

Izabela Rybka

Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991 – 2006.

Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej



## Streszczenie

Artykuł jest poświęcony charakterystyce systemu pomocy społecznej w Polsce w latach 1991–2006 pod kątem rozpoznania barier i możliwości zwiększenia jej skuteczności. Diagnoza stanu pomocy społecznej obejmuje prawne, instytucjonalne i kadrowe aspekty jej funkcjonowania. Główna teza artykułu mówi, że faktyczne skutki działania pomocy społecznej pozostają w sprzeczności z oczekiwanymi rezultatami – zamiast chronić klientów przed marginalizacją społeczną i wspierać ich w usamodzielnieniu życiowym, powoduje uzależnianie się od świadczeń pomocowych, wzrost postaw biernych i roszczeniowych. Zmiana tej sytuacji może nastąpić dzięki zastosowaniu instrumentów ekonomii społecznej. Zwłaszcza praca socjalna – zasadnicza forma świadczenia pomocy społecznej – idealnie nadaje się do realizacji przedsięwzięć nowatorskich, wymagających kreatywności oraz współpracy różnych podmiotów lokalnych, a w szczególności służb społecznych, służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych.

## O autorze

**Izabela Rybka**, dr, socjolog, ekspert Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, pracownik Instytutu Spraw Publicznych w Programie Polityki Społecznej, wykładowca Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, uczestnik programów badawczych: Decentralizacja społecznych funkcji państwa, System zabezpieczenia społecznego w gospodarce rynkowej – modele kształcenia pracowników socjalnych, Pomoc społeczna wobec ubóstwa i marginalizacji społecznej, Przyszłość społeczeństwa obywatelskiego.

**Instytut Rozwoju Służb Społecznych** jest placówką naukowo-badawczą, która zajmuje się problematyką pomocy społecznej, służb i usług społecznych oraz pracy socjalnej. Instytut podejmuje prace wspierające zarówno rozwój praktyki pomocy społecznej, jak i odnoszącej się do niej teorii. Główne obszary działalności Instytutu to badania naukowe, szkolenia dla przedstawicieli wszystkich grup zawodowych w obrębie instytucji pomocy społecznej i instytucji współdziałających oraz wydawanie specjalistycznych czasopism i książek.

---

# 1.

## Wstęp

Przedmiotem niniejszej analizy jest system pomocy społecznej w Polsce w latach 1991–2006, zaś celem – rozpoznanie możliwości i barier w wykorzystaniu instrumentów ekonomii społecznej do zwiększenia skuteczności pracy socjalnej z osobami bezrobotnymi oraz społecznością lokalną.

Na początku lat 90. przeprowadzono kompleksową reformę pomocy społecznej, która miała łagodzić społeczne koszty reform gospodarczych. Jednocześnie za główny cel pomocy społecznej uznano usamodzielnianie klientów oraz ich reintegrację ze środowiskiem. Z perspektywy ponad 15 lat funkcjonowania pomocy społecznej widać, że przede wszystkim koncentruje się ona na realizowaniu funkcji opiekuńczych kosztem świadczeń aktywizujących oraz wspierania inicjatyw samopomocowych. Faktyczne skutki działania pomocy społecznej pozostają w sprzeczności z oczekiwanymi rezultatami – klienci uzależniają się od świadczeń pomocowych zamiast zyskiwać dzięki nim życiową samodzielność.

Jakie zmiany należy zatem wprowadzić do pomocy społecznej, aby jej klienci – przy wsparciu ze strony pracowników socjalnych – przezwyciężali trudności życiowe i znajdowali swoje miejsce na rynku pracy, w życiu rodzinnym, w społeczności lokalnej? W jaki sposób zapobiegać zjawisku wyuczzonej bezradności i przeciwdziałać wykluczaniu z życia społecznego coraz liczniejszych grup społecznych? Czy pomoc społeczna, dotychczas ograniczająca się do łagodzenia skutków problemów społecznych, może przekształcić się w instytucję, która rozwiązuje te problemy, zwłaszcza wspiera ludzi w wychodzeniu ze sfery bezrobocia, ubóstwa i marginalizacji społecznej?

Biorąc pod uwagę cechy charakterystyczne pomocy społecznej, należy stwierdzić, że ze swej istoty jest ona odpowiednią instytucją polityki społecznej państwa do wdrażania rozwiązań ekonomii społecznej. Zwłaszcza praca socjalna – zasadnicza forma świadczenia pomocy społecznej – idealnie nadaje się do realizacji przedsięwzięć nowatorskich,

wymagających kreatywności oraz współpracy różnych podmiotów lokalnych, a w szczególności służb społecznych, służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych.

Zakładamy, że skuteczność pracy socjalnej z pewnymi kategoriami osób zagrożonych marginalizacją społeczną może wzrosnąć dzięki wykorzystaniu instrumentów ekonomii społecznej. Polegają one na reedukacji społecznej i zawodowej osób długotrwale bezrobotnych i w ten sposób przygotowują ich do wejścia na rynek pracy (ekonomia społeczna sensu largo, np. Centra i Kluby Integracji Społecznej) lub na mobilizowaniu ludzi do pomocy wzajemnej, przedsiębiorczości i działalności gospodarczej, rozumianej jako „zdolność społeczności lokalnej do kreowania zbiorowych form zachowań ekonomicznych”<sup>1</sup> (ekonomia społeczna sensu stricto, np. spółdzielnie socjalne.). Przyjmujemy, że ci pracownicy socjalni, którzy posiadają kompetencje w posługiwaniu się instrumentami ekonomii społecznej, będą w stanie zmieniać postawy i zachowania pewnej części swoich podopiecznych – z biernych i roszczeniowych na aktywne, odpowiedzialne i zaradne.

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że realne możliwości rozwiązywania problemów społecznych przez pomoc społeczną są wypadkową wielu czynników z poziomu makro (np. model polityki społecznej, regulacje prawne, budżet centralny), jak również uwarunkowań lokalnych, zwłaszcza takich, jak: otwartość władz samorządowych i służb socjalnych, aktywność organizacji pozarządowych i potencjał lokalnego biznesu<sup>2</sup>.

1 Niesporek A., Wódz K., 2003, Grupy zmarginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategie rozwoju społeczności lokalnych. W: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), W stronę aktywnej polityki społecznej, wyd. ISP, Warszawa  
2 Zalewski D., 2005, Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

# 2.

## Prawne uwarunkowania pomocy społecznej

### 2.1. Ustawa o pomocy społecznej z 1990 i z 2004 roku

Gruntowną przebudowę systemu pomocy społecznej rozpoczęto od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej<sup>3</sup>, która weszła w życie w styczniu 1991 roku i zastąpiła wciąż formalnie obowiązującą, choć praktycznie nie stosowaną, ustawę o opiece społecznej z 1923 roku. Ustawa uregulowała całokształt zagadnień związanych z funkcjonowaniem pomocy społecznej. Określiła cele, ogólne zasady i zadania pomocy społecznej, wskazała krąg podopiecznych, ustanowiła rozległy katalog różnych form świadczeń, stworzyła nową strukturę organizacyjną publicznej pomocy społecznej, wyznaczyła jednostkom organizacyjnym konkretne zadania i określiła sposób ich finansowania, ustaliła wymogi dotyczące wykształcenia pracowników socjalnych. Zgodnie z tworzoną w początkach lat 90. polityką prorodzinną, podstawowym adresatem świadczeń pomocowo-opiekuńczych uczyniono rodzinę.

Zasadnicze cele systemu pomocy społecznej *expressis verbis* zostały wyrażone w ustawie: niesienie pomocy osobom i rodzinom, które nie potrafią przezwyciężyć swojej trudnej sytuacji życiowej (funkcja opiekuńcza), pomoc w usamodzielnieniu i reintegracji ze środowiskiem (funkcja aktywizująca) oraz przeciwdziałanie wystąpieniu sytuacji uzasadniających udzielanie pomocy społecznej (funkcja profilaktyczna). Wśród klientów pomocy społecznej są bowiem osoby, które ze względu na stan zdrowia, wiek czy rodzaj dysfunkcji nie są w stanie (i być może nigdy nie będą) funkcjonować samodzielnie, zwłaszcza podjąć pracę i osiągnąć samowystarczalność finansową. Tym osobom pomoc społeczna

powinna zaoferować opiekę i przyzwoite, godziwe warunki życia. Natomiast z osobami, które po uzyskaniu odpowiedniego wsparcia mogłyby podjąć zatrudnienie, należy prowadzić pracę socjalną ukierunkowaną na ich reintegrację społeczną i zawodową.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o pomocy społecznej zostały przedstawione trzy przesłanki uzasadniające konieczność jej uchwalenia: humanitarna, ustrojowa i pragmatyczna. Pierwsza z nich jest bezdyskusyjna, natomiast sprzeczność między dwiema kolejnymi wydaje się zdradzać brak spójnej wizji konstruowanego w 1990 roku systemu pomocy społecznej.

Z jednej strony zadeklarowano, że pomoc społeczna ma pełnić rolę kompensacyjną wobec innych systemów zabezpieczenia społecznego, a w szczególności świadczenia pieniężne mają mieć kompensacyjny charakter w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych i wypełniać luki powstałe na jego obrzeżach. Oznacza to, że zgodnie z ustrojową zasadą subsydiarności, pomoc społeczna stanowiłaby ostatnie ogniwo w całym systemie rozwiązań służących budowaniu bezpieczeństwa socjalnego i ładu społecznego. W taki właśnie sposób rola pomocy społecznej jest definiowana w kontynentalnym (konserwatywnym) modelu polityki społecznej.

Natomiast z drugiej strony, w trakcie projektowania konkretnych rozwiązań prawnych, przyjęto kontrowersyjne założenie, że pomoc społeczna stanowi „najbardziej skuteczny instrument rozwiązywania wielu kwestii i problemów społecznych”<sup>4</sup>. Takie podejście do rozwiązywania problemów społecznych jest właściwe liberalnemu modelowi polityki społecznej, wedle którego państwo ogranicza swoją aktywność w sferze socjalnej do selektywnych programów socjal-

<sup>3</sup> Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej, Dz.U.98.64. 414 z późn. zm.

<sup>4</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o pomocy społecznej. W: Druk sejmowy nr 518, 1990, Warszawa, Sejm RP, X kad.

nych (tj. do pomocy społecznej) i rezygnuje z programów powszechnych, zwłaszcza ubezpieczeniowych, czyli opartych na obowiązkowej pomocy wzajemnej i przezorności grupowej<sup>5</sup>.

Niespójność wizji systemu pomocy społecznej w dużej mierze wynika z braku debaty nad wyborem modelu polityki społecznej. Nowy system pomocy społecznej był tworzony w odpowiedzi na spodziewane problemy społeczne (głównie bezrobocie) i modyfikowany w toku działań doraźnych, zwłaszcza pod presją czynienia oszczędności w publicznych wydatkach społecznych. Brak całościowych i spójnych rozwiązań w zakresie polityki społecznej oraz rosnąca skala ubóstwa sprawiły, że system pomocy społecznej, który miał być uzupełniającym elementem zabezpieczenia społecznego, stał się elementem wiodącym. Wzrost znaczenia pomocy społecznej, która stała się podstawowym instrumentem polityki społecznej do walki z ubóstwem, wskazuje jednoznacznie na zbliżanie się do modelu liberalnego, mimo, że założenia reformy tego systemu sformułowano w nawiązaniu do modelu socjoliberalnego (zwanego również kontynentalnym lub konserwatywnym)<sup>6</sup>.

Drugi nurt uwag krytycznych, jaki zarysował się w trakcie prac legislacyjnych prowadzonych w 1990 roku, dotyczył nie tyle modelu i roli pomocy społecznej, ale faktycznych możliwości jego realizacji w oparciu o posiadane środki finansowe, infrastrukturalne i kadrowe. Formułowano obawy przed nadmiernym obciążeniem pomocy społecznej wielością zadań i funkcji wynikających z braku koncepcji polityki społecznej oraz spodziewanych kosztów społecznych przemian gospodarczych. Pojawiały się głosy, że odejście od modelu harmonijnego rozwoju społeczno-ekonomicznego na rzecz rozdzielania elementów socjalnych od rynkowych, może doprowadzić do narastania problemów społecznych, wobec których pomoc społeczna okaże się niewydolna.

„Wymaga to [realizacja postanowień ustawy] zapewnienia środków budżetowych, sprawnego systemu organizacyjnego i zapewnienia kadr (...). Otóż, jeżeli procesy gospodarcze nie [zostaną] skojarzone z programami polityki społecznej, w swoich skutkach będą prowadziły do lawinowego naporu na pobieranie świadczeń z pomocy społecznej, to nie sprósta temu naporowi żaden budżet, żaden system organizacyjny, żadne kadry i nie pomoże żadna ustawa.”<sup>7</sup>

Generalnie projekt ustawy o pomocy społecznej został pozytywnie oceniony przez posłów, którzy docenili jego perspektywiczny i strategiczny charakter, jaki udało się wypracować mimo silnej presji stworzenia systemu działań osłonowych dla gwałtownie ubożejącej części społeczeństwa. Jednocześnie zdawano sobie sprawę ze słabości projektu polegającej na tym, iż system, który z założenia powinien być komplementarny do ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, powstaje w sytuacji, gdy jeszcze nie opracowano koncepcji polityki społecznej ani właściwego dla niej systemu zabezpieczenia społecznego.

„Pomoc społeczna jest jednym z elementów polityki społecznej państwa, której tezy oficjalne, niestety, nie zostały zaprezentowane przez rząd (...).”<sup>8</sup>

Już wtedy obawiano się, że taka kolejność reformowania sfery społecznej może doprowadzić do zastąpienia polityki społecznej pomocą społeczną, czyli działań kompleksowych i długofalowych programami selektywnymi.

„W projekcie ustawy pojęcie pomocy społecznej rozumiane jest tak szeroko, że w zasadzie staje się synonimem polityki socjalnej, a można by przyjąć, że wyczerpuje zakres tego pojęcia. Stwarza to niebezpieczeństwo; po pierwsze – braku motywacji do kreowania i prowadzenia prawidłowej polityki socjalnej państwa, po drugie – może prowadzić do sytuacji, że gwarancje ustawowe mogą się okazać często deklaracją dobrej woli bez możliwości im sprostania przez samorząd i przez budżet państwa, a także z powodu braku fachowego personelu. W takim przypadku szkody społeczne byłyby trudne do oszacowania.”<sup>9</sup>

„Trzeba przypomnieć, że zakres podmiotowy pomocy społecznej jest pochodną zakresu i jakości prowadzonej lub zaniebanej polityki społecznej (...) mam poczucie pewnego paradoksu, iż podejmujemy dzisiaj problematykę polityki społecznej jakby od końca, od skutków.”<sup>10</sup>

„ (...) Obawiam się, by nie zaczął on [projekt ustawy] funkcjonować w obszarach, w których powinny funkcjonować – sprawny system ubezpieczeń społecznych i sprawna polityka wynagrodzeń. Jeżeli bowiem z takim zjawiskiem mieliśmy do czynienia, to wówczas okazałoby się, że system opieki społecznej nie funkcjonuje na obrzeżach systemu ubezpieczeń społecznych, ale właściwie zajmuje miejsce ubezpieczeń społecznych i systemu wynagrodzeń.”<sup>11</sup>

Obawy towarzyszące pracom nad przygotowaniem ustawy o pomocy społecznej okazały się uzasadnione. System po-

5 Szubert W., 1987, Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

6 Autorskie typologie modeli polityki społecznej zostały opisane w: (1) Titmuss R., 1974, Social Policy. An Introduction, Allen and Unwin Publishers Ltd., London; (2) Esping-Andersen G., 1990, The three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge; typologia G. Esping-Andersena została wykorzystana do analiz zmian w polityce społecznej wybranych krajów postkomunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce: Deacon B., 1993, Developments in East European Social Policy. W: Jones C. (red.), New Perspective on the Welfare State in Europe, Routledge, London

7 Poseł Jacek Krzekotowski, Sprawozdanie Stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu w dniu 27 września 1990 r. – Dyskusja nad projektem ustawy o pomocy społecznej (I czytanie)

8 Poseł Teresa Malczewska, op. cit.

9 Poseł Edmund Jagiełło, op. cit.

10 Poseł Jacek Krzekotowski, op. cit.

11 Poseł Wiesława Ziółkowska, op. cit.

mocy społecznej zbudowany na początku lat 90. był zbyt nowoczesny w stosunku do istniejących możliwości jego realizacji, został „stworzony na wyrost”<sup>12</sup>. Zabrakło instrumentów niezbędnych do wdrażania ustawy - począwszy od środków finansowych po kadry pomocy społecznej (zbyt mała liczba pracowników socjalnych, niedostateczne kwalifikacje). Poza tym wdrażanie obowiązujących rozwiązań ustawowych wymaga współpracy i koordynacji działań wielu służb i instytucji, inwencji i determinacji w podejmowaniu nowych wyzwań. Tego rodzaju umiejętności i podejście do realizacji zadań polityki społecznej nadal jest rzadkością; wciąż dominuje biurokratyczny styl pracy w instytucjach pomocy społecznej i rynku pracy.

Sprawdził się również czarny scenariusz dotyczący dysfunkcyjności pomocy społecznej wskutek przeciążenia jej liczbą zadań. W latach 90. systematycznie rozszerzano zakres podmiotowy pomocy społecznej, wprowadzano nowe świadczenia oraz programy pomocowe. Na pomoc społeczną nałożono odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów, które wynikały z braku polityki rodzinnej, ograniczenia funkcji wychowawczych i socjalnych szkoły, wadliwego funkcjonowania opieki zdrowotnej i polityki mieszkaniowej. „Instytucja pomocy społecznej staje się „workiem”, do którego wrzucone zostają zarówno nowe kwestie socjalne, jak i stare, wypadające z zakresu reformowanych działów, do których kompetencji należały.”<sup>13</sup> Taki stan pomocy społecznej jest efektem braku koncepcji polityki społecznej lub też przeorientowania się z modelu konserwatywnego na model liberalny.

Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 roku była nowelizowana kilkadziesiąt razy, aż w końcu została zastąpiona ustawą z 12 marca 2004 roku<sup>14</sup>. Uchwalenie nowej ustawy uzasadniano koniecznością uszczelnienia systemu pomocy społecznej, uproszczenia katalogu świadczeń, zwiększenia elastyczności w ich przyznawaniu, ograniczenia nadużyć w zakresie pobierania zasiłków oraz racjonalizacji wydatków na świadczenia pomocy społecznej. Wypłacanie zasiłków uznano za nieadekwatną i nieskuteczną formę świadczeń, zaś system pomocy społecznej oceniono jako niewydolny, restrykcyjny i nieefektywny. W związku z tym postulowano przyjęcie ustawy, która miała zwiększyć skuteczność pomocy społecznej poprzez aktywizowanie klientów oraz ich usamodzielnienie<sup>15</sup>.

Analiza rozwiązań zawartych w nowej ustawie wskazuje jednak, że kierunki zmian deklarowane przez polityków

nie znalazły odzwierciedlenia w przyjętych rozwiązaniach prawnych. Wbrew zapowiedziom autorów projektu ustawy, nie wprowadzono do niej mechanizmów służących aktywizacji i upodmiotowieniu klientów pomocy społecznej (z wyjątkiem kontraktu socjalnego). Co więcej, treść ustawy jest sprzeczna z argumentami, na jakie powoływano się w trakcie prac legislacyjnych dla uzasadnienia konieczności jej uchwalenia. Zamiast postulowanego dostosowania prawa pomocy społecznej do obowiązującego ustawodawstwa krajowego oraz unijnego, ustawa z 2004 roku nadal zawiera przepisy niespójne z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz z ustawą o zatrudnieniu socjalnym. Ponadto nowa ustawa nie zawiera rozwiązań wynikających ze strategii lizbońskiej, umożliwiających wdrażanie aktywnej polityki społecznej. W opinii niezależnych ekspertów uchwalenie nowej ustawy o pomocy społecznej jest działaniem pozornym, które zamiast wprowadzenia zapowiadanej reformy pomocy społecznej, utrwała istniejący stan rzeczy<sup>16</sup>.

Ustawy o pomocy społecznej, zarówno ta z 1990 roku, jak i obecnie obowiązująca z 2004 roku, nakładają na służby socjalne obowiązek świadczenia pomocy bezrobotnym, jednak ani nie określają ich roli, ani nie precyzują ich zadań w tym zakresie. Można zatem przyjąć, że bezrobotni – tak jak inni klienci pomocy społecznej – będą objęci pracą socjalną, która zgodnie z wykładnią ustawy o pomocy społecznej, jest podstawowym zadaniem pracownika socjalnego, podczas gdy świadczenia pieniężne, rzeczowe i usługi są jedynie zadaniem wspomagającym pracę socjalną<sup>17</sup>. Taka interpretacja przepisów prawnych została potwierdzona w nowej ustawie o pomocy społecznej, gdzie ustawodawca wymienia pracę socjalną na pierwszym miejscu listy obowiązków spoczywających na pracowniku socjalnym<sup>18</sup>.

O powinności prowadzenia pracy socjalnej z bezrobotnymi, czyli osobami w wieku produkcyjnym, które są gotowe i chcą podjąć zatrudnienie, świadczą przepisy ogólne ustawy o pomocy społecznej. Bezrobocie jest wymieniane jako jedna z podstawowych dysfunkcji, która kwalifikuje osoby poszukujące wsparcia jako klientów pomocy społecznej. W odrębnym artykule ustawodawca nakłada na osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej obowiązek współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu ich problemów, czyli wyznacza im aktywną rolę i wymaga od nich zaangażowania się w pracę socjalną. Pracownicy mają wspierać wysiłki swoich klientów, które są ukierunko-

12 Wypowiedź dr Joanny Staregi – Piasek podczas seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Instytut Rozwoju Służb Socjalnych w dniu 19 maja 2006 r. w ramach projektu „pt.. W poszukiwaniu modelu polskiej gospodarki społecznej”, finansowanego przez MRR z EFS w ramach IW Equal

13 Golinowska S., 2000, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa

14 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U.04.64. 593

15 Uzasadnienie do projektu ustawy o pomocy społecznej, druk nr 2012 z 4 września 2003 roku, IV kadencja Sejmu RP [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

16 Więcej argumentów krytycznie oceniających projekt ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku: Kaźmierczak T., 2003, *Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej, Analizy i Opinie nr 17*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl); Wygnański J., 2003, *Uwagi w odpowiedzi na apel grupy roboczej przy RDPP o zgłaszanie uwag dotyczących ustawy o pomocy społecznej*, [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

17 Kuleszyńska-Dobrek, J., 1991, *Objaśnienia do ustawy o pomocy społecznej, Praca Socjalna, nr 1-2*; Kuleszyńska-Dobrek, J., 1997, *Praktyczne objaśnienia do ustawy o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r.*, *Praca Socjalna*, nr 4

18 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U.04.64. 593, art. 119 ust 1

wane na usamodzielnienie się oraz na reintegrację ze środowiskiem.

Natomiast w praktyce sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Pomoc społeczna ogranicza się do udzielania bezrobotnym zasiłków, które wystarczają im jedynie na przetrwanie. Świadczenia finansowe były wypłacane w zaniżonych lub wręcz symbolicznych kwotach, np. w wysokości 15 zł<sup>19</sup>. Wedle danych pochodzących z rocznych raportów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, bezrobocie jest drugim po ubóstwie powodem udzielania świadczeń pomocy społecznej, zaś w przypadku zasiłków okresowych – powodem dominującym<sup>20</sup>. Zazwyczaj bezrobotni, którzy utracili prawo do zasiłku wypłacanego przez urząd pracy, szukają pomocy w ośrodkach pomocy społecznej. Z kolei pracownicy socjalni uzależniają decyzję o przyznaniu zasiłku okresowego od potwierdzenia z urzędu pracy, że bezrobotny został zarejestrowany i że nie ma dla niego oferty pracy. Między ośrodkiem pomocy społecznej a urzędem pracy nadal istnieje luka instytucjonalna, w której gubią się osoby długotrwale bezrobotne – stopniowo ulegają one marginalizacji społecznej<sup>21</sup>.

## 2.2. Ustawy na rzecz aktywizacji zawodowej i zatrudnienia klientów pomocy społecznej

Ustawa o pomocy społecznej jest podstawowym, lecz nie jedynym aktem prawnym, który reguluje funkcjonowanie służb socjalnych. Od początku lat 90. obowiązywała również ustawa o bezrobociu, następnie ustawa o bezrobociu i zatrudnieniu, a od połowy lat 90 - ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>22</sup>. Zobowiązywała ona powiatowe urzędy pracy do prowadzenia pośrednictwa pracy, a w przypadku braku miejsc pracy – do organizowania robót publicznych, prac interwencyjnych, dodatkowych miejsc pracy; do udzielania pożyczek na prowadzenie działalności na własny rachunek, organizowania szkoleń oraz aktywizowania bezrobotnych w ramach programów specjalnych oraz w klubach pracy. Mimo to działalność urzędów pracy koncentrowała się na realizacji dwóch zadań: rejestrowaniu bezrobotnych i prowadzeniu kart rejestrowych oraz przyznawaniu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Działania osłonowe, które pochłaniały większość środków finansowych przeznaczonych na działania na rynku pracy, pozostawały podstawowym instrumentem rynku pracy<sup>23</sup>.

W celu racjonalizacji działań organów zatrudnienia, szerszego włączenia partnerów społecznych w przedsięwzięcia na rzecz zwiększenia zatrudnienia oraz kompleksowego rozwiązywania problemów bezrobocia, ubóstwa i marginalizacji społecznej, rząd przygotował ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>24</sup>. Ustawa zobowiązuje powiat do współpracy z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizowania robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego na podstawie odrębnych przepisów<sup>25</sup>. Jest to przepis analogiczny do jednego z artykułów ustawy o pomocy społecznej, gdzie w katalogu zadań gminy wymienia się obowiązek współpracy z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy, informacji o wolnych miejscach pracy, o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach<sup>26</sup>.

Mimo uchwalenia w 2004 roku nowych ustaw, działania instytucji pomocy społecznej oraz instytucji rynku pracy niezmiennie ograniczają się do wypłacania zasiłków. Urzędy pracy działają podobnie jak ośrodki pomocy społecznej

19 Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w 1999 r. z zakresu pomocy społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego – przeprowadzona w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r.; maj 2000 (nr ewid. 115/2000/P99176/DPS)

20 W 2005 roku z pomocy społecznej z powodu ubóstwa korzystało 950 tysięcy rodzin, z powodu bezrobocia - 853 tysiące, z powodu niepełnosprawności - 384 tysiące; na 670 tysięcy osób, którym przyznano zasiłki okresowe, aż 563 tysiące osób otrzymało je z powodu bezrobocia. Źródło danych: Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – piątniętnych, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2005, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej.

21 Kaźmierczak T., 2003, Służby społeczne i przedsiębiorczość społeczna – przemiany ładu instytucjonalnego. W: T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), W stronę aktywnej polityki społecznej, wyd. ISP, Warszawa

22 Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U.03.58.514, art. 12-14

23 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, druk sejmowy nr 2421 z dnia 19 stycznia 2004 r. oraz Baron-Wiaterek M., Uwagi do projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Biuro Studiów i Ekspertyz (opinia zlecona) - IV kadencja Sejmu RP [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

24 Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U.04.99.1001

25 Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U.04.99.1001, art. 9, ust. 1, pkt 12

26 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U.04.64. 593, art. 17 ust. 2 pkt 5

- zapewniają bezrobotnym jedynie osłonę socjalną, czyli łagodzą skutki bezrobocia poprzez świadczenia częściowo kompensujące utracony dochód z tytułu wynagrodzenia za pracę. Brak działań aktywizujących, które zwiększają zdolności i szanse osób bezrobotnych na powrót na rynek pracy, w dużej mierze wynika z braku koncepcji polityki społecznej państwa oraz niedookreślenia roli państwa w dziedzinie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego, z niewydolności służb socjalnych i służb instytucji rynku pracy oraz stanu gospodarki, w której nie przybywa nowych miejsc pracy.

Odpowiedzią rządu na rosnące zagrożenie marginalizacją społeczną było przygotowanie projektu ustawy o zatrudnieniu socjalnym<sup>27</sup>, która dostarcza służbom socjalnym nowy instrument skutecznego wspierania i aktywizowania klientów. W rozumieniu przepisów tej ustawy, zatrudnienie socjalne nie jest pracą zarobkową, ale aktywnością, która zmierza do nabycia zdolności zatrudnieniowej, odzyskania godności i wiary w siebie. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym jest adresowana do tych samych kategorii osób, co ustawa o pomocy społecznej, z tą jednak różnicą, że stawia wobec nich pewne konkretne wymagania, np. bezdomni i uchodźcy muszą uczestniczyć w stosownym programie integracyjnym, alkoholicy i narkomanii odbyć terapię, etc. Przewiduje ona tworzenie Centrów Integracji Społecznej, w których zespół specjalistów (psycholog, pracownik socjalny, doradca zawodowy, instruktor zawodu, etc) prawie przez rok przygotowuje osoby ze środowisk marginalizowanych do wejścia na rynek pracy. CIS oferują swoim uczestnikom reintegrację społeczną (warsztaty terapeutyczne, grupy wsparcia i samopomocowe) oraz reintegrację zawodową (szkolenia, praktyki), indywidualny program zatrudnienia socjalnego oparty na diagnozie sytuacji społecznej i zawodowej uczestnika programu oraz zatrudnienie wspierane. W ustawie wyróżniono trzy formy zatrudnienia wspieranego: u pracodawcy zewnętrznego (zatrudnienie subwencionowane przez PUP), w Centrum Integracji Społecznej na zasadzie outsourcingu lub założenie spółdzielni socjalnej wspólnie z innymi uczestnikami programu CIS<sup>28</sup>.

Głównym celem CIS jest przygotowanie osób, które mają nikłe szanse, żeby zaistnieć na otwartym rynku pracy, do podjęcia pracy subwencionowanej lub pracy w typowym przedsiębiorstwie ekonomii społecznej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że prowadzenie działalności opisanej w ustawie o zatrudnieniu socjalnym jest możliwe w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to powstaje pytanie, czy jej uchwalenie było rzeczywiście potrzebne. Zachodzi bowiem obawa, że przepaść między stanem prawnym a stanem faktycznym nadal będzie rosła.

Po trzech latach od wejścia w życie ustawy o zatrudnieniu socjalnym w kraju składającym się z prawie 2,5 tysiąca gmin działa jedynie 35 Centrów Integracji Społecznej<sup>29</sup>. Może więc zamiast tworzyć nowe rozwiązania prawne, należałoby zacząć realizować możliwości i zadania, które zostały wyartykułowane w już obowiązujących przepisach prawnych? Do tego jednak jest potrzebna świadomość i determinacja służb socjalnych, samorządów terytorialnych oraz społeczności lokalnych<sup>30</sup>. Z kolei zmiany nawyków i mentalności następują bardzo powoli i wymagają wielu działań edukacyjnych.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, mimo tytułu, jaki jej nadano, prawie w całości jest poświęcona funkcjonowaniu Centrum Integracji Społecznej. Jego działalność polega przede wszystkim na przygotowaniu osób o małych szansach na znalezienie pracy do podjęcia zatrudnienia. Poza mylącą nazwą ustawy kontrowersje budzi również fakt uchwalenia ustawy, podczas gdy do opisanego procedur powołania oraz zasad funkcjonowania CIS wystarczyłby akt prawny niższej rangi, np. rozporządzenie. Poza tym możliwość powołania do życia nowej instytucji, która nie należy ani do struktur organizacyjnych pomocy społecznej, ani do instytucji rynku pracy, rodzi pytania o ład instytucjonalny w sferze socjalnej – czy doprowadzi to do skonsolidowania wysiłków różnych podmiotów, czy też spowoduje dalsze rozproszenie działań służb publicznych oraz stygmatyzację uczestników CIS jako „gorszych bezrobotnych”?<sup>31</sup>.

Z drugiej jednak strony, skoro w ośrodkach pomocy społecznej nie prowadzi się pracy socjalnej, to być może potrzebne jest instytucjonalne, kadrowe i finansowe wyodrębnienie działań ukierunkowanych na przygotowanie ludzi zagrożonych lub dotkniętych marginalizacją społeczną do podjęcia zatrudnienia. Ustawodawca musi uwzględnić poziom kultury prawnej w społeczeństwie, dla którego stanowi przepisy prawne. Skoro urzędnicy i pracownicy instytucji publicznych z reguły interpretują prawo zawężająco, to być może należy ustawowo regulować powoływanie i funkcjonowanie tego typu instytucji. Niewątpliwie dużym atutem tej ustawy, o ile będzie realizowana zgodnie z wyobrażeniami jej pomysłodawców, jest przygotowanie osób defaworyzowanych na rynku pracy dla zakładania przedsiębiorstw ekonomii społecznej – spółdzielni socjalnych.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych<sup>32</sup> jest uzupełnieniem ustawy o zatrudnieniu socjalnym - wymienia adresatów

27 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U.03.122.1143

28 Miżejewski C., 2003, Założenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym. W: T. Kaźmierczak, M. Rymśa, W stronę aktywnej polityki społecznej, wyd. ISP, Warszawa

29 dane dot. liczby Centrów Integracji Społecznej w Polsce opublikowana na portalu organizacji pozarządowych [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) w serwisie ekonomia społeczna (stan na 15 września 2006 r.)

30 Staręga – Piasek J., 2003, Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Wyzwania i ograniczenia. W: T. Kaźmierczak, M. Rymśa, W stronę aktywnej polityki społecznej, wyd. ISP, Warszawa

31 T. Kaźmierczak, 2005, Centra Integracji Społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Refleksje wokół Ustawy o zatrudnieniu socjalnym, w: Trzeci Sektor nr 3, wyd. ISP, Warszawa

32 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. 06.94.651

ustawy o zatrudnieniu socjalnym jako jedną z trzech kategorii osób uprawnionych do zakładania spółdzielni socjalnych (obok osób bezrobotnych i niepełnosprawnych). Zgodnie z ustawą, spółdzielnie socjalne mają pełnić te same funkcje, co CIS, tzn. służyć reintegracji społecznej i zawodowej jej członków, rozumianej identycznie jak w ustawie o zatrudnieniu socjalnym (polega na wzmocnieniu umiejętności uczestniczenia w życiu społecznym i pełnienia ról społecznych oraz zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy). Poza tym mogą prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz na rzecz środowiska lokalnego, jak również działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych.

Zdaniem projektodawców ustawa jest dodatkowym wsparciem dla systemu zatrudnienia socjalnego, bowiem stwarza nowe możliwości powrotu na rynek pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz pozbawionych szansy na zatrudnienie na otwartym rynku pracy<sup>33</sup>. Socjalny charakter spółdzielni nadają jej cechy odróżniające ją od zwykłych spółdzielni, takie jak: zakaz podziału zysku spółdzielni między jej członków, posiadanie ulg podatkowych oraz możliwość realizowania zadań zleconych przez administrację publiczną na zasadach przyjętych dla organizacji pozarządowych.

Analiza konstrukcji prawnej spółdzielni socjalnej wskazuje, że zawiera ona przewagę elementów socjalnych nad elementem przedsiębiorczości. Dlatego też jest postrzegana raczej jako nowa forma pomocy społecznej, powiązana z działalnością gospodarczą i służąca realizacji zasady „praca zamiast zasiłku” niż jako stabilny element systemu gospodarczego. Położenie silnego akcentu na reintegrację społeczną i zawodową doprowadziło do stworzenia uprzywilejowanego przedsiębiorcy, który jednocześnie podlega niektórym regulacjom odnoszącym się do organizacji pozarządowych (np. prowadzenie odpłatnej działalności statutowej). W ustawie o spółdzielniach socjalnych nastąpiło pomieszczenie dwóch odrębnych porządków prawnych tj. ustanowionego przez ustawę o działalności gospodarczej i przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>34</sup>. Jest to kolejny przykład - po ustawie o pomocy społecznej – niespójności w przepisach dotyczących angażowania organizacji pozarządowych w realizację zadań pomocy społecznej.

---

33 Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach socjalnych, druk sejmowy nr 337 z dnia 23 listopada 2005 r., V kadencja Sejmu RP [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

34 Wypowiedź prof. Huberta Izdebskiego na seminarium o spółdzielniach socjalnych, zorganizowanym przez Instytut Spraw Publicznych 14 lipca 2006

## 3.

## Pozorna decentralizacja pomocy społecznej

## 3.1. Aksjologiczne podstawy decentralizacji - ustrojowa zasada subsydiarności

U podstaw procesu decentralizacji pomocy społecznej leży zasada subsydiarności, która prowadzi do upodmiotowienia i usamodzielnienia struktur niższego szczebla (decentralizacja) oraz sprzyja zwiększeniu udziału społeczności lokalnych w kształtowaniu warunków i jakości życia (partycypacja społeczna). Jak wskazują kilkudziesięcioletnie doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, przenoszenie zadań pomocy społecznej do kompetencji samorządu lokalnego przyczynia się do bardziej trafnego rozpoznawania potrzeb społecznych, skuteczniejszego rozwiązywania problemów społecznych oraz bardziej celowego i gospodarnego wykorzystywania środków publicznych<sup>35</sup>. Zasada subsydiarności, zwłaszcza w powiązaniu z zasadą partnerstwa, sprzyja również zwiększaniu roli organizacji społecznych w zakresie planowania i realizacji zadań publicznych<sup>36</sup>.

Pomocniczość odnosi się zarówno do relacji 'osoba – społeczeństwo', jak również 'społeczeństwo – państwo'. Z zasady subsydiarności wynikają dwie komplementarne strategie o zasadniczym znaczeniu dla tworzenia ładu społecznego oraz budowania układu kompetencyjnego administracji samorządowej. Jedna z nich mówi, że władza publiczna nie powinna przeszkadzać obywatelom w podejmowaniu własnych inicjatyw (ujęcie negatywne zasady subsydiarności)<sup>37</sup>. Z kolei wedle drugiej strategii, zwanej pomocą do samopomocy, władza publiczna powinna wspierać działania prowadzone przez osoby i grupy społeczne, bo uczestniczenie w przedsięwzięciach, które ich dotyczą jest ich naturalnym prawem, czyli nie wymaga przyzwolenia ze strony jakiegokolwiek władzy (pozytywne ujęcie zasady subsydiarności)<sup>38</sup>.

Zasada subsydiarności jest fundamentem, na którym opiera się konserwatywny (kontynentalny) model polityki społecznej. O ile model liberalny charakteryzuje się niskim poziomem interwencjonizmu państwowego (niskie podatki, brak powszechnych ubezpieczeń społecznych), zaś model socjaldemokratyczny (instytucjonalno-redystrybucyjny) wprost przeciwnie - zakłada wysoki udział państwa w zaspokajaniu potrzeb obywateli, to w modelu konserwatywnym kwestia skali interwencji państwa nie jest osiłą dyskusji. Istotą tego modelu jest rodzaj, a nie wielkość zaangażowania państwa w redystrybucję dochodu narodowego i organizowanie systemu zabezpieczenia społecznego. Państwo ma ingerować w życie społeczeństwa zgodnie z zasadą subsydiarności, czyli w taki sposób, aby społeczeństwa nie wyręczać, ale też nie pozostawiać go samego sobie wobec problemów, których rozwiązywanie przerasta jego możliwości.

W literaturze przedmiotu pojawia się również inne, nieco bardziej obszerne wytłumaczenie zasady subsydiarności

37 „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna z uwagi na cel i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać” W: Pius XI, *Quadragesimo anno*, „Znak” 1982, nr 7-9

38 „Z tego względu władza państwowa powinna niższym społecznościom zostawić do wypełnienia mniej ważne zadania i obowiązki, które by ją zresztą zbyt rozpraszały. To zaś pozwoli jej na swobodniejsze, bardziej stanowcze i skuteczniejsze spełnianie tych obowiązków, które wyłącznie do niej należą i które tylko ona może wykonać, mianowicie: kierownictwo, kontrola, nacisk, karanie nadużyć, zależnie od tego, co wskazuje chwila i czego żąda potrzeba. Sprawujący władzę winni być przekonani, że im sprawniej - dzięki przestrzeganiu tej zasady "pomocniczych" usług państwa - działać będzie hierarchiczny ustroj poszczególnych społeczności, tym silniejszy będzie społeczny autorytet i żywotność społecznego życia, tym też szczęśliwszy i pomyślniejszy będzie stan spraw państwa.” W: Pius XI, *Quadragesimo anno*, 1982, „Znak”, nr 7-9

35 Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whiteford P., 1996, Social assistance in OECD countries. Series: DSS OECD Research Report 46 (Department of Social Security, Organisation for Economic Co-operation and Development), London

36 Millon-Delson Ch., 1995, Zasada pomocniczości, Znak, Kraków

za pomocą trzech postulatów, z których dwa pierwsze odpowiadają wymieniowym wyżej strategiom. Po pierwsze, subsydiarność wyraża się w zakazie odbierania jednostce przez społeczeństwo tego, co osoba samo jest w stanie czynić (ujęcie negatywne). Po drugie, polega ona na obowiązku wspierania jednostki przez społeczeństwo w sytuacjach, kiedy nie jest ona w stanie samodzielnie czegoś czynić, czyli organizowania 'pomocy do samopomocy' (ujęcie pozytywne). Trzeci postulat dotyczy subsydiarnej redukcji, która oznacza zezwolenie jednostce na samodzielność. Jeżeli 'pomoc do samopomocy' okaże się skuteczna tj. doprowadzi do usamodzielnienia jednostki, to społeczeństwo powinno zaprzestać świadczenia pomocy tej osobie. Pomoc świadczona dłużej niż jest to konieczne staje się 'pomocą alienującą', która przynosi szkodę tej osobie oraz narusza ład społeczny<sup>39</sup>.

### 3.2. Decentralizacja struktur organizacyjnych

Nowe struktury organizacyjne pomocy społecznej zostały zbudowane w 1991 roku w oparciu o reaktywowaną kilka miesięcy wcześniej instytucję samorządu terytorialnego<sup>40</sup>. W nowoutworzonych gminach powstały ośrodki pomocy społecznej, czyli jednostki prawno – budżetowe administracji samorządowej o dużym stopniu samodzielności, skupiające wszelkie zadania z zakresu pomocy społecznej występujące w gminie.

Drugi etap reformy administracji publicznej polegał na wprowadzeniu w 1999 roku dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego: powiatów i województw samorządowych. Spowodowało to dalsze zmiany w strukturze pomocy społecznej. Na szczeblu lokalnym obok gminnych ośrodków pomocy społecznej powstały powiatowe centra pomocy rodzinie (w miastach na prawach powiatów - miejskie centra pomocy rodzinie). Z kolei na poziomie wojewódzkim utworzono regionalne centra polityki społecznej w urzędach marszałkowskich, zaś w ramach struktur administracji rządowej - wydziały polityki społecznej w urzędach wojewódzkich. Ustawodawca przypisał poszczególnym jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej katalog wymienionych enumeratywnie zadań, które zarazem zakwalifikował albo jako zadania własne albo jako zadania zlecone.

Gminne ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie to podstawowe instytucje pomocy społecznej, które mają odpowiadać na potrzeby społeczności lokalnych. Gminy świadczą pomoc środowiskową - są odpowiedzialne za zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych swoich mieszkańcom oraz zapewnienie im godnych warunków życia poprzez wypłacanie zasiłków, udzielanie świadczeń rzeczowych, świadczenie podstawowych usług, prowadzenie pracy socjalnej. Natomiast powiaty zajmują się organizowaniem opieki instytucjonalnej, a ich klientami są wybrane grupy społeczne (gł. sieroty, rodziny zastępcze, niepełnosprawni, chorzy psychicznie, uchodźcy), na rzecz których świadczą usługi specjalistyczne.

Gminy i powiaty to autonomiczne osoby prawne, między którymi nie zachodzi stosunek podległości hierarchicznej. Powiatowe centra mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do funkcji ośrodków gminnych, ale ustawa o pomocy społecznej nie określa modelu współpracy między nimi pozostawiając to praktyce społecznej. Z badań empirycznych wynika jednak, że gminne i powiatowe jednostki pomocy społecznej nie postrzegają siebie jako partnerów, którzy koordynują swoją pracę i oferują komplementarne

39 Dylus A., 1993, Zasada pomocniczości a procesy transformacji, „Polityka Społeczna”, nr 9

40 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.96.13. 74 z późn. zm

świadczenia swoim podopiecznym. Dla społeczności lokalnej szczególnie dotkliwy jest brak współpracy strategicznej, np. w zakresie diagnozy problemów społecznych oraz opracowania i realizowania strategii ich rozwiązywania. Powiaty, mimo ustawowego obowiązku konsultowania z właściwymi terytorialnie gminami powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznej, zarówno na poziomie opracowania, jak i jej wdrażania, z dużą dowolnością odnoszą się do tego zadania.

O braku partnerskich relacji świadczą wyniki badań przeprowadzonych w 2001 roku w powiecie łomżyńskim (mazowieckie), chełmskim (lubelskie) i jędrzejowskim (świętokrzyskie). W powiecie łomżyńskim żadna z gmin leżących na terenie tego powiatu nie brała udziału w opracowaniu powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, co więcej nie wszystkie ośrodki wiedziały, że powstał taki dokument<sup>41</sup>. Sytuacja w zakresie udziału gmin w tworzeniu strategii powiatowych wyglądała lepiej w powiecie jędrzejowskim – tam sześć z dziewięciu gmin brały udział w opracowaniu powiatowej strategii poprzez opracowanie diagnozy problemów społecznych własnej gminy<sup>42</sup>. Współpraca układała się najlepiej w powiecie chełmskim, gdzie tylko dwa z czterech gminnych ośrodków twierdziły, że nie miały żadnego wpływu na kształt strategii<sup>43</sup>.

Z kolei z innych badań wynika, że działanie dwóch niezależnych instytucji na jednym terenie prowadzi do zwiększenia kosztów i powstawania sporów kompetencyjnych. Poza marnotrawieniem środków finansowych i powodowaniem napięć między placówkami odpowiedzialnymi za świadczenie pomocy, jest to również duże utrudnienie dla klientów szukających u nich pomocy, którzy są odsyłani z jednej do drugiej instytucji<sup>44</sup>.

Beźład instytucjonalny oraz swoisty 'izolacjonizm' dotyczy nie tylko jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, ale również innych instytucji publicznych, do których trafiają klienci pomocy społecznej. Z punktu widzenia ekonomii społecznej szczególnie niebezpieczna jest luka instytucjonalna między służbami zatrudnienia i służbami pomocy społecznej. Mimo, że ustawodawca obliguje gminne ośrodki pomocy społecznej do współpracy z powiatowym urzędem pracy, to jednak umieszcza to zadanie w katalogu

zadań fakultatywnych<sup>45</sup>. W ten sposób zmniejsza znaczenie tego typu działań, które w praktyce rzeczywiście są podejmowane niezmiernie rzadko.

Instytucje z reguły koncentrują się na wypełnieniu określonego zadania, jakie nałożył na nie ustawodawca, natomiast tracą z pola widzenia ludzi i problemy, do rozwiązywania których zostały powołane. Żeby ich działalność przynosiła poprawę sytuacji bytowej i jakości życia ludzi, musi nastąpić zmiana polegająca na tym, że instytucje zamiast 'wykonywać zadania' zaczną faktycznie rozwiązywać problemy społeczne. To jednak wymaga rzetelnej diagnozy tych problemów, przeprowadzonej z uwzględnieniem całego kontekstu społecznego, w jakich się pojawiają.

W opinii ekspertów między ośrodkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy nie ma współpracy, ani nawet chęci współpracy, zaś istniejący układ instytucjonalny nie wymusza na nich współdziałania<sup>46</sup>. Ponadto, pracownicy socjalni obawiają się, że współpraca z instytucjami rynku pracy nałoży na nich odpowiedzialność za zatrudnianie klientów. Można zrozumieć ich niepokój, jeśli weźmie się pod uwagę stałą tendencję do obciążania pomocy społecznej kolejnymi zobowiązaniami, które uprzednio należały do instytucji funkcjonujących w innych dziedzinach polityki społecznej (np. organizowanie zastępczych formy opieki nad dziećmi przeniesiono w 1996 roku z resortu edukacji do PCPR).

Należy jednak podkreślić, że wdrażanie rozwiązań ekonomii społecznej w pomocy społecznej ma polegać przede wszystkim na stosowaniu już obowiązujących form świadczeń, tj. na prowadzeniu pracy socjalnej z osobami bezrobotnymi i społecznością lokalną. Od pracowników socjalnych oczekuje się, że będą mobilizowali swoich klientów oraz instytucjonalnych partnerów społecznych do wspólnego zaangażowania w uruchamianie przedsięwzięć prozatrudnieniowych. Tego rodzaju inicjatywy zmierzają do aktywizacji bezrobotnych i tworzenia dla nich – oraz z ich udziałem – miejsc pracy. Ich realizacja jest możliwa – a nawet nakazana – na gruncie ustawy o pomocy społecznej, gdyż wśród zadań pracownika socjalnego *expressis verbis* wymienia się inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin<sup>47</sup>.

41 Małachowska T., 2002/2003, Realizacja zadań pomocy społecznej po reformie administracji publicznej przez Ośrodki Pomocy Społecznej w powiecie łomżyńskim. W: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, wyd. IPS UW, Warszawa

42 Sodel M., 2002/2003, Realizacja zadań pomocy społecznej po reformie administracji publicznej przez Ośrodki Pomocy Społecznej w powiecie jędrzejowskim. W: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, wyd. IPS UW, Warszawa

43 Kozaczuk L., 2002/2003, Realizacja zadań pomocy społecznej po reformie administracji publicznej przez Ośrodki Pomocy Społecznej w powiecie chełmskim. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie w ziemskim i grodzkim powiecie chełmskim. W: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, wyd. IPS UW, Warszawa

44 Hrynkiewicz J. (red.), 2001, *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, ISP, Warszawa

45 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U.04.64. 593, art. 17 ust. 2 pkt 5: „Do zadań własnych gminy należy: (...) współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach”

46 Konkluzja z seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Instytutu Rozwoju Służb Socjalnych w dniu 19 maja 2006 r. w ramach projektu pt. „W poszukiwaniu modelu polskiej gospodarki społecznej”, finansowanego przez MRR z EFS w ramach IW Equal

47 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U.04.64. 593, art. 119 ust. 1 pkt 8.

Strukturalna, systemowa i długofalowa współpraca instytucji publicznych jest warunkiem koniecznym prowadzenia środowiskowej pracy socjalnej, zmierzającej do usamodzielniania klientów pomocy społecznej poprzez wprowadzenie ich na lokalny rynek pracy – subsydiowany lub otwarty. Współpraca ta przede wszystkim powinna polegać na wspólnym przygotowywaniu i realizowaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych, w której na podstawie diagnozy potrzeb społecznych oraz analizy zasobów społeczności lokalnej określa się dalekosiężne cele i wyznacza zadania służące ich realizacji.

Z kolei strategię rozwiązywania problemów społecznych powinny być harmonizowane z programami promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Nota bene, współpraca w tym zakresie jest wymagana przez ustawodawcę, gdyż nakłada on na powiatowe służby zatrudnienia obowiązek przygotowania programu, który ma być częścią strategii<sup>48</sup>. Stawia to przed pomocą społeczną kolejne wyzwania, polegające na koordynowaniu funkcjonowania i współpracy różnych służb publicznych. Problem braku współpracy w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej istnieje również w instytucjach ulokowanych na szczeblu regionalnym, o czym świadczy przykład podany w dyskusji prowadzonej na forum sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny:

„(...) na poziomie samorządu wojewódzkiego realizowane są osobno strategie na rzecz wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, osobno realizowane są programy polityki społecznej i osobno programy prozatrudnieniowe. Każdy z tych programów jest regulowany innym aktem prawnym i realizowany przez różne służby społeczne.”<sup>49</sup>

Z badań empirycznych przeprowadzonych w 28 gminnych ośrodkach pomocy społecznej wynika, że ich współpraca z wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej również jest bardzo ograniczona. Kontakty z Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej i Zatrudnienia ograniczają się do kwestii związanych z bilansem potrzeb i sprawozdaniem z realizacji planu finansowanego oraz szkoleń, przy czym ocena jakości tych relacji w większości przypadków jest negatywna<sup>50</sup>. Pracownicy socjalni uważają, że szkoleń jest zbyt mało i nie są przydatne w bieżącej pracy. Podkreślają również bezużyteczność bilansu potrzeb społecznych. Mimo, iż sporządzają go w oparciu o dokładne rozpoznanie sytuacji w gminie, to jednak nie stanowi on

podstawy dokonywania podziału środków finansowych, zaś otrzymane środki przyznane na realizację poszczególnych zadań nie gwarantują zaspokojenia istniejących w rzeczywistości potrzeb. W tym kontekście niezrozumiały jest również podział zadań polegający na tym, że bilans składa się w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego, zaś środki finansowe przyznaje Wydział Spraw Społecznych Urzędu Wojewódzkiego.

Instytucje publiczne o wąsko określonych obszarach działania, niechętne do podejmowania współpracy w ramach struktur pionowych i poziomych są dysfunkcyjne, zwłaszcza w sytuacji strukturalnego bezrobocia, ubóstwa i rosnącego zagrożenia marginalizacją społeczną. ‘Segmentacja’ i ‘branżowość’ jednostek organizacyjnych administracji publicznej uniemożliwia skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Innych rozwiązań zaczęto szukać dopiero po piętnastu latach.

„Naszym celem jest dążenie do tego, aby w tej rzeczywistości, którą zastaliśmy - w rzeczywistości zdecentralizowanego i często zdeorganizowanego państwa - opracować taki model polityki społecznej, którego celem byłaby integracja działań i integracja służb”<sup>51</sup>.

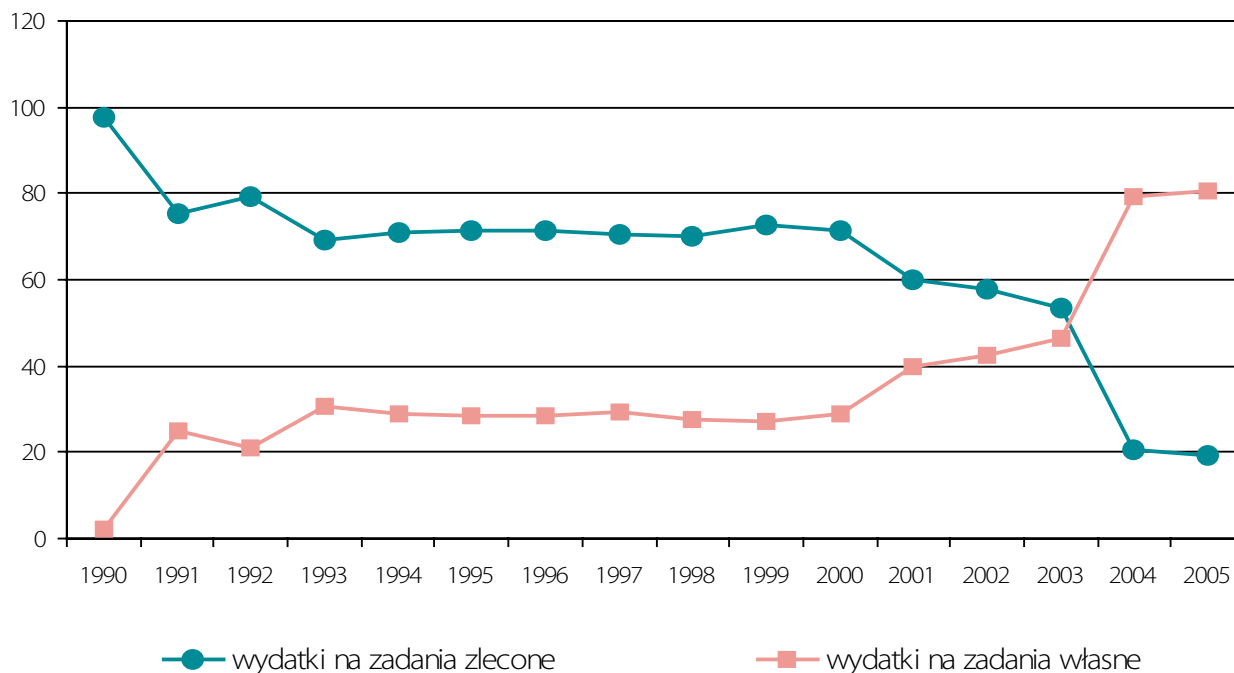
48 „Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w odrębnych przepisach”, Ustaw o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 9 ust. 1 pkt 1.

49 Sekretarz Stanu w MGPIPS Jolanta Banach, Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 23 stycznia 2003 r. – pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zatrudnieniu socjalnym (druk nr 979); Biuletyn nr 1451/IV

50 Kozaczuk L., cit.op.; Małachowska T., cit.op.; Sodel M., cit.op.

51 Sekretarz Stanu w MGPIPS Jolanta Banach, op. cit.

**Wykres 1.** Udział budżetu państwa oraz budżetów samorządowych w wydatkach na świadczenia środowiskowej pomocy społecznej udzielane w latach 1991 - 2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych MPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 1990-2005

### 3.3. Brak decentralizacji finansów publicznych

Rzetelnie przeprowadzony proces decentralizacji systemu pomocy społecznej polega nie tylko na utworzeniu jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, lecz również na wyposażeniu tych podmiotów w odpowiednie instrumenty finansowe, które są im niezbędne do realizacji zadań. Gminy i powiaty muszą mieć możliwość gromadzenia środków finansowych na pokrycie kosztów realizacji zadań własnych i muszą otrzymywać odpowiednie środki z budżetu państwa na wykonywanie zadań zleconych im przez administrację rządową.

Natomiast w Polsce dokonano jedynie decentralizacji struktur organizacyjnych pomocy społecznej, która polegała na przekazaniu zadań samorządom lokalnym. Środki finansowe na realizację wielu zadań pozostały w gestii rządu, który udziela podmiotom samorządowym dotacji i subwencji z budżetu państwa. Zatrzymywanie środków finansowych na szczeblu centralnym, przy jednoczesnym przeniesieniu zadań na szczebel lokalny, jest sprzeczne z ustrojową zasadą subsydiarności i powoduje, że pomoc społeczna jest nieskuteczna. Co więcej, podział środków z budżetu państwa, przekazywanych samorządowi terytorialnemu w formie dotacji i subwencji, nie uwzględnia różnicowania lokalnego ubóstwa i bezrobocia, ani możliwości rozwoju poszczegól-

nych gmin i powiatów. To z kolei przeczy zasadzie sprawiedliwego podziału dóbr publicznych.

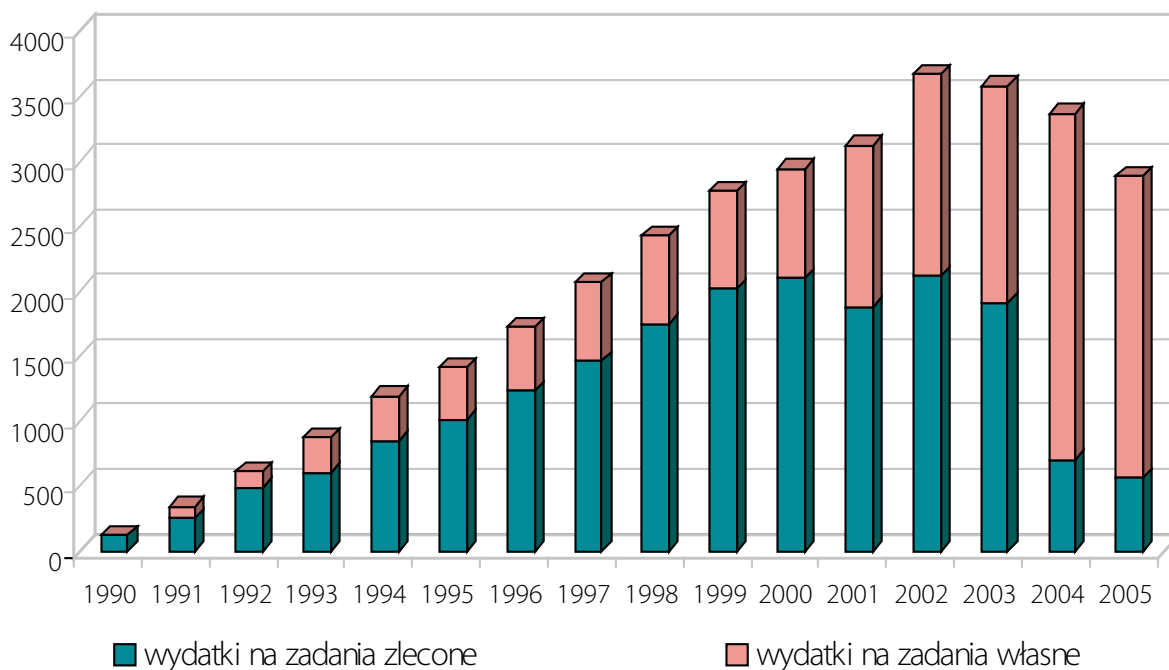
Jest to przejaw *decentralizacji pozornej*, polegający na tym, że ustawodawca przekazując samorządom zadania i kompetencje (uprawnienia decyzyjne) nie tworzy odpowiednich przepisów prawnych regulujących finansowe zasilanie budżetów komunalnych oraz funkcjonowanie komunalnej gospodarki finansowej. Samorząd terytorialny od strony formalno-prawnej jest podmiotem samodzielnym i samorządnym, natomiast realnie i materialnie (finansowo) jest uzależniony od administracji rządowej. W konsekwencji władze lokalne nie mają instrumentów do tworzenia i wdrażania strategii rozwoju lokalnego, strategii rozwiązywania problemów społecznych, strategii rozwoju lokalnego rynku pracy<sup>52</sup>.

System finansowania pomocy społecznej po roku 1990 jest kształtowany przez dwie zasadnicze tendencje<sup>53</sup>. Pierwsza z nich to zwiększanie nakładów na pomoc społeczną. Wzrost wielkości środków finansowych nie jest jednak następstwem decyzji o konieczności dostosowania nakła-

52 Hrynkiewicz J., 2004, Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej, w: Rymysz M. (red.), Reformy społeczne. Bilans dekady, ISP, Warszawa

53 Błędowski P., 2002, Pomoc społeczna. W: Kurzynowski A. (red.), Polityka społeczna, SGH, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa; Błędowski P., 2002/2003, Rola administracji rządowej i samorządowej w finansowaniu pomocy społecznej. W: E. Leś (red.), Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji, IPS UW, Warszawa

Wykres 2. Wydatki na świadczenia pomocy społecznej w podziale na zadania własne i zadania zlecone w latach 1990-2005 (w mln zł.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych MPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 1990-2005

dów do zdiagnozowanych potrzeb społecznych. Powodem, dla którego zwiększono wydatki na pomoc społeczną jest rozszerzenie zakresu jej zadań o nowe obszary działań i nowe formy świadczeń. Z kolei druga tendencja charakteryzująca finansowanie pomocy społecznej polega na tym, że gminy i powiaty ponoszą coraz większą odpowiedzialność finansową przy jednoczesnym zmniejszaniu się środków pochodzących z budżetu centralnego. Ustawodawca konsekwentnie przesunął zadania zlecone samorządowi przez administrację rządową do katalogu zadań własnych gminy lub powiatu. Zmiana kwalifikacji zadania z własnego na zlecone automatycznie powoduje przeniesienie odpowiedzialności finansowej za jego realizację z państwa na samorządy terytorialne.

Stałą tendencją do zwiększania się udziału budżetów komunalnych oraz towarzyszącą jej tendencją do zmniejszania się udziału budżetu centralnego w łącznych wydatkach na świadczenia środowiskowej pomocy społecznej (tj. udzielane klientom w miejscu ich zamieszkania) ilustruje wykres nr 1. Z kolei wykres nr 2 wskazuje rząd wielkości środków wydatkowanych na świadczenia środowiskowej pomocy społecznej - z uwzględnieniem podziału na źródła, z których pochodzą te środki finansowe.

Udział środków pochodzących z budżetów komunalnych w wydatkach na świadczenia pomocy społecznej zwiększa się, choć nie jest to wzrost liniowy, np. w 1992 r. nastąpił

gwałtowny spadek, a w drugiej połowie lat 90. nastąpiła stabilizacja na poziomie ok. 28-30%. W 1999 roku nie zwiększył się udział budżetów samorządowych mimo, że powstały Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, a więc kategoria budżetów samorządowych składają się nie tylko budżety gminne, ale również budżety powiatów. Wydatki z budżetów powiatów zwiększały się bowiem nierównomiernie, o ile w dwóch pierwszych latach funkcjonowania powiatów były minimalne, to w 2001 r. wzrosły niewspółmiernie.

Łącznie w 2001 roku udział środków samorządowych zwiększył się o ponad 10% (do blisko 40%). Nastąpiło to wskutek kolejnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, na mocy której powiaty otrzymały nowe zadanie własne polegające na zapewnianiu opieki i wychowania dzieciom w formie rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Ponieważ jednak powiaty są w gorszej sytuacji finansowej od gmin, bo nie mają ani majątków, ani instrumentów finansowych do pozyskiwania własnych dochodów, zatem na realizację zadań własnych otrzymują dotacje celowe z budżetu centralnego. Oznacza to, że środki wykazywane w sprawozdaniach jako powiatowe (bo wydatkowane na realizację jego zadań własnych) *de facto* stanowią środki z budżetu centralnego, które zostały przekazane powiatowi w formie dotacji celowej na wykonanie wskazanych zadań własnych. Jest to jeden z przykładów ilustrujących zjawisko pozornej decentralizacji - odnoszącej się jedynie do struktur organizacyjnych, pomi-

jającej system finansowania zadań realizowanych przez tę strukturę.

W 2004 roku, w wyniku przeniesienia zasiłków okresowych z listy zadań zleczanych na listę zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowych, doszło do odwrócenia tendencji charakteryzującej źródła finansowania pomocy społecznej w latach 90. O ile do 2004 roku większy udział w finansowaniu środowiskowej pomocy społecznej miał budżet państwa, o tyle po 2004 roku większe nakłady ponosi samorząd terytorialny. Należy jednak pamiętać, że w okresie przejściowym (tj. 3 lata od wejścia w życie nowej ustawy o pomocy społecznej) środki samorządu lokalnego wydawane na zadania własne pochodzą z dotacji budżetu państwa. Oznacza to utrwalenie i pogłębienie pozornej decentralizacji pomocy społecznej, polegającej na zwiększeniu odpowiedzialności finansowej samorządu terytorialnego bez wyposażenia go w instrumenty do generowania własnych dochodów, które uniezależniłyby go od dotacji i subwencji z budżetu państwa.

Podsumowanie pierwszych czterech lat (tj. 1999-2002) wprowadzania w życie zmian strukturalnych i ustrojowych oraz kształtowania się relacji pomiędzy administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego wszystkich szczebli zawiera raport Najwyższej Izby Kontroli z 2003 roku. Stwierdzono w nim, że zmiany te przebiegają zbyt powoli. Podstawowe zarzuty dotyczą tego, że nie zostały wypracowane zasady i procedury współpracy, jak również nie określono zasad finansowania zadań na szczeblu powiatu. Powiaty tylko w niewielkim stopniu pełniły funkcję lokalnego podmiotu polityki społecznej ograniczając swoje działania do „roli dobrego gospodarza i administratora stanu istniejącego.”<sup>54</sup>

W świetle przedstawionych danych trudno mówić o lokalnych podmiotach polityki społecznej, gdyż nie mają one ani możliwości generowania własnych środków finansowymi, ani dysponowania środkami otrzymanymi z budżetu państwa stosownie do zdiagnozowanych potrzeb społecznych. Gminy i powiaty potrzebują instrumentów finansowych do tworzenia i realizowania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, czyli dokumentów prezentujących przemyślaną wizję długofalowych działań zmierzających do skutecznego przeciwdziałania i rozwiązywania problemów społecznych. Praca nad przygotowaniem strategii to dla samorządu terytorialnego odpowiedni czas do rozważenia możliwości i przeszkód w tworzeniu przedsiębiorstw ekonomii społecznej, które z kolei bez przychylności i zaangażowania (infrastrukturalnego, finansowego, etc.) ze strony władz samorządowych, nie mają wielkich

szans na powstanie, przetrwanie i rozwój. Wszelkie działania z dziedziny gospodarki społecznej, jak również ukierunkowane na przygotowanie klientów do udziału w tego rodzaju przedsięwzięciach, wymagają faktycznej decentralizacji polityki społecznej, upodmiotowienia jednostek lokalnych oraz ich współdziałania po to, aby faktycznie rozwiązywać problemy społeczne, a nie jedynie łagodzić ich skutki.

Decentralizacja systemu pomocy społecznej w obecnym kształcie, a właściwie decentralizacja deficytu budżetowego i problemów społecznych, stanowi poważną barierę dla podejmowania przez pracowników socjalnych nowych ról zawodowych, polegających na rozwijaniu przedsiębiorczości w ramach pracy ze społecznością ludzi bezrobotnych<sup>55</sup>.

54 Informacja o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów, wrzesień 2003 (nr ewid. 73/2003/P/02/088/KPZ)

55 Krzyszkowski J., 2003, Pracownicy socjalni a rozwijanie przedsiębiorczości: dwugłos ekspertów. W: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), W stronę aktywnej polityki społecznej, wyd. ISP, Warszawa

# 4.

## Kadry pomocy społecznej

### 4.1. Kompetencje pracowników socjalnych

Pomoc społeczna stanowi system rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, finansowych i kadrowych, za pomocą których państwo ma zapewniać swoim obywatelom bezpieczeństwo socjalne na wypadek braku (lub niedostateku) zarobkowych źródeł utrzymania, zawodności systemu ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zaopatrzeniowych. Jest ona instytucją publiczną „ostatniej szansy” dla ludzi, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. Specyfika pomocy społecznej wyraża się w tym, że szczególnie istotną rolę dla skuteczności funkcjonowania całego systemu oraz dla jego beneficjentów odgrywają ludzie zatrudnieni w tym systemie. Analizując system pomocy społecznej pod względem możliwości zastosowania w nim rozwiązań ekonomii społecznej, obok uwarunkowań systemowych należy wziąć pod uwagę również te, które tkwią w samych pracownikach socjalnych. Efektywność i skuteczność ich pracy zależy od posiadanej wiedzy oraz umiejętności wykorzystywania jej w praktyce, jak również od predyspozycji osobistych i etyki zawodowej.

Pracownik socjalny wchodzi w środowisko domowe klienta i ocenia jego sytuację życiową na podstawie danych uzyskanych w trakcie wywiadu rodzinnego, obserwacji oraz stosownych dokumentów. Po przeanalizowaniu zebranych informacji i stwierdzeniu, że klient znalazł się w tak trudnym położeniu, że nie jest w stanie poprawić go wyłącznie w oparciu o własne zasoby, rekomenduje udzielenie świadczenia. Pracownik socjalny działa w oparciu o przepisy prawne. Jednak ustawodawca określa kryteria udzielania pomocy możliwie ogólnie - tak, aby nie nakładać zbyt sztywnych ram na działania pracowników socjalnych i zapewnić im możliwość reagowania adekwatnie do konkretnej sytuacji. W związku z tym, że decyzja w sprawie świadczenia

nie jest podejmowana wyłącznie na podstawie przesłanek ustawowych, ale zależy również od opinii pracownika socjalnego, świadczenie ma charakter uznaniowy<sup>56</sup>.

Kolejną cechą charakterystyczną pomocy społecznej, która podnosi wymagania stawiane wobec służb społecznych, jest zindywidualizowane podejście do klienta, polegające na różnicowaniu typu i wielkości świadczenia w zależności od sytuacji i potrzeb danej jednostki lub rodziny ubiegającej się o wsparcie. Zasada indywidualizacji świadczeń jest pozytywną wartością pomocy społecznej, gdyż zapewnia jej niezbędną elastyczność działania i możliwość dostosowania rodzaju pomocy do konkretnych sytuacji życiowych. Pomoc społeczna, która ze swej istoty działa w sytuacjach nietypowych lub kryzysowych, musi posiadać szeroki katalog różnorodnych świadczeń i dobierać odpowiednią formę pomocy do sytuacji danej osoby lub rodziny.

Z drugiej jednak strony indywidualizacja i uznaniowość świadczeń pomocy społecznej stwarzają ryzyko podejmowania decyzji arbitralnych, kontrowersyjnych, a nawet krzywdzących dla klientów pomocy społecznej, którym w dodatku nie przysługują żadne środki ochrony cywilnoprawnej. W związku ze słabą ochroną prawną klientów pomocy społecznej, stosunkowo szerokim zakresem swobody w decydowaniu o losach klientów oraz zindywidualizowanym podejściem do poszczególnych osób, pracownik socjalny musi posiadać solidną wiedzę, praktyczne umiejętności, predyspozycje osobowe oraz starannie przestrzegać zasad etycznych.

Nie tylko specyfika instytucji pomocy społecznej, ale również przepisy prawne zobowiązują pracowników socjalnych do zdobycia interdyscyplinarnego wykształcenia, ustawicznego podnoszenia swoich kwalifikacji oraz do postępo-

<sup>56</sup> Muszalski W., 1996, Prawo socjalne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

wania wedle najwyższych standardów etyki zawodowej. Ustawa o pomocy społecznej zawiera regulacje określające poziom i rodzaj wykształcenia, który uprawnia do wykonywania zawodu oraz kolejne stopnie specjalizacji. Ustawa o pomocy społecznej nakłada na pracowników socjalnych obowiązek zdobycia wykształcenia kierunkowego na poziomie studiów wyższych lub studium policealnego. Przepis ten wszedł w życie w 1995 roku i w istotny sposób wpłynął na podniesienie wykształcenia tej grupy zawodowej. O ile w 1994 roku prawie połowa (48%) pracowników socjalnych z byłego województwa opolskiego nie ukończyła nawet Policealnej Szkoły Służb Społecznych, to w 1999 roku wszyscy mieli wykształcenie kierunkowe: wyższe (17%) lub policealne (83%)<sup>57</sup>.

Jednak spełnienie wymogów formalnych nie zawsze gwarantuje należyte przygotowanie merytoryczne do wykonywania zawodu. Z wypowiedzi pracowników socjalnych wynika, że co piąty z nich przyznaje się do braków wiedzy psychologicznej, która jest niezbędna do nawiązywania prawidłowych relacji z klientem, diagnozowania potrzeb i prowadzenia indywidualnych przypadków. Również co piąty pracownik socjalny zadeklarował brak wiedzy socjologicznej i pedagogicznej, które utrudniają pracę nad rozwiązywaniem problemu bezrobocia i patologii społecznej. Duża część respondentów oceniła swoje umiejętności niezbędne do prowadzenia środowiskowej pracy socjalnej poniżej przeciętnego poziomu: prowadzenie i organizowanie grup zadaniowych (33,5% badanych ocenia poziom opanowania tej umiejętności jako niski lub bardzo niski), występowanie na forum publicznym (44,6%), aktywizowanie społeczności lokalnej (37,4%), zdobywanie funduszy dla realizacji celów pomocy społecznej (35,1%)<sup>58</sup>. Należy podkreślić, że są to zarazem umiejętności konieczne do realizowania przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej.

Z innych badań dotyczących wykształcenia pracowników socjalnych wynika, że wiele osób trafiło do pomocy społecznej wskutek zmian na rynku pracy, np. na skutek upadku zakładu pracy lub reorganizacji etatów. Wcześniej osoby te pracowały w takich miejscach, jak urząd gminny, zakład mleczarski, urząd telekomunikacyjny, stacja hodowli roślin, zakład poligraficzny, ośrodek kultury, dom dziecka, szkoła podstawowa, żłobek, sklep, stacja sanitarno-epidemiologiczna. Większość z nich dokończyła się w różnych szkołach i na kursach<sup>59</sup>. Kolejne badania ukazują dysproporcje pomiędzy poziomem wykształcenia między pracownikami socjalnymi a ich zwierzchnikami (kierownikami lub dyrek-

torami). O ile prawie wszyscy pracownicy województwa mazowieckiego badani w 2002 roku, posiadali wymagane przez ustawę wykształcenie (98% pracowników), to wśród kierowników Ośrodków Pomocy Społecznej jedynie 1/3 charakteryzowała się wykształceniem wyższym kierunkowym (specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej ukończyło jedynie 39%)<sup>60</sup>.

Zjawisko obsadzania na stanowiskach kierowniczych osób, które nie posiadają wykształcenia kierunkowego, powtarza się w Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie<sup>61</sup>. W 2001 roku, w 42 PCPR-ach województwa mazowieckiego było zatrudnionych łącznie 53 kierowników i ich zastępców. Prawie wszystkie te osoby posiadały wykształcenie wyższe (z wyjątkiem dwóch osób), jednak tylko 36 osób posiadało wykształcenie wyższe kierunkowe, czyli zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawnymi byli to absolwenci legitymujący się dyplomem ukończenia studiów wyższych w wyższej szkole zawodowej o specjalności „praca socjalna” lub studiów wyższych na kierunkach: pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia, socjologia<sup>62</sup>. Natomiast pozostałe 15 osób posiadało wykształcenie wyższe, ale niekierunkowe.

Niekompetencja i brak doświadczenia zawodowego u osób decydujących o funkcjonowaniu pomocy społecznej na poziomie gminy czy powiatu, wydaje się być bardzo poważnym ograniczeniem w dokonywaniu jakichkolwiek zmian, zwłaszcza tych, które wymagają dobrej znajomości problematyki społecznej oraz wrażliwości i wyobraźni społecznej. Kolejnym czynnikiem blokującym proces wprowadzania rozwiązań ekonomii społecznej do pomocy społecznej może okazać się napięcie między kierownikami PCPR-ów lub OPS-ów a zespołem, wynikające z tego, że osoby o wyższych kwalifikacjach zawodowych są podwładnymi osób o niższych kompetencjach.

Badania empiryczne dotyczące motywów, którymi się kierowali pracownicy socjalni dokonując wyboru zawodu potwierdzają fakt, że do pracy w pomocy społecznej nie rzadko trafiają osoby przypadkowe. Co czwarty ankietowany pracownik socjalny wyznał, że dokonał wyboru zawodu wskutek zbiegu okoliczności, a co piąty z powodu trudności na rynku pracy. Jedynie połowa respondentów świadomie i z przekonaniem zdecydowała się na zawód pracownika socjalnego, kierując się najczęściej chęcią pomagania innym, choć wśród nich tylko 3,8% osób uważa ten zawód

57 Brągiel J., Kurcz A. (red.), 2002. Pracownik socjalny. Wybrane problemy zawodu w okresie transformacji społecznej, Uniwersytet Opole, [badania przeprowadzone na próbie 188 pracowników socjalnych województwa opolskiego]

58 Brągiel J., Kurcz A. (red.), op. cit.

59 Adamowska L., Autocharakterystyka pracownika socjalnego. W: Marzec – Holka K. (red.), Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej, Wydawnictwo WSP, Bydgoszcz

60 Diagnoza Społeczna Mazowsza, 2002, Stowarzyszenie Klon/Jawor

61 Badanie ankietowe zrealizowane w marcu 2002 roku przez Wydział Polityki Społecznej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w ramach projektu pt. "Ocena stanu i efektywności pomocy społecznej" – opracowanie własne materiałów udostępnionych przez MUW.

62 Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r., Dz.U.98.64.414 z późn. zm., art. 49.1.

za swoje życiowe powołanie<sup>63</sup>. Z innych badań dotyczących zagadnień wyboru zawodu wyłaniają się podobne tendencje: sześciu na dziesięciu pracowników socjalnych podjęło przemyślaną decyzję, natomiast co trzeci trafił do zawodu przypadkowo. Ci, którzy dokonali świadomego wyboru, uzasadniali go tym, że lubią pracować z ludźmi (co czwarty) oraz chęcią niesienia pomocy innym (co trzeci)<sup>64</sup>.

Niepokój budzą również wnioski z badań nad profilem osobowościowym pracowników socjalnych<sup>65</sup>. Wskazują one, że tylko połowa pracowników socjalnych jest zorientowana prospołecznie, czyli charakteryzuje się skłonnością do podejmowania zachowań społecznie pożądaných, gotowością do współpracy i zawierania kompromisów, podmiotowym traktowaniem i akceptacją innych. Natomiast ponad jedna trzecia badanych wykazuje tendencje egocentryczne, w szczególności skłonność do wywyższania się i podporządkowania sobie innych. Z kolei więcej niż jedna piąta badanych przejawia syndrom wrogości, który wyraża się poprzez agresję, instrumentalne traktowanie innych, krytycyzm, etc. Znacząca część pracowników socjalnych wykazuje tzw. sztywność psychologiczną, rozumianą jako domaganie się społecznej uniformizacji, jednoznaczności oraz wykonawcze traktowanie roli zawodowej, brak inicjatywy i pomysłowości. Okazuje się zatem, że wielu pracowników socjalnych nie jest predestynowana do wykonywania wyuczzonego zawodu.

Pracownik socjalny powinien posiadać takie cechy, jak otwartość, empatia i dyskrecja. Są one niezbędne do nawiązania konstruktywnej relacji z klientem, zdobycia jego zaufania i prowadzenia pracy socjalnej. Ponadto od pracownika socjalnego wymaga się elastyczności i innowacyjności, które są zarazem konstytutywnymi cechami przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej. Jednak wyniki badań empirycznych okazują się, że nowatorskie metody działania nie są stosowane przez pracowników socjalnych. Z ankiety wypełnionych przez 231 pracowników socjalnych wynika, że prawie połowa deklaruje brak czasu na podejmowanie działań nowatorskich, zaś dokładnie jedna trzecia respondentów uważa, że podejmowanie działań nowatorskich prowadzi do zaniedbań podstawowych zadań i obowiązków zawodowych<sup>66</sup>.

Inne przyczyny braku innowacyjności wskazywane przez respondentów to własne ograniczenia, zwłaszcza niedostatek inwencji oraz negatywne postawy współpracowników i przełożonych wobec prób podejmowania działań niestandardowych. Pracownicy socjalni twierdzą, że ich zwierzchnicy największą wagę przywiązują do sprawozdawczości, zaś w pracy najbardziej ceniona jest dyscyplina, terminowość, sprawne wykonywanie przydzielonych zadań, czyli przede wszystkim przyznanie klientom świadczeń materialnych. Jedynie 19 respondentów na 231 potrafiło wymienić wprowadzone przez siebie innowacje i były to działania nie tyle oryginalne, co dotychczas nieznanne w danym środowisku lub rzadko w nich realizowane.

Pracownik socjalny powinien nie tylko posiadać pewne dyspozycje osobowościowe, ale również przestrzegać wartości, które tworzą kanon etyki zawodowej. Najważniejszą wartością pracy socjalnej, a zarazem wartością najwyższą cenioną przez pracowników socjalnych, jest godność drugiej osoby, rozumiana jako „... szacunek dla drugiej osoby, dla jej odrębności, dla jej prywatności, człowieczeństwa po prostu.”<sup>67</sup> Z tej wartości wynika zasada akceptacji i podmiotowego traktowania klienta oraz poszanowanie jego prawa do samostanowienia. Kolejne zasady pracy socjalnej to neutralność, czyli powstrzymywanie się od wyrażania ocen i osądzania swoich klientów oraz obiektywizm, tj. wszechstronne i bezstronne, oparte na profesjonalnej wiedzy, analizowanie sytuacji każdego klienta i oferowanie stosownej pomocy<sup>68</sup>. Pracownika socjalnego obowiązuje tolerancja wobec podopiecznych, w szczególności poglądy i zachowania klienta nie mogą mieć wpływu na podejmowanie przez niego decyzje merytoryczne. Każdy z klientów ma mieć równy dostęp do świadczeń pomocy społecznej, tak aby żaden z nich nie był dyskryminowany<sup>69</sup>. Z przeglądu literatury przedmiotu wynika jednak, że zagadnienia etyki zawodowej wciąż nie są traktowane równorzędnie z innymi czynnikami, które decydują o profesjonalizmie pracownika socjalnego, takimi jak: formalne wykształcenie, doświadczenie i praktyczne umiejętności oraz specyficzne predyspozycje osobowościowe<sup>70</sup>.

63 Brągiel J., Kurcz A. (red.), 2002, Pracownik socjalny. Wybrane problemy zawodu w okresie transformacji społecznej, Uniwersytet Opolski, Opole. [badania przeprowadzone na próbie 188 pracowników socjalnych województwa opolskiego]

64 Kromolicka, B., Obraz pracownika socjalnego w świetle jego przygotowania zawodowego. W: Marzec – Holka K. (red.), Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej, Wydawnictwo WSP Bydgoszcz

65 Szczepkowski J., Wybrane osobowościowe aspekty funkcjonowania zawodowego pracownika socjalnych w: Pomoc społeczna. Teoria i praktyka. W: Marzec – Holka K. (red.), Pomoc społeczna. Teoria i praktyka, Akademia Bydgoska, t. I, Bydgoszcz, 2003; Badania na podstawie Skali Ustosunkowań Interpersonalnych M. J. Stanika wśród pomagających pracownikom socjalnych rodzinom z problemem alkoholowym (136 osób, w tym 25 ankiet nieważnych, z czego 17 osób (tj. 12,5% badanych) miał bardzo wysoki wynik w skali kłamstwa, co oznacza tendencję do nadmiernej gloryfikacji swojej osoby bądź do ukrywania prawdziwego Ja.

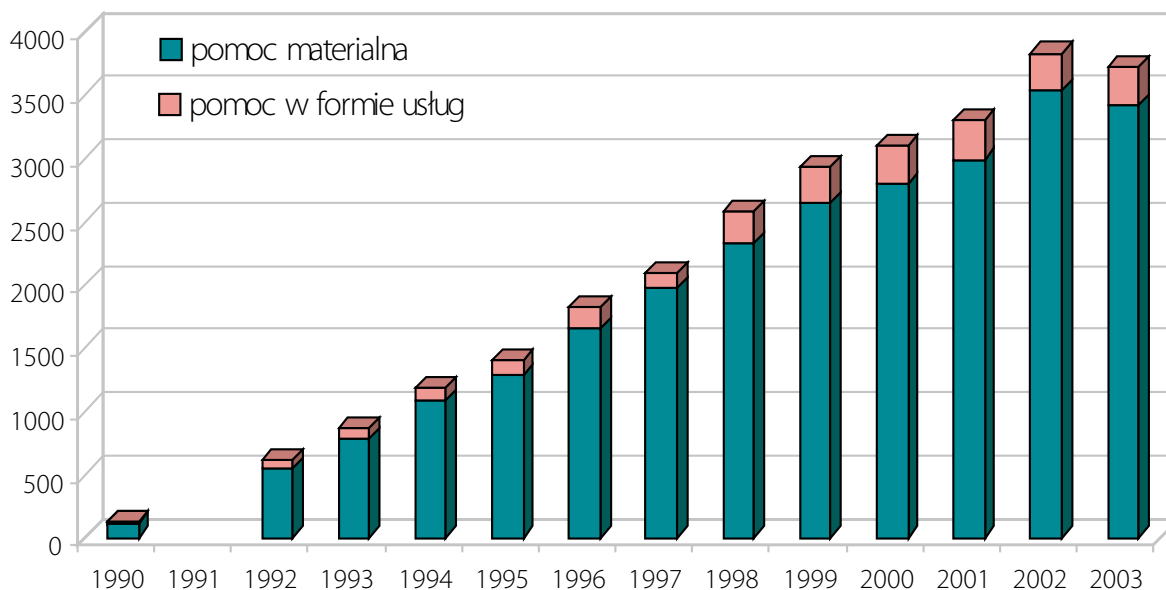
66 Lipowicz E., Innowacyjność jako komponent działania socjalnego – komunikat z badań. W: Marzec – Holka K. (red.), Pomoc społeczna. Teoria i praktyka, Akademia Bydgoska, Bydgoszcz, 2003

67 Olech A., 1999, Przekonania moralne a poczucie tożsamości zawodowej pracowników socjalnych końca lat dziewięćdziesiątych w Polsce. W: Niesporek A., Wódcz K. (red.), Praca socjalna w Polsce: badania, kształcenie, potrzeby praktyki, Katowice – wypowiedź pracownika socjalnego [pogłębione wywiady z terenowymi pracownikami socjalnymi z losowo dobranych ośrodków pomocy społecznej z Warszawy i dawnego województwa warszawskiego oraz ostrołęckiego]

68 Wódcz K., 1998, Praca socjalna w środowisku zamieszkania, Katowice; podstawowe zasady pracy socjalnej K. Wódcz przytacza za Dubois B., Miley K. K., 1992, Social work. An Empowering Profession, Needham Heights, str. 135 - 141

69 Marynowicz – Hetka E., 2000, Modele pracy socjalnej i profesje społeczne. W: Orłowska M., Malinowski L., (red.), Praca socjalna – w poszukiwaniu metod i narzędzi, Wyd. Zak. Warszawa

70 Olech A., 1998, Przygotowanie zawodowe pracowników socjalnych i kierowników ośrodków pomocy społecznej – przegląd podstawowych wymiarów. W: Porowski M. (red.), IPSIR dzisiaj, Instytut Profilaktyki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, UW, Warszawa

**Wykres 3.** Wydatki na świadczenia pomocy społecznej w podziale na pomoc materialną i pomoc w formie usług (w mln zł.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych za 1990 r. i 1992-2003

## 4.2. Czym de facto zajmują się pracownicy socjalni?

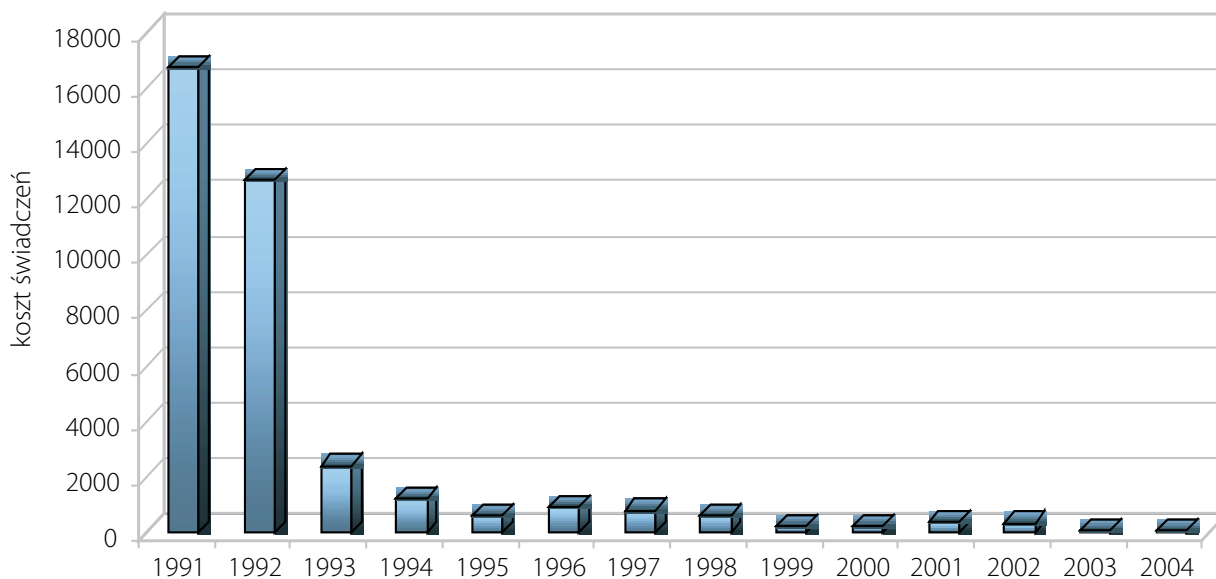
Z analizy wydatków pomocy społecznej publikowanych, wyników badań socjologicznych oraz raportów Najwyższej Izby Kontroli wynika, że dominującym rodzajem świadczeń pomocy społecznej są zasiłki i pomoc rzeczowa. Dane gromadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pokazują, że od początku lat 90. wydatki na świadczenia pieniężne pomocy społecznej zawsze były kilka lub kilkanaście razy wyższe niż wydatki na usługi. Wielkość środków finansowych przeznaczonych w kolejnych latach na pomoc materialną i usługi została przedstawiona na wykresie nr 3, na którym wyraźnie widoczne są dysproporcje pomiędzy dwoma najczęściej stosowanymi rodzajami świadczeń: pomocą materialną i usługami. Struktura świadczeń środowiskowych jest zdominowana przez zasiłki, które redukują gminne ośrodki pomocy społecznej do instytucji zajmującej się wypłatą zapomóg.

Z kolei usługi społeczne, które mogą mieć realny wpływ na poprawę sytuacji życiowej klientów i zmierzają do ich usamodzielnienia, stanowią nikły procent świadczeń udzielanych przez pracowników socjalnych. Większość realizowanych usług jest adresowana do osób wymagających opieki, np. usługi pielęgnacyjne dla osób niepełnych. Brakuje natomiast świadczeń niematerialnych dla osób mających szansę na usamodzielnienie, np. doradztwa w zakresie prowadzenia mikroprzedsiębiorczości dla beneficjentów świadczeń na ekonomiczne usamodzielnienie się. Być może jest to jedna z przyczyn powodujących, że pracownicy so-

cialni nie przyznają zasiłków, które z założenia – i z nazwy – są ukierunkowane na ekonomiczne usamodzielnienie się świadczeniobiorców. Ich udział w strukturze świadczeń środowiskowych jest śladowy, co pokazuje wykres nr 4.

Z danych Ministerstwa Polityki Społecznej możemy się również dowiedzieć, ile świadczeń na ekonomiczne usamodzielnienie zostało przyznanych w poszczególnych latach oraz do ilu gospodarstw domowych trafiły (vide: tabela nr 1). Natomiast system sprawozdawczości z udzielonych świadczeń środowiskowej pomocy społecznej nie zawiera informacji o tym, jaka część tych klientów, którzy otrzymali to świadczenie, faktycznie z niego skorzystała, czyli opuściła krąg podopiecznych pomocy społecznej.

Wykres 4. Wydatki na świadczenia na ekonomiczne usamodzielnienie się udzielone w latach 1991 - 2004 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych MPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 1990-2004

Tabela nr 1. Odbiorcy pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się w latach 1991 - 2004

Rok	Liczba rodzin	Liczba świadczeń	Koszt świadczeń w mln zł	Udział % świadczeń w wydatkach na zadania własne i zlecone gmin
1991	10581	10602	16,753	4,9
1992	666	6682	12,712	2
1993	1995	2134	2,420	0,27
1994	1119	1149	1,200	0,1
1995	396	372	0,604	0,04
1996	304	309	0,910	0,05
1997	343	350	0,809	0,03
1998	444	447	0,608	0,02
1999	56	61	0,251	0,01
2000	63	x	0,260	0,01
2001	101	x	0,360	0,01
2002	627	x	0,351	0,01
2003	195	x	0,108	0,003
2004	75	x	0,084	0,004

Źródło: Dane Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za lata 1991 – 2004; podaję za: Zalewski D., 2005, Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, str. 215.

Opisaną powyżej strukturę świadczeń pomocy społecznej potwierdzają wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego oraz badania empiryczne. Klienci pomocy społecznej zapytani przez CBOS o formę wsparcia, jakie otrzymali w ostatnich latach, w zdecydowanej większości przypadków wymieniali różnego rodzaju zasiłki (okresowe, celowe, etc.). Z pomocy rzeczowej skorzystał co ósmy potrzebujący (13%), tyle samo osób dostało dopłaty do czynszu, gazu, energii elektrycznej. Tylko 6% respondentów uzyskało inne

świadczenie niż finansowe. Szczegółowe dane przedstawia tablica nr 1.

CBOS	
Jeśli korzystał(a) Pan(i) z jakiegokolwiek formy wsparcia (pomocy) z ośrodka pomocy społecznej, to na czym ta pomoc polegała?	Odpowiedzi respondentów, którzy korzystali z pomocy (N=111)
Pomoc finansowa (pieniądze), zasiłek - ogólnie	34%
Zasiłek celowy jednorazowy (np. na opał zimą, na transport, po powodzi, po opuszczeniu zakładu karnego i inne)	17%
Dopłata do czynszu (dodatek mieszkaniowy), prądu, gazu	13%
Pomoc rzeczowa - żywność, środki czystości, odzież	13%
Zasiłek na dzieci - rodzinny, dla rodzin wielodzietnych, zastępczych, wychowawczy oraz na podręczniki szkolne, obiady w szkole; stypendium socjalne dla dziecka	13%
Zasiłek okresowy (na pewien okres) - comiesięczny, kwartalny, na życie, wyrównawczy, z tytułu bezrobocia itp.	10%
Zasiłek celowy związany ze stanem zdrowia (na leki, na rehabilitację, sanatorium)	6%
Zasiłek „macierzyński” - w związku z urodzeniem dziecka, dla kobiet ciężarnych, wychowujących dzieci itp.	5%
Usługi opiekuńcze - pomoc opiekunki, zasiłek pielęgnacyjny	5%
Renta socjalna	4%
Inne rodzaje pomocy	1%

Uwaga: odsetki nie sumują się do stu, ponieważ badani mogli otrzymywać pomoc w więcej niż jednej formie

Źródło: Komunikat z badań „Opinie o pomocy społecznej ze środków publicznych”, CBOS, 2004, Warszawa, BS/136/2004

Również badanie funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej w czterech losowo wybranych środowiskach lokalnych wskazują, że oferowana pomoc ogranicza się do świadczeń pieniężnych i rzeczowych. Jednocześnie wartość tych zasiłków była oceniana - tak przez klientów, jak i samych pracowników - jako bardzo niska<sup>71</sup>.

71 Zalewski D., 1999, Rola instytucji pomocy społecznej w przeciwdziałaniu procesowi marginalizacji społecznej, „Polityka Społeczna” nr 11-12.

Należy przypomnieć, że – wbrew temu, co przedstawiają sprawozdania MPIPS z realizacji świadczeń pomocy społecznej – przyznawanie i wypłacanie zasiłków jest tylko jednym ze świadczeń obok pracy socjalnej, usług i pomocy rzeczowej. Jednak pracownicy socjalni w bardzo niewielkim zakresie realizują zadania ukierunkowane na pracę socjalną z osobami bezrobotnymi oraz środowiskową pracę socjalną. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest obowiązek wykonywania czasochłonnych prac administracyjnych. W opinii ekspertów system nie wymaga od pracowników socjalnych, aby usamodzielniali swoich klientów, lecz rozlicza ich jedynie z tego, czy zrealizowali budżet. Nie zmusza ich do myślenia w kategoriach długofalowych projektów o trwałych, choć odroczonym w czasie, efektach; nie egzekwuje używania takich instrumentów, jak kontrakty socjalne<sup>72</sup>.

Poglądy ekspertów znajdują odzwierciedlenie w wynikach badań empirycznych<sup>73</sup>. Okazuje się, że pracownicy spędzają zbyt dużo czasu na czynnościach administracyjnych, zaś za mało czasu przeznaczają na pracę w terenie. W większości przypadków zajmuje im to jedynie 3-4 godziny dziennie. Oznacza to, że bardziej zajmują się tworzeniem dokumentacji historii klienta niż pracą z klientem, mimo, że rola administratora jest tylko jedną z wielu ról zawodowych pracownika socjalnego. W żadnym razie prace biurowe nie mogą być dominującą aktywnością zawodową, wykonywaną kosztem właściwych ról zawodowych, czyli tych, które bezpośrednio służą realizacji celów pracy socjalnej, np. doradca, rzecznik interesów klienta, konsultant, mediator.

Pracownicy socjalni narzekają na biurokrację, negatywnie oceniają częste zmiany przepisów prawnych, rozbudowaną sprawozdawczość, rosnącą liczbę formularzy towarzyszących przyznawaniu pomocy, etc<sup>74</sup>. Nie są to odosobnione głosy pracowników jednej gminy – wyniki badań kwestionariuszowych przeprowadzonych na dużej próbie również wskazują, że poważnym utrudnieniem w pracy jest prowadzenie rozbudowanej dokumentacji (56% respondentów) i zbyt częste zmiany przepisów oraz ich niejednoznaczne sformułowania (31%)<sup>75</sup>. Wśród innych przeszkód, jakie napotykać w realizacji zadań zawodowych, wymieniają: zbyt duże rejony (41%) i przeciążenie pracą, w tym „zmęczenie psychiczne” (85%).

Charakteryzując pomoc społeczną w kontekście wprowadzania do tego system zmian inspirowanych ekonomią spo-

łeczną, należy podkreślić brak takich form pomocy, które ułatwiłyby klientom podniesienie umiejętności cenionych na rynku pracy lub zdobycie odpłatnego zajęcia. Również urzędy pracy nie realizowały świadczeń aktywizujących - oferty szkoleń pojawiały się sporadycznie i nie odpowiadały możliwościom osób poszukujących pracy.

W badanych ośrodkach odnotowano niewiele przypadków systematycznie prowadzonej pracy socjalnej. Na ogół sprostawała się ona do prowadzenia świetlicy środowiskowej lub pomocy osobom chorym psychicznie i uzależnionym od alkoholu. Można przypuszczać, że zakres prowadzonej pracy socjalnej zależy od dwóch czynników, tj.: zamożności gminy oraz sytuacji na rynku pracy. W gminach, które miały dobrą kondycję finansową, a na rynku pracy przybywało nowych miejsc, rosła aktywność kadr socjalnych w zakresie realizacji pracy socjalnej. Tylko w takich warunkach możliwe jest kształtowanie prozatrudnieniowych postaw klientów i wykorzystywanie dostępnych instrumentów (np. takich jak kontrakt socjalny) do zwiększania skuteczności pracy socjalnej: „...mając cokolwiek do zaproponowania, można stawiać warunki powołując się przy tym na odpowiednie przepisy ustawy o pomocy społecznej” [z wypowiedzi jednego z pracowników socjalnych].

Pomoc społeczna koncentrując się na finansowym zasilaniu budżetów najniższej uposażonych gospodarstw domowych redukuje swoją rolę do łagodzenia skutków ubóstwa. Jednak ograniczenie się do tego rodzaju działań prowadzi do pogłębiania procesu marginalizacji społecznej. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i przywracanie klientom pomocy społecznej zdolności do radzenia sobie w życiu nie odbywa się bowiem przez transfery środków finansowych, które mają uzupełnić dochód gospodarstwa domowego, ale przez udzielanie świadczeń aktywizujących w postaci usług społecznych<sup>76</sup>.

Warunkiem skuteczności pomocy społecznej jest łączenie różnych form świadczeń, w szczególności prowadzenie pracy socjalnej z beneficjentami zasiłków oraz dostarczanie im odpowiednich usług społecznych. Ważny jest nie tylko rodzaj świadczenia, ale również jego wielkość i czas udzielania. Dostosowanie wysokości świadczeń finansowych i rzeczowych do potrzeb klienta i jego rodziny, czyli zindywidualizowane podejście do świadczeniobiorcy jest fundamentalną zasadą pomocy społecznej, która odróżnia je od świadczeń ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzeniowych.

72 Konkluzje z seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Instytutu Rozwoju Służb Socjalnych w dniu 19 maja 2006 r. w ramach projektu pt. „W poszukiwaniu modelu polskiej gospodarki społecznej”, finansowanego przez MRR z EFS w ramach IW Equal

73 Marzec-Holka K., 1998, Roszczenia podopiecznych pomocy społecznej a realizacja funkcji zawodu pracownika społecznego. W: Marzec-Holka K. (red.), Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej, WSP, Bydgoszcz

74 Pieńkosz B., 2002, Bieda z perspektywy ośrodka pomocy społecznej w małym mieście. W: E. Tarkowska (red.), Przeciw biedzie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa

75 Kawczyńska – Butrym Z., 2001, Pracownicy socjalni i ich podopieczni, Praca Socjalna nr 2 [badania na próbie 494 pracowników socjalnych zatrudnionych na terenie pięciu byłych województw: chełmskie, kieleckie, lubelskie, olsztyńskie, przemyskie]

76 wystąpienie Petera Abrahamsona na międzynarodowej konferencji nt. Wskaźniki Inkluzji Społecznej – zastosowanie do realizacji celów Unii Europejskiej [Indicators on social Inclusion – Making European Union Objectives Work], 14-15 września 2001; <http://vangool.gov.be/europe%20abrahamson.htm>

### 4.3. Różnorodność ról zawodowych

Osiągnięcie zasadniczych celów pomocy społecznej, do których należy (1) przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej osób i rodzin, (2) powrót do samodzielnego funkcjonowania oraz (3) reintegracja ze środowiskiem, wymaga od pracowników socjalnych podejmowania różnorodnych ról zawodowych. Ustawa o pomocy społecznej zawiera obszerny katalog zadań przypisanych pracownikom socjalnym, co nakłada na nich obowiązek solidnego, interdyscyplinarnego przygotowania zawodowego. Jednak z analizy struktury świadczeń pomocy społecznej oraz badań poświęconych pracownikom socjalnym wynika, że przede wszystkim pełnią oni rolę doradców i pomocników finansowych, natomiast nie realizują pracy socjalnej we właściwej postaci. W opinii samych pracowników realizacja funkcji konsultacji i edukacji jest zdominowana przez funkcję zarządzania środkami finansowymi wydatkowanymi na świadczenia – głównie materialne<sup>77</sup>.

Wiele zadań, do wykonywania których Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 zobowiązuje pracowników socjalnych, sprzyja wykorzystywaniu instrumentów ekonomii społecznej do pracy socjalnej z bezrobotnymi oraz do środowiskowej pracy socjalnej. Zakładanie Centrów lub Klubów Integracji Społecznej to wykonywanie zadania określanego przez ustawodawcę jako „inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin”, zaś w literaturze przedmiotu – to pełnienie roli reformatora<sup>78</sup>. Z kolei w roli zawodowej animatora, która polega na „pobudzaniu społecznej aktywności i inspirowaniu działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych”, mieści się wspieranie przedsięwzięć zmierzających do tworzenia spółdzielni socjalnych.

W świetle obowiązujących przepisów prawnych od pracowników socjalnych oczekuje się, że będą realizowali takie działania, dzięki którym ich klienci staną się zdolni do samodzielnego rozwiązywania własnych problemów będących przyczyną ich trudnej sytuacji życiowej. Pracownicy socjalni przede wszystkim mają udzielać klientom informacji, wskazówek, porad oraz innych form wsparcia, które mobilizują ich do własnej aktywności.

Pracownik socjalny pracuje w konkretnej rzeczywistości społecznej i strukturze instytucjonalnej. Jest zobowiązany korzystać z wszelkich dostępnych zasobów, które mogą

przyczynić się do poprawy sytuacji życiowej jego podopiecznych. Powinien w tym zakresie współpracować z innymi osobami i instytucjami lokalnymi<sup>79</sup>. Biorąc pod uwagę, że problemy, z którymi zgłaszają się klienci do pomocy społecznej, są złożone i wielowymiarowe, pracownicy socjalni powinni współpracować ze specjalistami – korzystać z wiedzy, którą dysponują psychologowie, prawnicy, politycy społeczni, socjologowie, doradcy zawodowi, eksperci ds. rozwoju małej przedsiębiorczości, etc. W przypadku problemów, które przekraczają ich kompetencje i możliwości, pracownicy socjalni mają pełnić rolę pośrednika – wspierać klientów w uzyskiwaniu pomocy od innych, właściwych w danej sprawie instytucji państwowych lub samorządowych albo organizacji pozarządowych.

Funkcjonowanie w pożądanym rolach zawodowych jest nieraz utrudnione lub niemożliwe ze względu na brak zrozumienia potrzeby współpracy i chęci do jej prowadzenia przez drugą stronę – otoczenie zewnętrzne pomocy społecznej. Wskazuje na to wiele badań empirycznych. Pracownicy ośrodków pomocy społecznej spotykają się z brakiem zainteresowania lub wręcz niechęcią ze strony rady gminy i są osamotnieni w rozwiązywaniu problemów społecznych, co ma istotny wpływ na niską efektywność działań ośrodka. Władze samorządowe nie doceniają gminnego ośrodka pomocy społecznej jako partnera w realizowaniu zadań polityki społecznej, zwłaszcza opracowywania i wdrażania lokalnych programów pomocy społecznej oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych. Nie jest to jedynie subiektywna ocena kierownika OPS, ale taki stan rzeczy wyłania się również z wypowiedzi wójta i radnych<sup>80</sup>. Dodatkowym problemem są ograniczone środki finansowe, zarówno na pomoc materialną podopiecznym, jak i na utrzymanie ośrodków pomocy społecznej<sup>81</sup>.

Z kolei zadanie „dokonywania analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej” stawia pracownika socjalnego w roli badacza (diagnostyka), który ma identyfikować przyczyny problemów społecznych i rodzaje oraz skale niezaspokojonych potrzeb społecznych. Prace diagnostyczne powinny być prowadzone zarówno w odniesieniu do jednostek i rodzin, jak i na poziomie makro, czyli dotyczyć określonej grupy społecznej lub całej społeczności lokalnej. Rzetelna diagnoza problemów społecznych jest punktem wyjścia do podjęcia kolejnej roli – planisty (promotora zmian społecznych). Wykonywanie tej roli polega na realizacji zadania, jakim jest „współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwi-

77 Lepianka D., 2002, Funkcje gminnego ośrodka pomocy społecznej w Kościelcu w opinii pracowników i mieszkańców gminy. W: K. Korzeniewska, E. Tarkowska (red.), Lata tłuste, lata chude. Spojrzenie na biedę w lokalnych społecznościach, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa

78 Żakiewicz A., 2001, Role zawodowe pracownika socjalnego, Praca Socjalna nr 4

79 Marynowicz – Hetka E., 2000, Modele pracy socjalnej i profesje społeczne. W: Orłowska M., Malinowski L. (red.), Praca socjalna – w poszukiwaniu metod i narzędzi, Wyd. Zak. Warszawa

80 Zabielska J. M., 2005, Praca socjalna i pomoc społeczna w opinii podopiecznych, 'Praca Socjalna' nr 1 [omówienie wyników badań przeprowadzone w marcu 2004 r. w Lublinie na próbie 50 gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej]

81 Adamowska L., Autocharakterystyka pracownika socjalnego. W: Marzec – Holka K. (red.), Pracownicy socjalni i wolontariusze a możliwości reformy pomocy społecznej, Wydawnictwo WSP, Bydgoszcz

janiu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia.”

Należy podkreślić, że lista zadań pracownika socjalnego nie jest zamknięta. Zatem przed pracownikiem socjalnym stoi wiele dalszych wyzwań. Zasada udostępniania zasobów obliguje pracowników do aktywnego poszukiwania możliwości zaspokojenia uzasadnionych potrzeb klientów, łącznie z angażowaniem się w kampanie na rzecz zmian w lokalnej polityce społecznej lub poszukiwania nowych rozwiązań instytucjonalnych w środowisku lokalnym<sup>82</sup>. W repertuarze ról zawodowych pracownika socjalnego na szczególną uwagę zasługuje rzecznik, który reprezentuje interesy klientów na forum władz samorządowych lub społeczności lokalnej. Osoby niezaradne, marginalizowane i stygmatyzowane, potrzebują nie tylko wsparcia i mobilizacji do podejmowania własnych działań samopomocowych, ale również rzecznika, który przedstawi ich problemy na zewnątrz, zaproponuje rozwiązania i przekona władze samorządowe do wdrażania skutecznych projektów socjalnych, pozyska zainteresowanie i zaangażowanie członków społeczności lokalnej. Natomiast w przypadku konfliktów pomiędzy klientem a instytucją będącą dysponentem zasobów, o które zabiega klient, pracownik socjalny występuje w roli mediatora lub negocjatora<sup>83</sup>.

Podstawowy model pracy socjalnej, który organizuje działania pracownika socjalnego według funkcji zawodowych i określa role zawodowe, w pełni umożliwia wykorzystania instrumentów ekonomii społecznej do pracy z klientami pomocy społecznej. Praca socjalna w paradygmacie podstawowym pełni trzy zasadnicze funkcje: konsultacji w celu rozwiązywania problemów, zarządzania środkami i kształcenia<sup>84</sup>. Konsultacje pracownik socjalny prowadzi w celu pobudzenia w klientach zdolności do rozwiązywania swoich problemów; wspomagania rozwoju grup samopomocowych, grup formalnych oraz instytucji; badania potrzeb społeczności lokalnej i planowania sposobu ich zaspokajania. Z kolei zarządzanie zasobami polega na koordynowaniu oraz integrowaniu wszelkich zasobów: osobistych klienta oraz ludzkich i materialnych w instytucjach publicznych i prywatnych. Łączenie zasobów klienta ze środkami zewnętrznymi ma się odbywać w taki sposób, aby umacniać jego własny potencjał do rozwiązywania problemów. Natomiast kształcenie obejmuje zarówno proces uczenia klientów, zwiększania ich kompetencji osobistych i umiejętności społecznych, zwłaszcza kształtowania konstruktywnych relacji społecznych, jak też szkolenia kadr służb socjalnych oraz instytucji współpracujących, zaś na poziomie społeczności

lokalnej – informowanie, promowanie postaw prospołecznych, występowanie w roli rzecznika interesów swoich klientów.

Badania nad wzorami zachowań pracowników socjalnych w Polsce opisują to środowisko za pomocą czterech kategorii ról zawodowych: reformator (dynamiczny), konformista (stacyjny), urzędnik (zachowawczy), statysta (regresywny)<sup>85</sup>. Optymalnym typem pracownika socjalnego jest reformator, którego charakteryzuje otwartość na zmiany, twórcze myślenie, umiejętność dostrzegania problemów i przygotowywania adekwatnych projektów, zaangażowanie we współpracę z innymi podmiotami i organizacjami, ciągle podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Potencjał tego rodzaju pracowników stymuluje rozwój instytucji, w której są zatrudnieni oraz społeczności lokalnej, na rzecz której pracują. Pomoc społeczna potrzebuje osób gotowych do podejmowania nowych wyzwań, zwłaszcza w sytuacji masowego ubóstwa, rosnącego zagrożenia marginalizacją społeczną i strukturalnego bezrobocia. Wyniki badań wskazują, że do ról zawodową reformatora pełni 38 pracowników z grupy 120 biorących udział w badaniach (27%), najczęściej legitymujących się wyższym wykształceniem. Ponad połowę tej kategorii pracowników stanowią osoby najmłodsze stażem pracy (do 1 roku), a co trzeci pracownik pracował w pomocy społecznej od roku do 3 lat. Co piąty reformator to starszy pracownik socjalnym, mocno zidentyfikowany z zawodem, który przepracował w nim ponad 8 lat.

Wydaje się, że z czasem reformatorzy stają się konformistami m. in. na skutek zjawiska tzw. wypalenia młodzieńczego zapału, trudności w realizowaniu innowacyjnych pomysłów. Konformiści są rzetelni i sumienni, mają świadomość służebnego charakteru ich zawodu, wykazują empatię i troskę o klienta, lecz ich praca polega na rutynowym działaniu, czyli analizie danego przypadku i przyznaniu pomocy, która najczęściej ma formę zasiłku. Na podstawie analizy zachowań składających się na role zawodowe pracowników socjalnych, do kategorii konformisty zakwalifikowano 32 osoby (27%).

Z kolei cechą wyróżniającą urzędników jest podejście do klienta, którego traktują jak petenta. Wykazują niechęć i uprzedzenie do klientów, nie angażują się w ich sprawy, traktują ich rzeczowo, ale z dystansem, wyłącznie jako potencjalną stronę stosunku administracyjnego, który powstaje z chwilą wydania decyzji administracyjnej o przyznaniu lub odmowie świadczenia. Nie wykonują pracy socjalnej uzasadniając to wadliwym systemem, który uniemożliwia im świadczenie tej formy pomocy lub koniecznością dbania o własną higienę psychiczną. Okazało się, że wśród badanych pracowników socjalnych jest tyle samo urzędników, co reformatorów – również stanowią 28% grupy.

82 Wódcz K., 1998, *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Katowice

83 Łucznińska M., 1998, *Instytucja pomocy społecznej*. W: Kaźmierczak T., Łucznińska M., *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Katowice.

84 Trójdzielnia typologia funkcji pracy socjalnej w: Dubois B., Miley K.K., 1996, *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, t. I., Interart, Warszawa

85 Żukiewicz, A., 2002, *Praca socjalna Ośrodka Pomocy Społecznej*, Wrocław

Ostatnia kategoria roli zawodowej to statysta, którego cechuje bierność, regresja, pesymizm i obojętność wobec wykonywanego zawodu. Statysci nie są zainteresowani ani sytuacją życiową klientów, ani podnoszeniem własnych kwalifikacji zawodowych. Zidentyfikowano 16 pracowników socjalnych, którzy nie powinni wykonywać swojego zawodu (13%). Zachowania i role zawodowe pracowników socjalnych powinny zmieniać się w kierunku zmniejszania kategorii urzędników i statystów, na rzecz reformatorów i konformistów. Jest to warunkiem koniecznym zwiększenia skuteczności świadczeń pomocy społecznej oraz realizowania pracy socjalnej z wykorzystaniem instrumentów ekonomii społecznej.

# 5.

## Klienci pomocy społecznej

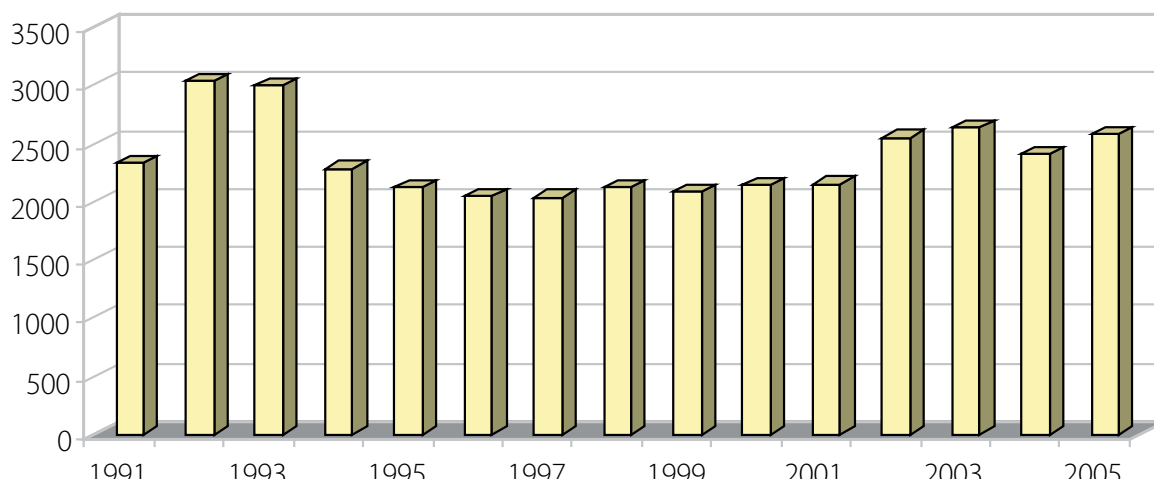
### 5.1. Dostęp do świadczeń a procesy pauperyzacji i marginalizacji społecznej

W Polsce po 1990 roku liczba klientów pomocy społecznej zawsze przekraczała dwa miliony, a na początku lat 90 sięgała nawet 3 milionów. Najwięcej osób korzystało z pomocy społecznej w latach 1992-1993. W 1994 roku liczba klientów gwałtownie zmniejszyła się i utrzymywała się na tym samym poziomie przez następnych osiem lat. Dopiero w 2002 roku krąg klientów pomocy społecznej poszerzył się istotnie, a następnie przez kolejne cztery lata pozostawał na podobnym poziomie oscylując wokół dwóch i pół miliona osób.

Resort właściwy w sprawach pomocy społecznej dysponuje informacjami nie tylko o liczbie osób, na ręce (lub konto) których zostało przekazane świadczenie, ale również

gromadzi dane o liczbie rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz liczbie osób żyjących w tych rodzinach (vide: tabela nr 2). Liczba rodzin jest mniejsza niż liczba osób otrzymujących świadczenia, bowiem zdarza się, że w jednej rodzinie pomoc zostaje przyznana więcej niż jednej osobie – zwłaszcza w rodzinach wielopokoleniowych, które prowadzą wspólne gospodarstwo domowe lub w rodzinach wielodzietnych.

**Wykres 5.** Liczba osób korzystających z pomocy społecznej w latach 1991 - 2005 (w tys.)



Zródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPIPS-03 za lata 1991-2005

**Tabela nr 2.** Liczba osób objętych pomocą, liczba rodzin objętych pomocą oraz liczba osób w rodzinach, którym udzielono świadczeń pomocy społecznej (w tys.) w latach 1991 – 2005

	1	2	3
	Liczba osób objętych pomocą	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
1991	2328	bd	bd
1992	3040	bd	bd
1993	3001	bd	bd
1994	2284	1942	7294
1995	2127	1795	6688
1996	2049	1681	6207
1997	2034	1663	5989
1998	2123	1725	6031
1999	2084	1633	5645
2000	2143	1638	5575
2001	2149	1632	5453
2002	2549	1811	6105
2003	2640	1884	6258
2004	2410	1639	5384
2005	2575	1573	5023

Źródło: opracowanie własne na podstawie następujących materiałów: (1) Roczniki Statystyczne wydane w latach: 1991 - 2006 (dane GUS o liczbie osób korzystających ze świadczeń oraz liczba ludności w Polsce) oraz (2) sprawozdania roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPIPS 03) za lata 1991-2005

Z kolei wykres nr 6 pokazuje, jaka część społeczeństwa polskiego w latach 1993 – 2005 korzystała z pomocy społecznej. Okazuje się, że w 2005 roku ponad 13% Polaków żyło w rodzinach, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb bytowych i w związku z tym korzystają ze wsparcia instytucji publicznych. Były też okresy tj. lata 1995-1997 i 2001- 2003, w których odsetek ten wynosił około 16%, zaś w 1993 roku prawie co piąty Polak żył w gospodarstwie domowym wspomaganym przez pomoc społeczną.

Z danych opisujących liczebność klientów pomocy społecznej oraz odsetek społeczeństwa korzystającego z pomocy społecznej, można by wnioskować, że po okresie zwiększonego zapotrzebowania na świadczenia pomocowe na początku lat 90., sytuacja ustabilizowała się na długie lata i dopiero u progu nowego stulecia wzrosła liczba osób i rodzin, które samodzielnie nie są w stanie przezwyciężyć swojej trudnej sytuacji życiowej. Taka hipoteza okazuje się jednak

całkowicie fałszywa w świetle danych opisujących proces ubożenia społeczeństwa polskiego. Okazuje się bowiem, że wskaźnik skali ubóstwa (tj. stopa ubóstwa) rośnie z roku na rok i to bez względu na to, w oparciu o jaką linię ubóstwa został skonstruowany (vide tabela nr 3 oraz wykres nr 7).

Analiza struktury ubóstwa rozszerzającego się i pogłębiającego po 1989 roku jest możliwa dzięki badaniom budżetów gospodarstw domowych prowadzonych regularnie przez Główny Urząd Statystyczny. Wyniki tych badań – w zależności od przyjętej metodologii – różnią się od siebie co do rozmiarów tego problemu. Jednak zastosowanie różnych linii ubóstwa nie wpływa na zmianę tendencji charakteryzujących dynamikę narastania ubóstwa w Polsce po 1990 roku. Stały wzrost stopy ubóstwa, a z drugiej strony utrzymująca się na podobnym poziomie liczba klientów pomocy społecznej – to pozwala przypuszczać, że nie wszystkie osoby faktycznie ubogie zostały objęte systemem pomocy społecznej.

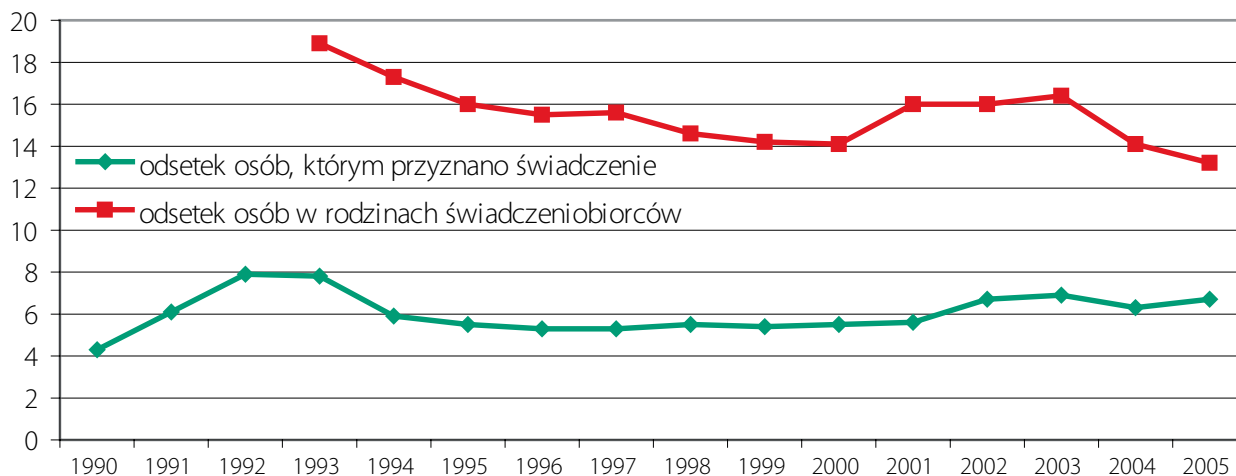
**Tabela 3.** Stopa ubóstwa w latach 1990-2005

	Procent osób żyjących poniżej linii ubóstwa				
	minimum egzystencji	ubóstwo ustawowe	ubóstwo relatywne**	ubóstwo subiektywne	minimum socjalne
1990-1991	-	-	-	-	33
1992	-	-	-	-	40
1993	-	-	12	40	46
1994	6,4	-	13,5	33	50
1995	-	-	12,8	30,8	58
1996	4,3	-	14	30,5	46,7
1997	5,4	13,3	15,3	30,8	50
1998	5,6	12,1	15,8	30,8	49,8
1999	6,9	14,4	16,5	34,8	52,2
2000	8,1	13,6	17,1	34,4	53,8
2001	9,5	15	17	32,4	57
2002	11,1	18,5	18,4	30,4	58,7
2003	11,7	19,2	20,4	26,8	58,6
2004	11,8	19,2	20,3	27,3	-
2005	12,3	18,1	18,1	-	-

\*\* dane dotyczą IV kwartału i wskazują procent gospodarstw domowych

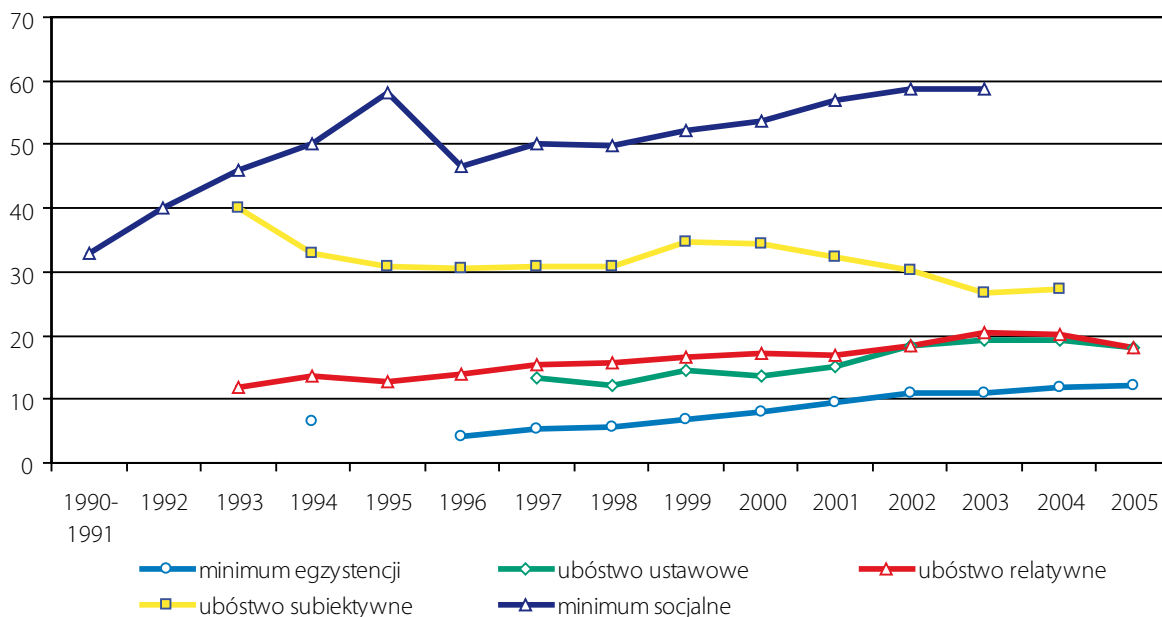
Źródło: Warunki życia ludności, GUS, Warszawa – publikacje wydane w latach: 1993, 1999-2003 oraz „Zasięg ubóstwa materialnego w Polsce w 2005 r.”, [http://www.stat.gov.pl/wyniki\\_wstepne/ubostwo/zasieg\\_ubostwa\\_2005.pdf](http://www.stat.gov.pl/wyniki_wstepne/ubostwo/zasieg_ubostwa_2005.pdf)

**Wykres 6.** Udział klientów pomocy społecznej w populacji kraju w latach 1990-2005



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPIPS-03 za lata 1991- 2005

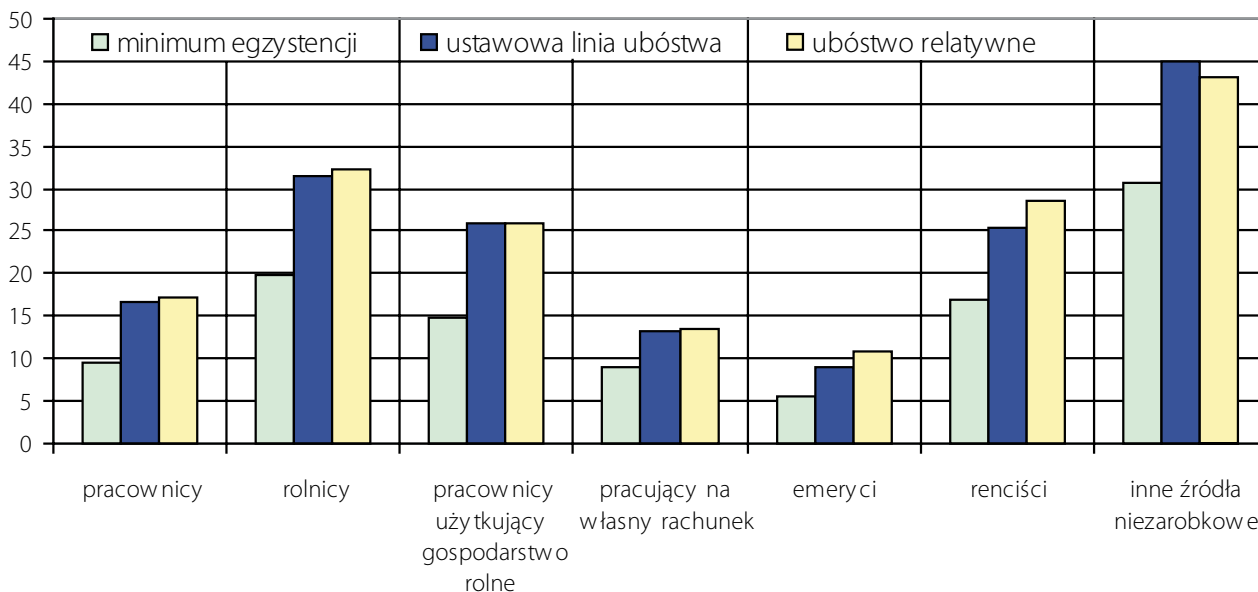
Wykres 7. Stopa ubóstwa w latach 1990- 2002 według 5 linii ubóstwa



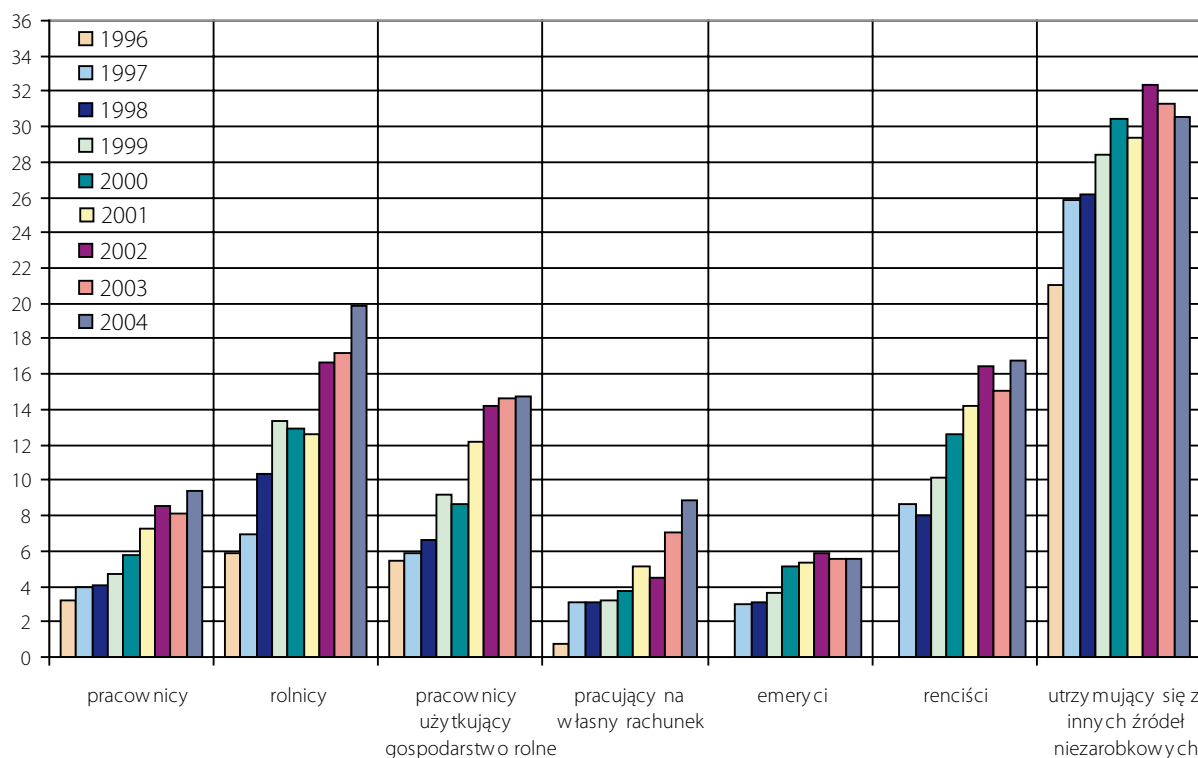
Sytuacja materialna gospodarstwa domowego w dużym stopniu zależy od tego, do jakiej grupy społeczno-ekonomicznej należy, czyli od rodzaju głównego źródła dochodu rodziny. Najwyższy odsetek ludności ubogiej żyje w rodzinach, które utrzymują się ze źródeł niezarobkowych innych niż emerytura lub renta, czyli zazwyczaj z zasiłków z pomocy społecznej lub zasiłków z tytułu bezrobocia. Rodziny te należą do najuboższych bez względu na to, czy mamy do czynienia z ubóstwem skrajnym, relatywnym czy ustawowym (vide: wykres nr 8). W 2004 roku prawie jedna trzecia osób w tych rodzinach (30,6%) żyła w skrajnym ubóstwie, podczas gdy w całej populacji kraju stopa ubóstwa liczona wedle minimum egzystencji wynosiła 11,8%.

W kategorii społeczno-zawodowej, do której należą klienci pomocy społecznej stopa ubóstwa jest stale najwyższa (vide: wykres nr 9), a liczba osób ubogich w tej grupie ma tendencje wzrostową. W 1996 roku co piąta osoba żyjąca w gospodarstwie domowych utrzymującym się przede wszystkim ze świadczeń pomocy społecznej i tym podobnych zasiłków osiągała dochód poniżej minimum egzystencji. Natomiast w końcu lat 90. w skrajnym ubóstwie znajdowała się już jedna trzecia osób należących do tego typu rodzin i taki poziom ubóstwa utrzymywał się przez kolejnych pięć lat.

Wykres 8. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej w latach 1991- 2005 (w tys.)



Wykres 9. Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych skrajnym ubóstwem wg grup społeczno – ekonomicznych w latach 1996 - 2004



Jednym z najważniejszych czynników powodujących wzrost skali ubóstwa jest bezrobocie. Wyniki badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) z 2002 roku pokazały, że w gospodarstwach domowych, w których była przynajmniej jedna osoba bezrobotna, około 23% osób żyło w skrajnym ubóstwie. Natomiast w rodzinach, gdzie nie było problemu bezrobocia, wskaźnik osób żyjących poniżej minimum egzystencji był 3-krotnie niższy i wynosił ok. 8%. Zależność ta ma charakter utrwalony – w 2001 roku kształtowała się na tym samym poziomie, zaś w roku 2000 była jeszcze większa tj. 4-krotna.

Skoro zatem krąg ubóstwa stale się rozszerza obejmując coraz większą część społeczeństwa, a jednocześnie ten fakt nie znajduje odzwierciedlenia ani w wielkości nakładów finansowych na świadczenia pomocowe, ani w liczbie osób korzystających z pomocy społecznej, to istnieje obawa, że wiele osób dotkniętych ubóstwem i zagrożonych wykluczeniem społecznym pozostaje poza systemem pomocy społecznej. Twierdzenie, że pomoc społeczna broni się przed swoimi klientami poprzez zaostrzenie kryterium dostępu do udzielanych przez nią świadczeń finansowych, jest zasadne w świetle analizy zmian w ustawie o pomocy społecznej.

Szacuje się, że w 1996 roku, w wyniku zmiany kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o zasiłki, połowa potencjalnych klientów pomocy społecznej straciła możliwość uzupełniania dochodu swojego gospodarstwa

domowego o świadczenia finansowe z pomocy społecznej. Zmiany te polegały przede wszystkim na odstąpieniu od kryterium najniższej emerytury i na wprowadzeniu skal ekwiwalentności, które miały dopasować wysokość świadczeń do wielkości rodziny oraz wieku jej członków. Jednak ze względu na wyznaczenie niskich kwot kryterium dochodowego, czyli obniżenie linii ubóstwa ustawowego (zwane go też urzędowym), jedynie część osób, które w I połowie lat 90. były uprawnione do zasiłków pomocy społecznej, nadal miała szansę na uzyskanie świadczenia finansowego. Ograniczenie dostępu do pomocy społecznej wynikało również ze zmiany sposobu waloryzacji świadczeń z indeksacji cenowej na płacową, co przy braku inflacji i rosnących płacach zwiększyło różnice w poziomie życia między osobami utrzymującymi się z pracy lub świadczeń ubezpieczeniowych (np. emeryci) a klientami pomocy społecznej<sup>86</sup>.

86 Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 roku o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U.96.100.459

## 4.2. Strategie przetrwania klientów pomocy społecznej

Rosnąca skala ubóstwa, bezrobocie, zasiłki pomocy społecznej dostępne jedynie dla najbiedniejszych z biednych, praca socjalna w ograniczonym zakresie – wszystkie te czynniki powodują, że większość osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, nie jest w stanie zmienić swojego położenia dzięki świadczeniom z pomocy społecznej. Badania socjologiczne wskazują, że wśród klientów pomocy społecznej można wyróżnić dwie podstawowe kategorie. Jedną z nich stanowią ludzie pasywni o postawach roszczeniowych, którzy oczekują od pracownika socjalnego pieniędzy oraz innych świadczeń materialnych. Poza tym do pomocy społecznej zgłaszają się również osoby, które są zawstyżone i upokorzone tym, że muszą korzystać z pomocy instytucji publicznych<sup>87</sup>.

Do pierwszej grupy klientów pomocy społecznej zazwyczaj należą rodziny patologiczne, np. należące do środowisk przestępczych, dotknięte problemem alkoholizmu, bezradne w sprawach wychowawczych. Są one pozbawione podstawowych zasad, nawyków higienicznych, kultury osobistej, a ich sytuację pogarsza fakt, że nie potrafią przewidywać przyszłości, podejmować racjonalnych działań, planować wydatków<sup>88</sup>. Przykładem tego rodzaju gospodarstw domowych są pracownicy byłych PGR-ów. Ich życie było całkowicie zorganizowane przez zakład pracy, który dawał im mieszkanie i pracę częściowo opłacaną w postaci świadczeń rzeczowych, tj. talonów, paczek świątecznych, deputatów, etc. Rodziny te żyły w układzie zależności opartym na stosunkach paternalistycznych, który ograniczał ich zdolność do samodzielnego kierowania swoim życiem i myślenia w kategoriach ekonomicznych. Po zlikwidowaniu PGR-ów zabrakło im stabilnego wsparcia<sup>89</sup>.

Pracownicy socjalni wskazują w swoich pamiętnikach, że czynnikiem, który ukształtował roszczeniowe postawy klientów pomocy społecznej było nadopiekuńcze państwo socjalistyczne<sup>90</sup>. W warunkach ukrytego bezrobocia i pełnego zabezpieczenia socjalnego ludzie odczyli się przedsięwzięcia i przyzwyczaili się do tego, że odpowiedzialność za ich utrzymanie oraz byt całej rodziny ponosi przede wszystkim państwo. Jako drugi czynnik, który utwierdził ludzi przyzwyczajonych do opieki państwa w ich bierno-

ści i roszczeniowych postawach były rozwiązania przyjęte w ustawie o bezrobociu obowiązujące na początku lat 90. Zgodnie z przepisami tej ustawy osoby niepracujące – i niekoniecznie poszukujące pracy – bardzo łatwo uzyskiwały stosunkowo wysokie zasiłki. Z innych badań wynika, że postawy roszczeniowe u podopiecznych pomocy społecznej rodzą się w odpowiedzi na doraźny charakter otrzymywanej pomocy, którą postrzegają jako rozdawnictwo zasiłków. Pracownicy, którzy nie wymagają konsekwentnie od swoich klientów zaangażowania się w działania na rzecz poprawy ich sytuacji życiowej, wzmacniają w nich przekonanie o tym, że to instytucje publiczne powinny rozwiązywać ich problemy. Z kolei następstwem bierności jest oddalanie się od głównego nurtu życia społecznego i marginalizacja społeczna<sup>91</sup>.

Drugi typ klientów pomocy społecznej to rodziny ubogie, ale bez dysfunkcji społecznych<sup>92</sup>. Bieda, której doświadczają bywa nazywana „nowym ubóstwem”, gdyż jest skutkiem zmian, jakie następują w gospodarce i na rynku pracy począwszy od 1990 roku. Osoby, które dopiero wskutek bezrobocia utraciły samowystarczalność finansową, wstydzą się stygmatu klienta pomocy społecznej i chcą jak najszybciej wrócić do pracy. Do pomocy społecznej zwracają się dopiero w ostateczności. Są mniej roszczeniowi, bardziej zaradni, otwarci na współpracę z pracownikami socjalnymi, chętni do podejmowania pracy, choćby dorywczej.

Jednak chroniczne bezrobocie o charakterze strukturalnym oraz brak właściwego wsparcia ze strony służb socjalnych i służb zatrudnienia powodują, że nawet ci klienci, którzy początkowo dążyli do usamodzielnienia, z czasem popadają w wyuczoną bezradność i uzależniają się od pomocy społecznej. Teoria wyuczonej bezradności M. Seligmana pozwala wyjaśnić bierność klientów pomocy społecznej jako skutek doświadczeń, które zrodziły w nich świadomość, że nie są w stanie poprawić swojej sytuacji życiowej. Jeśli bowiem nie powstają nowe miejsca pracy, to próby znalezienia zatrudnienia w większości przypadków muszą zakończyć się fiaskiem. W rezultacie długotrwałe bezrobotni klienci pomocy społecznej pozostają z poczuciem, że nie mają wpływu na własny los. Wyuczona bezradność to postawa, która w sferze emocji przejawia się apatią, lękiem, poczuciem niekompetencji, depresją lub agresją. Z kolei deficyty poznawcze polegają na przekonaniu, że nie możliwe jest kontrolowanie swojego życia tak, aby uchronić się od porażek, problemów, etc. W efekcie osoby pogrążone w wyuczonej bezradności nie mają motywacji do podejmowania działań zmierzających do zmiany ich położenia, są zrezygnowane i biernie przystosowują się do istniejącej sytuacji<sup>93</sup>.

87 Kaźmierczak T., 1998, Pomoc społeczna w narracji jej klientów, w: Kaźmierczak T., Łucznińska M., Wstęp do pomocy społecznej, Katowice

88 Golczyńska – Grondas A., Postawy przedstawicieli służb społecznych. Szanse i ograniczenia w działaniach przeciw biedzie. W: E. Tarkowska (red.), Przeciw biedzie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa [wywiady grupowe poświęconych problemom biedy w Łodzi, w których wzięło udział ok. 90 pracowników socjalnych, kuratorów sądowych, pielęgniarek środowiskowych, pedagogów szkolnych, policjantów i księży]

89 Pańska H., 2002, Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych, Wyd. IFIS PAN, Warszawa [wnioski z badań jakościowych, realizowanych metodą pogłębionych wywiadów z klientami pomocy społecznej]

90 Kawczyńska – Butrym Z., 2001, Pracownicy socjalni i ich podopieczni, Praca Socjalna nr 2

91 Żukiewicz, A., 2002, Praca socjalna Ośrodka Pomocy Społecznej, Wrocław

92 Frieske K. W. (red.), 1999, Marginalność i procesy marginalizacji, Warszawa

93 Zabłocka M., 2003, Rodzinne uwarunkowania bierności społecznej. W: Marzec – Holka K., Pomoc społeczna. Teoria i praktyka, tom II, wyd. Akademia Bydgoska., Bydgoszcz

Osoby uzależnione od pomocy społecznej to przede wszystkim bezrobotni oraz niepełnosprawni<sup>94</sup>. Zbiorowość objęta stałym i wieloletnim (przynajmniej dziesięcioletnim) wsparciem pomocy społecznej jest zdominowana przez osoby w wieku 31- 45 lat, czyli osoby w wieku produkcyjnym. Zasadniczym źródłem ich dochodów są różnego rodzaju świadczenia. Jednak uzyskiwane dochody wystarczają im nawet na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, skoro 2/3 tych rodzin żyje poniżej minimum egzystencji, czyli w skrajnym ubóstwie. Ze względu na długi okres pozostawania poza rynkiem pracy i korzystania z pomocy społecznej, mają one bardzo małe szanse na wyjście z kręgu podopiecznych.

Klienci pomocy społecznej doznają tak głębokiej deprivacji podstawowych potrzeb życiowych, że są nastawieni jedynie na uzyskanie zasiłków lub innych świadczeń materialnych (podręczniki szkolne, dożywianie dzieci, etc.), zaś pomocy niematerialnej nie traktują jako pomocy sensu stricto<sup>95</sup>. Nawet jeśli korzystali z innych form świadczeń (np. konsultacje, pomoc w załatwieniu spraw urzędowych, pomoc w poszukiwaniu pracy, etc.), to nie mają świadomości, że jest to równoprawna forma świadczenia pomocy społecznej. Bywa, że rozmowy z pracownikiem socjalnym i wspólne uzgadnianie planu wyjścia z trudnej sytuacji, uważają za formalność, która musi być dopełniona, aby otrzymać zasiłek. W wypowiedziach wielu klientów ośrodek pomocy społecznej pojawia się jako instytucja bezosobowa – następuje depersonalizacja ich kontaktów z ośrodkiem.

Otrzymywane zasiłki pomagają im jedynie przetrwać, natomiast wbrew ustawowym celom systemu pomocy społecznej nie umożliwiają podjęcia działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. W związku z tym u wielu klientów pomocy społecznej wykształciła się trwała orientacja na przetrwanie, która wynika z braku możliwości realnego planowania przyszłości, niepewności i poczucia braku wpływu na bieg rzeczy. Z czasem rezygnują ze swoich aspiracji, minimalizują swoje potrzeby, a ich życie zmienia się w wegetację. Stopniowo zawęża się krąg ich relacji społecznych, które z czasem ograniczają się do dwóch kategorii: funkcjonariuszy instytucji pomocowych i pracowników instytucji charytatywnych oraz innych bezrobotnych<sup>96</sup>. Żeby przetrwać, ludzie ci podejmują różnorodne działania, które – nawet, jeśli są prowadzone w szarej sferze – to stanowią przejaw ich przedsiębiorczości i aktywnego poszukiwania środków utrzymania.

Podstawowe strategie adaptacyjne bezrobotnych klientów pomocy społecznej – poza ubieganiem się o świadczenia – to zaciąganie długów<sup>97</sup>. Życie w długach jest dużym obciążeniem psychicznym, ludzie wstydzą się pożyczać i boją się, że nie będą mogli oddać długu w terminie, a wtedy stracą możliwość zaciągnięcia następnego. Wkładają duży wysiłek organizacyjny w zdobycie pieniędzy lub innych dóbr, na kupno których ich nie stać. Rytm ich życia jest wyznaczony staraniami o zasiłki, zdobywaniem darów z instytucji charytatywnych, poszukiwaniem pracy dorywczej, udziałem w doraźnej pomocy sąsiedzkiej. Stosują oni skomplikowane strategie ekonomiczne, psychiczne i społeczne, aby ochronić się przed całkowitą marginalizacją.

Poza tym, osoby długotrwale bezrobotne w celu zminimalizowania kosztów utrzymania, starają się zmniejszyć swoje wydatki. Oszczędzają praktycznie na wszystkim, nawet na jedzeniu. Gotują potrawy wymagające dużego nakładu czasu i pracy (np. pierogi) lub o obniżonej wartości odżywczej (np. kotlety mielone, w których połowę składników stanowi bułka). Jeżdżą po zakupy na obrzeża miasta, gdzie podstawowe produkty są tańsze lub – aby zaoszczędzić na bilecie komunikacji miejskiej – chodzą piechotą. Rezygnują również z zakupu usług i we własnym zakresie wykonują niezbędne prace remontowe, naprawiają obuwie, przerabiają ubrania, etc. Rodziny mieszkające na wsiach utrzymują się ze sprzedaży runa leśnego (zwłaszcza dzieci zbierają grzyby, jagody, etc.) oraz przydomowych ogródków warzywnych, hodowli drobiu, etc. Prowadzenie gospodarstwa domowego jest bardzo czasochłonne i wyczerpujące.

Jednocześnie poszukują pracy sezonowej lub dorywczej. W tych przypadkach praca nie jest ani źródłem osobistej satysfakcji, ani wartością autoteliczną. Jest traktowana instrumentalnie i stanowi jedynie środek do celu, jakim jest zarobienie pieniędzy niezbędnych do przeżycia. W polskich warunkach beneficjenci pomocy społecznej zazwyczaj otrzymują zbyt niskie zasiłki, aby mogli zachowywać się w sposób typowy dla syndromu bezrobocia, czyli biernie. Należy podkreślić, że czynnikiem, który sprzyja ubóstwu i marginalizacji społecznej jest nie tylko niedostatek środków finansowanych, ale również nieregularność dopływu gotówki. Z dwóch rodzin o dochodach tej samej wysokości w skali roku, w zdecydowanie lepszej sytuacji jest ta, której dochody wpływają systematycznie i są pewne. Pozwala to bowiem na racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami i daje poczucie bezpieczeństwa. Natomiast życie rodzin utrzymujących się ze świadczeń i pracy dorywczej jest nieprzewidywalne i charakteryzuje się trwałym poczuciem zagrożenia, które wzmagą fakt permanentnej zależności od innych.

94 Fudala T., 2005, Uzależnienie od świadczeń pomocy społecznej - wyniki badań, Praca Socjalna nr 1 [badanie klientów ośmiu ośrodków pomocy społecznej na terenie powiatu Ostrow Wielkopolski – wszystkie rodziny (987 rodzin, w których żyje 3977 osób – tj. 2,5% ludności powiatu; w tym 2262 dzieci), które od 10 lat (w latach 1992 – 2001) nieprzerwanie korzystały z pomocy społecznej - na podstawie danych źródłowych gromadzonych przez ośrodki i opracowane metodami właściwymi dla statystyki opisowej]

95 Lepianka D., 2002, Funkcje gminnego ośrodka pomocy społecznej w Kościelcu w opinii pracowników i mieszkańców gminy. W: K. Korzeniewska, E. Tarkowska (red.), Lata tłuste, lata chude. Spojrzenie na biedę w lokalnych społecznościach, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa

96 Znaniński F., 1992, Socjologia bezrobotnych, Kultura i Społeczeństwo, nr 2

97 Palska H., 2002, Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych, Wyd. IFIS PAN, Warszawa;

Ważnym powodem, który mobilizuje ludzi do podejmowania społecznie akceptowanych, lub przynajmniej społecznie dopuszczalnych, sposobów zdobywania środków do życia, są dzieci. W rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia, organizacja dnia i cała aktywność życiowa dorosłych jest zorientowana na dzieci<sup>98</sup>. Natomiast tam, gdzie nie ma dzieci w wieku szkolnym, rodzice prowadzą mniej zorganizowane i systematyczne życie, i jednocześnie gorzej znoszą bezrobocie i ubóstwo.

Strategie radzenia sobie w trudnych sytuacjach życiowych podejmowane przez klientów pomocy społecznej, wymagają od nich dużej aktywności i wysiłku. Mimo, że są bezrobotni, to przez większość dnia są zajęci zdobywaniem środków finansowych lub pomocy materialnej oraz pracami domowymi. Pomysłowość i determinacja, z jaką walczą o godne życie pokazują, że jest w nich pewien potencjał, który można byłoby wykorzystać w ramach przedsiębiorczości społecznej. Konstruktywne zagospodarowanie owego potencjału klientów pomocy społecznej i rozwiązanie problemu bezrobocia przez wspieranie ich w tworzeniu własnych miejsc pracy, wymaga od pracowników socjalnych przedefiniowania celów i metod ich pracy zawodowej. Ponadto konieczna jest przychylność i zaangażowanie samorządów lokalnych oraz instytucji rynku pracy, które wspierałyby prozatrudnieniową działalność służb socjalnych.

98 Frieske K. W. (red.), 1999, *Marginalność i procesy marginalizacji*, Warszawa

# 5.

## Podsumowanie

Przeciwdziałanie bezrobociu oraz procesom pauperyzacji i marginalizacji jest zadaniem polityki społecznej, w szczególności polityki zatrudnienia, edukacji i ochrony zdrowia, jak również polityki ekonomicznej, stymulującej wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy.

Najskuteczniejszym sposobem rozwiązywania problemów społecznych jest zapobieganie ich powstawaniu, najlepiej poprzez prowadzenie zrównoważonej polityki społeczno-ekonomicznej, w której dążenie do zwiększenia wskaźników PKB jest harmonizowane z troską o sprawiedliwy podział dóbr i rozwój społeczny. Natomiast w Polsce postanowiono zrestrukturizować gospodarkę i wprowadzić instytucje demokratyczne godząc się na powstanie problemów społecznych, przed którymi miała chronić społeczność zreformowana pomoc społeczna.

Pomoc społeczna jest programem selektywnym, adresowanym do osób i rodzin, które znalazły się w szczególnie trudnym położeniu i ma im pomóc podźwignąć się z tej sytuacji. W sytuacji strukturalnego bezrobocia, masowego ubóstwa i spychania na margines życia społecznego coraz większej liczby osób, rola pomocy społecznej w rozwiązywaniu problemów społecznych jest bardzo ograniczona i nie zapewnia nawet minimum w postaci osłony socjalnej. System jest przeciążony wielością zadań i rodzin, które szukają w nim wsparcia. Przestaje być efektywny, a zaczyna być przeciwnie skuteczny, bo zamiast usamodzielniać swoich klientów – uzależnia ich i utwierdza w bezradności społecznej. Pomoc społeczna jest jedynie instytucją polityki społecznej i nie może jej zastąpić. Może jednak – przy spełnieniu pewnych warunków – rozwijać się w kierunku wyznaczonym przez ustawodawcę.

Przepisy prawne, które odnoszą się do systemu pomocy społecznej (lecz w niewielkim stopniu faktycznie regulują jej funkcjonowanie), przypisują pomocy społecznej istotną rolę w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Dają pomocy społecznej instrumenty i rozwiąza-

nia, które sprzyjają osiągnięciu pożądanych celów, takich jak upodmiotowienie i usamodzielnienie klientów oraz reintegracja społeczna. Narzędzia te pośrednio lub wprost nawiązują do ekonomii społecznej, która jako działalność gospodarcza zorganizowana wedle demokratycznych zasad zarządzania, przyczynia się do budowania zarówno kapitału społecznego, jak i ekonomicznego. Istota tej koncepcji wyraża się w łączeniu elementów rynkowych z celami społecznymi, którym przyznaje się priorytet, aczkolwiek całe przedsięwzięcie musi być samofinansujące. Przyjęcie podejścia i rozwiązań prawno-instytucjonalnych właściwych dla ekonomii społecznej w pomocy społecznej, pozwala na realizację funkcji aktywizującej i profilaktycznej. Dzięki takim instytucjom, jak np. Centra Integracji Społecznej czy spółdzielnie socjalne, klienci nabywają umiejętności społeczne i kompetencje zawodowe oraz mogą tworzyć odpowiednie dla siebie miejsca pracy.

Ekonomia społeczna jest w zarówno szansą, jak i wyzwaniem dla pomocy społecznej. Dotychczasowa formuła pomocy społecznej wyczerpała się – model opiekuńczy się nie sprawdził, pomoc społeczna bez aktywizacji klientów jest nieskuteczna. Z kolei wartości i cele realizowane przez ekonomię społeczną – wzmacnianie więzi społecznych, rozwijanie oddolnych inicjatyw samopomocowych, budowanie solidarności społecznej – to aksjologiczny fundament pracy socjalnej. Również instrumenty ekonomii społecznej mogą być z powodzeniem wykorzystywane do realizacji zadań pomocy społecznej.

Jednak obraz pomocy społecznej, jaki wyłania się z charakterystyki przeprowadzonej w podstawowych wymiarach jej funkcjonowania, tj. w aspekcie instytucjonalnym, finansowym i kadrowym, nie stwarza złudzeń, że w krótkim czasie nastąpią zauważalne zmiany. Zależą one od tego, czy nastąpi przebudowa struktury organizacyjnej jednostek pomocy społecznej i połączenie ich z innymi instytucjami polityki społecznej, tak aby możliwa była stała, strategiczna

współpraca różnych służb społecznych. Ponadto konieczne jest przeprowadzenie reformy finansów publicznych.

Brak spójności i koordynacji działań o charakterze prawno-finansowy został odnotowany w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015. Wśród planowanych zadań znalazło się przeprowadzenie instytucjonalnej koordynacji działań służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia. W szczególności planuje się stworzyć instytucjonalny związek pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej oraz stałe zespoły aktywizacji zawodowej, złożone z przedstawicieli OPS i PUP. Te zmiany wymagają rozważań, wiedzy eksperckiej i woli politycznej, dokonują się na forum parlamentu.

Nie mniej istotne zmiany muszą dokonać się w środowisku pracowników socjalnych – dotyczą one podejścia do pracy, postaw wobec klientów, tożsamości zawodowej. Z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości społecznej optymalną rolą zawodową dla pracowników socjalnych jest organizowanie społeczności lokalnej. Celem tego rodzaju pracy jest zmiana funkcjonowania społeczności oraz poprawa poziomu i jakości życia tworzących ją ludzi, nie zaś koncentrowanie się na deficytach osób bezrobotnych, ubogich, marginalizowanych. Beneficjentem tego rodzaju pracy socjalnej jest cała społeczność lokalna.

Ostatnie bariery ograniczające możliwości stosowania ekonomii społecznej tkwią na zewnątrz pomocy społecznej – we władzach samorządowych, którym obce jest myślenie w kategoriach dobra wspólnego i służenia mieszkańcom swojej gminy czy powiatu. Perspektywa 4 letniej kadencji nie pozwala im działać długofalowo i dokonywać inwestycji, które przyniosą efekt odroczony w czasie, ale istotnie zredukują przyczyny lokalnych problemów społecznych.

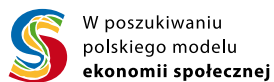
Mimo wielu przeszkód utrudniających prowadzenie skutecznej pracy socjalnej z wykorzystaniem instrumentów ekonomii społecznej jest to jednak możliwe, o czym świadczą nieliczne, ale dobrze działające przedsięwzięcia o charakterze społeczno-gospodarczym inicjowane i prowadzone przez pracowników socjalnych. Wnioski z analizy tych przedsięwzięć będą podstawą do sformułowania rekomendacji dotyczących reformy systemu pomocy społecznej oraz prowadzenia aktywnej polityki społecznej, jak również posłużą do opracowania materiałów edukacyjnych dla pracowników socjalnych, którzy pretendują do roli lokalnego lidera społecznego.



EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to: osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl).



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.