Mirosław Grewiński

Anna Zasada-Chorab

System pomocy społecznej w Polsce

- wyzwania i kierunki

Toruń 2012

Recenzenci:
Prof. dr hab. Paweł Czarnecki – Wyższa Szkoła Menadżerska w Warszawie
Dr hab. Andrzej Niesporek – Politechnika Śląska

ISBN: 978-83-63907-03-7

©Copyright by Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, 2012.

Wydawca:
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu
ul. Słowackiego 114; 87-100 Toruń
www.ropstorun.home.pl

Korekta:
Joanna Ścibek

Projekt, skład i druk:
Partner Poligrafia Andrzej Kardasz
ul. Zwycięstwa 10, 15-703 Białystok
www.partnerpoligrafia.pl

Publikacja opracowana i wydana w ramach projektu systemowego Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu pn. „Akademia Pomocy i Integracji Społecznej – Wsparcie Kadr", Priorytet VII; Poddziałanie 7.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Publikacja dystrybuowana bezpłatnie.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

www.wsparciekadr.ropstorun.pl *Człowiek – najlepsza inwestycja*

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Spis treści

Wstęp **5**

Rozdział 1
Anna Zasada-Chorab
Ramy prawne i organizacyjne systemu pomocy społecznej w Polsce 7

Rozdział 2
Mirosław Grewiński
Ewolucja rozwoju pomocy społecznej w Polsce 19

Rozdział 3
Mirosław Grewiński
Ekonomizacja i uspołecznienie pomocy społecznej 29

Rozdział 4
Mirosław Grewiński
Decentralizacja i demonopolizacja systemu pomocy społecznej – w kierunku partnerskiej i aktywnej polityki społecznej 43

Rozdział 5
Mirosław Grewiński
System instytucjonalny pomocy społecznej w Polsce i wybrane formy wsparcia 53

Rozdział 6
Mirosław Grewiński
Świadczenia a konteksty usług społecznych i socjalnych 63

Rozdział 7
Anna Zasada-Chorab
Zarządzanie w organizacjach a pomoc społeczna 77

Rozdział 8
Anna Zasada-Chorab
Przyszłość zawodu pracownika socjalnego w kontekście kwalifikacji 91

Rozdział 9
Mirosław Grewiński
Dokąd zmierzamy? Dylematy przyszłości systemu pomocy społecznej ..103

Zakończenie **127**

Bibliografia **128**

Spis wykresów **135**

Spis tabel **136**

Wstęp

System pomocy społecznej w Polsce stoi na progu koniecznych zmian i reorganizacji. Zmiany cywilizacyjne, gospodarcze, społeczne i na rynku pracy powodują, że w najbliższych latach ujawnią się nowe problemy socjalne, na które będziemy musieli skutecznie reagować jako politycy społeczni, decydenci publiczni i pracownicy socjalni. Starzenie się społeczeństwa, migracje, problem wielokulturowości, nowe patologie społeczne, przeobrażenia rodziny i gospodarstw domowych, choroby cywilizacyjne wymuszą w oparciu o nowe potrzeby społeczne konieczność innego zorganizowania pomocy społecznej, opartego o wielopoziomowe zarządzanie usługami społecznymi i socjalnymi oraz rozwiniętą pracę socjalną i środowiskową, w tym bezpośrednie wspieranie rodziny. Nowe wyzwania w obszarze potrzeb socjalnych stawiają dzisiaj pytania dotyczące organizacji systemu pomocy społecznej i dylematów związanych z rozwiązaniami prawnymi, finansowymi i świadczeniem usług.

Książka przedstawia zagadnienia związane z systemem pomocy i integracji społecznej w Polsce w kontekście ram prawych i organizacyjnych na bazie dorobku transformacyjnego polskiej i europejskiej polityki społecznej. Ukazano w niej procesy ekonomizacji i menedżeryzacji pomocy społecznej, charakterystyczne dla teoretycznych paradygmatów nowego zarządzania publicznego i *governance*. Scharakteryzowano proces uspołecznienia usług, czyli delegowania niektórych świadczeń na organizacje sektora pozarządowego i wyznaniowego jako instytucji partnerskich sektora publicznego. Wskazano na procesy decentralizacji i demonopolizacji, jako charakterystyczne trendy w większości krajów europejskich, także w Polsce. Omówiono instytucjonalne aspekty systemu pomocy społecznej ze wskazaniem mocnych i słabych stron poszczególnych podmiotów. Przyjrzeliśmy się także kwestiom świadczeń, w tym szczególnie usługom społecznym i socjalnym jako tym kategoriom polityki społecznej, z którymi wiąże się duże nadzieje na reformę w najbliższych latach[1]. Z uwagi na fakt, że coraz ważniejsza staje się kwestia profesjonalnego zarządzania pomocą społeczną, wymagająca nowych kwalifikacji i umiejętności, w książce znalazły się też fragmenty dotyczące tych obszarów.

[1] Więcej na ten temat można przeczytać w innej książce: Grewiński M., Lizut J., *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, ROPS, Toruń 2012.

W końcowych fragmentach pracy przedstawiono liczne dylematy rozwoju pomocy społecznej, a także ukazano założenia reformy systemu pomocy i integracji społecznej, które proponuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Na podstawie argumentów zawartych w tej części można snuć scenariusze rozwoju polityki pomocy społecznej, a także zastanawiać się nad rolą poszczególnych służb społecznych, instytucji i usług.

Zachęcamy Państwa do lektury tej książki i refleksję nad procesami zamian w systemie pomocy społecznej. Niech argumenty przytaczane w tej publikacji staną się podstawą do dyskusji nad przyszłością systemu pomocy społecznej, pracy socjalnej i usług socjalnych.

Mirosław Grewiński
Anna Zasada Chorab
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP
w Warszawie

Dorota Wróblewska
Dyrektor ROPS w Toruniu

Toruń grudzień 2012

ROZDZIAŁ 1

Anna Zasada-Chorab

Ramy prawne i organizacyjne systemu pomocy społecznej w Polsce

Rozważania na temat pomocy społecznej należy zacząć od wyjaśnienia definicji pomocy społecznej. Zgodnie z polskim ustawodawstwem *pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości*[2].

Celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin, oraz ich integracji ze środowiskiem. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Świadczenie pomocy społecznej powinno służyć również umacnianiu rodziny.

Najtrudniejszym zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie powstawaniu marginalizacji osób i rodzin. Wymaga to większego profesjonalizmu pracowników socjalnych, współdziałania instytucji pomocy społecznej z innymi podmiotami oraz poszukiwania odpowiedzi na pytanie: kiedy osoba lub rodzina zrobiła pierwszy krok, który doprowadził ją do trudnej sytuacji?

Instytucja pomocy społecznej realizuje politykę redystrybucyjną państwa w najbardziej bezpośredniej formie, dysponując świadczeniami finansowymi, precyzyjnie zdefiniowanymi w ustawie, która określa kryteria uprawniające do ich uzyskania[3]. Wymiar świadczeń musi być zawsze zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej, polegającej na proporcjo-

[2] Art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. Nr 64, poz. 593).
[3] R. Pilch, *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. IV, s. 645.

nalności świadczenia w stosunku do rzeczywistych potrzeb starającego się o pomoc[4].

Pomoc społeczna działa w sytuacjach, w których zostały zagrożone podstawowe warunki egzystencji osoby lub rodziny bądź też jakość życia pogorszyła się tak, że znajduje się poniżej społecznie akceptowanego minimum. Osoby i rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej powinny usamodzielnić się i zintegrować ze środowiskiem. Zatem przyznawana pomoc nie powinna być za duża, bo wtedy osłabia, lub wręcz eliminuje, motywację do aktywnego i samodzielnego działania oraz utrwala postawy bierności i roszczeniowości. Obok świadczeń o charakterze finansowym czy rzeczowym bardzo ważnym zadaniem pomocy społecznej w Polsce, niestety trochę zaniedbanym, jest świadczenie usług społecznych[5].

Pomoc społeczna jest instytucją, której pomoc jest adresowana do obywateli zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, jednak uprawnienia do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej związane są z dwiema grupami kryteriów, które muszą być spełnione jednocześnie. Z jednej strony są to kryteria niskiego statusu materialnego (niedostateczny dochód w rodzinie), a z drugiej – są to dodatkowe okoliczności, które obok niskiego dochodu wskazują uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej. Te dodatkowe okoliczności, poza ubóstwem, wymienia ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. Są to: sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietność, bezradność w kwestiach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), brak umiejętności w przystosowaniu się do życia wśród młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna[6].

Podpisana przez Polskę w dniu 26 listopada 1991 roku, Europejska Karta Społeczna stwierdza, że, w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pomocy społecznej i medycznej, państwo zapewnia, każdej osobie, która nie posiada dostatecznych środków oraz która nie jest zdolna do zabezpieczenia takich środków za pomocą własnych wysiłków, wsparcie instytucjonalne. Karta zapewnia, że osoby otrzymujące pomoc społeczną nie mogą cierpieć z powodu ograniczenia ich praw politycznych i/lub społecznych, i że każdy może otrzymać od właściwych służb publicznych lub prywatnych osobistą pomoc, jaka musi być wymagana dla bezpieczeństwa, usunięcia lub ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej. Państwo zapewnia stosowanie wyżej wymienionych postanowień w równym stopniu zarówno wobec swoich obywateli, jak i wobec obywateli przebywających legalnie na terytorium Polski[7].

Istotą pomocy społecznej są działania mające na celu przywrócenie lub zapewnienie samodzielności wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, a tam gdzie nie – wspieranie i opiekowanie się, gwarantując godną egzystencję[8]. Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 kwietnia 2004 r. uwzględnia podział terytorialny w Polsce. Zadania pomocy społecznej są realizowane przez samorząd terytorialny na poziomie gmin, powiatów i województwa, a także przez administrację rządową, zlecającą najczęściej ich wykonywanie odpowiednim szczeblom samorządu terytorialnego. Zatem zadania pomocy społecznej podzielone są na zadania własne (finansowane z budżetów lokalnych) i zadania zlecone (finansowane przez budżet państwa, wojewodów, samorządy wojewódzkie oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego). Realizacja tych zadań spoczywa na samorządach gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Samorząd terytorialny ma obowiązek zagwarantować w swoich budżetach odpowiednie środki na realizację pomocy społecznej i zapewnienie dostatecznie wykwalifikowanych kadr do realizacji jej zadań[9].

Zadania samorządu terytorialnego polegają na świadczeniu pomocy finansowej i rzeczowej, wykonywaniu usług oraz sporządzaniu określonych programów, sprawozdań i planów. Zadania powiatu i gminy dotyczące pomocy społecznej podzielono na: własne i zlecone z zakresu administracji rządowej.

4 R. Krajewski, S. Szymański (red.), *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Włocławek 2001, s. 8.

5 M. Grewiński, J. Lizut, *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, Toruń, ROPS 2012.

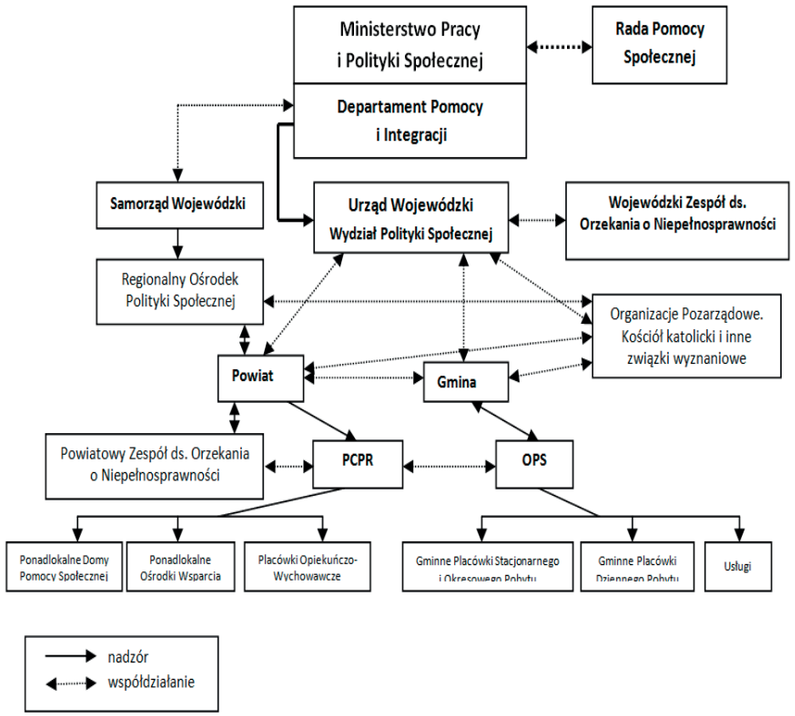
6 Art. 7 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. RP, Nr 64, poz. 593).

7 Art. 13 Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. Nr 61 z 1993 r., poz. 285.

8 J. Starga-Piasek, O roli prawa i wartościach w pomocy społecznej, Polityka Społeczna, nr 7, MPiPS, Warszawa 1998, s. 9.

9 A. Kuzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 246.

Wykres 1. Struktura organizacyjna pomocy społecznej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

Gmina posiada najliczniejsze obowiązki, gdyż znajduje się ona najbliżej potrzebujących[10]. Zadania własne powinny być wykonywane samodzielnie, bez możliwości nieograniczonej ingerencji organów państwowych, ingerencja taka jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem[11]. Nadzór nad wykonywaniem przez gminę zadań sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych – regionalna izba obrachunkowa[12].

[10] I. Sierpowska, *Prawo socjalne dla pedagogów*, Wrocław 2004, s. 142.
[11] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 24.
[12] A. Zasada-Chorab, *Kształtowanie się zawodu pracownika socjalnego w Polsce*, Częstochowa 2004, s. 114.

Zadania zlecone dotyczą głównie świadczeń pieniężnych, podczas gdy pozostałe rodzaje świadczeń pomocy środowiskowej pozostają domeną gminy. Gmina w coraz większym stopniu prowadzi własną politykę pomocy społecznej, gdyż podejmuje np. decyzje o przeznaczeniu środków na niektóre rodzaje świadczeń fakultatywnych, o zmianie struktury udzielonych świadczeń, zatrudnieniu odpowiednich specjalistów, realizacji usług społecznych i socjalnych[13]. Do zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym należy:

1. Opracowywanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.
2. Sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej.
3. Udzielanie schronienia, zapewnianie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym.
4. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych.
5. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych.
6. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego.
7. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom nie mającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ.
8. Przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego.
9. Opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie z nim zamieszkującym: matką, ojcem lub rodzeństwem.
10. Realizacja pracy socjalnej.
11. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
12. Prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach: opiekuńczo-wychowawczych, wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych.

[13] A. Kuzynowski, *Polityka społeczna* …op. cit., s. 247.

13. Tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną.
14. Dożywianie dzieci.
15. Organizacja lub sfinansowanie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym.
16. Kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu.
17. Sporządzanie sprawozdań oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego.
18. Utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnianie środków na wynagrodzenia pracowników.
19. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych.
20. Opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Do innych zadań własnych gminy należy:

1. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych.
2. Przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie – w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze.
3. Prowadzenie i zapewnianie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki.
4. Podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.
5. 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[14].

Do zadań zleconych, z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez gminę należy:

1. Organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

[14] Art. 17 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 593).

2. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną.
3. Prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
4. Realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.
5. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom.
6. Wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki[15].

Jak widać z powyższego katalogu, na poziomie gminy realizowanych jest bardzo wiele zadań z zakresu polityki pomocy społecznej.

Zadania w sferze pomocy społecznej powinny być realizowane przez wykwalifikowane służby społeczne, skupione w samorządowych ośrodkach pomocy społecznej. Wszelkie inne podmioty pomocy społecznej mogą i powinny pełnić rolę uzupełniającą. Wielość ustawowych zadań ciążących na sferze społecznej wymaga, by wykonywał je odpowiednio przygotowany personel, wyposażony w niezbędne narzędzia pracy[16]. Zwłaszcza, że obecnie jesteśmy świadkami transformacji systemu pomocy społecznej – od instytucji ratownictwa społecznego do podmiotu prowadzącego aktywną politykę społeczną. Wprowadzane obecnie zmiany zmierzają w stronę aktywnej polityki społecznej, mają pomóc w aktywizacji długotrwale pozostających bez pracy klientów zagrożonych wykluczeniem społecznym, ułatwić im przejście od roli biernego klienta do aktywnego uczestnika w procesie pomagania i aktywizacji środowisk lokalnych.

Obecnie do struktury jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należą:

1. Ośrodki pomocy społecznej – wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej w gminie.
2. Powiatowe centra pomocy rodzinie – wykonujące zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej. Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej.
3. Regionalne ośrodki polityki społecznej – realizujące zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych.

[15] Art. 18 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 593).
[16] W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. 1, s. 258-259.

Przy czym, ponieważ w Polsce na szczeblu województwa istnieją dwie odrębne struktury organizacyjne – administracji rządowej i samorządowej, to oprócz ROPS w województwach zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej realizowane są przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich.

Ze względu na fakt, że w dalszej części pracy będzie mowa także o instytucjonalnym wymiarze pomocy społecznej i zadaniach poszczególnych podmiotów pomocy społecznej, poniżej zarysowano tylko cele i zadania ośrodków pomocy społecznej jako podstawowych instytucji pomocy społecznej będących najbliżej problemów społecznych obywateli.

Ośrodki Pomocy Społecznej w Polsce realizują cele i zadania określone w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz przepisach wydanych na jej podstawie, a w szczególności podejmują działania zmierzające do zaspakajania niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, oraz w miarę możliwości do życiowego ich usamodzielnienia, a także integracji tych osób i rodzin ze środowiskiem, a także zapobiegają powstawaniu trudnych sytuacji życiowych rodzących zapotrzebowanie na pomoc społeczną.

Ośrodek pomocy społecznej działa na podstawie następujących aktów prawnych:

- ustawy o pomocy społecznej,
- ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (w tym realizacja zadań finansowanych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz zadań wykonywanych przez Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności),
- ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o dodatkach mieszkaniowych,
- ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennychi okresu powojennego,
- ustawy o repatriacji,
- ustawy o ochronie zdrowia psychicznego,
- ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej.

Ponadto ośrodki pomocy społecznej wykonują zadania w zakresie:

- przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi i wolontariatu,
- promocji zatrudnienia, instytucji rynku pracy oraz zatrudnienia socjalnego.

Zadaniami ośrodków pomocy społecznej są w szczególności:

- przyznawanie i wypłacanie przewidzianych przez ustawę świadczeń,
- prowadzenie pracy socjalnej mającej na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie, poprzez pełnienie określonych ról społecznych oraz tworzenia warunków sprzyjających temu celowi,
- prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizacja zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych,
- rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Ponadto ośrodki pomocy społecznej mogą prowadzić projekty systemowe i konkursowe Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i w ich ramach realizować działania w obszarze aktywnej integracji społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej i zawodowej, prowadzić programy aktywności lokalnej – PAL oraz upowszechniać pracę socjalną i środowiskową.

Pomoc udzielana jest z powodu:

- ubóstwa,
- sieroctwa,
- bezdomności,
- potrzeby ochrony macierzyństwa,
- bezrobocia,
- upośledzenia fizycznego i umysłowego,
- długotrwałej choroby,
- bezradności w kwestiach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- alkoholizmu i narkomanii,
- trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego,
- klęski żywiołowej.

Prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza ściśle określonych kwot. Udzielenie pomocy przez ośrodek pomocy społecznej następuje zawsze po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego w domu osoby lub rodziny potrzebującej wsparcia. Wywiad ten przeprowadza pracownik socjalny, który odwiedza mieszkania osób zgłaszających się po pomoc, rozmawia z domownikami, zbiera informacje na temat warunków życia rodziny, czasem rozmawia też z sąsiadami. Pracownik socjalny może przyjść bez zapowiedzi, żeby przekonać się, jak faktycznie żyje rodzina. Zasady przeprowadzenia wywiadów środowiskowych, wzór kwestionariusza wywiadu oraz inne szczegółowe kwestie z nim związane reguluje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Pracownik socjalny może zawrzeć kontrakt socjalny z osobą lub rodziną w trudnej sytuacji życiowej. Kontrakt socjalny pojawił się systemie pomocy społecznej po wprowadzeniu Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 42, poz. 409). Jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny[17]. Kontrakt określa zasady współdziałania tych osób z ośrodkiem pomocy społecznej. Odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymanie jego postanowień mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 1 maja 2004 r. określa rodzaje zasiłków, kryterium dochodowe, wysokości świadczeń i zasady ich waloryzowania. System zasiłków oparty jest na trzech podstawowych rodzajach tych świadczeń: zasiłku stałego, okresowego i celowego.

Ustawa charakteryzuje niepieniężne formy pomocy socjalnej (świadczenia niepieniężne), takie jak:

- praca socjalna,
- opłacenie składek na ubezpieczenie,
- pomoc rzeczowa,
- udzielenie schronienia, zapewnienie ubrania, posiłku,
- poradnictwo specjalistyczne,
- interwencja kryzysowa,
- świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych.

Pytania kontrolne:

1. Jakie są cele pomocy społecznej w Polsce?
2. Jakie są mocne i słabe strony instytucji pomocy społecznej w Polsce?
3. Jakie modyfikacje zadań socjalnych powinny zostać wprowadzone do instytucji pomocy społecznej?

[17] Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593.

ROZDZIAŁ 2

Mirosław Grewiński

Ewolucja rozwoju pomocy społecznej w Polsce

W Polsce mamy historyczne „zakorzenienie" pomocy społecznej jako instytucji państwowosamorządowocharytatywnej. Taki bowiem wymiar nadawała jej ustawa o opiece społecznej z 1923 r., która mogła być dla wielu innych państw wzorem do naśladowania[18]. Przepisy tej ustawy obejmowały opieką wszystkich obywateli ze względu na ich potrzeby socjalne. Uchwalona w dwudziestoleciu międzywojennym ustawa określała, że państwo ponosi odpowiedzialność za opiekę i pomoc społeczną, ale wykonawcą tej polityki były samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Co ciekawe, w myśl ustawy, która powierzała samorządom wykonywanie opieki społecznej, instytucje te miały ściśle współpracować z organizacjami społecznymi, którym należało powierzać dystrybucję różnorodnych usług socjalnych. Jak twierdzi D. Zalewski, historia zatacza dziś koło, bowiem przedwojenne państwo polskie realizujące ideę uspołecznionej i lokalnej pomocy społecznej, wykorzystujące organizacje pozarządowe do samoorganizacji społeczności lokalnych, jest doskonałym wzorcem dla zmian, które są wprowadzane współcześnie w pomocy społecznej[19].

Zalewski w swojej książce o instytucjach pomocy społecznej ukazuje interesujące dane z okresu 1932-1937 dotyczące tego, kto dostarczał usług socjalnych w II Rzeczypospolitej. I tak dla przykładu, udział zakładów opieki nad dziećmi, osobami starszymi czy niepełnosprawnymi podległymi pod samorząd terytorialny wynosił w tych latach średnio 12,5%, natomiast zakłady te, podległe organizacjom społecznym stanowiły ponad 50% ogółu. Około 30% takich zakładów było prowadzonych przez zgromadzenia zakonne, związki wyznaniowe, fundacje i osoby prywatne. Z kolei komunalne zakłady opiekuńcze dla dorosłych w ponad 50% podlegały samorządom, ale już zdecydowana większość ich wychowanków i pensjonariu-

[18] Niezwykle ciekawe jest to, że ustawa ta była jedną z najdłużej funkcjonujących ustaw. Kwestie pomocy społecznej w Polsce, regulowała właściwie do 1990 r. – w okresie realnego socjalizmu dostosowywano ją po prostu do centralizmu i paternalizmu państwa, wprowadzając rozmaite akty wykonawcze.

[19] D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna – dynamika instytucji*, Warszawa 2005, s. 72-75.

szy (około 2/3) korzystała ze wsparcia sektora pozarządowego. Jak podaje Zalewski, w latach 1936-1937 minimum połowa wszystkich świadczeniobiorców korzystała w Polsce z opieki i pomocy społecznej finansowanej nie ze środków publicznych, ale z ofiarności prywatnej[20]. Oznacza to, że w okresie II Rzeczypospolitej dominował pluralizm usług socjalnych, który był szeroko rozpowszechniony i wspierany przez państwo.

Po drugiej wojnie światowej, szczególnie po 1949 r., z powodów doktrynalnych całkowicie zrezygnowano z realizacji pluralistycznej polityki pomocy społecznej, która rozwijała się w czasach dwudziestolecia międzywojennego. Rozpoczęto wówczas proces przejmowania przez państwo kontroli nad sferą socjalną, wprowadzono redukcję niezależnych organizacji i stowarzyszeń, zlikwidowano w 1950 r. samorząd terytorialny. Właściwie przez całe lata 50. XX w. hamowano rozwój systemu pomocy społecznej z pobudek doktrynalno-ideologicznych, charakterystycznych dla czasów komunistycznych w Polsce. Od 1960 r. system pomocy społecznej podporządkowano działowi ochrony zdrowia (nowo utworzonemu Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej), gdzie pomoc społeczną traktowano „wąsko", głównie jako działania na rzecz osób będących w potrzebie ze względu na zły stan zdrowia, wiek lub niepełnosprawność[21]. W całej polityce społecznej tego okresu dominował i był wszechobecny paternalizm państwa, który objawiał się tym, że komunistyczna władza i rząd lepiej wiedziały od samorządu i obywatela, jak zabezpieczać socjalne ryzyko i dostarczać usługi oraz świadczenia społeczne[22].

Po 1989 r. system pomocy społecznej w Polsce musiał zostać ponownie dostosowany do realiów gospodarki rynkowej i nowych problemów socjalnych, które się ujawniły. Demokratyzacja życia społecznego, procesy prywatyzacyjne, wolność wyrażania opinii spowodowały, że w 29 listopada 1990 r. przyjęto nową ustawę o pomocy społecznej, która była do 2004 r. kilkadziesiąt razy nowelizowana. Zgodnie z tą ustawą, pomoc społeczna w Polsce polegała na *[…] pomocy rodzinom i osobom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, jeżeli nie są one w stanie pokonać ich wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia*[23]. Do realizacji celów ustawy zapisano, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, które powinny współdziałać w tym

[20] Ibid., s. 75-77.
[21] Por. J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005, s. 54-57.
[22] J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego,* op. cit., s. 34-35.
[23] Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593).

zakresie z organizacjami pozarządowymi, Kościołami, organizacjami wyznaniowymi, stowarzyszeniami, pracodawcami, osobami prawnymi i fizycznymi. Głównym celem pomocy społecznej stało się doprowadzenie podopiecznego do całkowitego usamodzielnienia. System pomocy społecznej odróżniało od zabezpieczenia społecznego przede wszystkim to, że pomoc społeczna nie miała od początku charakteru gwarantowanego ani roszczeniowego, lecz uznaniowy. Uznaniowy charakter pomocy, sprowadzający się do podejmowania indywidualnych decyzji pracownika socjalnego na temat przyznania (lub nieprzyznania) pomocy oznaczał, że w gestii ośrodka pomocy społecznej było podejmowanie decyzji na temat tego, czy pomoc przyznać, czy też nie.

J. Hrynkiewicz, analizując procesy zmian w systemie pomocy społecznej po 1990 r., wyróżniła etap wstępny i dwa etapy zasadniczych zmian[24]:

1. etap wstępny – lata 1989-1990 – charakteryzował się pracami nad nową ustawą o pomocy społecznej i organizowaniem oraz przygotowywaniem instytucji oraz służb społecznych do podjęcia nowych wyzwań.

2. etap – lata 1991-1998 – uchwalenie nowej ustawy o pomocy społecznej rozpoczęło nowy okres w działalności podmiotów pomocy społecznej. Utworzono nową strukturę administracyjną, powołano samorząd gminny, utworzono gminne ośrodki pomocy społecznej jako podstawową instytucję pomocy społecznej. Na szczeblu województwa utworzono wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, które pełniły funkcje programujące, koordynujące i kontrolne nad placówkami pomocy społecznej w województwie.

3. etap – lata 1999-2003 – rozpoczął się wraz z reformą administracyjno-samorządową. Utworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego – powiatu – i reorganizacja województw wymusiły nowy podział zadań i zakres obowiązków między podmiotami pomocy społecznej. Na szczeblu powiatu pojawiły się nowe instytucje – powiatowe centra pomocy rodzinie, które otrzymały nowe zadania związane z instytucjonalną organizacją specjalistycznych usług opiekuńczo-wychowawczych. Powiatom przekazano wszystkie placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze, rehabilitację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych, pomoc kombatantom i uchodźcom[25].

[24] J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej,* w: *Reformy społeczne-bilans dekady*, op. cit., s. 97 i nast.
[25] Ibid., s. 97-98.

Ostatnim etapem, który należałoby tu dodatkowo wprowadzić, do tego co zaproponowała J. Hrynkiewicz, jest etap 4. dotyczący lat 2004--2012. Jest to ważny okres ze względu na wejście Polski do Unii Europejskiej, a także przeorientowanie dotychczas prowadzonej wewnętrznej polityki pomocy społecznej w kierunku polityki aktywizacji i integracji społecznej. O ile wejście naszego kraju do struktur wspólnotowych spowodowało po pierwsze, objęcie nas metodą otwartej koordynacji w ramach prowadzonej polityki integracji społecznej, a po drugie – przeznaczenie znacznych środków finansowych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, to reorganizacja wewnętrzna systemu pomocy społecznej wymusiła wprowadzenie nowych aktów prawnych i rozwiązań, które w większym stopniu łączą politykę pomocy społecznej z polityką rynku pracy i aktywizacji. Dotychczasowy system opieki i ratownictwa socjalnego próbuje się przekształcać w ostatnich latach w system aktywizacji i integracji społecznej, gdzie instytucje pomocy społecznej ze świadczeń pasywnych w większym stopniu powinny dostarczać usługi aktywizacyjne, zwiększające samozaradność i odpowiedzialność klientów. Ponadto duży nacisk kładzie się na przeorientowanie myślenia o systemie rozwiązywania problemów społecznych, który powinien w większym stopniu niż dotychczas włączać nowe podejścia do polityki społecznej, szczególnie związane z obywatelską polityką społeczną[26], gospodarką społeczną[27], przedsiębiorczością społeczną[28]. W podejściach tych wskazuje się m.in., że podmioty publiczne (państwowe i samorządowe) nie są jedynymi instytucjami odpowiedzialnymi za redukcję kwestii społecznych, a ponadto, że publiczna pomoc i usługi społeczne mają charakter pasywny. Tradycyjny, publiczny sektor traktuje beneficjentów jako biernych odbiorców świadczeń, gdy tymczasem podmioty obywatelskie i gospodarki społecznej z założenia są zorientowane na działania aktywizacyjne i usamodzielnienie osób wykluczonych społecznie. Ponadto instytucje te dostarczają bardziej różnorodnych i kompleksowych usług, gdyż są zorientowane na człowieka i jego problemy, a nie na biurokratyczne

[26] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

[27] Zob. np.: E. Leś (red.), *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, Warszawa 2006; I. Rybka, *System pomocy społecznej a rozwój ekonomii społecznej,* w: *Ekonomia społeczna w Polsce – osiągnięcia, bariery w rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner (red.), Warszawa 2008, s. 205 i nast.

[28] *Przedsiębiorstwo społeczne – antologia kluczowych tekstów* – wybór J. Wygnański, Warszawa 2008; E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2007; E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne-wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.

procedury, jak jest w przypadku instytucji publicznych[29].

Należy podkreślić, że reorganizacja sytemu pomocy społecznej, charakteryzująca się m.in. licznymi nowelizacjami? ustawy o pomocy społecznej, ale również przyjęciem w ostatnich latach szeregu innych ustaw z obszaru polityki społecznej, dokonuje się od dekady. Poprzez wprowadzenie do ustawy z 2004 r. kontraktu socjalnego wzmocniono podejście *empowerment* do pracy socjalnej z klientem. Z kolei przyjęcie ustawy o działalności pożytku publicznego w 2003 r. dowartościować miało aktywność organizacji pozarządowych, w tym szczególnie podmiotów pożytku publicznego, które uzyskały możliwość korzystania z 1% PIT-ów jako darowizny podatkowej od obywateli, na rzecz ich działalności. Ponadto ustawa ta ukierunkowała współpracę NGO z podmiotami sektora publicznego w realizacji różnorodnych usług społecznych; miała przyczynić się także do dowartościowania społeczeństwa obywatelskiego, pozostawionego poza głównym nurtem działań po drugiej fazie kluczowych reform w 1999 r, bowiem ówczesna reforma administracyjna jakby w ogóle nie zauważała potencjalnej roli i znaczenia podmiotów pozarządowych w realizacji usług społecznych, koncentrując się tylko i wyłącznie na instytucjach publicznych, śladowo udostępniając rynek dla podmiotów prywatnych. Wprowadzenie ustawy o zatrudnieniu socjalnym było z kolei istotne przy próbach zaszczepienia polityce społecznej idei ekonomii społecznej oraz polityki aktywizacji. Umożliwienie tworzenia klubów i centrów integracji społecznej oraz realizowania zatrudnienia socjalnego w ramach publicznych i niepublicznych instytucji miało pobudzać przedsiębiorczość społeczną i włączać do pracy wspieranej osoby ze środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym. Konsekwencją takiego podejścia było przyjęcie w trzy lata później ustawy o spółdzielniach socjalnych. Wzorowana na doświadczeniach włoskich ustawa miała się przyczynić do zbudowania segmentu przedsiębiorstw społecznych, które zatrudniają osoby marginalizowane i uczestniczą w produkcji towarów i usług na rzecz innych grup ryzyka socjalnego. Skutki wspierania powstawania i działalności tych instytucji są na razie średnio zadowalające, ale być może jest jeszcze zbyt wcześnie, aby widzieć tu efekty działań, pomimo sporych nakładów na rozwój ekonomii społecznej z EFS i PO KL.

[29] Por. J. Hausner, *Ekonomia społeczna. Konceptualizacja,* w: *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, S. Mazur, A. Pacut (red.) Warszawa 2008, s. 21.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uchwalona w 2004 r. wskazywała z kolei na możliwości współpracy instytucji rynku pracy z podmiotami pomocy społecznej, m.in. w ramach prac społecznie użytecznych i robót publicznych. Nie udało się inicjatorom projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej (zakładającego utworzenie w każdej gminie centrum aktywności lokalnej, wzorowanym na metodzie CAL) przebić przez Parlament w 2007 roku. „Żałować" należy także projektu ustawy o zawodzie pracownika socjalnego, który to projekt po kilku latach przygotowań „utopiono" w nie do końca jasnych okolicznościach. Ustawa ta była bardzo potrzeba środowisku pracowników socjalnych i miała przysłużyć się profesjonalizacji zawodu. Niestety nie została uchwalona przez Parlament. W chwili obecnej trwają prace nad ustawą o przedsiębiorstwie społecznym, która kończyłaby pewien pakiet legislacyjny związany z ekonomią społeczną, a także prace przygotowawcze nad ustawą o usługach społecznych (socjalnych).

Tabela 1. Nowe ustawodawstwo socjalne sprzyjające wielosektorowemu przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu i prowadzeniu aktywnej polityki społecznej

Nazwa ustawy	Wykorzystywane wzory
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003)	Wykorzystanie potencjału sektora pozarządowego; brytyjska koncepcja *charity* jako specjalnego statusu prawnego dostępnego dla NGOs
Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (2003)	Doświadczenia reintegracyjne Fundacji „Barka"
Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004)	Standardy unijne w zakresie profesjonalizacji służb zatrudnienia i prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy
Ustawa o pomocy społecznej (2004)	Doświadczenia amerykańskie w pracy socjalnej metodą kontraktu socjalnego
Ustawa o spółdzielniach socjalnych (2006)	Doświadczenia włoskich spółdzielni socjalnych typu B
Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej (2007)	Wykorzystanie doświadczeń Stowarzyszenia na rzecz CAL
Projekt ustawy o zawodzie pracownika socjalnego (2007)	Inicjatywa oddolna
Założenia projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (2007)	Wykorzystanie doświadczeń projektów w ramach IW EQUAL

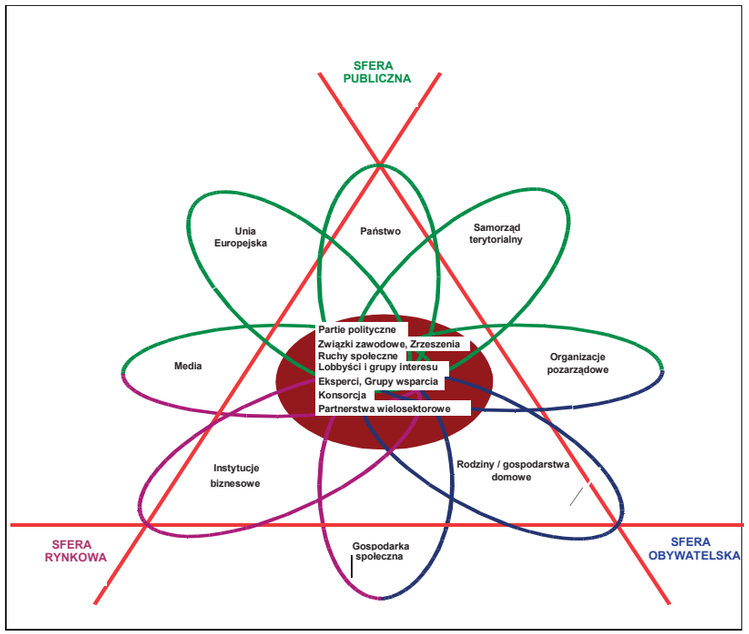
Źródło: M. Rymsza, *Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej*, w: *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), Warszawa 2007, s. 20.

Zmiany legislacyjne w obszarze pomocy społecznej czy szerzej polityki społecznej miały swoje inne, ważne konsekwencje. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że pasywny, publiczny system opiekuńczy miał zostać zastąpiony mieszanym systemem pomocniczym (bardziej angażującym i aktywizującym grupy docelowe oraz stosującym różnorodne mieszane formy wsparcia). Świadczą o tym liczne szczegółowe zmiany w istniejącym dotychczas ustawodawstwie socjalnym i wprowadzenie wielu nowych aktów prawnych (często na wzór rozwiązań z innych państw), które dotyczyły systemu pomocy społecznej, aktywizacji społeczno-zawodowej, wykorzystania nowych instytucji i instrumentów integracji społecznej i zawodowej. Powyżej, w tabeli, przedstawiono główne akty prawne regulujące to nowe podejście do polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, w których, co ciekawe, sektor publiczny bardzo często wzorował się na rozwiązaniach przyjętych w sektorze pozarządowym.

Zmiany legislacyjne ostatniej dekady idą w Polsce w kierunku współpracy i partnerstwa międzysektorowego pomiędzy podmiotami polityki społecznej. Dlatego poniżej przedstawiono autorski schemat nowoczesnego, przyszłościowego modelu polityki społecznej M. Grewińskiego, nazwanego *Stokrotką Dobrobytu*[30], w ramach którego zakłada się, że polityka społeczna (w tym pomocy społecznej) w najbliższych kilkunastu latach będzie realizowana w trzech podstawowych sektorach społecznych: publicznym, obywatelskim i rynkowym. W każdym sektorze już teraz działają różnorodne podmioty, które ze względu na swoją specyfikę instytucjonalną (wartości, zasady, reguły, normy, finansowanie) wpisują się w różnorodne sfery i sektory, tworząc pluralizm instytucji dostarczających usługi społeczne.

[30] M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

Wykres 1. Nowy model polityki społecznej w Polsce Stokrotka Dobrobytu – pluralizm i wielosektorowość w systemie pomocy społecznej



Źródło: opracowanie własne: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

Z powyższego schematu wynika, że w sektorze publicznym mamy do czynienia z trzema podsektorami: ponadnarodowymi instytucjami Unii Europejskiej, państwem i samorządem terytorialnym. W sektorze tym funkcjonuje także część organizacji pozarządowych typu QUANGO (np. fundacje Skarbu Państwa) oraz część mediów (np. media publiczne). W sektorze obywatelskim występują organizacje pozarządowe (głównie stowarzyszenia i fundacje *non-profit*), w tym także mające status pożytku publicznego, oraz rodziny (gospodarstwa domowe) i grupy nieformalne, takie jak np. grupy sąsiedzkie, wspólnoty lokalne i religijne. Z sektorem tym związana jest także część podmiotów sektora gospodarki społecznej, w tym organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą. W sektorze rynkowym występują komercyjne podmioty polityki społecznej nastawione na zysk, czerpiące środki z dostarczania usług dla tej części społeczeństwa, która jest w stanie sama zapłacić za dostęp do pewnych usług. Ponadto na pograniczu tej sfery i sfery obywatelskiej znajdują się przedsiębiorstwa społeczne (np. zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności społecznej) i spółdzielnie socjalne (należące do sektora gospodarki społecznej). Ze sferą rynkową związane są także media (głównie prywatne). Do sektora tego należą także podmioty społecznie odpowiedzialnego biznesu.

Wszystkie sektory przenikają się wzajemnie i są od siebie w różnym stopniu uzależnione. Podmioty działające w poszczególnych podsektorach z jednej strony konkurują ze sobą, z drugiej muszą współpracować na wielu poziomach w celu realizacji różnorodnych zadań polityki społecznej i dostarczania usług społecznych. Na większą integrację, ale czasami i dezintegrację sektorów, mają wpływ różnorodne instytucje, które funkcjonują na styku trzech sektorów. Są to partie polityczne, ruchy społeczne, Kościół katolicki i inne grupy wyznaniowe, zrzeszenia, grupy interesu, gremia doradcze, grupy wsparcia, komitety i komisje, konsorcja i partnerstwa wielosektorowe.

Wielosektorowa polityka pomocy społecznej, jako koncepcja przyszłości bazuje na różnorodności, współpracy i partnerstwie między poszczególnymi podmiotami polityki społecznej i jest powiązana z koncepcją *governance*, w której przywiązuje się dużą wagę do kwestii współdecydowania i współodpowiedzialności w realizacji lokalnej polityki społecznej. W *governance* ważnym elementem jest proces partycypacyjnego włączania obywateli i różnych ruchów społecznych do programowania, ale i realizacji polityki publicznej, np. poprzez wspólne przygotowywanie i realizację lokalnych strategii i programów społecznych. Dużą wagę przywiązuje się do kwestii legalności i legitymacji, a także do wzajemnych, instytucjonalnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy kontekstami politycznymi i społecznymi. Podstawą tej koncepcji jest także lepsze zrozumienie norm i systemów wartości władzy publicznej. W *governance* bardzo ważne są relacje sektora publicznego z jego otoczeniem, czyli różnorodnymi aktorami reprezentującymi grupy społeczne i gospodarcze, grupy interesów, organizacje pozarządowe i komercyjne, podmioty gospodarki społecznej. Celem *governance* jest m.in. umiejętne sterowanie siecią powiązań zewnętrznych sektora publicznego (*network governance*)[31].

Należy podkreślić, że w Polsce istnieje pilna potrzeba reformy publicznego systemu pomocy społecznej, a szerzej – polityki społecznej. Staje się to jedną z najważniejszych kwestii, a dotyczy poszukiwania takiego modelu prowadzenia polityki społecznej (w tym pomocy społecznej), który zagwarantuje skuteczność w rozwiązywaniu starych i nowych

[31] Ibid., s. 85-87.

kwestii społecznych. System pomocy społecznej stworzony ponad 20 lat temu nie gwarantuje w tej chwili skuteczności w prowadzeniu aktywizującej i wielosektorowej polityki społecznej. Z tego powodu istnieje konieczność wprowadzania nowych elementów zarządzania publicznego opartego na zasadach *governance*. Zasady te można sprowadzić do następujących obszarów:

- wzmocnienie zdolności do rządzenia (*governability*),
- wzmocnienie funkcji rządzenia (*state and local authority governance*),
- decentralizacja rządzenia,
- zapewnienie autonomii organizacjom pożytku publicznego,
- oddzielenie politycznych ministerstw od agencji wykonawczych,
- zorientowanie się na obywatelaklienta, a nie petenta,
- kreowanie quasirynków i zlecanie na zewnątrz dostarczania usług społecznych (*outsourcing*),
- finansowanie oparte na budżecie zadaniowym,
- rozwinięte, zindywidualizowane i profesjonalne usługi społeczne dostarczane przez różnorodne podmioty.

Podsumowując ewolucję rozwoju pomocy społecznej w Polsce, można zauważyć, że już od dwudziestolecia międzywojennego postępował rozwój polityki pomocy społecznej, który został zahamowany przez czasy komunistyczne i realnego socjalizmu. Po 1989 r., w pierwszej dekadzie transformacji stworzyliśmy podwaliny osłonowego i jednocześnie pasywnego systemu opieki społecznej, natomiast druga dekada zmian to poszukiwanie nowego, bardziej aktywizującego i pluralistycznego modelu pomocy i integracji społecznej. Przyszłość pomocy społecznej to prawdopodobnie wielosektorowy model oparty na rozwiniętych i różnorodnych usługach socjalnych, z coraz mocniejszą rolą podmiotów trzeciego sektora, ekonomii społecznej i rynku.

Pytania kontrolne:

1. Scharakteryzuj główne etapy rozwoju systemu pomocy społecznej w Polsce.
2. Wskaż na ustawodawstwo socjalne z ostatniej dekady, które służy tworzeniu się wielosektorowej polityki społecznej.
3. Na czym polega koncepcja *governance*?

ROZDZIAŁ 3

Mirosław Grewiński

Ekonomizacja i uspołecznienie pomocy społecznej

Jednym z procesów ekonomizacji systemu pomocy społecznej jest prywatyzacja i/lub urynkowienie usług społecznych, a także dopuszczenie prywatnego sektora do produkcji usług społecznych[32]. Dokonuje się to przede wszystkim poprzez przekształcenia majątkowe podmiotów będących do tej pory instytucjami publicznymi w kierunku spółek lub/i poprzez wprowadzenie *quasi*-rynków wewnętrznych do sektora publicznego, co skutkuje zwiększeniem konkurencyjności wśród dostawców usług społecznych, a także poprzez stworzenie mechanizmów otwierających rynek dla podmiotów ze sfery prywatnej. Wszystkie te procesy prowadzą do komercjalizacji placówek „produkujących" usługi społeczne, mimo że mogą być one często w części, rzadziej w całości, finansowane ze środków publicznych[33]. Przy takich przekształceniach usługi socjalne są najczęściej odpłatne lub częściowo płatne dla użytkowników na zasadach montażu finansowego (*finance mix*).

Prywatyzacja usług w obszarze polityki społecznej dokonała się w ostatnich 30 latach w wielu państwach i była możliwa, gdyż najbardziej odpowiadała „postfordystycznej" organizacji produkcji i konsumpcji. O ile epoka „fordyzmu" charakteryzowała się tym, że konsumpcja i produkcja były zorganizowane w sposób masowy i każdemu oferowano te same pakiety usług, o tyle „postfordyści" uważają, że czasy potężnej biurokracji, udostępniającej jednolite usługi dla wszystkich już minęły. Jak zauważył P. Hoggett, Żyjemy w epoce postbiurokratycznych form udostępniania świadczeń społecznych[34]. Jej cechą charakterystyczną jest to, że organizacja usług musi odpowiadać szybkim i elastycznym zmianom potrzeb róż-

[32] Nawiązuje tutaj do podziału zastosowanego w: M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Harlow, Essex 2000, s. 18-19.

[33] E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, op. cit., s. 145; S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state)…*, op. cit., s. 22-24.

[34] P. Hoggett, *A New Management for the Public Sector?* „Policy and Politics" 19/1991, s. 247.

norodnych grup beneficjentów. Prywatyzacja może być zatem jednym ze sposobów osiągania lepszych efektów w tym obszarze, chociaż wcale nie musi.

S. Golinowska twierdzi, że prywatyzacja sfery społecznej może mieć różne oblicza. Po pierwsze, może oznaczać odejście od rozwiązań obligatoryjnych i uniwersalnych dotyczących całej populacji poprzez wyłączanie z polityki społecznej zamożniejszych grup społeczeństwa oraz odpowiedni *targeting* świadczeń i usług do grup najbardziej poszkodowanych. Po drugie, może polegać na przesunięciu na rynek niektórych funkcji społecznych, zaspokajających potrzeby o charakterze bardziej luksusowym. Z tych dóbr korzystają grupy zamożniejsze. Po trzecie, może oznaczać wprowadzenie do sektora publicznego tzw. rynku wewnętrznego, polegającego na komercjalizacji placówek produkujących usługi społeczne[35].

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa konkurencyjne modele prywatyzacji. Pierwszy model – „schumpeterowski"[36] charakteryzuje się tym, że podkreśla znaczenie własności prywatnej *per se*. Oznacza to, że przejście własności publicznej w prywatne ręce samoistnie spowoduje wyzwolenie ducha przedsiębiorczości i innowacyjności. W modelu tym struktura rynku ma mniejsze znaczenie; niezależnie od tego, czy jest monopolistyczna czy konkurencyjna, własność prywatna powinna generować więcej korzyści niż publiczna. A zatem wartość prywatnych usług społecznych jest zawsze lepsza niż usługi dostarczane przez sektor publiczny.

Drugi model – nazywany konkurencyjnym jest nieco odmienny i zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu. W modelu tym to warunki rynkowe, a nie forma własności, zyskują większe znaczenie. Wolne, konkurencyjne rynki zapewniają wydajność i wymuszają świadczenia najwyższej jakości usług, udostępnianych po najniższej cenie. Mechanizm cenowy umożliwia wydajne rozlokowanie zasobów, utrzymując w równowadze popyt i podaż. W modelu tym, w przeciwieństwie do pierwszego modelu, instytucje publiczne mogą działać sprawnie, jeśli zapewni się im konkurencyjność, podobnie jak i przedsiębiorstwa prywatne mogą działać bardzo nieefektywnie w przypadku monopolu.

Ukazanie powyższych dwóch modeli komercjalizacji i ekonomizacji usług społecznych jest o tyle istotne dla systemu pomocy społecznej, że dowodzi, iż prywatyzację i urynkowienie należałoby pojmować jako dwa osobne zjawiska. O ile czysta prywatyzacja jest pozbyciem się przez państwo „balastu" finansowania i produkowania dóbr i usług społecznych, o tyle urynkowienie powoduje, że rząd w dalszym ciągu finansuje dobra i usługi publiczne, ale ich dystrybucję i produkcję pozostawia sektorowi prywatnemu. Jak twierdzą J. Vickers i V. Wright, *[…] choć nie ma logicznego powiązania prywatyzacji z konkurencyjnością to jednak z całą pewnością niektóre założenia deregulacji wprowadzano równocześnie z prywatyzacją i niektórzy uznali je za zjawiska ściśle powiązane ze sobą*[37].

Wprowadzenie w niektórych państwach europejskich, z końcem lat 80. XX w., mechanizmu prywatyzacyjnego miało wprowadzić konkurencyjność w realizacji programów i usług społecznych i przyczynić się do zwiększenia ich efektywności i skuteczności za konkurencyjną cenę. Podobnie jak w przypadku organizacji pozarządowych, proces ten był oparty na kulturze kontraktowania usług społecznych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii tylko w latach 80. ubiegłego stulecia dwukrotnie wzrosła liczba łóżek szpitalnych zarejestrowanych w prywatnych szpitalach i placówkach opieki i aż trzykrotnie wzrosła liczba prywatnych domów starości i domów opieki społecznej. Potroiła się także liczba miejsc w prywatnych mieszkaniach socjalnych. Pod koniec lat 90. już 52% domów opieki społecznej znajdowało się w Wielkiej Brytanii w prywatnych rękach[38].

Tendencje ku prywatyzacji i urynkowieniu niektórych usług społecznych można analizować na przykładach wielu państw europejskich[39]. Także w Polsce takie sektory, jak: ubezpieczenia, zdrowie, pomoc społeczna i opieka długoterminowa, edukacja czy rynek pracy są częściowo sprywatyzowane lub „urynkowione"[40]. Nasuwające się pytania dotyczące prywatyzacji usług socjalnych dotyczą granic rozpowszechniania tych usług, koncentracji w poszczególnych politykach społecznych oraz możliwości kontroli i monitorowania jakości usług ze strony państwa.

---

35 S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna" 11-12/2005, s. 5.

36 Od nazwiska austriackiego ekonomisty Josepha Schumpetera.

37 J. Vickers i V. Wright, *The Politics of Privatisation in Western Europe*, London 1989. Cyt. za: *Privatisation and Social Policy,* M. Drakeford, Cardiff 2000, s. 22.

38 N. Johnson, *Problems for the Mixed Economy of Welfare,* w: *The Foundations of the Welfare State – Volume I*, R. Goodin, D. Mitchell (eds.), op. cit., s. 371.

39 Więcej zob. U. Ascoli, C. Ranci (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization,* New York 2002; M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy,* Cardiff 2000; M. Powell, M. Hewitt, *Welfare State and Welfare Change*, Buckingham 2002; J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, London 2000; J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej*, Warszawa 2005.

40 Por. R. Bugaj, *Komercjalizacja opiekuńczego państwa*, Ostrowiec Świętokrzyski 2003.

W koncepcji wielosektorowej polityki społecznej[41] znaczenie rynku w usługach społecznych jest doceniane, ale i pluraliści dzielą się na skrzydło radykalnych zwolenników nieograniczonego rozwoju instytucji komercyjnych, oraz na skrzydło umiarkowane, doceniające wkład sektora komercyjnego, ale dostrzegające także zagrożenia tego sektora i konieczność wprowadzania odpowiednich limitów oraz ograniczeń. N. Johnson, analizując doświadczenia brytyjskie w prowadzeniu polityki pomocy społecznej przez podmioty prywatne (domy pomocy dla osób starszych i prywatne szpitale), twierdzi, że w sektorze tym dochodzi do częstych nadużyć w postaci niskiej jakości usług i braku profesjonalizmu kadry, dlatego tak ważne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów monitoringu, kontroli i ewaluacji dla tego sektora[42]. Zwolennicy prywatyzacji z kolei podkreślają, że prywatyzacja przedefiniowuje funkcje socjalne państwa, podejmowane działania i cele, a także reorganizuje stosunki pomiędzy instytucjami społecznymi oraz grupami odbiorców pomocy. Najważniejsze korzyści płynące z prywatyzacji są następujące:

- Klienci zamiast odbiorców – status osób korzystających z usług ma wzrosnąć ze względu na to, że w sektorze prywatnym konsument ma najwyższą władzę, a w sektorze publicznym zostaje on zdetronizowany przez subsydia i monopole.
- Nabywcy zamiast dostawców – w tradycyjnym państwie opiekuńczym (*welfare state*) państwo zajmowało się udostępnianiem świadczeń i dostarczaniem szerokiego zakresu usług, łącznie z ich tworzeniem. W nowym modelu funkcje te zostają rozdzielone. Rząd wskazuje usługi, które mają zostać zapewnione, ale odpowiedzialność za ich udostępnianie przechodzi na różnorodne organizacje prywatne i społeczne. Proces ten nazywany jest elementem „wydrążania" państwa.
- Menedżerowie zamiast administratorów – prywatyzacja służy wprowadzaniu nowoczesnych metod zarządzania organizacjami społecznymi. Zamiast administrowania wielkimi biurokracjami, gdzie urzędnicy tworzą swoje imperia, menedżerowie na rozdrobnionym rynku są odpowiedzialni za efektywne i skuteczne zarządzanie mniejszymi podmiotami.
- Konkurencja zamiast odgórnej alokacji – wiele świadczeń społecznych, także tych związanych z edukacją czy zdrowiem, przestaje być traktowanych jako dobra inwestycyjne i staje się dobrami konsumpcyjnymi, którymi można obracać, kierując się podażą i popytem.
- Regulacja zamiast planowania – interes publiczny jest zapewniony poprzez aparat skutecznych regulacji. Prywatyzacja przedsiębiorstwa publicznego nie oznacza bowiem zakończenia kontroli nad nim przez sektor publiczny. Prywatyzacja nie jest ucieczką od państwa, lecz zmianą trybu interwencji z własności na regulację. Wprowadzenie regulacji pozwala na zachowanie wydajności modelu rynkowego, przy jednoczesnej ochronie grup mniej zaradnych w społeczeństwie i tym samym uniknięcie dysproporcji w dostępności do świadczeń.
- Równość szans zamiast równości wyników – rynek ma zapewnić równość w punkcie zero, chodzi tu o taki system, w którym poszczególne osoby uzyskują wyniki dzięki własnym wysiłkom i umiejętnościom, a nie dzięki interwencji państwa.

Należy podkreślić, że w większości państw modernizujących swoje systemy polityki społecznej częściej wprowadzano mechanizmy rynkowe do polityki społecznej, aniżeli ją *stricte* prywatyzowano. Tam, gdzie współzawodnictwo i konkurencja były niemożliwe najczęściej wprowadzano *outsourcing* lub udzielanie licencji. Szczególne znaczenie np. w Wielkiej Brytanii miało pojęcie *quasi*-rynków, rozwinięte przede wszystkim przez J. Le Granda[43]. Odróżniał on rynki w sferze społecznej od warunków panujących na rynkach „gospodarczych". Quasirynki społeczne różniło od tych „prawdziwych" gospodarczych m.in. to, że: motywem działania rynków świadczeń społecznych nie musi być chęć zysku; nabywcy, klienci nie zużywają własnych zasobów; źródłem finansowania pozostają bardzo często środki publiczne; klientami na *quasi*-rynku rzadko są jednostki, a częściej ich przedstawiciele, np. lokalnych funduszy lub podmiotów dostarczających usługi.

[41] M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

[42] N. Johnson, *Problems for the Mixed Economy of Welfare*, op. cit., s. 371-375.

[43] Julian Le Grand twierdził, iż *[…] wszystkie reformy zapoczątkowane przez Margaret Thatcher miały na celu wprowadzenie pozytywnego procesu, który w literaturze angielskiej nazywany był quasi-market czyli quasi-rynkiem. Termin ten miał wpłynąć znacząco na możliwość dostarczania usług pomocy społecznej. Intencją państwa było zaprzestanie bycia jednocześnie fundatorem i dostarczycielem usług. Zamiast tego państwo brytyjskie „kupowało" usługi od różnych prywatnych, woluntarystycznych czy publicznych dostarczycieli, którzy ze sobą konkurowali na równych zasadach. Było to możliwe dzięki głoszeniu przez Thatcher wyższości wolnego rynku nad interwencjonizmem państwowym.* J. Le Grand, *Ownership and Social Policy,* The Political Quarterly Publishing, Blackwell Publishers, 1998.

Koncepcja prywatyzacji pomocy społecznej jest zagadnieniem wzbudzającym szczególnie duże emocje i szczególnie wśród tych, którzy politykę społeczną w sposób „fabianistyczny" traktują jako domenę wyłącznie państwa opiekuńczego. Pojawiają się głosy, że prywatyzacja jest zagrożeniem dostępności do usług dla wielu odbiorców oraz że przyczyni się do wprowadzenia odpłatności przy niskiej jakości usług. Wydaje się jednak, że trafnie proces ten ocenił jeden z badaczy działań prywatyzacyjnych w polityce społecznej J. Mitchell: *[…] postrzeganie prywatyzacji jako wycofywania się państwa jest zarówno uproszczone jak i nietrafne. Działania zmierzające do przeniesienia środków lub stymulowania konkurencji zmieniają charakter zaangażowania państwa, ale go nie eliminują*[44]. Tak czy inaczej, należy podkreślić, że entuzjazm i krytyka państwowej lub prywatnej formy własności występuje w polityce społecznej cyklicznie – rozczarowanie jedną z nich powoduje, że większe nadzieje zaczyna się pokładać w tej drugiej.

Obok prywatyzacji i urynkowienia bardzo ważnym procesem reorganizacji systemu pomocy społecznej jest uspołecznienie usług publicznych, które polega na wykorzystaniu potencjału podmiotów trzeciego sektora (organizacji pozarządowych) w realizacji różnorodnych zadań społecznych[45]. Uspołecznienie usług we współczesnej polityce społecznej można traktować jako przekazanie trzeciemu sektorowi kompetencji socjalnych przez państwo i samorząd. Jak twierdzi L. Salamon i H. Anheier[46], w piśmiennictwie zachodnim dominował przez lata model postrzegania organizacji pozarządowych jako instytucji nie odgrywających większego znaczenia w systemie świadczenia dóbr i usług. W ich opinii współczesna debata i dyskurs naukowy całkowicie ignorował znaczenie organizacji pozarządowych zarówno w wymiarze historycznym jak i w debatach poświęconych rozwojowi społecznemu. Dopiero wyraźny kryzys państwa opiekuńczego spowodował, że organizacje pozarządowe znalazły się ponownie w centrum uwagi środowiska naukowego. Ze względu na fakt, że rola trzeciego sektora w ostatnich 20 latach znacznie wzrasta w większości państw europejskich, warto monitorować, jakie skutki przyniesie model

[44] Cyt. za: M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy,* Cardiff 2000 s. 27.

[45] M. Grewiński, *Podmioty „trzeciego systemu" – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.

[46] L. Salamon, H. Anheier, *Social Origins of Civil Society – Explaning the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.

obywatelskiej polityki społecznej, jak niekiedy się go nazywa[47]. Wielu ekspertów i badaczy związanych z sektorem pozarządowym już teraz twierdzi, że w realizacji wielu zadań społecznych, w tym usług społecznych, sektor pozarządowy jest niezastąpiony, ze względu na fakt, że szybciej i skuteczniej dociera do odbiorców pomocy, jest bardziej elastyczny, innowacyjny i efektywniejszy finansowo[48]. Ponadto sektorowi pozarządowemu przypisuje się rolę trampoliny do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zacieśniania więzi społecznych i pogłębiania integracji społecznej. Jest on też ważnym pracodawcą. W niektórych państwach europejskich (np. w Belgii czy Holandii) w sektorze tym znajduje zatrudnienie od 10% do 14% wszystkich zatrudnionych[49]. W wielu państwach, jak chociażby w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy we Włoszech podmioty trzeciego sektora, w wielu szczegółowych usługach, dysponują ponad połową całego rynku. Zrezygnowanie z ich usług mogłoby w sposób bardzo znaczący zachwiać całym systemem *welfare*[50].

W procesie prywatyzacji, urynkowienia i uspołecznienia systemu pomocy społecznej w naszym kraju można zaobserwować następujące zjawiska[51]:

- organy władzy publicznej, wycofując się z bezpośredniej realizacji pewnych zadań, nie rezygnują całkowicie z wpływu na ich wykonywanie, zachowując instrumenty kontroli i nadzoru, wydawania zezwoleń,
- proces prywatyzacji polega na zlecaniu zadań bądź dopuszczeniu podmiotów prywatnych do świadczenia usług równolegle z podmiotami publicznymi,
- zlecanie zadań przyjmuje formę partnerskiej współpracy lub podwykonywania lub podwykonawstwa usług w zgodzie z ustawą prawo zamówień publicznych.

W myśl art. 2 ust. 2. ustawy o pomocy społecznej, organy administracji publicznej, organizując pomoc, współdziałają na zasadzie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, Kościołem katolickim

[47] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna,* Warszawa 2007.

[48] *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2005, s. 15-21.

[49] Dane Klon Jawor, www.ngo.pl 2010.

[50] Więcej na ten temat w: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

[51] Por. T. Kamiński, *Publiczna i pozarządowa pomoc społeczna – w poszukiwaniu modelu relacji,* w: *Problemy społeczne, pomoc społeczna, praca socjalna – wymiar polski i europejski*, J. Krzyszkowski, R. Majer (red.), Częstochowa 2004, s. 21 i nast.

i innymi związkami wyznaniowymi, związkami zawodowymi i osobami fizycznymi oraz prawnymi. Zlecanie zadań w przypadku pomocy społecznej jest współcześnie bardzo częstym zjawiskiem i obejmuje przekazanie jakichś kompetencji podmiotom niepublicznym w formie umowy. W przypadku, gdyby nie było podmiotów niepublicznych zainteresowanych realizacją danych usług społecznych, wówczas organy samorządowe same musiałyby organizować tego typu usługi. Przedmiotem zleceń nie mogą być jednak wszystkie usługi. Zabrania się zlecania następujących zadań: ustalania świadczeń, opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, wypłacania świadczeń pieniężnych. Podmiotami przyjmującymi zlecenie nie mogą być: partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje partyjne.

Powierzenie zadania przez organ publiczny odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Tryb zlecania nawiązuje do Prawa zamówień publicznych lub stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego, zgodnie z którą powierzenie zadania następuje w wyniku otwartego konkursu ofert.

Wydaje się, że proces prywatyzacji, urynkowienia i uspołecznienia zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej jest pozytywny, gdyż przyczynia się do podniesienia efektywności, a często też jakości usług, a ponadto wzrasta ich dostępność. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że samo prywatyzowanie usług społecznych może wywoływać uzasadnione niepokoje społeczne i nieść różnorodne zagrożenia. Nie zawsze bowiem przyczynia się ono do obniżenia kosztów i poprawy jakości, czasami powoduje konieczność płacenia za wcześniej darmowe usługi, może się też wiązać z nałożeniem jakichś obowiązków na obywateli[52]. W Polsce w realizacji pomocy społecznej istnieje dosyć spluralizowany system dostarczycieli usług, o czym świadczą np. dane z badań, opublikowane w innych książkach[53].

Oprócz tradycyjnych podmiotów pozarządowych i *stricte* prywatnych coraz większe znaczenie w realizacji usług społecznych, szczególnie tych o charakterze aktywizacyjnym i reintegracji społecznej, przypisuje się także podmiotom starej i nowej gospodarki społecznej (*social economy*), które stają się naturalnym partnerem dla podmiotów publicznych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej. Działalność wszystkich tych podmiotów – zarówno stowarzyszeń, fundacji, jak i przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych nazywana jest od niedawna „trzecim systemem". Termin ten jest o tyle interesujący (również na potrzeby niniejszego opracowania), że zawiera w sobie szerokie rozumienie całego niepublicznego sektora *non-profit* jako działalności różnorodnych podmiotów – od tradycyjnych organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji), poprzez podmioty starej gospodarki społecznej (spółdzielnie i towarzystwa wzajemnościowe), po podmioty nowej gospodarki społecznej (przedsiębiorstwa społeczne). Jak twierdzi J. Wygnański – termin „trzeci system" został przyjęty w ramach ważnego raportu przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej przez Policy Research Institute w 1999 r.[54] i jest zalecany do stosowania.

Należy podkreślić, że w wielu krajach Europy i świata z sektorem pozarządowym i podmiotami gospodarki społecznej wiąże się duże nadzieje, szczególnie jeśli chodzi o rozwiązywanie lokalnych kwestii społecznych. Podmioty „trzeciego systemu" mają się przyczyniać do rozwoju lokalnego, kształtowania się odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego oraz tworzenia tkanki aktywnych i zaangażowanych w sprawy lokalne obywateli. W sektorze pozarządowym i gospodarki społecznej, w wielu regionach na świecie, przybywa najwięcej miejsc pracy, wielu obywateli angażuje się też w liczne inicjatywy oddolne na zasadzie wolontariatu.

Charakterystyczne jest to, że wszystkie podmioty trzeciego systemu łączy działalność nie nastawiona na zysk lub nastawiona tylko i wyłącznie na zysk, a w przypadku przedsiębiorstw społecznych, nawet jeśli generowany jest większy zysk, to jest on w dużej części reinwestowany na cele społeczne. W ostatnich kilkunastu latach różnorodne podmioty sektora niepublicznego coraz częściej upodabniają się do siebie, przenikają i działają w podobny sposób. Dysponują podobnymi instrumentami, metodami oraz środkami działania. Przenikanie się i nakładanie poszczególnych podmiotów zróżnicowanego „trzeciego systemu" budzi wiele kontrowersji zarówno wśród teoretyków przedmiotu, jak i samych aktywistów oraz uczestników poszczególnych instytucji. Można jednak przyjąć, że zarówno organizacjom pozarządowym, jak i wielu podmiotom gospodarki społecznej przyświecają podobne cele i priorytety. Podmioty

[52] I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, op. cit., s.126 i nast.; C. Grzybowski, *Niepubliczne domy pomocy społecznej*, „Gazeta Prawna" 55/1997, s. 51.

[53] M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego,* Warszawa 2009 oraz M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

[54] J. Wygnański przy współpracy P. Frączaka, *Ekonomia społeczna – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości,* Ekonomia Społeczna – teksty 2006, s. 14.

trzeciego systemu produkują i wytwarzają usługi społeczne, tworzą miejsca pracy i rozwiązują konkretne problemy społeczne w skali lokalnej. Z jednej strony konkurują ze sobą, ale w ostatnim czasie coraz częściej także współpracują, realizując wspólne programy, strategie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz partnerskie projekty.

Należy przypuszczać, że dynamika rozwoju podmiotów trzeciego systemu, i zmian w tym zakresie, będzie się w najbliższej przyszłości nasilać, co w konsekwencji wymuszać będzie konieczność reorientacji myślenia o polityce pomocy społecznej. Będzie to szczególnie widoczne w obszarze instytucjonalnej polityki pomocy i integracji społecznej, np. w zakresie produkcji i dostarczania usług społecznych, w tym usług o charakterze aktywizacyjnym (aktywna integracja) oraz usług opiekuńczych, pielęgnacyjnych oraz o charakterze innowacyjnym, które są już stosowane w wielu krajach zachodniej Europy. Zwiększanie się liczby podmiotów tzw. trzeciego systemu oraz rozszerzanie usług społecznych oferowanych na rynku w konsekwencji musi spowodować konieczność nowego zarządzania i koordynacji usług publicznych z zakresu pomocy społecznej, gdyż potrzebna będzie tutaj lepsza skuteczność i efektywność prowadzenia działań społecznych, realizowanych przez bardzo zróżnicowane podmioty. Jednocześnie zmiany i reorganizacja polityki społecznej oraz jej coraz ściślejsze związki z gospodarką społeczną obserwowane już w tej chwili, ukierunkowane na rozwój modelu *welfare pluralism /welfare mix* sprzyjać będzie tworzeniu się quasi-rynków (*quasi market*), na których zaczną konkurować (w dostarczaniu i produkcji usług społecznych) różnorodne podmioty: zarówno publiczne, jak i pozarządowe oraz prywatne, które będą współzawodniczyć o granty ze środków publicznych (tak samorządowych, jak i centralnych). Współzawodnictwo to może skutkować z jednej strony pojawieniem się podmiotów wyspecjalizowanych w dostarczaniu bardzo zindywidualizowanych i specjalistycznych usług o dobrej jakości i konkurencyjnej cenie, z drugiej strony może prowadzić do większej integracji usługodawców i samych usług poprzez rozwój partnerstw międzysektorowych instytucji dostarczających podobne usługi, a także różnorodnych sieci (*networks*) współpracujących producentów, którzy poprzez bezpośredni kontakt będą, na wzór klastrów przedsiębiorców, starali się stworzyć przewagę konkurencyjną nad innymi *networkami*. Dużą rolę w takim scenariuszu rozwoju polityki społecznej mogą odegrać właśnie podmioty gospodarki społecznej, które przejmą wiele działań aktywizacyjnych i zatrudnianie (socjalne lub wspierane), kierowane do zasobów pracy defaworyzowanych na otwartym rynku pracy.

W ostatnich latach i w celu wykorzystania idei ekonomii/gospodarki społecznej w systemie polityki i integracji społecznej w Polsce, wprowadzono prawną możliwość prowadzenia przez sektor publiczny i pozarządowy „zatrudnienia socjalnego" w ramach działalności Klubów Integracji Społecznej (KIS) i Centrów Integracji Społecznej (CIS)[55] oraz spółdzielni socjalnych[56]. Kluby mogą być prowadzone zarówno przez gminy (także ośrodki pomocy społecznej), jak i organizacje pozarządowe, prowadzące reintegrację zawodową i społeczną. W CIS zgodę na jego funkcjonowanie musi wydać wojewoda. Aktywizacja w CIS odbywa się na zasadzie zatrudnienia socjalnego. W przypadku spółdzielni socjalnych (które z założenia działają jako podmioty gospodarki społecznej i które łączą działalność gospodarczą z celami społecznymi) osoby zagrożone wykluczeniem społecznym wspólnie prowadzą przedsiębiorstwo, tworząc dla siebie miejsce pracy i zapewniając sobie i rodzinom dochód. Mimo że z podmiotami tymi wielu działaczy oraz aktywistów społecznych, a także część środowiska naukowego, wiąże duże nadzieje, to jednak założenie i utrzymanie CIS-u czy spółdzielni socjalnej nie jest zadaniem prostym. Najłatwiej i najbardziej elastycznie prowadzi się KIS-y, ale ten typ podmiotu nie daje swoim uczestnikom możliwości zatrudnienia socjalnego, a raczej pozwala na aktywizację społeczno-zawodową[57].

Potencjał podmiotów gospodarki społecznej jest jednak w Polsce w dalszym ciągu dość ograniczony. Poniżej krótko scharakteryzowano ilość podmiotów tzw. nowej gospodarki społecznej w Polsce w 2010 r., którą to formę w części próbuje się zaszczepić także w systemie pomocy społecznej[58]. Spółdzielni socjalnych (według danych z połowy 2010 r.[59]) było w Polsce 156 – choć można się też spotkać z szacunkami wskazującymi na to, że jest ich ponad 250[60]. Mniej więcej połowa znajduje się w likwidacji. Zakładów aktywności zawodowej (według danych PFRON z połowy 2010 r..) działało 64 ZAZ, z których 37 prowadzonych było przez fundacje, stowarzyszenia i Caritas). Centrów integracji społecznej (według danych MPIPS

55 Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143.

56 Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Dz. U. 2006, Nr 94, poz. 651.

57 Ibid.

58 Za: J. Herbst, S. Nałęcz, *Panorama podmiotów gospodarki społecznej i ekonomii społecznej* w: M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa 2011, s. 120-121.

59 Por.: www.bazy.ngo.pl.

60 Por:. Cezary Miżejewski, *spółdzielnie socjalne – nowe otwarcie*, www.ekonomiaspoleczna.pl, 07. 09. 2010. 250 aktywnych spółdzielni tego typu figuruje też w rejestrze REGON z października 2010 r.

z połowy 2010 r.) istniało 66, z czego 45 prowadzonych było przez fundacje, stowarzyszenia lub społeczne podmioty wyznaniowe. Warsztatów terapii zajęciowej (według danych PFRON na koniec 2009 r.) działało 662, w tym 77% prowadzonych było przez organizacje należące do segmentu *non-profit*, a 3% – przez spółdzielnie. Klubów integracji społecznej (według danych z lat 2008-2009) jest około 300[61]; kluby te w znacznej części prowadzone są przez fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz społeczne podmioty wyznaniowe.

Obok procesów ekonomizacji (prywatyzacji, urynkowienia) czy też uspołecznienia usług (wykorzystania potencjału trzeciego sektora i podmiotów gospodarki społecznej) na uwagę zasługuje jeszcze jeden aspekt związany z dostarczaniem usług i świadczeń socjalnych obywatelom. Chodzi tu o pakiet usług socjalnych dla pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach. Społeczna odpowiedzialność biznesu (*corporate social responsibility*) rozszerza się coraz bardziej na sektor prywatny, co oznacza, że to już nie tylko tradycyjne przedsiębiorstwa państwowe obejmują wsparciem swoich pracowników, ale także firmy prywatne oferują całe pakiety świadczeń socjalnych dla zatrudnianych przez nie pracowników. Współcześnie twierdzi się, że działalność firm nie powinna się ograniczać tylko do maksymalizacji zysku, ale powinna dotyczyć tworzenia wartości społecznych i ekologicznych, z uwzględnieniem wartości etycznych. Od społecznie zaangażowanego biznesu oczekuje się[62]:

- powstrzymania i zaprzestania działań uznanych za społecznie szkodliwe,
- dostarczania dóbr i usług w dziedzinach niezyskownych,
- przyjęcia współodpowiedzialności za pozytywny postęp społeczny.

W Polsce dosyć powolnie postępuje rozwój społecznie zaangażowanego biznesu, o czym świadczy *Responsible Competitiveness Index* z 2003 r., sporządzony przez Centrum w Kopenhadze, według którego Polska zajmuje 40 pozycję na 51 krajów w owym indeksie ujętych[63]. W dzisiejszych czasach poprawianie otoczenia społecznego przynosi pożytek nie tylko społeczeństwu, ale także biznesowi. Widać to wyraźnie po działalności sponsorskiej i charytatywnej wielu firm, które poprzez takie właśnie inicjatywy poprawiają swój wizerunek publiczny. Bardzo często działalność społeczna firm przysparza im więcej zysków aniżeli znacznie droższa reklama. Klienci potrafią bowiem docenić przedsiębiorstwa angażujące się społecznie. Ponadto część firm czerpie zyski właśnie z działalności społecznej, gdyż jest to przedmiotem ich działalności. Mowa tu np. o firmach zajmujących się ekologią (firmy recyklingowe), kształceniem ustawicznym (instytucje szkoleniowe), pośrednictwem pracy[64].

Z punktu widzenia współczesnej polityki pomocy społecznej procesy prywatyzacji, urynkowienia i rozwoju społecznie zaangażowanego biznesu odgrywają coraz bardziej istotną rolę i będą się zapewne nasilać, gdyż, jak twierdzi O.A. Brehmer, *[…] przyszłość społeczeństwa będzie coraz bardziej kształtowana przez codzienne decyzje menedżerów, a wartości na których się opierają różne instytucje coraz częściej adaptują wartości biznesu, takie jak efektywność, zyskowność, produktywność, konkurencyjność*[65]. Podmioty pomocy społecznej powinny coraz częściej współpracować z firmami prywatnymi w realizacji strategii i programów społecznych, gdyż takowa współpraca może realnie przyczynić się do rozwiązania lokalnych problemów społecznych oraz wnieść istotną wartość w dobrostan lokalny. Należy jednak zbudować platformę do współpracy i w sposób partycypacyjny, włączający środowisko biznesowe, należałoby zacząć realizować lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Pytania kontrolne:

1. Czym się różni prywatyzacja od urynkowienia usług społecznych?
2. Na czym polega uspołecznienie usług socjalnych?
3. Jakie funkcje i zadania w systemie pomocy społecznej pełnią podmioty gospodarki społecznej?

---

61 T. Schimanek, *Ekspertyza dotycząca wybranych zagadnień ekonomii społecznej w Polsce* (materiał niepublikowany – ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Warszawa 2009.

62 J. Korpus, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w obszarze kształtowania środowiska pracy*, Warszawa 2006, s. 51-52.

63 S. Borkowska, *Od zakładowej polityki socjalnej do społecznej odpowiedzialności organizacji?*, op. cit., s. 170.

64 M. Rybak, *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa,* Warszawa 2004, s. 21-27.

65 O.A. Bremer, *Changing Values and Social Responsibility in Management,* „Harvard Business Review", 6/1971. Więcej na temat społecznej odpowiedzialności biznesu. Zob. w: Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu, L. Kolarska- Bobińska (red.), Warszawa 2004.

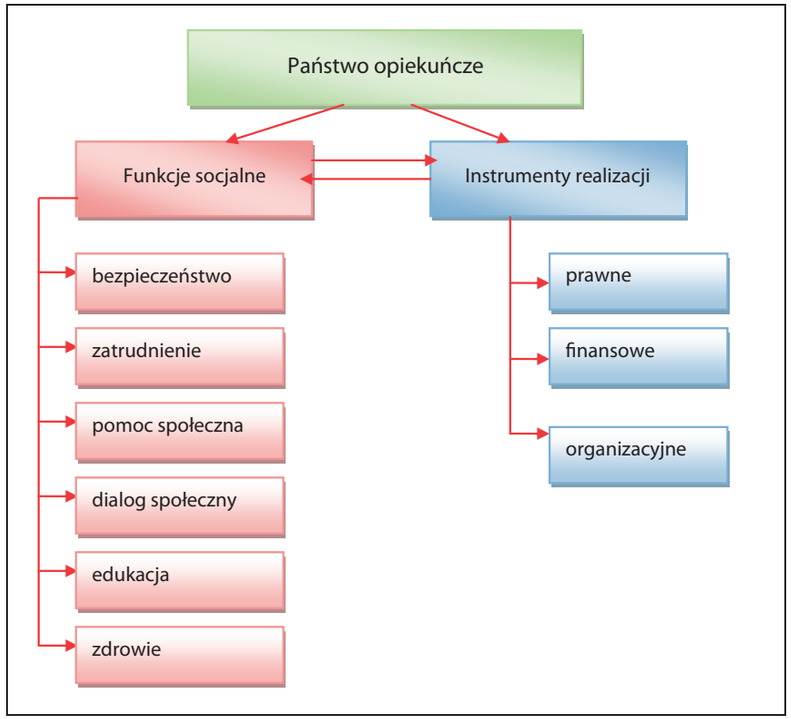
ROZDZIAŁ 4

Mirosław Grewiński

Decentralizacja i demonopolizacja systemu pomocy społecznej – w kierunku partnerskiej i aktywnej polityki społecznej

Zanim przejdziemy do omówienia procesów decentralizacji i demonopolizacji w systemie pomocy społecznej w Polsce, warto na wstępie przypomnieć. jakie są tradycyjne funkcje socjalne państwa opiekuńczego. Na schemacie poniżej pokazano, że do głównych funkcji socjalnych państwa należą: bezpieczeństwo socjalne, zatrudnienie, pomoc społeczna, dialog społeczny, edukacja i zdrowie. Sposobami realizacji są natomiast instrumenty prawne, finansowe i organizacyjne, którymi dysponuje państwo. Warto zwrócić uwagę, że współcześnie wiele z tych funkcji socjalnych jest wypełniana nie tylko przez państwo, ale także przez samorząd terytorialny i pozostałe sektory (obywatelski i rynkowy). Dla przykładu politykę pomocy społecznej prowadzą zarówno władze publiczne – centralne jak i samorządowe, ale coraz częściej także sektor pozarządowy i kościelny oraz sektor gospodarki społecznej. Zdarza się tutaj także aktywność nieformalnych grup, w tym rodziny i krewnych. Innym przykładem jest polityka zatrudnienia i rynku pracy, gdzie różne usługi są świadczone przez publiczne służby zatrudnienia oraz OHP, oraz inne instytucje rynku pracy związane z sektorem komercyjnym i pozarządowym (agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, instytucje dialogu społecznego). Podobnie – kształcenie na poziomie wyższym lub edukację ustawiczną prowadzą zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. W systemie zdrowia z kolei niektóre usługi, np. stomatologiczne, rehabilitacyjne lub specjalistyczne są dostarczane beneficjentom nie przez sektor publiczny, ale komercyjny. Przykłady te wskazują, że tradycyjne funkcje socjalne państwa ulegają przeobrażeniom, chociaż większość z nich jest zachowana i realizowana przez sektor publiczny (państwo i samorząd terytorialny), to należy pamiętać, że niektóre z tych funkcji przejmowane są przez instytucje spoza sektora publicznego.

Wykres 1. Tradycyjne funkcje socjalne państwa opiekuńczego i instrumenty realizacji



Źródło: J. Auleytner, *Polityka społeczna – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004, s. 114.

Na proces decentralizacji i demonopolizacji polityki społecznej (w tym pomocy społecznej) niezwykle istotny wpływ miało praktyczne urzeczywistnienie zasady subsydiarności, która stała się w wielu państwach europejskich i na świecie podstawową zasadą organizacji polityki społecznej[66]. Także Unia Europejska wpisała ją na stałe w prowadzeniu swoich szczegółowych polityk, w tym polityki społecznej[67]. Jak twierdzi Ch. MillonDelson *[…] zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa*[68]. Oznacza to taką organizację polityki społecznej, która próbuje rozwiązywać kwestie i problemy społeczne na jak najniższym szczeblu, a dopiero w sytuacji nieradzenia sobie z rozwiązywaniem trudności przez organizacje społeczne lub samorząd lokalny, możliwe jest zastosowanie zasady supremacji, czyli przekazania kompetencji na wyższy szczebel, nawet państwowy lub ponadnarodowy.

Subsydiarność oznacza zatem ograniczenie roli państwa i przekazanie kompetencji na niższe szczeble, ale jednocześnie związana jest z przekształceniem społeczeństwa z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie zaangażowane w samoorganizację społeczności lokalnych i rozwiązywanie własnych problemów w ramach istniejących możliwości. Misją państwa realizującego zasadę subsydiarności jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich, wsparcie finansowe i zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych.

Taka koncepcja jest ściśle powiązana z wielosektorową polityką społeczną, gdyż we wszystkich dziedzinach dotyczących interesu ogółu, np. w zdrowiu, edukacji, pomocy społecznej, zarówno podmioty pozarządowe, jak i prywatne wypełniałyby określone zadania społeczne, którym towarzyszyłaby pomoc ze strony państwa o charakterze negatywnym (defiskalizacja) lub pozytywnym (subwencje)[69].

Zastosowanie zasady subsydiarności w poszczególnych państwach Unii Europejskiej i Rady Europy jest różne, chociaż należy podkreślić, że w większości tych państw nasilają się tendencje decentralistyczne i demonopolizacyjne. Jest to spowodowane tym, że procesy te wzmacniają demokrację i społeczeństwo obywatelskie poprzez podział kompetencji, pluralizm instytucjonalny i zbliżenie procesu decyzyjnego do obywatela[70].

Decentralizacja stanowi przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki społecznej na szczebel terytorialny, bliższy obywatelowi. Proces decentralizacji zdobył przychylność zarówno polityczną, jak i społeczną w Polsce m.in. z tego powodu, że był związany z zasadą subsydiarności, polegającą na oddaniu kompetencji społecznych podmiotom znajdującym się najbliżej obywateli i ich problemów. Jak twierdzi J. Hrynkiewicz,

[66] Zasada subsydiarności wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła. Por. Pius XI, *Quadragesimo anno*, „Znak", nr 7-9, s. 707-708.

[67] Por. M. Sendrowicz, *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, w: *Subsydiarność*, D. ilczarek (red.), Warszawa 1998, s. 61-74.

[68] Ch. MillonDelson, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, op. cit., s. 31.

[69] Ibid., s. 39.

[70] H. Klebes, *Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z UE*, w: *Subsydiarność*, op. cit., s. 56-60.

[…] centralne podejmowanie decyzji przynosić może bowiem negatywne skutki, szczególnie w sferze społecznej, gdyż ogranicza wpływ obywateli i ich wspólnot na kształtowanie procesu decentralizacji władzy publicznej i wynika z zasady pomocniczości oraz zasad ładu społecznego i warunków życia. Nadrzędnym celem powołania samorządu jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienie społeczeństwa, zapewnienie jednostkom oraz społecznościom lokalnym wpływu na bieg spraw publicznych[71]. Ponadto decentralizacja była sposobem na zmniejszenie niewydolności centralnych, publicznych instytucji, które w sposób zbiurokratyzowany, formalny i często bardzo techniczny realizowały zadania społeczne. Decentralizacja często jest dla państwa wygodniejsza, gdyż odpowiedzialność za realizację polityki społecznej spada na niższe poziomy, a państwo, dzięki różnym zabiegom, może utrzymać kontrolę prowadzonej polityki. Tak jest m.in. w Polsce, gdzie władze centralne kontrolują władze samorządowe poprzez swoich przedstawicieli regionalnych w osobach wojewodów. Z kolei władze lokalne są zadowolone z decentralizacji także z tego prozaicznego powodu, że w zamian za decentralizację kompetencji i zadań społecznych otrzymują dodatkowe etaty, co przekłada się na dodatkowe atrybuty władzy w regionie[72].

Jak twierdzi S. Golinowska, decentralizacja może mieć różnorodne warianty. Może to być decentralizacja fiskalna lub administracyjna. W pierwszym przypadku rząd centralny przekazuje całkowitą odpowiedzialność za finansowanie usług społecznych rządom lokalnym. W drugim – władze lokalne samodzielnie decydują o alokacji środków i zarządzaniu komponentami społecznymi, lecz finansowanie przyjmują od rządu centralnego[73]. Autorka ta dzieli decentralizację na: delegację, kiedy centralne organy państwa zostają zlokalizowane w terenie, aby stworzyć lepsze warunki dostępu obywateli do tych instytucji; dewolucję, kiedy środki i zadania zostają przekazane rządowym agencjom (działającym także w terenie); dekoncentrację, kiedy organy władzy terenowej całkowicie przejmują od organów centralnych kompetencje i funkcje socjalne[74].

[71] J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie,* w: *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. SzaturJaworska (red.), Warszawa 2003, s. 254.

[72] Tak było po likwidacji Krajowego Urzędu Pracy i zdecentralizowaniu instytucjonalnej polityki rynku pracy. Początkowo przeciwne samorządy szybko dostrzegły w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy dodatkowe miejsca pracy, które można obsadzić zaufanymi ludźmi, często z klucza politycznego.

[73] S. Golinowska, *Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej,* w: *Dekada polskiej polityki społecznej od przełomu do końca wieków*, Warszawa 2000. Cyt. za: *Polityka społeczna – teksty źródłowe*, L. DziewięckaBokun, K. Zamorska (red.), Wrocław 2003, s. 59.

[74] S. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności,* „Polityka Społeczna" 4/2006, s. 1.

W Polsce proces decentralizacji funkcji społecznych trwa od początku lat 90. XX w. i dotyczy przekazywania zadań w kierunku samorządowych jednostek terytorialnych. Proces ten nie był jednak pozbawiony konfliktów. W większości przypadków wynikały one z rozdźwięku między stopniem uprawnień i kompetencji podmiotów samorządowych a ich możliwościami finansowania[75]. Także podział zadań i kompetencji na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego – gminę, powiat i województwo – pozostawiał wiele do życzenia i był w mniejszym lub większym stopniu przyczyną wielu problemów natury organizacyjnej i wdrożeniowej. Wynikało to z niedostatecznej analizy krytycznej procesów decentralizacyjnych, niewystarczających kwalifikacji i kompetencji menedżerskich kadry samorządu terytorialnego, nie zawsze adekwatnego przyporządkowania poszczególnych polityk do odpowiedniego szczebla samorządu, a także z trudności koordynacji i braku motywacji do samodzielnej kooperacji[76].

Poprawnie zorganizowana decentralizacja funkcji socjalnych państwa powinna się przyczyniać do większej samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i tworzenia warunków do bardziej harmonijnego rozwoju i większej spójności społeczno-gospodarczej. Powinna także sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i tworzeniu kapitału społecznego opartego na zaufaniu i zacieśnianiu więzi społecznych. Wzmacnianie poczucia przynależności społeczności lokalnych do wspólnot powinno również zwiększać aktywność obywatelską i partycypację w rozwiązywaniu lokalnych problemów[77].

Niektórzy badacze zagadnień z zakresu polityk publicznych są zdania, że decentralizacja jest konieczna także z innych powodów[78]. W dzisiejszym społeczeństwie informacyjnym, gdzie o skuteczności i efektywności polityki decyduje informacja i szybkość podejmowania decyzji oraz reagowania na problemy, nie ma czasu na to, aby stosować zbyt scentralizowane systemy władzy. W epoce informatycznej konieczność szybkiego podejmowania decyzji „kłóci się" z coraz większą zawiłością i nieznajomością

[75] Zob. Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności,* w: *Subsydiarność,* op. cit., s. 173-181.

[76] S. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, op. cit., s. 1-9.

[77] Por. J. Hrynkiewicz, *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*, op. cit., s. 256.

[78] D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną,* Poznań 2005, s. 341-343.

środowiska, którego decyzje mają dotyczyć. Nowocześni przedsiębiorcy i przywódcy powinni wybierać decentralizację, która przekazuje uprawnienia decyzyjne na peryferie, klientom, społecznościom lokalnym, organizacjom pozarządowym. Instytucje zdecentralizowane mają znaczną przewagę nad scentralizowanymi, ponieważ[79]:

- są bardziej elastyczne, mogą szybciej reagować na zmiany warunków i potrzeby beneficjentów,
- bardzo często działają efektywniej i skuteczniej aniżeli instytucje scentralizowane,
- są bardziej skłonne do wprowadzania innowacji,
- działają mobilizująco na zatrudnionych w nich ludzi, wyzwalając w nich większą produktywność i skłaniając do większego zaangażowania w rozwiązywanie problemów lokalnych.

Jak wskazuje praktyka, w Polsce w ostatnich latach „przerzucono" bardzo wiele zadań pomocy społecznej i szerzej polityki społecznej z poziomów wyższych (w tym centralnych) do samorządów lokalnych, ale niestety nie przekazano gminom, ani powiatom, odpowiednich środków lub też nie zagwarantowano? im odpowiedniego dochodu poprzez podatki i składki, jakie płacą obywatele w ramach polityki fiskalnej państwa. Skutkuje to tym, że wiele samorządów ma ogromny problem z realizacją wszystkich zdecentralizowanych zadań. Ponadto rząd, poprzez decentralizację zadań bez transferu pieniędzy z budżetu, redukuje dług publiczny w okresie kryzysu gospodarczego, przekazując go na poszczególne samorządy. Przykładowo ośrodek pomocy społecznej w Polsce powinien być już Centrum Lokalnej Polityki Społecznej, gdyż już nie realizuje jedynie zadań z ustawy o pomocy społecznej, ale cały szereg dodatkowych pochodzących z innych ustaw polityki społecznej, m.in takie jak:

- świadczenia rodzinne,
- wypłata stypendiów,
- wypłata dodatków mieszkaniowych,
- sprawy alimentacyjne,
- realizacja usług społecznych (w tym opiekuńczych) oraz świadczeń,
- aktywna ingerencja w ramach projektów systemowych.

Mały OPS stał się instytucją „od wszystkiego", przy jednoczesnym braku wsparcia systemowego od innych instytucji takich jak: PCPR, a także ROPS.

[79] Ibid., s. 343-345.

Taka decentralizacja zadań, bez systemowej koordynacji i zarządzania usługami społecznymi na poziomie powiatu czy regionu i bez pieniędzy centralnych, może niestety prowadzić do odwrotnych skutków, niż to wynika z teorii, co odbywałoby się z wielką stratą dla realizacji partycypacyjnego i wielosektorowego modelu polityki społecznej.

Drugim ważnym zabiegiem zmniejszania kompetencji państwa opiekuńczego jest demonopolizacja publicznych instytucji polityki społecznej i przekazanie realizacji części zadań społecznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom prywatnym, z którymi podpisywane są kontrakty na realizację konkretnych działań socjalnych. Szczególnie rozwój sektora pozarządowego w większości państw demokratycznych, tworzącego nową jakość usług społecznych i przyczyniającego się do rozwoju odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego oraz urynkowienia polityki społecznej, należy wiązać w ostatnich dwóch dziesięcioleciach z upowszechnieniem „kultury kontraktowania" w realizacji zadań oraz usług społecznych. Niestety z wielu badań i analiz wynika, że w Polsce potencjał tego sektora jest w dalszym ciągu zbyt mały, a to na skutek popełnienia licznych i różnorodnych błędów towarzyszących transformacji ustrojowej i społeczno-gospodarczej, m.in., niezdyskontowanie ogromnego potencjału ruchu Solidarność na początku lat 90. ubiegłego stulecia w kontekście tworzenia podwalin pod społeczeństwo obywatelskie skutkuje dzisiaj ograniczoną aktywnością obywateli w ich lokalnych społecznościach. Ponadto brak rozwiązań prawno-instytucjonalnych i finansowo-fiskalnych w latach 90. nie sprzyjał tworzeniu nowych organizacji pozarządowych. Wreszcie brak otwarcia (przy okazji dwóch reform administracyjnych) na podmioty trzeciego sektora i ograniczenie realizacji polityki publicznej głównie do instytucji samorządowych i centralnych, bez włączenia w partycypacyjnym modelu zaangażowanego w sprawy publiczne społeczeństwa, skutkuje dzisiaj niewielką liczbą organizacji pozarządowych świadczących usługi społeczne oraz niską jakością partnerstwa międzysektorowego i międzyinstytucjonalnego.

Tymczasem w kreowaniu nowego, skutecznego, zdecentralizowanego modelu instytucjonalnego służb społecznych w Polsce dużą wagę powinno przywiązywać się właśnie do współpracy instytucji pomocy społecznej zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i z innymi podmiotami działającymi w ramach innych systemów polityki społecznej – np. z publicznymi służbami zatrudnienia. W związku z tym, że urzędy pracy mają do czynienia z coraz „trudniejszymi" grupami bezrobotnych (w tym

z osobami wykluczonymi), istnieje konieczność, aby ośrodki pomocy społecznej „przygotowywały" służbom zatrudnienia klientów administracji pracy wyposażonych w podstawowe, kluczowe kompetencje społeczne. Współpraca taka jest konieczna także z tego powodu, że w wielu miejscach Polski OPS znajdują się bliżej obywatela aniżeli odległe od miejsca zamieszkania urzędy pracy, usytuowane w miastach powiatowych i wojewódzkich. Organizacja prac społecznie użytecznych czy robót publicznych wymaga partnerskiej kooperacji międzyinstytucjonalnej służb zatrudnienia i pomocy społecznej, gdyż prace społecznie użyteczne są wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku, korzystających z pomocy społecznej w miejscu zamieszkania lub pobytu osób je wykonujących i muszą być społecznie użyteczne dla społeczności lokalnej. Gmina (OPS) wnioskuje, a starosta (PUP) kieruje bezrobotnych do wykonywania takich prac. Zaletą tego instrumentu jest to, że praca na rzecz środowiska lokalnego powoduje, że pomoc społeczna przestaje się kojarzyć tylko z przyznawaniem zasiłków, a poza tym lokalni pracodawcy są w stanie zmienić stereotypowe postrzeganie odbiorców pomocy społecznej jako nieatrakcyjny zasób na rynku pracy. Podobnie jest w przypadku robót publicznych. Gmina, w tym instytucje pomocy społecznej, jest jednym z tych podmiotów, który może organizować roboty publiczne dla bezrobotnych[80]. Partnerstwo powinno być standardowym narzędziem i metodą współpracy różnorodnych służb, jednakże trzeba tu przełamania jeszcze wielu stereotypów i uprzedzeń, cechujących zarówno służby publiczne, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Przy okazji decentralizacji i przenoszenia ciężaru odpowiedzialności społecznej na samorządy lokalne i organizacje pozarządowe coraz większe znaczenie przypisuje się kwestiom wykorzystania rozwiązań z zakresu aktywnej polityki integracji i aktywizacji społecznej w działaniach tradycyjnie przypisanych do systemu pomocy społecznej. Po ponad dwudziestoletnim okresie prowadzenia w Polsce pasywnej polityki pomocy społecznej, opartej głównie na świadczeniach finansowych i usługach opiekuńczych, powoli następuje renesans pracy socjalnej (szczególnie z rodziną, pracy środowiskowej, indywidualnej), upowszechnia się coraz bardziej system wsparcia oparty na kontrakcie socjalnym (w którym pracownik socjalny wraz z beneficjentem pomocy ustala „zasady współdziałania"), wprowadza

[80] Por. z ciekawym artykułem na ten temat: J. Kowalczyk, *Publiczne służby zatrudnienia a instytucje pomocy społecznej,* w: *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce –zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, S. Mazur, A. Pacut (red.), Warszawa-Kraków 2008, s. 142-163.

się do systemu pomocy społecznej specjalistyczne poradnictwo zawodowe według indywidualnych planów działań. Nowymi narzędziami pomocy społecznej stają się instrumenty aktywnej integracji społecznej i program aktywności lokalnej[81]. Mają one służyć wspieraniu kreowania aktywnych, bardziej zaangażowanych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej i materialnej. Jak można przeczytać w jednym z ważniejszych programów z zakresu polityki społecznej z ostatnich lat: *Nowa polityka integracji społecznej zmierza do reformy narzędzi i instrumentów aktywizacji społeczno-zawodowej, które umożliwią bardziej efektywne działania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz budowy sektora usług społecznych w oparciu o podmioty gospodarki społecznej*[82]. Instrumenty aktywnej integracji, które były przewidziane do uruchomienia w ramach projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej[83] są obecnie podejmowane przez OPS i PCPR w ramach projektów systemowych, finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego[84]. Zakładają one realizację polityki integracji społecznej poprzez zastosowanie kompleksowego katalogu dostępnych dla beneficjentów usług: aktywizacji społecznej, aktywizacji zdrowotnej, aktywizacji edukacyjnej i aktywizacji zawodowej. Programy Aktywności Lokalnej to takie inicjatywy partnerskie samorządów lokalnych, które włączałyby do realizacji lokalnych polityk (społecznej, kulturalnej, oświatowej, rynku pracy, zdrowia) różnorodne podmioty pozarządowe, kościelne, gospodarki społecznej i byłyby skierowane do konkretnego środowiska społeczności lokalnej.

Pytania kontrolne:

1. Wymień i omów tradycyjne funkcje socjalne państwa.
2. Na czym polega proces decentralizacji? Jakie są jego zalety i wady?
3. Na czym polega demonopolizacja usług w pomocy społecznej?

[81] Szczegóły na ten temat zob. np. w: *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych OPS, PCPR i ROPS w ramach PO KL 2007-2013,* Warszawa 2008, s. 14 i nast.

[82] *Krajowy Program – Integracja Społeczna i Zabezpieczenie Społeczne 2006-2008*, Warszawa 2006, s. 37.

[83] Taki projekt był złożony w Sejmie za rządów PIS-LPR-Samoobrona. Ostatecznie nie został jednak przyjęty.

[84] M. Grewiński, *Perspektywy wsparcia systemu pomocy społecznej w Polsce w kontekście wykorzystania możliwości PO KL,* w: *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), Warszawa 2007.

ROZDZIAŁ 5

Mirosław Grewiński

System instytucjonalny pomocy społecznej w Polsce i wybrane formy wsparcia

W polskim systemie pomocy społecznej duże znaczenie mają instytucje publiczne, rozmieszczone na każdym poziomie administracyjnym samorządu terytorialnego, a także na poziomie centralnym. Na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej możemy przeczytać, że: *Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, wojewodowie) i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) na poziomie gmin. Realizując zadania pomocy społeczne,j współpracują oni, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi*[85].

Ogólnie rzecz biorąc, pomoc społeczna realizowana przez instytucje publiczne polega na: przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń, pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych, rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb[86]. Zadania z zakresu publicznej pomocy społecznej wykonują organy centralne i przede wszystkim samorządowe. Do głównych centralnych podmiotów publicznej pomocy społecznej należą:

– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej[87],

[85] www.mpips.gov.pl

[86] Por. z Ustawą o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593.

[87] Do zadań MPiPS w zakresie pomocy społecznej należy głównie: programowanie polityki pomocy społecznej w Polsce poprzez przygotowywanie strategii, programów, propozycji legislacyjnych (ustaw), wydawanie rozporządzeń wykonawczych; tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w dziedzinie pomocy społecznej; koordynacja działań w realizacji polityki pomocy społecznej; zlecanie finansowania badań z zakresu pomocy społecznej; inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania; szkolenia kadr i nadzór merytoryczny nad szkoleniami w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji

– Rada Pomocy Społecznej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej działająca jako organ opiniodawczo-doradczy[88],
– Centralna Komisja Egzaminacyjna ds. stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych przy MPiPS,
– wojewodowie, którzy, jako przedstawiciele władz rządowych w terenie, mają kompetencje odnośnie kontrolowania i oceniania działań samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej[89].

Najważniejsze znaczenie w realizacji zadań pomocy społecznej ma jednak samorząd terytorialny. Do jednostek organizacyjnych samorządowej pomocy społecznej należą:

– na poziomie województwa: regionalne ośrodki polityki społecznej jako jednostki organizacyjne urzędów marszałkowskich[90],
– na poziomie powiatu: powiatowe centra pomocy rodzinie jako jednostki organizacyjne starostw i inne jednostki organizacyjne urzędów powiatowych,
– na poziomie gminy: ośrodki pomocy społecznej jako jednostki organizacyjne urzędów gmin.

Najważniejsze zadania pomocy społecznej (z punktu widzenia odbiorcy pomocy – beneficjenta) mają powiaty i gminy. W przypadku powiatu jego zadania można podzielić za W. Koczurem na następujące kategorie[91]: specjalistyczna opieka nad rodziną i dzieckiem, pomoc w integracji i przystosowaniu, poradnictwo i informacja, utrzymanie infrastruktury socjalno-technicznej, przygotowanie kadr pomocy społecznej, planowanie i sprawozdawczość: diagnostyczna i programowa, organizatorska, pomocowa, szkoleniowa, opiekuńczo-wychowawcza i informacyjna[92]. Powyższe kierunki działań dotyczą zadań własnych. Do zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych powiatom, należą natomiast: pomoc dla uchodźców w ramach indywidualnych programów integracji, prowadzenie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, realizacja rządowych programów z zakresu pomocy społecznej[93].

Najważniejszą instytucją pomocy społecznej, będącą najbliżej obywatela i mającą najbardziej rozbudowaną możliwość niesienia pomocy, jest gminny ośrodek pomocy społecznej. Zadania obowiązkowe gminy w zakresie pomocy społecznej można sklasyfikować za I. Sierpowską na[94]: zapewnienie postaw egzystencji, przyznawanie zasiłków, prowadzenie pracy socjalnej, utrzymywanie infrastruktury socjalno-technicznej, prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, wsparcia dziennego i mieszkaniach chronionych, kierowanie i częściowe finansowanie miejsc w domach pomocy społecznej, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, ochronę dziecka i rodziny, planowanie i sprawozdawczość. Do zadań własnych gminy, ale już nieobowiązkowych należy[95]: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych i celowych oraz udzielanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnianie się, prowadzenie i zapewnianie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym, kierowanie do nich osób, współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy i informacji o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach. Gmina realizuje także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Należą do nich: wypłata zasiłków stałych, zasiłków celowych na pokrycie skutków kataklizmów, prowadzenie usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie środowiskowych domów samopomocy, realizacja rządowych programów pomocy społecznej[96].

W systemie instytucjonalnym pomocy społecznej w Polsce pracuje blisko 150 tys. osób, zatem można stwierdzić, że jest to bardzo duży i ważny sektor zabezpieczenia społecznego.

w zawodzie pracownik socjalny; analiza skuteczności pomocy społecznej; opracowywanie i finansowanie programów osłonowych; zatwierdzanie programów szkoleniowych dotyczących rodzin zastępczych; określanie zadań administracji w zakresie rozwoju systemu informatycznego w jednostkach pomocy społecznej; współfinansowanie i nadzorowanie systemu informatycznego; współpraca z organizacjami pozarządowymi; inicjowanie ogólnopolskich projektów systemowych finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

88 Do zadań tej Rady należy: opiniowanie projektów aktów prawnych, inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej, przygotowywanie ekspertyz, wnioskowanie do ministra o nagrody dla działaczy społecznych.

89 Najczęściej wojewodowie kontrolują i monitorują działania instytucji pomocy społecznej za pomocą swoich wojewódzkich wydziałów polityki społecznej w urzędach wojewódzkich.

90 Nie wszystkie urzędy marszałkowskie powołały regionalne ośrodki polityki społecznej. Niektóre województwa, jak np. lubuskie, wykonują swoje zadania w oparciu o Wydział Polityki Społecznej w Urzędzie Marszałkowskim. Jednakże w przeważającej większości województw (14) funkcjonują ROPS-y.

91 W. Koczur, *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego,* w: *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Warszawa 2007, s. 167.

92 Por. J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej,* w: *Reformy społeczne-bilans dekady*, op. cit., s. 91.

93 Ibid.

94 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 83-84.

95 Zgodnie z art. 17, ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

96 Więcej na temat zadań poszczególnych instytucji publicznych pomocy społecznej zob. ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.

Tabela1. Liczba pracowników realizujących zadania pomocy społecznej w latach 2004-2011

rok	ROPS	służby wojewody	OPS	PCPR	DPS	ośrodki wsparcia
2004	188	390	38 076	3 658	48 078	6 302
2005	205	397	39 887	3 826	48 900	6 835
2006	206	360	41 484	3 910	48 429	6 949
2007	309	356	42 907	4 223	49 796	7 757
2008	420	377	44 971	4 674	50 281	8 120
2009	508	419	46 772	5 120	50 199	8 567
2010	582	494	48 244	5 401	52 069	8 716
2011	658	464	49 004	5 072	51 712	8 882

Źródło: *Dane ze Sprawozdań MPiPS-3, 2004-2011.*

Należy zauważyć, że we wszystkich instytucjach pomocy społecznej od 2004 r. wzrosła liczba pracujących osób. Największy przyrost procentowy dotyczy Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej, gdzie mamy blisko 4-krotny wzrost liczby pracowników w ciągu ostatnich 7 lat. Przyczyną tego stanu rzeczy jest dynamiczny rozwój zadań ROPS w ramach szkoleń i doradztwa wynikających z realizacji projektów systemowych POKL i generalnie tendencji wzrastania roli ROPS-ów jako instytucji kreujących wojewódzką politykę społeczną. Także w ośrodkach pomocy społecznej i powiatowych centach pomocy społecznej zauważalny jest spory wzrost liczby pracowników, który można uzasadniać upowszechnianiem się pracy socjalnej, ale także cedowaniem na te podmioty nowych zadań, w ramach polityki decentralizacji (np. świadczenia rodzinne), jednak 19,3 tys. pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS w PCPR to ciągle mało, biorąc pod uwagę potrzeby i ustawowe wymogi przeliczeniowe pracowników socjalnych na liczbę mieszkańców[97]. Także w DPS i ośrodkach wsparcia mamy do czynienia z pozytywnym przyrostem zatrudnionych. Najmniej

[97] Do 2007 r. ponad połowa OPS i PCPR w Polsce nie spełniała wymogów ustawowych dotyczących ilości pracowników socjalnych. Liczbę tych ostatnich określa się jako minimum 3 w gminie lub 1 na 2000 tys. mieszkańców.

osób przybyło w wojewódzkich wydziałach polityki społecznej istniejących przy wojewodach.

Oprócz gminnych ośrodków pomocy społecznej (GOPS) i powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) na poziomie gmin i powiatów funkcjonują następujące instytucje pomocy społecznej: domy pomocy społecznej i ośrodki całodobowej lub dziennej opieki, placówki specjalistycznego poradnictwa (w tym rodzinnego), placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki adopcyjnoopiekuńcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej. Instytucje te mogą być prowadzone przez sektor publiczny, ale bardzo często usługi, jakie podmioty te dostarczają, są kupowane lub zlecane przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie na zewnątrz, co w praktyce oznacza, że usługi te dostarczane są nie tylko przez podmioty samorządu terytorialnego, ale w dużej części – przez sektor obywatelski i/lub prywatny[98].

Domy pomocy społecznej świadczą usługi *non profit*, na poziomie obowiązującego standardu, osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności. Usługi te mają różny charakter, ale są to przede wszystkim usługi: bytowe, opiekuńcze, wspomagające, edukacyjne w formach i zakresie wynikających z indywidualnych potrzeb. Domy pomocy społecznej, w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, dzielą się na instytucje dla: osób w podeszłym wieku, osób przewlekle somatycznie chorych, osób przewlekle psychicznie chorych, dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, osób niepełnosprawnych fizycznie. Domy pomocy społecznej działają na podstawie przepisów rozdziału 2, działu 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Beneficjentami domów pomocy społecznej mogą być dorośli i dzieci. Zgodnie z artykułem 56 ustawy o pomocy społecznej wprowadzono możliwość łączenia domów działających dla różnych grup beneficjentów. Mogą być one prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego (powiat, gmina, rzadziej województwo), organizacje pozarządowe i związki wyznaniowe (kościoły) oraz inne osoby prawne – prywatne spółki lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. W większości przypadków domy pomocy społecznej są prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego lub instytucje kościelne i organizacje pozarządowe, działające na zlecenie samorządu terytorialnego, który wypłaca dotacje na prowadzenie domów i ich działalność. Niższa liczba domów pomocy społecznej po wejściu w życie ustawy o pomocy społecznej

[98] Por.: I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, op. cit.

i przepisów o standaryzacji domów pomocy społecznej od 2005 r. utrzymuje się na podobnym poziomie. Liczba miejsc oraz liczba mieszkańców w ponadgminnych domach pomocy społecznej w 2010 r. uległa zmniejszeniu o 3,5 tys., to jest o 4%.

Oprócz domów pomocy społecznej, w pomocy instytucjonalnej zbliżonej do działalności domów pomocy społecznej, funkcjonują jeszcze inne podmioty. Są to placówki zapewniające całodobową opiekę osobom starszym, niepełnosprawnym, upośledzonym i innym, będące instytucjami kierującymi usługi do osób dorosłych na podstawie przepisów rozdziału 3, dział 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Mogą one prowadzić działalność zorientowaną na osiąganie zysku (*for profit*). Są one powszechnie mylone z domami pomocy społecznej. Placówki całodobowej opieki są prowadzone w dużej części przez sektor prywatny. Ustawa z 2004 r. nałożyła obowiązek sprawowania nad nimi kontroli przez urzędy wojewódzkie. Wcześniej w ogóle nie istniała żadna kontrola tego typu. Szacuje się, że w Polsce większość tego rodzaju placówek działa nielegalnie, bez zgody wojewody, co powoduje niestety liczne patologie, w tym te związane z niespełnianiem standardów. Część placówek została zamknięta przez właścicieli ze względu na niemożność spełnienia standardów, ale część – i to jest niepokojące – „uciekła" w działalność agroturystyczną, wynajem pokoi czy prowadzenie pensjonatów, nie rezygnując ze swoich „tradycyjnych" pensjonariuszy. Nad tymi placówkami służby wojewody, ani żadne inne służby, nie mają praktycznie żadnej kontroli. Powyższa wiedza odnośnie działających placówek całodobowej opieki pozwala nam wysunąć wniosek, że, w przypadku komercjalizacji usług opieki instytucjonalnej dla osób starszych, niepełnosprawnych, upośledzonych i innych, należy bardzo uważać z umożliwianiem prowadzenia tego typu działalności podmiotom prywatnym na zasadzie działalności dla zysku. Ponadto należałoby wprowadzić bardziej profesjonalne instrumenty kontroli i nadzoru tego typu placówek oraz stosować wyższe standardy ich funkcjonowania. W przeciwnym razie może dochodzić w niektórych tego typu placówkach do patologii, które były już zresztą nagłaśniane przez media w ostatnich latach. Należy także pamiętać, że (generalnie) umożliwienie podmiotom prywatnym prowadzenia placówki całodobowej opieki ma także pozytywne aspekty. Regulacja ta powoduje bowiem, że powstają nowe, dodatkowe możliwości zaspokajania potrzeb osób wymagających opieki, a poza tym tworzy się rynek, na którym konsument ma większy wybór ofert.

Kolejne instytucje pomocy społecznej to placówki opiekuńczowychowawcze, które zapewniają dzieciom i młodzieży pozbawionym częściowo i całkowicie opieki rodzicielskiej oraz niedostosowanym społecznie dzienną lub całodobową, ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie, jak również wspierają działania rodziców w wychowaniu i sprawowaniu opieki. Placówki opiekuńczo-wychowawcze ze względu na specyfikę działań dzielą się na[99]:

- Placówki wsparcia dziennego – wspierają rodzinę w sprawowaniu jej podstawowych funkcji społecznych, zapewniają pomoc rodzinie i dzieciom sprawiającym problemy wychowawcze, zagrożonym demoralizacją, przestępczością lub uzależnieniami, współpracują ze szkołą, ośrodkami pomocy społecznej i innymi instytucjami w rozwiązywaniu problemów wychowawczych.
- Placówki interwencyjne – zapewniają dziecku, pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodziców, znajdującemu się w sytuacji kryzysowej, doraźną, całodobową opiekę, kształcenie dostosowane do jego wieku i możliwości rozwojowych, opiekę i wychowanie do czasu powrotu do rodziny lub umieszczenia w rodzinie zastępczej, placówce rodzinnej albo placówce socjalizacyjnej. Przygotowują także diagnozę stanu psychofizycznego i sytuacji życiowej dziecka oraz ustalają wskazania do dalszej pracy z dzieckiem.
- Placówki rodzinne – zapewniają dzieciom, częściowo lub całkowicie pozbawionym opieki rodziców, całodobową opiekę i wychowanie w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego oraz opiekę, do czasu powrotu dziecka do rodziny, umieszczenia go w rodzinie adopcyjnej lub jego usamodzielnienia.
- Placówki socjalizacyjne – zapewniają całodobową opiekę i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, dla których nie znaleziono rodzinnej opieki zastępczej.
- Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze – to instytucje wsparcia rodziny naturalnej, prowadzące poradnictwo dla dzieci i rodziców oraz terapię rodzinną dla rodziców dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, działalność diagnostyczno-konsultacyjną, której celem jest pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka, pełnienia funkcji rodzin zastępczych i prowadzenia placówek rodzinnych, a także szkolenia i wspieranie psychologiczno-pedagogiczne osób prowadzących rodziny zastępcze i placówki rodzinne oraz rodziców naturalnych dzieci

[99] Por. T. Kruszewski, *Biblioterapia w działaniach placówek opiekuńczo-wychowawczych*, Toruń 2006, s. 36 i nast.

objętych tymi formami opieki. Ponadto ośrodek adopcyjno-opiekuńczy prowadzi szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz kandydatów do prowadzenia placówek rodzinnych.

– Ośrodki wsparcia – instytucje świadczące środowiskową formę pomocy półstacjonarnej, służącej utrzymaniu osoby w jej naturalnym środowisku i przeciwdziałaniu instytucjonalizacji. Do ośrodków wsparcia zalicza się: środowiskowe domy samopomocy, dzienne domy pomocy, noclegownie, ośrodki opiekuńcze.
– Ośrodki interwencji kryzysowej – oferują bezpłatną pomoc psychologiczną, socjalną, prawną, w obliczu różnorodnych problemów rodzinnych, w tym doznanej przemocy (w domu i w pracy), utraty bliskiej osoby, utraty pracy, przewlekłej lub nagłej choroby, myśli samobójczych. Mogą także świadczyć pomoc uczestnikom katastrof lub innych nagłych wydarzeń o charakterze traumatycznym. Ośrodki interwencji kryzysowej mogą zapewnić schronienie maltretowanym kobietom i dzieciom, osobom osamotnionym, tymczasowo pozbawionym opieki, zapewnić bezpłatną pomoc medyczną, prowadzić mediacje rodzinne i szkolenia z zakresu radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych dla rodzin z problemami socjalnymi.

Oprócz omówienia instytucji realizujących różnorodne świadczenia, w tym usługi społeczne i socjalne, bardzo ważnym elementem charakterystyki systemu pomocy społecznej jest ukazanie wybranych form wsparcia, realizowanych przez wyżej wymienione instytucje. Poniżej scharakteryzowano najważniejsze formy wsparcia z ukazaniem dynamiki zmian w latach 2004-2011.

Jednym z najważniejszych świadczeń w systemie pomocy społecznej jest zasiłek stały. Jak wynika z danych MPiPS od 2005 r. obserwuje się w naszym kraju tendencję wzrostową, jeśli chodzi o liczbę osób otrzymujących to świadczenie. Dynamika wzrostu w latach 2004-2011 wyniosła 19%. Przy czym wzrost ten dotyczył liczby osób samotnie gospodarujących, który ukształtował się na poziomie 59%. Liczba osób, które objęte były tym zasiłkiem, a zamieszkiwała w rodzinie, spadła w tym okresie o 21%. Stosunek liczby świadczeniobiorców zasiłku stałego w stosunku do ogólnej liczby osób otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej wzrósł z poziomu 7% w 2004 r. do 10% w 2011 r. Łącznie w 2011 r. zasiłkiem stałym objęto ponad 192 tys. osób wobec 161 tys. w roku 2004[100].

[100] Na podstawie materiału Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w MPiPS pt. *Założenia do projektu ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych* – Komisja Samorządu Terytorialnego, IX 2012.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja z zasiłkiem okresowym. Z danych MPiPS wynika, że liczba osób, którym przyznano zasiłek okresowy spada. Porównując lata 2004-2011, można zauważyć, że liczba osób korzystających z tego świadczenia jest niższa o 17%, natomiast nie zmienia się sam udział osób pobierających zasiłek okresowy w ogólnej liczbie świadczeniobiorców pomocy społecznej. Wskaźnik ten utrzymuje się w latach 2004- 2011 na podobnym poziomie – 23%. Także przeciętna wysokość zasiłku okresowego od 2008 r. utrzymuje się na podobnym poziomie. Najczęstszym powodem przyznawania zasiłku okresowego jest bezrobocie. W 2011 r. aż 81% wszystkich osób pobierających zasiłki okresowe deklarowało, że przyczyną jest właśnie długotrwałe pozostawanie bez zatrudnienia. Przeciętna wysokość zasiłku okresowego w 2011 r., przyznanego z powodu bezrobocia, wyniosła 274 zł i był on wypłacany średnio przez 5 miesięcy. Liczba osób, którym wypłacany był zasiłek okresowy w 2011 r. przekroczyła 455,5 tys. W 2004 r. było to niespełna 552 tys. osób[101].

Spadek liczby korzystających ze świadczeń dotyczy także zasiłku celowego. W 2011 r. z zasiłku celowego skorzystało o blisko 9% mniej osób niż w 2004 r. W ramach zasiłków celowych przeciętna wysokość specjalnego zasiłku celowego wyniosła w 2011 r. 478 zł wobec 293 zł w 2004 r. Był on przyznawany średnio 2 razy w roku. W latach 2008-2011 udział wydatków na specjalne zasiłki w ogólnej kwocie wydatków na zasiłki celowe wzrósł do 13%, wobec 7% w 2004 r. Z zasiłku celowego w 2004 r. korzystało 1,04 mln osób, natomiast w 2011 r. – 947 tys. osób[102].

W przypadku kontraktu socjalnego, który stanowi aktualnie kluczowe narzędzie prowadzenia pracy socjalnej, polegające na aktywizacji osób korzystających z pomocy społecznej, sytuacja wydaje się być jednoznacznie pozytywna, jeśli chodzi o efekt statystyczny. Jak wynika z danych MPiPS w latach 2007-2010 liczba zawieranych kontraktów socjalnych podwoiła się – wzrosła z 66 tys. do ponad 112 tys., zaś w 2011 r. ukształtowała się na poziomie 102 tys. Niewątpliwie projekty systemowe PO KL i obowiązek prowadzenia w ramach aktywnej integracji kontraktów przyczyniły się do wzrostu liczby zawieranych tego typu umów z beneficjentami. Jednocześnie wielu ekspertów i praktyków podkreśla, że kontrakt socjalny wcale nie jest skutecznym mechanizmem przywracania ludzi do społeczeństwa i na rynek pracy, ale w wielu sytuacjach – formalno-admi-

[101] Ibid.
[102] Ibid.

nistracyjną procedurą generującą dodatkową biurokrację[103].

Ważnym świadczeniem w systemie pomocy społecznej są usługi opiekuńcze. Liczba osób, którym udzielana była w latach 2004-2008 pomoc w formie usług opiekuńczych stale rosła. Od 2009 r. obserwuje się spadek tej liczby, który pogłębił się dodatkowo w 2011 r. Wtedy to liczba osób korzystających z tej usługi wyniosła nieco ponad 87 tys. Średnio każda osoba skorzystała z 373 godzin usług, o 11% mniej niż w 2004 r. Odpłatność gminy za jedną godzinę usługi wyniosła w 2011 r. 12 zł, w porównaniu z 8 zł w 2004 r.[104]

Kolejnym ważnym i nowym instrumentem w systemie pomocy społecznej jest zatrudnienie socjalne, które zakłada reintegrację społeczno-zawodową i ewentualne zatrudnienie wspierane w centrach i klubach integracji społecznej. Zasięgiem swojej działalności instytucje te obejmują środowisko lokalne oraz współpracują z innymi jednostkami organizacyjnymi takimi jak: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, organizacje pozarządowe działające na polu pomocy społecznej. Podmioty te oferują osobom wykluczonym społecznie różnorodne usługi reintegracji społecznej i zawodowej, w tym zatrudnienie socjalne. Uczestnicy zajęć w centrach i klubach, przez okres kilku miesięcy, wykonują prace, na które jest zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. Stosowane aktywne formy pomocy w centrach i klubach integracji społecznej dają możliwość uzupełnienia lub zdobycia nowych kwalifikacji zawodowych. Jak wynika z monitoringu i ewaluacji CIS i KIS ponad połowa uczestników zajęć, podejmuje po ich zakończeniu zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Szacuje się, że rocznie w centrach i klubach integracji społecznej korzysta z usług reintegracji społecznej i zawodowej około 10 tys. osób z grup defaworyzowanych na rynku pracy[105].

Pytania kontrolne:

1. Wymień instytucje rządowe systemu pomocy społecznej. Omów jedną z nich.
2. Scharakteryzuj zadania i podmioty samorządowej polityki pomocy społecznej.
3. Zdefiniuj i uzasadnij zalety i wady polskiego systemu instytucjonalnego pomocy społecznej wraz z ukazaniem skutecznych i nieskutecznych form wsparcia.

[103] Ibid.
[104] Ibid.
[105] Ibid.

ROZDZIAŁ 6

Mirosław Grewiński

Świadczenia a konteksty usług społecznych i socjalnych

W ostatnich latach coraz większe znaczenie w systemie pomocy społecznej odgrywają usługi społeczne. Wiąże się to z nowym paradygmatem teoretycznym, jakoby świadczenia finansowe i rzeczowe nie były głównymi instrumentami realizacji zadań pomocy społecznej, ale właśnie, aby były to usługi[106]. Uzasadnia się to zmianą funkcji polityki społecznej z redystrybucji środków finansowych na rzecz redystrybucji szans, a ponadto wskazuje się na aktualną konieczność prowadzenia polityki inwestycyjnej zamiast osłonowej. W poniższym rozdziale podjęto zagadnienia usług społecznych i socjalnych, ich aspektów teoretycznych i definicyjnych. Nie jest to zadanie łatwe, ponieważ w literaturze przedmiotu usługi społeczne, definiuje się je bardzo różnie. Poniżej zaprezentowano kilka głównych podejść do definiowania usług i usług społecznych (socjalnych).

Jedną z ważniejszych współczesnych polskich definicji „usługi" jest definicja O. Langego, według której usługami są *wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do produkowania przedmiotów*[107].

Inną znaną definicję sformułował T. Kotarbiński: *Ilekroć mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejś potrzebie bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotn,*ą w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków[108].

Według Encyklopedii Powszechnej usługi to *wszelkie czynności o charakterze świadczeń na rzecz innych osób fizycznych lub prawnych, przy-*

[106] Zobacz: M. Grewiński, J. Lizut, *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, ROPS, Toruń 2012.
[107] O. Lange, *Ekonomika polityczna,* tom 1, Warszawa 1959, s. 15.
[108] T. Kotarbiński, *Zagadnienia produkcyjności usług*, Prakseologia nr 33, 1969, s. 7.

czyniające się do zaspokojenia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb w inny sposób niż przez transfer własności dobra materialnego; czynności te nie wiążą się bezpośrednio z wytwarzaniem produktów[109].

Należy zaznaczyć, że we wszystkich definicjach podkreślany jest niematerialny charakter usług – nie wiążą się one z przekazywaniem dóbr czy też prawa własności do nich – oraz fakt, że bezpośrednio lub pośrednio zaspokajają potrzeby ludzi, a także nie służą do wytwarzania konkretnych produktów.

Poza tymi cechami w literaturze przedmiotu wymieniane są również: jednoczesność procesu świadczenia i konsumpcji usług – wiąże się z tym ograniczony czas dostępności usługi dla nabywcy, ograniczone możliwości zwiększania skali świadczenia usług, brak możliwości zachowania tajemnicy produkcji, czyli brak ochrony patentowej; niejednolitość usług oznaczająca: niemożność oferowania standardowych produktów usługowych z powodu kształtowania ostatecznych cech usługi przez personel firmy usługowej, usługobiorcę oraz współusługobiorców; utrudnienia w wyliczaniu kosztów świadczenia poszczególnych usług czy prowadzenia racjonalnej polityki cenowej; nietrwałość usług – brak możliwości przechowywania usług, wytwarzania ich na zapas, ograniczenie wielkości konsumpcji aktualnym ludzkim i rzeczowym potencjałem zaangażowanym w świadczenie danej usługi[110].

Podobne trudności definicyjne dotyczą tego, czym są usługi społeczne, a także usługi socjalne. W literaturze naukowej i dokumentach normatywnych brakuje jednej, powszechnie akceptowalnej definicji usług społecznych. Różne są również dokonywane przez autorów ich klasyfikacje. Posługują się one innymi kryteriami, stąd ich niejednoznaczność i niemożność bezpośredniego porównywania. Większość autorów mimo przyjmowania różnych kryteriów, określa mianem społecznych usługi, które skierowane są czy też związane z jednostką ludzką, z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb człowieka, a ich celem jest pozytywne oddziaływanie na osoby korzystające z nich. Usługi te określane są mianem społecznych, również z powodu pochodzenia od określonej zbiorowości lub jej reprezentantów (samorządu lokalnego lub państwa) i finansowania ich ze środków publicznych[111].

[109] M. Szulc (red.), *Popularna Encyklopedia Powszechna*, tom XX, Kraków 1998, s. 56.
[110] P. Flejterski (red.), *Współczesna ekonomika usług,* Warszawa 2005, s. 43.
[111] M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002. s. 14-16.

M. Janoś-Kresło twierdzi w stworzonej przez siebie definicji, że *usługi społeczne to wszelkie działania, czynności, skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki*[112].

Cz. Bywalec z kolei uznał, że *usługi społeczne to społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi), których efekt jest niematerialny*[113] (1994).

B. Szatur-Jaworska sformułowała cechy definicyjne usług społecznych: *usługi są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego zaspokajania ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych; służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność ma wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych; mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne – prywatne; uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie*. Ponadto wymieniła ona następujące dziedziny usług społecznych: edukacja i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, resocjalizacja, kultura, rekreacja i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe[114].

W. Wańkowicz wyróżnił usługi o charakterze społecznym, administracyjnym i technicznym. O usługach społecznych napisał: *Jest to grupa usług związanych z tak zwanymi miękkimi dziedzinami życia*[115].

Z kolei R. Szarfenberg wyróżnił szerokie i wąskie ujęcie usług społecznych[116]. Szeroka definicja wskazuje, że są to *wszystkie działania i administracje, które zajmują się społecznymi potrzebami obywateli, czyli transfery pieniężne, usługi opieki zdrowotnej, edukacja, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi mieszkaniowe, usługi zatrudnieniowe i wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych (dzieci, nadużywający substancji psychoaktywnych, ludzie z problemami psychospołecznymi etc.)*. Takie szerokie podejście wprowadza jednak konieczność traktowania usług społecznych jako synonimu szczegółowych polityk społecznych.

[112] M. Janoś Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002.
[113] Ibid.
[114] B. Szatur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne, prezentacja* – cyt. za R. Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, Publikacja wydana w ramach Projektu *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej,* s. 12-20.
[115] W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych materiał metodyczny*, wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego, MSWiA, styczeń 2004, s. 62.
[116] R. Szarfenberg, *Polityka społeczna – usługi społeczne*. Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia". Warszawa 2009.

Z kolei wąska definicja sprowadza się do traktowania usług jako świadczeń *w naturze, w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych, i zasadniczo odnosi się do opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz do wyspecjalizowanych usług związanych z profesją pracy socjalnej*.

Jak twierdzi R. Szarfenberg, wszystkie dostępne definicje „usług społecznych" wiążą je z działalnością na rzecz zaspokojenia potrzeb ludzkich a jednocześnie nie wiążą ich z bezpośrednim wytwarzaniem przedmiotów. Usługi charakteryzują się według niego niematerialnością (niezmysłowe, nie dające się pokazywać i przechowywać), powiązaniem świadczenia i konsumpcji poprzez ograniczony czas dostępności usługi czy ograniczenia w zwiększaniu skali usług, spowodowane niejednolitością (konkretna forma usługi zależy o tego, kto ją przekazuje), nietrwałością (usług nie można składować, oferta usług zależna jest od aktualnego potencjału podmiotu usługodawczego) oraz brakiem możliwości nabycia usług na własność. Szarfenberg wskazuje na następujące obszary „wypełniane" przez usługodawstwo społeczne, współwystępujące ze świadczeniami pieniężnymi.

Tabela 1. Obszary polityki społecznej. Przykłady świadczeń i usług społecznych

OBSZARY	ŚWIADCZENIA PIENIĘŻNE	USŁUGI SPOŁECZNE
Choroba	Zasiłki chorobowe	Opieka zdrowotna, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo i higiena, opieka, pielęgnacja
Niepełnosprawność	Renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalne	Rehabilitacja lecznicza, zawodowa, społeczna, pedagogiczna, psychologiczna, opieka pielęgnacyjna
Starość	Emerytury, zasiłki pielęgnacyjne	Pomoc w codziennym funkcjonowaniu, opieka, pielęgnacja
Śmierć członka rodziny	Renta rodzinna, zasiłek pogrzebowy	Sprawianie pogrzebu, pomoc psychologiczna
Rodzina, dzieci	Zasiłki rodzinne, stypendia w systemie oświaty	Edukacja, poradnictwo rodzinne, rodzicielstwo zastępcze, opieka, pielęgnacja
Bezrobocie	Zasiłki dla bezrobotnych	Pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, edukacja, szkolenia
Mieszkalnictwo	Dodatek mieszkaniowy	Zapewnienie schronienia dla bezdomnych, wynajem za obniżony czynsz
Wykluczenie społeczne i pozostałe	Zasiłek okresowy, zasiłek stały, pieniężna pomoc postpenitencjarna	Praca socjalna, resocjalizacja społeczna

Źródło: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna – usługi społeczne*. Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia". Warszawa 2009.

P. Hermann odróżnia natomiast usługi socjalne od społecznych. Usługi socjalne to te, które bazują na relacji intymnej, oparte są o kontakty osobiste, zaliczane są do szerokiej sieci wsparcia formalnego i nieformalnego, realizowanie w kontakcie z bliskimi, przyjaciółmi, rodziną. Są one wyrazem solidarności, kierowane są do osób o ograniczonej możliwości uczestnictwa w przestrzeni publicznej, gospodarczej. Stanowią ważny czynniki integracji społecznej, mają na celu jak najlepsze przystosowanie się do potrzeb jednostki, budowanie zaufania i podtrzymywanie go. Usługi socjalne są wielowymiarowe, z jednej strony budują więzi i przekaz pomiędzy społeczeństwem a jednostką, z drugiej strony przyczyniają się do zaspokajania różnych potrzeb[117]. Jak twierdzi Hermann, zdefiniowanie usług socjalnych, zwłaszcza w kontekście narodowym (krajowym), jest współcześnie bardzo trudne. Usługi socjalne są częścią usług społecznych, które wydzielane są na podstawie ich niezbędności do egzystencji w kontekście poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w danym społeczeństwie. Mówiąc o usługach socjalnych i społecznych, ważne jest, by rozróżniać oba terminy, które często są stosowane zamiennie. P. Herrman terminem „socjalny" określa trzy wymiary usług[118]:

- socjalny – jako interpersonalne, ale i hierarchiczne współczucie,
- socjalny – jako relacja interaktywna pomiędzy jednostkami a grupami budującymi motywację, zachowania, postawy,
- socjalny – odnoszący się do systemu instytucji, zasad i regulacji oraz formalnych norm.

Według niego bardzo istotne jest tłumaczenie terminów „społeczny" i „socjalny" (*social*) z obcej literatury, ze względu na omawianie różnych

[117] P. Herrmann, *Usługi socjalne jako instrument integracji- z perspektywy Unii Europejskiej* w: *„Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu* (red.) Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell, WSP TWP, Warszawa 2010, s. 94.

[118] Ibidem.

bytów, których dotyczą, rozbudowując instrumenty do opisania społecznego świata[119]. Usługi socjalne według Hermanna stanowią przede wszystkim ważny element walki z wykluczeniem społecznym, ubóstwem. Jakość ich świadczenia uzależniona jest od takich wartości jak przyjęta definicja, dostępność i trwałość usług. Według B. O. Kupera usługi socjalne zabezpieczają egzystencję, a o ich wyjątkowości świadczy to, że:

- Usługi socjalne mają zaspokajać fizyczne i psychiczne potrzeby człowieka, wynikające z krytycznej sytuacji osoby chorej lub wymagającej opieki.
- Istotne jest, żeby podopieczni mieli gwarancję otrzymania pomocy i żeby były wspierane ich własne wysiłki w poprawieniu sytuacji.
- Beneficjenci mają być postrzegani podmiotowo, a nie jako obiekty usług.
- Zakłada to percepcję człowieka, jako *ens socjale* i poszanowanie dla jego systemu wartości, potwierdzenie tego jest w jego sytuacji kryzysowej bardzo ważne.
- „Pomoc" powinna być świadczona przez profesjonalistów, którzy są w stanie zrozumieć potrzeby i system wartości odbiorcy usługi.
- Fundamentem rzeczywistej pomocy jest osobista relacja, która jest możliwa tylko wtedy, jeżeli pomagający postarają się zaangażować emocjonalnie".[120]

Do głównych funkcji usług socjalnych zaliczyć można[121]:

- aktywizację ludzi i społeczności (wspieranie w powrocie do zatrudnienia, edukacji, rodziny i normalnego funkcjonowania),
- interwencję w sytuacjach trudnych (ochrona dzieci i rodzin posiadających wiele problemów),
- wspieranie i promowanie odpowiedzialności społecznej, spójności społecznej oraz ożywianie lokalnej społeczności,
- akcje informacyjne i doradztwo w kwestiach praw, ochrony socjalnej itp.,
- wpieranie rozwoju kompetencji społecznych, kulturowych,
- opieka i zarządzanie opieką (nad niepełnosprawnymi, starszymi itd.).

[119] A. Brandstaetter, P. Herrmann, Cathal O`Connell, *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu,* WSP TWP, Warszawa 2010, s. 14.

[120] B. O. Kuper, *Przyszłość służb społecznych w Europie* [w]: *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu* (red.) Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell, WSP TWP, Warszawa 2010, s. 296.

[121] H. Van Ewijk, *Praca wysokiej jakości: najistotniejsze jest uznanie* … op. cit. s. 105.

A. J. Kahn i S. Kamerman proponują wyróżniać dwa zakresy usług społecznych (*social services*):

Zakres 1. Usługi, które ze względu na ogromną skalę i złożoność uzyskały autonomię i w związku z tym nie są często uznawane za element usług społecznych (oświata, służba zdrowia, publiczne budownictwo mieszkaniowe).

Zakres 2. Pozostałe usługi społeczne, stanowiące obszar o płynnych granicach i obejmujące zarówno programy „samodzielne" (publiczne formy opieki nad dzieckiem, pomoc rodzinie), jak i te usytuowane w innych instytucjach (praca socjalna w szkołach, praca socjalna w służbie zdrowia, usługi społeczne w programach budownictwa socjalnego, programy pomocy w zakładach pracy itd.)[122].

Analizując usługi społeczne, mamy do czynienia z różnymi kontekstami, które mają wpływ na ich produkcję, dostępność, jakość, skuteczność i efektywność. Jednymi z najważniejszych kontekstów są: instytucjonalizm usług społecznych, czyli system prawny, organizacyjny; podmioty dostarczające i produkujące usługi; procedury i mechanizmy finansowania. W Polsce mamy pracę socjalną, którą moglibyśmy uznać za usługę społeczną pomimo, że nie jest ona prowadzona tak, jak byśmy tego chcieli. Kluczowe pytanie, przed którym stoimy, brzmi: czy nie powinniśmy uwolnić profesji, jaką jest praca socjalna i stworzyć z niej wolny zawód i wolną działalność, nie przypisaną tylko do systemu pomocy społecznej i do instytucji publicznych. Odwieczny problem braku czasu na pracę socjalną i dzielenie aktywności pracowników socjalnych na pracę w terenie, na którą również brakuje czasu, a pracę administracyjną – mógłby przy uwolnieniu zawodu stracić na znaczeniu i wprowadzić konkurencyjność usługi pracy socjalnej. Wymagałoby to jednak zmian instytucjonalnych, prawnych i organizacyjnych w kierunku wielosektorowej polityki społecznej i pluralizmu instytucji dostarczających usługi pracy socjalnej.

Należałoby także rozwinąć i wprowadzić do głównego nurtu rozwiązań w naszym kraju usługę środowiskową, której bardzo brakuje w naszym systemie pomocy społecznej. Być może należałoby wykorzystać tutaj doświadczenia brytyjskie i pokusić się o wprowadzenie konkretnych zapisów do polskiego ustawodawstwa na temat pracy środowiskowej (ustawa o pomocy społecznej, ale też ustawa o samorządzie gminnym). Dla przykładu Brytyjczycy w latach 2000-2001 w ramach swojej Ustawy samo-

[122] A. J. Kahn, S. B. Kamerman, *Social Services in International Perspective*. New Brunswick, NJ 1980.

rządowej (*Local Government Act*) i Ustawy o zdrowiu i opiece społecznej (*Health and Social Care Act*) nałożyli na instytucje samorządowe, pomocy społecznej i zdrowia obowiązek angażowania obywateli w planowanie i rozwój usług społecznych na poziomie lokalnym i wspólną realizację strategii środowiskowej. Jak zapisano w Ustawie samorządowej *nakłada się na władze lokalne nowy obowiązek promowania ekonomicznego, społecznego i środowiskowego dobrobytu; władze lokalne mają odgrywać nową rolę przywódcy i koordynatora w rozwoju strategii społecznościowej jako element szerszego zadania - wspólnego planowania społeczności*[123]. Usługi na rzecz społeczności powinny być zorganizowane na następujących zasadach:

1. Społeczności lokalne otrzymują prawo do wyrażania swoich aspiracji, potrzeb i priorytetów związanych z rozwojem społeczności.
2. Władze lokalne muszą koordynować podejmowane działania z innymi publicznymi podmiotami, organizacjami pozarządowymi i społecznościowymi lokalnymi organizacjami sektora prywatnego.
3. Przyszłe działania środowiskowe muszą zostać nakierowane na bardziej efektywną realizację lokalnych potrzeb[124].

W Polsce deficyt zapisów w ustawie o pomocy społecznej dotyczący usługi środowiskowej próbowano wyrównać w ramach wytycznych operacyjnych dla projektów systemowych pomocy społecznej w ramach finansowania Europejskiego Funduszu Społecznego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W ramach wytycznych dla projektów systemowych dla ROPS, PCPR i OPS wprowadzono możliwość kreowania i realizacji Programów Aktywności Lokalnej (PAL), w ramach których próbowano zaszczepić pracę środowiskową w publicznych służbach społecznych. Za wcześnie jest na to, by podejmować się oceny skuteczności PAL w Polsce, ale z informacji pozyskiwanych od przedstawicieli samych OPS i PCPR wynika, że praca środowiskowa w ramach PAL nie wszędzie zdaje egzamin i przyczynia się do organizowania społeczności lokalnej[125].

Jeśli chodzi o organizacyjny aspekt usług społecznych i socjalnych to kluczowy dylemat dotyczy tego, jakie podmioty i służby miałyby realizować te usługi? Czy miałaby to być publiczne instytucje pomocy społecznej, a jeśli tak to czy OPS, czy PCPR (a może obie te instytucje), czy może jednostki organizacyjne pomocy społecznej, takie jak środowiskowe domy społeczne, świetlice środowiskowe, placówki opiekuńczo-wychowawcze czy całodobowej opieki? Być może alternatywnym rozwiązaniem byłoby powierzenie dostarczania i produkcji różnych usług innym, niepublicznym podmiotom, w tym przede wszystkim organizacjom pozarządowym? Takie usytuowanie systemu dostarczania usług sprzyjałoby realizacji koncepcji obywatelskiej polityki społecznej[126].

Mechanizmy finansowania usług społecznych mogą być różne, niemniej autorzy tego opracowania skłaniają się ku rozwiązaniu *finance mix,* które polega na łączeniu różnorodnych źródeł finansowania. Mało jest bowiem prawdopodobne, by państwo czy samorząd chciały w całości finansować rozwój usług społecznych, ale może istniałaby możliwość montażu finansowego usług ze środków centralnych i samorządowych powiększonych o środki europejskie oraz pochodzących od organizacji pozarządowych lub ze źródeł prywatnych. Takie rozwiązania stosuje się bardzo często w państwach zachodnich.

Kolejnym ważnym kontekstem dla rozwoju usług są służby społeczne (kadry) odpowiedzialne za pracę socjalną i środowiskową oraz realizację innych usług społecznych. Rozwój usług społecznych i socjalnych w najbliższej przyszłości w Polsce oznaczać będzie potrzebę gruntownego przygotowania dużej części kadry systemu pomocy społecznej do realizacji różnorodnych, często dzisiaj nieuświadomionych usług. Tymczasem aktualnie w Polsce istnieje wyraźna polaryzacja kadry pomocy społecznej na pracowników posiadających większe lub mniejsze doświadczenie w realizacji różnorodnych usług (np. usług w ramach aktywnej integracji, usług środowiskowych, w ramach metody CAL) i pracowników, którzy nie mają większego przygotowania w tym obszarze, zarówno praktycznego, jak i teoretycznego, gdyż np. nie realizują projektów systemowych POKL, nie znają metody CAL, nie uczestniczą w szkoleniach organizowanych przez ROPS-y. Oznacza to konieczność wprowadzenia do systemu kształcenia służb społecznych systemu certyfikacji zawodowej z podziałem na obowiązkowe i uzupełniające moduły dydaktyczne. Takie rozwiązania powinny być zaprogramowane przez MPiPS w zapisach kolejnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 ze środków europejskich.

[123] Ch. Miller, *A Community Focused or Learning*?, w: Ch. Miller (ed.) *Producing Welfare- a Modern Agenda*, New York 2004, s. 188 i nast.

[124] Ibid.

[125] Na podstawie wywiadów fokusowych, jakie przeprowadzałem na zajęciach z pracownikami socjalnymi w Warszawie, Łodzi, Człuchowie, Katowicach w ramach zajęć na WSP TWP i UŁ.

[126] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

Infrastruktura pomocy społecznej stanowi kolejny ważny kontekst dla rozwoju usług społecznych. Aby profesjonalnie realizować usługi społeczne i socjalne, potrzeba jest odpowiedniej infrastruktury, zaplecza technicznego i sprzętowego. Z wielu badań i analiz instytucji pomocy społecznej wiemy, że zarówno publiczne instytucje pomocy społecznej, jak i organizacje pozarządowe borykają się tutaj z wieloma problemami i deficytami. Inaczej sytuacja wygląda w dużych miejskich ośrodkach pomocy społecznej a inaczej – w małych, biedniejszych podmiotach; duże zróżnicowanie występuje także w sektorze pozarządowym. Należałoby się zatem zastanowić, jak, upowszechniając paradygmat usług społecznych i socjalnych w tym obszarze, wzmocnić infrastrukturę podmiotów pomocy społecznej. Sam *cross-financing* w ramach projektów POKL nie jest i nie będzie tutaj wystarczającym narzędziem.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia tego, kto ma udostępniać, a kto produkować różnorodne usługi socjalne. Autorzy niniejszej publikacji są za tym, aby udostępnianiem usług, zgodnie z porządkiem prawnym i legitymacją samorządu terytorialnego, zajęły się publiczne podmioty pomocy społecznej, natomiast produkcję różnorodnych usług należałoby powierzyć podmiotom społecznym i prywatnym, w duchu urynkowienia i uspołecznienia usług, z preferencjami w kierunku organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej. Urynkowienie wprowadza bowiem konkurencję do usługodawców, co sprzyja generalnie jakości i dostępności usługi, uspołecznienie natomiast pobudza aktywną społeczność do stowarzyszania się i pracy środowiskowej na rzecz społeczności lokalnej w duchu obywatelskiej partycypacji. Usługi socjalne można byłoby zlecać w ramach publicznych przetargów, gdzie NGO i podmioty ekonomii społecznej mogłyby być uprzywilejowane w stosunku do podmiotów rynkowych (takie rozwiązania stosuje się np. w Niemczech, w myśl zasady subsydiarności) lub też środki na realizację usług mogłyby być przekazywane przez podmioty sektora publicznego NGO w ramach dotacji na cele statutowe.

Ważnym elementem, na który trzeba zwrócić tutaj uwagę jest kontekst zarządzania, koordynacji i organizowania usług. Z punktu widzenia potencjalnego realizatora usług społecznych i socjalnych, jakim są publiczne instytucje pomocy społecznej, należałoby rozróżnić zarządzanie tymi usługami przez małe, wiejskie OPS i duże, wielkomiejskie ośrodki. Inny styl i mechanizm zarządzania będzie też w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, które podlegają np. PCPR lub OPS, gdzie mamy do

czynienia z tzw. „frontową" pracą socjalną[127]. Realizując różnorodne usługi, należałoby się zastanowić nad zakresem zadań i odpowiedzialnością poszczególnych pracowników w instytucjach pomocy społecznej. Można byłoby tu wykorzystać chociażby pięciopoziomowy model organizacji pomocy społecznej Rowbottoma i Billisa[128], który opisał w swoich tekstach prof. J. Krzyszkowski[129].

Osadzenie usług socjalnych w publicznym systemie pomocy społecznej musi niewątpliwie uwzględniać rolę podmiotów centralnych (MPiPS), które tworzą prawo socjalne i przekazują środki finansowe na realizację zadań, w tym wydziałów polityki społecznej przy urzędach wojewódzkich. Jednakże najważniejsza przestrzeń koordynacji i zarządzania usługami ma miejsce na poziomie lokalnym i subregionalnym (gmina i powiat). Mamy tutaj do czynienia z lokalnymi władzami ustawodawczymi (rady powiatów i gmin) i wykonawczymi (starostowie, prezydenci, burmistrzowie lub wójtowie), czyli bezpośrednimi zwierzchnikami organów samorządowej pomocy społecznej. Problemem w przypadku Polski jest jednak brak współpracy między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz ich całkowita autonomia, która nie służy budowaniu holistycznego systemu zintegrowanych usług. Dla przykładu, rola ROPS powinna sprowadzać się do programowania i metakoordynacji produkcji oraz dostarczania usług społecznych, które generalnie powinny być planowane na poziomie powiatów i (lub) większych gmin. Potrzebne byłoby tu jednak rzeczywiste przeorientowanie się na realizację regionalnej, a nie resortowej polityki społecznej. Marszałkowie w Polsce posiadają wprawdzie realne instrumenty kreowania regionalnej polityki społecznej, ale często nie do końca wykorzystują wszystkie możliwości. W przypadku nastawienia się na dostawców niepublicznych w usługach społecznych i socjalnych, sektor publicznych instytucji powinien nadzorować, kontrolować i zarządzać rozkładaniem zadań na różnych dostawców. Potrzeba byłoby tu jednak menedżerów społecznych, którzy potrafiliby pogodzić różne grupy interesów[130], a z uwagi na fakt, że zarządzanie jest raczej sła-

[127] M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce*, IPS, Warszawa 2012.

[128] Koncepcja przedstawiona w: R. Rowbottom, D. Billis, *The Stratification of Work and Organizational Design,* Human Relations 1977, nr 1.

[129] J. Krzyszkowski, *Organizowanie społeczności lokalnej,*. w: B. Skrzypczak (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej*, Warszawa 2011, str. 16 i nast.

[130] Więcej o nowym zarządzaniu publicznym w: M. Zawicki, *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78; M. Zawicki, *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78; M. Zawicki,

bą stroną polskiej pomocy społecznej, przy rozwijaniu usług społecznych i socjalnych należałoby zastanowić się nad poprawą tego zagadnienia.

Istotnym kontekstem dla realizacji usług społecznych jest zorientowanie na ich skuteczność, jakość i efektywność. Wiąże się to z racjonalizacją polityki społecznej i ukierunkowaniem jej na korzyści. Jak pisaliśmy wspólnie z A. Karwackim w jednej z książek[131], aby działalność usługodawcza była skuteczna, niezbędna jest rewizja sposobów zarządzania w ramach konkretnych podmiotów pomocy społecznej i wobec konkretnych problemów oraz kreowanie nowych metod ewaluacji i dokonywania pomiarów rezultatów o obiektywne wskaźniki. Gwarantem wysokiej jakości usług może być postępująca profesjonalizacja dominująca nad regułami biurokracji i hierarchicznością w kontaktach pracownik-pracownik czy pracownik-klient (społeczność lokalna). Krokiem ku skuteczniejszej ofercie usług społecznych będzie także wprowadzenie zarządzania wydajnością poprzez realną ewaluację i superwizję pracy personelu socjalnego[132]. Oferta „nowych usług społecznych" opierać się ma na strategicznej racjonalności i, co szczególnie istotne, na testach racjonalności w wymiarze politycznym, ekonomicznym czy organizacyjnym. Osoby odpowiedzialne za ofertę usług są zatem zobligowane do praktycznej ich weryfikacji w zakresie adekwatności i skuteczności. *New public service* to, z założenia, system szybkiej reakcji, w którym problemy, bariery, dysfunkcje (rozumiane jako nieracjonalności) są szybko usprawniane i zastępowane. Istotnym problemem podmiotów pomocy społecznej w Polsce jest niewielkie zainteresowanie efektywnością wydatkowanych środków i skutkiem podejmowanych inicjatyw – dominuje koncentracja przede wszystkim na samej instytucji, a w dalszej kolejności – na działaniu. W rezultacie brakuje zwracania „realnej uwagi" na skutki transferu usług[133]. Rzeczywistym narzędziem przyczyniającym się do świadczenia wysokiej jakości usług jest ich standaryzacja.

Ostatnim, ale jakże istotnym elementem koniecznym dla rozwoju paradygmatu usług społecznych i socjalnych jest upowszechnianie wiedzy i podniesienie świadomości decydentów lokalnych na temat nowej polityki społecznej. Jest to szczególnie istotne, gdyż duża część elit lokalnych ma niską świadomość zmian dokonujących się w systemach społecznych. Bardzo często decydenci bazują na różnorodnych stereotypach i „wydeptanych szlakach", nie chcąc poszukiwać i wdrażać nowych rozwiązań. Dlatego wśród kadr pomocy społecznej bardzo ważne staje się wyzwanie w postaci odpowiedniej komunikacji medialnej z decydentami, a także z opinią publiczną. W dzisiejszych czasach można doskonale kształtować opinię publiczną za pomocą mediów. W każdej instytucji pomocy społecznej przynajmniej jeden pracownik powinien pełnić rolę osoby do kontaktów z mediami lokalnymi i regionalnymi i przejść odpowiednie szkolenia, a może nawet studia podyplomowe. Niedocenianie ogromnej roli współczesnych mediów przez znaczną część instytucji pomocy społecznej jest poważnym błędem, jako że to właśnie media mogłyby pomóc im w budowaniu obiektywnego, a nie stereotypowego wizerunku służb społecznych w społeczeństwie.

Pytania kontrolne:

1. Podaj własną definicję usług społecznych.
2. Czym się różnią usługi społeczne od socjalnych?
3. Scharakteryzuj konteksty w rozwoju usług społecznych.

New Public Management Public Governance, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II, s. 78.

131 M.Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2011.

132 Ibid.

133 Ibid.

ROZDZIAŁ 7

Anna Zasada-Chorab

Zarządzanie w organizacjach a pomoc społeczna

Współczesne instytucje społeczne stoją w obliczu wielu wyzwań. Złożona, trudna i w wielu aspektach nieprzewidywalna rzeczywistość wymusza zmiany, także w zarządzaniu organizacjami pomocy społecznej.

To, jak będzie kształtować się rozwój pomocy społecznej w przyszłości, w dużej mierze zależy od kadry zarządzającej. Profesjonalizacja kadry kierowniczej jest gwarantem pozytywnych zmian. Dyrektorzy, kierownicy instytucji pomocy społecznej muszą dostrzegać potrzebę doskonalenia swoich umiejętności i wiedzy. Największym potencjałem każdej instytucji są ludzie – od kadry menadżerskiej po pracowników socjalnych, służby społeczne, administrację, obsługę techniczną. Warto zadbać o kapitał ludzki, bo jest on gwarantem pożądanych zmian.

Zarządzanie jest procesem złożonym. Jedna z definicji tego procesu przedstawia zarządzanie jako określenie oczekiwań wobec ludzi i dopilnowanie, aby wykonali je w najbardziej efektywny sposób[134]. Współczesne zarządzanie w sektorze publicznym, a więc tym, do którego należy także publiczna pomoc społeczna, podlega (szczególnie w ciągu ostatnich lat) radykalnym zmianom. W znaczący sposób zmieniło się spojrzenie na zarządzanie w tym sektorze, dostarczającym szerokiego asortymentu dóbr i usług. Presja w kierunku lepszego zarządzania ograniczonymi zasobami jest częściowo skutkiem presji zewnętrznych biorących swój początek w procesach globalizacji i regionalizacji. Równie silna presja pochodzi z ograniczeń wewnętrznych takich jak deficyt budżetowy. Administracja publiczna musi stawiać czoła ograniczeniom i zadaniom, które nie istnieją w sektorze prywatnym.

Menedżerowie w sektorze publicznym powinni kierować się regulacjami prawnymi i dostarczać usług, zmagając się z ograniczeniami i godząc różne grupy interesów. Jest to efektem ewolucji państwa i administracji publicznej, co podkreślają J. Hauser i S. Mazur. Jako główne kierunki

[134] J. Krzyszkowski: *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1998, s. 43.

zmian wskazują oni[135]:

- przejście od odpowiedzialności przedmiotowej do podmiotowej,
- odejście od linearności w kierunku sieciowości,
- przejście od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa,
- odejście od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności,
- przejście od niezawodności do probabilizmu,
- ewolucja państwa monocentrycznego ku dekoncentracji i decentralizacji.

Wprowadzanie w celu zwiększenia efektywności działań pomocy społecznej metod organizacji i zarządzania stosowanych w świecie gospodarki rodzi pytanie, czy możliwe jest mechaniczne przeniesienie sposobów stosowanych w biznesie i innych działach administracji publicznej do całkowicie odmiennego obszaru, jakim jest pomoc społeczna. Organizacje gospodarcze za istotny cel stawiają sobie zysk bądź przynajmniej racjonalność ekonomiczną, a efekt ich działań jest wymierny (np. stopa zysku).

W pomocy społecznej celem działania jest udzielenie pomocy potrzebującym, a jej skala owej pomocy zależy od środków uzyskiwanych od państwa i samorządu. Efekt działania pomocy społecznej jest niewymierny, trudny do sprawdzenia i uzależniony od wielu czynników. Swoiste są także uwarunkowania procesu zarządzania: specyficzny rodzaj klientów i ich potrzeb, znaczenie relacji interpersonalnych między pracownikami.

Dostrzegając specyfikę zarządzania pomocą społeczną i nie kwestionując technicznej przydatności teorii i metod organizacji i zarządzania biznesem w pomocy społecznej, angielska badaczka W. Coulshed podkreśliła potrzebę jakościowo innego podejścia do tych kwestii, wprowadzając koncepcję godnego zarządzania w pomocy społecznej i pracy socjalnej[136]. To podejście stanowi próbę połączenia efektywności i skuteczności z troską i podtrzymywaniem celów humanistycznych organizacji pomocy społecznej. Wymaga ono od kierowników instytucji pomocowych połączenia umiejętności menedżerskich z interpersonalnymi, sprawności technicznej z jakością etyczną działań pomocowych. Administracyjny styl zarządzania ma wpływ na pracowników socjalnych, którzy zachowują się zgodnie z zasadą: organizacja dostaje to, za co nagradza, co zmniejsza szanse skutecznej pomocy.

[135] J. Hauser, S. Mazur, *Od redakcji*, [w]: „Zarządzanie publiczne", 01/2007.
[136] V. Coulshed, *Management In Socual Work*, Mamillan, 1990, s. 44.

Na przestrzeni ubiegłego wieku podejście do zarządzania ludźmi ewoluowało wraz z powstaniem nowych teorii w dziedzinie organizacji i zarządzania. Teoretycy zarządzania, poszukując skutecznych sposobów zarządzania ludźmi, stopniowo weryfikowali wcześniej ustalone zasady tak, aby jak najpełniej opisywały rzeczywistość.

W ujęciu R. Griffina zarządzanie to zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) i kontrolowanie skierowane na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne), wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny[137]. *Istotą funkcji zarządzania jest w szczególności formułowanie celu działania, planowania i organizowania toku czynności i pozyskiwanie oraz rozmieszczanie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów*[138].

Z przytoczonych powyżej definicji wynika dość oczywiste stwierdzenie, że zarządzanie jest celową działalnością realizowaną w organizacjach przez osoby lub komórki kierownicze. Zarządzanie występuje w dwóch zasadniczych postaciach: sterowania, czyli wyznaczania celów i norm i powodowania ich realizacji, oraz konstruowania układów regulacji automatycznej. Zarówno sterowanie, jak i konstruowanie wymaga, aby zachodziły procesy realne polegające na: przesuwaniu zasobów materialnych i ludzkich od jednych dysponentów do innych; zmianach treści ról pracowniczych, na przydzielaniu określonych nagród i kar. Z tych powodów ośrodek zarządzający musi dysponować wolnymi zasobami nie mającymi z góry określonego przeznaczenia. Bez nich zarządzanie nie jest możliwe.

Podstawowym warunkiem powodzenia organizacji jest pozyskanie odpowiednich pracowników i odpowiednia o nich dbałość. Pojęcie zarządzania zasobami ludzkimi zaczęło pojawiać się w literaturze z zakresu zarządzania na początku lat 70. XX wieku i stopniowo wypierało wcześniej używane pojęcia, takie jak zarządzanie personelem czy zarządzanie kadrami. *Zarządzanie zasobami ludzkimi oznacza ogół działań związanych z dysponowaniem posiadanymi zasobami ludzkimi przez daną organizację, podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, którym nadaje się strategiczne znaczenie*[139].

[137] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005, s. 6.
[138] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie,* Warszawa 1981, s. 477.
[139] W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, praca zbiorowa pod red.

Według M. Armstronga *zarządzanie zasobami ludzkimi – to strategiczne i spójne podejście do zarządzania najbardziej wartościowymi aktywami organizacji – pracującymi w nich ludźmi, którzy to, indywidualnie i zbiorowo, przyczyniają się do realizacji ich celów*[140].

W ujęciu M. R. Losey *zarządzanie zasobami to zestaw kwestii podejmowanych w trakcie przygotowania realizacji, wdrożenia i kontroli decyzji personalnych oraz służących doskonaleniu tych działań. Za decyzje personalne uznaje się takie decyzje, których przedmiotem i podmiotem jest pracownik (aktualny, były lub przyszły) danej organizacji. Określenie to można także powiązać z atrakcyjnym sformułowaniem, iż zarządzanie zasobami ludzkimi, to biznes, nauka i sztuka, które polegają na pomaganiu ludziom w optymalizacji ich osobistych i grupowych umiejętności, we wspólnej pracy dla podzielanych wartości*[141].

Kwestia zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych wciąż stanowi odradzające się wyzwanie dla badaczy i praktyków. Okazuje się bowiem, że sposób zarządzania zasobami ludzkimi ma istotny wpływ na wyniki osiągane przez organizacje. „Organizacje publiczne służą dobru ogółu" – to sformułowanie jest silną racją uzasadniającą ich istnienie. Stosunki wewnętrzne pomiędzy pracownikami nie są idealne. Decyzje personalne podejmowane są w oparciu o różne wartości i układy odniesienia. Złożoność tego problemu spowodowana jest nowymi zjawiskami społecznymi i gospodarczymi, a ich źródłem to: globalizacja, informatyzacja, demokratyzacja, świadomość społeczna oraz inne zjawiska cywilizacyjne.

W literaturze przedmiotu czytamy, że problematyka zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych wymaga przewartościowania w stosunku do obecnie obowiązującego wzoru. Bez reform administracji publicznej nie można oczekiwać zmian w organizacjach.

Należy podać atrybuty, jakie wyłaniają się z zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych, a są nimi:

- zorientowanie na mechanizm rynkowy,
- zorientowanie na wyniki,
- wydzielanie określonych działań poza struktury organizacji publicznych,

W. Golnau, Warszawa 2004, s. 11-12.

140 M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003, s. 19.

141 J. Strużyna, *Kierunki doskonalenie ZZL w organizacjach publicznych*. Praca zbiorowa pod red. A. Frąckiewicz-Wronka: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, AE, Katowice 2009, s. 269.

- delegowanie przemieszczania się pracowników,
- elastyczność,
- agencyjność,
- wolność menadżerska,
- stawianie na ekonomiczną sprawność,
- obniżanie wielkości zasobów ludzkich,
- alternatywne źródła dostaw,
- wzmocnienie roli etyki i walka z korupcją,
- rozwój informatyki i technologii[142].

Kluczowe dla przyszłości organizacji publicznych stają się osiągnięcia, które są zintegrowane z wartościami cennymi dla otoczenia społecznego.

Celem zarządzania zasobami ludzkimi jest umożliwienie firmie osiągnięcia sukcesu dzięki zatrudnionym w niej ludziom. W szczegółowym ujęciu, cele zarządzania zasobami ludzkimi można sformułować następująco:

- zapewnienie szeregu usług wspierających cele przedsiębiorstw i stanowiących element procesu kierowania organizacją,
- pozyskanie i zatrzymanie w firmie wykwalifikowanych, zaangażowanych i dobrze umotywowanych pracowników,
- podnoszenie i rozwijanie wrodzonych możliwości ludzi – ich wkładu, potencjału i zdolności do znalezienia zatrudnienia – przez zapewnienie szkoleń i ciągłych szans rozwoju,
- stworzenie klimatu umożliwiającego utrzymywanie produktywnych i harmonijnych relacji między kadrą kierowniczą a pracownikami, sprzyjających rozwijaniu się poczucia wzajemnego zaufania,
- stworzenie warunków sprzyjających pracy zespołowej i elastyczności,
- pomaganie organizacji w utrzymaniu równowagi i przystosowaniu się do potrzeb rozmaitych grup interesów (*stakeholders*), takich jak właściciele, agencje rządowe, kadra kierownicza, pracownicy, klienci, dostawcy i ogół społeczeństwa,
- zapewnienie tego, by pracowników ceniono i nagradzano za ich pracę i osiągnięcia,
- uwzględnienie różnic w potrzebach poszczególnych osób i grup pracowników, różnych stylów pracy i aspiracji,
- zapewnienie wszystkim równych szans,

142 Ibid, s. 270.

– przyjęcie etycznych zasad zarządzania pracownikami, opierających się na trosce o ludzi, sprawiedliwości i przejrzystości,
– utrzymanie i polepszenie fizycznej i umysłowej kondycji pracowników[143].

Do najważniejszych zadań zarządzania zasobami ludzkimi należą zadania realizowane zarówno przez menedżerów liniowych, jak i specjalistów do spraw zasobów ludzkich:

1) Organizacja:
– projekt organizacji – stworzenie organizacji, która troszczy się o wszystkie wymagane działania, grupuje je w sposób, który zachęca do integracji i współpracy, działa elastycznie w odpowiedzi na zmianę oraz umożliwia efektywne komunikowanie się i podejmowanie decyzji;
– projektowanie stanowisk pracy (*job design*) i budowanie ról –definiowanie stanowisk pracy, czyli określenie zakresu obowiązków i odpowiedzialności oraz relacji, jakie istnieją między pracownikami na poszczególnych stanowiskach a innymi ludźmi w organizacji; budowanie ról poprzez określenie obszarów wyników i wymagań dotyczących kompetencji oraz delegowanie uprawnień do pracowników, tak by mieli oni możliwość odegrania swoich ról i wypracowania własnego wkładu;
– rozwój organizacji – stymulowanie, planowanie i wdrażanie programów opracowanych w celu polepszenia efektywności.

2) Stosunki pracy:
– podnoszenie jakości stosunków pracy;
– tworzenie klimatu zaufania;
– wypracowanie lepszego kontaktu psychologicznego;
– wykształcenie w pracownikach silnego zaangażowania w sprawy organizacji.

3) Pozyskiwanie pracowników:
– planowanie zasobów ludzkich – ocenienie przyszłych wymagań dotyczących pracowników, zarówno pod względem liczby, jak i poziomów kwalifikacji i kompetencji, formułowanie i wdrażanie planów realizacji tych wymagań przez rekrutację, szkolenie, rozwój lub, w razie konieczności, redukcję zatrudnienia, podejmowanie działań w celu podniesienia poziomu pracy i stabilności oraz promowanie elastyczności przy zatrudnianiu pracowników;
– rekrutacja i selekcja – pozyskanie takiej liczby i takiego rodzaju pracowników, jakich potrzebuje dana organizacja.

4) Zarządzanie przez efekty:
– uzyskiwanie przez całą organizację, zespoły i poszczególne osoby lepszych wyników dzięki mierzeniu efektów i zarządzaniu nimi w ramach ustalonych modeli celów i wymagań kompetencyjnych; szacowanie i poprawianie efektów.

5) Rozwój zasobów ludzkich:
– uczenie się organizacji i poszczególnych pracowników – systematyczny rozwój instytucji jako organizacji uczącej się (*learning organization*), stworzenie pracownikom możliwości nauki w celu rozwijania ich umiejętności, zapewnienie rozwoju kariery i zwiększenie możliwości znalezienia zatrudnienia;
– rozwój kadry kierowniczej – stworzenie menedżerom warunków do nauki i rozwoju, które umożliwią im wnoszenie znaczącego wkładu w osiąganie celów organizacji;
– zarządzanie karierą – planowanie i rozwój kariery osób, które mają szansę na osiągnięcie sukcesu.

6) Zarządzanie wynagrodzeniami:
– wartościowanie stanowisk pracy (*job evaluation*) – ocenianie zakresów obowiązków na poszczególnych stanowiskach pracy;
– płaca – opracowanie i administrowanie strukturami i systemami płac;
– płaca za wkład – łączenie wynagrodzeń z wysiłkiem, wynikami, kompetencjami i umiejętnościami;
– wynagrodzenie pozafinansowe – zapewnienie pracownikom niefinansowych gratyfikacji, takich jak uznanie, obdarzenie większą odpowiedzialnością czy umożliwienie rozwoju;
– świadczenie pracownicze – zapewnienie świadczeń dodatkowych, mających związek z poczuciem bezpieczeństwa i osobistymi potrzebami pracowników.

7) Stosunki pracownicze:
– stosunki przemysłowe – zarządzanie i podtrzymywanie formalnych i nieformalnych stosunków ze związkami zawodowymi i ich członkami;

[143] M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003, s. 19-20.

– włączenie pracowników w życie organizacji – dzielenie się z pracownikami informacjami oraz konsultowanie się z nimi w sprawach dotyczących wzajemnych interesów;
– komunikowanie się – przekazywanie pracownikom interesujących ich informacji.

8) BHP i usługi pracownicze:
– BHP – opracowanie i administrowanie programami BHP;
– usługi pracownicze – zapewnienie świadczeń oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów osobistych.

9) Zatrudnienie i administrowanie zasobami ludzkimi:
– polityka i procedury zatrudnienia – warunki usług, awanse, transfery, dyscyplina, problemy dotyczące umiejętności, skargi i nadwyżka zatrudnienia, wdrażanie polityki dotyczącej kwestii równych szans, zarządzania różnorodnością, molestowania seksualnego, problemów rasowych (z wyłączeniem monitorowania etnicznego), wieku, nadużywania środków odurzających, palenia i picia alkoholu, AIDS, zatroszczenie się o to, by organizacja wypełniała swoje prawne i socjalne zobowiązania;
– informacyjne systemy ZZL – zarządzanie skomputeryzowanymi systemami informacji dotyczącymi zasobów ludzkich oraz innymi danymi, po to, by dysponować bazą danych i móc wspierać procesy decyzyjne[144].

Polityka personalna to sfera zarządzania, która polega na świadomym formułowaniu zasad kształtowania potencjału społecznego. Potencjał społeczny organizacji kształtowany jest przez stymulowanie i właściwe ukierunkowanie motywacji pracowników, oddziaływanie na ich mentalność, postawy, nastawienia i wyobrażenia[145].

Należy podkreślić, że ludzie są najcenniejszym zasobem instytucji. Efektywność działania instytucji zaczyna się od produktywności jej pracowników, która z kolei zależy od ich zdolności, wykształcenia, umiejętności praktycznych, doświadczenia, celów i wartości, postaw w zachowaniu, cech osobowości oraz motywacji. Ludzie są ważni w instytucji, ponieważ większość problemów powstaje z ich przyczyny, jednocześnie to oni właśnie rozwiązują problemy. Ludzie są strategicznym zasobem instytucji, mają możliwości uczenia się, doskonalenia swojego potencjału, potrafią

[144] Ibid, s. 27-28.
[145] K. Bolesta-Kukułka, *Polityka personalna w strategii rozwoju firmy*, Warszawa 1995, s. 7.

myśleć koncepcyjnie, są kreatywni – są to cechy, które umożliwiają dostrzeganie szans i zagrożeń wewnątrz i na zewnątrz instytucji oraz wykorzystywanie tych pierwszych, a ograniczanie drugich.

Troska o ludzi oznacza przyciąganie, zatrzymywanie, rozwój i motywowanie właściwej grupy pracowników, pomaga to stworzyć odpowiednią kulturę i klimat. Nie należy się koncentrować tylko na potrzebach organizacji, ale także na potrzebach samych ludzi. Troska o ludzi pociąga za sobą etyczne podejście do zarządzania nimi. Poniżej wymieniono cztery zasady etycznego zarządzania zasobami ludzkimi:

1. Szacunek dla człowieka.
2. Wzajemny szacunek.
3. Proceduralna sprawiedliwość – kwestie dotyczące sposobu traktowania ludzi.
4. Przejrzystość – otwartość kadry kierowniczej względem pracowników[146].

Analizując temat zarządzania w podmiotach pomocy społecznej, myślimy o organizacjach, które złożone są z ludzi dążących do realizacji misji i osiągnięcia założonego celu społecznego.

Misja to wartość, którą organizacja powinna tworzyć dla swego otoczenia czyli szerszej społeczności, w której działa. Cele zaś, to szczegółowe zadania związane z realizacją misji[147]. W zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego. Jednakże specyfika działania tego obszaru polega na:

1. Istnieniu wielu interesariuszy, których interesy są niezbieżne, a bywają też konfliktowe.
2. Dużej sile oddziaływania interesariuszy posiadających znaczącą władzę.
3. Decyzjach podejmowanych rzadko w sposób racjonalny, metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu.
4. Brak zysku jako miary efektywności przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych.
5. Mniejszej podatności uczestników na bodźce monetarne i większej ich orientacji na realizację misji organizacji.

[146] M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*… op. cit., s. 20-2.
[147] A.K. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie od podstaw*, Warszawa 2011, s. 15.

6. Konieczność przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania rozmaitych aspektów rozwiązywanych problemów.
7. Relatywnie dużej publicznej widoczności i przejrzystości wewnątrz organizacyjnych aktywności[148].

Decydenci sektora publicznego, którzy chcą w efektywny sposób dostarczać usługi publiczne, w tym społeczne i socjalne, muszą budować sieć powiązań podmiotów i budować wzajemne pozytywne relacje. Partnerstwo staje się wymogiem czasów, jeśli chcemy skutecznie realizować programy społeczne i socjalne.

Aby partnerstwo międzyinstytucjonalne mogło działać w sposób efektywny i z powodzeniem rozwiązywać problemy, powinno opierać się na silnych fundamentach zaangażowania poszczególnych partnerów w rozwijanie współpracy oraz na przekonaniu, że tylko współpraca partnerska może doprowadzić do osiągnięcia wyznaczonego celu.

Można rozróżnić trzy podstawowe systemy zarządzania partnerstwem (patrz tabela poniżej).

Tabela 1. Systemy zarządzania partnerstwami

SYSTEM ZARZĄDZANIA	ZALETY	WADY
ZARZĄDZANIE SCENTRALIZOWANE (zarządzanie partnerstwem lub projektem sprawowane jest w imieniu pozostałych partnerów przez jedną organizację)	- maksymalna efektywność - jasne procedury podejmowania decyzji i zarządzania operacyjnego - konwencjonalny styl zarządzania - one stop shop dla stron spoza partnerstwa; krótszy czas reakcji	- zbyt oddalone od doświadczeń czy potencjalnego wkładu poszczególnych partnerów - postrzegane jako powierzające zbyt dużo władzy (wpływów) jednej organizacji - zbyt konwencjonalne w stosunku do potrzeby elastycznych rozwiązań dla partnerstwa - decyzje mogą być podejmowane zbyt szybko i pochopnie
ZARZĄDZANIE ZDECENTRALIZOWANE (różne aspekty zarządzania rozdzielone są pomiędzy organizacje w partnerstwie)	- maksymalna różnorodność na poziomie operacyjnym - większe możliwości dla indywidualnego przywództwa - wspólne poczucie „własności" - odejście od konwencjonalnych ośrodków władzy - większa swoboda działania	- większe ryzyko konfliktu interesów - partnerzy mogą czuć się osamotnieni - złożony proces podejmowania decyzji; brak spójności
WSPÓLNE ZARZĄDZANIE (poszczególne zadania powierzane są na bieżąco poszczególnym osobom lub organizacjom, które odpowiadają przed pozostałymi partnerami)	- umożliwia powierzenie zadań tym, którzy dysponują największą ilością czasu (lub najbardziej im zależy na danym działaniu) - podejście bardzo elastyczne, które można weryfikować i zmieniać tak często, jak jest to konieczne - rozdziela zadania między partnerów i buduje poczucie wspólnej odpowiedzialności	- zadania muszą być jasno zdefiniowane i przydzielone odpowiednim partnerom - bardzo uzależnione od sposobu działania i solidności poszczególnych osób - ryzyko, że poszczególne organizacje (osoby) będą robić rzeczy „po swojemu", bez konsultacji z pozostałymi partnerami

Źródło: R. Tennyson, *Poradnik partnerstwa,* 2003.

Bez względu na wybór systemu zarządzania partnerstwem, w każdej sieci tworzą się różne formy interakcji:

a. konflikt (to, co jest korzystne dla jednej organizacji, nie jest korzystne dla drugiej),
b. konkurencja (obydwie organizacje mogą poszukiwać rozwiązań niepowiązanych problemów, przy czym rozwiązanie korzystne dla jednej organizacji zmniejsza szansę na sukces drugiej),
c. kontrola (jedna organizacja podlega drugiej),

[148] A. Frąckiewicz-Wronka, *Partnerstwo lokalne, jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, Katowice 2010, s. 35.

d. koordynacja (organizacje preferują to samo rozwiązanie danego problemu),

e. kooperacja (organizacje współpracują ze względu na wspólny interes, pomimo konfliktu, co do podziału potencjalnych korzyści)[149].

Zdaniem R. Chisholma głównym wyróżnikiem sieci jest ich orientacja na wspólny cel, dobrowolność uczestnictwa, możliwość łączenia zasobów, niewielkie sankcje za wycofanie się z sieci oraz brak hierarchii. Zatem sieci są organizacjami horyzontalnymi nie – wertykalnymi. Pomimo różnic między siecią a organizacją, sieci wciąż potrzebują zorganizowania, zasad działania, misji i celów.

Zatem realizowanie potrzeb społecznych jest zjawiskiem wieloaspektowym, a głównymi „aktorami" zmian są menadżerowie organizacji publicznej. Obok tradycyjnych ról kierowniczych powinni być[150]:

- architektami konsensusu (*consensum builder*),
- popularyzatorami spraw lokalnych (*educator on community issues*),
- interpretatorami wartości lokalnych (*interpreter of community values*),
- wzorami etycznego postępowania (*bearer of ethical standars*),
- współwykonawcami władzy lokalnej (*shaker of community power*).

Na sukces organizacji publicznych w małym stopniu wpływa ich struktura, w znacznie większym zaś ludzie i ich umiejętność pracy w zespole. Menedżer musi poszukiwać zarówno racjonalnych, jak i heurystycznych rozwiązań pojawiających się problemów, zapewniających realizację zamierzonych celów. Dotyczy to szczególnie umiejętności diagnozowania otoczenia i wykorzystywania płynących z niego sygnałów, dla sprawnego zarządzania organizacją[151]. Menedżer to przywódca, który wpływa na innych, żeby osiągnąć cel. Aby go osiągnąć, musi podejmować następujące działania:

a. aktywowanie – identyfikowanie i inkorporowanie ludzi i zasobów potrzebnych do osiągnięcia celów,

b. kształtowanie – aranżowanie, integrowanie struktury sieci przez ułatwianie osiągnięcia konsensusu w zakresie ról uczestników, zasad działania i wartości sieci,

[149] A. Frąckiewicz-Wronka, *Partnerstwo lokalne,* … op. cit., s. 64.

[150] A. Frąckiewicz-Wronka, A. Austin, *Menedżerowie personalni w międzyorganizacyjnych sieciach. Studium organizacji publicznej* [w]: „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi. Komitet Nauk o pracy i Polityce Społecznej", Nr 1(84)/2012, s. 9.

[151] A. Frąckiewicz-Wronka, A. Austin, *Menedżerowie personalni* … op. cit., s. 14.

c. mobilizowanie zachowań – rozwijanie wsparcia uczestników sieci i zewnętrznych interesariuszy dla procesów,

d. syntetyzowanie – tworzenie środowiska do wzmacniania pożądanych zachowań między uczestnikami sieci[152].

Ponadto wyodrębnia się funkcje, które muszą być realizowane przez menedżerów i które składają się na zarządzanie:

1. Planowanie – przygotowanie programów przyszłych działań realizowanych przez organizację (lub jej część) powierzoną menadżerowi. Programy obejmują cele, konkretne działania realizowane przez osoby lub zespoły wraz z harmonogramem oraz zestawy środków materialnych niezbędnych do realizacji zadań wraz z harmonogramami ich użycia.
2. Organizowanie – tworzenie struktur, umożliwiających realizację planów oraz innych działań nieujętych w planach. Struktury takie określają formalne zasady podziału zadań, uprawnień, odpowiedzialności i informacji.
3. Zarządzanie informacją i wiedzą – świadome i zorganizowane pozyskiwanie, magazynowanie, odnajdywanie i użytkowanie informacji ważnych dla przetrwania, funkcjonowania i realizacji bieżących zadań organizacji. Informacje muszą być analizowane i interpretowane. W wyniku takich operacji powstaje wiedza o kluczowych dla organizacji dziedzinach, takich jak rynek, technologia, otoczenie polityczne, prawne, społeczne itp. Wiedza pozwala organizacji prawidłowo funkcjonować w dłuższym okresie i przygotować się zawczasu do przyszłych wyzwań.
4. Zarządzanie finansami organizacji – zapewnienie jej finansowych podstaw funkcjonowania i rozwoju. Największym wymogiem w tym zakresie jest płynność, czyli zdolność do regulowania przyjętych zobowiązań finansowych. Ponadto menedżerowie muszą pamiętać o zarządzaniu ryzykiem finansowym, które ponosi organizacja oraz o zarządzaniu wartością wszystkich jej aktywów, łącznie z aktywami niematerialnymi, takimi jak marka, reputacja czy kapitał ludzki.
5. Zarządzanie operacjami – zarządzanie podstawową działalnością, która jest racją bytu organizacji, źródłem jej przychodów finansowych i podstawą realizacji jej misji. Takich podstawowych operacji z reguły jest kilka.

[152] Ibid., s. 17.

6. Polityka personalna – sfera dotycząca zasobów ludzkich organizacji, których znaczenie dla jej sukcesu trudno przecenić i które wymagają bezpośredniego zainteresowania i oddziaływania menedżerów. Oddziaływanie to obejmuje dobór i kierowanie grupą bezpośrednich podwładnych, oraz ustalenia zasad doboru, oceny, motywowania, awansowania i zwalniania pracowników organizacji.
7. Marketing i *public relations* – kształtowanie stosunków organizacji z jej otoczeniem zewnętrznym. Od poziomu akceptacji otoczenia dla organizacji zależą jej przychody pieniężne, pochodzące zarówno ze sprzedaży jej produktów, jak i darowizn, subwencji itp. Akceptacja warunkuje też mniejszą lub większą przychylność otoczenia politycznego, prawnego, społecznego i instytucjonalno-biurokratycznego.
8. Negocjacje – dochodzenie do wspólnego stanowiska przez niezależne strony o rozbieżnych interesach i (lub) opiniach na temat spraw będących przedmiotem negocjacji. Od pomyślnego przebiegu negocjacji zależy wiele najważniejszych kwestii, takich jak np. warunki kontraktów, rozstrzyganie sporów, zawieranie sojuszy, fuzji itd.
9. Kontrola – to ustanowienie norm, jakim powinny odpowiadać działania podległych menedżerowi osób i jednostek organizacyjnych, a następnie sprawdzenie, czy rzeczywistość odpowiada tym normom[153].

Podsumowując, menedżer publicznej organizacji powinien posiadać autorytet oparty na kwalifikacjach, zdolność przystosowania się do zmian, umiejętność wsłuchiwania się w otoczenie, nowe prądy ideowe i w ludzi, a także powinien być operatywny, kreatywny, posiadać umiejętność nawiązywania kontaktów na wielu szczeblach organizacji. Każda organizacja stanowi społeczność złożoną z podmiotów reprezentujących różne interesy, które należy uszanować. Sukces organizacji w wysokim stopniu zależy od ludzi, jacy są w nich zatrudnieni, oraz od tego, jak skutecznie motywuje się pracowników i angażuje ich w efektywne działanie.

Pytania kontrolne:

1. Które z elementów zarządzania organizacją można byłoby wykorzystać w pomocy społecznej?
2. Jakie perspektywy i bariery wiążą się z przyjęciem zasad zarządzania sprawdzonych w biznesie w sektorze publicznych instytucji?
3. Na jakie problemy zarządzania napotykasz w swojej codziennej pracy? Jak radzisz sobie z przeciwnościami?

[153] A.K. Koźmiński, D. Jemelniak, *Zarządzanie od podstaw*, Warszawa 2011, s. 19-21.

ROZDZIAŁ 8

Anna Zasada-Chorab

Przyszłość zawodu pracownika socjalnego w kontekście kwalifikacji

W Polsce rok 1989 uznajemy za datę przejścia z systemu socjalistycznego, opiekuńczego państwa, gospodarki centralnie planowanej do państwa demokratycznego, liberalnego, kierującego się zasadą pomocniczości. Przemiany ustrojowe, gospodarcze i społeczne przyniosły wiele długo wyczekiwanych zmian, w tym pojawienie się nowych perspektyw rozwojowych, ale i kwestii społecznych.

Ustrój socjalistyczny nie przewidywał, że mogą pojawić się jednostki i grupy społeczne, które będą miały problemy społeczne różnej natury, jak np. brak umiejętności dostosowania się do realiów społecznych czy gospodarczych. Nagle w latach 90. XX wieku okazało się, że mamy w Polsce do czynienia z kilkunastoprocentowym bezrobociem, bezdomnością, alkoholizmem, problemami opiekuńczo-wychowawczymi, przemocą, brakiem dostatecznej liczby mieszkań, narkomanią i wszechobecnym ubóstwem oraz innymi problemami.

System pomocy społecznej stanął już w pierwszych latach transformacji przed ogromnym wyzwaniem reorganizacji i poszerzenia swojej działalności i usług. Należało dostosować się do standardów państw europejskich. Możemy mówić, że obecnie system pomocy społecznej opiera się na trzech sektorach

Wykres 1. Sektory w pomocy społecznej

I	II	III
Instytucje publiczne (sfera państwowa i samorządowa)	**Instytucje prywatne** (firmy)	**Instytucje NGO** (*organizacje non-profit*)

Źródło: opracowanie własne.

Systematycznie poszerzamy zakres pomocy poprzez tworzenie nowych podmiotów – instytucji. Nadal najwięcej instytucji pomocy społecznej należy do sektora publicznego, ale dynamicznie rozwija się sektor pozarządowy oraz prywatny.

Wydaje się, iż zasadne jest tutaj przytoczenie artykułu 1, ust. 1 i 2 z ustawy o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r. – *Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi*. Punkt drugi tego artykułu wskazuje m.in. na organizacje pozarządowe, chociażby takie jak stowarzyszenia i fundacje jako te, które współpracują z organami władzy rządowej i samorządowej w wypełnianiu zadań pomocy społecznej. Z treści ustawy, a także z praktyki społecznej wiadomo, że należy w jak największym stopniu wykorzystywać organizacje pozarządowe w systemie pomocy społecznej, szczególnie te, które prężnie i aktywnie działają. W Polsce po 1989 r. zanotowano i obserwuje się dalej wielki rozwój tego typu organizacji, co świadczy o zasadniczej zmianie, jaka dokonała się w naszym społeczeństwie. Chodzi mianowicie o przejście od społeczeństwa socjalistycznego i paternalizmu państwa do społeczeństwa obywatelskiego, aktywnego i zaangażowanego w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. Wiele jest jeszcze do zrobienia w tej dziedzinie, jednak niepodważalnym jest fakt, iż w Polsce ludzie coraz częściej „biorą swoje sprawy we swoje ręce", w duchu pomocniczości i samoorganizacji.

Rozwój i transformację systemu pomocy społecznej, wzmacniają wciąż pojawiające się instytucje nowego typu. Można zatem postawić pytanie: Gdzie pracownicy socjalni mogą realizować swoją aktywność zawodową?

Tabela 1. Możliwości realizacji pracy socjalnej w polskim systemie pomocy społecznej (i innych systemach)

Instytucje sektora publicznego	Instytucje prywatne	Organizacje pozarządowe
- Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie - Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej - Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie - Ośrodki Pomocy Społecznej - Domy Pomocy Społecznej - Dzienne Domy Pomocy Społecznej - Środowiskowe Domy Samopomocy - Mieszkania Chronione - Ośrodki Opiekuńcze - Ośrodki Adopcyjno-Opiekuńcze - Ośrodki Interwencji Kryzysowej - Placówki Specjalistycznego Poradnictwa Socjalnego - Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze - Szpitale - Hospicja - OHP - Zakłady Karne	- Placówki Całodobowej Opieki - Agencje Usługowo-Opiekuńcze	- Stowarzyszenia - Fundacje - Spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne - Kluby i centra integracji społecznej - Warsztaty Terapii Zajęciowej

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne pytanie brzmi: Jakie są perspektywy rozwoju służb społecznych?

Powyższa tabela wskazuje na dynamiczny rozwój instytucjonalny, który poszerza się, przybierając różne formy oraz zakres. Trudno przewidzieć dokładnie, jak będzie się kształtował za kilka, kilkanaście lat. Obserwując tendencje, należy wskazać na rozwój:

1) Ekonomii społecznej, w tym takich instytucji jak:

– Kluby Integracji Społecznej (KIS),

– Centra Integracji Społecznej (CIS),

– Spółdzielnie socjalne.

2) Usług społecznych, w tym sektora niepublicznego, w szczególności dla:

– osób starszych i niepełnosprawnych (w wyniku starzenia się społeczeństwa),

3) Poradnictwa socjalno-zawodowego i usług readaptacji zawodowej dla klientów pomocy społecznej.

4) Międzysektorowej współpracy:

– pracownik socjalny jako animator współpracy międzyinstytucjonalnej, jako lider zespołów interdyscyplinarnych szczególnie w budowaniu kultury współpracy pomiędzy: Powiatowym Urzędem Pracy a Ośrodkiem Pomocy Społecznej, Służbami Więziennymi i Sądami a OPS-ami , PCPR-ami, Zakładami Opieki Zdrowotnej (szpitalem) a OPS-ami, DPS-ami oraz innymi.

5) Organizacji pozarządowych, gdzie pracownik socjalny będzie inicjatorem, organizatorem, realizatorem różnych programów na rzecz osób i grup społecznych – jako specjalista w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, szczególnie z funduszy europejskich.

6) Środowiska lokalnego. Ostatnie lata wskazują na rozwój trzeciej metody pracy socjalnej: metody organizowania społeczności lokalnej. Pracownik socjalny będzie występował w przyszłości jako lider i animator środowiska społecznego. Rozwój demokracji sprzyja społeczeństwu obywatelskiemu. Powstaje ogromne wyzwanie dla tych, którzy chcą pracować nie tylko z jednostką, rodziną, ale grupą społeczną. W Polsce posiadamy już doświadczenia w pracy metodą CAL czy realizacji Programów Aktywności Lokalnej (PAL).

– Następuje decentralizacja zarządzania pomocą społeczną. Pracownik socjalny powinien być osobą samodzielną i konkurencyjną na rynku pracy. Nadchodzą czasy nowego zarządzania publicznego i współdecydowania oraz partycypacji (*governance*). Pracownik socjalny, aby mógł sprostać wyzwaniom, jakie przed nim stoją, musi być profesjonalistą, posiadającym ogromną wiedzę i doświadczenie.

Profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego

Bycie profesjonalistą wymaga z jednej strony posiadania własnych wartości, z drugiej zaś – zrozumienia, w jaki sposób ten osobisty punkt widzenia wpływa na zawodowe zachowanie (aby nie powodował on zakłóceń w pracy i nie tworzył barier w realizacji obowiązków).

W ujęciu H. Radlińskiej *[…] dobry pracownik socjalny musi łączyć trzy cechy: kompetencję zawodową, doświadczenie życiowe i autentyczne zainteresowanie drugim człowiekiem, połączone z chęcią pomożenia mu […]. Pracownik socjalny winien spoglądać na problemy podopiecznego z jego punktu widzenia, przyjmując postawę zrozumienia i życzliwości. Nie powinien występować w roli wypominającego winy sędziego, lecz partnera, który pomaga jednostce w znalezieniu popełnionych przez nią błędów*[154].

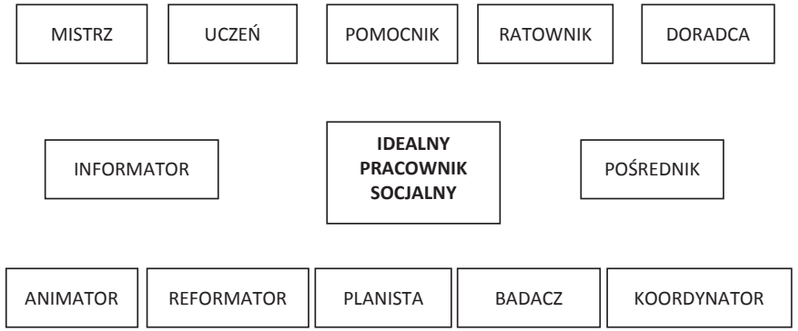
Pracownik socjalny jest zawsze na pierwszej linii, nie tylko rozwiązuje problemy lokalne, ale również przeciwdziała lub przynajmniej ogranicza zjawiska niepożądane. Jest głównym realizatorem celów pomocy społecznej, jednak ciągle jeszcze nie stał się w Polsce liderem lokalnym, choć z pewnością to potrafi. Taka sytuacja wynika jednak z ciągle niezbyt wysokiego prestiżu tego zawodu. W najbliższej przyszłości należałoby wzmocnić pracowników socjalnych w działaniu, aby mogli stać się autentycznymi liderami lokalnymi i organizatorami systemów wsparcia, skutecznie realizującymi cele polityki społecznej. W istocie od pracowników socjalnych, ich kwalifikacji, zaangażowania, stosunku do drugiego człowieka zależy los wielu osób i rodzin[155].

Dziś katalog zadaniowy pracowników socjalnych wyznacza ustawodawca. Wiąże się on ściśle z operacjami nastawionymi na osiągnięcie celów. Idealni pracownicy socjalni zdolni są do pełnienia konkretnych ról, co przedstawia poniższy schemat.

[154] J. Bręgiel: *Wokół etyki zawodu pracownika socjalnego*. [w]: J. Bręgiel, A. Kurcz (red.): *Pracownik socjalny*. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 74.

[155] Ustawa o pomocy społecznej, z dnia 12 marca 2004 r., tekst jednolity Dz.U. Nr 64, poz. 593.

Wykres 2. Modelowe ujęcie ról zawodowych pełnionych przez idealnego pracownika socjalnego[156].



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe przykłady ilustrują, jak wszechstronne przygotowanie musi mieć dzisiaj pracownik socjalny. W swej działalności on i jemu podobni spotykają się z różnymi przypadkami i zawsze muszą być gotowi do pełnienia różnych i kompleksowych ról zawodowych. Z tego powodu postuluje się wydłużenie procesu kształcenia i podwyższenia jego poziomu. Ważnym elementem będzie posiadanie wiedzy naukowej (teoretycznej) oraz umiejętności jej zastosowania w praktyce. J. Mikulski zakłada ścisłą zależność między wiadomościami zdobytymi w procesie kształcenia a umiejętnościami pracownika socjalnego[157]. Należy jednak zwrócić uwagę na złożoność problemu, ponieważ pracownik socjalny jest zatrudniany w bardzo różnych instytucjach, pracując na rzecz różnych klientów, dlatego też coraz częściej wskazane będzie posiadanie wiedzy specjalistycznej.

Z uwagi m.in. na powyższe Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w art. 116 ust. 1 wskazuje, że pracownikiem socjalnym może być osoba, która spełnia co najmniej jeden z niżej wymienionych warunków:

1. Posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych.
2. Ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna.
3. Do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie.

Należy zwrócić uwagę, że od 2013 r. pracownikiem socjalnym będą mogły zostać tylko te osoby, które ukończyły kierunek praca socjalna. W Polsce fakultet ten został wprowadzony do sytemu szkolnictwa wyższego w 2006 r. Obecnie mamy już pierwszych absolwentów tego kierunku na poziomie studiów I stopnia, to jest licencjackich. Wiele uczelni wyższych w Polsce kształci studentów na kierunku praca socjalna, w różnych specjalnościach, np. praca socjalna w środowisku rodziny, organizowanie społeczności lokalnej.

Nowa ustawa o szkolnictwie wyższym zniosła minimum programowe, wprowadzając Krajowe Ramy Kwalifikacji i dwa profile kształcenia: akademicki i praktyczny. Warto, by uczelnie podjęły trud kształcenia na kierunku praktycznym pracy socjalnej.

Nowością od roku akademickiego 2012/2013 będzie kształcenie na kierunku praca socjalna II stopnia, tj. na studiach magisterskich. Otwiera to nowy rozdział w systemie kształcenia pracowników socjalnych. Studia magisterskie to doskonały sposób uzupełnienia wiedzy i podniesienia kompetencji. Ten typ studiów może być odpowiedzią na zapotrzebowanie absolwentów innych kierunków studiów, które nie dają uprawnień do zawodu pracownika socjalnego, jak np. absolwentów kierunku resocjalizacja. Wszyscy, którzy chcieliby zostać pracownikiem socjalnym, a mają już wyższe wykształcenie, mogą uzupełnić wykształcenie na kierunku praca socjalna II stopnia – magisterskim. Warto podkreślić, iż Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, chcąc wzmocnić rozwój kierunku praca socjalna, w roku akademickim 2012/2013 i 2013/2014 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego refunduje 150 miejsc dla studentów z całej Polski. Uczelnie, które prowadzą ten rodzaj studiów, to np.: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie (Wydział w Katowicach), Uniwersytet Lubelski, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Poznański, Uniwersytet Szczeciński, Dolnośląska Szkoła Wyższa.

Alternatywą do systemu szkolnictwa wyższego są Kolegia Pracowników Służb Społecznych, które mają wieloletnie doświadczenie w kształceniu pracowników socjalnych. Kolegia zostały powołane 1 października 2006 r. na mocy Rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 marca 2005 r. Obecnie funkcjonuje 11 kolegiów publicznych i 2 niepubliczne. Mimo wielkiego doświadczenia w kształceniu

[156] A. Żukiewicz: *Role zawodowe pracownika socjalnego*. [w]: „Praca socjalna" IRSS Warszawa, 2001, nr 4, s. 64.

[157] J. Mikulski: *Zawód – pracownik socjalny*. „Człowiek w Pracy i w Osiedlu. Biuletyn TWP", 1978, nr 6/76/XVIII, s. 11.

praktycznym, na mocy Ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z dnia 1 grudnia 2009 r.) kolegia w roku 2012/2013 przeprowadzą ostatnią rekrutację, ponieważ 30 września 2015 r. zostaną wygaszone porozumienia z uczelniami wyższymi. Nikt nie mówi o likwidacji kolegiów, niemniej jednak kolegia bez porozumień z uczelniami wyższymi nie będą atrakcyjną formą kształcenia dla przyszłych pracowników socjalnych. Obecne porozumienia gwarantowały wykształcenie wyższe na uczelni patronackiej. Jesteśmy więc świadkami nowego rozdziału w historii kształcenia pracowników socjalnych. Czy te zmiany są korzystne? Bardzo trudno jest określić to jednoznacznie, zapewne „czas pokaże". Oby nie stało się jednak tak, jak ze szkolnictwem medycznym, które zostało całkowicie zlikwidowane w imię wyższego wykształcenia, co doprowadziło do tego, że obecnie mamy poważne problemy ze średnim personelem medycznym.

Można przypuszczać, że likwidacja kolegiów zuboży absolwentów pracy socjalnej o aspekt praktyczny, a wieloletnie doświadczenie kolegiów w kształceniu pracowników socjalnych zostanie zmarnowane.

Specjalizacje zawodowe

Dnia 17 kwietnia 2012 r. weszło w życie nowe Rozporządzenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny. Na podstawie ww. rozporządzenia czynni pracownicy socjalni mogą doskonalić swój warsztat pracy poprzez kształcenie specjalizacyjne. Podobnie jak nauczyciel, który w trakcie pracy zawodowej jest zobligowany do awansu zawodowego zgodnie z Kartą Nauczyciela, lekarz – do specjalizacji lekarskiej, prawnik – do aplikacji, tak pracownik socjalny może posiąść specjalizację I i II stopnia.

Warunkiem uzyskania przez pracownika socjalnego I stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego jest:

1. Posiadanie uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, uzyskanego na podstawie przepisów ustawy lub art. 5 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320) lub posiadanie decyzji o uznaniu kwalifikacji w zawodzie regulowanym pracownika socjalnego na podstawie przepisów Ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 63, poz. 394).
2. Posiadanie co najmniej dwuletniego stażu w zawodzie pracownika socjalnego.
3. Ukończenie szkolenia z zakresu I stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego.
4. Zdanie egzaminu przed regionalną komisją.

Podmiot szkolący musi mieć zgodę Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Po zakończeniu szkolenia należy zdać egzamin przed Regionalną Komisją Egzaminacyjną powołaną przez Marszałka Województwa. Niestety ustawodawca nie określił wprost awansu zawodowego ani gratyfikacji finansowej po zdobyciu specjalizacji I stopnia. Decyzje w tej materii należą do pracodawcy.

Warunkiem uzyskania przez pracownika socjalnego II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego jest:

1. Posiadanie uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, uzyskanego na podstawie przepisów ustawy lub art. 5 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej lub posiadanie decyzji o uznaniu kwalifikacji w zawodzie regulowanym pracownika socjalnego na podstawie przepisów Ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.
2. Posiadanie I stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego.
3. Posiadanie co najmniej pięcioletniego stażu w zawodzie pracownika socjalnego.
4. Ukończenie szkolenia z zakresu II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego.
5. Zdanie egzaminu przed Komisją.

Ustalono następujące specjalności obowiązujące dla II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego:

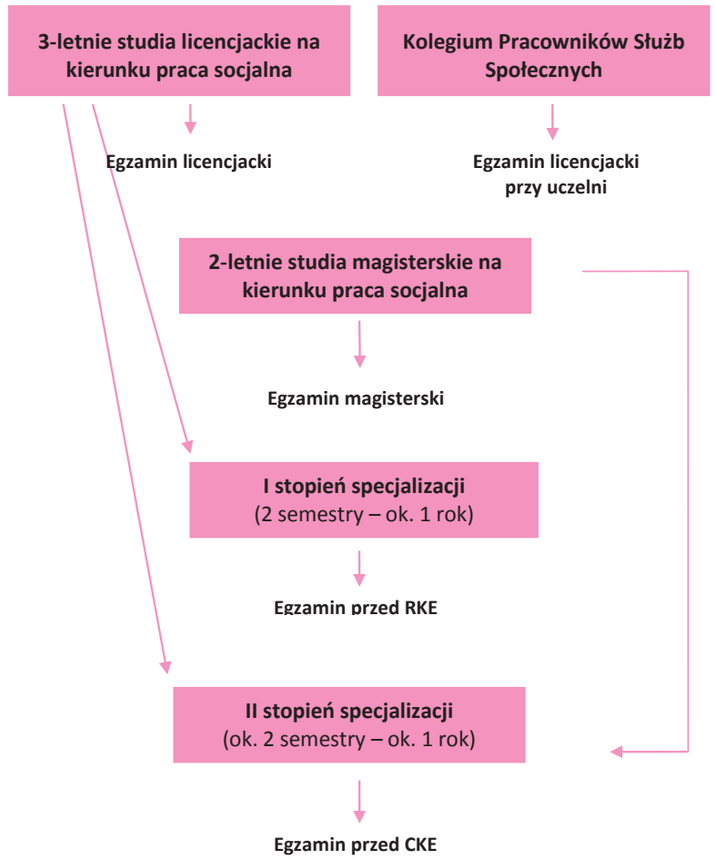
1. Praca socjalna z rodziną z problemami opiekuńczo-wychowawczymi.
2. Praca socjalna z osobą i rodziną z problemem przemocy.
3. Praca socjalna z osobami niepełnosprawnymi i ich rodzinami.
4. Praca socjalna z osobami z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinami.
5. Praca socjalna z osobami starszymi.
6. Praca socjalna z osobami bezrobotnymi.

7. Praca socjalna z osobami uzależnionymi.
8. Praca socjalna z osobami bezdomnymi.
9. Praca socjalna z cudzoziemcami, mniejszościami narodowymi i etnicznymi.
10. Praca socjalna ze społecznością lokalną.

Należy zwrócić uwagę, że specjalizacja pracownika socjalnego zależy od tego, z jakim typem klienta będzie współpracował. Jest to odpowiedź na problemy społeczne i wykluczenie społeczne. Podmiot szkolący powinien mieć zgodę Ministra Pracy i Polityki Społecznej na prowadzenie działalności edukacyjnej. Po ukończeniu specjalizacji II stopnia absolwent musi napisać projekt socjalny, wdrożyć go oraz zdać egzamin przed Centralną Komisją Egzaminacyjną działającą przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W tym przypadku ustawodawca także nie ustalił ścieżki awansu zawodowego i gratyfikacji finansowej. Podobnie jak w specjalizacji I stopnia są to sprawy, o których decyduje pracodawca.

Od 2007 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, poprzez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, wspomaga finansowanie specjalizacji zawodowych. Dzięki wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego wielu pracowników socjalnych z bardzo małych gmin ukończyło specjalizacje zawodowe. Obecnie specjalizację II stopnia posiada w naszym kraju około 1200 pracowników socjalnych. System kształcenia pracowników socjalnych w Polsce po 2013 r. przedstawia poniższy wykres.

Wykres 3. System kształcenia pracowników socjalnych w Polsce po 2013 r.



Źródło: opracowanie własne.

Kształcenie pracowników socjalnych to długotrwały i trudny proces. Powstaje pytanie, co należałoby zrobić, aby zachęcić absolwentów szkół średnich do wyboru takiej ścieżki kształcenia? Jak zmotywować pracowników socjalnych do podnoszenia kwalifikacji na specjalizacjach zawodowych? Czy obecny system nie zmonopolizuje kształcenia? Jak teoretycy, po ukończeniu studiów o profilu akademickim, będą pomagać ludziom w trudnych sytuacjach życiowych?

Niebawem pojawi się nowy przedmiot kształcenia dotyczący superwizji pracy socjalnej. Wypracowywany obecnie standard superwizji pracy socjalnej przez ekspertów Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie

będzie skutkował tym, że w 2013 r. zostanie wydane przez MPiPS rozporządzenie dotyczące standardów superwizji. Superwizorem będzie mógł zostać pracownik socjalny z odpowiednim doświadczeniem zawodowym i predyspozycjami. Jest to odpowiedź na profesjonalizację tej grupy zawodowej.

Tylko wysoce wykwalifikowane kadry pomocy społecznej są gwarantem najwyższej jakości pracy zawodowej. Dynamika życia społecznego i trudna sytuacja ekonomiczna w całej Europie wymuszają rozszerzenie sektora pomocy społecznej o ingerencje w nowe i trudne problemy społeczne. Można postawić tezę, że mamy Europę socjalną, która za cel postawiła sobie walkę z problemami społecznymi, a to trudne zadanie powierzyła wyjątkowym ludziom o bardzo wysokich kwalifikacjach zawodowych, którymi są niewątpliwie dzisiejsi pracownicy socjalni.

Pytania kontrolne:

1. W jakich nowych instytucjach i organizacjach społecznych może pracować pracownik socjalny?
2. Na czym polega profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego?
3. Jakie kwalifikacje, wiedzę i umiejętności powinien posiadać według Ciebie pracownik socjalny?

ROZDZIAŁ 9

Mirosław Grewiński

Dokąd zmierzamy? Dylematy przyszłości systemu pomocy społecznej[158]

Transformacja rozwiązań w obszarze polityki społecznej w ostatnich latach, dokonujących się na tle innych zmian: demograficznych, gospodarczych, kulturowych, w systemach pracy, jak również w rodzinie, powodują, że system pomocy społecznej musi być dostosowany do nowych potrzeb, problemów i wyzwań. Nakładają się na to z jednej strony nowe problemy i ryzyka socjalne, które nie były znane wcześniej, jak również pogłębianie się istniejących problemów socjalnych i deficytów. Procesy demokratyzacji skutkują jednocześnie większą chęcią obywateli do współuczestniczenia w procesach społecznych i socjalnych, gotowością do większej współodpowiedzialności za dobrobyt społeczny. Po dwudziestu dwóch latach od stworzenia polskiego systemu pomocy społecznej stawiamy dzisiaj liczne pytania na temat celów i priorytetów owego systemu, jego sfery instytucjonalnej i usługodawczej, metod i instrumentów, które mamy do wykorzystywania, potencjału naszych służb społecznych, w tym roli pracowników socjalnych.

Wydaje się, że myśląc o przyszłości systemu pomocy i integracji społecznej w Polsce, należy zastanawiać się nad licznymi dylematami, które koncentrują się według mnie na następujących zagadnieniach:

1. Dylemat nt. modelu polityki społecznej i roli pomocy społecznej w tym modelu

Pierwszy dylemat dotyczy tego, jaki model polityki społecznej chcemy realizować w Polsce w najbliższych latach? Czy będzie to model zbliżający się do któregoś z modeli społecznych istniejących w Europie (kontynentalny, śródziemnomorski, skandynawski, liberalny), czy też mo-

[158] Rozdział ten bazuje na podobnym tekście mojego autorstwa zamieszczonym w innej książce, ale został rozszerzony o dodatkowe wątki i zagadnienia. Por. M.Grewiński, *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* w: *Współczesne tendencje w systemie pomocy społecznej oraz pracy socjalnej* (red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski), Warszawa 2011.

delu środkowoeuropejskiego, który cechuje „zasysanie" różnorodnych rozwiązań sprawdzonych lepiej lub gorzej w innych częściach Europy i świata? Jest to model mieszany, w którym bardziej wykorzystuje się rozwiązania rynkowe, a w mniejszym stopniu – obywatelskie[159]. Nasuwa się więc pytanie, czy w modelu tym uznamy, że polityka społeczna ma być w dalszym ciągu reaktywna[160], jak było do tej pory, czy też proaktywna – wyprzedzająca pojawianie się różnych problemów społecznych (prewencyjna)? W kontekście sytemu pomocy społecznej ważna jest odpowiedź na pytanie, jak mamy współcześnie definiować politykę społeczną – czy jest to działalność dla wszystkich obywateli, czy tylko dla grup najsłabszych socjalnie? Czy pomoc społeczna jest częścią polityki społecznej, czy też należy ją traktować jako skutek deficytu polityki społecznej (ostatnia deska ratunku)? Istniejący spór naukowy w tym względzie powinien być rozwiązany na płaszczyźnie systemowej. Ponadto odpowiedzi wymaga kwestia, czy system pomocy społecznej powoli przekształcać, czy też budować go od nowa, gdyż aktualny system nie odpowiada realnym potrzebom współczesności? Osobnym problemem jest kwestia tego, jaka w tym systemie powinna być rola państwa, a jaka samorządu i innych sektorów – pozarządowego, rynkowego czy nieformalnego? W polskiej Konstytucji w artykule 20. zapisano, że jedną z zasad ustrojowych jest to, że nasz kraj realizuje zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Niestety nikt do tej pory nie zdefiniował, co tak naprawdę znaczy to w polskim systemie pomocy społecznej – podobnie zresztą jak nie zdefiniowano innych zasad wpisanych w ustawę zasadniczą, takich jak: subsydiarność, solidarność, równość, dobro wspólne. W kontekście tego rysuje się dylemat, czy polska pomoc społeczna powinna być opiekuńcza i ratownicza (zasiłki i wsparcie rzeczowe) czy może pomocnicza oraz aktywizująca i inkluzyjna? Pierwsza jest związana z tradycyjną jej formułą, jako część systemu zabezpieczenia społecznego, druga – jako część polityki aktywizacji (rozbudowane usługi reintegracji społeczno-zawodowej w celu przywrócenia zdolności do zatrudnienia i aktywności społecznej). Nasuwają się także naturalne pytania, co do tego, jaka powinna być rola usług społecznych i socjalnych w nowym systemie pomocy społecznej i jak zapewnić indywidualizację tychże usług oraz ich wysoką dostępność przy ograniczonych zasobach.

[159] M. Księżopolski, *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, w: W. Anioł, M. Duszczyk, P. Zawadzki (red.), *Europa Socjalna- iluzja czy rzeczywistość?*, Warszawa 2011, s. 261 i nast.

[160] Z. Pisz, *Wartości i paradygmaty w polityce społecznej*, w: O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wrocław 2009, s. 208.

2. Dylemat: jaki paradygmat teoretyczny i praktyczny wybrać w realizacji pomocy społecznej?

W kontekście przyszłości systemu pomocy społecznej warto zastanowić się nad tym, czy system pomocy społecznej reorganizować, opierając się na zasadach tradycyjnego państwa opiekuńczego (państwowa lub publiczna pomoc oparta na redystrybucji środków finansowych), czy też w odniesieniu do innego, berdziej współczesnego paradygmatu naukowego (technicznego)? Aktualnie mamy do czynienia z wieloma ciekawymi koncepcjami, które wynikają z opisu doświadczeń poszczególnych państw, ale także z działań organizacji ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska, Rada Europy, OECD, agendy ONZ itd. Kluczowe pytania i dylematy dotyczą tego, czy poprzez system pomocy społecznej prowadzić aktywizującą politykę społeczną, czy też nie? Jeśli tak, to w oparciu o jakie służby, metody i instrumenty działania oraz finansowanie wzmocnić w publicznych instytucjach pomocy społecznej to, czego zawsze był deficyt? Póki co, politykę aktywizacji próbuje się wtłoczyć w system polskiej pomocy społecznej poprzez projekty systemowe POKL, gdzie OPS-y i PCPR-y realizują aktywną integrację, programy aktywizacji lokalnej oraz upowszechnianie pracy socjalnej. Osobnym instrumentem jest zatrudnienie socjalne, realizowane przez kluby i centra integracji społecznej. Nasuwa się jednak pytanie: Co będzie po zakończeniu finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego? Czy polskie samorządy będzie stać na kontynuację takich działań? Należy sądzić, że w większości przypadków nie. Osobne pytanie dotyczy paradygmatu wielosektorowej i mieszanej pomocy społecznej (*welfare pluralism, welfare mix*). Czy przekształcając system pomocy społecznej, chcemy rzeczywiście dopuścić różnorodność instytucjonalną i w większym stopniu dowartościować podmioty obywatelskie i komercyjne, czy też nastawiamy się na publiczny system opieki i pomocniczości?[161]

Nowym paradygmatem, który zauważamy w nowym podejściu do polityki społecznej jest skoncentrowanie się na obowiązkach obywateli, a nie tylko na ich prawach w życiu społecznym. Oznacza to redefinicję wielu przywilejów socjalnych obywateli i większe ukierunkowanie ich aktywności na rozwój społeczności lokalnych. Rozwijający się dynamicznie w państwach zachodnich paradygmat *governance* lub sieci (*ne-*

[161] M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego,* WSP TWP, Warszawa 2009; M.Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna,* WSP TWP, Warszawa 2007.

tworks) oznacza horyzontalne widzenie rozwoju polityki społecznej, gdzie na poziomie lokalnym dochodzi do współuczestniczenia i współdecydowania różnorodnych lokalnych aktorów życia społeczno-gospodarczego. Problemem jest jednak to, jak taki paradygmat włączać (implementować) w system pomocy i integracji społecznej. Potrzeba tu więcej świadomości i chęci decydentów na wielu poziomach zarządzania strategicznego i operacyjnego. W Strategii *Polska 2030* wymienia się paradygmat *welfare society* jako przyszłościowy, ale trzeba pamiętać, że zarówno w wielu środowiskach centralnych, jak i lokalnych nie ma niestety wystarczającej wyobraźni (ani chęci) do zastosowania strategicznego myślenia i działania, o czym świadczą m.in. słabe strategie resortowe oraz słabe lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych przygotowywane na poziomie powiatów i gmin.

3. Dylemat dotyczący procesów zmian i reorganizacji systemu pomocy społecznej

Z pewnością na zmiany w sposobie traktowania systemu pomocy społecznej w Polsce mają wpływ liczne procesy takie jak: historyczne doświadczenia Polski z ewolucją krajowej polityki opieki, a potem pomocy społecznej; globalizacja, europeizacja i internacjonalizacja polityki społecznej, które spowodowały liczne przeobrażenia w zastosowaniu metod i instrumentów wsparcia; urynkowienie, prywatyzacja i ekonomizacja polityki społecznej i wreszcie jej uspołecznienie[162].

Transformacja ustrojowa z 1989 r. wymusiła konieczność zbudowania w Polsce systemu pomocy społecznej, który odpowiadał na problemy i kwestie socjalne, jakie ujawniły się w wyniku procesów dostosowywania naszej centralnie sterowanej gospodarki do modelu gospodarki rynkowej. Stworzony w latach 90. XX wieku system pomocy społecznej miał przede wszystkim asekurować grupy najbardziej poszkodowane przez bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że system ten był i jest ciągle decentralizowany. Coraz więcej odpowiedzialności i zadań wykonują jednostki organizacyjne gmin i powiatów. Państwo systematycznie pozbywa się wielu funkcji socjalnych, sprowadzając swoją aktywność do programowania polityki społecznej, ustanawiania prawa, kontroli i redystrybucji części środków finansowych. Decentralizacja przybliża nasz kraj do realizacji polityki społecznej zgodnej

[162] M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego,* op. cit.

z zasadą subsydiarności, ale należy pamiętać, że po 2004 r. Polska realizuje również zasadę supremacji, polegającą na oddaniu części kompetencji w zakresie polityki społecznej instytucjom Unii Europejskiej, które harmonizują i koordynują pewien obszar polityki społecznej, także w zakresie polityki integracji społecznej. Pytanie, na które nie znamy dzisiaj odpowiedzi jest następujące: Jaki będzie dalszy scenariusz decentralizowania państwa przez polskie władze w obliczu globalnego kryzysu finansowego? Czy będzie to mądra i odpowiedzialna decentralizacja, czy spychanie do samorządu terytorialnego deficytu publicznego i stosowanie uników przed „dziurą" budżetu centralnego? Kolejne pytanie to: Czy Unia Europejska będzie chciała kontynuować budowę europejskiego modelu społecznego, czy też raczej zacznie się z niego wycofywać? Co z kolejnym, budżetem spójności w ramach funduszy strukturalnych? Czy będą tu zapowiedziane cięcia, które uderzą w interesy Polski i jej systemy społeczne, czy też Polska wynegocjuje kolejny wysoki budżet pomocowy z kasy UE na cele społeczne i inwestycyjne? W przypadku braku działań Unii Europejskiej w tym zakresie odpowiedzialność za realizację i finansowanie nowej polityki społecznej spoczywać będzie na państwie i samorządach regionalnych oraz lokalnych.

Niewiadomo też dokładnie, jakie funkcje społeczne mają pełnić NGOs w Polsce? Wydaje się, że w celu skutecznego rozwiązywania licznych problemów społecznych w dalszym ciągu należy rozwijać mechanizmy dalszego uspołecznienia usług socjalnych w zakresie pomocy, opieki i integracji społecznej. Przekazywanie organizacjom pozarządowym realizacji usług socjalnych jest z rozmaitych powodów dobrym i sprawdzonym rozwiązaniem.

Zarówno kontraktowanie usług publicznych w sektorze pozarządowym, jak i rozwijanie kultury dotacji zwiększa z jednej strony zaufanie obywateli do siebie, ale, co być może bardziej istotne, sprawia, że w profesjonalny system produkcji i dostarczania usług włączają się aktywni i odpowiedzialni obywatele. Stowarzyszenia i fundacje stają się partnerami sektora publicznego, a nie jego konkurentami. Ponadto warto w większym stopniu wykorzystywać innych interesariuszy do wspólnych działań społecznych, np. społecznie odpowiedzialne przedsiębiorstwa (CSR) czy nieformalne struktury (np. Kościół i związki wyznaniowe). Mogą się one okazać bardzo przydatnymi partnerami przy rozwiązywaniu licznych problemów społecznych na poziomie lokalnym[163].

[163] Por. M. Grewiński, M. Bonikowska (red.), *Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu, WSP TWP*,

Taki mieszany model organizacji usług wymaga jednak oparcia w koncepcji *governance,* gdzie państwo dzieli się zadaniami i odpowiedzialnością za sprawy społeczne z różnymi interesariuszami. Cechami takiego modelu organizacji państwa są partnerskie relacje międzyinstytucjonalne, wielopoziomowe zarządzanie i koordynacja decyzji, wspólne planowanie i programowanie polityki, szerokie konsultacje społeczne, tworzenie sieci i grup tematycznych, zespołowo rozwiązujących problemy socjalne.

4. Dylemat dotyczący systemu i ładu instytucjonalnego pomocy społecznej

Spór o dzisiejszy model pomocy i integracji społecznej w Polsce dotyczy także dylematu czy aktualny ład instytucjonalny i służb społecznych jest adekwatny do współczesnych wyzwań i skali problemów? W ostatniej ze swoich książek[164] A. Giddens twierdzi, że tradycyjne systemy państw opiekuńczych charakteryzowały się generalnie pasywizmem działań, a nie aktywizmem, w związku z czym służby publiczne są przyzwyczajone raczej do rutynowych, pasywnych zachowań, sprowadzających się w dużej mierze do redystrybucji świadczeń finansowych i rzeczowych oraz wybranych usług opiekuńczo-sanitarnych. Powstaje zatem pytanie, czy publiczne służby pomocy społecznej będą w stanie przyswoić i wdrażać rozwiązania wynikające z paradygmatu aktywizującej polityki społecznej, czy raczej będą zachowywały pozory aktywizacji i rozwijania usług społecznych? Pozorne jest wciąż dominujące przeświadczenie, że służby publiczne, z racji swojej publicznej misji, lepiej i bardziej profesjonalnie dostarczają usługi społeczne. Jeśli zgadzamy się z tym, że sektor publiczny powinien być głównym aktorem świadczenia usług, to z pewnością należy zastanowić się nad profesjonalizacją publicznych służb społecznych i rewitalizacją samych instytucji. Należałoby wprowadzić tutaj mechanizmy nowego zarządzania publicznego, w celu podniesienia jakości i efektywności działań oraz lepszego szkolenia i doradztwa dla służb społecznych. Dotychczasowy, nieskoordynowany systemowo model wspierania służb społecznych w ramach projektów systemowych ROPS należałoby zastąpić kompleksowym systemem kształcenia modułowego z odpowiednim systemem certyfikacji i motywacji zawodowej.

Osobną kwestią jest to, czy, chcąc stworzyć bardziej partnerski model zintegrowanych usług społecznych, przezwyciężymy stereotypy

Warszawa 2011.

[164] A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009.

i uprzedzenia sektorowe, jakie istnieją w Polsce oraz czy współpraca międzyinstytucjonalna będzie dominowała nad konkurowaniem organizacjami między sobą? Należy podkreślić, że partnerstwo nie wyklucza zdrowej konkurencji i odwrotnie – konkurowanie nie musi zabijać współpracy. W Polsce dyskusja o partnerstwie międzysektorowym jest utrudniona, gdyż wiele instytucji społecznych nawet w ramach jednego sektora nie potrafi ze sobą współpracować. Znane są przypadki braku współpracy między OPS a PCPR czy pomiędzy wydziałami polityki społecznej wojewodów a ROPS-ami podlegającymi marszałkom województw. Mamy jednak także dobre praktyki, które należy upowszechniać i rozwijać[165].

Wydaje się, że konieczność rozwoju zróżnicowanych i zindywidualizowanych usług społecznych będzie wymagała większej pluralizacji dostawców i producentów usług. Należy zatem spodziewać się zwiększonej podaży usług ze strony organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Wiele z usług opiekuńczych i sanitarno-pielęgnacyjnych będzie musiało być płatnych lub współpłatnych z uwagi na deficyt w finansach publicznych[166].

Kolejnym problemem jest to, jak kształcić zasoby pracowników służb społecznych i pracy socjalnej? Czy mamy iść w kierunku wąskich specjalizacji w zakresie kwalifikacji, czy też decydujemy się na horyzontalne przygotowanie pracowników, które jednak może być przy konkretnych usługach społecznych zbyt mało profesjonalne? Z pewnością warto byłoby przemyśleć system kształcenia pracowników socjalnych w kontekście likwidacji kolegiów służb społecznych, nowego kierunku akademickiego – praca socjalna, czy też realizacji kursów na I i II stopień specjalizacji. Osobnym tematem jest, czy i kiedy zostanie wprowadzony III poziom wtajemniczenia kursowego dla pracowników socjalnych, dotyczący superwizji pracy socjalnej? Prace, które trwają aktualnie w Wyższej Szkole Pedagogicznej TWP w Warszawie oraz Stowarzyszeniu CAL, a które dotyczą wypracowania standardów superwizji pracy socialnej, pozwalają mieć nadzieję, że w 2013 r. powinien być gotów model kształcenia w zakresie superwizji w Polsce.

Wyzwaniem jest tutaj przyjrzenie się ładowi instytucjonalnemu pomocy społecznej i zadaniom przypisanym do poszczególnych szczebli

[165] M. Grewiński, A. Karwacki, *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w zakresie realizacji usług społecznych*, MCPS, Warszawa 2010.

[166] M. Grewiński, M. Bąkiewicz (red.), *System lokalnej polityki pomocy społecznej – instytucje i instrumenty*, WSP TWP, Warszawa 2010.

samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych JST. Czy na pewno taki, a nie inny ład instytucjonalny jest najlepszym z możliwych? Być może należałoby zastanowić się nad redefinicją niektórych zadań gmin i powiatów oraz dokonać audytu, by określić, na jakim poziomie organizacyjnym powinno się zarządzać i koordynować produkcję i dostarczanie usług społecznych. W wielu państwach zarządzanie usługami to zadanie koordynowane na poziomie lokalnym, odpowiadającym polskim powiatom. Do samych instytucji pomocy społecznej warto wprowadzać elementy zarządzania operacyjnego tak, aby były one bardziej racjonalnie zorganizowane[167].

5. Dylemat dotyczący tego - przez jaki system polityki społecznej prowadzić aktywną politykę społeczną?

W najbliższej przyszłości uporządkowania będzie wymagać kwestia polskiej polityki aktywizacji. Do niedawna charakterystyczne było to, że publiczne służby społeczne były nastawione do aktywizacji niechętnie, co wynikało z obiektywnych przesłanek braku dorobku, doświadczeń i wiedzy w tym zakresie. Aktywizacja, początkowo w latach 90. XX wieku, zarezerwowana była dla instytucji rynku pracy, a szczególnie dla publicznych służb zatrudnienia, które zresztą prowadziły ją bez wielkich osiągnięć, a to na skutek deficytu środków na działania aktywizacyjne z Funduszu Pracy. Aktualnie politykę aktywizacji próbujemy „wtłoczyć" w system pomocy społecznej poprzez działania aktywnej integracji i programy aktywności lokalnej oraz poprzez podmioty ekonomii (gospodarki) społecznej. Zatrudnienie socjalne jest dodatkowym instrumentem wpisanym w politykę aktywizacji. Jest to zabieg w moim przekonaniu potrzebny, ale naukowo dyskusyjny, gdyż można sobie wyobrazić taki model społeczny, w którym pomoc społeczna jest „ostatnią deską ratunku" i uruchamiana jest wtedy, kiedy zawodzą inne polityki społeczne, w tym polityka aktywizacji. Tymczasem w polskim systemie pomocy społecznej od kilku lat trwa „przestawianie się" na paradygmat aktywizującej pomocy społecznej z uzupełniającą, ale znaczącą, rolą podmiotów gospodarki społecznej. Czy zabieg ten się uda – będzie można ocenić prawdopodobnie dopiero za parę lat, gdyż w tej chwili jest na to po prostu zbyt wcześnie. Niemniej warto zauważyć, że rozwiązania systemowe w tym obszarze są chaotyczne. Dla przykładu: usługi społeczne w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych są dostarczane aktualnie dla tej grupy społecznej w ramach dwóch, a patrząc na to szerzej, w ramach czterech niezintegrowanych i niekompatybilnych systemów. Z jednej strony mamy system rehabilitacji osób niepełnosprawnych, powstały na początku lat 90. ubiegłego stulecia, w skład którego wchodzą: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (jako instytucja finansująca) oraz zakłady pracy chronionej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywizacji zawodowej (jako instytucje dostarczające usługi aktywizacyjne). Z drugiej strony mamy od kilku lat stworzony drugi system wsparcia dla osób niepełnosprawnych i innych grup wykluczonych społecznie w ramach zatrudnienia socjalnego (centra i kluby integracji społecznej) i w spółdzielniach socjalnych. Na to trzeba dodatkowo nałożyć tradycyjne usługi opiekuńcze oferowane przez system instytucji pomocy społecznej oraz osoby system aktywizacji osób niepełnosprawnych w ramach polityki zatrudnienia i rynku pracy. Wydaje się, że wszystkie te systemy funkcjonują niezależnie od siebie, a dalsze utrzymywanie tego zdezintegrowanego systemu wsparcia aktywizującego dla osób niepełnosprawnych jest dublowaniem zadań i w gruncie rzeczy marnotrawstwem środków publicznych[168].

W chwili obecnej należy bacznie przyglądać się nowym podmiotom gospodarki społecznej (i osiąganym przez nie rezultatom w aktywizacji i reintegracji społecznej) od strony naukowej. Chodzi tu o kluby i centra polityki społecznej oraz spółdzielnie socjalne, które są tworzone także przez podmioty pomocy społecznej. Zgromadzona dotychczas wiedza o funkcjonowaniu tych instytucji potwierdza po części argumenty krytyczne, ale i afirmacyjne, zgłaszane przez sceptyków i optymistów rozwijania tej formy instytucjonalnej. Zwraca się tu uwagę z jednej strony na słabości kadrowe, programowe, organizacyjne i finansowe tych podmiotów oraz ich wciąż niewielką liczbę w skali całego kraju. Z drugiej zaś strony wskazuje się na zadowolonych i usatysfakcjonowanych uczestników, którzy skorzystali z usług społecznych (w tym z zatrudnienia socjalnego) oferowanych przez te instytucje[169].

[167] M. Grewiński, *Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi*, w: M.Grewiński, B. Skrzypczak (red.), Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa pol*ityki i pedagogiki społecznej,* Warszawa 2011.

[168] M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej,* Warszawa 2011.

[169] Ibidem.

6. Dylemat dotyczący sposobów finansowania pomocy społecznej, w tym projektów EFS i efektywności POKL

Osobnym problemem, dostrzeganym w szerszym kontekście realizacji zadań polityki społecznej jest kwestia finansowania świadczeń i usług społecznych. Generalnie w Polsce dominuje system rozproszenia funduszy celowych i składkowych przeznaczanych na cele społeczne. Posiadamy bardzo wiele różnych źródeł finansowych, poczynając od środków budżetu państwa, poprzez budżety samorządu terytorialnego, środki funduszy celowych i składkowych, środki Unii Europejskiej w ramach programów strukturalnych i wspólnotowych, aż po środki prywatne i organizacji pozarządowych. Nie byłoby nic złego w takim sposobie różnorodności finansowania, gdyby istniał w naszym kraju zadaniowy budżet socjalny, w ramach którego realizowana byłaby koordynacja i kontrola wszystkich elementów finansowania zadań. Brak takiego społecznego budżetu zadaniowego, który mają na przykład Niemcy, powoduje ogromne marnotrawstwo środków i powtarzanie podobnych wydatków w ramach różnych systemów[170]. Z tego też powodu wiele instytucji w Polsce powiela zadania innych podmiotów, brak jest też zintegrowanych systemów informatycznych, które postrzegają beneficjentów przez pryzmat wszystkich świadczeń, jakie dostają. Ponadto w ramach takiego budżetu liczy się nie tylko wydatki na cele socjalne i społeczne, ale także wpływy, jakie przynoszą inwestycje społeczne na poziomie krajowym lub samorządowym.

W kontekście finansowania osobnym dylematem są środki europejskie. W chwili obecnej otrzymujemy duży wkład z UE, chociażby w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Spora część tych środków trafia do systemu pomocy i integracji społecznej poprzez projekty systemowe i konkursowe POKL. Za EFS i jego projektami stoi filozofia i zmiana podejścia do pomocy społecznej, którą można nazwać przejściem od polityki osłonowej do polityki aktywizacji. Problemem w Polsce jest to, że następuje tu polaryzacja na OPS/PCPR realizujące projekty systemowe oraz te, które tych projektów nie prowadzą. Powstaje więc pytanie: jak zapewnić kontynuację finansowania aktywnej integracji i programów aktywności lokalnej po zakończeniu POKL? Czy samorządy przejmą finansowanie takowych projektów i czy w kolejnej perspektywie programowania decydenci zapewnią kontynuację wspierania podmiotów pomocy społecznej w podobnym zakresie jak dotychczas? Na pewno trzeba tu zmienić perspektywę czasową realizacji projektów z rocznych na projekty wieloletnie oraz zapewnić większą elastyczność działań aktywizacyjnych pozostawionych do wyboru beneficjentów. W celu wykorzystania doświadczeń, rezultatów i produktów EFS należałoby podjąć aktualnie dyskusję na temat tego, jak zdyskontować szanse płynące z EFS w projektach systemowych. Niestety należy podkreślić, że sporą część EFS-ów cechuje duże marnotrawstwo środków, brak synergii i komplementarności. W poniższej tabeli pokrótce scharakteryzowano główne, centralne projekty systemowe, jakie są realizowane w ramach działań CRZL/MPiPS.

[170] J. Auleytner, M. Grewiński, *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski* w: Polityka Społeczna 2/2003.

Tabela 1. Projekty systemowe dotyczące rozwoju systemu pomocy społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 Priorytet I – Zatrudnienie i integracja społeczna; działanie 1.2: Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej

Nazwa projektu	Opis głównych działań
Koordynacja na rzecz aktywnej integracji	Cel: Podniesienie jakości i efektywności funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej na różnych poziomach administracji rządowej i samorządowej. Projekt zakłada stworzenie i wdrożenie modelu wymiany informacją informacji w zakresie instrumentów oraz metod działania stosowanych w zakresie aktywnej polityki społecznej. W ramach tego projektu, na poziomie Marszałków Województw, powstały Obserwatoria Integracji Społecznej, które są miejscem gromadzenia i wymiany informacji. Realizowane jest również pilotażowo zadanie dotyczące analizy Zasobów Pomocy Społecznej (testowanie ustawowego obowiązku, który zacznie obowiązywać obligatoryjnie od 2015 r.).
Rewitalizacja społeczna	Cel: Wypracowanie opartego na doświadczeniach praktycznych standardu działań o charakterze partnerskim, łączącego różne metody i techniki pracy socjalnej, które staną się podstawą do wdrażania aktywnej integracji. Projekt ten jest ściśle powiązany z rewitalizacją infrastukturalną, a do pilotażu mogły przystąpić te podmioty, które w ramach rewitalizacji poprawiły swoją infrastrukturę. Projekt kierowany jest do ludzi młodych.

Zintegrowany system wsparcia zatrudnienia socjalnego i ekonomii społecznej	Cel: Zwiększenie profesjonalizmu osób i podmiotów działających na rzecz integracji społecznej w szczególności realizujących politykę zatrudnienia socjalnego i budujących lokalne partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej.
Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej	Cel: Zwiększenie liczby wykwalifikowanej kadry pomocy społecznej poprzez podwyższenie poziomu wiedzy, umiejętności i kwalifikacji pracowników socjalnych w ramach przeprowadzenia szkoleń z zakresu specjalizacji I i II stopnia w zawodzie pracownik socjalny, superwizji, studiów I i II stopnia dla pracowników socjalnych.
Kształcenie kadry zarządzającej instytucji pomocy i integracji społecznej w formie studiów podyplomowych	Cel: Podniesienie jakości i efektywności zarządzania w instytucjach pomocy i integracji społecznej, a tym samym poprawa jakości działań tych jednostek i poziomu świadczonych usług poprzez zrealizowanie dwusemestralnych studiów podyplomowych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i finansowymi dla kadry kierowniczej jednostek pomocy i integracji społecznej z całej Polski.
Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej	Cel: Opracowanie i wdrożenie standardów usług pomocy i integracji społecznej, w tym standardów pracy z bezdomnymi oraz nowych metod pracy socjalnej: animator - mediator - lokalny polityk społeczny.
Projekt – Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej	Projekt realizowany w czterech komponentach: I. Standard usług pomocy i integracji społecznej kierowanych do: rodzin z dziećmi, rodzin doświadczających przemocy, osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób pozostających bez pracy. Testowane usługi to: praca socjalna, interwencja kryzysowa, poradnictwo specjalistyczne dla rodzin z dziećmi i osób niepełnosprawnych, usługi opiekuńcze dla osób starszych, trening pracy dla osób pozostających bez pracy. Ponadto modele instytucji: ośrodków pomocy społecznej, miejskich ośrodków pomocy rodzinie, powiatowych centrów pomocy społecznej, centrów integracji społecznej. II. Testowanie roli pracownika socjalnego, jako animatora, mediatora, lokalnego polityka, w środowiskowej pracy socjalnej;
	III. Testowanie Modelu: Gminny Standard Wychodzenia z bezdomności: praca socjalna, *streetworking* ochrona zdrowia, zatrudnienie i edukacja, partnerstwa lokalne, mieszkalnictwo i pomoc doraźna; IV. Komponent informatyczny: szkolenia z SI „Pomost", SAC, analityczny audyt danych, zakup sprzętu dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS i CRZL.

7. Dylemat dotyczący roli i znaczenia usług społecznych w rozwoju pomocy społecznej

W polityce społecznej do niedawna jeszcze dominowało nastawienie na świadczenia finansowe i redystrybucję środków, natomiast obecnie przechodzimy do rozwoju zindywidualizowanych, dostępnych dla obywateli usług. Aby usługi mogły się rozwijać, potrzeba tu z jednej strony świadomych służb społecznych, które zauważą i będą chciały realizować nowy paradygmat, a z drugiej – należy rozbudzić potrzeby obywateli w zakresie usług, gdyż część społeczeństwa nie ma świadomości, że niektóre usługi mogą być udostępniane i produkowane. W naszym kraju istnieje spory deficyt w zakresie zindywidualizowanego podejścia do usług, co spowodowane jest m.in. oporami w zakresie większego wprowadzenia mieszanego systemu finansowania tych usług. Państwo, szczególnie w nadchodzącym kryzysie, na pewno nie będzie chciało finansować wielu usług w całości, dlatego trzeba będzie zwiększać tu udział samorządu i samych obywateli w produkcji usług. Takie systemy mieszane funkcjonują już w wielu krajach np. w Hiszpanii, we Włoszech czy w Wielkiej Brytanii. Rozwój usług społecznych będzie możliwy przy rozłożeniu produkcji usług na różnych dostawców, zarówno z sektora publicznego, pozarządowego, jak i prywatnego oraz nieformalnego. Ponieważ rola sektora publicznego polega w coraz większym stopniu na programowaniu, koordynacji, zarządzaniu, nadzorze i współfinansowaniu usług, a nie na ich dostarczaniu, należy spodziewać się, że przyrost producentów będzie domeną głównie sektorów niepublicznych i nieformalnych. Z tego też powodu istnieje konieczność podjęcia wielopoziomowej standaryzacji usług, która w Polsce jest prowadzona, ale w dalszym ciągu odbywa się zbyt powolnie[171].

[171] M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, WSP TWP, Warszawa 2011.

8. Dylemat dotyczący współczesnej roli pracownika socjalnego

W obliczu pojawiających się nowych kwestii społecznych jednym z poważniejszych dylematów jest ten dotyczący problemu, kim ma być pracownik socjalny XXI wieku – czy ma to być pracownik administracyjny, czy terenowy? Czy ma to być *social worker* czy *community worker*? Odpowiedzi na te pytania są o tyle istotne, że zależy od nich w dużym stopniu zarówno sposób organizacji systemu pomocy społecznej, jak i sposób edukowania służb społecznych. Jeśli przyjmiemy, że pracownik socjalny sprowadza swoją aktywność do problemów jednostki, rodziny i (lub) gospodarstwa domowego, to powinniśmy powołać, w ramach innych służb publicznych, takie nowe zawody jak: animator społeczności lokalnej czy edukator środowiskowy. Jeśli natomiast pracownik socjalny ma być także organizatorem społeczności lokalnej to redefinicji wymaga przypisanie zadań poszczególnym podmiotom pomocy społecznej i jej służbom. Tak czy inaczej, pracowników socjalnych trzeba jednak „wyprowadzić" zza biurek, gdyż w tej chwili bardzo często nie mają oni czasu na realizację pracy socjalnej czy środowiskowej. To z kolei wiąże się z koniecznością ograniczania biurokracji, albo z koniecznością wprowadzenia do OPS-ów i PCPR-ów pracowników administracyjnych, którzy przejmą od pracowników socjalnych zadania związane ze sprawozdawczością i monitoringiem. Takie rozwiązanie jest awizowane coraz częściej przez środowiska pracowników socjalnych i kierowników jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, zajmujących się pomocą społeczną. Osobnym dylematem jest to, czy praca socjalna powinna być wolnym zawodem na kontrakt, czy stałym zatrudnieniem najemnym. W chwili obecnej mamy bardzo tradycyjny model zatrudniania pracowników socjalnych, który hamuje mobilność i elastyczność zawodową. Sprowadza on pracę socjalną do świadczenia zatrudnienia na stosunek pracy w ramach publicznych instytucji pomocy społecznej. Określenie roli pracownika socjalnego jest także niezwykle istotne z punktu widzenia jego kształcenia, podwyższania kwalifikacji i wspierania aktywnej postawy lidera i facylitatora rozwoju lokalnego w obszarze społecznym[172].

Pytanie, jakie należy postawić brzmi: kto dzisiaj reprezentuje lub kto powinien reprezentować środowisko pracowników socjalnych? Wydaje się, że brak ogólnokrajowego związku zawodowego pracowników socjalnych oraz niewielkie przebicie i siła lobbingowa innych środowisk i ciał społecznych powołanych do działania na rzecz pracowników pomocy społecznej, nie sprzyja wprowadzaniu zamian systemowych. Z pewnością powinno się zmienić także podejście do zagadnienia zmiany stereotypowego wizerunku pracy socjalnej oraz polityki PR zmieniającej negatywny wizerunek służb społecznych. Niektóre podmioty pomocy społecznej wprowadzają do swoich budżetów zadania dotyczące kampanii społecznych, a nawet powołują rzecznika prasowego, co należy uznać za działania bardzo przydatne. Być może do zmiany postrzegania przez opinię publiczną zawodu pracownika socjalnego przyczyni się także emitowany w programie 2 TVP nowy serial poświęcony problematyce służb społecznych pt. *Głęboka woda*.

[172] M. Grewiński, M. Bąkiewicz (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.

9. Dylemat dotyczący człowieka/obywatela/odbiorcy/klienta usług i świadczeń

Główny problem dotyczy tego, do kogo adresować pomoc i jakie zasady wzajemnych praw i obowiązków przyjąć, aby system pomocy i integracji społecznej był skuteczny, tj. żeby ponownie wyprowadzał osoby lub całe rodziny (lub gospodarstwa domowe) z sytuacji trudnych do normalnego życia, przywracając im możliwość życia społecznego, godności i lepszej sytuacji na rynku pracy. Podstawowe pytanie brzmi: czy mamy pomagać wszystkim, czy tylko osobom zmotywowanym, posiadającym świadomość i chęć zmiany swojej sytuacji? Czy osoby, które nie chcą pomocy, które nie wyrażają chęci zmiany też powinny mieć oferowaną pomoc, czy może tylko „elita" wśród wykluczonych, to jest ta grupa, która popadła w tarapaty, ale prezentuje chęć i gotowość wyjścia z trudnej sytuacji przy pomocy służb społecznych? Dotychczasowe doświadczenia z prowadzonej polityki aktywizacji wskazują, że w wielu przypadkach tworzy się zjawisko *creamingu*, wcześniej znane z programów polityki rynku pracy. Polega ono na obejmowaniu projektami aktywizującymi tylko tych odbiorców, którzy rokują osiągnięcie zakładanych rezultatów. W tym sensie dzieli się potencjalnych klientów pomocy społecznej na osoby rokujące wyjście z trudnej sytuacji i takich, którzy nie rokują. Mając to na uwadze, trzeba zadać sobie pytanie, jak rozumieć podstawowe prawa socjalne wpisane w Konstytucję RP, np. równość i sprawiedliwość społeczna oraz jak rozumieć zasadę *empowerment*? Czy będzie to zasada dotycząca upodmiotowienia i wzmocnienia odbiorcy, który współuczestniczy w partycypacyjny sposób w planowaniu swojej zmiany, czy techniczna procedura, w ramach której będziemy „odhaczali" kolejny kontrakt socjalny spisany jako dokument na papierze, ale trudniejszy w realizacji?

W pomocy społecznej bardzo ważny jest personalizm, czyli indywidualizacja wsparcia odpowiadająca na zróżnicowane potrzeby każdego człowieka. Niestety w dyskusjach o systemie pomocy społecznej czy o jej programowaniu lub projektowaniu bardzo często „gubimy" człowieka. Jest to niezwykle istotne, aby, planując działania na rzecz ludzi, myśleć cały czas o tym, jak przełożą się nasze założenia teoretyczne na społeczną praktykę. W tym obszarze ważny jest zatem dobór odpowiednich metod, narzędzi i usług społecznych. Ważna jest jednak także świadomość tego, że dobierając instrumentarium do konkretnego projektu, powinniśmy pamiętać nie tylko o prawach, ale też o obowiązkach odbiorcy względem rodziny, społeczności lokalnej i instytucji, która przyznaje mu pomoc[173].

10. Dylemat dotyczący skuteczności, efektywności i racjonalności w pomocy społecznej

System pomocy społecznej, który korzysta głównie z pieniędzy publicznych, musi być racjonalny i efektywny. W tym sensie nie ma tu raczej wątpliwości, chociaż pojawiają się od czasu do czasu nieliczne głosy, że w polityce pomocy i integracji społecznej nie powinno się przeliczać nakładów finansowych na kapitał ludzki i społeczny. Osobiście twierdzę, że powinno się brać pod uwagę koszty i skuteczność działań instytucji i służb społecznych. Należy także wprowadzać mechanizmy i instrumenty z obszaru *new public management* i *governance*, które pozwalają na bardziej racjonalne zarządzanie instytucjami społecznymi i samymi usługami. Z wielu raportów i sprawozdań ewaluacyjnych projektów aktywizacyjnych, finansowanych ze środków EFS wynika, że mamy do czynienia z przeciętną skutecznością programów aktywizacyjnych przy sporych nakładach. Drogie jest szczególnie tworzenie instytucjonalnych ram wsparcia takich jak np. centra integracji społecznej, które nie są tanie, a przynoszą w różnych miejscach zróżnicowane efekty. Ponadto zwraca się uwagę, że przy wysokich kosztach i nakładach na politykę aktywizacji i integracji społecznej, rzadko kiedy bierze się pod uwagę kwestię przeciwskuteczności polityki aktywizacji (bezmyślne kursy, stygmatyzowanie ludzi, delegitymizacja funkcji socjalnych państwa, sztuczne miejsca pracy itd.). Dlatego istnieje potrzeba monitorowania efektywności i skuteczności działań pomocy społecznej z wykorzystaniem metod statystycznych i ekonometrycznych, biorąc pod uwagę efektywność netto, a nie tylko brutto. Do takiego monitoringu można byłoby wykorzystać m.in. tworzone obecnie przy ROPS-ach obserwatoria pomocy i integracji społecznej. Wymagałoby to jednak zatrudnienia w tych instytucjach osób o wysokich kwalifikacjach analitycznych, znających metody ilościowe i jakościowe w badaniach społecznych, a nie, co jest często spotykane, traktowanie tych stanowisk jako politycznych zdobyczy.

Monitoring i ocena skuteczności różnorodnych programów oraz projektów jest potrzebna także z tego powodu, że mamy w Polsce coraz więcej skomplikowanych problemów społecznych, które powinny być asekurowane strategiami długofalowymi i krótkofalowymi[174]. Stąd też należy wydzielić kwestie długotrwałe (demografia, rodzina, migracje, opieka długoterminowa, nowe patologie społeczne) od problemów krótkotrwałych, w ramach których istnieje potrzeba doraźnych działań.

11. Dylemat dotyczący nowego ustawodawstwa socjalnego i kierunku reform w obszarze pomocy społecznej

Od wprowadzenia ostatniej ustawy o pomocy społecznej w 2004 r. minęło już ponad 8 lat, dlatego należy poważnie zastanowić się nad wprowadzeniem nowego ustawodawstwa, tym bardziej, że dwa ważne projekty ustaw dotyczące pomocy społecznej z ostatnich lat niestety nie weszły w życie – projekt ustawy o zawodzie pracownika socjalnego i projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej. Nowe ustawodawstwo powinno zostać zaprojektowane tak, aby wprowadzić istotne zmiany, wyprzedzająco do problemów socjalnych, które będą się nasilać w najbliższej przyszłości. Wydaje się, że na takie zmiany jest już gotowe Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które sygnalizuje przygotowanie reformy systemu pomocy społecznej. Z licznych opracowań naukowych, analiz prowadzonej polityki publicznej oraz diagnozy MPiPS wynika, że nowe ustawodawstwo socjalne jest potrzebne z następujących powodów:

1. Dotychczasowe rozwiązania socjalne tylko w części spełniły swoje zadania. Pojawiające się nowe wyzwania społeczne, nowe kwestie socjalne i nowe zagrożenia wymuszają konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań i metod w pomocy społecznej.
2. W procesie europeizacji, a z drugiej strony decentralizacji polityki społecznej, pojawiają się nowe oczekiwania wobec systemu pomocy społecznej, który w obecnym kształcie staje się niewydolny w niektórych obszarach wsparcia.

[173] M .Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej,* MCPS, Warszawa 2007.

[174] M.Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

3. W Polsce istnieje deficyt działań prewencyjnych i wyprzedzających, które mogłyby zapobiegać rozwojowi niektórych problemów społecznych.
4. Pomimo finansowania aktywnej integracji ze środków UE w dalszym ciągu w systemie pomocy społecznej brakuje instrumentów służących aktywizacji społecznej osób korzystających z pomocy społecznej.
5. Nieadekwatna do potrzeb jest oferta związana z usługami społecznymi i ich adresowanie do różnych kategorii odbiorców.
6. Instytucje pomocy społecznej w dużej części zatraciły swoją służebność społeczną. Stały się niewydolne organizacyjnie, nadmiernie zbiurokratyzowane i z przewagą funkcji administracyjnych nad pracą socjalną.
7. Znaczenie pomocy społecznej w całym systemie polityki społecznej jest niewielkie, a powinno być bardzo duże, biorąc pod uwagę obszar interwencji społecznej i liczbę odbiorców wsparcia.
8. W Polsce brakuje dostatecznej koordynacji i współdziałania pomiędzy instytucjami; współpraca i partnerstwo stało się procedurą do „odhaczenia" w dokumentach, a nie rzeczywistą platformą wymiany doświadczeń, idei, wspólnego realizowania polityki społecznej, np. na szczeblu lokalnym.
9. W dalszym ciągu w wielu miejscach w Polsce brakuje świadomości i przekonania, że warunkiem rozwoju lokalnego jest również realizacja celów społecznych, a nie tylko gospodarczych, brakuje też wiedzy i świadomości decydentów o kosztach zaniechań w dziedzinie rozwoju usług społecznych.
10. Mechanizmy kontroli publicznej i społecznej nad działaniami samorządów w sferze pomocy społecznej są słabe, co powoduje zaniechania i zaniedbania w pracy samorządów.
11. Wielu praktyków pomocy społecznej twierdzi, że ustawa o pomocy społecznej jest nieadekwatna do potrzeb i wyzwań społecznych oraz sugeruje konieczność przygotowania całkowicie nowej ustawy.

Według wstępnej propozycji MPiPS[175], wprowadzając reformę systemu pomocy społecznej w Polsce, należałoby:

1. Udoskonalić, upowszechnić i ułatwić rozwój środowiskowych form instytucjonalnych realizujących działania profilaktyczne wspierające pracę pracownika socjalnego.
2. Zmodyfikować strukturę instytucjonalną i organizacyjną pomocy społecznej.
3. Określić model gminnego systemu pomocy i wsparcia społecznego, rozdzielając wyraźnie funkcje administracyjne od pracy socjalnej z osobami potrzebującymi wsparcia.
4. Określić zasady, formy i sposób funkcjonowania sektora prywatnego świadczącego usługi pomocy i wsparcia społecznego.
5. Wprowadzić do systemu pomocy i wsparcia społecznego nowe kategorie pojęciowe warunkujące korzystanie ze świadczeń (minimalny dochód socjalny, minimalny dochód dla osoby starszej lub niepełnosprawnej, kryterium klęski żywiołu i zdarzenia losowego).
6. Określić instrumenty i narzędzia systemu pomocy społecznej oraz poszerzyć i zróżnicować katalog świadczeń pomocy społecznej w zależności od grupy odbiorców świadczeń, a także usprawnić i uprościć mechanizmy przyznawania świadczeń pieniężnych.
7. Prowadzić dalszą standaryzację usług świadczonych przez pomoc społeczną.
8. Zwiększyć aktywność klientów pomocy społecznej i zmobilizować ich do szybkiej poprawy sytuacji życiowej poprzez wprowadzenie motywacyjnych form świadczeń.
9. Udoskonalić dotychczasowe rozwiązania w zakresie instytucjonalnych form pomocy.

Czas pokaże czy MPiPS wprowadzi zakładane reformy i z jakim zrobi to skutkiem. Środowisko naukowe będzie z pewnością śledziło stan przygotowywania reform z punktu widzenia teorii, ale także praktyki realizowanej polityki społecznej.

10. Dylemat dotyczący metod i szczegółowych rozwiązań w nowym systemie pomocy społecznej w ramach reformy MPiPS

MPiPS, przymierzając się do reformy systemu pomocy społecznej, zaproponowało wprowadzenie szeregu zmian w metodach i instrumentach pomocy społecznej. Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich[176].

Po pierwsze, zakłada się wprowadzenie zmiany sposobu funkcjonowania systemu pomocy społecznej poprzez dokonanie reorganizacji struktury instytucjonalnej obecnego systemu, polegającej przede wszyst-

[175] Propozycja MPiPS z X 2012 zamieszczona w formie prezentacji multimedialnej w trakcie prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego IX 2012.

[176] W całości na podstawie: *Założenia do projektu ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych,* prezentacja MPiPS zaprezentowana przez przedstawicieli resortu pracy i polityki społecznej w trakcie prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego IX 2012.

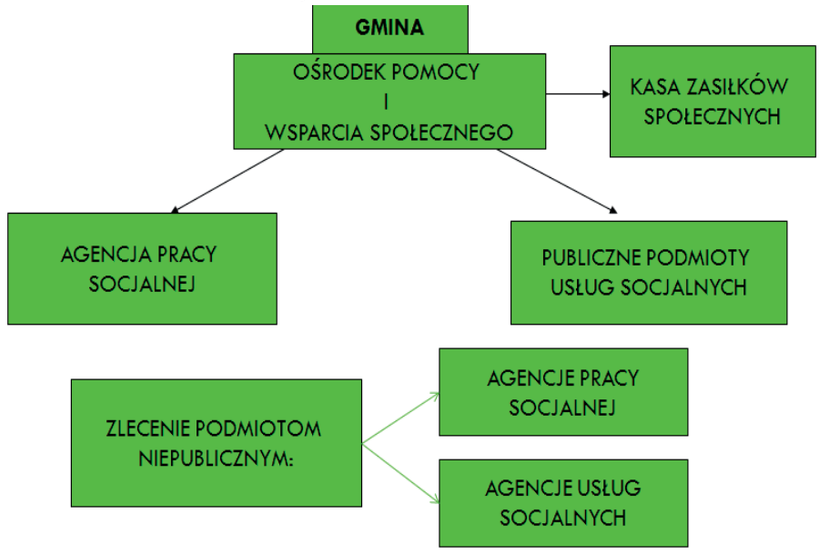
kim na oddzieleniu zadań o charakterze „czysto" administracyjnym (wypłata świadczeń pieniężnych – zasiłków) od funkcji *stricte* pomocowych dla obywateli (wsparcia społecznego). Ponadto resort chce dokonać podziału problematyki pomocy społecznej na dwa segmenty zagadnień różniących się niezbędnym instrumentarium, sposobem funkcjonowania oraz finansowania działalności instytucji wykonujących przypisane zadania na obszar wsparcia i pomocy społecznej oraz obszar usług socjalnych.

Po drugie, należy się spodziewać udoskonalenia, upowszechnienia i ułatwienia rozwoju środowiskowych form instytucjonalnych realizujących działania profilaktyczne poprzez świadczenie pracy socjalnej jako podstawowego instrumentu pracy z klientem oraz wzbogacenie instytucjonalnych form środowiskowych kierowanych do różnych kategorii osób (praca indywidualna, grupowa, grupy samopomocowe, realizacja lokalnych projektów aktywności społecznej). W jednym z realizowanych projektów systemowych, dotyczących stworzenia standardu organizowania społeczności lokalnych (OSL), próbuje się zdefiniować i określić nową rolę pracownika socjalnego w środowiskowej pracy socjalnej jako animatora, mediatora i lokalnego polityka społecznego[177].

Po trzecie, MPiPS chce zmodyfikowania struktury organizacyjno-instytucjonalnej pomocy społecznej poprzez stworzenie w obszarze wsparcia i pomocy społecznej Kas Zasiłków Społecznych i Agencji Pracy Socjalnej, a w obszarze usług socjalnych – dokonania podziału na publiczne i niepubliczne podmioty usług socjalnych – Agencje Usług Socjalnych. Wiązałoby się to z nowym określeniem modelu gminnego systemu pomocy społecznej, który miałby wyglądać tak, jak przedstawiono na poniższym schemacie.

[177] Porównaj: M. Grewiński, *OSL jako usługa społeczna,* ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych i Stowarzyszenia CAL, Warszawa 2012.

Wykres 1. Schemat systemu pomocy i wsparcia społecznego w gminie – założenia reformy MPiPS



Źródło: *Założenia do projektu ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych, prezentacja MPiPS zaprezentowana przez przedstawicieli resortu pracy i polityki społecznej w trakcie prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego IX 2012.*

Po czwarte, w ramach reformy nastąpiłyby także znaczące zmiany w zakresie funkcjonowania domów pomocy społecznej poprzez wprowadzenie wielu nowych rozwiązań, w tym przede wszystkim[178]:

1. Wprowadzenie rozwiązań zrównujących uprawnienia osób mieszkających w domach pomocy społecznej i placówkach ochrony zdrowia i tym samym wykorzystanie zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z ubezpieczenia zdrowotnego.
2. Wprowadzenie na poziomie regionalnym nowego typu domu pomocy społecznej dla osób ze zmodyfikowaną świadomością wynikającą z uzależnienia od środków psychoaktywnych.
3. Zmiana sposobu dofinansowania pobytu w domach pomocy społecznej przez gminy poprzez wprowadzenie świadczenia na częściowe pokrycie utrzymania w placówce (zmiana dotychczasowego sposobu partycypacji gminy), która ułatwiłaby osobie swobodny dostęp do zarówno publicznego, jak i niepublicznego domu pomocy społecznej.

[178] *Założenia do projektu ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych, op.cit.*

4. Wyrównanie deficytów finansowych dla DPS, w których mieszkańcy przebywają „na starych zasadach" oraz zmodyfikowanie sposobu odpłatności członków rodziny za pobyt w domu pomocy społecznej.
5. Umożliwienie domom pomocy społecznej pozyskiwania środków finansowych z zewnątrz na wyodrębniony rachunek dochodów własnych.
6. Wprowadzenie pięcioletniej kadencyjności dyrektorów DPS.

Po piąte wreszcie, MPiPS zakłada redefinicję i zmianę podejścia do dochodu, dzieląc go na trzy kategorie[179]:

1. Minimalny dochód socjalny – jako niezbędny do oceny braku wartości i zdolności do samodzielności ekonomicznej. Podstawą do określenia owego minimalnego dochodu socjalnego winien być koszyk obciążeń ekonomicznych osoby lub rodziny – przeciętne, miesięczne koszty utrzymania (wyżywienie, wydatki na odzież, czynsz za lokal, opłaty energetyczne, opłaty edukacyjne, przejazdy komunikacyjne itp.). Wartość minimalnego dochodu socjalnego powinna być określona na poziomie minimum egzystencji i powinna podlegać weryfikacji rocznej w zależności od wskaźnika inflacji. To pojęcie miałoby charakter pomocniczy w stosunku do stosowanych instrumentów finansowego wsparcia, czyli przyznawanych zasiłków społecznych.
2. Minimalny dochód dla osoby starszej lub niepełnosprawnej – jako niezbędny do oceny utraty sprawności zdrowotnej. Składnikami minimalnego dochodu dla osoby starszej i niepełnosprawnej winien być koszyk obciążeń ekonomicznych osoby starszej lub niepełnosprawnej – przeciętne, miesięczne koszty utrzymania (wyżywienie, wydatki na odzież, czynsz za lokal, opłaty energetyczne, opłaty edukacyjne, przejazdy komunikacyjne, wydatki związane z leczeniem i pielęgnacją itp.). Zakłada się, że wartość minimalnego dochodu dla osoby starszej i niepełnosprawnej będzie podlegać weryfikacji rocznej w zależności od wskaźnika inflacji.
3. Kryterium klęski żywiołowej lub zdarzenia losowego – stosowane miałoby być w wyjątkowych sytuacjach wobec grup osób, zamieszkujących obszar geograficzny dotknięty klęską żywiołową lub zdarzeniem losowym (huragan, powódź, pożar, katastrofa budowlana). W takim przypadku przy przyznawaniu świadczeń nie będzie brany pod uwagę dochód osoby lub rodziny dotkniętej klęską żywiołową lub zdarzeniem losowym.

[179] Ibid.

Po szóste, zakłada się wprowadzenie lub zmodyfikowanie nowego instrumentarium w systemie pomocy społecznej, które tworzyłyby: zasiłki społeczne (instrumenty finansowej pomocy i wsparcia społecznego) wraz z dodatkami, bony socjalne (bezgotówkowy rodzaj pomocy dla osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków, umożliwiający zakup określonych przedmiotów użytku osobistego, artykułów spożywczych, przyborów szkolnych lub poniesienia opłat miesięcznych), bony opiekuńcze (dla osoby starszej lub niepełnosprawnej na zakup usług środowiskowych lub w instytucji całodobowego wsparcia), praca socjalna (działania pracownika socjalnego pełniącego rolę opiekuna lub asystenta rodziny lub osoby wymagającej wsparcia), usługi środowiskowe (grupy samopomocowe, dzienne formy aktywizujące, dzienne formy opiekuńcze), pomoc sąsiedzka, usługi instytucjonalne (domy pomocy społecznej z miejscami stałego i czasowego pobytu, domy dla samotnych matek i kobiet w ciąży, schroniska dla bezdomnych, ośrodki interwencji kryzysowej, hostele, mieszkania chronione.

Po siódme, zakłada się, że narzędziami systemu pomocy społecznej będą:

1. Indywidualne kontrakty socjalne – zawierane przez Agencje Pracy Socjalnej pod warunkiem poddania się formom oddziaływania na osoby lub rodziny, które doprowadzą do ponownego odbudowania utraconych wartości i zdolności społecznych. Formy finansowego wsparcia uzależnione będą obligatoryjnie od zawarcia i realizacji kontraktu socjalnego.
2. Indywidualny plan pomocy – opracowywany i realizowany przy działaniach profilaktycznych w środowiskowych ośrodkach wsparcia prowadzonych przez publiczne podmioty usług socjalnych lub Agencje Usług Socjalnych. Indywidualny plan pomocy będzie opracowany i realizowany przez osoby, które nie będą zobowiązane do realizacji indywidualnego kontraktu socjalnego.
3. Rodzinny wywiad środowiskowy – narzędzie, które będzie stosowane przy przyznawaniu świadczeń (pieniężnych i niepieniężnych) – będzie ono zawierało informacje niezbędne do przyznania konkretnego rodzaju świadczenia i będzie kompatybilne z innymi narzędziami systemu pomocy społecznej. Świadczenia będą przyznawane na podstawie diagnozy i będą zróżnicowane w zależności od zakładanego celu.
4. Kontrakt aktywizacji lokalnej – stosowany wobec grup środowiskowych (samopomocowych).

5. Kontrakt „pomoc sąsiedzka" – zlecenie usługi wsparcia społecznego dla rodziny, prawnych opiekunów lub sąsiadów[180].

Należy podkreślić, że wiele proponowanych rozwiązań jest bardzo ciekawych i wynika zarówno z doświadczeń praktyki społecznej, jak i teorii naukowych oraz doświadczeń międzynarodowych. Należy dopingować i wspierać MpiPS, aby reforma została wprowadzona w najbliższych miesiącach. Warto byłoby jednak podjąć w tej chwili ogólnopolską debatę środowisk naukowych, praktyków pomocy społecznej i decydentów MPiPS oraz samorządów regionalnych i lokalnych na temat kształtu reformy i szczegółów związanych z poszczególnymi rozwiązaniami. Bez takiej dyskusji reforma może być bowiem zagrożona lub nie do końca akceptowana przez środowiska praktyków i teoretyków.

Pytania kontrolne:

1. Wymień aktualne dylematy i wyzwania w systemie pomocy społecznej.
2. Scharakteryzuj możliwe scenariusze rozwoju polityki pomocy społecznej.
3. Jakie widzisz perspektywy i zagrożenia rozwoju zawodu pracownik socjalny?
4. Wymień zmiany, jakie chce wprowadzić MPiPS w ramach przygotowywanej reformy systemu pomocy społecznej.

[180] Ibid.

ZAKOŃCZENIE

Przyszłość pokaże, jak będzie się kształtował system pomocy i integracji społecznej w Polsce i jak władze centralne i samorządowe będą radziły sobie z wieloma różnorodnymi dylematami i wyzwaniami, które z pewnością są przed nami. Nadzieje należy wiązać z proponowaną przez MPiPS reformą systemu pomocy społecznej, ale należałoby podjąć, tutaj i w tej chwili, otwarty dialog z naukowcami i praktykami zajmującymi się polityką pomocy społecznej i pracy socjalnej. Priorytetem działań MPiPS na najbliższe lata powinna być polityka rodzinna i problematyka pomocy społecznej, gdyż właśnie w tych obszarach jest najwięcej do zrobienia. Wieloletnie zaniechania decydentów w polityce społecznej i pracy socjalnej powodują, że rozwiązania stosowane w Polsce znacznie odbiegają od praktyk stosowanych w innych krajach europejskich, nie tylko zachodnich, ale także z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Po dwudziestu dwóch latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej przychodzi czas, aby zreformować system pomocy społecznej, który bazuje na rozwiązaniach i metodach sprzed dwóch dekad.

Zarówno naukowe i akademickie środowisko polityków społecznych związane z Polskim Towarzystwem Polityki Społecznej i Wyższą Szkołą Pedagogiczną TWP w Warszawie, jak i praktycy pracy socjalnej z wielu instytucji pomocy społecznej z całej Polski są zainteresowani merytoryczną dyskusją o przyszłości systemu pomocy społecznej i pracy socjalnej. Takie zainteresowanie widać wyraźnie na poziomie regionalnym, gdzie marszałkowie kreują i programują wojewódzką politykę społeczną w ramach regionalnych ośrodków polityki społecznej. Jest to dobry prognostyk zważywszy, że przyszłość zarządzania i koordynacji polityki społecznej w Polsce należy do regionów, a więc województw, bo na tym poziomie powinno być realizowane programowanie i nadzorowanie polityki społecznej. Z tego powodu cieszy współpraca ROPS w Toruniu ze środowiskiem naukowym WSP TWP przy okazji tworzenia niniejszej publikacji, co jest dobrym prognostykiem dla poszukiwania najlepszych rozwiązań w partnerskich relacjach instytucji naukowych i praktyki społecznej.

BIBLIOGRAFIA

Auleytner J., *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego,* Warszawa 2002.

Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie,* Warszawa 2011.

Auleytner J., Grewiński M., *Budżet socjalny w Niemczech i implikacje dla Polski* w: Polityka Społeczna 2/2003.

Aronson E., Wilson T., Alert R., *Psychologia społeczna*, Poznań 1997.

Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2003.

Ascoli U., Ranci C. (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix – The New Structure of Welfare in an Era of Privatization,* New York 2002.

Bolesta-Kukułka K., *Polityka personalna w strategii rozwoju firmy*, Warszawa 1995.

Bręgiel J., *Wokół etyki zawodu pracownika socjalnego*. [w]: J. Bręgiel, A. Kurcz (red.): *Pracownik socjalny*. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.

Coulshed V., *Management In Social Work*, Mamillan, 1990.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.

Drakeford M., *Privatisation and Social Policy,* Cardiff 2000.

Bolesta-Kukułka K., *Polityka personalna w strategii rozwoju firmy*, Warszawa 1995.

Brandstaetter A., Herrmann P., O`Connell C., *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim – od ogółu do szczegółu*, WSP TWP, Warszawa 2010.

Bremer O. A., *Changing Values and Social Responsibility in Management,* „Harvard Business Review", 6/1971.

Bugaj R., *Komercjalizacja opiekuńczego państwa*, Ostrowiec Świętokrzyski 2003.

Elementarz III sektora, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa 2005.

Encyklopedia organizacji i zarządzania, Warszawa 1981.

Europejska Karta Społeczna (Dz. U. Nr 61 z 1993 r., poz. 285).

Flejterski P. (red.), *Współczesna ekonomika usług,* Warszawa 2005

Frąckiewicz-Wronka A., Austin A., *Menedżerowie personalni w międzyorganizacyjnych sieciach. Studium organizacji publicznej* [w]: „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi. Komitet Nauk o pracy i Polityce Społecznej", Nr 1(84)/2012.

Frąckiewicz-Wronka A., *Partnerstwo lokalne, jako strategia rozwiązywania problemów społecznych,* Katowice 2010.

Golnau W., Kalinowski M., Litwin J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, praca zbiorowa pod red. W. Golnau, Warszawa 2004.

Giddens A., *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009.

Golinowska S., *Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej,* w: *Dekada polskiej polityki społecznej od przełomu do końca wieków*, Warszawa 2000.

Golinowska S., *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności,* „Polityka Społeczna" 4/2006.

Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego,* „Polityka Społeczna" 11-12/2005.

Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007.

Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009.

Grewiński M., Karwacki A., *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

Grewiński M., Więckowska B. (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, WSP TWP, Warszawa 2011.

Grewiński M., *Dekalog dylematów i wyzwań w polityce pomocy społecznej w Polsce* [w]: *Współczesne tendencje w systemie pomocy społecznej oraz pracy socjalnej* (red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski), Warszawa 2011.

Grewiński M., Lizut J., *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*, ROPS, Toruń 2012.

Grewiński M., Tyrowicz J. (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej,* MCPS, Warszawa 2007.

Grewiński M., Bąkiewicz M. (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.

Grewiński M., Bąkiewicz M. (red.), *System lokalnej polityki pomocy społecznej – instytucje i instrumenty*, WSP TWP, Warszawa 2010.

Grewiński M., Bonikowska M. (red.), *Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu, WSP TWP*, Warszawa 2011.

Grewiński M., Rymsza M. (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej,* Warszawa 2011.

Grewiński M., *Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi*, w: M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej,* Warszawa 2011.

Grewiński M., *OSL jako usługa społeczna,* ekspertyza przygotowana dla Centrum Aktywności Lokalnej i Instytutu Spraw Publicznych, marzec 2012.

Grewiński M., *Perspektywy wsparcia systemu pomocy społecznej w Polsce w kontekście wykorzystania możliwości PO KL,* w: *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), Warszawa 2007.

Grewiński M., *Podmioty „trzeciego systemu" – nowy partner sektora publicznego w polityce pomocy i integracji społecznej* – ekspertyza przygotowana na zlecenie MCPS, Warszawa 2009.

Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005.

Grzybowski C., *Niepubliczne domy pomocy społecznej,* „Gazeta Prawna" 55/1997.

Hauser J., Mazur S., *Od redakcji*, [w]: „Zarządzanie publiczne", 01/2007.

Hausner J., *Ekonomia społeczna. Konceptualizacja,* w: *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, S. Mazur, A. Pacut (red.) Warszawa 2008.

Herbst J., Nałęcz S., *Panorama podmiotów gospodarki społecznej i ekonomii społecznej* w: M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa 2011.

Herrmann P., *Usługi socjalne jako instrument integracji- z perspektywy Unii Europejskiej,* w: *‚Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim- od ogółu do szczegółu"* Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell (red.), WSP TWP, Warszawa 2010.

Hoggett P., *A New Management for the Public Sector?* "Policy and Politics" 19/1991.

Hrynkiewicz J., *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie,* w: *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. SzaturJaworska (red.), Warszawa 2003.

Jasiński Z., *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1998.

Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002.

Johnson N., *Problems for the Mixed Economy of Welfare,* w: *The Foundations of the Welfare State – Volume I*, R. Goodin, D. Mitchell (eds.).

Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997.

Kahn A. J., Kamerman S. B., *Social Services in International Perspective*. New Brunswick, NJ 1980.

Kamiński T., *Publiczna i pozarządowa pomoc społeczna – w poszukiwaniu modelu relacji,* w: *Problemy społeczne, pomoc społeczna, praca socjalna – wymiar polski i europejski*, J. Krzyszkowski, R. Majer (red.), Częstochowa 2004.

Karwacki A., *Papierowe skrzydła – rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Toruń 2010.

Koczur W. *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego,* w: *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Warszawa 2007.

Kolarska- Bobińska L. (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004.

Korpus J., *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w obszarze kształtowania środowiska pracy*, Warszawa 2006.

Kotarbiński T., *Zagadnienia produkcyjności usług*, Prakseologia nr 33, 1969.

Kowalczyk J., *Publiczne służby zatrudnienia a instytucje pomocy społecznej,* w: *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce –zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, S. Mazur, A. Pacut (red.), Warszawa-Kraków 2008.

Kozioł L., *Motywacja w pracy*, Warszawa – Kraków 2002.

Kozłowski W., *Zarządzanie motywacją pracowników*, Warszawa 2011.

Koźmiński A.K, Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1996.

Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1998.

Koźmiński A.K., Jemelniak D., *Zarzadzanie od podstaw*, Warszawa 2011.

Krajewski R., Szymański S., (red.), *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Włocławek 2001.

Krajowy Program – Integracja Społeczna i Zabezpieczenie Społeczne 2006-2008, Warszawa 2006.

Kruszewski T., *Biblioterapia w działaniach placówek opiekuńczo-wychowawczych*, Toruń 2006.

Krzyszkowski J., *Organizowanie społeczności lokalnej,* w: B. Skrzypczak (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej*, Warszawa 2011.

Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1998.

Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Łódź 2005.

Księżopolski M., *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, w: W. Anioł, M. Duszczyk, P. Zawadzki (red.), *Europa Socjalna - iluzja czy rzeczywistość*?, Warszawa 2011.

Kuper B. O., *Przyszłość służb społecznych w Europie,* w: *‚Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim - od ogółu do szczegółu* Albert Brandstaetter, Peter Herrmann, Cathal O`Connell(red.), WSP TWP, Warszawa 2010.

KuzynowskiA., *Polityka społeczna*, Warszawa 2003

Lange O., *Ekonomika polityczna,* tom 1, Warszawa 1959.

Leś E. (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne-wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.

Leś E. (red.), *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, Warszawa 2006.

Leś E., M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2007;

Mały słownik języka polskiego PWN. Warszawa 1995, s. 707.

Markowski, R. Pawelec: *Wielki słownik wyrazów trudnych*, Warszawa 2001.

Mikulski J., *Zawód – pracownik socjalny*. „Człowiek w Pracy i w Osiedlu. Biuletyn TWP", 1978, nr 6/76/XVIII.

Miller Ch., *A Community Focused or Learning*?, w: Ch. Miller (ed.) *Producing Welfare- a Modern Agenda*, New York 2004.

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną,* Poznań 2005.

Piątek K., *Oblicza polityki społecznej – w kierunku autonomizacji polityki socjalnej*, Toruń 2012.

Pilch R., *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. IV.

Pisz Z., *Wartości i paradygmaty w polityce społecznej*, w: O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wrocław 2009.

Powell M. , Hewitt M., *Welfare State and Welfare Change*, Buckingham 2002.

Rowbottom R. Billis D., *The Stratification of Work and Organizational Design,* Human Relations 1977, nr 1.

Rodger J., *From a Welfare State to a Welfare Society*, London 2000.

Rybak M., *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa,* Warszawa 2004.

Rybka I., *System pomocy społecznej a rozwój ekonomii społecznej,* w: *Ekonomia społeczna w Polsce – osiągnięcia, bariery w rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner (red.), Warszawa 2008.

Rymsza M. (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce*, IPS, Warszawa 2012.

Salamon L. Anheier H., *Social Origins of Civil Society – Explaning the Nonprofit Sector Cross Nationally* – Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1996.

Schimanek T., *Ekspertyza dotycząca wybranych zagadnień ekonomii społecznej w Polsce* (materiał niepublikowany – ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Warszawa 2009.

Sendrowicz M., *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej,* w: *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998.

Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006.

Sierpowska I., *Prawo socjalne dla pedagogów*, Wrocław 2004.

Starga-Piasek J., *O roli prawa i wartościach w pomocy społecznej*, Polityka Społeczna, nr 7, MPiPS, Warszawa 1998.

Strużyna J., *Kierunki doskonalenie ZZL w organizacjach publicznych,* (praca zbiorowa pod red. A. Frąckiewicz-Wronka), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, AE, Katowice 2009.

Szarfenberg R., *Polityka społeczna – usługi społeczne*. Prezentacja na potrzeby projektu „Społecznie odpowiedzialna uczelnia". Warszawa 2009.

Szulc M. (red.), *Popularna Encyklopedia Powszechna*, tom XX, Kraków 1998.

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

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143.

Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Dz. U. 2006, Nr 94, poz. 651.

Vickers J., Wright V., *The Politics of Privatisation in Western Europe*, London 1989.

Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych materiał metodyczny*, wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego, MSWiA, styczeń 2004.

Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej*, Warszawa 2005.

Woźniak Z.: *Praca socjalna – między zawodem a profesją*. Materiały VII Ogólnopolskiej Konferencji Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej FORUM, wydane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach w roku 1998, pod redakcją Haliny Gąsior i Andrzeja Słabonia.

Wygnański J., P. Frączaka, *Ekonomia społeczna – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości,* Ekonomia Społeczna – teksty 2006.

Wygnański J., *Przedsiębiorstwo społeczne – antologia kluczowych tekstów,* Warszawa 2008.

Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna – dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

Założenia do projektu ustawy o pomocy społecznej i usługach socjalnych – Departament Pomocy i Integracji Społecznej w MpiPS, Komisja Samorządu Terytorialnego, IX 2012.

Zasada-Chorab A., *Kształtowanie się zawodu pracownika socjalnego w Polsce*, Częstochowa 2004.

Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych OPS, PCPR i ROPS w ramach PO KL 2007-2013, Warszawa 2008.

Zawicki M., *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II.

Zawicki M., *New Public Management Public Governance,* w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego,* J. Hausner i M. Kukiełka (red.), Kraków 2002, t. II.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie,* Warszawa 1981.

Żukiewicz A., *Role zawodowe pracownika socjalnego*.[w]: „Praca socjalna" IRSS Warszawa, 2001, nr 4.

Spis wykresów

Struktura organizacyjna pomocy społecznej w Polsce 10

Nowy model polityki społecznej w Polsce Stokrotka Dobrobytu – pluralizm i wielosektorowość w systemie pomocy społecznej 26

Tradycyjne funkcje socjalne państwa opiekuńczego i instrumenty realizacji ... 44

Sektory w pomocy społecznej 91

Modelowe ujęcie ról zawodowych pełnionych przez idealnego pracownika socjalnego. 96

System kształcenia pracowników socjalnych w Polsce po 2013 r. 101

Schemat systemu pomocy i wsparcia społecznego w gminie – założenia reformy MPiPS 123

Spis tabel

Nowe ustawodawstwo socjalne sprzyjające wielosektorowemu przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu i prowadzeniu aktywnej polityki społecznej 24

Liczba pracowników realizujących zadania pomocy społecznej w latach 2004-2011 56

Obszary polityki społecznej. Przykłady świadczeń i usług społecznych 66

Systemy zarządzania partnerstwami 86

Możliwości realizacji pracy socjalnej w polskim systemie pomocy społecznej (i innych systemach) 93

Projekty systemowe dotyczące rozwoju systemu pomocy społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 Priorytet I – Zatrudnienie i integracja społeczna; działanie 1.2: Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej 113