

FORUM

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Dobroniega Trawkowska

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski

Jaka pomoc społeczna?

Zapraszając Państwa do debaty na temat współczesnych problemów pomocy społecznej, którą podejmujemy na łamach „Problemów Polityki Społecznej”, pragniemy nie tyle rozpocząć, ile raczej kontynuować debaty wcześniejsze, toczące się od dwudziestu lat w środowiskach nauczycieli i badaczy reprezentujących szkoły kształcące na potrzeby pomocy społecznej oraz w środowisku zawodowych pomagaczy. Bierzymy też pod uwagę tradycje zjazdów Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej oraz sekcji Pracy Socjalnej Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.

Współczesna pomoc społeczna doczekała się szeregu interdyscyplinarnych analiz, które poruszały jeden lub kilka z wymienionych poniżej wątków:

- relacje między publiczną pomocą społeczną a trzecim sektorem;
- funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej i próby oceny jej skuteczności;
- kondycja pracy socjalnej (głównie w publicznej pomocy społecznej);
- role zawodowe pracowników socjalnych, wiązki ról, trudności w rolach, koszty wynikające z uprawiania tego zawodu;
- problemy etyki zawodowej;
- kształt praktyki w poszczególnych obszarach pracy socjalnej;
- praktyka edukacyjna i standardy kształcenia.

Od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej mija dwadzieścia lat, mamy więc odpowiednio długą perspektywę, aby zastanawiać się, czy w tym czasie mieliśmy do czynienia z jakimiś milowymi krokami, zmianami paradygmatów, czy też był to powolny proces w stylu dwa kroki do przodu, jeden do tyłu. A może odwrotnie?

Proponujemy podjęcie dyskusji wokół następujących pytań:

- 1) Czy ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku była radykalną zmianą w pomocy społecznej – na tle funkcjonujących wcześniej w PRL struktur i praktyk?
- 2) Które procesy, jak na przykład decentralizacja, prywatyzacja, uspołecznienie, standaryzacja, informatyzacja, wywołały rzeczywiste zmiany w pomocy społecznej, prowadząc do wzmocnienia jej możliwości i zasobów?
- 3) Jakie szanse i zagrożenia związane są z decentralizacją, prywatyzacją, uspołecznieniem, standaryzacją, informatyzacją pomocy społecznej, a ogólniej z zastosowaniem w niej współczesnego myślenia w kategoriach nowego zarządzania publicznego?
- 4) Na jakich polach pomocy społecznej faktycznym przełomem było wprowadzenie podziału na pomoc gminną i powiatową i jaki jest zasadniczy sens tego przełomu?
- 5) W jakim kierunku powinny zmierzać kolejne reformy pieniężnej pomocy społecznej dla osób zdolnych do pracy – w stronę bezwarunkowego zwiększania i gwarantowania świadczeń pieniężnych wszystkim ubogim, w szczególności dzieciom, czy może w stronę coraz ściślejszego warunkowania dostępu do nich wymogami dotyczącymi uznawanych za pożądane zachowań (np. nadzorowane poszukiwanie pracy, udział w aktywizacji zawodowej, w edukacji, podejmowanie leczenia, zachowanie abstynencji, formalizacja związków)?
- 6) Jakie konsekwencje dla pomocy społecznej miało, ma i może mieć w przyszłości rozwijanie systemu świadczeń rodzinnych i instytucji zatrudnienia socjalnego?
- 7) Czy, na ile, gdzie i wobec kogo aktywizacja środowisk lokalnych, pobudzana przede wszystkim przez organizacje pozarządowe (jak Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL), daje nadzieje na radykalną poprawę funkcjonowania pomocy społecznej?
- 8) Czy, w jakim stopniu oraz w jakim kierunku realizacja projektów systemowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej zmieni oblicze polskiej pomocy społecznej?
- 9) Jaka jest obecnie rola publicznych i społecznych aktorów, a wśród nich: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej, Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „Forum”, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Powiatowych i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie „Centrum” oraz przedstawicieli samorządowej administracji wojewódzkiej (regionalne ośrodki polityki społecznej) i administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim (wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich)? Czy zadowala ich współpraca?
- 10) Jak możemy ocenić reformy systemu kształcenia do pracy socjalnej (wprowadzenie kierunku na studiach I stopnia) na tle oceny dotychczasowego rozwoju tego systemu? Jakich dalszych reform wymaga obecny system kształcenia? Na jakie wyzwania powi-

nien on być przygotowany? Czy wprowadzenie i wieloletnie funkcjonowanie kursów na specjalizację I i II stopnia w istotny sposób poprawiło jakość i dostępność pomocy społecznej? Jakie są główne bariery wykorzystania kwalifikacji nabywanych i egzekwowanych przez pracowników socjalnych? Czy niski poziom kwalifikacji jest główną przeszkodą? Czy szczególnie istotnymi barierami są zbyt małe fundusze, opór administracji, negatywne stereotypy lub niewiedza szerszych kręgów?

Dostrzegamy gotowość różnych środowisk do wprowadzenia radykalnych zmian w pomocy społecznej. Oczekiwania poszczególnych aktorów – kreatorów i uczestników zmiany – nie muszą być spójne, a mogą być wręcz sprzeczne.

Pracownicy socjalni bywają oskarżani przez zewnętrznych obserwatorów, nierozumiejących istoty pracy socjalnej, o nadmierną dociekliwość i gwałcenie intymności osób wymagających pomocy. Albo też o powierzchowność diagnoz i schematyzm działania. Instytucjom pomocy społecznej przypisuje się biurokratyczną sztywność i przeciwstawia się im innowacyjne i elastyczne organizacje pozarządowe. Sama technika opiekuńcza bywa oskarżana o demoralizowanie ubogich, co prowadzi do tendencji likwidatorskich.

Mamy nadzieję, że nasze Forum pozwoli ujawnić różnorodność stanowisk i interesów w całej pełni i da impuls do nowego myślenia o pracy socjalnej i pomocy społecznej.

Anna Kotlarska-Michalska

Zakład Badań Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii UAM

Przejawy dysfunkcji w pomocy społecznej i możliwości ich naprawy

Trudno w krótkim tekście ustosunkować się do wszystkich pytań, jakie stawiają inicjatorzy Forum na temat pomocy społecznej – pytań bardzo aktualnych i zasługujących ze wszech miar na poszukiwanie odpowiedzi. Bogata literatura przedmiotu poświęcona funkcjonowaniu pomocy społecznej oraz szeroko rozumianej pracy socjalnej dowodzi, że system pomocy społecznej w Polsce został już dość szczegółowo zbadany i opisany oraz oceniony przez badaczy. W ostatnich latach wyraźnie dominuje krytyczne spojrzenie aczkolwiek wielu praktyków dostrzega sukcesy w realizacji zadań przypisanych instytucjom pomocy społecznej (Kotlarska-Michalska 2010a).

Efektywność w pomocy społecznej była niejednokrotnie przedmiotem badań diagnostycznych próbujących ustalić, w jakich wymiarach funkcjonowania jest ona skuteczna i trafna. W zasadzie od początku wprowadzenia ustawy o pomocy społecznej w 1990 roku pojawiały się opracowania diagnozujące zarówno niedopatrzenia ustawowe – nakładające na realizatorów zbyt szerokie zadania przy jednocześnie szczupłej i niewykwalifikowanej kadrze, jak i pozytywne zmiany w systemie zarządzania pomocą. W pierwszych latach było oczywiste, że początki reformy i pionierski charakter ustawy usprawiedliwiają występujące dysfunkcje. Jednak z perspektywy dwudziestu lat doświadczeń można stwierdzić, że początkowe przejawy dysfunkcji tłumaczone i usprawiedliwiane obiektywnymi trudnościami zastąpiły inne, gatunkowo „młodsze” przejawy niewydolności, dość skrzętnie ukrywanej.

Głównym celem tego opracowania jest próba analizy czynników tkwiących w systemie polskiej pracy socjalnej i pomocy społecznej i powodujących, że pomoc oferowana przez ten złożony system zamiast służyć wychodzeniu z trudnej sytuacji życiowej i ułatwianiu pokonywania barier społecznych i psychologicznych coraz częściej utrwała status klienta pomocy społecznej oraz „nagradza” bierność i pasywność¹.

Pomijając szersze rozważania na temat definicji terminu „dysfunkcja”, przyjmuję, że dysfunkcja instytucji to taki jej stan, w którym zadania przerastają możliwości kadry, a zmieniające się kryteria oceniające sens przyznawania świadczeń wymuszają konieczność dokonywania selekcji zarówno samych świadczeń, jak i podmiotów, które mogłyby zostać objęte pomocą. Zamierzam ukazać na wybranych przykładach, jakie są przejawy dysfunkcji – niezamierzonej, czasem nieuświadomionej, niejednokrotnie milcząco założonej w formule zbyt szeroko rozumianej pomocy. Przyjmuję, że jeśli funkcją instytucji pomocy społecznej jest zaspokajanie istotnych potrzeb osób wymagających wsparcia i pomocy poprzez ustawowo przyjęte sposoby i formy, to niezbędnymi elementami tej funkcji są:

- 1) postawy realizatorów (pracowników systemu pomocy) wobec potencjalnych i realnych biorców świadczeń i szeroko rozumianych adresatów działań pomocowych,
- 2) zadania – ujęte w ustawie i jej kolejnych rozporządzeniach. Zadania rozumiem tutaj jako potencjalne formy działań, jako cele wyznaczające sens istnienia instytucji nastawionej na niwelowanie i minimalizowanie skutków zaistniałej trudnej sytuacji życiowej człowieka,
- 3) działania – ujęte w ustawie – wyspecyfikowane i określające dopuszczalny zakres aktywności instytucji w udzielaniu pomocy w określonych formach, sposobach oraz w określonej wysokości,
- 4) oddziaływanie wzajemnie – w formie styczności bezpośrednich, w formie kontraktu, kontroli, czyli oddziaływanie wychowawcze, kontrolne, psychiczne i moralne, którego efektem winna być poprawa zaistniałej sytuacji,
- 5) skutki – czyli efekty działań polegające na rozwiązaniu problemu, udzieleniu skutecznej pomocy w trudnej sytuacji jednostki czy rodziny.

Przejawy dysfunkcji mogą teoretycznie wystąpić w każdym z pięciu wymienionych elementów; mogą też, co byłoby globalną dysfunkcją a wręcz patologią, wystąpić we wszystkich elementach jednocześnie. Problematyka dysfunkcji w pomocy społecznej jest najczęściej podejmowana przez badaczy prowadzących studia empiryczne w trzech typach badań: (1) nad pracą socjalną, (2) w pracy socjalnej i (3) dla pracy socjalnej. W każdym typie badań, przy okazji poruszanych problemów funkcjonowania instytucji pomocy społecznej czy analizy samopoczucia w zawodzie pracownika socjalnego pojawiają się informacje świadczące o tym, że niemal w każdym wymiarze funkcjonalnym dochodzi do mniej lub bardziej widocznych przejawów dysfunkcji. Warto odwołać się do opinii badaczy.

W opinii J. Krzyszkowskiego, „podstawowe pytanie w analizach pracy socjalnej jako zawodu dotyczy osiągniętego przez nią poziomu profesjonalizacji”. Jego zdaniem, naj-

¹ Niniejsze opracowanie jest poszerzoną (niepublikowaną) wersją referatu wygłoszonego podczas XVIII Zjazdu Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej, który odbywał się w Rzeszowie (7 października 2008 roku).

bardziej krytycznie oceniany jest poziom profesjonalizacji z punktu widzenia autonomii działania pracownika socjalnego, bowiem zarówno rola pracownika socjalnego, jak i przedmiot jego zawodowej aktywności są definiowane przez struktury administracyjno-instytucjonalne – bez udziału samych pracowników socjalnych (Krzyszkowski 2005, s. 181).

Zdaniem D. Urbaniak-Zajęc, zbyt duże zróżnicowanie klientów i form działania oraz brak autonomii w określaniu przedmiotu działań zawodowych sprzyjają i są przyczyną główną słabości wiedzy teoretycznej i niskiego poziomu systematyzacji wiedzy (2001, s. 251-276). Owa słabość wiedzy teoretycznej przekłada się na postawy wobec wykonywanego zawodu, wobec klientów pomocy społecznej, sprzyja też poczuciu bezradności wobec skomplikowanej sytuacji klienta. Można powiedzieć wprost, że jeśli funkcją instytucji pomocy społecznej jest świadczenie usług profesjonalnych (opartych na wiedzy, etyce zawodowej, umiejętnościach oraz na życzliwej postawie) to niski poziom systematyzacji wiedzy jest rodzajem dysfunkcji samej profesjonalizacji. Dysfunkcja może pojawić się na innym, ważnym etapie profesjonalnej pracy socjalnej. Tym etapem jest interpretacja przypadku. Warto przytoczyć opinię D. Urbaniak-Zajęc, która pisze, że „w skład umiejętności profesjonalnych musi wchodzić umiejętność interpretacji przypadku, złożonych warunków powstania sytuacji problemowej i możliwości własnych działań zawodowych” (2001, s. 273). Przejawem dysfunkcji w profesjonalnej pracy socjalnej jest, obok wskazanego już braku umiejętności w interpretacji również a może właśnie dlatego – przyjęcie przez pracownika socjalnego postawy indywidualistyczno-heroicznej, oznaczającej negatywne nastawienie do organizacji pomocy społecznej. W takim ujęciu „organizacje pomocy społecznej są kłopotliwym balastem dla pracowników socjalnych przeciwstawiających się złemu prawu socjalnemu oraz bezdusznym urzędnikom i kierownikom” (Krzyszkowski 2005, s. 183).

Dysfunkcje instytucji pomocy społecznej określane jako trudności organizacyjne są często wymieniane jako jeden z ważnych elementów istotnie przeszkadzających w osiągnięciu satysfakcji zawodowej. Świadczą o tym wyniki badań prowadzonych przez liczne grono badaczy (Kotlarska-Michalska 2002, 2007, 2010; Kromolińska 2002; Trawkowska 2006, 2009a, 2009b i wielu innych). Z badań D. Trawkowskiej wynika, że „szczególnie negatywnie oceniana jest przez pracowników pomocy społecznej skuteczność świadczeń, których otrzymanie nie wymaga od klientów szczególnych zabiegów i które niezaliczane są do form tzw. pomocy warunkowanej” (2006, s. 163).

Innym elementem funkcji – świadczącym o skuteczności podejmowanych działań jest efekt, czyli skutek świadczonej pomocy. Są liczne dowody, że otrzymywanie pomocy na przykład z tytułu niepełności strukturalnej rodziny i bezrobocia zamiast stymulować do poszukiwania pracy przynosi odwrotny skutek. Badania prowadzone nad rodzinami niepełnymi dowiodły, że samotni rodzice (szczególnie samotne matki) nie przejawiają nadmiernej aktywności w poszukiwaniu pracy, gdyż wyższy dochód spowodowałby ograniczenie świadczeń z pomocy społecznej (Zagrobelny 2008). Sztuczne podtrzymywanie statusu „samotnego rodzica” jest świadomym wyborem wielu samotnych matek, wyborem gwarantującym obok innych powodów, możliwość grania roli klienta pomocy społecznej.

Przejawy dysfunkcji w organizowaniu pomocy i opieki dla dzieci to kolejny problem natury instytucjonalnej. Na podstawie przeglądu artykułów, które ukazały się w ostatnich

latach można stwierdzić, że zainteresowanie problematyką funkcjonowania placówek opieki zastępczej i systemu zastępczego rodzicielstwa znacznie wzrosło po 2004 roku. Z analizy przeprowadzonej przez M. Arczewską wynika, że system ten wykazuje wiele mankamentów, gdyż: 1) nie jest skoordynowany i nie działa spójnie, 2) nasila się zjawisko powrotu dzieci z placówek do rodzin własnych, mimo że rodziny te nie były objęte pomocą, 3) nie ma dobrej praktyki w zakresie współpracy instytucji należących do systemu pomocy społecznej z sądami rodzinnymi, 4) coraz więcej dzieci dotykają zaburzenia psychiczne, co stwarza problemy wychowawcze w placówkach (Arczewska 2005). Wielu badaczy tej problematyki wykazuje, że o słabości obecnego systemu decyduje wiele czynników ze strony samorządów i społeczności lokalnych (GOPS, PCPR, MOPS, służby zdrowia, sądów, instytucji oświatowych, organizacji pozarządowych, fundacji, towarzystw, parafii itd.)²

Istotnym problemem poruszonym przez kilku autorów jest niewystarczająca współpraca między pracownikami PCPR a sądami. Sądy są w opinii pracowników socjalnych szczególnie trudnym, a wręcz utrudniającym działaniem partnerem: „nie traktują ich jako partnerów a wydawane przez nich postanowienia nie zawsze są dobre dla dziecka”. Inną barierą w opiece zastępczej, szczególnie na etapie usamodzielniania wychowanka, jest przyjęcie zasady, że proces ten przejmuję powiat, do którego dziecko należało przed przyjęciem do placówki (Kwak 2006, s. 104–107). Według M. Andrzejewskiego, rodziny zastępcze wchodzą ustawicznie w relacje z wieloma instytucjami, gdyż rodzina ma obowiązek współpracy z PCPR, sądem rodzinnym, szkołą itp. To głównie PCPR powinno pomagać rodzinie w przezwyciężaniu trudności, a w skrajnych przypadkach skłaniać służby socjalne do informowania sądu o nienależytym wywiązywaniu się przez rodzinę zastępczą ze swej funkcji (Andrzejewski 2005, s. 51). M. Rymsha, autor wielu opracowań poświęconych opiece zastępczej, twierdzi, że jest jeszcze sporo braków w systemie tej opieki, szczególnie w zakresie pracy socjalnej nad rodzinami naturalnymi. W jego opinii, w czasie, gdy dziecko przebywa w rodzinie zastępczej, nikt nie pomaga rodzinie naturalnej³ dorosnąć do swej życiowej roli – aby mogła przyjąć z powrotem zastępczo przez innych wychowywane dziecko (Rymsha 2006, s. 63–64).

M. Raclaw-Markowska, oceniając funkcjonowanie systemu pomocy rodzinie, stwierdza dobitnie, że w opinii ekspertów system lokalnej pomocy rodzinom i ich dzieciom jest wysoce niedoskonały, szczególnie niedoskonałe są procedury umieszczania dzieci poza domem rodzinnym, zaś interwencja służb społecznych występuje często w sytuacji krytycz-

² Pomoc ta jest niewystarczająca zarówno z powodu braku pomysłów, szczupłych środków finansowych i małej ilości fachowców (pedagogów rodzinnych, doradców i terapeutów oraz trenerów rodzinnych), jak i słabej integracji całego systemu opieki (Wszolek 2004, s. 35–38). Podobne postulaty związane z pracą nad rodzinami biologicznymi formułuje A. Dziędziura (2004) oraz wielu autorów krytycznie oceniających zaniedbania w tej dziedzinie (Andrzejewski 2001, 2002, 2005; Arczewska 2005; Kolankiewicz 2005; Kwak 2006).

³ Do podobnych konkluzji dochodzi A. Kwak, która twierdzi, że wprawdzie proces usamodzielniania wychowanków jest prowadzony zgodnie z wymaganymi rozporządzeniami, jednak praca z rodziną naturalną nie jest prawidłowo realizowana, bowiem w opinii badanych często nie jest ona możliwa (2006, s. 114–115).

nej, pracownik socjalny jest rzadko obecny jako osoba organizująca i koordynująca całość działań wobec dziecka i jego rodziny (2005, s. 175).

W opiniach praktyków i teoretyków ustawa z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych przyzwoliła na działania pozorowane, które nie rozwiązały problemu ubóstwa rodzin, ale przyniosły nowe zagrożenia – wzrost procesów dezorganizacji rodzin, preferowanie samotnego rodzicielstwa i dyskryminację rodzin wielodzietnych (Raclaw-Markowska 2005, s. 171). Rozbudowane programy wsparcia ze środków publicznych, realizowane przez służby socjalne, zdejmują z klienta odpowiedzialność za własną sytuację, co jest dysfunkcjonalne z punktu widzenia celu pomocy społecznej, który stanowi usamodzielnienie się jednostek (Raclaw-Markowska, Środoń, Rymsha 2001, s. 115). Z badań M. Rymszy wynika również, iż „polityka rodzinna rzadko była obszarem priorytetowym działań w powiatach oraz polem trwałego systematycznego współdziałania różnych szczebli samorządów i organizacji społecznych” (Raclaw-Markowska, Rymsha 2005, s. 3–7).

W opinii wielu badaczy i praktyków pomocy społecznej od początku reformy systemu placówki działania podstawowego – ośrodki pomocy społecznej skupiły się na pomocy finansowej, co musiało pociągnąć za sobą proces uzależniania się od instytucji. Zarówno praktycy, jak i badacze podkreślali, że pierwsze lata funkcjonowania ustawy o pomocy społecznej, z konieczności nastawione na działalność ratowniczą, cechował brak doświadczeń w rozwiązywaniu najbardziej palących problemów społecznych i alternatywnych sposobów pomocy. Praktycy są skłonni dopatrywać się dysfunkcji w takich czynnikach jak: brak dobrego przygotowania do wykonywania szeroko rozumianej pracy socjalnej, niechęć do podejmowania trudnych działań, unikanie trudnych decyzji obarczonych ryzykiem niepowodzenia, chowanie się za standardowe procedury⁴.

Badania nad bezrobociem jednoznacznie wskazują, że pogłębiające się uzależnienie od pomocy społecznej uwarunkowane jest nie tylko przez sytuację na rynku zatrudnienia, niedociągnięcia prawne oraz słabo funkcjonujący system kontroli, ale dokonuje się przede wszystkim na płaszczyźnie psychicznej, powodując nieodwracalne zmiany osobowości.

Wiele badań prowadzonych nad zakresem pomocy, z jakiej korzystają bezdomni, dowiodło, że w świadomości tej kategorii społecznej pomoc uznawana jest za niewystarczającą. Przynosi wręcz odwrotny skutek, „trwanie jednostki w związkach pomocowych a przede wszystkim przekonanie, że pomoc jest należna jednostce, wymusza jej regresję i fiksację w fazie tzw. »wszechobecnej bez troski«” (Oliwa-Ciesielska 2002, s. 177). Również badania Z. Kawczyńskiej-Butrym ujawniły, że pomoc świadczona z powodu ubóstwa sprzyjała utrwalaniu postawy roszczeniowej, gdyż wielu klientów było zorientowanych na uzyskanie najbardziej wymiernych korzyści, eksploataowania systemu i za pomocą licznych zabiegów egzekwowania należnych w swoim odczuciu świadczeń (Kawczyńska-Butrym 2001, s. 153–172).

⁴ Pracownicy socjalni – jak wskazują wyniki badań – koncentrują się na pracy biurowej, administracyjnej i informacyjnej, a standardowo udzielają zasiłku pieniężnego. Przyjmują dyrektywny charakter kontaktu interpersonalnego, a ich działania nie są nastawione na współpracę z klientem (Dudek, Zięba 2007, s. 518–519).

Najczęściej o efektywności działań instytucji możemy mówić, gdy widoczne są pozytywne skutki, przekładające się w pomocy społecznej na rozwiązanie trudnej sytuacji człowieka i na jego samodzielność w dalszym kierowaniu swym losem. W odniesieniu do dość rozbudowanego systemu pomocy w instytucji pomocy społecznej ocena jakości opieki jest zadaniem trudnym. Jak twierdzi Z. Woźniak, istnieją trzy główne przeszkody w całościowej ocenie jakości: 1) sztywne przepisy ustawowe udzielania świadczeń ograniczają ocenę trafności podjętych działań pomocowych, 2) większość działań w pomocy społecznej ma charakter bardziej objawowy niż przyczynowy, 3) ratownictwo dominuje nad profilaktyką, a doraźny charakter działań nad wyprzedzaniem zdarzeń (Woźniak 2005, s. 30). Jego zdaniem, „klienci instytucji pomocowych powracają do nich z tymi samymi lub spotęgowanymi potrzebami/lub problemami, tracąc zdolność samoopieki i samopomocy, co grozi wejściem w spiralę długotrwałego ubóstwa i bezradności (s. 30).

Jest wiele źródeł wiedzy potwierdzających występowanie dysfunkcji w interesującym nas obszarze działań. Według opinii studentów I roku pracy socjalnej – studentów, którzy jak twierdzi E. Michalska – „nie mają ugruntowanego modelu instytucji pomocy społecznej, praca w instytucji pomocy społecznej jawi się jako bardziej praca urzędowa niż autentyczne oddziaływanie terapeutyczne”⁵.

Jak wspomniałam na wstępie, coraz częściej krytyka polityki socjalnej oraz działań pomocowych staje się udziałem publicystów. Ewa Winnicka w „Polityce” z 6 września 2008 roku w artykule *Nieratowalni* podejmuje dyskusję na temat fikcyjnej walki z bezrobociem, alkoholizmem, agresją i biedą. Przytacza wiele przykładów nieudolności polskiej polityki społecznej realizowanej przez samorządy i stwierdza, że gminne komisje społeczne cieszą się znacznie mniejszym poważaniem niż komisje gospodarcze decydujące o inwestycjach. Zdaniem Winnickiej zajmowanie się polityką społeczną nie przynosi profitów w postaci reelekcji i nie daje prestiżu społecznego. Innym czynnikiem oprócz niskiego prestiżu polityki socjalnej jest dość typowy obraz sposobu „zarabiania” przy okazji realizacji projektów unijnych. Zarabia na ogół rodzina burmistrza oraz grono znajomych, których angażuje się do różnych prac związanych z obsługą projektu. Jest to niewątpliwie przejawem dysfunkcji, jeśli osoby niekompetentne czerpią korzyści materialne z faktu, że członek rodziny (burmistrz) zarządza programem. Autorka artykułu przytacza przykład świadczący o dysproporcji wydawanych środków na reintegrację w jednym z powiatów, w którym wydano 915 tys. zł, z czego 4% przypadło bezrobotnym w formie biletów i paczek, natomiast 96% przeznaczono na wyposażenie biur i na kadrę. Inną cechą negatywną programów pomocowych rodzącą dysfunkcje w pracy socjalnej jest nieatrakcyjność oferty pomocowej,

⁵ Ponad połowa studentów odbywających praktyki w ośrodkach pomocy społecznej zaobserwowała, że czasami ważniejsze staje się sporządzanie notatek, pism, wystawianie zaświadczeń, uzupełnianie teczek klientów niż poświęcanie czasu klientowi. Studenci dostrzegali również bezradność pracowników socjalnych w niesieniu skutecznej pomocy spowodowaną ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawnych, z warunków pracy oraz kompetencji, rzadziej z braku chęci (Michalska 2005, s. 36–37).

jej nietrafność a nawet bezsensowność⁶. Lektura wymienionego artykułu a także sygnały pochodzące od praktyków każą zadać pytanie – jak zapobiegać dysfunkcjom w samej organizacji pomocy. Czy adresować pomoc tylko do tych, którzy rokują na przyszłość, są otwarcy na zmiany i mają motywację aby maksymalnie skorzystać z oferty pomocowej?

Z badań prowadzonych przez łódzki zespół kierowany przez W. Warzywodę-Kruszyńską w ramach programu PROFIT wynika, że do głównych czynników utrudniających przeciwdziałanie transmisji nierówności na poziomie lokalnym należą: 1) brak danych statystycznych, 2) niewłaściwy podział kompetencji pomiędzy administrację lokalną i centralną i 3) krótkoterminowość i fragmentaryczność podejmowanych działań (Petelewicz 2008, s. 21). Zdaniem M. Petelewicz, nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach europejskich „wysoce scentralizowany system administracyjny, w znacznym stopniu ograniczający swobodę władz lokalnych, osłabia ich efektywność w zakresie zwalczania problemów społecznych” (s. 21).

Wyniki badań socjologicznych i pedagogicznych pokazują, że występowanie dysfunkcji w sytuacjach pomocowych jest często wywoływane przez doraźne rozporządzenia, które zamiast podpowiadać i sugerować jak rozwiązać problem sprzyjają naginaniu rozporządzeń do konkretnego problemu. Tutaj wymienić należy sterowanie przez przepisy prawa a nie przez ustawę o pomocy społecznej niektórych powodów czy warunków wejścia w rolę klienta (np. z powodu samotnego macierzyństwa). Jeśli przepisy prawa podpowiadają „rozwiązanie” problemu, trudno się dziwić, że w opinii obserwatorów pomoc społeczna oceniana jest jako dostępna dla zapobiegliwych i sprytnych. Wywoływanie „powodu” czy warunku przez prawo legitymizujące pozycję biorcy pomocy wywołuje jednocześnie „naginanie” potrzeb potencjalnych klientów. Sporo na ten temat pisze D. Trawkowska w analizie form pracy pracownika socjalnego i zasad funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej (2006, s.161–165).

Niewątpliwie dysfunkcją systemu pomocowego jest brak jasności, pewności komu i w jakim momencie warto udzielać pomocy. Zbyt późne reagowanie, na zasadzie „straży pożarnej” jest, jak powszechnie wiadomo, nieefektywnym sposobem wsparcia, z kolei nadmierne ułatwianie odgrywania roli klienta może utrwałać postawę niesamodzielności i pasywności a nawet prowadzić do wyuczonej bierności i niezaradności.

Wielisława Warzywoda-Kruszyńska twierdzi, że „istniejąca literatura naukowa nie zajmuje się problematyką działań i programów wdrażanych przez instytucje publiczne, zaś oficjalne dokumenty rządowe rzadko oparte są na publikacjach naukowych (2008,

⁶ W cytowanym artykule pokazano inny przykład. W realizacji programu „Bobolice gminą ludzi odpowiedzialnych za los osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” napotkano nieprzewidziane trudności w postaci braku chętnych do przystąpienia do programu. Kandydaci na beneficjentów programu nie przejawiali ochoty na zmianę swego statusu. Z kolei, gdy samorządy chciały zwerbować kandydatów ze środowisk mniej spatalogizowanych, okazało się, że wyjechały pracować za granicę. Te doświadczenia pokazują, że programy ratunkowe są adresowane do osób, które są już nie do uratowania, a system pomocy w Polsce obecnie utrzuca patologię, gdyż marginalizowane, roszczeniowe rodziny traktują go jak „dojną krowę”, czyli system ten wkracza za późno (Winnicka 2008, s. 24).

s. 3). Brakuje zatem informacji o efektywności programów aktywizacji zawodowej (które zgodnie z założeniami dotyczącymi grantów socjalnych z EFS uzyskały wysokie kwoty na programy), efektywności szacowanej nie w momencie zamknięcia programu, lecz po dwóch, trzech latach po zakończeniu, aby z większą pewnością ocenić skutki oddziaływania programu⁷.

Dysfunkcji w systemie pomocy społecznej można upatrywać również w innych obszarach, między innymi w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym. Krytyczny stosunek do tego systemu pomocy wyraża coraz więcej badaczy. W opinii J. Mikulskiego, funkcjonalność instytucji pracownika socjalnego nie daje oczekiwanych efektów działania, gdyż 1) nie bada się systematycznie losów absolwentów i skuteczności stosowanych metod, 2) nie rejestruje się rzeczywistych potrzeb w zakresie rewalidacji wynikających z charakteru, trudności, deficytów, dysfunkcji, 3) nie dokonuje się analizy obrazu czynności określonych służb oraz struktur na poziomie kierownictwa (2002, s. 199). Zdaniem H. Kaszyńskiego i G. Banacha „fragmentaryczność działań politycznych w obszarze zdrowia psychicznego służy tylko i wyłącznie oddalaniu tych rozwiązań, które faktycznie mogłyby przyczynić się do społecznej integracji. Oddala ona postawienie diagnozy dotyczącej trwałych psychicznych i społecznych konsekwencji pozbawienia ludzi możliwości świadczenia pracy”⁸.

Stosunkowo małą rolę w rozwiązywaniu problemów osób bezrobotnych odgrywają ośrodki pomocy społecznej, co również można potraktować jako swoistą dysfunkcję. Jak wskazują analizy, ośrodki skupiają się przede wszystkim na udzielaniu informacji dotyczących konieczności rejestrowania się w Powiatowym Urzędzie Pracy i aktywnego poszukiwania pracy we własnym zakresie (Dudek, Zięba 2007, s. 519). Z analizy czynników utrudniających realizację programu reintegracji zawodowej wynika, że „aktualnie odczuwany jest brak informacji o procesach zachodzących na lokalnych i regionalnych rynkach pracy. Instytucje zgłaszające deficyt tego typu informacji związane są z rynkiem pracy oraz edukacją. Rzadko kiedy prowadzone są profesjonalnie, wielopłaszczyznowe działania analityczne na lokalnych rynkach pracy” (Gawron, Pactwa 2008, s. 211).

Wyraźne przejawy dysfunkcji można zaobserwować w działaniach podejmowanych przez instytucje pomocy społecznej na rzecz rodzin doświadczających przemocy. W ocenie dokonanej przez K. Wyrwicką, ustawa o przemocy w rodzinie, mimo olbrzymich kontrowersji, jest bardzo potrzebna, bowiem spełnia trzy ważne cele: 1) wprowadza zmianę świa-

⁷ W ostatnich latach wiele napisano o trudnościach w realizacji programów społecznej inkluzji wynikających z dość trudnego przyjmowania się w Polsce idei społeczeństwa obywatelskiego, rywalizacji i nieufności między organizacjami pozarządowymi i samorządowymi, braku jasnych procedur i zasad współpracy, braku przejrzystych reguł finansowania a także braku udziału w podejmowaniu decyzji (Warowski, Woźniak 2001). Autorzy wyrażający krytyczne opinie o zasadach współpracy między sektorem pozarządowym a administracją publiczną wskazują długą listę przyczyn (Poławski 2004), a wiele innych mankamentów na tym polu jest jeszcze do zbadania.

⁸ Wymienieni badacze twierdzą również, że istnieje wiele form pracy na rzecz osób niepełnosprawnych psychicznie, jednak stabilne rozwiązanie problemu braku pracy wśród osób chorujących psychicznie jest możliwe tylko w sytuacji zintegrowanej polityki społecznej, obejmującej zagadnienia polityki gospodarczej i zdrowia i rozwoju zintegrowanych działań politycznych w obszarze zdrowia psychicznego (Kaszyński, Banach 2006, s. 102–103).

domości społecznej, 2) sprawia, że żadna ofiara nie jest pozbawiona pomocy, 3) sprawia, że sprawca ponosi konsekwencje swoich czynów, ale jednocześnie ma szansę na zmianę swoich zachowań. Zgłasza ona ważny postulat – należy znowelizować ustawę, tak by to sprawca opuszczał dom i oczekiwał na postanowienie sądu z dala od ofiary (Wyrwicka 2008, s. 22–23). Na konieczność izolowania sprawcy przemocy od jej ofiary wskazuje wielu pracowników socjalnych oraz policji, wytykając zbyt liberalny zapis dotyczący izolowania sprawcy przemocy od ofiary. Zapis ten daje możliwość przebywania na wolności sprawcy czynu i nie gwarantuje oczekiwanego spokoju osobom poszkodowanym (Kukuła 2008, s. 32–35).

Badacze zajmujący się problematyką pomocy dla osób w starszym wieku również wskazują na niedostateczny system tej pomocy. Seniorzy, jak świadczą wyniki badań diagnostycznych, oczekują głównie pomocy finansowej oraz usług pielęgnacyjnych. Jak twierdzą J. Krzyszkowski i M. Marks, skala pomocy urzędowej świadczonej przez gminne instytucje pomocy społecznej jest niewystarczająca, bowiem zaledwie 16,6% badanych seniorów otrzymywało regularną pomoc w zakresie pielęgnacji. W opinii tych badaczy, dostęp do usług opiekuńczych na wsi jest mały ze względu na dochody seniorów oraz politykę władz gminnych organizujących publiczną opiekę środowiskową (Krzyszkowski, Marks 2006, s. 121–123).

Przedstawione przykłady dysfunkcji świadczą o tym, że ustawa o pomocy społecznej jest ciągle na etapie eksperymentów, mających odpowiedzieć, jak leczyć objawowo skutki wielu problemów społecznych i jednostkowych. Praktycy wskazują, że brakuje zintegrowanego systemu działania między podmiotami, efektywnej koordynacji działań, zasad szybkiej i sprawnej wymiany komunikacji między instytucjami gminnymi oraz organizacjami pozarządowymi (Dudek, Zięba 2007, s. 524).

Dyskusja nad takimi elementami nowej rzeczywistości w pomocy społecznej jak standaryzacja czy informatyzacja nie powinna stanowić punktu odniesienia, albowiem elementy te są nieodzownymi atrybutami nowoczesnego zarządzania instytucją, zaś zarządzanie zasobami, racjonalizacja pracy jest już faktem i koniecznością a nawet codziennością w pomocy społecznej. Można postawić sobie pytanie, czego najbardziej brakuje współczesnej pomocy społecznej. Na podstawie przedstawionych przykładów można jednoznacznie stwierdzić, że najbardziej brakuje dobrej diagnozy obejmującej zarówno efektywność pomocy świadczonej klientom, jak i efektywność działań profilaktycznych oraz jakość działań realizowanych w środowisku lokalnym. Wiele działań na rzecz unowocześnienia instytucji pomocy społecznej przyczyniło się do powiększenia dystansu między odbiorcami działań, a pracownikami socjalnymi. Aby odpowiedzieć na pytania zawarte w zaproszeniu do „Forum na temat pomocy społecznej”, konieczne jest przeprowadzenie badań diagnostycznych wskazujących różnice w sposobach i jakości pomocy społecznej, które wynikają z powiatowego i gminnego „zasięgu” pomocy. Zasygnalizowane przez niektórych badaczy oraz praktyków przypadki dysfunkcji mogą być odpowiedzią, w jakim kierunku winny być prowadzone badania. W świetle dotychczasowych doświadczeń praktyków, szczególnie tych, którzy zajmują się udzielaniem pomocy rodzinom dysfunkcyjnym jasno wynika, że ogniwem, którego brak jest najbardziej odczuwalny, jest rzetelna i systematycznie pro-

wadzona praca socjalna z rodzinami niewydolnymi wychowawczo, rodzinami z przejawami patologii i dewiacji. Poszerzenie zakresu roli pracownika socjalnego mogłoby być jednym z rozwiązań (Kotlarska-Michalska 2005). Wymaga to jednak przygotowania specjalistów w tym zakresie oraz zwiększonych środków finansowych i nowatorskich programów resocjalizacji rodziny.

Dość silne powiązanie instytucji pomocy społecznej z projektami systemowymi wskazuje, że wybrane problemy społeczne są rozwiązywane tylko w określonym czasie i przez określony zespół realizatorów. Doświadczenia polskie są w tym zakresie bardzo zróżnicowane i trudno jednoznacznie ocenić ich rolę w procesie rozwiązywania problemów społecznych i „uzdrawiania” pomocy społecznej. Jeszcze nie mamy wystarczających podstaw, by wierzyć, że realizacja projektów systemowych zmieni w istotny sposób oblicze pomocy społecznej. Opisane w literaturze przedmiotu nawet bardzo udane przykłady nie są wystarczającą podstawą do sformułowania opinii. Warto do dyskusji nad nowym kształtem pomocy społecznej zaprosić praktyków, albowiem jako „zorientowani” i mający za sobą wieloletnie doświadczenia mogą być ekspertami w konkretnym obszarze pracy socjalnej⁹

Podsumowując, zasygnalizowane przejawy dysfunkcji pracy socjalnej i pomocy społecznej winny być przedmiotem dalszej dyskusji nad zmianą niektórych rozwiązań prawnych oraz postaw realizatorów zadań. Generalnie zmiany te winny zmierzać do poszerzania pola aktywnej pracy socjalnej, aby środki finansowe przeznaczane na szeroko rozumianą pomoc społeczną mogłyby być efektywniej wykorzystywane, a „nieratowalne” kategorie społeczne otrzymywały wsparcie zanim utrwalone zostaną ich postawy niereformowalnych biorców¹⁰. Nie ulega wątpliwości, że zachodzi konieczność wprowadzenia zmian nie tylko w zakresie dystrybucji środków, ale również systemu kształcenia i wynagradzania pracowników socjalnych oraz zasad oceny efektywności działań socjalnych. W tej chwili, przed wszystkimi podmiotami, którym bliska jest idea reformy w pomocy społecznej, stoi ważne zadanie. Jest nim przygotowanie rzetelnej diagnozy i na jej podstawie opracowanie nowych zasad funkcjonalnej instytucji.

⁹ Wskazać tu można znane w Polsce i aktywnie działające Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności w Gdańsku, funkcjonujące od wielu lat i mające też sukcesy na polu współpracy ze środowiskiem akademickim (Dębski, Stachura 2008).

¹⁰ Można rozważyć też poszerzenie dotychczasowego zakresu ról pracownika socjalnego o nową wyspecjalizowaną rolę łączącą zakres działań terapeuty, kontrolera, osoby wspierającej psychicznie oraz pośrednika między instytucjami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi (Kotlarska-Michalska 2005, 2009).

Bibliografia

- Andrzejewski, M. (2001). „Kontakty dziecka z rodziny zastępczej z rodzicami”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 3.
- Andrzejewski, M. (2002). „Prawna regulacja opieki nad rodziną i dzieckiem. Uwagi na temat aktualnych kwestii spornych”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 8.
- Andrzejewski, M. (2005). „O (niewielkiej) użyteczności prawa dla ochrony uczuć”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 1.
- Arczewska, M. (2005). „Od instytucji do rodziny”. W: M. Raław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Dębski, M., Stachura, K. (red.) (2008). *Oblicza bezdomności*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Dudek, A., Zięba, L. (2007). „Praca socjalna jako usługa świadczona przez Ośrodek Pomocy Społecznej na rzecz mieszkańców Chrzanowa”. W: K. Piątek, A. Karwacki, *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*. Toruń: Wydawnictwo Akapit.
- Dziędziura, A. (2004). „Problemy spokrewnionych rodzin zastępczych”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 2.
- Gawron, G., Pactwa, B. (2008). *Czynniki integracji i reintegracji zawodowej kobiet na regionalnym rynku pracy*. Tychy: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.
- Kawczyńska-Butrym, Z. (red.) (2001). *Mieszkańcy osiedli byłych pegeerów o swojej sytuacji życiowej*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Kaszyński, H., Banach, G. (2006). „Rozwój aktywnych form pomocy środowiskowej dla osób chorujących psychicznie”. W: J. Krzyszkowski, K. Piątek (red.), *Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich*. Częstochowa: Wydawca OKSPiS – Centrum AV.
- Kolankiewicz, M. (2005a). „Szanse i zagrożenia instytucjonalnej opieki nad dziećmi”. W: M. Raław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kolankiewicz, M. (2005b). „Małe dzieci w zmieniającym się systemie opieki”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 2.
- Kolankiewicz, M. (2005c). „Szanse i zagrożenia instytucjonalnej opieki nad dziećmi”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 5.
- Kotlarska-Michalska, A. (red.) (2002). *Obszary pomocy socjalnej w teorii i praktyce*. Poznań: Wydawnictwo ARP Promocja 21.
- Kotlarska-Michalska, A. (2005). „Role pracowników socjalnych w nowych rolach”. W: *Efektywność, skuteczność i jakość działań w pomocy społecznej, Materiały z XIV Ogólnopolskiej Konferencji Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej*. Poznań: MOPR.
- Kotlarska-Michalska, A. (2007). „Badania nad pracą socjalną i dla pracy socjalnej – przegląd stanu z lat 1998–2005”. W: E. Marynowicz-Hetka, M. Granosik, D. Wolska-Pryliń-

- ska (red.), *Badania w pracy socjalnej/społecznej – przegląd dokonań i perspektywy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kotlarska-Michalska, A. (2009). „O potrzebie poszerzenia ról pracownika socjalnego”. W: A. Żukiewicz (red.), *Ciągłość i zmiana w pomocy społecznej i pracy socjalnej*. Kraków: Wydawnictwo Impuls.
- Kotlarska-Michalska, A. (2010a). *Indeks dobrych praktyk w zakresie proponowanych standardów usług i towarzyszących im rozwiązań organizacyjnych adresowanych do beneficjentów z grup docelowych*. Ekspertyza dla Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych. Poznań.
- Kotlarska-Michalska A., (2010b). „Refleksje na temat modelu kształcenia pracowników socjalnych w Polsce”. W: K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Przeobrażenia w pomocy społecznej a edukacja i doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych w Polsce i Republice Słowackiej*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Kotlarska-Michalska A., (2010c). „Przestrzeń wymiany doświadczeń między teoretykami a praktykami pracy socjalnej. Możliwości i bariery”. W: A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*. Kraków: Wydawnictwo Impuls.
- Kromolicka, B. (2002). *Spółeczno-zawodowa rola pracownika socjalnego. Studium z pedagogiki społecznej*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Krzyszkowski, J. (2005). *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krzyszkowski, J., Marks, M. (2006). „Niezaspokojone potrzeby opiekuńcze i niewykorzystane zasoby pracy mieszkańców wsi. Badania w województwie łódzkim”. W: J. Krzyszkowski, K. Piątek (red.), *Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich*. Częstochowa: Wydawca OKSPiS-Centrum AV.
- Kukuła, Z. (2008). „Prawnokarny aspekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”. *Praca Socjalna*, nr 2.
- Kwak, A. (2006). „Kreatorzy procesu usamodzielnienia”. W: A. Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Michalska, E. (2005). „Instytucja pomocy społecznej w opinii studentów odbywających praktyki zawodowe”. W: *Efektywność, skuteczność i jakość działań w pomocy społecznej*. Poznań: MOPR.
- Mikulski, J. (2002), „Praca socjalna wobec osób niepełnosprawnych”. W: K. Frysztacki, K. Piątek (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*. Toruń: Wydawnictwo Akapit.
- Oliwa-Ciesielska, M. (2002). „Kumulowanie problemów marginalizacji w obszarze bezdomności a działania pomocowe. Bezdomność jako obszar pracy socjalnej”. W: A. Kotlarska-Michalska (red.), *Obszary pomocy społecznej w teorii i praktyce*. Poznań.
- Petelewicz, M., (2008). „Przeciwdziałanie dziedziczeniu nierówności społecznych w opiniach twórców i realizatorów polityki lokalnej”. *Polityka Społeczna*, numer specjalny „Dziedziczenie nierówności społecznych”.

- Poławski, P. (2004). „Lokalna administracja i społeczeństwo obywatelskie”. W: K. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo IPiSS.
- Raław-Markowska, M., Środoń, M., Rymśa, M. (2001). „Portrety samotnego macierzyństwa”. W: M. Rymśa (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Raław-Markowska, M. (2005). *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Raław-Markowska, M., Rymśa, M. (2005). „Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 8.
- Rymśa, M. (2006). „Opieka zastępcza nad dzieckiem a Praca socjalna, czyli o niedostatkach zreformowanego systemu pomocy społecznej w Polsce”. W: A. Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Trawkowska, D. (2006). *Portret współczesnego pracownika socjalnego. Studium socjologiczne*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Trawkowska, D. (2009a). „Praca socjalna w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych – refleksje z obserwowania praktyki”. W: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Trawkowska, D. (2009b). „Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej”. *Praca Socjalna*, nr 1.
- Urbaniak-Zajac, D. (2001). „O niektórych aspektach profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce i Niemczech. Społeczne nastawienie działań oraz wiedza jako przesłanka racjonalizacji praktyki zawodowej”. W: E. Marynowicz-Hetka, A. Wagner, J. Piekarski (red.), *Profesje społeczne w Europie. Z problemów kształcenia i działania*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Warowicki, M., Woźniak, Z. (red.) (2001). *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*. Warszawa: Wydawnictwo MUNICIPIUM.
- Warzywoda-Kruszyńska, W., Rokicka, E. (2008). „Projekt PROFIT: główne założenia i metodologia badania”. *Polityka Społeczna*, numer specjalny „Dziedziczenie nierówności społecznych”.
- Winnicka, E. (2008). „Nieratowalni”. *Polityka*, 6 września
- Wszolek, J. (2004). „Wspierać czy zastępować rodzinę”. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 4.
- Woźniak, Z. (2005). „Jakość w pomocy społecznej – możliwości i ograniczenia pomiaru”. W: *Efektywność, skuteczność i jakość działań w pomocy społecznej*. Poznań: MOPR.
- Wyrwicka, K. (2008). „Przemoc w rodzinie – próba podsumowania”. *Praca Socjalna*, nr 2.
- Zagrobelny, J. (2008). *Pomoc socjalna rodzinom niepełnym w mieście Legnicy w latach 1999–2005*, niepublikowana praca doktorska. Wrocław.

Krzysztof Piątek

Instytut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Kilka uwag na temat pomocy społecznej w Polsce w świetle badań socjologicznych

Próba rzetelnej oceny czy chociażby wyrobienia sobie własnego zdania na temat pomocy społecznej w Polsce na podstawie badań naukowych, ciągle jeszcze możliwa jest tylko w pewnym zakresie, a co istotne, zakres ten jest dosyć przypadkowy. Wydaje mi się, że aktualne są wciąż liczne zarzuty, jakie postawili polityce społecznej w Polsce eksperci, zainspirowani tą problematyką przez Panią Profesor Jolantę Supińską (1999). Dotyczy to chociażby takich stwierdzeń jak: (1) ani w socjologii, ani w polityce społecznej nie stworzono systemu badań dokumentujących zmiany przeprowadzone w polityce społecznej i ich skutki dla kształtującego się ładu (bezładu) społecznego (prof. J. Hryniewicz), (2) niedostatecznie rozwinięte są badania stosowane i wdrożeniowe (prof. M. Kabaj), (3) brakuje ewidencji i tym samym wiedzy o prowadzonych badaniach (prof. A. Rajkiewicz), (4) rozproszenie badań naukowych (różna ich jakość) [prof. L. Frąckiewicz]. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, ostrza tylko niektórych zarzutów zostały stępione i dotyczy to na przykład twierdzenia Profesora Antoniego Rajkiewicza o niedostatku porównań regionalnych i międzynarodowych, między innymi w wyniku aktywności takich badaczy jak Stanisława Golinowska, Włodzimierz Anioł, itd.

Wszystkie powyższe uwagi dotyczą pomocy społecznej, a szczególnie aktualny jest wciąż zarzut o rozproszeniu i różnej (często niskiej) wartości tych badań, zarówno z punktu widzenia wymogów stawianych współczesnej nauce, jak również biorąc pod uwagę oczekiwania płynące ze sfery praktyki społecznej. W tym drugim przypadku odnosi się to zarówno do słusznego odrzucania wyników badań naukowych z racji ich nieadekwatności

do konkretnej (miejscowej) sytuacji czy potrzeb służb społecznych, oczywiście nierzetelności i charakteru przyczynkarskiego. Problem polega jednak także na tym, że decydenci (krajowi, regionalni, lokalni) ignorują, a często wyrażają swój sprzeciw wobec wyników badań, które uwidaczniają niedoskonałości lub wręcz patologie tkwiące w przestrzeni, którą zarządzają bądź tylko współkreują. Silne utożsamianie się ze środowiskiem, często olbrzymi wysiłek podejmowany w związku z pracą zawodową, powodują odrzucanie krytyki, a nie jej gruntowne przemyślenie i wyciągnięcie wniosków polegających nie na bagatelizowaniu wyników badań, lecz usprawnieniu chociażby wycinka swojej pracy w oparciu o ich ustalenia. Trzeba jednak uczciwie powiedzieć, że istnieje też wśród kadry kierowniczej pomocy społecznej zakorzeniona świadomość, że nie da się zmienić rzeczywistości tak, jakby się chciało, że istnieją zasadnicze (głównie zewnętrzne) przyczyny braku możliwości kreowania zmian zgodnie z własnymi, często logicznymi, przemyślanymi, przedyskutowanymi w środowisku, racjami.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, chciałbym poruszyć kilka problemów dotyczących pomocy społecznej w Polsce, na podstawie wyników prowadzonych lub współprowadzonych przeze mnie badań, których rzetelność naukową może nie gwarantują, ale wzmacniają czy też legitymizują następujące okoliczności:

1. W przypadku badań kadry kierowniczej pomocy społecznej fakt, że jestem autorem koncepcji, twórcą narzędzia i bezpośrednio prowadzącym te badania na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w województwie kujawsko-pomorskim.¹
2. Natomiast diagnozę dotyczącą sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce prowadził w 2007 roku zespół socjologów reprezentujących środowiska uniwersyteckie Łodzi i Torunia².

Pierwszy z problemów, którym chciałbym się zająć, wynika z badań prowadzonych wśród kierowników lub kandydatów na stanowiska kierownicze w pomocy społecznej województwa kujawsko-pomorskiego. Otóż w wypowiedziach respondentów dają się zauważyć pewne niespójności, które można interpretować jako trudne do wyjaśnienia sprzeczności lub konsekwencje dostosowywania się do niespójnej rzeczywistości społecznej.

Jak to się dzieje, że badani, wypowiadając się na przykład o wskazanych kierunkach modyfikacji systemu pomocy społecznej w Polsce, konsekwentnie eksponują (umieszczają na pierwszym miejscu), **podmioty samorządowe** (przed rządowymi, non profit i komercyjnymi) w większości zadań pomocowych. W trzech spośród siedmiu jest to dominacja daleko idąca, od 55% w przypadku tworzenia i zarządzania placówkami usługowymi do

¹ Badania ankietowe objęły 332 osoby i zostały przeprowadzone w trzech etapach: 1) VIII–IX 1998 – objęły 36 osób, w tym: dyrektorów wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (18) oraz kierowników gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej i domów pomocy społecznej z województwa wrocławskiego (18 osób), 2) V 1999–IX 2001 – 55 osób z województwa kujawsko-pomorskiego uczestniczących w zajęciach przygotowujących do uzyskania specjalizacji organizacji pomocy społecznej (poziom policealny), 3) IV 2000–XII 2008 – 241 słuchaczy podyplomowych studiów organizacji pomocy społecznej z UMK w Toruniu i WSHE we Wrocławku.

² Badania przeprowadzono na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej, obejmującej 1600 kobiet wiejskich oraz 224 powiatowe urzędy pracy (64% PUP w Polsce), 167 powiatowych centrów pomocy rodzinie (53%) i 785 gminnych ośrodków pomocy społecznej (49%).

67–68% w zakresie mobilizowania zagrożonych środowisk w celu samopomocy oraz sygnalizowania i diagnozowania problemów wymagających rozwiązania, równocześnie jednak preferują **budżet centralny** w finansowaniu pomocy społecznej (70%), czyli w praktyce opowiadają się za decentralizacją administracyjną, odrzucając jednocześnie decentralizację finansową (Piątek 2009, s. 46–50). Co ciekawe wskaźnik poparcia dla scentralizowanego finansowania pomocy społecznej w ciągu kilkunastu lat nie spada, ale nawet rośnie; w 2001 roku (badanych 125 osób) wynosił na przykład 66% (Piątek 2001, s. 55). Wydaje się, że mamy w tym przypadku do czynienia z utrwaleniem się w świadomości menedżerów dwóch prawd, które na pierwszy rzut oka wzajemnie się wykluczają. Pierwszej, że podmioty samorządowe (regionalne, lokalne) najlepiej zabezpieczają skuteczną realizację większości zadań pomocowych, i drugiej, że najpewniejsze jest rządowe źródło finansowania tych zadań. Ta swojego rodzaju „fałszywa świadomość” wynika z prostego odczytywania dotychczasowych doświadczeń kierowników instytucji pomocowych, wśród których dominujące znaczenie ma ciągły (a na pewno częsty) niedostatek środków na cele pomocowe i słabe „przebicie” lobby pomocowego w walce o środki na cele społeczne, na poziomie gminy czy powiatu.

Idąc dalej, czy możliwe jest do pogodzenia zdecydowane eksponowanie przez tych samych kierowników (prawie 77%) zasady subsydiarności wśród zasad, którymi powinny kierować się instytucje pomocy społecznej w konkretnych działaniach, z bardzo słabym poparciem dla uwarunkowania wypłaty świadczeń wcześniejszym wykorzystaniem środków własnych klienta i jego rodziny (31%), czy uzależnienia wypłaty tych środków od podjęcia przez klienta jakiegokolwiek pracy (20%) [Piątek 2009, s. 50]. Także w tym przypadku trudno mówić o sprzeczności, która co najwyżej jest pozorna. Respondenci w trakcie kilkunastu lat badań, wypowiadając się na temat kierunków modyfikacji systemu pomocy społecznej, konsekwentnie podkreślają (w około 83%) wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w pomocy społecznej (tamże, s. 45). Zdają sobie jednak sprawę z poziomu i skali ubóstwa w Polsce, a także iluzoryczności hasła „praca zamiast świadczenia”, wobec braku pracy, szczególnie dla osób z niskim wykształceniem, którymi z reguły są beneficjenci sektora pomocowego. Zapewne jednak nie tylko z tego powodu systematycznie odrzucają jeden z zaproponowanych im kierunków modyfikacji systemu pomocy społecznej w Polsce, który brzmi: „ograniczenie rozmiarów pomocy społecznej w celu zmniejszenia obciążenia budżetu państwa”. Mają dużą świadomość wielości i kosztochłonności zadań pomocowych, ale równocześnie instynkt samozachowawczy nakazuje im pamiętać o swoim stanowisku pracy.

Kolejną kwestią, którą chciałbym się zająć, jest problem funkcji aktywizacyjnej pomocy społecznej. Otóż biorąc pod uwagę olbrzymie nadzieje (niekoniecznie zawsze uzasadnione), jakie wiąże się z tak zwaną aktywną polityką społeczną (APS), wydaje się, że obszarem, na którym jest szczególnie dużo do zrobienia w tym zakresie, jest pomoc społeczna. Niestety badania pokazują, że z realizacją funkcji aktywizacyjnej przez służby społeczne nie jest najlepiej. Potwierdzają ten fakt ogólnopolskie badania prowadzone w związku z diagnozą sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich. Z badań tych wynika, że pod znakiem zapytania postawiona została sama zasadność realizowania działań aktywizujących

cych przez pomoc społeczną. Oto 90% (z 1600) badanych kobiet wiejskich nie słyszało o tego typu przedsięwzięciach i nie ocenia ich jako przydatnych form pomocy. Natomiast badania jakościowe (wywiady pogłębione, fokusy) obejmujące tak zwanych liderów wiejskich i mieszkające na wsi kobiety aktywne w różnych wymiarach życia społeczno-zawodowego, pokazały duże ich zainteresowanie i oczekiwania w zakresie różnych form wsparcia zewnętrznego. (Piątek 2008a, s. 341) Wniosek, jaki płynie z tych badań, nie powinien ograniczyć się do stwierdzenia braku zainteresowania kobiet wiejskich działaniami aktywizacyjnymi ze strony pomocy społecznej, lecz podkreślać niezauważanie tego typu działań skierowanych do tej specyficznej grupy w codziennej praktyce i oczywisty brak świadomości ich praktycznego znaczenia ze strony kobiet mieszkających na polskiej wsi. Potwierdzają to inne ustalenia płynące z badań służb społecznych. Olbrzymia większość badanych reprezentantów instytucji pomocy społecznej i administracji pracy widzi potrzebę prowadzenia działań aktywizujących zawodowo kobiety mieszkające na wsi (GOPS-y – 92%, PCPR-y – 84%, PUP-y – 74,5%)³, natomiast zdecydowanie mniej respondentów widzi realne możliwości podejmowania takich inicjatyw przez PUP (40,5%), PCPR (35%), a GOPS tylko 17%. Wśród podstawowych przyczyn braku możliwości działań aktywizujących kobiety wiejskie respondenci (w wywiadach) wskazywali na bariery prawne, które polegają na przykład na tym, że instytucje pomocy społecznej nie mają tych działań wpisanych do zadań obligatoryjnych, a jeżeli już je prowadzą, to nie różnicują adresatów swoich działań ze względu na płeć. Ponadto podkreślali ograniczenia biurokratyczne (przeciążenie obowiązkami) i podmiotowe (brak motywacji u potencjalnych beneficjentów), utrudniające prowadzenie tych działań (tamże, s. 342–343). Sytuacja wygląda jeszcze gorzej, gdy weźmiemy pod uwagę faktyczne inicjowanie i realizację tego typu zadań. Otóż aktywizację zawodową kobiet wiejskich prowadzi tylko 3% respondentów z PUP-ów i PCPR-ów oraz 11% reprezentantów GOPS-ów. Jeżeli do tego dodamy, że działania te charakteryzują się w dużej mierze standardowością, formalizmem, małą refleksyjnością i innowacyjnością, to właściwie możemy stwierdzić, że funkcje aktywizujące wobec kobiet wiejskich w praktyce nie są realizowane przez pomoc społeczną w Polsce (s. 343–344).

Problemem jest nie tylko fakt pozostawienia kobiet wiejskich poza działaniami aktywizacyjnymi pomocy społecznej, ale także wadliwy sposób reakcji na tę sytuację reformatorów „różnej maści”. Oto w dającym duże nadzieje na rozwiązanie naszych problemów Projekcie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO – KL) przewidziano wsparcie dla rozwoju zasobów ludzkich na terenach wiejskich poprzez inicjatywy w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych i biernych zawodowo poprzez zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom i grupom społecznym doświadczającym dyskryminacji na rynku pracy (m.in. kobietom). Jednak w szczegółowych wytycznych PO – KL nie wydzielono kobiet wiejskich jako grupy, do której kierowane będą specjalne działania, tak jak to się stało w przypadku między innymi młodzieży w wieku 15–25 lat, osób niepełnosprawnych, migrantów itd. (Szczegółowy..., 2007) Pewne nadzieje na wsparcie działań aktywizujących rozbudziła kilka

³ GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, PUP – Powiatowy Urząd Pracy.

lat temu dyskusja nad projektem ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej. Obok oczekiwań dotyczących uporządkowania sfery polityki społecznej wiązano z nią nadzieje na rozpoczęcie nowego etapu, tak zwanej prawdziwej, twórczej kreacji, czyli autentycznej i autonomicznej aktywności w szeroko rozumianym wymiarze społecznym. Jednym z konkretnych elementów tych zmian miało być wprowadzenie nowego podmiotu polityki społecznej (pomocy społecznej) w postaci Centrum Aktywizacji i Pracy Socjalnej. Skoncentrowany w ten sposób, w jednym miejscu, potencjał rzeczowy i ludzki miałby szanse na skuteczną realizację kluczowych zadań pomocy społecznej, jakimi są aktywizacja i praca socjalna. Rozwiązanie parlamentu, wstrzymanie prac nad ustawą, zakończyło ciekawie zapowiadającą się inicjatywę. Żal nie tylko potencjalnej, ważnej reformy, ale także przerwania dyskusji i zaprzepaszczenia jej dorobku (Piątek 2008b, s. 90–100).

Nie jestem niepoprawnym idealistą i w pełni zdaję sobie sprawę z ograniczonego wpływu badacza życia społecznego na kreowanie zmian społecznych, nawet gdy dotyczy to rzetelnych pod względem metodologicznym, skoncentrowanych na realnych i społecznie istotnych problemach, badań socjologicznych. Tak wiele świadomie kreowanych i równocześnie popychanych siłami inercji, procesów i faktów ma wpływ na podejmowane decyzje, że badacz musi znać swoje miejsce w szeregu, choć nie może to oznaczać jego zupełnej bierności w tym zakresie. Właśnie pomoc społeczna jako dosyć autonomiczna część szeroko rozumianej polityki społecznej wymaga stałego eksplorowania, dyskusowania, połączonego z inicjatywami lobbystycznymi na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Wydaje się, że jednym z problemów badawczych, którego profesjonalne podjęcie dawałoby szansę na postęp we wszystkich wspomnianych wyżej zagadnieniach, jest kwestia zawodowego kształcenia pracowników pomocy społecznej czy szerzej służb społecznych. Żle jest, jeżeli w instytucjach pomocowych, przy czym często na stanowiskach kierowniczych, pracują przypadkowi ludzie, dla których legitymacją do pełnienia tej roli ma być ukończenie podyplomowych studiów organizacji pomocy społecznej. Za bardzo w ostatnich latach koncentrowaliśmy się na problemie kształcenia pracowników socjalnych, zapominając, że w pomocy społecznej są do wypełnienia inne i niekoniecznie mniej ważne funkcje. Zawężamy źródła rekrutacji do zawodu pracownika socjalnego w ten sposób, że za kilka lat będzie można rozpocząć karierę pracownika socjalnego tylko po ukończeniu kierunku studiów „praca socjalna”. Trudno się z tym zgodzić nie tylko dlatego, że wykorzystywanie metody organizacji środowiska lokalnego przez pracowników socjalnych wymaga szczególnych kompetencji socjologicznych, a pełnienie funkcji menedżera w pomocy społecznej – wiedzy z zakresu polityki społecznej, prawa i zarządzania. Nie można być biernym wobec ewidentnego zamykania środowiska pomocy społecznej na potencjał ukształtowany w ramach różnych kierunków studiów. Jest to szczególnie ważne w obliczu tego, że ciągle jeszcze najlepsi absolwenci liceów, kierując się na szeroko rozumiane studia humanistyczne, wybierają prawo, ekonomię, politologię i socjologię. Dlaczego pomoc społeczna ma być pozbawiona najlepszych umysłów i najbardziej kreatywnych osobowości?

Bibliografia

- Piątek, K. (2001). „Instrumenty lokalnej polityki społecznej w warunkach decentralizacji”. W: G. Firlit-Fesnak (red.), *Regionalne aspekty reform społecznych*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Piątek, K. (2008a). „Perspektywy działań aktywizujących podejmowanych przez służby społeczne na rzecz kobiet wiejskich”. W: J. Krzyszkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Piątek, K. (2008b). „Aktywność i aktywizacja w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej”. W: A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Piątek, K. (2009). „Kompetencje menedżerów w pomocy społecznej jako lokalnych polityków społecznych”. W: J. Hroncova (red.) *SOCIALIA 2009, Profesijne kompetencie socialnych pedagogov a socialnych pracovníkov v teorii a praxi v Slovenskej republike a v inych krajinach Europskej unie*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela.
- Supińska, J. (red.) (1999). *Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. (2007). Warszawa.

Krystyna Faliszek

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Uwagi do dyskusji o skuteczności polskiej pomocy społecznej

System pomocy społecznej w Polsce pozostaje od dwudziestu lat – od chwili pojawienia się w 1990 roku Ustawy o pomocy społecznej – w stanie permanentnej zmiany, w ciągłym poszukiwaniu kolejnych, nowych, lepszych rozwiązań, które pozwolą wreszcie realizować jego najważniejszy cel, jakim jest „umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” (art. 2.1., DzU z 15 kwietnia 2004 r. Nr 64. poz. 593). Od 1990 roku udało się ten system zbudować niemal od podstaw i z całą pewnością można powiedzieć, że przez te dwadzieścia lat osiągnięto bardzo wiele w zakresie struktur, organizacji, finansowania, kadr oraz zasobów wiedzy i doświadczeń związanych z tym, jak pomagać. A jednak nadal skuteczność działań „zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem” (art. 3.1.) pozostaje zwykle w sferze życzeń.

Wiele słabości i wad polskiej pomocy społecznej ma swoje źródła w tych samych problemach, z którymi boryka się cała sfera publiczna w Polsce. Chciałabym zwrócić uwagę tylko na dwie kwestie, które jednak pociągają za sobą istotne konsekwencje dla innych spraw.

Pierwsza kwestia to niewłaściwie – moim zdaniem – sformułowana alternatywa, wywodząca się z tradycji liberalnej (szczególnie obecna dziś na gruncie amerykańskim), przeciwstawiająca szeroki i bezwarunkowy dostęp do świadczeń pomocowych (głównie pieniężnych) restrykcyjnej zasadzie „coś za coś”, wyrażającej się w oczekiwaniu od wspomaganych osób podejmowania określonych zachowań. Nie negując ogólnej zasadności tego drugiego

rozwiązania, które – jak się wydaje – zyskuje w Polsce coraz więcej zwolenników (*vide* kontrakt socjalny), trzeba jednak zwrócić uwagę, że nie jest to jedyny możliwy – i na dodatek wcale nie najlepszy – alternatywny sposób przeciwdziałania uzależnieniu od pomocy społecznej, będącemu nieakceptowaną, choć powszechną konsekwencją rozwiązania pierwszego. Pomijam już kwestię tego, że mocno zakorzeniona w tradycji europejskiej idea państwa opiekuńczego (choć bardzo ważną rolę odgrywają w wielu krajach również doraźne interesy polityczne!) nie pozwala realizować zasady „coś za coś” w sposób restrykcyjny, choćby dlatego, iż prowadziłoby to do pozbawienia prawa do świadczeń nie tylko osób uchylających się od podejmowania i dotrzymywania zobowiązań, ale często zagrażałoby podstawom egzystencji ich rodzin. Zasada ta wywodzi się z liberalnego założenia, że ludzie sami są winni temu, że źle się im wiedzie, zatem trzeba ich niejako zmobilizować, zmusić do zaradności, pod groźbą odmowy pomocy. Tymczasem jest to na ogół założenie błędne, może odnosić się co najwyżej do jakiejś niewielkiej części klientów pomocy społecznej, bowiem boryka się ona dziś przede wszystkim z problemem klientów dotkniętych wykluczeniem społecznym, którzy nie potrafią już samodzielnie zadbać o swoją egzystencję, albowiem skutecznie oduczyło ich tego życie – bądź też nauczyło czegoś zupełnie odmiennego. Strategie przystosowawcze tych klientów są wynikiem ich własnych doświadczeń (przeważnie negatywnych), naśladowania zachowań innych (równie nieprzystosowanych do samodzielnej egzystencji), czyli tego samego procesu uczenia się, jak to ma miejsce w przypadku osób, którym się w życiu powiodło. **Jeśli pomoc społeczna ma skutecznie wspierać swoich klientów w odzyskiwaniu zdolności do samodzielnego radzenia sobie z trudnościami żywioowymi, musi stworzyć warunki, by mogli się tego nauczyć, by zmieniła się przede wszystkim ich postawa wobec otaczającej rzeczywistości i wobec samych siebie.** Od wielu lat przyglądam się polskiej pomocy społecznej i dostrzegam, że wszędzie tam, gdzie jest ona rzeczywiście skuteczna – a nie zdarza się to nazbyt często – właśnie tak się dzieje. Świadczenia pieniężne i rzeczowe, które są najczęstszą formą pomocy oferowaną klientom, utrwalają nie tylko zachowania, ale i postawy niepożądane, czyli brak motywacji do samozaradności. W sensie psychologicznym stanowią one bowiem swoistą formę nagrody, wzmocnienia pozytywnego dla tych postaw i zachowań. Motywację do zmiany strategii przystosowawczych, nastawienie na własną aktywność można uruchomić i utrwalić tylko poprzez wzmacnianie (nagradzanie) postaw i zachowań pożytecznych. Co ważne, pożyteczne zachowania udaje się nierzadko wywołać u klientów doraźnie, dzięki zastosowaniu na przykład kontraktu socjalnego, można ich nakłonić do określonych zachowań poprzez groźbę utraty bądź ograniczenia świadczeń lub oferowanie dodatkowych profitów (co ostatnio pojawia się często przy okazji projektów systemowych). Działania takie prowadzą jednak do często obserwowanego efektu polegającego na tym, że klienci długotrwale bezrobotni uczestniczą w licznych kursach zawodowych, treningach kompetencji, umiejętności itp. i nadal pozostają bezrobotnymi klientami pomocy społecznej¹. Nie zmienia to bowiem niczego (bądź zmienia niewiele) w ich postawach. Z tego samego

¹ Pisze o tym C. Miżejewski (2009, s. 6): „Wysyłanie bezrobotnych z różnorakimi problemami społecznymi, po raz trzeci i piąty na szkolenie nie zmieniało ich sytuacji, a było przysłowiowym »wyrzucaniem pieniędzy w błoto«. Bez właściwej diagnozy i bez zindywidualizowanego podejścia,

powodu polscy bezrobotni niezależnie od koniunktury na rynku pracy mają znacznie większy problem nie tyle ze znalezieniem pracy, ile z jej utrzymaniem. Klientom pomocy społecznej dotkniętym wykluczeniem (najczęściej na skutek długotrwałego bezrobocia, ale i z innych przyczyn) z pewnością brakuje umiejętności samodzielnego radzenia sobie w życiu i na rynku pracy, ale przede wszystkim brakuje im motywacji do tej samodzielności i to jest ich najbardziej podstawowy problem. W tym sensie jest to przede wszystkim kwestia odpowiednich postaw, a dopiero potem konkretnych zachowań i umiejętności.

Należy więc stwarzać okazje, aby sytuacje umożliwiające utrwalenie (uczenie się) odpowiednich postaw i zachowań pojawiały się i tu najważniejsza rola przypada pracy socjalnej i prowadzącym ją pracownikom. Szczególnie szerokie pole do działania w tym zakresie oferuje tak zwana trzecia metoda pracy socjalnej, czyli praca ze społecznością i jej bardziej zaawansowana wersja – organizowanie społeczności lokalnej. Istnieje sporo przykładów takich działań. Umiejętnie zorganizowana i wspierana aktywność osób dotkniętych wykluczeniem społecznym na rzecz swojego otoczenia, swojej społeczności, swojego miejsca zamieszkania staje się źródłem owych pozytywnych wzmocnień, prowadzących nie tylko do pojawienia się pożądanых zachowań, ale i do ich utrwalenia, a tym samym do zmiany postaw i dzięki temu do odzyskania poczucia kontroli nad własnym życiem, pojawienia się poczucia sprawstwa i do odzyskania trwałej motywacji (i umiejętności) do samozaradności.

Analiza tego, co dzieje się w Kolonii Bagno w katowickiej dzielnicy Szopienice czy w osiedlu Kaufhaus w Rudzie Śląskiej pokazuje, że umiejętnie prowadzona praca socjalna ze środowiskiem prowadzi do aktywizacji i integracji społecznej klientów pomocy społecznej dotkniętych nieraz bardzo zaawansowanym wykluczeniem (szerzej na ten temat: Faliszek, Leśniak-Berek, w druku). Trzeba tylko podkreślić dwie rzeczy. Po pierwsze musi to być działanie długofalowe, nie należy oczekiwać rezultatów po kilku tygodniach czy nawet miesiącach pracy; tu chodzi raczej o lata oddziaływań, prowadzonych systematycznie i konsekwentnie. Po drugie nie należy oczekiwać, że każdego da się w pełni zaktywizować, zintegrować ze środowiskiem i przywrócić na otwarty rynek pracy. Prawdopodobnie w przypadku wielu osób będzie to jakiś rodzaj aktywizacji, może praca na wspieranym rynku pracy, częściowa integracja społeczna, warunkowane jednak utrzymywaniem stałego wsparcia ze strony pracowników socjalnych i społeczności lokalnej. To wszakże też jest dobra alternatywa wobec pomocy sprowadzającej się tylko do wypłacania zasiłków, przynosząca dodatkowo jeszcze jeden istotny profit: szansę na przerwanie procesu dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia przez kolejne pokolenie.

Istotny jest tu jeszcze jeden aspekt tak zwanej metody środowiskowej, który można zaobserwować na przykładzie efektów pomocy dla bezdomnych i uzależnionych w Cieszynie (patrz Faliszek 2009). W przypadku osób dotkniętych zaawansowanym wykluczeniem skuteczna ich aktywizacja i integracja społeczna bardzo często oparta jest na poczuciu przynależności do wspólnoty takich samych osób i to stanowi dla nich bardzo ważny ele-

a co najważniejsze rozwiązania problemów tych osób, trudno było mówić nie tylko o podjęciu zatrudnienia, ale przede wszystkim o zmianie postawy osoby bezrobotnej”.

ment wsparcia społecznego: w grupie są zaradni i aktywni, zostawieni sami sobie już sobie nie poradzą. Dlatego pomoc dla nich będzie skuteczna tylko wtedy, gdy będzie kierowana także do ich najbliższego otoczenia (ludzi z podobnymi problemami).

W Polsce ogromną szansą na upowszechnienie tego rodzaju działań jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, w ramach którego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego finansowane są projekty systemowe ośrodków pomocy społecznej. W POKL (poddziałanie 7.1.1.) zapisano dwa najważniejsze zadania, które dzięki tym projektom powinny być realizowane: rozwój form aktywnej integracji oraz upowszechnianie aktywnej integracji i pracy socjalnej. Analiza projektów systemowych realizowanych w ośrodkach pomocy społecznej w jednym tylko województwie śląskim (167 gmin) pokazała, że istnieje realne zagrożenie, iż szansa ta przez bardzo wiele z nich nie zostanie wykorzystana (szerzej na ten temat: Faliszek, Leśniak-Berek, 2010). Jednym z ważniejszych elementów upowszechniania pracy socjalnej w ramach realizowanych projektów systemowych jest z pewnością poszerzenie zakresu stosowanych metod pracy socjalnej, co jednak dokonuje się w wymiarze marginalnym. Najczęściej wykorzystywanym narzędziem jest kontrakt socjalny (aczkolwiek wiele ośrodków sięga po to narzędzie dzięki tym projektom po raz pierwszy), natomiast praca środowiskowa prowadzona jest tylko w piętnastu ośrodkach, które w ramach projektów systemowych realizują Programy Aktywności Lokalnej². W większości projektów w ramach podejmowanych działań dominują różnego rodzaju typowe szkolenia zawodowe oraz formy doradztwa zawodowego, psychologicznego, prawnego, a także badania lekarskie związane z możliwością podjęcia pracy. Na dodatek bardzo często bezpośrednimi realizatorami tych działań są osoby z zewnątrz lub firmy wyspecjalizowane w obsłudze projektów. W efekcie z pomocy oferowanej w ramach projektów korzystają głównie osoby niedotknięte jeszcze wykluczeniem społecznym, co najwyżej nim zagrożone, którym brakuje nie tyle motywacji, ile jedynie konkretnych umiejętności społecznych i zawodowych. Jest to oczywiście cenny efekt, ale do jego uzyskania niepotrzebni są wysoko wykwalifikowani specjaliści od pracy socjalnej, lecz to, co masowo i rutynowo wykonują urzędy pracy. Ośrodki pomocy społecznej powinny skoncentrować się na osobach, które z powodu nawarstwienia się wielu problemów i ich konsekwencji, utraciły już umiejętności i motywację do samodzielnego pokonywania trudności życiowych i doświadczają wykluczenia społecznego, ponieważ to właśnie zatrudnieni tam pracownicy socjalni dysponują kompetencjami zawodowymi i instrumentami (praca socjalna) pozwalającymi skutecznie pomagać.

Tak się jednak nie dzieje. Z możliwości rozwoju pracy socjalnej i własnego potencjału kadrowego dzięki projektom systemowym korzystają nieliczne ośrodki pomocy społecznej, przeważnie w największych miastach, czyli tam, gdzie i tak kadra pracowników socjalnych jest najlepsza i praca socjalna ma się nie najgorzej. W niewielu ośrodkach dostrzega się, że budowanie własnego kapitału kadrowego jest nie tylko szansą na wzmocnienie skutecz-

² Na dodatek w czterech z tych ośrodków w projektach są co prawda deklaracje prowadzenia PAL, ale ich zawartość jest zaledwie namiastką pracy środowiskowej, natomiast w jednym projekcie sformułowano aż pięć programów PAL, ale w ich ramach zawarto wyłącznie formy pracy grupowej, a nie środowiskowej.

ności działań, ale przede wszystkim inwestycją w przyszłość, gdy dostęp do dodatkowych źródeł finansowania będzie ograniczony lub zamknięty³. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że za kilka lat, kiedy skończą się fundusze unijne, wiele (większość?) ośrodków pomocy społecznej znajdzie się w punkcie wyjścia, czyli w sytuacji, kiedy – tak jak dziś – praca socjalna rozumiana jako określone postępowanie metodyczne jest usługą rzadko realizowaną⁴, ograniczającą się do pracy z indywidualnym przypadkiem, rzadko przyjmującą postać pracy z grupą, a jeszcze rzadziej – pracy ze społecznością lokalną.

Osobny problem w tym kontekście stanowi to, że w zasadzie bardzo trudno ocenić, czy i jak pracownicy socjalni prowadzą pracę socjalną. Brakuje wskaźników bezpośrednio odnoszących się do tego, jak realizowana jest usługa w postaci pracy socjalnej, na ile ma ona rzeczywiście charakter w pełni metodyczny. W rezultacie brakuje też jasnych kryteriów oceny pracy socjalnej i tym samym kryteriów oceny pracowników socjalnych z punktu widzenia prowadzonej przez nich pracy. Są oni dziś oceniani na podstawie kryteriów administracyjnych (przestrzegania zasad postępowania administracyjnego), biurokratycznych, ewentualnie formalnie zapisanych w projektach tak zwanych rezultatów twardej i miękkich itp., które wszakże z pracą socjalną niewiele mają wspólnego. Ponieważ codzienne doświadczenia zawodowe przeciętnego polskiego pracownika socjalnego dość rzadko przynoszą mu poczucie sukcesu i satysfakcji z podejmowanych działań, wszystko to oznacza też, że pracownikom socjalnym również – podobnie jak ich klientom – brakuje wzmocnień pozytywnych (nagród – w sensie psychologicznym), które uruchamiałyby i umacniały w nich motywację do podejmowania wysiłku w celu prowadzenia metodycznej pracy socjalnej – skoro nikt ich z tego tak naprawdę nie rozlicza. Jeśli nie mają wewnętrznej, osobistej motywacji, w polskim systemie pomocy społecznej raczej jej nie znajdą. Taką szansę daje (z uwagi na swój specyficzny, złożony i wielostronny charakter) praca ze społecznością lokalną, ale i z niej – między innymi z powodów, które wskazałam powyżej – też rzadko się korzysta.

Druga kwestia, na którą chciałam zwrócić uwagę, to różnice w podejściu do rozwiązywania problemów społecznych w samorządach lokalnych i ich następstwa. W województwie śląskim mamy dwa miasta, na przykładzie których można prześledzić te różnice: Cieszyn i Ruda Śląska. W obu miastach system pomocy społecznej funkcjonuje bardzo skutecznie (jak na polskie warunki). W obu jest dobrze zintegrowany i w miarę spójny. Dysponuje kompleksową i zróżnicowaną ofertą pomocy, nastawiony jest na oddziaływanie zarówno na osoby będące w trudnej sytuacji, jak i całe rodziny oraz społeczność lokalną, oferując różnorodne formy wsparcia na każdym etapie procesu pomagania, zapewniając ciągłość działań, poczynwszy od profilaktyki, a skończywszy na pełnym powrocie do społeczności i na otwarty rynek pracy. Podstawowa różnica między nimi polega na tym, że w Cieszynie system oparty jest w dużej mierze na aktywności organizacji pozarządowych, a w Rudzie Śląskiej ma charakter głównie publiczny, ze stosunkowo niewielkim udziałem

³ Tylko w jednym ośrodku uwzględniono w projektowanych działaniach szkolenia nie tylko dla klientów, ale i dla swoich pracowników – na potrzeby realizacji projektu.

⁴ W sprawozdaniach ośrodków pomocy społecznej usługa w postaci pracy socjalnej pojawia się oczywiście bardzo często, ale przeważnie nie ma to wiele wspólnego z metodycznym działaniem.

organizacji pozarządowych (i to przeważnie kościelnych, a nie obywatelskich), których aktywność tylko uzupełnia działania instytucji publicznych (samorządowych). Miejski ośrodek pomocy społecznej w Cieszynie pełni przede wszystkim rolę koordynatora wspólnych działań, natomiast w Rudzie Śląskiej jest najważniejszym organizatorem i realizatorem większości działań pomocowych. Dzięki wieloletniej i różnorodnej działalności Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej „Być Razem” i powołanej z jego inicjatywy Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej „Być Razem”⁵ organizacje trzeciego sektora w Cieszynie stały się ważnym partnerem samorządu lokalnego w kreowaniu polityki społecznej na terenie miasta i wpisały się w system pomocy społecznej jako jego integralny i niezbywalny element. Powstał system, który jest na tyle stabilny, że stał się dość odporny na oddziaływanie niekorzystnych okoliczności⁶, zdolny do rozwoju, a „efekt skali” powoduje, że łatwiej zdobywa się sprzymierzeńców oraz partnerów, łatwiej znajduje źródła finansowania. Tymczasem bardzo rozbudowany system pomocy społecznej w Rudzie Śląskiej – nie kwestionując zasadności tego faktu – tworzy sam dla siebie coś na kształt pułapki omnipotencji. Już dziś złożona struktura instytucji pomocowych jest pewną barierą – chociażby z przyczyn formalnych – dla integracji działań i informacji o nich oraz dla dalszego ich rozwoju. Przy tak bardzo złożonym i rozbudowanym systemie jego efektywność można zwiększyć, podnosząc i tak już niemałe nakłady. Z pewnością możliwe byłoby zwiększenie skuteczności działania przy aktualnych nakładach, gdyby w większym stopniu udało się zaktywizować i zaangażować w działania pomocowe wyspecjalizowane organizacje pozarządowe. Obecny system – co jest specyfiką wszystkich polskich instytucji publicznych – jest bardzo wrażliwy na zawirowania związane na przykład ze zmianami w poziomie finansowania lub personalnymi w mieście i niewiele potrzeba, aby go zdeorganizować. Ponadto w specyfikę cieszyńskiego systemu niejako z definicji – dzięki aktywności trzeciego sektora – wpisane są działania zorientowane na aktywizację i organizowanie środowiska lokalnego, podczas gdy w rudzkiej pomocy wymaga to dodatkowego wysiłku, by pracę ze środowiskiem wpisać w działania biurokratycznych struktur.

W obu miastach filarem pomocy są ludzie, wysoko wykwalifikowana i zmotywowana kadra pracowników i wolontariuszy (ci ostatni głównie w Cieszynie), w obu też znaleźli się liderzy z wizją tego, co i po co chcą zrobić, ale też wiedzący jak to robić i umiejący pozyskać sojuszników, posiadający umiejętność aktywnego poszukiwania nowych rozwiązań oraz konstruktywnego rozwiązywania konfliktów i mediowania. O ile jednak ich pozycja w Cieszynie jest ufundowana na silnej, stabilnej pozycji i względnej niezależności organizacji pozarządowych, o tyle w Rudzie Śląskiej ich pozycja w dużym stopniu zależy od aktualnych władz miasta – ich przychylności i zrozumienia problemów pomocy społecznej oraz od ich arbitralnych nieraz decyzji.

W mojej opinii obie kwestie – szeroko rozumiany rozwój pracy ze społecznością lokalną oraz zwiększenie roli trzeciego sektora – wskazują dwie ważne drogi do realnej poprawy skuteczności i dalszego rozwoju polskiego systemu pomocy społecznej.

⁵ Więcej o tym: <<http://fundacjabycrazem.pl>; <http://bycrazem.free.ngo.pl/index.html>> (dostęp 28.09.2010).

⁶ Na przykład zmiany personalne we władzach miasta czy utrata obiecanych źródeł finansowania.

Bibliografia

- Faliszek, K. (2009). „Rola trzeciego sektora w systemie pomocy społecznej – na przykładzie Cieszyna”. W: K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Aktywizacja – Integracja – Spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*. Toruń: Akapit, PTS.
- Faliszek K., E. Leśniak-Berek (2010). „Praca socjalna w projektach systemowych ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim”. W: M. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*. Kraków: Impuls.
- Faliszek, K., E. Leśniak-Berek (w druku). *Społeczność lokalna wobec problemu wykluczenia społecznego – organizowanie pomocy dla samopomocy*, wystąpienie na konferencji naukowej Instytutu Socjologii UŁ: „Sieci wsparcia i lokalne partnerstwo w przezwyciężaniu wykluczenia społecznego i transmisji biedy”. Łódź 19–20.11.2008.
- Miżejewski, C. (2010). *Aktywna integracja – nowa formuła pomocy społecznej*, dostępne na stronie: <http://załączniki.ops.pl/dz1/aktywna_integracja2009.doc>

Marek Rymsza

*Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW
Instytut Spraw Publicznych*

W stronę pracy socjalnej i działań aktywizujących w pomocy społecznej

Najważniejszą tezę, którą od kilku lat staram się popularyzować na różnych forach: wśród decydentów publicznych, w kręgu badaczy i ekspertów polityki społecznej, wreszcie w debacie publicznej, jest, że polski system pomocy społecznej po przeprowadzeniu zasadniczego etapu transformacji ustrojowej wymaga przeorientowania od działań o charakterze osłonowym do działań aktywizujących beneficjentów wsparcia. Najprościej można by powiedzieć, że jest to głos na rzecz dowartościowania roli pracy socjalnej w działaniach służb społecznych, ale sprawa ma szerszy kontekst i bynajmniej nie jest jednowymiarowa. Dlatego postaram się to stanowisko nieco głębiej scharakteryzować i uzasadnić.

1. W 2003 roku wraz z Tomaszem Kaźmierczakiem przygotowaliśmy w Instytucie Spraw Publicznych tom zbiorowy *W stronę aktywnej polityki społecznej* (Kaźmierczak, Rymsza 2003). Wskazywaliśmy w nim na rosnące zainteresowanie w Europie aktywizującymi metodami wsparcia socjalnego. Paradygmat aktywizacji jest obecnie w Europie „na fali” (van Berkel, Møller 2002; van Berkel, Valkenburg 2007), czemu sprzyja zarówno dowartościowanie podejścia aktywizującego w dokumentach programujących wydatkowanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i odpowiednie sprofilowanie polityk społecznych licznych państw europejskich, zarówno dużych (np. Wielka Brytania, Niemcy), jak i mniejszych (np. Dania, Holandia). Z jednej strony upowszechnia się kontrakty socjalne i inne instrumenty tak zwanego wsparcia warunkowego w pomocy społecznej. Z drugiej –

paradygmat aktywizacji obejmuje także działalność innych służb publicznych, na przykład służb zatrudnienia, a także podmiotów niepublicznych, zwłaszcza z sektora obywatelskiego i tym samym przekracza instytucjonalne ramy pomocy społecznej.

Dlatego, kładąc nacisk na rolę służb społecznych w aktywizacji ekonomicznej osób bezrobotnych, z różnych względów „wypychanych” z rynku pracy, staraliśmy się we wspomnianej publikacji przybliżyć polskim Czytelnikom szerszą koncepcję aktywnej polityki społecznej, tak jak ją charakteryzują badacze współtworzący europejską sieć ASPEN – *Active Social Policy European Network*¹. Koncepcja ta znalazła pewne zrozumienie wśród polskich decydentów, a jej założenia uwzględniono między innymi w dokumentach programujących wykorzystywanie w naszym kraju funduszy europejskich na rozwój kapitału ludzkiego zarówno w pierwszym (lata 2004–2006), jak i drugim (lata 2007–2013) okresie programowania. Niestety, między zapisami o charakterze planistycznym czy deklaratywnym a praktyką codziennego funkcjonowania służb społecznych pozostaje spory rozdział.

Paradygmat aktywizacji stopniowo ugruntowuje również swoją pozycję w debacie eksperckiej w naszym kraju i publikacjach polskich autorów z zakresu porównawczej polityki społecznej, choć tutaj termin „aktywna polityka społeczna” spotyka się z pewnym oporem i część badaczy woli określenia „aktywizująca polityka społeczna” (na przykład Orczyk, Żukowski 2007) czy „polityka aktywizacji” (na przykład Karwacki, Kaszyński 2008). Ponieważ zaś wśród badaczy rynku pracy podział na pasywne i aktywne instrumenty przeciwdziałania bezrobociu jest utrwalony i nie wzbudza kontrowersji, w polskiej literaturze przedmiotu termin „aktywna polityka rynku pracy” jest znacznie częściej używany niż termin „aktywna (czy aktywizująca) polityka społeczna”. Nie pozostaje to bez wpływu na treść analiz i formułowanych na ich podstawie rekomendacji i skutkuje między innymi pewnym redukcjonizmem, polegającym na eksponowaniu roli służb zatrudnienia w działaniach aktywizujących przy niedocenianiu roli pracowników socjalnych. Sytuacja ta wymaga korekty polegającej na uwzględnieniu i faktycznym wykorzystaniu potencjału służb społecznych w działaniach aktywizujących.

2. Argumentem na rzecz zmiany obecnego *status quo* w funkcjonowaniu pomocy społecznej jest nie tylko kontekst porównawczy (znacząca rola służb społecznych w systemach *activation services* wielu innych państw europejskich), ale także lekcja płynąca z naszych własnych doświadczeń polityki społecznej okresu transformacji ustrojowej. Gdy u progu lat dziewięćdziesiątych XX wieku projektowano założenia funkcjonowania służb społecznych, wyprowadzanych wówczas spod „kurateli” publicznej służby zdrowia, na mocy uchwalonej pod koniec 1990 roku Ustawy o pomocy społecznej służbom tym przypisano dwa równorzędne kierunki działań. Pierwszym było stworzenie na poziomie lokalnym, czyli restaurowanego samorządu terytorialnego szczebla podstawowego – gminy, możliwie szczelnej sieci bezpieczeństwa socjalnego. Sieć ta miała gwarantować „przegranym reform” wywołującym się z różnych grup i środowisk społecznych ochronę „godnościowego” poziomu życia. Drugi kierunek orientował zaś (a raczej miał orientować) służby społeczne na usa-

¹ Informacje o sieci na stronie internetowej <www.aspen.fss.uu.nl>. Od kilku lat jestem członkiem tej sieci.

modzielnianie klientów. Niestety, bardzo szybko ze względów politycznych (dbałość o zagwarantowanie pokoju społecznego na czas zasadniczych reform gospodarczych poprzez system zasiłków socjalnych) oraz błędów planistycznych i związanych z tym niedoborów finansowych w budżecie pomocy społecznej (planowano, że bezrobocie „czasu przejścia” osiągnie w szczytowym momencie pułap 1–1,5 mln osób, a okazało się ponaddwukrotnie wyższe) pomoc społeczna niemal w całości przesunęła się na pozycje osłonowe. Być może zresztą takie właśnie było „funkcjonalne zapotrzebowanie” transformowanego systemu społeczno-gospodarczego lat dziewięćdziesiątych i pomoc społeczna należycie wypełniła powierzona jej misję osłonową.

Na przełomie pierwszej i drugiej dekady Trzeciej Rzeczypospolitej okazało się jednak, że polityka działań osłonowych wyczerpała swoje możliwości². Przekonanie, że wystarczy zabezpieczenie ochrony socjalnej osobom wypadającym z rynku pracy, gdyż zrestrukturizowana gospodarka po okresie przejściowym siłą mechanizmów (wolno)rynkowych stopniowo sama wchłonie nadwyżki siły roboczej, okazało się iluzją. Konieczne stało się zwłaszcza ograniczanie rozmiarów i skutków społecznych długotrwałego bezrobocia. Stąd legitymizacja przeciwdziałania „wykluczeniu społecznemu” w ramach polityki społecznej (por. Grotowska-Leder, Faliszek 2005); stąd rosnące znaczenie programów aktywizacji bezrobotnych w działaniach służb zatrudnienia (Szyłko-Skoczny 2004, rozdz. 7–8). Stąd także podnoszona tu potrzeba reorientacji działań służb społecznych w kierunku programów aktywizujących.

Nie chodzi jednak o jakąś fundamentalną zmianę funkcjonowania służb społecznych, ale o dowartościowanie działań usamodzielniających klientów, czyli drugiego z filarów, na którym – zgodnie z założeniami z 1990 roku – powinna się opierać pomoc społeczna. Potrzebna jest w pierwszej kolejności większa dbałość i determinacja w praktykowaniu pracy socjalnej jako ważnej usługi świadczonej w instytucjach pomocy społecznej i zarazem jako aktywności zawodowej kształtującej tożsamość zawodową pracowników socjalnych. Chodzi o to, aby pracownicy socjalni postrzegali siebie jako profesjonalistów od pomagania (skutecznego – a więc usamodzielniającego klientów, gdy tylko to możliwe), a nie urzędników zatrudnionych na stanowiskach „pracownik socjalny” w publicznych instytucjach pomocy społecznej (Rymsza, red. 2011).

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę współczesną wiedzę o charakterze zjawisk składających się na wykluczenie społeczne, potrzeba czegoś więcej niż reaktywacji pracy socjalnej według wzorów planowanych przez architektów systemu pomocy społecznej z początku lat 90. Szkolenia pracowników socjalnych z poprzedniej dekady z zakresu pracy socjalnej obejmowały przede wszystkim metodę i techniki pracy z indywidualnym przypadkiem (uczono więc pracy socjalnej z poszczególnymi klientami jako osobami), ewentualnie organizowanie grup wsparcia (metoda grupowa w pracy socjalnej). Obecnie należy także rozwijać i upowszechniać pracę socjalną metodą środowiskową, określaną coraz częściej jako organizowanie społeczności lub animacja lokalna (Kaźmierczak 2007). Marginaliza-

² Bliżej analizuję tę kwestię w: *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania* (Rymsza 2004).

cja społeczna ma bowiem w coraz większym stopniu wymiar przestrzenny, a wykluczeniu podlegają nie tylko poszczególne osoby czy grupy społeczne, ale i całe środowiska lokalne. W tej ostatniej sytuacji nie sposób pomóc „stać na nogi” poszczególnym mieszkańcom bez zmiany lokalnych wzorów zachowań utrwalających kulturę ubóstwa, czy bez stworzenia realnych szans rozwojowych całym społecznościom.

Podstawową racją dla takiej orientacji aktywności służb społecznych jest nowy sposób rozumienia idei obywatelstwa: opierającej się nie na formalnych uprawnieniach cywilnych, politycznych i socjalnych, jak to u progu powstania powojennych *welfare states* w Europie postulował T.H. Marshall, ale zapewniającej faktycznie uczestnictwo jednostek i małych wspólnot w życiu społecznym i w sferze publicznej. W tym kontekście mówi się obecnie o pracy socjalnej zorientowanej na obywatelstwo (*citizenship-based social work*; van Ewijk 2010).

3. W ramach paradygmatu aktywizacji we współczesnej Europie rozwija się koncepcja *activation services*. Z jednej strony postuluje ona daleko idącą funkcjonalną integrację na poziomie lokalnym różnych służb prowadzących działania o charakterze aktywizującym, a z drugiej – prowadzi do silnej indywidualizacji świadczonych usług (re)integracji społecznej i zawodowej (Berkel, Valkenburg 2007). Niektórzy badacze wskazują, że być może mamy w Europie do czynienia z kształtowaniem się *activation services* jako nowej *quasi*-profesji w ramach szeroko definiowanych usług społecznych (*social services*), budowanej na doświadczeniach praktyków (*frontline workers*) uczestniczących w realizacji przedsięwzięć aktywizujących (Berkel 2010).

W Polsce powstanie takiego nowego typu służb to ewentualna „pieśń przyszłości”. Obecnie chodzi o funkcjonalną integrację działań: (i) pracowników socjalnych (czy szerzej – służb społecznych), (ii) kadr instytucji rynku pracy (służb zatrudnienia), (iii) pracowników instytucji funkcjonujących w ramach systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, (iv) kadr zaangażowanych w promocję zatrudnienia socjalnego³, (v) kadr realizujących przedsięwzięcia aktywizujące prowadzone przez podmioty trzeciego sektora – częściowo w formie niepublicznych placówek należących do podsystemów wyróżnionych w poprzednich punktach, a częściowo niezinstytucjonalizowanych i prowadzonych przez organizację w formule projektowej w ramach działalności statutowej.

Integracja nie jest zadaniem prostym. Mamy w Polsce duże problemy z budowaniem poziomych sieci współpracy między instytucjami i organizacjami z różnych branż i sektorów. Jest to ważny argument na rzecz upowszechniania w pomocy społecznej (i nie tylko) zarządzania typu *case management*⁴, a także szkolenia kadr różnych służb i placówek w zakresie umiejętności animacyjnych, koordynacyjnych, mediacyjnych i facylitacyjnych. Obecnie w ramach współpracy z Instytutem Spraw Publicznych mam sposobność uczestniczyć w projekcie systemowym realizowanym na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a mającym na celu między innymi przygotowanie kadr pomocy społecznej do

³ Pojawiają się próby instytucjonalizacji reintegracji zawodowej w ramach tzw. systemu zatrudnienia socjalnego – por. Gosk 2010.

⁴ Zarys takiej koncepcji w: Kaźmierczak, Rymsza 2010.

podejmowania tak sprofilowanych ról zawodowych⁵. Gdyby udało się to osiągnąć, służby społeczne mogłyby nie tylko dowartościować pracę socjalną we własnej działalności, ale też stać się wiodącym partnerem w budowaniu sieci *activation services* integrującej działania różnych instytucji i służb. Taki kierunek profesjonalizacji służb społecznych jest jak najbardziej wskazany. Nie jest jednak łatwo ocenić potencjał pracowników socjalnych i poziom ich gotowości do podjęcia tego wyzwania. Tak więc potrzebujemy nie tylko zmian praktycznych, ale i pogłębionych badań i analiz dotyczących kondycji pracy socjalnej i służb społecznych w Polsce.

Bibliografia

- Berkel, R. van, Moller, H. I. (red.) (2002). *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* Bristol: The Polity Press.
- Berkel, R. van, Valkenburg, B. (red.) (2007). *Making It Personal. Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: The Polity Press.
- Berkel, R. van (2010). "Activation in the context of social policy, governance and frontline work reforms. A case study of Dutch Social Assistance", referat przedstawiony podczas seminarium *Activation services: doświadczenia holenderskie i polskie*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 3 września, maszynopis.
- Ewijk, H. van (2010). *European Social Policy and Social Work. Citizenship-based Social Work*. New York: Routledge.
- Gosk, I. (2010). „Wsparcie ekonomii społecznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki”. *Trzeci Sektor*, nr 21.
- Grotowska-Leder, J., Faliszek, K. (red.) (2005). *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”.
- Karwacki, A., Kaszyński, H. (red.) (2008). *Polityka aktywizacji w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kaźmierczak, T. (red.) (2007). *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale poręcznym w praktyce społecznej i nie tylko*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak, T., Rymśa, M. (red.) (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, (nakład wznowiony w 2009 roku).
- Kaźmierczak, T., Rymśa, M. (2010). „Case management jako forma koordynacji rozproszonych usług i działań – przypadek reintegracji społecznej i zawodowej”, referat przedstawiony podczas konferencji *Wyzwania aktywnej polityki społecznej i profesjonalnej pracy socjalnej a kształcenie służb społecznych w Polsce i na Słowacji*. Instytut Socjologii UMK i Sekcja Pracy Socjalnej PTS, Toruń 28–29 czerwca.

⁵ Pełna nazwa projektu: „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy społecznej i integracji społecznej”. Projekt realizowany przez partnerstwo kilku organizacji pozarządowych i rządowej instytucji CRZL w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

- Orczyk, J., Żukowski, M. (red.) (2007). *Aktywizująca polityka społeczna*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Rymśza, M. (2004). „Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania”. W: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymśza, M. (red.) (2011). *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych (w druku).

Cezary Miżejewski

Działacz związkowy i pozarządowy

System pomocy społecznej a ludzie

Za początek nowoczesnej pomocy społecznej w Polsce przyjęło się uważać rok 1990. I rzeczywiście wówczas wiele się zdarzyło, przede wszystkim w wymiarze instytucjonalnym. Wyodrębniono struktury pomocy społecznej z sektora ochrony zdrowia i wprowadzono je w struktury samorządowe, zdefiniowano na nowo zawód pracownika socjalnego, a także przeprowadzono pierwsze quasi-urynkowanie usług opiekuńczych. Gdy jednak spojrzymy na możliwości działania pracownika socjalnego w środowisku, na udostępnione mu narzędzia i instrumenty wydaje się, że tak naprawdę niewiele się zmieniło dwadzieścia lat później. Wystarczy przeczytać uważnie choćby *Poradnik pracownika socjalnego* (1977), by zauważyć jak niezwykle podobna w swojej warstwie instrumentalnej jest pomoc społeczna z okresu lat siedemdziesiątych, osiemdziesiątych i ta „nowa” z lat dziewięćdziesiątych. Konstrukcja zasiłków i świadczeń pozostała taka sama, i tak samo pracownik pracujący z osobą lub rodziną potrzebującą pozostawał bezradny, gdyż zmuszony był bazować nie na rozwiązaniach systemowych, ale na indywidualnych pomysłach zaangażowanych pracowników socjalnych oraz działaniach instytucji opartych nie na przepisach, ale zwykłej ludzkiej sympatii czy zrozumieniu. Do rangi symbolu podniesiono abstrakcyjny byt pracy socjalnej, który nie został jednak wyposażony w żadne realne możliwości oddziaływania poza doświadczeniem pracownika socjalnego.

Oczywiście można powiedzieć, że dla nas wszystkich był to etap nauki i poszukiwania nowych rozwiązań. Jednak system pomocy społecznej po zmianie instytucjonalnej oparł się modernizacji i starał się konserwować zastane praktyki i procedury, które jak się zdaje były tym lepsze im większy był ich stopień zbiurokratyzowania i schematyczności dzia-

łań. Oczywiście zarzut ten nie dotyczy tych, których Julian Auleytner (2005, s. 107–113) nazwał prekursorami. Bowiem rozwój tego, co się działo przez ostatnie lata¹ zawdzięczamy właśnie pojedynczym osobom, grupom czy ośrodkom. Jako przykład możemy wskazać działania podejmowane przez Polskie Towarzystwo Pracy Socjalnej, które jednak z czasem samo ugrzęzło w bezruchu i nijakości.

Kondycja systemu pomocy społecznej uwarunkowana jest szeregiem czynników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Jerzy Krzyszkowski (2002, s. 94–95) wśród przyczyn zewnętrznych wskazuje spuściznę PRL-u, w tym między innymi brak reguł współpracy dla rozwiązywania problemów pomocy społecznej na szczeblu lokalnym, nadrzędność administracji centralnej oraz paternalizm redystrybucyjny. I paradoksalnie paternalizm i scentralizowanie po zmianach samorządowych przeprowadzonych w latach 1999–2004 spowodowały zupełną bezwolność służb pomocy społecznej. Szczególnie uwidoczniło się to po 2007 roku, gdy ośrodki pomocy społecznej przystąpiły do realizacji projektów systemowych, w ramach których, mimo posiadania środków finansowych oraz nowych instrumentów oddziaływania, w wielu przypadkach wciąż widać niedostatek pomysłów na ich wykorzystanie. Jak się wydaje wynika to przede wszystkim z faktu nieuwzględnienia ich w ustawie².

Istotnym przełomem był nowa ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku³ wprowadzająca przede wszystkim nową filozofię, wskazującą, że zadaniem pomocy społecznej jest „podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem” (art. 3 ust. 2). Ponadto ustawa zawierała szereg zmian, które wprowadzały nowe spojrzenie na pomoc społeczną. W tym między innymi:

- ograniczenie katalogu świadczeń o charakterze materialnym na rzecz świadczeń pozamaterialnych (art. 36);
- wprowadzenie nowego zadania, jakim jest „rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zdefiniowanych potrzeb” (art. 15);
- uznanie pracy socjalnej jako zadania obowiązkowego gminy i głównego zadania pracownika socjalnego (art. 17 i 19);
- wykazanie wśród podstawowych zadań pracownika socjalnego konieczności pobudzania społecznej aktywności, inspirowania działań samopomocowych, współdziałania z innymi podmiotami i inicjowania nowych form pomocy (art. 119);
- wprowadzenie kontraktu socjalnego, czyli wspólnie wypracowywanej umowy określającej działania obu stron, których celem jest rozwiązanie trudnej sytuacji życiowej (art. 6) [Bąbska 2007, s. 30–31].

¹ Byłoby oczywiście niesprawiedliwe mówienie o systemie jako całości, bowiem pojawiło się wiele cennych niezależnych od siebie inicjatyw typu metoda Centrum Aktywności Lokalnej, inicjatywy z Gdyni i wielu innych ośrodków i ludzi. Nie tworzyły one jednak całościowego systemu polityki publicznej.

² Warto wspomnieć, że rozwiązania te znalazły się w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej, która od dwóch kadencji rozpatrywana jest w komisjach sejmowych i nie może ujrzeć światła dziennego. To samo dotyczy rozwiązań ustawy o zawodzie pracownika socjalnego.

³ DzU 2004 Nr 64, poz. 593.

Jednak wadą przyjętych rozwiązań był może nawet nie permanentny brak środków finansowych, ale co ważniejsze, lekceważenie przez część samorządowych władarzy nowych zadań i realizujących ich pracowników. Krótko mówiąc z powodu niechęci władz publicznych do wyposażenia ośrodków w realne środki finansowe, zmiany zaproponowane w nowej ustawie nie doszły w istocie do skutku. W wielu jednostkach samorządowych funkcjonowała również i funkcjonuje nadal irracjonalna tendencja do deprecjonowania roli pomocy społecznej, a także roli i zadań pracownika socjalnego, wobec którego ustawowe wymagania rosną z roku na rok. Wystarczy tylko przypomnieć historię budżetowego dodatku 250 zł dla pracowników socjalnych pracujących w środowisku. Próba wprowadzenia niewielkiego wynagrodzenia, rekompensującego pracownikom ciężar podejmowanych zadań, wywołała wzburzenie organizacji samorządowych oraz niechęć kierownictw lub władz gmin. W efekcie podejmowano próby zmniejszania innych składników wynagrodzenia, tak by nie osiągnęło ono wysokości oczekiwanej przez ustawodawcę. Notabene od 2005 roku dodatek do wynagrodzenia pozostał w niezmienionej wysokości.

I dlatego kwestię pracowników socjalnych pozwolę sobie podnieść szczególnie. Bowiem gdy mówimy o systemie mamy na myśli program, instrumenty finansowe, instrumenty prawne i zasoby ludzkie. Z tych wszystkich kwestii obecnie najpoważniejszą pozostaje problem pracowników systemu pomocy społecznej, w szczególności zaś pracowników socjalnych. To właśnie na ich doświadczeniu, kompetencjach i chęci działania opiera się cały system. Dostęp do wykonywania zawodu pracownika socjalnego jest w coraz większym stopniu ograniczany i obwarowywany kolejnymi warunkami. Nie idą jednak za tym prestiż, uprawnienia czy też odpowiednie wynagrodzenie. Tajemnicą poliszynela jest również fakt, że wprowadzony w 1996 roku ustawy standard 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców nie został osiągnięty do dziś w 20–30% ośrodków pomocy społecznej.

Tym samym zbudowaliśmy sprawny system wymogów kwalifikacyjnych i dość wysokich wymagań kompetencyjnych, które nie przenoszą się jednak w żadnym stopniu na warunki pracy i możliwości działania pracowników socjalnych. Śmiem twierdzić, że dopóki zatrudnienie pracowników socjalnych, jak i określanie wysokości ich wynagrodzeń pozostanie w gestii samorządu, dopóty system pomocy społecznej będzie działał niesprawnie, niezależnie od tego jakie zmiany ustawowe wprowadzimy i jakie środki finansowe przeznaczymy na jego funkcjonowanie.

Od lat budżet państwa finansuje ośrodki pomocy społecznej kwotą ponad 500 mln zł rocznie, co stanowi pozostałość po dawnych zadaniach zleconych. Dziś taki sposób wydatkowania środków zdaje się mieć charakter reliktowy i nieracjonalny. Ponadto nikt nie prowadzi oceny efektywności ich wydatkowania. Mam wrażenie, że nikt tego nie weryfikuje, podobnie jak i standardów zatrudnienia pracowników socjalnych, bo nikomu na tym specjalnie nie zależy. Dlatego wydaje się, że bez uszczerbku dla budżetu, możliwe byłoby finansowanie za pomocą tych środków zatrudnienia pracowników socjalnych. Wówczas moglibyśmy określać zarówno wymaganą liczbę pracowników, poziom ich wynagrodzenia, jak i stawiane przed nimi zadania. W przeciwnym razie chęć wyśrubowania kwalifikacji coraz częściej zderzać się będzie ze zniechęceniem nie tylko już zatrudnionych pracowników, ale również niechęcią do kształcenia się w tym obszarze, a więc selekcją negatywną.

To rozwiązanie jest dość proste w swojej konstrukcji, a stanowi znacznie poważniejsze zadanie niż nowe uprawnienia, nowe pieniądze i wyższe wymagania. Bowiem niezależnie od tego, jaki model pomocy społecznej mamy na myśli, kluczem do zmiany systemu są ludzie.

Bibliografia

- Rosner, J. (red.) (1977). *Poradnik pracownika socjalnego*. Warszawa: Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich.
- Auleytner, J. (2005). *Polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Krzyszkowski, J. (2002). „Nowa rola służb społecznych w jednoczącej się Europie a pomoc społeczna w Polsce”. W: K. Frysztański, K. Piątek (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”.
- Bąbska, B. (2007). „Pomoc społeczna i praca socjalna w Polsce po 1989 roku”. W: P. Jordan (red.), *Ośrodek pomocy i aktywności społecznej. Renesans pracy środowiskowej*, Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Karolina Busk

*Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

Kilka refleksji „terenowego” pracownika socjalnego¹

- 1) Jakie szanse i zagrożenia związane są z decentralizacją, prywatyzacją, uspołecznieniem, standaryzacją, informatyzacją pomocy społecznej, i ogólnie z zastosowaniem w niej współczesnego myślenia w kategoriach nowego zarządzania publicznego?**

Decentralizacja. Od 1990 roku przyjęto założenie, że rozwiązań należy szukać poprzez decentralizację funkcji państwa w zakresie systemu pomocy i odrodzenie samorządności lokalnej. Po wprowadzeniu szczebla powiatu na poziomie pomocy społecznej powiatowych centrów pomocy rodzinie powstał dualizm zakładający względną niezależność OPS i PCPR-ów, który według mnie nie spełnia swojej roli, dezintegruje całość systemu i niszczy jego elastyczność. Centra pomocy rodzinie koncentrujące się na pomocy instytucjonalnej, nie realizują wszystkich zawartych w ustawie zadań, prawdopodobnie poprzez brak dostatecznych środków na ich realizację. Przy centralnej polityce fiskalnej (część zadań pomocy społecznej to zadania zlecone) i utrzymaniu kompetencji decyzyjnych państwa deklarowana decentralizacja jest tylko częściowa, by nie powiedzieć pozorna. Można też zaobserwować wycofywanie się państwa z kontroli nad całością systemu, choć zasada

¹ Pracę w charakterze pracownika socjalnego podjęłam w 2004 roku, tuż przed wejściem w życie nowej ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku (w życie weszła 1 maja 2004 roku). Nie mam więc doświadczeń z pracy „na ustawie” z roku 1990 roku. Jestem pracownikiem socjalnym w Ośrodku Pomocy Społecznej w dzielnicy Praga Północ w Warszawie, co w określony sposób wpływa na moje doświadczenia zawodowe.

subsydiarności, choćby zawarta w Konstytucji RP, wyraźnie zakłada decentralizację i roli państwa jako gwaranta jakości, co ma budować wzajemne zaufanie państwa do obywatela i obywatela do państwa.

Prywatyzacja. Nie można negować sensu urealnienia ekonomicznego usług realizowanych przez instytucje pomocy społecznej. Przykładem może być realizacja usług opiekuńczych i nie jest to przykład budujący. W przetargach biorą udział firmy prywatne, nastawione na zysk, decydującym, a właściwie jedynym kryterium jest cena. Brak obowiązkowego komponentu społecznego (np. klauzul), które pozwoliłyby startować w przetargach podmiotom społecznym (np. spółdzielniom socjalnym czy podmiotom szeroko pojętej gospodarki społecznej), wyklucza tych partnerów. Warto podkreślić brak standardów realizacji tych usług, ich jakość przy rosnącym lawinowo zapotrzebowaniu jest szokująco niska i często pomoc w tej formie jest nieadekwatna, symboliczna lub wręcz pozorna. Osobną kwestią pozostaje wynagrodzenie opiekunów, które staje się potencjalnym źródłem nadużyć.

Uspołecznienie. To wielka szansa na realną zmianę społeczną. Upodmiotowienie. Budowanie partnerstw na poziomie lokalnym, owszem trudne, ale wieloletnia współpraca Ośrodka Pomocy Społecznej z organizacjami pozarządowymi w ramach Praskiego Forum tych organizacji niech będzie budującym przykładem (zarówno w formie realizowania zadań publicznych, jak i konsultacji społecznych czy programu rewitalizacji Pragi). Oczywiście, zawsze może być lepiej. Trzeci sektor nadal nie jest równoprawnym partnerem pomocy publicznej, nie mówiąc o biznesie. Warto jednak zauważyć, że Ośrodek intensywnie współpracuje w ramach wolontariatu pracowniczego właśnie z biznesem (głównie praskim, czyli lokalnym). Ta wielość instytucji musi się łączyć ze zmianą zarządzania całością polityki społecznej gminy.

Standaryzacja. Tu jest dużo do zrobienia. Zarówno pod względem zarządzania usługami społecznymi, ich jakością i efektywnością czy pracą socjalną jako taką. Podobnie ze standardami kształcenia do pracy socjalnej. Wszystkie te działania mają podnieść status pomocy społecznej i prestiż zawodu. O tym, jak jest on niski, przekonuję się na co dzień w relacjach z innymi instytucjami i klientami mojej instytucji. To część procesu wdrażania zasady pomocniczości.

Informatyzacja. Moim postulatem jest połączony system szybkiej informacji (urzędy pracy, świadczenia rodzinne, ZUS, KRUS, pomoc społeczna) – teraz na odpowiedź na pismo z wnioskiem o udostępnienie danych czeka się miesiąc, co często uniemożliwia natychmiastowa interwencja.

Rozpoczynając pracę, musiałam przypomnieć sobie historię komputerów, bo w 2004 roku ośrodek „pracował na DOS-ie” i win 3.11, bez dostępu do Internetu. Na szczęście to już historia.

Kolejnym wątkiem jest program POMOST i jego dalsze wersje. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest przede wszystkim „egzekutorem sprawozdań”, które pomimo formalnej informatyzacji jeszcze do niedawna robione były ręcznie (stawianie kresek w tabelkach i ich sumowanie).

Postuluję o wyposażenie każdego pracownika socjalnego w netbook. Pytanie tylko co z bezpieczeństwem pracowników socjalnych w terenie oraz dystansem, jaki taki sprzęt może budować w relacji z klientami ośrodka. Teraz ręcznie wpisuje się dane podczas wywiadu środowiskowego (16 stron A4, w wersji aktualizacyjnej 5 stron), przepisując za każdym razem ręcznie podstawowe dane, a po powrocie do ośrodka wpisuje się to wszystko jeszcze raz do programu POMOST. Pracownicy skarżą się na absurdalność powtarzania tych czynności.

Nie do przecenienia z punktu widzenia gminnego pracownika socjalnego jest istnienie portalu www.ops.pl i jego forum.

2) W jakim kierunku powinny zmierzać kolejne reformy pieniężnej pomocy społecznej dla osób zdolnych do pracy – bezwarunkowego zwiększania i gwarantowania świadczeń pieniężnych wszystkim ubogim, w szczególności dzieciom, czy może coraz ściślejszego warunkowania dostępu do nich pod warunkiem prezentowania pożądaných zachowań (np. nadzorowane poszukiwanie pracy, udział w aktywizacji zawodowej, w edukacji, podejmowanie leczenia, abstynencja, formalizacja związków)?

Konieczność przestrzegania licznych zapisów prawa (choćby kodeksu postępowania administracyjnego) sama w sobie nie jest niczym złym, ale często staje się pracą dla siebie i przy nadmiarze wniosków jedyną formą aktywności pracownika socjalnego, którego zadaniem jest przecież praca socjalna. Gdy w miesiącu wpływa 140 wniosków o pomoc finansową, a liczba godzin pracy wynosi 160, oznacza to, że na jedno środowisko można poświęcić 1 godzinę w miesiącu, a jest to minimalny czas przeprowadzenia wywiadu. W tej sytuacji trudno o innowacyjność i elastyczność cechującą organizację pozarządową, a pomoc społeczna postrzegana jest jako represyjna, pracowników socjalnych oskarża się wręcz o złą wolę, a mamy przecież do czynienia z realizowaniem zapisów ustawy o pomocy społecznej, choćby ustalaniem faktycznego dochodu rodziny.

Paradoksem jest, że pracownik nie może sobie pozwolić na „rozwiniecie skrzydeł”, że brakuje czasu na aktywizacyjną pracę socjalną, na aktywne formy pomocy. A jednak są tacy, którzy dają sobie radę. Czy dzieje się to kosztem jakości pracy administracyjnej? Antidotum może być obowiązkowa praca w zespołach (interdyscyplinarnych i tematycznych), ale dominująca (i najdroższa) praca metodą indywidualnego przypadku (czy aby konieczna w sytuacji przyznawania świadczeń pieniężnych?) skutecznie blokuje rozwój metod grupowych i środowiskowych pracy socjalnej. Stąd głośny postulat oddzielenia przyznawania świadczeń od pracy socjalnej. Uniknie się wtedy stosowania metody „kija i marchewki”: „jak szukasz pracy, leczysz się, przeprowadzisz postępowanie alimentacyjne w sądzie masz zasiłek, otrzymasz świadczenie rodzinne”. Można wówczas, choćby poprzez kontrakt z rodziną, próbować wyjść z trudnej sytuacji życiowej. Tylko silna wewnętrzna motywacja do zmiany może ją spowodować, a klientów przeistoczyć w partnerów zmiany.

Inną kwestią jest konieczność przeprowadzania wywiadu środowiskowego wkraczającego „z butami” w życie potencjalnych świadczeniobiorców. Pierwsze spotkanie wymaga zadania pytania o karalność, dzieci pozamałżeńskie, płacone alimenty, pobyty w domu

dziecka, uzależnienia, stan zdrowia itp. W przeciwnym razie diagnoza może być błędna, a pomoc nieskuteczna. Wchodząc do czyjegoś domu, burzymy jego mir, ale nie zwalnia nas to z obowiązku wyczulenia i szybkiego reagowania na wszelkie niepokojące sygnały, choćby przemocy domowej. Cały wysiłek powinien być włożony w poznanie i budowanie zaufania, tylko dzięki temu możemy rodzinie pomóc samej sobie. Oto przykład. O istnieniu przemocy w domu, która trwała 11 lat, dowiedziałam się po trzech latach intensywnej pracy z rodziną, a korzystała ona ze świadczeń z pomocy społecznej właśnie owe 11 lat².

I tu dotykamy kolejnego dylematu – konieczność budowania zaufania a realizowanie prawa. Klasycznym przykładem niech będzie nielegalne korzystanie z energii elektrycznej czy praca bez rejestracji.

Osobną kwestią jest też specyficzna kultura korzystania z pomocy społecznej, a raczej traktowanie instytucji, systemu jako trwałego, ciągnącego się przez pokolenia źródła utrzymania rodziny. Przyczyny są złożone, tkwią zarówno w systemie samej pomocy, nieskuteczności pracy socjalnej, jak i mentalności choćby „moich” prażan, których decyzje życiowe i bardzo duża aktywność koncentruje się na zachowaniu prawa do pomocy społecznej czy świadczeń rodzinnych, a nie wyjściu z sytuacji (np. papierowe rozwody czy niepodawanie danych ojca dziecka). Nie można odmówić racjonalności tym działaniom, ale w tej sytuacji pracownik socjalny automatycznie wchodzi w rolę policjanta, kontrolera, ścigającego „pasażerów na gapę”, a nie pomocnika, co niejednokrotnie jest samospełniającym się proroctwem i utrwala nieskuteczność systemu pomocy społecznej.

3) Czy, w jakim stopniu oraz w jakim kierunku realizacja projektów systemowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej zmieni oblicze polskiej pomocy społecznej?

Idee są szczytne, stanowią antidotum na słabości i niedociągnięcia systemu pomocy społecznej i słabość samych pracowników socjalnych. Tu odbywa się faktyczna praca socjalna. Tu dopiero okazuje się, że trzeba rozmawiać z beneficjentami, często wieloletnimi klientami OPS. Tu nagle okazuje się, że to oni są ważni i z ich zdaniem trzeba się liczyć, co niejednokrotnie konfunduje pracowników socjalnych przyzwyczajonych do autorytarnego stosunku do pomagania. Tu jest czas i miejsce na kontrakt socjalny, traktowanie podmiotowe itd., a co z klasycznym systemem? Pytanie, czy projekty realizowane dla wybranych grup, faktycznie po zakończeniu finansowania zmieniają oblicze pomocy społecznej?

Warto też zauważyć, że obligatoryjne realizowanie projektów systemowych powoduje duży opór pracowników wobec kolejnych dodatkowych obowiązków poza już dużym obciążeniem pracą bez gratyfikacji adekwatnych do poniesionego wkładu pracy.

Nie mogę oprzeć się wrażeniu, że pomimo zaangażowania pracowników jest to projekt dla projektu.

² Do form przemocy należał gwałt, rzucanie o meblościankę czy wybijanie zębów. Obecnie przemoc w tym środowisku została zatrzymana, ale nie jest to rozwiązany problem (brak terapii i gotowości do wyjścia z sytuacji ofiary).

- 4) Jaka jest obecnie rola publicznych i społecznych aktorów, a wśród nich: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej, Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „Forum”, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Powiatowych i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie „Centrum” oraz przedstawicieli samorządowej administracji wojewódzkiej (Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej) i rządowej administracji na szczeblu wojewódzkim (Wydziały Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich)? Czy zadowala ich współpraca?

Z punktu widzenia gminnego pracownika socjalnego ministerstwo jest źródłem nowelizowanych aktów prawnych, ale przede wszystkim „egzekutorem sprawozdań”. Na pewno nie jest postrzegane jako kreator zmian w pomocy społecznej, a jeżeli już, to są to zmiany przysparzające obowiązków i to obowiązków biurokratycznych. Na pewno nie ma tu mowy o reprezentacji środowiska pracowników socjalnych i ich interesów.

Podobnie sprawa wygląda w przypadku stowarzyszeń. Nie mają one żadnego wpływu na bieżącą pracę. Znacząca liczba moich współpracowników nawet nie wie o ich istnieniu, nie ma potrzeby, nie widzi korzyści z tej wiedzy.

Regionalne ośrodki pomocy społecznej to w opinii gminnego pracownika socjalnego realizatorzy szkoleń.

Wydziały polityki społecznej nie mają wpływu na pracę w gminie wielkomiejskiej, jaką jest Warszawa. Ich nadzór i kontrola dotyczą województwa, a w Warszawie te funkcje pełni Biuro Polityki Społecznej miasta.

- 5) Jak możemy ocenić reformy systemu kształcenia do pracy socjalnej (wprowadzenie kierunku na studiach I stopnia) na tle oceny jego dotychczasowego rozwoju? Jakich dalszych reform wymaga obecny system kształcenia? Na jakie wyzwania powinien być przygotowany? Czy wprowadzenie i wieloletnie funkcjonowanie kursów na specjalizację 1. i 2. stopnia w istotny sposób poprawiło jakość i dostępność pomocy społecznej? Jakie są główne bariery wykorzystania kwalifikacji nabywanych i egzekwowanych od pracowników socjalnych? Czy niski poziom kwalifikacji jest główną przeszkodą? Czy szczególnie istotnymi barierami są zbyt małe fundusze, opór administracji, negatywne stereotypy lub niewiedza szerszych kręgów?

Z punktu widzenia gminnego pracownika socjalnego mogę podkreślić wysoki poziom wykształcenia pracowników socjalnych. Poza studiami wyższymi, mają oni specjalizacje, odbyli wiele szkoleń specjalistycznych, studiów podyplomowych. Ci nieliczni, którzy wykształcenia wyższego nie mieli, uzupełnili je w kolegium.

Obserwuję silną potrzebę kształcenia ustawicznego u samych pracowników (samorozwój, wyszukiwanie darmowych szkoleń, gotowość własnej odpłatności za nie, poświęcanie czasu prywatnego, inspiracja i informacja wzajemna) oraz u pracodawcy (zgoda na dofinansowanie szkoleń, studiów podyplomowych itd.). Oczywiście istnieją pracownicy niezainteresowani tego typu działaniami (może to, choć nie musi, być objawem syndromu wypalenia zawodowego), ale są to przypadki nieliczne.

Sama oferta i dostępność szkoleń wymaga komentarza. Pracownik ma głównie możliwość udziału w szkoleniach dotowanych – w stolicy przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Biuro Polityki Społecznej, ale też organizacje pozarządowe, często w ramach projektów europejskich, ale nie tylko. Szkolenia nie są adekwatne do realnych ścieżek rozwojowych pracowników ani potrzeb instytucji. Dominują określone tematy szkoleń, teraz choćby na „asystenta rodziny”, w zależności od sugestii zewnętrznych czy wprowadzanych nowych aktów prawnych. Nie byłam nigdy na szkoleniu z ustawy o pomocy społecznej, lecz na pięciu z przeciwdziałania przemocy. Liczba podmiotów kształcących nie oznacza zadowalającej liczby i tematów proponowanych szkoleń ani liczby miejsc na specjalizacjach w stosunku do liczby chętnych.

Osobną kwestią jest specyfika pracy urzędu (nie można zamknąć instytucji na czas szkolenia czy wysłać na nie większej grupy pracowników ze względu na konieczność realizacji terminowych działań). I jeszcze kwestia samego wyszukiwania szkoleń. Informacje o bezpłatnych szkoleniach do pracowników „na dole” docierają zbyt rzadko, a zdarza się, że również zbyt późno, często po terminie kwalifikacji.

Brak też systemu certyfikacji, który zagwarantowałby odpowiedni ich poziom. Przykładem może być profesor, który na wstępie wykładu dla pracowników socjalnych powoływał się na ustawę nieaktualną od czterech lat, czy ignorancja, jaką jest nagminne nazywanie pomocy społecznej „opieką”. Oczywiście nie zmienia to faktu, że wiele kursów, szkoleń, specjalizacji, podyplomowych studiów jest prowadzonych wspaniale, realnie dostarczają wiedzy i umiejętności.

Wnioski i postulaty „nowego” myślenia o pracy socjalnej z punktu widzenia gminnego pracownika socjalnego

Niezbędne są:

- klauzule społeczne w przetargach na usługi społeczne;
- powszechnie stosowane metody monitoringu i oceny, pomiaru jakości i efektywności pomocy społecznej (wskaźniki społeczne) wraz z wypracowywaniem standardów;
- silniejszy związek instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy społecznej;
- obowiązkowa praca w zespołach (interdyscyplinarnych, ale i tematycznych);
- oddzielenie przyznawania świadczeń od pracy socjalnej;
- połączony system szybkiej informacji (urzędy pracy, świadczenia rodzinne, ZUS, KRUS, pomoc społeczna);
- netbooki dla każdego pracownika socjalnego;
- zwiększenie liczby pracowników socjalnych, wzmocnienie kadr pomocy społecznej;
- certyfikowany system szkoleń i podnoszenia kwalifikacji zawodowych, spójny z sugestiami centralnymi, ale i z indywidualną ścieżką rozwoju zarówno pracowników, jak i instytucji.

Ewa Kantowicz

Katedra Pedagogiki Społecznej UWM w Olsztynie

Ocena reformy systemu kształcenia do pracy socjalnej w Polsce

Odpowiadając na zaproszenie do dyskusji przez Zespół Redakcyjny „Problemów Polityki Społecznej” o współczesnych problemach polityki społecznej oraz wynikających z niej dylematach pomocy społecznej i kształcenia do jej obszaru, pragnę podzielić się kilkoma refleksjami na temat zmian systemu kształcenia do pracy socjalnej.

Ostatnio, w związku z rozwojem instytucji pomocy społecznej i wzrostem znaczenia służb społecznych w Polsce, pojawiło się wiele kontrowersji dotyczących procesu przygotowania zawodowego i odpowiedniego kształcenia kompetencji profesjonalnych do obszaru pracy socjalnej. Dyskurs toczy się zarówno wokół kierunków i treści zawodowego kształcenia, istoty profesjonalizacji, jak również uznania kwalifikacji, wyższego statusu zawodowego i autonomii pracownika socjalnego. Reforma systemu kształcenia niewątpliwie winna sprostać społecznym wymaganiom wobec tego zawodu, wynikającym między innymi ze złożoności problemów i sytuacji, z którymi styka się, musi rozwiązywać i ponosić za nie odpowiedzialność pracownik socjalny. Nie ulega wątpliwości, że reprezentanci zawodu pełnią ważne funkcje i zadania, a praca przez nich wykonywana znajduje odbicie w różnych dziedzinach życia społecznego.

W dyskusji nad kształceniem do pracy socjalnej pojawia się wiele wątków. Jedne z nich dotyczą zróżnicowania koncepcji kształcenia, inne standaryzacji, jeszcze inne profesjonalizacji.

Obserwowalne jest między innymi sytuowanie tej specjalności zawodowej w różnych typach szkół wyższych i na różnych wydziałach uczelni (uniwersytetów, akademii oraz wyższych szkół zawodowych), co w dużym stopniu determinuje umiejscowiony w danej dyscyplinie nauk społecznych profil kształcenia. Ponadto w profesjonalnej edukacji realizuje się różne zakresy treści programowych objętych cyklem studiów, odmienna jest też proporcja teorii i praktyki w ramach studiów i sama organizacja nauczania akademickiego.

W edukacji profesjonalistów społecznych zarówno w Polsce, jak i wielu innych krajach europejskich można zauważyć kilka wspólnych tendencji:

1. **Podwyższanie ogólnego poziomu kształcenia do studiów akademickich – licencjackich, magisterskich, a nawet doktorskich** (np. w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii).
2. **Uwzględnianie w programach kształcenia wiedzy teoretycznej z różnych dyscyplin nauk humanistyczno-społecznych w ujęciu transwersalnym** (o człowieku, jego rozwoju i wychowaniu, o społeczeństwie i jego organizacji, o aktualnych problemach społecznych, prawach człowieka w różnych kontekstach czasoprzestrzennych, w aspekcie wielowymiarowym i multidyscyplinarnym).
3. **Promowanie w procesie edukacji takich metodologii i technologii nauczania i uczenia się, które prowadzą do kształtowania wiedzy i umiejętności zawodowych pozwalających na ich aplikacje w praktyce.**
4. **Ustalenie odpowiednich proporcji między zajęciami teoretycznymi i praktycznymi,** która umożliwi analizę problemów w kontekście konkretnych przypadków i sytuacji.
5. **Organizowanie kształcenia praktycznego w oparciu o instytucje –** socjalne, opiekuńcze, resocjalizacyjne, edukacyjne, kulturalne.
6. **Umożliwianie kształtowania u kandydatów do profesji społecznych postaw badawczych,** związanych nie tylko z umiejętnością diagnozowania rzeczywistości społecznej, ale także z umiejętnościami weryfikowania, przetwarzania i kreowania „nowej wiedzy” zdobywanej w toku profesjonalnego kształcenia, badania i działania (Kantowicz 1999, s. 357; Kantowicz 2005, s. 266).

Powyżej sformułowane tendencje, obserwowalne na podstawie badań porównawczych w profesjonalnym kształceniu do pracy socjalnej w różnych krajach europejskich, skłaniają do refleksji nad tym, na ile są one obecne w polskim systemie edukacji.

Biorąc pod uwagę **pierwszy trend w kształceniu do pracy socjalnej**, realizacja edukacji na poziomie wyższym była systematycznie rozwijana od początku lat dziewięćdziesiątych przez różne ośrodki akademickie w Polsce, a promowane u nas koncepcje kształcenia spotykały się z dużym zainteresowaniem w innych krajach europejskich, które miały szanse rozwijać swój system pomocy społecznej i edukacji pracowników socjalnych także po drugiej wojnie światowej.

Realizowanie kształcenia akademickiego w systemie studiów magisterskich, przede wszystkim na kierunkach pedagogika, socjologia i polityka społeczna, oraz nieco później studiów dwustopniowych (licencjat i magisterium) przed wprowadzeniem nowej ustawy, stworzyło dla wielu uczelni, szczególnie tych zaangażowanych w badania i działania Pol-

skiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej, szanse wypracowania dobrych programów zawodowej edukacji oscylujących wokół rozwojowych (czy też kompetencyjno-rozwojowych) modeli kształcenia.

Od 2006 roku, po uruchomieniu kierunku praca socjalna tylko na poziomie studiów licencjackich oraz poprzez sztywne określenie wymogów uznawania kwalifikacji w zawodzie pracownika socjalnego, nieuwzględniających dotychczasowych tradycji i doświadczeń wielu uniwersytetów, zaburzono funkcjonowanie systemu, a określenie tych standardów *de facto* obniżyło poziom kształcenia. Uczelnie, nie mogąc kontynuować nauczania na specjalności praca socjalna i nie będąc gotowe do uruchomienia nowego, zaczęły przekształcać nazwy specjalności przygotowujących do zawodu pracownika socjalnego. Doprowadziło to do ich wielości i małej czytelności, stwarzając niepotrzebnie szum informacyjny wśród adeptów zawodu oraz pracodawców.

Rozporządzenie przejściowe MPiPS z 25 stycznia 2008 roku w sprawie specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego realizowanej w szkołach wyższych (na innych kierunkach niż praca socjalna), narzucając sztywne nazewnictwo przedmiotów specjalizacyjnych, spowodowało, iż absolwenci, którzy w niektórych uniwersytetach przez wiele lat byli rzeczywiście przygotowywani do zawodu, raptem takiego przygotowania nie mają, bo realizowany był przedmiot o nazwie „prawo rodzinne i opiekuńcze w Polsce”, a nie „prawo rodzinne i opiekuńcze w Polsce, system świadczeń rodzinnych i postępowanie wobec dłużników tych świadczeń”.

Absolwenci tych studiów, którzy zwracali się do MPiPS o uznanie kwalifikacji w takich przypadkach otrzymywali odpowiedź negatywną. Przedstawiciele ministerstwa nie przekonywały żadne argumenty, na przykład dotyczące realizacji nawet znacznie większej niż wymagana (330) liczby godzin kształcenia specjalizacyjnego.

W edukacji profesjonalistów społecznych ważna jest **wiedza, która winna być kształtowana w procesie edukacji i stanowić podstawę prowadzenia działań zawodowych**. Podejmując tę kwestię, kontrowersje budzi fakt, że wiedza składa się z tej, wynikającej z doświadczenia, oraz tej, dostarczanej przez różne nauki szczegółowe. Jest więc wieloaspektowa i brakuje jednoznacznego wzorca systematyzacji wynikającego z jednej, dominującej dyscypliny lub subdyscypliny. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest duże zróżnicowanie pola działania zawodów społecznych: od opieki prenatalnej do różnych form pomocy i wsparcia w pozostałych okresach życia człowieka, aż po starość, a także to, że obiektem profesjonalnego zainteresowania są różne problemy życia społecznego.

Wspomniane zróżnicowania powodują, iż nie ma również jednej dyscypliny naukowej, która mogłaby być podstawą systematyzacji, planowania oraz prowadzenia badań i działań zawodowych profesjonalistów społecznych. Wyłaniają się jednak dyscypliny teoretyczne, do których odwołuje się praktyka pracy społecznej, a wśród nich przede wszystkim pedagogika (szczególnie pedagogika społeczna), teoria pracy socjalnej, polityka społeczna, socjologia, nauki o rodzinie. Niezależnie od zasygnalizowanych kwestii i pytań o źródła i naturę wiedzy znajdującej zastosowanie w obszarze pracy społecznej, należy podkreślić, że dysponowanie określonym zasobem wiedzy, na którym można by oprzeć kształcenie do zawodu, jest jednym z podstawowych elementów budujących wizerunek profesji społecznych.

W ostatnich dwudziestu latach w Polsce rozwinęto taki model edukacji, który uwzględnia w programach kształcenia wiedzę z zakresu wielu nauk humanistyczno-społecznych, co znajduje swe uzasadnienie w rozległości i nieprzewidywalności problemów, sytuacji i czynników, z jakimi można się spotkać w bezpośredniej praktyce pracy socjalnej, w pracy opiekuńczo-wychowawczej, resocjalizacyjnej, w edukacji środowiskowej, w działalności społeczno-kulturalnej i innych płaszczyznach profesjonalnych działań związanych z szeroko pojętą pracą socjalną. Zwraca się też uwagę na właściwą organizację praktyk zawodowych, które umożliwiają stosowanie zinterioryzowanej wiedzy w praktyce i kształcenie umiejętności profesjonalnych.

W tym miejscu pojawia się jednak wątpliwość. **Czy edukacja akademicka do szeroko rozumianej pracy społecznej może łączyć różnorodne determinanty i problemy życia społecznego z jednorodnymi metodami pracy i wspólnymi standardami edukacyjnymi?**

Wydaje się, że proponowanie przez badaczy kształcenia do pracy społecznej podejścia transwersalnego oraz nadawanie komplementarnego znaczenia przekazowi i kształtowaniu wiedzy, umiejętności i postaw w toku akademickiej edukacji niewątpliwie jest słuszne, ale polska praktyka edukacyjna, oparta na wytycznych i standardach Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nakazuje wprowadzanie tradycyjnych przedmiotów bloku kształcenia ogólnego, kierunkowego i specjalizacyjnego, nie pozostawiając wiele miejsca dla realizacji zawodowej edukacji w ujęciu wielowymiarowym, wielowątkowym czy multidyscyplinarnym. Takie ujęcie treści programowych wymagałoby też bliskiej współpracy nauczycieli akademickich, reprezentujących różne subdyscypliny, w opracowywaniu i realizacji kształcenia, a tym samym systematycznej pracy zespołowej.

Jeśli więc uczelnie wyższe realizują edukację tradycyjnie i zgodnie ze standardami MNiSW, to pojawia się pytanie: **jak w toku trzyletniego cyklu kształcenia przyszły profesjonalista społeczny ma czerpać wiedzę z różnych nauk humanistyczno-społecznych, a wzmacniając ją własnymi doświadczeniami, stać się kompetentnym przedstawicielem wybranego przez siebie zawodu?**

Otwarty pozostaje także problem, **czy gromadzenie doświadczeń oraz wiedzy w procesie akademickiego kształcenia pozwala na modyfikację samej profesji w kontekście nowych sytuacji, zadań i potrzeb?**

Wracając do problemu uznania kwalifikacji w zawodzie pracownika socjalnego, artykuł 116 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku, w znacznym stopniu ogranicza możliwość uznania kwalifikacji zawodowych pracownika socjalnego do absolwentów „kolegium pracowników służb społecznych, wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna lub studiów wyższych o specjalności praca socjalna na kierunkach: socjologia, politologia, pedagogika, polityka społeczna, psychologia lub nauki o rodzinie”.

Istnieje zdecydowana rozbieżność między uznawanymi kwalifikacjami pracownika socjalnego według Ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 i Ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004. W myśl „starej ustawy” w zawodzie pracownika socjalnego mogły/mogą pracować osoby, które ukończyły policealną szkołę służb pracowników społecznych lub studia na kierunku socjologia, psychologia, pedagogika, polityka społeczna. W myśl ustawy – niezależnie od ukończonej specjalności, absolwenci wyżej wspomnianych

kierunków studiów, którzy ukończyli studia przed dniem wejścia w życie ustawy z 2004 roku i byli zatrudnione na stanowisku pracownika socjalnego na podstawie przepisów „starej” ustawy, zachowują uprawnienia do wykonywania zawodu.

Paradoksalnie może to oznaczać, że absolwent na przykład „pedagogiki – wczesnej edukacji” zatrudniony w instytucji pomocy społecznej na stanowisku pracownika socjalnego przed 2004 rokiem ma przygotowanie do pracy socjalnej, nawet jeśli w cyklu kształcenia akademickiego nie zetknął się z pojęciem „praca socjalna”, a późniejszy absolwent, na przykład pedagogiki społecznej lub pedagogiki pracy socjalnej, która na wielu uczelniach była lub jest ukierunkowana na wiedzę z obszaru pracy socjalnej i przygotowanie do zawodu pracownika socjalnego takich uprawnień nie posiada.

Te i inne dylematy czy paradoksy funkcjonowania systemu edukacji i doskonalenia pracowników socjalnych oraz uznawania kwalifikacji zawodowych sugerują konieczność dalszej dyskusji i zapraszania przez administrację państwową (przed wdrażaniem rozwiązań legislacyjnych) kompetentnych przedstawicieli instytucji badawczych, gremiów akademickich, członków Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracowników Socjalnych, członków sekcji Pracy Socjalnej Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, członków Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych do ustalania priorytetów edukacji i standardów kształcenia oraz przygotowania specjalistycznego pracowników służb społecznych.

Bibliografia

- Kantowicz, E. (1999). *Wybrane koncepcje i standardy kształcenia do profesji społecznych w Europie*. W: E. Marynowicz-Hetka, A. Wagner, J. Piekarski (red.), *European Dimensions in Training and Practice of the Social Professions*. Katowice: Śląsk.
- Kantowicz, E. (2005). *Praca socjalna w Europie. Inspiracje teoretyczne i standardy kształcenia*. Olsztyn: UWM.

Kazimiera Wódz

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wyzwania dla edukacji pracowników socjalnych w Polsce¹

Odpowiadając na zaproszenie Redakcji „Problemów Polityki Społecznej” do dyskusji o aktualnym stanie pomocy społecznej w Polsce, chciałabym się odnieść do jednego z zaproponowanych wątków tematycznych, mianowicie oceny systemu kształcenia pracowników socjalnych po roku 1990. Przyjęta w listopadzie 1990 roku przez Sejm RP Ustawa o pomocy społecznej (tekst jednolity DzU 1993 Nr 13, poz. 60), uznając pracę socjalną za działalność zawodową (art. 8 ust. 5), określała także (w art. 49 ust. 1) uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego: przyznano je absolwentom policealnych szkół pracowników socjalnych (istniejących do 2004 roku) oraz studiów wyższych o kierunkach: praca socjalna, polityka społeczna, resocjalizacja, socjologia, pedagogika, psychologia lub inne pokrewne. Taki zapis, w części niezgodny ze stanem faktycznym (praca socjalna, polityka społeczna i resocjalizacja nie były w tym czasie uwzględnione w wykazie kierunków studiów MNiSzW), obowiązywał przez wiele lat².

¹ Na ten temat wypowiadałam się wielokrotnie przy różnych okazjach. Tutaj korzystam z tekstu: *Kilka refleksji na temat aktualnych i przyszłych wyzwań dla edukacji i doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych w Polsce* (Wódz, Faliszek 2010).

² Nowelizacja ustawy z grudnia 1998 roku poszerzyła krąg uprawnionych do wykonywania zawodu o osoby posiadające inne niż wymienione w art. 49. ust. 1 wykształcenia oraz te, które przed wejściem w życie nowelizacji ukończyły bądź rozpoczęły specjalizacje z zakresu pracy socjalnej lub organizacji pomocy społecznej (tekst jednolity, DzU 1998 Nr 64, poz. 414 z późniejszymi zmianami). Kolejna nowelizacja – z lutego 2000 roku – wprowadziła istotne zmiany w stosunku do ustawy z roku 1990 – tym razem uprawnienia do wykonywania zawodu uzyskały osoby posiadające

Od momentu uchwalenia pierwotnej wersji Ustawy o pomocy społecznej, aż do noweli z roku 2000 – artykuł 49, ust. 2 nadawał uprawnienia do wykonywania zawodu osobom, które nie spełniały kryteriów określonych w kolejnych wersjach art. 49, ust. 1, o ile ukończyły specjalizacje z zakresu pomocy społecznej lub pracy socjalnej prowadzone w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przez Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego. Zapis ten zniknął dopiero w nowej Ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 (art. 116, ust. 1), która zawężyła krąg uprawnionych do wykonywania zawodu do trzech grup: 1) absolwentów kolegiów pracowników służb społecznych, 2) absolwentów wyższych studiów na kierunku praca socjalna oraz 3) do 31 grudnia 2013 roku absolwentów studiów wyższych o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie (DzU 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zmianami). W art. 116 ust. 1a cytowanej wyżej ustawy z 2004 roku po raz pierwszy pojawił się zapis dotyczący oczekiwań ustawodawcy wobec szkół wyższych prowadzących studia przygotowujące do zawodu. Stanowi on, iż: „minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego określi w drodze rozporządzenia wymagane umiejętności, wykaz przedmiotów, minimalny wymiar zajęć dydaktycznych oraz zakres i wymiar praktyk zawodowych dla specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego, realizowanej w szkołach wyższych na kierunkach wymienionych w ust.1. p.3”³. Wprowadzenie tego zapisu do ustawy o pomocy społecznej miało na celu ograniczenie dostępu do zawodu absolwentom nieposiadającym odpowiednich kwalifikacji – w załączniku do rozporządzenia znalazło się kilkanaście przedmiotów (łącznie 330 godzin dydaktycznych i 240 godzin praktyk zawodowych) zaliczanych do kanonu przygotowania zawodowego pracownika socjalnego (Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2008 r.). Rozporządzenie to weszło w życie 1 października 2008 roku (DzU 2008 Nr 27, poz. 158). Środowisko akademickie przyjęło te propozycje dość sceptycznie, uznając je za zamach na autonomię szkół wyższych. Warto tu przypomnieć, że w momencie wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia od dwóch lat praca socjalna istniała jako samodzielny kierunek studiów wyższych pierwszego stopnia (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006, DzU 2006 Nr 121, poz. 838). Rok wcześniej, w lipcu 2007 roku, Rada Główna Szkolnictwa Wyższego przyjęła (tworzony w niezbyt sprzyjających okolicznościach) standard minimum dla tego kierunku³. Porównując treść rozporządzenia MPiPS oraz standard dla kierunku praca socjalna, nie sposób nie zauważyć, że są one zbudowane na zupełnie odmiennych założeniach. Pierwszy odpowiada tradycyjnemu kształceniu przedmiotowemu, uzupełnionemu o praktyki zawodowe, drugi zaś – zgodne z logiką procesu bolońskiego – opiera się nie na

dypłom pracownika socjalnego, dypłom ukończenia studiów wyższych w wyższej szkole zawodowej o specjalności „praca socjalna” lub studia wyższe na kierunkach – pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia i socjologia. (DzU 2000 Nr 19, poz. 238).

³ W pierwotnym kształcie standard dla kierunku praca socjalna nie obejmował metodyki pracy socjalnej czy aksjologii. Ostatecznie, między innymi wskutek ingerencji Studium Pracy Socjalnej UŚ te braki zostały usunięte (szerzej zob. Wódz 2008).

przedmiotach, lecz treściach kształcenia i kompetencjach. Pogodzenie tych dwóch sposobów myślenia o kształceniu nie jest oczywiste, stąd dla wielu szkół wyższych, które swoje programy kształcenia – czy to dla kierunku praca socjalna czy też innych, wymienionych w art. 116. ust. 1. p. 3 ustawy – przygotowały przed rokiem 2008, uwzględnienie warunków określonych w cytowanym rozporządzeniu (z dnia 25 stycznia 2008, DzU 2008, Nr 27, poz. 158) oznaczało konieczność poważnej korekty obowiązujących siatek studiów.

Jednakże o ile działania resortu (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) na rzecz ujednolicenia programów kształcenia do zawodu – w sytuacji rosnącego zainteresowania studiami wyższymi o tej specjalności – wydają się usprawiedliwione troską o zachowanie tożsamości zawodu, o tyle znacznie trudniej wytłumaczyć zaangażowanie resortu w tworzenie Kolegiów Pracowników Służb Społecznych (Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 24 marca 2005 roku, DzU 2005 Nr 61, poz. 544). Kolegia jako szkoły średnie nie mogły stanowić konkurencji dla oferowanych coraz liczniej studiów wyższych o tym profilu. Jednakże wiele z nich, korzystając z życzliwości szkół wyższych, mogło zaoferować swoim słuchaczom, na warunkach określonych przez senaty tych uczelni, uzyskanie dyplomu licencjata i – później – kontynuowanie nauki na II stopniu studiów⁴. Współpraca kolegiów z ich akademickimi „opiekunami” okazała się dla obu stron kłopotliwa ze względu na skomplikowane uwikłania prawnoorganizacyjne po stronie kolegiów (podległych formalnie resortowi oświaty, merytorycznie – resortowi pracy i polityki społecznej, a praktycznie – samorządowi wojewódzkiemu), zaś po stronie uczelni sprawującej opiekę – z powodu trudności w uzgodnieniu zakresu i trybu realizacji różnic programowych dla tych spośród słuchaczy kolegiów, którzy zdecydują się na podjęcie równoległych studiów na kierunku, w ramach którego będą mogli uzyskać dyplom licencjata. Program nauczania obowiązujący w Kolegiach (Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2005, DzU 2005 Nr 62, poz. 555) dalece odbiega od wzorów wypracowanych w Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, wedle których kształtowane są standardy kształcenia akademickiego. Przede wszystkim jest zdecydowanie bardziej rozbudowany w stosunku do liczby godzin przewidzianych na studia licencjackie (przeciętnie około 2200 godzin – w kolegiach 2355 godzin plus 560 godzin praktyk zawodowych). Warunki dopuszczenia słuchaczy kolegiów do egzaminu licencjackiego, a także ewentualnej akredytacji kierunku, który takich słuchaczy przyjmie w poczet swoich studentów – to kolejny problem, przed którym stoją uczelnie sprawujące opiekę naukową nad kolegiami. Waga i skala tych problemów skłania do pytania o bilans tej współpracy dla obu stron. Pytanie to nabiera dodatkowego sensu w kontekście ostatnich regulacji prawnych. Zgodnie bowiem z Ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo o Szkolnictwie Wyższym (DzU Nr 202 poz. 1553) z dniem 30 września 2015 roku porozumienia zawarte przez organy prowadzące kolegia pracowników służb społecznych z uczelniami w zakresie ubiegania się o uzyskanie dyplomu i tytułu zawodowego licencjata tracą moc (art. 261b cyt. ustawy). Kolegia Pracowników Służb Społecznych będą miały kilka możliwości: przekształcenie się w samodzielną publiczną

⁴ Uniwersytet Śląski mimo wielu wątpliwości natury prawnej i organizacyjnej podjął się opieki nad dwoma kolegiami (w Czeladzi i Bielsku-Białej).

uczelnię zawodową, włączenie do uczelni publicznej za zgodą senatu tej uczelni lub połączenie z innymi podobnymi placówkami w publiczną uczelnię zawodową (art. 261a, p.1 ustawy). Niezależnie od tego, jakie rozwiązania zostaną zaakceptowane w poszczególnych przypadkach – nie sposób uniknąć pytań: Czy i w jakim zakresie kilkuletni okres działania kolegiów przyczynił się do podniesienia poziomu przygotowania zawodowego pracowników socjalnych? Czy i jakie wartości dodane wytworzone zostały w ramach współpracy kolegiów z uczelniami-opiekunami? Jakie korzyści z tej współpracy wyniosły obie strony? Jaka część absolwentów kolegiów, mimo zdobycia uprawnień do wykonywania zawodu, podjęła – nie miały przecież – wysiłek uzyskania dyplomu licencjata, otwierający drogę do dalszej edukacji akademickiej (studiów II i III stopnia)?

Doceniając – co podkreślam z całą mocą – wysiłek resortu w promowaniu innowacyjnych rozwiązań w kształceniu pracowników socjalnych w Polsce, uważam, że co najmniej od roku 2007, a więc od momentu nadania pracy socjalnej statusu samodzielnego kierunku studiów I stopnia, środowiska akademickie powinny zdecydowanie w większym stopniu uczestniczyć (a nawet przejąć inicjatywę w tym zakresie) w tworzeniu standardów profesji. Pierwszym krokiem na tej drodze byłoby powołanie w Polsce, na wzór działających w innych krajach, niezależnego od administracji rządowej (i samorządowej) ciała w rodzaju Centralnej Rady ds. Edukacji i Kwalifikacji w Zakresie Pracy Socjalnej, skupiającego zarówno przedstawicieli środowiska akademickiego, jak i samych pracowników socjalnych, trzeciego sektora i podmiotów publicznych, szczebla centralnego i niższego, odpowiedzialnych, z mocy ustawy za funkcjonowanie instytucji pomocy i integracji społecznej. Powołanie takiego pochodzącego z wyborów ciała jest moim zdaniem warunkiem *sine qua non* dalszego rozwoju zawodu, który bez dopływu refleksji płynącej z systematycznych badań naukowych ugrzęźnie w pułapce kolejnych nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, ograniczających dostęp do zawodu pracownika socjalnego (ostatnio w lutym 2007 roku, DzU 2007 Nr 48, poz. 320) i regulacji obowiązujących w projektach współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Sprawą wymagającą pilnego rozstrzygnięcia przez takie niezależnie działające ciało byłyby zarówno kryteria kwalifikacji uprawniających do wykonywania zawodu pracownika socjalnej, jak i wzajemnie relacje między różnymi ścieżkami kształcenia i uznawania kompetencji (uzyskanych zarówno poprzez edukację akademicką, jak i szkolenia specjalizacyjne) pracowników socjalnych. Osobiście jestem zwolenniczką utrzymania standardów minimum w edukacji do pracy socjalnej, jednak zgadzam się z opinią wyrażaną przez wielu znawców tematu, że zbyt daleko idąca uniformizacja kształcenia w tym obszarze nie byłaby korzystna ani dla rozwoju zawodu, ani dla jakości świadczonych przez instytucje pomocy i integracji społecznej. Biorąc pod uwagę aktualny kontekst pracy socjalnej, naznaczony szybkimi zmianami w wielu dziedzinach życia: w polityce społecznej (decentralizacja, odchodzenie od programów sektorowych w kierunku rozwiązań transwersalnych, realizowanych na zasadach dialogu i partnerstwa instytucji publicznych, organizacji pozarządowych z udziałem samych zainteresowanych), pojawienie się nowych – nie tylko z nazwy – problemów społecznych (nowe ubóstwo, wykluczenie społeczne) i nowych potrzeb, związanych z trendami demograficznymi, migracjami, zmianami na rynku pracy

i w systemach zabezpieczenia społecznego, trudno sobie wyobrazić, że uda się stworzyć jakiś uniwersalny, ponadczasowy model kształcenia pracowników socjalnych w Polsce, wykraczający poza kanon minimum przygotowania podstawowego. Stąd ważne jest, aby dostęp do zawodu pracownika socjalnego nie był regulowany zbyt rygorystycznie, umiejętność spojrzenia na problemy klientów z różnych perspektyw jest w pracy socjalnej swoistym imperatywem, który łatwiej zrealizować w zespole interdyscyplinarnym niż w gronie osób o podobnym profilu wykształcenia. I nie jestem pewna, czy mnożenie specjalizacji (I i II stopnia) w zawodzie może skutecznie zastąpić ową naturalną różnorodność spojrzenia, wynikającą z odmiennego wykształcenia. Nie jestem też entuzjastką nadmiernej standaryzacji procedur czy metod pracy socjalnej – uważam to za sprzeczne z samą istotą pracy socjalnej, która powinna się cechować maksymalną elastycznością i być adekwatna do indywidualnych sytuacji i warunków działania. Reasumując, powtórzę raz jeszcze – doceniając wagę działań podejmowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dla budowania tożsamości zawodu pracownika socjalnego i jakości przygotowania kadr pomocy społecznej w Polsce po 1990 roku – uważam za konieczne zbudowanie niezależnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych (lub kompetencji) absolwentów różnych kierunków studiów oraz certyfikacji szkoleń i studiów podyplomowych, dających dodatkowe uprawnienia w zawodzie pracownika socjalnego.

Utworzenie studiów II stopnia w zakresie pracy socjalnej wydaje się dość oczywistą konsekwencją decyzji o usamodzielnieniu pracy socjalnej jako kierunku. Z całą pewnością otwiera to nowe pola dla rozwoju pracy socjalnej jako dyscypliny akademickiej, z własną kadrą specjalistów (studia III stopnia!), a w dłuższej perspektywie – dla wzmocnienia prestiżu zawodu. Opowiadając się za takim rozwiązaniem, dostrzegam jednak szereg problemów, których rozwiązanie – przy założeniu, że obowiązujące standardy kształcenia oraz przepisy regulujące dostęp do zawodu utrzymają się w przyszłości – nie będzie łatwe. Przede wszystkim rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy studia te miałyby być adresowane wyłącznie do osób posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego (zdobyte w różnym trybie), czy też – zgodnie z logiką procesu bolońskiego – byłyby otwarte na absolwentów różnych kierunków (z dyplomem licencjata), także tych, którzy zgodnie z obowiązującymi przepisami nie mają takich uprawnień. Przyjęcie każdego z tych rozwiązań będzie miało zupełnie odmienne konsekwencje w konstruowaniu programu kształcenia. W pierwszym przypadku siłą rzeczy pojawi się problem różnic programowych, obejmujących przedmioty wchodzące w skład kanonu kształcenia do zawodu pracownika socjalnego, w drugim – nacisk powinien być położony na teoretyczne pogłębienie i poszerzenie o nowe obszary wiedzy specjalistycznej. W Studium Pracy Socjalnej Uniwersytetu Śląskiego kilka lat temu wybraliśmy ten drugi wariant, proponując na II stopniu studiów magisterskich z socjologii specjalność „Praca socjalna – organizowanie społeczności lokalnej”. Od roku akademickiego 2011/2012 planujemy uruchomienie kolejnej specjalności (nadal w ramach socjologii): „Praca socjalna i ekonomia społeczna”. Program tej ostatniej specjalności wypracowany w ramach projektu SOWOSEC, skupiającego partnerów z kilkunastu krajów UE, daje możliwość uzyskania przez studentów międzynarodowego dyplomu magisterskiego (*Master in Social Work and Social Economy*), honorowanego we

wszystkich krajach partnerskich. Mamy nadzieję, że do tego czasu prace nad standardem – minimum dla studiów II stopnia w ramach samodzielnego kierunku praca socjalna – zostaną zakończone, co z pewnością ułatwi współpracę z naszymi partnerami z Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Wódz, K. (2008). „Perspektywy rozwoju służb społecznych w Polsce. Dylematy kształcenia i doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych”. W: K. Marzec-Holka, A. Rutkowska, M. Joachimowska (red.), *Praca socjalna i polityka społeczna – obszary współdziałania wobec wykluczenia społecznego*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Wódz, K. (2010). „Kilka refleksji na temat aktualnych i przyszłych wyzwań dla edukacji i doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych w Polsce”. W: K. Wódz, K. Faliśzek (red.), *Przeobrażenia pomocy społecznej a edukacja i doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych w Polsce i republice Słowackiej*. Toruń: Wyd. AKAPIT.
- Wódz, K., Leśniak-Berek, E. (2008). „Studium Pracy Socjalnej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego – doświadczenia w kształceniu i badaniach dla pracy socjalnej”. W: B. Matyjas, M. Porąbaniec (red.) *W drodze ku profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego*, Kielce: Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej.

Dobroniega Trawkowska

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski

***Czy był to „milowy krok”, czy możemy raczej mówić
o „kroku milowym, którego nie było”?¹
Krótkie podsumowanie debaty w ramach Forum
na temat pomocy społecznej***

Cieszymy się, iż szeroki zakres zagadnień, proponowanych do dyskusji na łamach „Problemów Polityki Społecznej”, spotkał się z życzliwym odzewem ze strony przedstawicieli środowiska akademickiego oraz środowiska praktyków. Nie wszystkie zaproponowane przez nas kwestie doczekały się pogłębionej oceny, a nawet nie wszystkie zostały krótko skomentowane przez ekspertów reprezentujących środowiska akademickie z całego kraju: dr Krystynę Faliszek (UŚ), prof. UWM dr hab. Ewę Kantowicz, prof. UAM dr hab. Annę Kotlarską-Michalską, prof. UMK dr hab. Krzysztofa Piątka, dr Marka Rymśkę (UW), prof. zw. dr hab. Kazimierę Wódz (UŚ). Wypowiedzi ekspertów koncentrowały się w zasadzie na diagnozie czterech głównych wątków, obejmujących: system kształcenia i doskonalenia zawodowego, przyczyny oraz przejawy dysfunkcji instytucji pomocy społecznej, kondycję pracowników socjalnych, kwestie skuteczności i efektywności systemu pomocy społecznej. Wnikliwej ocenie poddano:

¹ Cytat ten został wzięty z artykułu M. Arczewskiej *O kroku milowym, którego nie było. Ustawa o działalności pożytku publicznego a opodatkowanie, finansowanie i współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną w Polsce* (2004, s. 143–170).

- system i problemy kształcenia i doskonalenia zawodowego; ujawnione w systemie kształcenia i doskonalenia zawodowego sprzeczności i paradoksy (por. wypowiedzi K. Wódz, E. Kantowicz oraz K. Piątka);
- specyfikę podejmowanej przez badaczy problematyki badawczej (por. A. Kotlarska-Michalska) oraz jakość badań empirycznych realizowanych w obszarze pomocy społecznej (K. Piątek);
- efektywność i skuteczność pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz jej uwarunkowania, bariery efektywności i skuteczności instytucji oraz świadczonych w niej usług (pracy socjalnej) [por. wypowiedź A. Kotlarskiej-Michalskiej, M. Rymczy, K. Faliszek, K. Piątka];
- dysfunkcje instytucji pomocy społecznej, zwłaszcza w aspekcie prowadzenia działań aktywizujących (por. A. Kotlarska-Michalska, K. Piątek, M. Rymczy, K. Faliszek oraz, w mniejszym stopniu, pozostali eksperci);
- trudności towarzyszące przygotowaniu pracowników socjalnych do funkcjonowania w rolach zawodowych oraz trudności na etapie praktycznego funkcjonowania w zawodzie (por. wypowiedzi A. Kotlarskiej-Michalskiej, K. Piątka, K. Wódz, E. Kantowicz oraz w mniejszym stopniu pozostałych ekspertów);
- oczekiwania związane z realizacją projektów systemowych oraz ich pierwsze efekty (por. K. Faliszek, A. Kotlarska-Michalska, K. Piątek).

Eksperti podzielają przekonanie o głębokim niedowładzie systemu pomocy społecznej oraz o potrzebie kompleksowej diagnozy pomocy społecznej. W prezentowanych opiniach nie uciekają od propozycji wprowadzania konkretnych zmian w określonym fragmencie rzeczywistości (kształcenie, doskonalenie zawodowe, wprowadzenie działań aktywizujących w postaci modeli pracy ze społecznością lokalną do rutynowego repertuaru działań publicznej pomocy społecznej, stworzenie warunków do uczenia się ról społecznych i zawodowych przez klientów pomocy społecznej itp.).

Nieliczni praktycy, reprezentowani tu przez Cezarego Miżejewskiego oraz Karolinę Busk², potwierdzili obecność problemów i dysfunkcji wskazywanych przez innych ekspertów, proponując przy tym określone rozwiązania systemowe i organizacyjne (m.in. zmianę sposobu finansowania zatrudnienia pracowników socjalnych (C. Miżejewski), zmianę sposobu organizacji pracy (K. Busk). Warto w tym miejscu podkreślić zbieżność znacznej części postulatów dotyczących kierunków zmian systemowych, proponowanych przez uczestniczących w dyskusji na łamach PPS ekspertów, z propozycjami wypracowanymi przez środowisko praktyków³.

W wypowiedziach pracowników naukowych oraz reprezentantów praktyki pojawiły się wspólne elementy. Pierwszy z nich dotyczy oceny funkcjonującego systemu doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych oraz wskazania jego podstawowych braków (por. wypowiedź K. Wódz i K. Busk). Kolejnym wspólnym elementem wypowiedzi przed-

² Cezary Miżejewski jest działaczem związkowym i pozarządowym. Karolina Busk od 2004 roku jest pracownikiem socjalnym w Ośrodku Pomocy Społecznej w dzielnicy Praga Północ w Warszawie.

³ Por. tekst „Wokół 13 postulatów. Propozycje zmian w pomocy społecznej” zamieszczony w *Problemach Społecznych* (Skuza, Żukowska 2010).

stawicieli obu środowisk jest dostrzegany szeroki zakres dysfunkcji w instytucji pomocy społecznej (oraz w jej organizacjach formalnych), jak również znacząca ich skala w całym systemie. Eksperci w zasadzie są zgodni, że metodycznie prowadzone działania aktywizujące, zwłaszcza w formule (modelach) aktywizacji i organizacji społeczności lokalnej w rozwiązywaniu problemów społecznych, a przy tym, co podkreślali w swoich wypowiedziach, działania właściwie zorganizowane, są nieliczne, zwłaszcza w publicznej pomocy społecznej. W systemie pomocy społecznej pojawiły się za to wcale liczne i, jak ocenia K. Piątek, trudne do wyjaśnienia sprzeczności. Opinie K. Piątka potwierdzili inni eksperci, między innymi K. Faliszek, E. Kantowicz, M. Rymsza.

I choć autorzy ujawniają różnorodne źródła oraz rozmaite skutki zaobserwowanych sprzeczności, można, jak sądzę, sprowadzić je do wspólnego mianownika. Proponuję, aby w podsumowaniu tego etapu dyskusji, wskazać na dwie nowe kwestie, które wyłaniają się z wypowiedzi naszych ekspertów. Po pierwsze, zarówno ludzie, jak i organizacje pomocy społecznej nie wykazują woli uczenia się/przestają się uczyć. Przypadłość ta dotyczy dość powszechnie środowisko pracowników socjalnych oraz klientów pomocy społecznej, nastawionych obronnie do zmiany swojej sytuacji, ale również, co warto podkreślić, środowisko menedżerów pomocy społecznej, a skala jej nie jest znana, aczkolwiek przypuszcza się, że jest ona znaczna. Po drugie wypowiedzi ekspertów potwierdzają obecność podwójnych standardów funkcjonujących na różnych poziomach systemu pomocy społecznej. Problem ten dotyczy funkcjonowania instytucji pomocy społecznej, jej organizacji formalnych oraz pełnienia ról zawodowych przez pracowników socjalnych i menedżerów. Te dwa nowe problemy, które wyłoniły się z przeprowadzonej na łamach PPS debaty, proponuję uczynić kwestiami do dalszej dyskusji.

Zapraszamy do kontynuowania dyskusji, poszerzonej o nowe wątki i pytania, które wyniknęły z doświadczeń uczestników forum:

- czy pomoc społeczna uczy się, wykorzystując własne zasoby (wiedzę swoich pracowników), sięgając do zasobów eksperckich z zewnątrz, czy nagradza za korzystanie z wiedzy teoretycznej w praktyce?
- jakie bezpośrednie i odległe w czasie skutki niesie obecność podwójnych standardów widocznych w funkcjonowaniu instytucji i organizacji pomocy społecznej?

Stare i nowe pytania kierujemy do „teoretyków” i praktyków, mając nadzieję na uzyskanie opinii ze środowiska praktyków. Dziękując naszym ekspertom, żywimy nadzieję, że wypowiedzi następnych uczestników forum, obok tych, które zaprezentowano na łamach PPS, przybliżą nas do udzielenia odpowiedzi na tytułowe pytanie: czy po dwudziestu latach możemy mówić raczej o „milowym kroku”, który się dokonał, czy raczej o „kroku milowym, którego nie było”?