona opieki zdrowotnej i jej wpływu na zdrowie. Pomoc społeczna i jej usługi mogą być bardziej rozproszone, a ich cele mogą być różne. W tabeli roboczo zostało przyjęte, że odpowiednikiem zdrowia w usługach pomocy społecznej jest dobrobyt (jakość życia), który może być rozumiany jako zaspokojenie potrzeb przy możliwie największym udziale własnym.

Tabela 2. Składniki jakości pomocy społecznej

Nazwa komponentu jakości	Definicja
Stosowalność	zdolność nauki i technologii pomocy społecznej do spowodowania poprawy dobrobytu przy najbardziej sprzyjających okolicznościach
Skuteczność	stopień w jakim poprawa dobrobytu możliwa do osiągnięcia jest osiągnana

² Początek lat 80., jego dorobek w tym względzie został zebrany i wydany również po jego śmierci: A. Donabedian, *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003.

³ Harmonising Hostel Standards: Comparing the UK and Poland, *European Journal of Homelessness*, vol. 1, 2007.

⁴ A. Donabedian, op. cit. s. 46-57.

Nazwa komponentu jakości	Definicja
Efektywność	zdolność do obniżenia kosztów bez zmniejszania osiągalnych efektów w zakresie dobrobytu
Optymalność	równoważenie poprawy dobrobytu z kosztami tej poprawy
Akceptowalność	zgodność z oczekiwaniami, pragnieniami i życzeniami klientów i ich rodzin
Legitymizacja	zgodność ze społecznymi preferencjami wyrażonymi w zasadach etycznych, wartościach, normach zwyczajach, prawach i regulacjach
Sprawiedliwość	zgodność z zasadą określającą sprawiedliwą dystrybucję usług pomocy społecznej i korzyści z niej płynących pomiędzy członków społeczeństwa

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

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

Donabedian twierdził, że jedną z podstaw programów zapewniania jakości jest zgoda co do jej definicji. Biorąc pod uwagę złożoność pełnej koncepcji jakości można mieć wątpliwości co do tego, czy taka zgoda jest osiągalna: którym komponentom jakości pomocy mamy dać pierwszeństwo, które i kiedy wyłączyć z listy lub do niej włączyć. Autor tej koncepcji stwierdził, że nie da się udzielić ogólnej odpowiedzi na problemy tego typu.⁵

Podobne wnioski formułują L. L. Martin i P. M. Kettner. Dla nich jakość usług społecznych ma charakter wielowymiarowy, wyróżnili więcej niż Donabedian wymiarów czy komponentów, np. komunikacyjność, uprzejmość, trwałość, empatia, szacunek, kompetencje, bezpieczeństwo⁶.

Na ogólnym poziomie i w kontekście pracy socjalnej Caludia J. Coulton pisała w 1982 r.: „*Wiele aspektów dotyczących programów zapewniania jakości w opiece zdrowotnej ma potencjalne zastosowania w jednostkach usług socjalnych*”⁷. W dodatku cały temat omawiany był przez nią jako próba wyjścia z impasu spowodowanego zawiedzionymi nadziejami na poprawę jakości usług socjalnych poprzez upowszechnienie ewaluacji⁸.

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

- Czy usługi są udzielane przez wykwalifikowany personel pracujący w akceptowalnych warunkach i strukturach organizacyjnych?

⁵ Tamże, s. 24-26.

⁶ L. L. Martin, P. M. Kettner, *Measuring Performance of Human Services Programs*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2010, s. 52-55.

⁷ C. J. Coulton, Quality assurance for social service programs: lessons from health care, *Social Work* vol. 27 nr 5, 1982.

⁸ Współczesne ujęcie roli ewaluacji w pracy socjalnej patrz np. J. R. Dudley, *Social Work Evaluation. Enhancing What We Do*, Lyceum Books, Chicago 2009. Ruch na rzecz praktyki opartej na dowodach (*evidence-based practice*) sprawił, iż zainteresowanie badaniami naukowymi i ewaluacją w obszarze pracy socjalnej ponownie wzrosło.

- Czy usługi są udzielane zgodnie z tym co jest uznawane za dobrą praktykę?
- Czy usługi są udzielane w wystarczającej liczbie?
- Czy usługi mają pożądaną wpływ na klientów?
- Czy klienci, którzy potrzebują usługi rzeczywiście ją otrzymują?

Wymagania jakie stawiała Coulton programom zapewnienia jakości usług socjalnych były następujące:

- 1) adaptowalność do zmian w wiedzy, technologii i oczekiwaniach;
- 2) efektywność w sensie dawania korzyści przy akceptowalnych kosztach (jedno z zaleceń – należy w tych programach raczej koncentrować uwagę na problemach i brakach);
- 3) powszechna stosowalność do usług danego rodzaju;
- 4) partycypacja samych usługodawców, aby byli bardziej chętni do autentycznego wysiłku we wdrażaniu polityki jakości;
- 5) sankcje za nieprzebranie zaleceń programu zapewniania jakości;
- 6) nadzór nad tym programem powinna mieć wydzielona jednostka organizacyjna;
- 7) w przynajmniej niektórych aspektach usług ich jakość powinni definiować klienci, np. włączeni w skład komitetów ustalających standardy jakości.

Jedna z klasyfikacji różnych projakościowych inicjatyw, ich źródła i konteksty zostały pokazane w tabeli 3.

Tabela 3. Klasyfikacja podejść do jakości

Rodzaj projakościowych inicjatyw	Źródła i kontekst	Przykłady podejść i strategii
Zorientowane biznesowo	Mechanizmy rynkowe, wydajność, efektywność, konsumeryzm, wybór konsumenta	Total Quality Mnagement, ISO 9000, nagradzanie za jakość, benchmarking (rankingi porównawcze), zlecenie usług na zewnątrz
Polityczno-administracyjne	Demokracja reprezentacyjna, kontrola polityczna, prawa obywatelskie, sprawiedliwość, bezpieczeństwo prawne i biurokracja	Ustawodawstwo, krajowe zalecenia dotyczące jakości, standardy usług i wskaźniki jakości, reprezentacja użytkowników
Profesjonalne	Socjalizacja do danej profesji, samoregulacja, autonomia	Edukacja, etyka profesjonalna, kontrola w ramach profesji, oceny środowiskowe, samoocena
Obywatelskie	Demokracja partycypacyjna, społeczeństwo obywatelskie	Ruchy społeczne i grupy aktywności obywatelskiej na rzecz jakości, kampanie, wprowadzanie alternatywnych modelu usług

Źródło: I. Koch-Nielsen, *Quality Assurance in Social Public Services - and their possible application in services for homeless people*, EUROHOME-IMPACT Project, 2003, s. 7.

Relacje między tymi podejściami mogą być złożone i konfliktowe. Podejście polityczno-administracyjne może być krytykowane z perspektywy podejścia obywatelskiego. Z kolei zorientowane biznesowo z dużym znaczeniem przypisywany procedurom zarządzania i menedżerom (menedżeryzm) jest oskarżane o ograniczanie profesjonalnej autonomii (tabela 4).

Tabela 4. Profesja społeczna versus nowy menadżeryzm

Profesja społeczna (<i>welfarism</i>)	Nowy menadżeryzm
Etos służby publicznej	Etos zorientowany na klienta

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

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

Z zestawienia wynika, że w obu modelach kładzie się nacisk na nieco inny rodzaj działań na rzecz jakości. W modelu profesji społecznej zakłada się, że spełnienie wymogów w odniesieniu do osobowych cech usługodawcy, np. dotyczących jego kompetencji, postawy i wartości, oraz jego autonomii da też dobrej jakości usługę. Menadżeryzm bardziej nastawiony jest na efekt usługi, a więc istotniejsze dla jakości będą wymogi stawiane nie usługodawcy, a wynikiem osiąganym dzięki jego działaniom. Jest to bardzo wyeksponowany wątek w metodach zarządzania przez efekty (*performance management*) z dużym naciskiem na ich pomiar i wskaźniki produktów i wyników działalności publicznej, a w tym przypadku pomocy społecznej⁹.

Jedna z klasyfikacji miar wyników w obszarze usług społecznych (czyli miar zmian jakości życia klientów) wyróżnia cztery ich rodzaje¹⁰.

- Miary liczbowe – liczba klientów, którzy osiągnęli zamierzoną poprawę dobrobytu czy jakości życia, np. klient, który dzięki pomocy uzyskał stałą i niesubsydiowaną pracę. Dotyczą one między innymi sytuacji klienta i jego zachowań.
- Miary standaryzowane – skale pomiarowe stosowane często przez psychologów do pomiaru odczuć, postaw, np. skala poziomu asertywności¹¹.
- Miary poziomu funkcjonowania klienta – od skal standaryzowanych różnią się tym, że rozwijane są przez usługodawców pomocy społecznej, co może być tańsze i lepiej odpowiadać potrzebom danej organizacji i grupy jej klientów.
- Miary satysfakcji klienta z otrzymanej usługi lub oceny zmian własnego dobrobytu.

Inicjatywy projakościowe w stosunku do oceny jakości usług społecznych zostały podjęte również w Unii Europejskiej. W 2010 r. mają zostać ostatecznie przyjęte *Common Quality Framework for Social Services of General Interest* (Wspólne ramy jakości usług społecznych pożytku publicznego, CQF SGGI) w ramach projektu Prometheus. Jego celem jest opracowanie, sprawdzenie i pilotaż międzysektorowych i międzynarodowych zastosowań systemu zapewniania jakości usług społecznych, a

⁹ B. Guy Peters, *Meta-governance and Public Management*, w: S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance*, Routledge, 2010, s. 44.

¹⁰ L. L. Martin, P. M. Kettner, *Measuring Performance of Human Services Programs*, SAGE Publications, Thousand Oaks 2010, s. 66.

¹¹ Setki takich skal z krótkim opisem i podziałem na kilka większych grup (dla par, rodzin, dzieci i dorosłych) oraz z intencją stosowania ich w pracy socjalnej zawiera dwutomowe wydawnictwo J. Fischera i K. Corcorana, *Measures for Clinical Practice and Research*, Oxford University Press, Oxford 2007.

dotyczy definicji, pomiaru, oceny i poprawy jakości tych usług¹². Aspekty, obszary, warunki wstępne oraz zasady i kryteria jakości w tej inicjatywie przedstawione zostały w tabeli 5.

Tabela 5. Projektowane zasady CQF SSGI

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

¹² Strona projektu: <<http://www.epr.eu/index.php/equass/projects/128>>.

			d. Dostęp do wielodyscyplinarnego wsparcia i usług
Korzyści i wyniki	Wyniki usług	Orientacja na wyniki	a. Korzyści dla użytkowników usług b. Rejestrowanie wyników c. Przeglądy wyników d. Przejrzystość wyników

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

Inicjatywy pro jakościowe są obecne już w obszarze polskiej pomocy społecznej. Dowodem jest m.in. przyjęcie przez kilka ośrodków pomocy społecznej (dużych, np. Poznań, Gdańsk i małych, np. Lesznowola) systemu zarządzania jakością według norm ISO 9001: 2000. Nie jest jasne, czy były to autonomiczne inicjatywy wychodzące ze środowiska pomocy społecznej, czy też upowszechnianie strategii zarządzania jakością przyjętej przez władze lokalne w stosunku do wszystkich usług publicznych na ich terenie¹³.

Znane są też inne przedsięwzięcia tego typu. Miasto Gdynia uczestniczy w projekcie Territorial Quality Standards in Social Services of General Interest sieci REVES¹⁴ (Lokalne standardy jakości w usługach społecznych pożytku publicznego), w ramach którego ma być opracowana w partycypacyjny sposób karta kryteriów jakości usług opiekuńczych. Z kolei Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych KAFOS przygotowało dwa podręczniki dotyczące oceny jakości usług dla placówek społecznych oraz medyczno-społecznych w ramach międzynarodowego projektu VALORIS TIQSS¹⁵.

Warto wspomnieć o oddolnym ruchu standaryzacyjnym w organizacjach pozarządowych. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności promuje kilka rodzajów standardów w tym obszarze: etyczny, streetworkingu, pomocy instytucjonalnej, pracy socjalnej, edukacji, aktywizacji zawodowej, monitorowania postępów, asystowania¹⁶. Inny dokument o węższym charakterze to *Standardy Kieleckie. Charakterystyka usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych i wykluczonych społecznie w różnych typach placówek*¹⁷. Również w tym obszarze w 2008 r. wydano dokument *Rekomendacja do ogólnopolskiego modelu pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym*, prace nad nim sfinansowane zostały z FIO, a koordynatorem projektu było Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta działające we Wrocławiu.

Przykładem z dziedziny pracy animującej społeczności lokalne może być Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej, które opracowało „Standardy pracy. Model CAL” i przyznaje certyfikaty CAL¹⁸. Wiele innych przykładów działalności tego rodzaju można znaleźć w literaturze¹⁹.

¹³ J. Krzyszkowski, *Nowe zarządzanie instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w pomocy społecznej Case studies (Poznań, Gdańsk, Ilawa)*, ekspertyza dla WRZOS, Warszawa 2010.

¹⁴ Strona projektu: <<http://www.revesnetwork.eu/projects.php#proj1>>. Przewidziane zakończenie w październiku 2010 r.

¹⁵ Informacja *Poprawmy jakość usług socjalnych w organizacjach pozarządowych*, na stronach <www.wiadomosci24.pl>, stan na 18.07.10. Strona projektu: <www.valoris-tiqss.eu>. Metoda rozwinięta została we Francji, ale jej podstawy teoretyczne pochodzą z USA – metoda PASSING oparta na teorii Social Role Valorisation Wolfa Wolfensbergera.

¹⁶ P. Olech, A. Dębska-Cenian (red.), *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*, Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2008.

¹⁷ W: Ks. Stanisław Słowik (red.), *Informator o placówkach pomagających osobom bezdomnym*, Caritas Kielecka, Kielce 2005.

¹⁸ Więcej informacje na stronie tej organizacji: <www.cal.org.pl>.

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

Podstawowe kryteria ewaluacji działania służb społecznych

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

Po pierwsze, działania ludzi ocenia się na podstawie ich celów (intencji, zamierzeń). Najważniejszym kryterium oceny w tym przypadku jest dobro ludzi, w szczególności dobro tych, którzy są klientami czy podopiecznymi służb społecznych (ogólniej – tych, na których dobro działanie to ma mieć i ma wpływ). Jeżeli będziemy je rozumieli w kategoriach zaspokojenia potrzeb, jakości życia czy integracji społecznej, to cele powinny być takie, aby zamierzone skutki przyczyniały się do tego w możliwie największym stopniu. Ewaluowaniu pod tym względem mogą też podlegać osiągnięte skutki działania bezpośrednio lub pośrednio. Może się tak zdarzyć, że mimo wysokiej oceny celów w kontekście ich wpływu na dobro, ocena skutków jest dużo niższa. Dzieje się tak z wielu względów, np. w procesie realizacji jedynie połowicznie osiągnięto to, co zamierzano, albo uwzględnienie skutków ubocznych wpłynęło na obniżenie oceny. Mamy tu do czynienia z ocenianiem działania pod względem jego **użyteczności** dla klienta służb społecznych lub dla adresata usług przez nie udzielanych²⁰. Zasadniczym pytaniem ewaluacyjnym w tym przypadku jest, **jak należy ocenić wpływ działania o danych celach na dobro tych, którym ma ono służyć?** Dobro to może być różnie rozumiane, np. jako zaspokojenie potrzeb, integracja społeczna, jakość życia (również bliższych i dalszych kręgów społecznych wspomaganych). Można wyróżnić co najmniej dwa rodzaje ewaluacji w tym obszarze: ocenę użyteczności celów pomocy i ocenę użyteczności skutków jej udzielenia.

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

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

¹⁹ C. Miżejewski, *Analiza wprowadzenia standaryzacji usług w organizacjach członkowskich WRZOS*, w: A. Krawczyk, K. Płowiec, T. Sobierajski (red.), *Wiedza i rozwój. Rola WRZOS w kształtowaniu polityki społecznej*, WRZOS, Warszawa 2006.

²⁰ W przypadku usług komercyjnych zwykle nabywca i klient są jednym podmiotem. W usługach publicznych społecznych są dwa rodzaje klientów – nabywca (płatnik publiczny) oraz korzystający z usługi bezpłatnie lub tylko częściowo odpłatnie. W tekście głównie koncentruję się na drugim rodzaju klientów.

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

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

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

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

Po czwarte, przy ocenie jakości pomocy społecznej należy wziąć pod uwagę również, to czy jest ona **sprawiedliwa**. Zależy nam na tym, aby poprzez pomoc zwiększyć dobro tych, którzy są w gorszej niż inni sytuacji i nie mogą sobie poradzić sami, a nie wszystkich, którzy się po nią zgłoszą. niesprawiedliwe (i nieekonomiczne, marnotrawne) jest pomaganie ludziom, którym wcale nie jest tak źle i/lub sami mogą sobie poradzić. Podobnie niesprawiedliwe jest też niepomaganie tym, którym jest bardzo źle i nie są w stanie sobie poradzić sami. niesprawiedliwe jest także pomaganie bardziej tym, którzy potrzebują mniej pomocy²¹, jak i pomaganie mniej, tym którzy potrzebują jej więcej. Zasadnicze pytanie ewaluacyjne jest teraz takie: **jak należy ocenić rozdzielanie pomocy społecznej**

²¹ Pokusą do tego jest większe prawdopodobieństwo uzyskania spektakularnych wyników, uleganie tej pokusie nazywa się czasem „spijaniem śmietanki”.

między obywateli, między potrzebujących i niepotrzebujących, między potrzebujących mniej i bardziej?

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

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

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

Tabela 6. Podstawowe podejścia do ewaluacji działania

Co porównujemy?	Z czym porównujemy?	Co jest oceniane na podstawie porównania?
Cele	Spodziewane zaspokojenie potrzeb (ogólniej - spodziewany wpływ działania na dobro zamierzonych i pośrednich adresatów)	Użyteczność ex ante (przed przystąpieniem do realizacji)
Skutki (zamierzone i niezamierzone)	Zaspokojenie potrzeb (ogólniej - osiągnięty wpływ na dobro zamierzonych i pośrednich adresatów)	Użyteczność ex post (po zakończeniu działania)
Cele	Osiągnięte skutki	Skuteczność
Zaspokojenie potrzeb osiągnięte dzięki działaniu, wpływ na dobro ludzi	Zasoby zużyte podczas działania	Efektywność, ekonomiczność
Podział pomocy między obywateli	Rzeczywisty rozkład potrzeb w społeczeństwie i wśród wspomaganych	Sprawiedliwość

Treść, forma i sposób udzielania świadczeń	Wolność i autonomia w osiągnięciu dobrobytu	Podmiotowość
--	---	--------------

Źródło: opracowanie własne.

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

W przypadku skuteczności bardzo wiele zależy od tego, jak zostały sformułowane cele, ile ich jest, jakie są relacje między nimi itd. Problemy z tym związały doprowadziły do wypracowania metody ewaluacji, w której pomija się w ogóle cele działania (*goal-free evaluation*)²².

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

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

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

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

Użyteczność

Ewaluacja użyteczności działań pomocowych wymaga porównania celów i/lub skutków pomocy z potrzebami wspomaganych (ogólniej z ich dobrem). Takie porównanie wymaga oczywiście szczegółowego, obiektywnego i rzetelnego opisu celów i skutków działania oraz potrzeb jego adresatów czy beneficjentów. W tym punkcie przedstawione zostaną zagadnienia związane z

²² E. J. Davidson, *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2005, s. 27.

identyfikowaniem tych ostatnich, natomiast o problemach związanych z samymi celami i skutkami traktuje punkt kolejny.

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

Tabela 7. Potrzeby a pragnienia

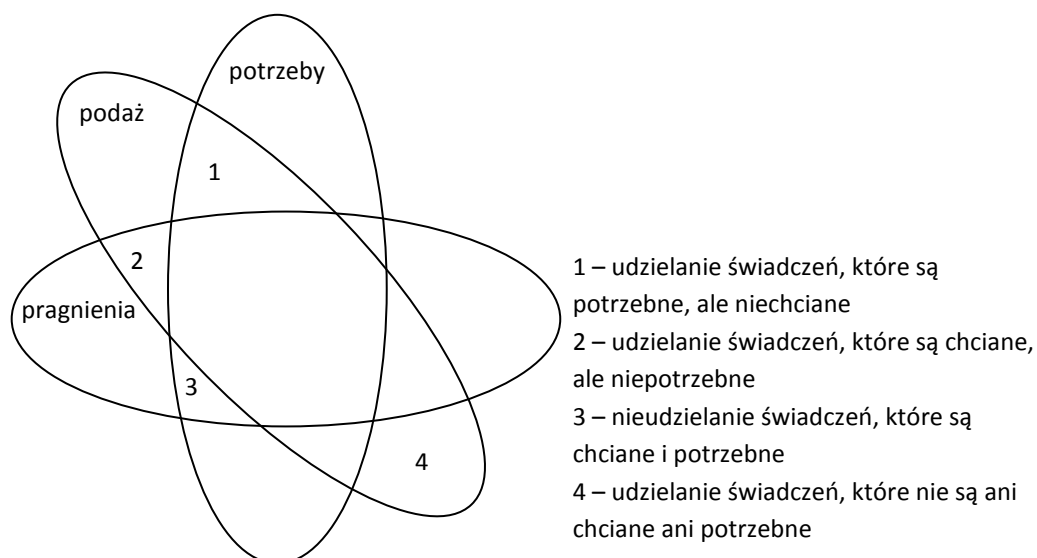
<i>Czy klient pomocy pragnie danego X? Czy chce X?</i>	<i>Czy klient pomocy potrzebuje danego X? Czy X jest mu niezbędny?</i>	
	<i>TAK</i>	<i>NIE</i>
<i>TAK</i>	Zgodność pragnienia i potrzeby	Pragnie, ale nie potrzebuje (chcemy czegoś, co nie jest niezbędne)
<i>NIE</i>	Potrzebuje, ale nie pragnie, (potrzeba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

Źródło: opracowanie własne

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

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

Schemat 2. Potrzeby, pragnienia i podaż

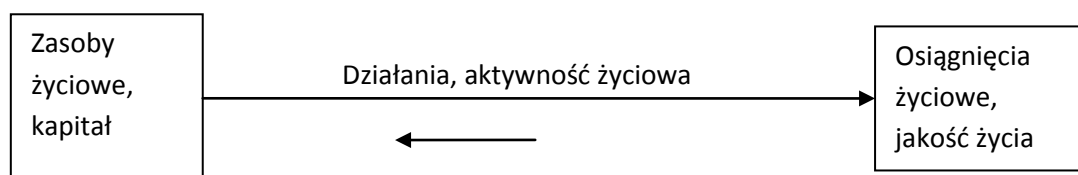


Źródło: C. Philips, C. Palfrey, P. Thomas, *Evaluating Health and Social Care*, Macmillan, Houndmills, London 1994, s. 160.

Obecnie pojęcie potrzeb rzadziej jest używane w ogólnych dyskusjach o polityce społecznej. Częściej mówi się o zasobach i kapitale (ludzkim, społecznym, kulturowym). Zasoby są tym co mamy do dyspozycji (materialne i niematerialne; zewnętrzne i wewnętrzne; indywidualne i grupowe), a kapitał to ta część zasobów, która przynosi nam już konkretne korzyści. Można być bardzo zasobnym, ale mieć ograniczone możliwości przekształcania zasobów w kapitał, czyli czerpania z nich korzyści, np. nawet bardzo dobrze wykształcona osoba niepełnosprawna (duży zasób wiedzy i umiejętności) może mieć kłopoty ze znalezieniem pracy zgodnej ze swoimi kwalifikacjami. Nikt nie ma wyłącznie potrzeb, mamy potrzeby, pragnienia, mniejsze lub większe zasoby różnych rodzajów oraz mniejsze lub większe umiejętności i możliwości przekształcania ich w zaspokojenie potrzeb i pragnień, a szerzej rzecz ujmując w realizację celów życiowych.

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

Schemat 3. Zasoby i osiągnięcia życiowe



Źródło: opracowanie własne

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

nie realizować głównych celów swojego życia, a to właśnie od tej realizacji zależy ocena, czy jest to lub było w efekcie dobre życie.

Tabela 8. Zasoby i osiągnięcia

<i>Osiągnięcia (realizacja celów życia)</i>	<i>Zasoby życiowe</i>	
	<i>DUŻE</i>	<i>MAŁE</i>
<i>DUŻE</i>	Zgodne z oczekiwaniami	Paradoks dużych osiągnięć przy małych zasobach
<i>MAŁE</i>	Paradoks małych osiągnięć przy dużych zasobach	Zgodne z oczekiwaniami

Źródło: opracowanie własne

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

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

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

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

Ramka 1. Przykład pytań do diagnozy potrzeb

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

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

Cele i funkcje diagnozy potrzeb są zróżnicowane, np.: ocena stopnia w jakim ewaluowany program czy praktyka są potrzebne (dotyczy działań dopiero planowanych); określenie tego, na ile istniejące programy odpowiadają zdiagnozowanym potrzebom; określenie tego, na ile istniejące programy odpowiadają nieformalnym zasobom (np. dalszy krąg rodzinny, organizacje społeczne, instytucje wyznaniowe, instytucje publiczne o charakterze niepomocowym); zidentyfikowanie tego, co zniechęca lub odstrasza klientów od korzystania z usług; wspomaganie procesu określania celów programu, które mogą za bardzo odpowiadać perspektywie usługodawców w porównaniu z potrzebami klientów.²³

Skuteczność

Jest to kryterium często uznawane za kluczowe: *Ocena skuteczności ośrodków pomocy społecznej potrzebna jest nie tylko instytucjom kontrolującym je pod względem merytorycznym.... Jest także elementem samooceny i samokontroli tej instytucji i jej pracowników*²⁴. W szczególności jeżeli uzna się, iż efektywność nie jest kryterium odpowiednim (patrz dalej).

W latach 70. wstrząsem dla środowiska pracy socjalnej w USA była analiza siedemnastu badań naukowych przeprowadzonych z zastosowaniem metodologii eksperymentalnej. Z analizy wynikało, że nie ma dowodów na to, iż działania pomocowe pracowników socjalnych są skuteczne czy lepsze od nieprofesjonalnej pomocy: *Trzyście badań w sposób wyraźny pokazało, że między grupą poddaną pracy socjalnej a grupą kontrolną nie ma różnic [...] Ponadto w prawie trzech czwartych badań wykazano, że stan klientów otrzymujący profesjonalne usługi pogorszył się w co najmniej jednym wymiarze w porównaniu z sytuacją przed pomocą, albo w porównaniu z grupą kontrolną*²⁵. Od tego czasu znaczenie wzrosło znaczenie idei pracy socjalnej opartej na dowodach naukowych.

²³ J. R. Dudley, *Social Work Evaluation. Enhancing What We Do*, Lyceum Books, Chicago 2009, s. 111-113.

²⁴ B. Szatur-Jaworska, *Wskaźniki skuteczności instytucji działających w pomocy społecznej*, w: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996, s. 3.

²⁵ J. Fischer, *The Effectiveness of Social Casework*, Charles C. Thomas, Springfield 1976, s. 137 i 138. Książka poza artykułami Fischera zawierała kilka artykułów krytycznych wobec wyników jego badań, na które odpowiedział w słowie końcowym pod charakterystycznym tytułem *Koniec pracy socjalnej czy początek?* Od

Wielu krytyków działania służb społecznych zatrudnionych w publicznej pomocy społecznej twierdzi, że mają one szkodliwe skutki uboczne, które są większe niż osiągnięte²⁶. Innymi słowy mimo skuteczności w osiąganiu celów, sytuacja pod względem danego problemu społecznego pogarsza się.

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

Ramka 2. Kryteria jakości celów
 Cele powinny być
S – konkretne, jednoznaczne, jasne
M – mierzalne, sprawdzalne
A – akceptowalne, stosowalne, uzgodnione
R – realistyczne, możliwe do osiągnięcia
T – określone w czasie, z konkretnymi terminami

W przypadku mierzalności zasadnicze znaczenie ma kwestia wskaźników i mierników²⁷. Kolejne cechy dobrze sformułowanych celów to między innymi ich spójność (uwzględnienie i minimalizacja możliwych napięć i sprzeczności pomiędzy celami), wyznaczenie priorytetów, gdy celów jest wiele (cele ważniejsze od innych), trafność (dopasowanie do zdiagnozowanych potrzeb i problemów), a także utożsamianie się z nimi personelu organizacji oraz odpowiednie przekazywanie informacji o tym, jakie są cele, jak zostały zmodyfikowane, czy i kiedy zostały osiągnięte²⁸.

W obszarze pomagania od dawna wskazuje się na możliwą sprzeczność między celem bezpośredniego zaspokojenia potrzeb a celem usamodzielnienia od pomocy. Dobrze ujął to Konfucjusz, wciąż w Polsce przywoływany w tym kontekście: „Dasz człowiekowi rybę, a będzie miał co jeść na jeden dzień. Nauczysz go łowić ryby, a będzie miał jadło przez całe życie”. Danie ryby symbolizuje bezpośrednią pomoc, która ma zmniejszyć niezaspokojenie potrzeb (ubóstwo), a nauka wędkowania pomoc pośrednią, która ma zwiększyć potencjał do samodzielnego zaspokajania potrzeb. W związku z tym wciąż dyskutuje się w jakich proporcjach i w jakich związkach ze sobą mają być pomoc pieniężna, rzeczowa, w postaci usług oraz uczenie ludzi, jak sobie radzić w życiu bez pomocy niezależnie od jej formy. Uproszczony obraz tego zagadnienia został pokazany w tabeli 9.

Tabela 9. Zmniejszanie ubóstwa o usamodzielnianie od pomocy społecznej

Osiągnięcia w	Osiągnięcia w usamodzielnianiu od pomocy
---------------	--

tego czasu rośnie popularność idei pracy socjalnej opartej na dowodach naukowych, zob. m.in. J. Fischer, *Evidence-based Practice*, w teoz, *Toward Evidence-Based Practice*, Lyceum Books, Chicago 2009.

²⁶ Tak uważał m.in. Charles Murray krytykując amerykańską pomoc społeczną, *Bez korzeni, polityka społeczna USA 1950-1980*, Zys i S-ka, Warszawa 2002. O sile przekonywania jego argumentów patrz: R. Szarfenberg, *Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja*, w: K. Głębicka, M. Grewiński red. *Wokół polityki społecznej*, PTPS, IPS UW, WSP TWP, Warszawa 2008.

²⁷ Jedną z pionierskich publikacji na ten temat w Polsce: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996.

²⁸ C. Philips, C. Palfrey, P. Thomas, *Evaluating Health and Social Care*, Macmillan, Houndmills, London 1994, s. 72-73.

zmniejszaniu ubóstwa	<i>DUŻE</i>	<i>MAŁE</i>
<i>DUŻE</i>	Pożądany stan – oba cele są realizowane na wysokim poziomie	Duże osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale małe w usamodzielnianiu
<i>MAŁE</i>	Małe osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale duże w usamodzielnianiu	Stan najmniej pożądanym – niski poziom osiągnięć w obu wymiarach

Źródło: opracowanie własne

Istnieje wiele klasyfikacji celów, np. strategiczne i operacyjne, ogólne i szczegółowe, ostateczne i instrumentalne. W odniesieniu do problemów społecznych jeden z zasadniczych podziałów dotyczy odróżnienia zapobiegania od łagodzenia, co też łatwo przełożyć na cele, w których kładzie się nacisk na zapobieganie i takie, które mają kierować działaniem na zmniejszanie dolegliwości skutków problemów. Jedną z klasyfikacji celów przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Cztery typy celów.

<i>Czy to mamy?</i>	<i>Czy chcemy to mieć?</i>	
	<i>Tak</i>	<i>Nie</i>
<i>Tak</i>	Cel: zachować (np. zachować jak najdłużej osobę starszą w środowisku zamieszkania)	Cel: usunąć (np. ograniczyć picie alkoholu do zera)
<i>Nie</i>	Cel: osiągnąć (np. doprowadzić do tego, że dziecko wróci do rodziców biologicznych)	Cel: unikać (np. unikać zachowań ryzykownych)

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

Cele mogą być sformułowane w odniesieniu do różnych elementów działania, np. samej usługi (cele wobec produktu) lub tego, co za jej pomocą chcemy osiągnąć (cele wobec skutków usługi). Błędem jest jeżeli te pierwsze zastępują drugie, np. celem jest przeszkolenie 20 klientów z obsługi komputera, a nie klienci mający wiedzę i umiejętności, które pozwolą im zdobyć pracę (inne przykłady w tabeli 11).

Tabela 11. Cele w stosunku do usługi i do wyników

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

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

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

Tabela 12. Rodzaje zmiany jako cele

Rodzaj zmiany	Przykład
Zmiana warunków	Dziecko z rodziny zastępczej bezpiecznie wraca do rodziny biologicznej

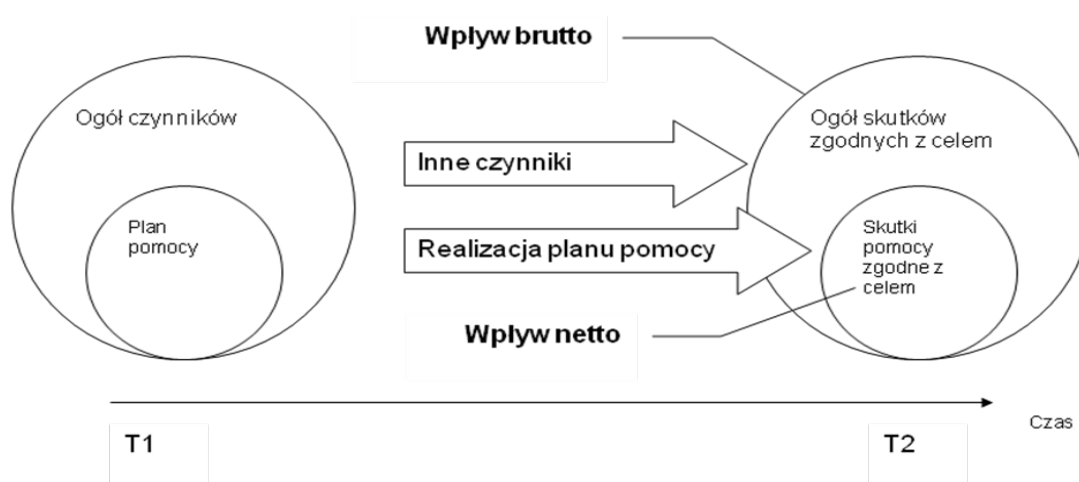
Zmiana statusu	Bezrobotny stał się zatrudniony
Zmiana zachowania	Wagarowicze zaczynają regularnie chodzić do szkoły
Zmiana funkcjonowania	Zwiększenie poziomu samoobsługi; punktualność w przychodzeniu do pracy
Zmiana postawy	Większa wiara w siebie
Zmiana wiedzy	Zrozumienie potrzeb dzieci w różnych stadiach rozwoju
Zmiana umiejętności	Poprawa płynności czytania
Utrzymanie	Osoba starsza bezpiecznie pozostaje w domu
Zapobieganie	Młodzież nie zażywa narkotyków

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

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

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

Schemat 4. Wpływ brutto a wpływ netto



Źródło: opracowanie własne

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

zastosowania z różnych względów. Pomijam głębszą dyskusję o tym, czy są to jedyne badania dostarczające praktyce dowodów naukowych²⁹.

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

<p>Ramka 3. Od dochodu pierwotnego do finalnego DOCHÓD PIERWOTNY (wynagrodzenia, honoraria, dochody z samozatrudnienia, dochody z kapitału) + świadczenia pieniężne = DOCHÓD BRUTTO – bezpośrednie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne = DOCHÓD DO DYSPOZYCJI – podatki pośrednie + świadczenia rzeczowe i usługi (ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo itd.) = DOCHÓD FINALNY Uwzględnienie wielkości i struktury gospodarstwa domowego (skale ekwiwalentności) Uwzględnienie siły nabywczej dochodu (poziom cen) = EKWIWALENTNY I REALNY DOCHÓD FINALNY</p> <p>Źródło: H. Uusitalo, za: J. Clasen (red.), <i>Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods</i>. Blackwell Publishers, Oxford 1999, s. 39; A.B. Atkinson Makroekonomia i wymiar społeczny, <i>Problemy Polityki społecznej. Studia i Dyskusje</i>, nr 3, 2001.</p>

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

Wstępnie powyższe podejście na przykładzie ubóstwa mierzonego na skali dochodów możemy zobaczyć w tabeli 13.

Tabela 13. Wysiłek i wpływ polityki społecznej w kontekście ubóstwa (granica ubóstwa 50% średniej dochodów ekwiwalentnych, w proc., dane z lat 2000 lub 1999)

	Stopa ubóstwa dochód rynkowy	Stopa ubóstwa po uwzględnieniu podatków i ubezpieczeń	Stopa ubóstwa po uwzględnieniu pomocy społecznej	Redukcja stopy ubóstwa łącznie	Wydatki społ. bez starości w PKB
Szwecja	28,8	11,7	6,5	77,4	11,6

²⁹ W USA dużą dyskusję wywołało ogłoszenie przez Instytut Badań Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji, że metody eksperymentalne są najlepszym sposobem zdobywania dowodów naukowych, zob. S. L. Donaldson, Ch. A. Christie, M. M. Mark (red.), *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, SAGE Publications, Los Angeles 2009.

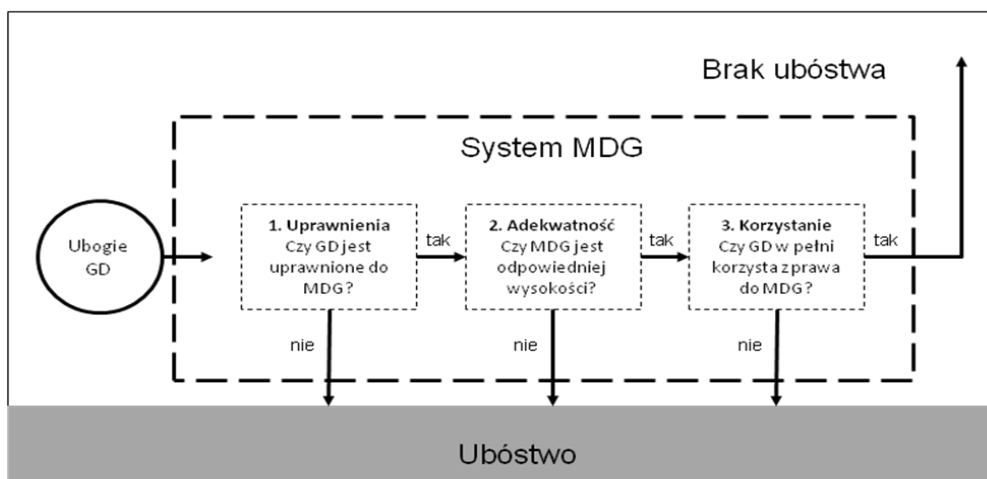
Belgia	34,6	8,9	8	76,9	9,3
Austria	31,8	9,1	7,7	75,8	7,4
Niemcy	28,1	10,6	8,3	70,5	7,3
Finlandia	17,8	11,4	5,4	69,7	10,9
Holandia	21	9,6	7,3	65,2	9,6
Wielka Brytania	31,1	23,5	12,4	60,1	7,1
Włochy	30	13,7	12,7	57,7	4,3
Kanada	21,1	12,9	11,4	46	5,8
Irlandia	29,5	21,2	16,5	44,1	5,5
USA	23,1	19,3	17	26,4	2,3

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

Z tabeli można wyciągnąć między innymi taki wniosek, że pomoc społeczna redukuje ubóstwo w różnym stopniu w różnych krajach, np. w Belgii o 0,9 punktu procentowego w stosunku do podatków i ubezpieczenia społecznego, a w Wielkiej Brytanii 11,1 punktu procentowego.

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

Schemat 5. Warunki skuteczności świadczeń pieniężnych (MDG)



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

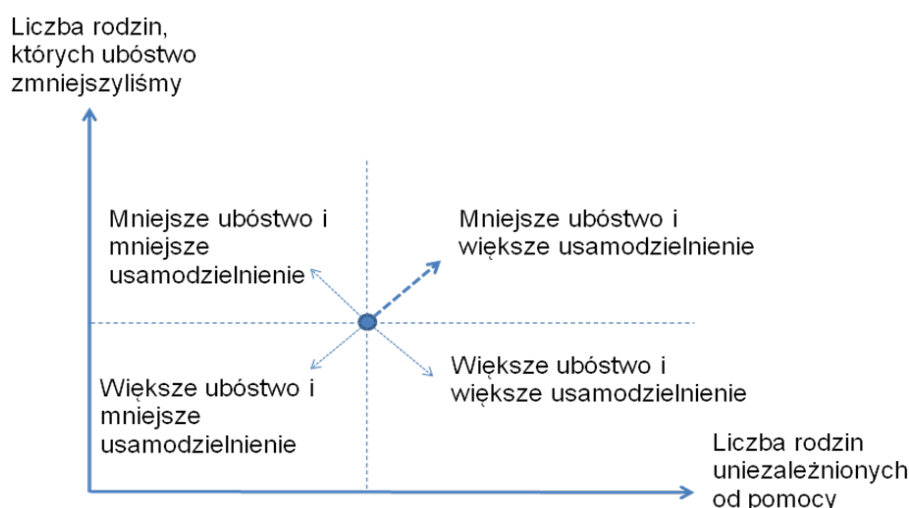
Musimy zawsze pamiętać, że nie łagodzymy ubóstwa tylko i wyłącznie tych, którzy zgłaszają się po pomoc, ale również tych, którzy utrzymują się z nimi wspólnie lub są przez nich utrzymywani. Wśród nich są dzieci, osoby poważnie niepełnosprawne, osoby w zaawansowanym wieku, a wymagają one

nie tylko zaspokojenia potrzeb bytowych, ale również między innymi uwagi i opieki, która wymaga obecności i czasu.

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

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

Wykres 1. Łagodzenie ubóstwa a usamodzielnianie



Źródło: Opracowanie własne

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

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

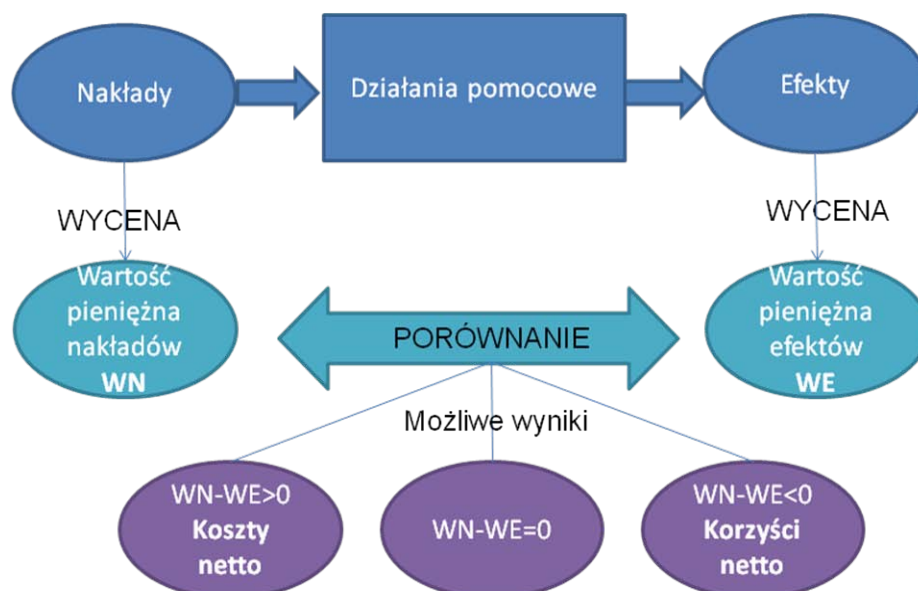
Efektywność (ekonomiczność)

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

Określenie mierników jakości i ilości usług publicznych w zakresie pomocy społecznej jest zagadnieniem skomplikowanym. Nie można zastosować miar czysto ekonomicznych, np. wyliczenia proporcji uzyskanego efektu do poniesionych nakładów, bowiem realizacja zadań pomocy społecznej nie przynosi nawet bezpośredniego zwrotu nakładów, nie mówiąc już o korzyściach finansowych³⁰.

Zanim dojdziemy do tego, czy jest to opinia słuszna, kilka wyjaśnień dotyczących samej efektywności. Ze względu na to, że słowo „efekt” jest bliskoznaczne słowu „skutek” często dochodzi do używania słowa „efektywność” w znaczeniu skuteczności. Zamiast efektywności można stosować nazwę „ekonomiczność” lub ewentualnie „gospodarność”³¹. Istotą oceny pomocy społecznej (jej świadczeń, programów itp.) pod względem efektywności w znaczeniu ekonomiczności jest to, jaki jest jej bilans kosztów i korzyści. W najbardziej ekonomicznym ujęciu zakładamy, że wszystkie korzyści i koszty da się przedstawić w postaci pieniężnej i po porównaniu ich ze sobą możemy wnioskować o poziomie ekonomiczności, tzn. im większa nadwyżka korzyści nad kosztami, tym wyższy jest poziom ekonomiczności ocenianego działania. Podstawowy szacowania ekonomiczności został pokazany na schemacie.

Schemat 6. Mechanizm szacowania efektywności (ekonomiczności)



Źródło: opracowanie własne

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

³⁰ J. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Warszawa 2005, s. 179-180.

³¹ Nazwa kryterium stosowanego w kontrolach NIK.

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

- Analiza koszty-korzyści, analiza decyzyjna (drzewa decyzyjne), symulacje i modele, analiza eksperymentalna.³²
- Analiza werbalno-prawna, analiza korelacji statystycznych, metody z dziedziny zarządzania (programowanie liniowe), analiza wielokryterialna (macierze cele/alternatywy), analiza wygrany-wygrany.³³
- Analiza koszty-korzyści, analiza etyczna.³⁴
- Formalna analiza koszty-korzyści, jakościowa analiza koszty-korzyści, zmodyfikowana analiza koszty-korzyści, analiza koszty-skuteczność, analiza z wieloma celami.³⁵

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

Tabela 14. Podejścia do analizy polityki publicznej

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

Źródło: opracowanie własne

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

Koszty i korzyści różnie mogą być definiowane i dzielone na rodzaje według różnych kryteriów. Przykładowo W. N. Dunn podzielił je na wewnętrzne i zewnętrzne (wobec danej grupy docelowej lub obszaru), materialne i niematerialne (a więc bezpośrednio lub pośrednio mierzalne), bezpośrednie i pośrednie (w zależności od tego czy są to bezpośrednio czy pośrednie skutki programu) oraz efektywnościowe i redystrybucyjne (w zależności od tego, czy powiększają korzyść netto, czy tylko zmieniają rozkład korzyści).³⁶

³² R. A. Heineman i in. *The World of the Policy Analyst : Rationality, Values, and Politics*, wydanie II, Chatham House, Chatham 1997.

³³ S. S. Nagel *Public Policy Evaluation: Making Super Optimum Decisions*, Ashgate, Aldershot 1998, s. 45.

³⁴ Guy Peters *American Public Policy: Promise and Performance*, wydanie 7, CQ Press, 2007, s. 71.

³⁵ D. L. Weimer, A. R. Vining *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 338-343.

³⁶ W. N. Dunn, *Public Policy Analysis: An introduction*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2002, s. 239.

Procedura prowadzenia ewaluacji ekonomicznej jest zwykle przedstawiana w literaturze jako sekwencja następujących po sobie działań. W. N. Dunn zalecał wykonanie następujących kroków³⁷:

1. Analiza problemu.
2. Wyszczególnienie celów, jakie mamy zrealizować.
3. Identyfikacja alternatyw, z pomocą których chcemy zrealizować cele.
4. Zebranie, analiza i interpretacja informacji.
5. Wyszczególnienie grup docelowych i beneficjentów.
6. Oszacowanie kosztów i korzyści.
7. Dyskontowanie kosztów i korzyści (procedura uwzględniająca fakt, że ta sama suma pieniędzy ma większą wartość dzisiaj niż w przyszłości ze względu na inflację).
8. Oszacowanie ryzyka i niepewności (związanych z niepewnością rezultatów poszczególnych rozwiązań w przyszłości).
9. Wybór kryterium decyzyjnego.
10. Uzasadnienie wyboru jednej z alternatyw.

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

Wróćmy teraz do przytoczonej na początku tego punktu radykalnej opinii, że pomoc społeczna skazana jest na nieefektywność. Wydaje się ona zaskakująco sprzeczna z wynikami analiz koszty-korzyści (a więc najbardziej wymagającej techniki ewaluacji ekonomicznej) w stosunku do przynajmniej części usług bardzo zbliżonych do pomocy społecznej³⁸. Przyjrzyjmy się teraz jednemu z badań, które dotyczyło programu wyrównywania szans za pomocą wczesnej interwencji (pomoc udzielana dzieciom z ubogich rodzin). Jest ono o tyle istotne, że jego wyniki stały się ważnym argumentem w debacie na temat polityki społecznej USA.³⁹

High/Scope Perry Preschool Program rozpoczęto we wczesnych latach 60. w jednym z okręgów szkolnych w USA. Polegał on na zastosowaniu metody aktywnego uczenia się w stosunku do dzieci z zaniedbanych środowisk (niski iloraz inteligencji dziecka, niska pozycja społeczno-ekonomiczna rodziców). Zastosowano metodę eksperymentalną, a więc poza grupą, która skorzystała z programu, dobrano również grupę kontrolną. Do wieku 40 lat śledzono losy obu grup, co dało możliwość zidentyfikowania wpływu programu, np. do wieku 27 lat uczestnicy programu mieli istotnie niższe wskaźniki ówczesnego i uprzedniego korzystania z pomocy społecznej, niższe były też wskaźniki aktywności przestępczej.⁴⁰

Zwrot z zainwestowanych w program ponad 17,7 tys. dolarów na dziecko szacowano co najmniej trzykrotnie i wynosił on dla społeczeństwa w zależności od szacującego zespołu 16, 17 lub w

³⁷ W. N. Dunn... op. cit., s. 241.

³⁸ Zob. R. Szarfenberg, *Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.

³⁹ Pozytywne poglądy Jamesa Heckmana na temat programów wczesnej interwencji były przytaczane też w Polsce, m.in. w programie pt. „Debata. Polska dla biednych czy Polska dla bogatych” zorganizowanej przez Forum Obywatelskiego Rozwoju w TVN24.

⁴⁰ L. A. Karoly i in. *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*, The RAND Corporation, Santa Monica 2001, s. 54.

granicach 7-8 procent, przy zachowaniu porównywalności.⁴¹ Jeden z bardziej obrazowych wniosków jednego z tych zespołów był następujący.

Za każdego zainwestowanego w program dolara społeczeństwo otrzymało 12,90 dolarów w związku z wyższymi wpływami podatkowymi, mniejszymi wydatkami wymiaru sprawiedliwości i niższymi wydatkami na pomoc społeczną. W największym stopniu zysk ten był jednak związany ze zmniejszeniem przestępczości wśród mężczyzn.⁴²

Na poziom tych szacunków z pewnością ma wpływ brak dostatecznej podstawy informacyjnej dla obliczenia wartości pieniężnej wszystkich korzyści w zakresie m.in. poprawy zdrowia i dobrobytu przyszłych pokoleń.⁴³

Przykładowe zestawienie obszarów możliwych korzyści, płynących z programów wczesnej interwencji, z przypisanymi im wskaźnikami oraz wstępną ich kategoryzacją według możliwości oszacowania wartości pieniężnej (łatwiejsze w tym względzie zaznaczono kursywą) przedstawia tabela 15.

Tabela 15. Wskaźniki korzyści i możliwość oszacowania ich wartości w programach wczesnej interwencji

Obszary korzyści	Przykładowe wskaźniki	
	dla dzieci	dla rodziców lub opiekunów
Rozwój emocjonalny i poznawczy	<ul style="list-style-type: none"> – Wyniki na skalach społeczno-emocjonalnych i behawioralnych – Iloraz inteligencji – Oceny nauczycieli (<i>ratings</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> – Jakość relacji między rodzicami a dziećmi – Jakość środowiska domowego
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> – Wyniki w testach osiągnięć – Oceny (<i>grades</i>) – <i>Zdawanie z klasy do klasy (powtarzanie klas)</i> – <i>Nauka w szkołach specjalnych</i> – <i>Wykształcenie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Wykształcenie</i>
Pomoc społeczna, dochody, przestępczość	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Korzystanie z pomocy społecznej</i> – <i>Zatrudnienie</i> – <i>Zarobki/dochody</i> – <i>Aktywność przestępcza</i> – <i>Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Korzystanie z pomocy społecznej</i> – <i>Zatrudnienie</i> – <i>Zarobki/dochody</i> – <i>Aktywność przestępcza</i> – <i>Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości</i>
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> – Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego – <i>Zaniedbywanie i wykorzystywanie dzieci</i> – <i>Nadużywanie substancji psychoaktywnych</i> – <i>Kontrola urodzeń</i> – <i>Wizyty na pogotowiu ratunkowym</i> – <i>Inne przypadki korzystania z opieki zdrowotnej</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego – <i>Przemoc w rodzinie</i> – <i>Nadużywanie substancji psychoaktywnych</i> – <i>Kontrola urodzeń</i>

⁴¹ J. Heckman i in. *The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program*, The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper nr 4533, październik 2009, s. 53.

⁴² C. R. Belfield i in. *The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup*, Journal of Human Resources, tom 41, nr 1, 2006, s. 1.

⁴³ Heckman..., op. cit., s. 54.

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

Wstępne dane dotyczące stosowania analizy koszty-korzyści w polityce społecznej przedstawione będą w tabeli 16 na podstawie zestawienia Karoly dla zbioru programów społecznych sprawdzonych naukowo i uznanych za dobre przykłady w trzech różnych klasyfikacjach.

Tabela 16. Badania skuteczności i efektywności programów społecznych w USA

Obszar działań pomocowych	Liczba sprawdzonych naukowo programów	Liczba programów z analizą koszty-korzyści
Interwencja we wczesnym dzieciństwie	10	6
Interwencja w okresie szkoły podstawowej i średniej	7	1
Problemy młodzieży	1	1
Promocja zdrowia psychicznego i zmiany zachowania	5	1
Profilaktyka nadużywania substancji psychoaktywnych	6	5
Zapobieganie nastoletniemu macierzyństwu	2	1
Zapobieganie przestępczości i przemocy	3	2
Programy prozatrudnieniowe w pomocy społecznej	5	5
	39	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie L.A. Karoly, *Valuing Benefits in Benefit-Cost Studies of Social Programs*, RAND Corporation, Santa Monica 2008, s. 23-25.

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

*... czy są wiarygodne dowody naukowe, że za każdą złotówkę, którą wyda państwo na naukowo uzasadnioną profilaktykę lub programy wczesnej interwencji dla młodzieży, otrzymamy efekty warte więcej niż złotówkę, a jeżeli tak, jakie rozwiązania dadzą podatnikom największy zwrot z zainwestowanej złotówki?*⁴⁴

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

Sprawiedliwość

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

⁴⁴ S. Aos i in. *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth*, Washington State Institute for Public Policy, 2004, s. 1. Spolszczona jednostka pieniężna.

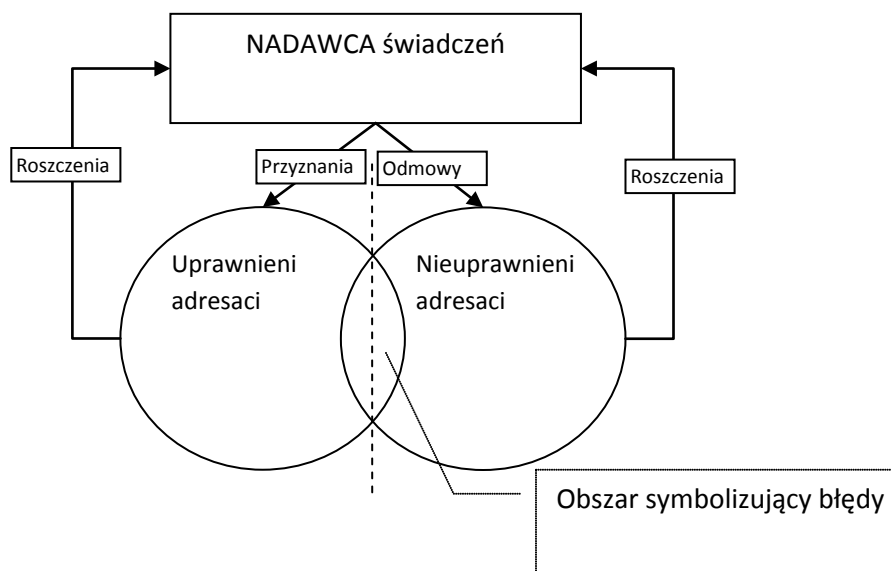
Załóżmy teraz, że spośród tych wspomnianych 50 rodzin 15 potrzebuje bardziej intensywnej pomocy, a pozostałe 25 mniej intensywnej. Okazuje się jednak, że intensywna pomoc udzielana jest tylko 10 rodzinom a w dodatku 5 z nich potrzebuje pomocy mniej intensywnej. Podział pomocy pomiędzy potrzebujących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

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

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

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

Schemat 7. Nieidealne adresowanie



Źródło: opracowanie własne

Na schemacie nie widać problemu polegającego na tym, że obywatel jest potencjalnie uprawniony, ale nie zgłasza roszczenia, tzn. gdyby je zgłosił wtedy system z dużym prawdopodobieństwem przyznałby mu świadczenie. Niezgłaszanie roszczeń może wynikać z braku wiedzy co do swoich uprawnień, ale

też z innych względów, np. wstydu, jaki się z tym może wiązać, z niechęci do biurokracji czy unikania kontaktu z władzami. Jeżeli można w tym przypadku w ogóle mówić o błędzie, to jest to raczej błąd obywatela, a nie systemu pomocowego. Błędy tego rodzaju mają niekiedy poważne negatywne konsekwencje dla obywateli, ponieważ w grę wchodzi niezaspokojenie potrzeb życiowych, a nie czystych pragnień. Poza tym, źródłem błędów może być zła konstrukcja testów uprawniających, która wykluczy część potrzebujących ze zbiorowości uprawnionych, a część niepotrzebujących uzna za uprawnionych, tzn. spełnią oni kryteria ustawowe, chociaż z obiektywnego punktu widzenia uznamy ich za niepotrzebujących.

R.E. Goodin podaje kilka specyficznych przykładów, dlaczego błędy obu rodzajów popełniane są w pomocy społecznej⁴⁵. Pierwszy to trudność zidentyfikowania granic gospodarstwa domowego, czyli grupy osób, które wspólnie się utrzymują i dzielą między siebie dochody i zasoby. Jeżeli przyjmiemy, że wszystkie rodziny (rodzice i dzieci oraz ich dzieci) dzielą się zasobami, to powinniśmy porównywać z kryterium dochodowym dochody tych rodzin, wówczas oczywiście uznamy wielu tych, którzy nie otrzymują niczego od swojego kręgu rodzinnego za nieubogich (np. dorosłe dzieci nie wspierane przez rodziców czy starsi rodzice nie wspierani przez dorosłe dzieci), z kolei traktowanie wszystkich jakby utrzymywali się sami spowoduje, że wielu nieubogich z tego powodu, że ktoś z rodziny dzieli się z nimi zasobami, będzie uznana za ubogich. Zazwyczaj naturalnym kryterium jest wspólne zamieszkiwanie, ale jest ono też niedoskonałe, gdyż nie wszyscy mieszkający razem dzielą się dochodami i nie wszyscy nie mieszkający razem się nimi nie dzielą.

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

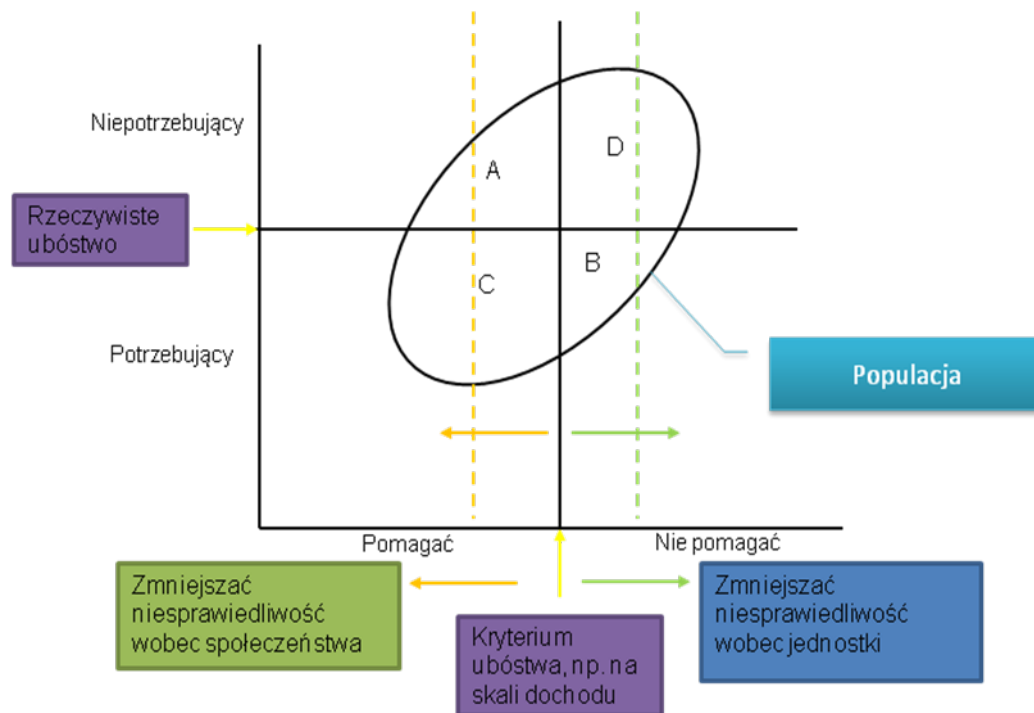
Ze względu na niepewność kluczowych informacji w każdej sytuacji tego typu prawdopodobieństwa popełnienia każdego z błędów są związane ze sobą ujemnie (odwrotnie proporcjonalnie). Oznacza to, że zmniejszając jedno z nich narażamy się na wzrost drugiego i odwrotnie. Radykalna minimalizacja jednego z nich sprawia, że drugie osiąga maksimum. K.R. Hammond nazwał błąd polegający na nieudzieleniu pomocy potrzebującemu „**niesprawiedliwością wobec jednostki**”, a błąd polegający na udzieleniu pomocy niepotrzebującemu – „**niesprawiedliwością wobec społeczeństwa**”⁴⁶. Z kolei R.E. Goodin nazwał je odpowiednio „błędem surowości” (byliśmy za surowi dla starających się o świadczenie, potraktowaliśmy ich gorzej niż na to zasłużyli) i „błędem hojności” (byliśmy zbyt hojni dla starających się o świadczenie, potraktowaliśmy ich lepiej niż na to zasłużyli). Jeżeli naszym głównym kryterium odróżniania ubogich od nieubogich, potrzebujących od niepotrzebujących, samodzielnych od niesamodzielnych jest kryterium dochodowe (próg ubóstwa), to ustawienie go wysoko sprawi, że wielu nieubogich skorzysta z pomocy, ale też niewielu ubogim jej odmówimy. Ustawienie progu zbyt nisko sprawi, że niewielu nieubogich się „załapie”, ale też więcej ubogich

⁴⁵ R.E. Goodin, *Erring on the Side of Kindness in Social Welfare Policy*, *Policy Sciences*, vol. 18, nr 2, 1985.

⁴⁶ K. R. Hammond, *Human Judgment and Social Policy: Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Injustice*, Oxford University Press, New York 1996, s. 45-48.

pozostanie bez pomocy. Oczywiście w praktyce naszej pomocy społecznej trzeba spełnić również inne kryteria, w tym związane z zachowaniami.

Schemat 8. Dylematy sprawiedliwości w pomocy społecznej



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

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

Używając terminologii Hammonda sformułowano prawo mówiące, że **prawdopodobieństwo popelnienia niesprawiedliwości wobec jednostki jest odwrotnie proporcjonalne w stosunku do prawdopodobieństwa popelnienia niesprawiedliwości wobec społeczeństwa**.

Kilka wniosków z tego prawa warto podkreślić: 1) możemy zmniejszać prawdopodobieństwo wystąpienia jednego z rodzajów niesprawiedliwości, ale kosztem wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia drugiego – **niesprawiedliwość jest więc nieuchronna**; 2) zawsze stoimy przed wyborem, który z rodzajów niesprawiedliwości zmniejszać przede wszystkim, wybór ten ma charakter dylematu.

W praktyce trzeba więc zdecydować, minimalizację której niesprawiedliwości uczynić należy priorytetem. Goodin zwraca uwagę na to, że przynajmniej w części powinno decydować to, który z błędów wydaje się przynosić więcej szkody, np. w przypadku oskarżeń o cięższe przestępstwa uniewinnienie winnego będzie miało poważne konsekwencje, jeżeli znowu popełni takie przestępstwo. Podobnie wydaje się, że gorsze konsekwencje ma uznanie osoby chorej za zdrową niż zdrowej za chorą (to jednak zależy od tego, z jaką chorobą mamy do czynienia - czy taką, której nieleczenie

obarcza nas dużymi kosztami, czy też taką, która nie daje takich skutków, koszty leczenia i jego skutki uboczne też mają oczywiście wpływ).

Poza tym istotna jest też względna częstość popełniania obu błędów, gdyż całkowity koszt zależy właśnie od niej – dużo mało kosztownych błędów daje duży koszt całkowity. Na częstość błędów wpływają dwa czynniki: 1) czułość zastosowanego kryterium (jaki odsetek rzeczywistych ubogich wskazuje, do tego jaki identyfikuje odsetek rzeczywistych nieubogich); 2) odsetek rzeczywistych przypadków obu rodzajów w społeczeństwie. Przykładowo, jeżeli zdrowych jest więcej niż chorych, to kryterium charakteryzujące się tym, że daje taki sam odsetek błędów obu rodzajów, zwróci większą liczbę bezwzględną błędów uznania zdrowych za chorych niż chorych za zdrowych (załóżmy, że jest 80 zdrowych i 10 chorych, a test daje po 10% obu błędów, czyli 8 zdrowych uznanych za chorych i 1 chorego uznanego za zdrowego).

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

W odniesieniu do pomocy społecznej Goodin przekonuje, po pierwsze, że gorszym błędem jest nieudzielenie pomocy potrzebującemu, niż jej udzielenie niepotrzebującemu („*mniej ważne jest zaoszczędzenie pieniędzy podatników... niż danie tych samych pieniędzy ludziom w potrzebie*”, bo m.in. pieniądze dla nieubogiego mają mniejsze znaczenie niż dla ubogiego⁴⁷). Pozostaje kwestią otwartą: o ile gorszym, tzn. ilu nieubogim można udzielić pomocy w porównaniu z nieudzieleniem jej ubogiemu, analogicznie do formuły „*lepiej 5 winnych uniewinnić niż jednego niewinnego skazać*”.

Po drugie, czułość testów w pomocy społecznej nastawiona jest na minimalizowanie błędów udzielenia pomocy niepotrzebującym. W administracji pomocą społeczną mamy większy nacisk na kontrolę przypadków nadpłacania czy przepłacenia niż niedopłacania czy niewypłacania, np. niewiele się robi, aby zwiększyć liczbę uprawnionych, którzy zgłaszają się po świadczenia, raczej jest tak, że zmniejszenie tej liczby uznaje się za miarę sukcesu (domniemanie usamodzielnienia w wyniku pomocy lub dzięki jej odstraszająco niskiej jakości). Takie praktyki są wbrew temu co wynikałoby z porównania wagi obu błędów.

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

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

Niektóre z tych możliwości od razu powinny być odrzucone, jako niespełniające warunków sprawiedliwości proceduralnej. Należą do nich: 1) przyznający świadczenia powinien mieć do tego

⁴⁷ Jest to oparte na twierdzeniu o malejącej krańcowej użyteczności dochodu, złotówka więcej dla osoby z dochodem 5 tys. złotych ma mniejsze znaczenie niż złotówka więcej dla osoby z dochodem zerowym.

uprawnienie, 2) podejmowana decyzja powinna należeć do sfery kompetencji decydenta, 3) decyzja powinna być odpowiednia do okoliczności, 4) podobne sytuacje powinny być traktowane tak samo, 5) stanowisko beneficjenta powinno być uszanowane przy podejmowaniu decyzji⁴⁸.

W pomocy społecznej stosuje się głównie racjonowanie poprzez ustanawianie kryteriów uprawniających. Jeżeli spełniają one warunki sprawiedliwości proceduralnej możemy je uznać za sprawiedliwe.

Jeżeli już mamy do czynienia z uprawnionymi (spełniają kryteria uprawniające sprawiedliwe proceduralnie) pozostaje nam racjonowanie poprzez kolejki, opłaty i obniżanie jakości usług. Instrumenty te mogą być sprawiedliwe pod względem proceduralnym, o ile ustalane są przez osoby uprawnione i w ramach ich kompetencji, nie są związane z dyskryminacją, uwzględniają opinie klientów (pod warunkiem, że obniżenie jakości nie jest za daleko posunięte, tzn. jakość usług jest jeszcze akceptowana). Należy jednak wziąć pod uwagę, że występują między nimi powiązania, np. stosowanie kolejek w celu uniknięcia opłat prowadzi do obniżania jakości świadczeń (część osób dostaje świadczenia gorszej jakości), a podnoszenie opłat oznacza, że usługi są dostępne dla mniejszej liczby osób, co też związane jest z obniżaniem jakości (dla tych, których nie stać na opłaty)⁴⁹.

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

Koncepcja wielokryterialnej ewaluacji pomocy społecznej

Ewaluacja jednokryterialna ocenia pomoc społeczną pod jednym tylko względem. Powinno być jasne na podstawie powyżej przedstawionych informacji, że jest to podejście dalece niewystarczające i jednostronne. Donald E. Chambers zaproponował takie podejście do ewaluacji, które ma być dostosowane do charakterystycznych cech polityki społecznej, nastawionej głównie na dostarczanie pewnych świadczeń i usług określonym grupom. Odróżnił on najpierw trzy konteksty polityki społecznej, oraz związane z tym zadania ewaluatora (w roli analityka problemu) (tabela 17).

Tabela 17. Zadania ewaluatora w zależności od kontekstu

Konteksty	Zadania ewaluatora (analityka problemu)
Problem społeczny	<ol style="list-style-type: none"> 1. zdefiniowanie problemu, 2. określenie jego przyczyn i konsekwencji dla samych doświadczających, ich najbliższych, szerszej społeczności, 3. wskazanie ideologii i wartości prowadzących do uznania czegoś za problem, 4. identyfikacja zyskujących i tracących na istnieniu problemu. 5. [jak dany problem powiązany jest z innymi problemami]
Historia i ideologia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dlaczego to akurat zjawisko zostało uznane za problem właśnie w tym momencie historii? 2. Czy jest to nowy problem? 3. Jakie idee i wartości (ideologia) poprzedzały ideologię, którą zastosowano do zdefiniowania problemu? 4. Kim są aktorzy, którzy teraz definiują dane zagadnienie jako problem społeczny i jak się oni różnią od aktorów z przeszłości? 5. Jeżeli kwestia dzisiaj podnoszona była obecna także w przeszłości, jakie uwarunkowania sprawiają, że znowu powraca i pojawiają się inne tego konsekwencje niż w przeszłości?
Prawo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jak są wdrażane i stosowane ustawy ważne dla danego problemu? 2. Jakie sprawy związane z problemem trafiają do sądów, jakie wyroki są w

⁴⁸ A. Weale, *Political Theory and Social Policy*, St. Martin Press, New York, 1983, s. 143-148.

⁴⁹ Tamże.

	związku z tym wydawane?
	3. W jaki sposób interpretowane są przepisy ważne dla danego problemu?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pełna koncepcja Chambersa w skrócie została pokazana w tabeli. Dotyczy ona również tych dziedzin polityki społecznej, które nie są zaliczane do pomocy społecznej. Ponadto jest dostosowana do

kontekstu społecznego i instytucjonalnego USA, np. problemy dyskryminacji rasowej, duży poziom samodzielności stanów w ustalaniu zasad i sposobu realizacji pomocy społecznej i wiele innych różnic. Może być jednak zaadaptowana do warunków polskich, a przynajmniej być podstawą do myślenia o całościowej ewaluacji pomocy społecznej na różnych poziomach.

Tabela 18. Elementy polityki społecznej i kryteria ewaluacyjne

Podstawowy element polityki	Typy	Kryteria ewaluacyjne
Cele i zadania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Długoterminowe/krótkoterminowe 2. Deklarowane/ukryte 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria specyficzne dla celów i zadań: <ol style="list-style-type: none"> a. nie tylko dostarczanie świadczeń i usług, ale również ich wpływ na grupy docelowe; b. jasność, mierzalność, manipulowalność; c. włączenie standardów jakości i wyszczególnienie adresatów (grup docelowych). 2. Znaczenie celów i zadań dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. 3. Dopasowanie celów i zadań do wyników analizy problemu: definicji problemu i zmiennych (konsekwencji) w analizie przyczynowej.
Formy świadczeń i usług	<ol style="list-style-type: none"> 1. Osobiste usługi społeczne (w tym usługi eksperckie). 2. Świadczenia: pieniądze, dobra, towary. 3. Pozytywna dyskryminacja (przywileje dla zbiorowości dyskryminowanych). 4. Kredyty/bony. 5. Subsydia. 6. Gwarancje rządowe na pożyczki. 7. Regulacje ochronne. 8. Nadzór i kontrola. 9. Władza nad decyzjami. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria specyficzne dla świadczeń i usług: <ol style="list-style-type: none"> a. Stygmatyzacja; b. docieranie do adresatów; c. koszty-skuteczność; d. zastępowalność; e. suwerenność konsumenta; f. sprzeczności (<i>trade-offs</i>); g. przymusowość/naruszanie prywatności; h. złożoność i koszty administracyjne; i. przystosowanie do różnych użytkowników; j. ryzyko polityczne. 2. Znaczenie świadczeń/usług dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności. 3. Dopasowanie świadczeń/usług do wyników analizy problemu społecznego
Warunki uprawniające	<ol style="list-style-type: none"> 1. Testy dochodowe / majątkowe. 2. Zasady administracyjne. 3. Kontraktowanie. 4. Składki. 5. Uznaniość. 6. Decyzja sądowa. 7. Aktywność zawodowa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria specyficzne dla warunków uprawniających: <ol style="list-style-type: none"> a. nadmierne/niedostateczne wykorzystanie; b. zbyt duże koszty; c. stygmatyzacja/alienacja; d. demobilizacja do pracy; e. bodźce do prokreacji i rozwiązywania małżeństw i/lub dziedziczna zależność od świadczeń. 2. Dopasowanie do wyników analizy problemu: definicja

		<p>problemu/wyszczególnienie adresatów.</p> <p>3. Znaczenie warunków uprawniających dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności.</p>
Administracja i udzielanie świadczeń	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizacja. 2. Federalizacja. 3. Zarządzanie przypadkiem. 4. Instytucje kierujące klientów z danym problemem do właściwej instytucji (skierowania). 5. Zatrudnianie ludności rdzennej. 6. Rasowo, etnicznie lub religijnie zorientowane instytucje. 7. Postępowanie administracyjne. 8. Procesowa ochrona praw proceduralnych klientów. 9. Uczestnictwo obywatelskie. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla administrowania: <ol style="list-style-type: none"> a. czy istnieje wyartykułowana forma polityki/programu; b. integracja / kontynuacja; c. dostępność; d. odpowiedzialność; e. upodmiotowienie klienta/konsumenta; f. uczestnictwo konsumenta w podejmowaniu decyzji; g. radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością. 2. Dostosowanie do wyników analizy problemu. 3. Znaczenie dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności.
Finansowanie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedpłaty i zasada ubezpieczeniowa. 2. Publicznie regulowane umowy prywatne. 3. Dobrowolne składki. 4. Podatki. 5. Opłaty za usługę. 6. Prywatne zapisy. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla finansowania: <ol style="list-style-type: none"> a. trwałość finansowania; b. stabilność mimo zmian ekonomicznych (inflacja/recesja) i demograficznych (wyże i niżej, starzenie się społeczeństwa). 2. Dopasowanie do wyników analizy problemu. 3. Znaczenie dla użyteczności, sprawiedliwości i skuteczności.

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

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

Formy świadczeń i kryteria ich oceny

Pozytywna dyskryminacja lub działania afirmatywne to działania dające przywileje tym grupom, które podlegały wcześniej dyskryminacji i niesprawiedliwemu traktowaniu. W Polsce trudno znaleźć takiego rodzaju programy, w PRL przykładem były punkty za pochodzenie przy przyjęciach na studia. Kredyty lub bony polegają na tym, że kredyty można zrealizować jedynie u tego dostawcy, który został wybrany przez organizację zarządzającą systemem kredytów, a bon może być zrealizowany u tego dostawcy, którego wybierze osoba, której przyznano bon, np. bon oświatowy. W Polsce idea bonów raczej nie jest realizowana mimo dość głośnych zapowiedzi sprzed lat. W pomocy społecznej bony zamiast pieniędzy są uzasadniane niebezpieczeństwem marnotrawienia pomocy pieniężnej. Subsydia są to pieniądze wypłacane trzeciej stronie, np. fundusze państwowe przeznaczane na

prywatne szkoły, szpitale, domy opieki. Z kolei gwarancje rządowe (poręczenia) zmniejszają ryzyko związane z udzielaniem kredytów klientom. Regulacje ochronne dotyczą gwarancji dostępu do pewnego rynku z wyłączeniem zasad konkurencji. W Polsce wprowadzono opcjonalne klauzule społeczne w systemie zamówień publicznych, co po części wzmacnia pozycję konkurencyjną niektórych podmiotów, jeżeli spełnią warunki. Z kolei delegowanie władzy polega na tym, że przedstawiciele grup otrzymujących dane świadczenie lub usługę zasiadają we władzach instytucji, które ich dostarczają.

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

Tabela 19. Kryteria specyficzne dla formy świadczeń

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

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

Warunki uprawniające do świadczeń i kryteria ich oceny

W przypadku składki uprawnienie do świadczeń i usług nabywa się w wyniku opłacania składki przez określony czas (jest to typowe dla świadczeń ubezpieczeniowych). Zasady administracyjne stosowane są w celu doprecyzowania warunków uprawniających określonych w prawie (rzadko są one określone

tak precyzyjnie, aby nie trzeba było uszczegóławiać zasad dostępu, patrz wyżej problemy sprawiedliwego racjonowania). Przykładem prywatnych umów są świadczenia wypadkowe dla pracowników udzielane im na podstawie wykupionych przez zatrudniających obowiązkowych polis ubezpieczeniowych. Inne przykłady to świadczenia i usługi kontraktowane przez państwo lub organizacje pozarządowe w prywatnych firmach (podstawą są umowy organu publicznego z firmą). Uznaniowość profesjonalistów polega na tym, że o zasadach uprawniających decyduje udzielający usług np. lekarz pierwszego kontaktu decyduje o tym, czy jesteśmy uprawnieni do świadczeń medycznych takich, jak badania specjalistyczne, leki na receptę, porady u specjalistów itd. Druga rodzaj uznaniowości to uznaniowość administracyjna, gdy decyzje o uprawnieniu podejmuje nie profesjonalista, ale urzędnik zatrudniony do obsługi danego świadczenia. Decyzje sądów, np. sąd rodzinny może skierować dziecko do rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, sąd decyduje o uprawnieniu do lokalu socjalnego dla osoby z wyrokiem eksmisyjnym. Testy dochodowe i/lub majątkowe oznaczają, że uprawnienie mają osoby, które je spełniają (np. mają dochody niższe niż określone jako kryterium), mogą być też służyć do ustalenia wysokości świadczenia (np. kryterium dochodowe odjąć dochody gospodarstwa domowego). Ostatnim typem warunków uprawniających jest aktywność zawodowa, np. wymóg zatrudnienia przez określony czas jako jeden z warunków nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

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

Tabela 20. Kryteria specyficzne dla warunków uprawniających

Kryterium	Podstawowe pytania
Stygmatyzacja	czy stosowanie danych zasad uprawniających powoduje, że negatywnie oceniane są osoby korzystające ze świadczeń
Sprzeczności	czy stosowanie danych zasad uprawniających w celu osiągnięcia jednego celu nie powoduje problemów pod innym względem, np. przyjmuje się, że stosowanie testów dochodowych stygmatyzuje, ale jednocześnie pozwala na ograniczenie kosztów całkowitych
Adresowanie	czy dane warunki uprawniające sprzyjają czy nie sprzyjają docieraniu świadczeń do osób, dla których zostały przeznaczone.
Koszty	czy dane warunki uprawniające do świadczeń nie prowadzą do nadmiernego wzrostu ich kosztów dla budżetu
Nadużywanie lub zbyt niski poziom korzystania ze świadczeń	czy dane warunki uprawniające do świadczeń nie powodują, że wiele osób ich nadużywa, a wiele z tych, które powinny z nich korzystać nie czyni tego
Wpływ na bodźce do pracy	czy dane warunki uprawniające zniechęcają czy zachęcają korzystających ze świadczeń do podejmowania pracy
Wpływ na decyzje prokreacyjne, małżeńskie i rodzinne	czy dane warunki uprawniające zachęcają czy zniechęcają do prokreacji, małżeństwa, pozostawiania dzieci przy rodzicach, np. wpływ ustawy o świadczeniach rodzinnych na wzrost liczby pozwów o rozwód lub separację

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

Administracja i organizacja świadczeń i kryteria ich oceny

Kolejny element każdej polityki społecznej w tym pomocy społecznej to administracja i organizacja świadczeń i usług. Wspomniane wyżej metody zapewniania jakości w rodzaju TQM czy ISO 9000 głównie odnoszą się do zagadnień z zakresu zarządzania organizacjami. Centralizacja polega na tym,

że decyzje ważne dla klienta zapadają wyżej w hierarchii władzy organizacyjnej. Przeciwnieństwem jest decentralizacja, która wyraża się tym, że jednostki organizacyjne bezpośrednio pracujące z klientami mogą podejmować kluczowe decyzje bez przekazywania ich kierownikom wyższych szczebli. Organizacje scentralizowane mogą być skoncentrowane bardziej na własnych potrzebach niż na potrzebach klientów. Jeżeli w obszarze danej usługi jest kilka różnych organizacji może dojść do współpracy i koordynacji działań między nimi (federalizacja). Wymaga to porozumień między nimi dotyczących zasad podejmowania decyzji i realizacji usługi dla określonej zbiorowości (podział zadań itp.). Zarządzanie przypadkiem polega na tym, że w środowisku wielu wyspecjalizowanych instytucji za całość pomocy w konkretnych przypadkach czyni się odpowiedzialną jedną osobę (menedżer przypadku). W sytuacji, gdy usług pomocowych udziela wiele organizacji może być konieczne powołanie specjalnej jednostki, która zajmuje się wyłącznie wynajdowaniem organizacji je świadczących oraz kierowanie do nich klientów (instytucje kierujące). W wielu przypadkach może być konieczne zatrudnienie nieprofesjonalistów, którzy należą do społeczności, której członkom udziela się pomocy – „pracownicy rdzenni” (eksperti od problemu, którzy sami go doświadczyli). Rdzenność nie oznacza tu tylko chociażby Roma czy Wietnamczyka (kryteria etniczno-narodowe), ale również osobę, która żyje w danej enklawie biedy czy wychodzi z podobnego problemu, czyli jest Polakiem, ale dobrze zżytym z danym problemem. Taki sposób udzielania pomocy ma sens, gdy problem wiąże się z wyraźnie odmienną subkulturą wspomaganego środowiska. Zamiast zatrudniać takich pracowników w instytucjach pomocowych można też tworzyć specjalne jednostki organizacyjne lub osobne instytucje, które zajmować się będą tylko daną grupą i jej potrzebami, np. potrzebami mieszkaniowymi Romów, edukacyjnymi Czecheńskich uchodźców czy materialnymi Muzułmanów na danym obszarze. Postępowanie administracyjne wyznacza w Polsce Kodeks postępowania administracyjnego. Związane są z nim też sądowe procedury odwoławcze, które ułatwiają klientom dochodzenie ich praw. Zapewnienie uczestnictwa obywatelskiego w administracji i organizacji świadczenia usług może polegać na tym, że włączane są w te procesy organizacje reprezentujące interesy klientów pomocy społecznej.

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

Tabela 21. Kryteria oceny organizacji udzielania świadczeń

Kryterium	Podstawowe pytania
Forma polityki, programu lub projektu	czy istnieje wystarczająco dokładna i wyczerpująca specyfikacja danego programu lub projektu, np. czy zawiera ona teorię programu (w jaki sposób działania podejmowane przez personel będą rozwiązywały problem klienta);
Integracja / kontynuacja	Czy klient może uzyskać potrzebne mu świadczenia szybko i bez krążenia od biura do biura, np. jeżeli kilka razy musi przechodzić podobne procedury kwalifikujące do świadczeń (zasiłków rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, opieki zdrowotnej itp.) to system pomocowy nie jest zintegrowany; czy wsparcie dla klienta jest trwałe, np. problem wymaga przejścia od instytucji do innej instytucji, co się jednak nie dzieje w większości przypadków
Dostępność	Czy dane świadczenie jest łatwo dostępne dla klienta, który go potrzebuje, czy przeszkody utrudniające dostęp do świadczeń są w odpowiedni sposób zmniejszone lub usunięte (bariery mogą mieć charakter przestrzenny, fizyczny, kulturowy itp.)
Odpowiedzialność	Czy można łatwo zidentyfikować kto i na jakiej podstawie podejmuje decyzje w sprawie przyznania lub odmowy świadczeń; czy można łatwo stwierdzić jakie procedury są stosowane w danym przypadku i czy są przestrzegane czy też nie; czy w razie opóźnień czy kontrowersji w sprawie decyzji istnieje jasna, szybka i bezstronna procedura odwoławczo-naprawcza
Upodmiotowienie,	Czy zapewniono autentyczną możliwość współuczestniczenia klientów i ich

uczestnictwo klienta	przedstawiciele w podejmowaniu decyzji o zasadach udzielania świadczeń i w nadzorze nad ich realizacją; na ile udało się uniknąć jedynie symbolicznego uczestnictwa w procesach decyzyjnych i realizacyjnych
Radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością	Czy udzielanie usług odbywało się bez uprzedzeń i stereotypów oraz innych praktyk dyskryminacyjnych ze względu na rasę, płeć, pochodzenie i inne cechy; w jaki sposób zapobiegano praktykom dyskryminacyjnym

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

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

Ewaluacja zalecana jest i rozwijana również w pracy z przypadkiem (*single system evaluation*), czego przykładem jest model PRAISES integrujący praktykę pomocy społecznej (pracy socjalnej) z ewaluacją⁵⁰. Składa się on z kilku faz podzielonych na kroki.

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

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

Wnioski

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

Jeżeli w ten sposób spojrzymy na pomoc społeczną, to lepiej zrozumiemy znaczenie nauki i ewaluacji dla poprawy jej jakości i wizerunku w społeczeństwie. Idea praktyki i polityki opartej na dowodach zdobyła szerokie uznanie w świecie i rozbudziła wiele nadziei. Nie pierwszy i zapewne nie ostatni raz część z nich zostanie zawiedziona⁵¹. Wyżej wskazano liczne (choć nie wszystkie) problemy w realizacji programu ewaluacji pomocy społecznej. Przewyższanie problemów natury metodologicznej jest już dużym wyzwaniem, ale nawet najlepszej jakości wiedza praktyczna płynąca z badań może nie być wykorzystana w reformach instytucji czy programów pomocy społecznej, o czym decyduje w dużej mierze polityka.

⁵⁰ M. Bloom, J. Fischer, J. G. Orme, *Evaluating Practice: Guidelines for the Accountable Professional*, szóste wydanie, Pearson, Boston 2009, s. 19-21.

⁵¹ O rozczarowaniu pierwszą falą takich nadziei w USA pisał m.in. K. W. Frieske, *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1990.

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

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