

Nieefektywny system pomocy społecznej. Koncepcja badań i diagnozy

Patryk Zawadzki

Niniejszy artykuł powstał na bazie koncepcji pracy doktorskiej dotyczącej nieefektywności i dysfunkcji w systemie pomocy społecznej. W artykule staram się ukazać istotę pomocy społecznej i pracy socjalnej, przedstawiam obraz współczesnej pomocy społecznej i działań podejmowanych na rzecz jednostki, rodziny i społeczności. Rozważania popieram badaniami zrealizowanymi przez różne instytucje. W dalszej części artykułu prezentuję propozycję badań i diagnozy systemu pomocy społecznej obejmującą różne aspekty i obszary działania. Całość wieńczy podsumowanie zawierające uzasadnienie konieczności reformy i modyfikacji obecnego systemu pomocy.

Wstęp

Pamiętam piękne teorie, które wpajano mi na studiach, **aby wyposażyć mnie** w nowoczesną wiedzę interdyscyplinarną z zakresu dziedziny nauk społecznych, pedagogicznych, prawnych. **Miało to na celu** umożliwić mi tworzenie i realizację planów zmiany sytuacji życiowej klienta, grup społecznych lub społeczności lokalnych, przy ich aktywnym udziale. Wpajano mi wiedzę pozwalającą na tworzenie, prowadzenie i zarządzanie projektami oraz instytucjami realizującymi zadania z zakresu pracy socjalnej. Wielokrotnie uświadamiano mi, że jako absolwent kierunku praca socjalna:

- będę posiadał wiedzę i umiejętności, przy pomocy których dokonam analizy i oceny zasobów, potrzeb oraz problemów indywidualnych i społecznych;
- nabędę umiejętności tworzenia i realizacji planów pomocy indywidualnych oraz projektów socjalnych;
- będę potrafił udzielać pomocy w formie poradnictwa, wsparcia, pozyskiwania i wykorzystania zasobów środowiska i instytucji dla potrzeb klientów;
- **będę umiał** motywować i aktywizować osoby, grupy i społeczności do działań samopomocowych w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych;
- **będę współuczestniczył** w inspirowaniu, opracowaniu i wdrożeniu programów społecznych służących podniesieniu jakości życia.

I niewątpliwie potrafię to robić. Uczelnia spełniła swą misję. Tylko po co to wszystko, skoro i tak nie można tego wykorzystać w praktyce.

Pamiętam też **moją** pierwszą pracę w charakterze pracownika socjalnego w ośrodku pomocy społecznej i zderzenie, szok wynikający ze zburzenia mojego wyobrażenia o roli pracownika socjalnego i znaczeniu pracy socjalnej. Uświadomiłem **sobie**, że zamiast **realizowania** bogatej teorii moje zadanie ograniczać **się** będzie w dużej mierze do rozdawania pieniędzy w formie zasiłków, a jedynym **stosowanym przeze mnie** narzędziem będzie obszerny wywiad środowiskowy. Na studiach nie zdawałem sobie sprawy, iż czas rozmowy **z klientem** jest **tak** ograniczony dużą ilością środowisk i pracą biurową. Nie przypuszczałem, że z pełnego zapału i pomysłów, posiadającego wiedzę i umiejętności do twórczych działań absolwenta kierunku praca socjalna, stanę się „roznosicielem zasiłków” o stłamszonej przez system kreatywności.

Nie chcąc ulec systemowi i poddać się jego skostniałym zasadom, wciąż zadaję sobie pytania o sens i istotę pracy socjalnej oraz całego systemu pomocy społecznej:

- co sprawia, że system pomocy społecznej jest niewydolny?;
- jakie czynniki i aspekty czynią system dysfunkcyjnym i nieefektywnym?
- jakie działania należałoby podjąć aby system pomocy społecznej spełniał swoje funkcje i przynosił konkretne rezultaty?;

Niniejsze rozważania powstały jako efekt uporządkowanej wiedzy o systemie pomocy społecznej, pracy socjalnej, funkcjach i działaniach pracowników socjalnych i instytucjach pomocy społecznej, a także obserwacji i doświadczenia nabytego w trakcie pracy w obszarze pomocy społecznej. Ponadto ukazane refleksje zrodziły się w trakcie moich spotkań ze znawczynią tematu, profesorem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Anną Michalską.¹

Na samym początku należy przyjrzeć się pojęciu i istocie pomocy społecznej określonym przez ustawodawcę.

Tak więc, „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.”²

Pomoc społeczna jest istotnym składnikiem polityki społecznej państwa. Powołana została do udzielenia pomocy osobom i rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i nie są w stanie pokonać jej przy wykorzystaniu własnych środków i możliwości.

Tak rozumiana i definiowana pomoc społeczna polega w szczególności na:

1. przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń,
2. pracy socjalnej,
3. prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
4. analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej
5. realizacji zadań wynikających z rozeznania potrzeb społecznych,
6. rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.³

Swoją misję pomoc społeczna realizuje poprzez świadczenia, takie jak:

1) świadczenia pieniężne:

- a) zasiłek stały,
- b) zasiłek okresowy,
- c) zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy,
- d) zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- e) (uchylona)
- f) pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki,
- g) świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców;
- h) wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd;

2) świadczenia niepieniężne:

- a) praca socjalna,
 - b) bilet kredytowany,
 - c) składki na ubezpieczenie zdrowotne,
 - d) składki na ubezpieczenia społeczne,
- pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie,

1

Profesor socjologii zatrudniony na Uniwersytecie im Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik Zakładu Badań Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej. Autorka ponad 130 prac (głównie artykułów naukowych) z zakresu socjologii rodziny, socjologii małżeństwa, gerontologii, socjologii problemów społecznych oraz teoretycznych aspektów pracy socjalnej.

2

Artykuł 2 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 163, 693.

3

Artykuł 15 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 163, 693.

- f) sprawienie pogrzebu,
- g) poradnictwo specjalistyczne,
- h) interwencja kryzysowa,
- i) schronienie,
- j) posiłek,
- k) niezbędne ubranie,
- l) usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy,
- m) specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia,
- n) mieszkanie chronione,
- o) pobyt i usługi w domu pomocy społecznej,
- q) pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.⁴

Szkoda, że tak mało w ustawie mówi się o **pracy socjalnej** i jej **rzeczywistym** charakterze. Opierając się na przytoczonym powyżej założeniu prawnym systemu pomocy społecznej, przyjrzyjmy się teraz faktycznemu funkcjonowaniu systemu.

Obraz współczesnej pomocy społecznej

Obecny system społeczny jest niedostosowany do zmieniającej się rzeczywistości społecznej i pojawiających się nowych problemów. Od wielu lat nie był gruntownie zmodyfikowany. Niewątpliwie mamy do czynienia z niezgodnością między ideą a praktyką. Instytucje pomocy społecznej, a tym samym cały system nie przystają do problemów dzisiejszej rzeczywistości. To powoduje, że system jest zarówno nieefektywny, jak i dysfunkcyjny - rodzi szereg negatywnych zjawisk. Z kolei realizowana praca socjalna jest nastawiona bardziej na działania pozorne, na ilość a nie jakość działań. Obecny system pomocy społecznej nie tylko nie służy zmniejszeniu skali problemów społecznych i liczby osób korzystających z pomocy, ale nawet sam wzmacnia bezradność i niezaradność osób sięgających po pomoc i taktujących ją jako stałą aktywność życiową.

Nieskuteczność systemu pomocy społecznej oraz nieefektywna, skostniała, pozbawiona twórczego charakteru praca socjalna prowadzą do znacznego obciążenia budżetu państwa. Około 20 proc. polskiego PKB jest przeznaczane na pomoc społeczną. Jak pokazują badania Eurostatu i NIK, a także opinie ekspertów, pieniądze te nie są właściwie wykorzystywane. Biedni dostają rybę, a nie wędkę.⁵

Ponadto, jak wynika z badań przeprowadzonych przez CBOS⁶ w 2008 roku, tylko 9% Polaków uważa, że publiczne pieniądze przeznaczone na pomoc społeczną trafiają do osób faktycznie jej potrzebujących. Według 17% respondentów, otrzymują ją osoby, które poradziłyby sobie bez niej. Wśród badanych co ósma osoba (13%) przyznała, że korzysta lub w ostatnich kilku latach korzystała z pomocy społecznej, a 15%, że z tej formy wsparcia korzystał ktoś z członków ich rodzin. Ponadto 42% ankietowanych wskazało, że pomoc społeczną otrzymuje w Polsce za mało

4

Artykuł 36 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 163, 693.

5

K. Nowakowska, *Pomoc społeczna w Polsce jest nieskuteczna. Bieda jest dziedziczona*, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/835656.pomoc-spoeczna-w-polsce-jest-nieskuteczna-bieda-jest-dziedziczona.html>, 2014 .

6

Badanie na temat funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce zostało przeprowadzone w dniach 1-4 sierpnia 2008 roku na próbie 1076 losowo wybranych osób z całego kraju.

osób, zaś 20%, że za dużo. Zdaniem zaledwie 14% respondentów skala pomocy społecznej odpowiada potrzebom a aż 42% twierdzi, że jest ona za mała. Zapytano również respondentów, czy na pomoc potrzebującym przeznaczana jest wystarczająca ilość publicznych pieniędzy. 57% pytanych odpowiedziało, że jest ich za mało, 8%, że za dużo, a 13%, że środki na to są wystarczające. W podsumowaniu badań CBOS podaje, że *"prawie nikt nie kwestionuje, że w Polsce są grupy osób, które bez pomocy społecznej mogą sobie nie poradzić z problemami życiowymi. W powszechnej opinii obowiązek zadbania o potrzebujących spoczywa przede wszystkim na władzach lokalnych i państwowych"*.⁷

Istnieją bardzo duże różnice między organizacją systemu pomocy społecznej jednostkom i rodzinom w Ameryce Północnej, Australii czy Europie Zachodniej (np. Wielkiej Brytanii czy Holandii) a w Polsce.

Główne różnice polegają na:

- ograniczonym zakresie stosowania pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej,
- ugruntowaną się tradycją wykonywania zawodu pracownika socjalnej jako administratora zasiłków,
- a przede wszystkim regulacjach prawnych.⁸

Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów Unii Europejskiej, jeśli chodzi o udział wydatków na cele walki z bezrobociem i zasiłków dla bezrobotnych. Te środki stanowią w Polsce 1,5 proc. wszystkich środków przeznaczanych na cele społeczne. Średnia dla całej Unii Europejskiej to 5,6 proc. Polska jest także trzecia od końca pod względem walki z wykluczeniem społecznym. W dziedzinie opieki nad bezdomnymi, budowy mieszkań socjalnych Polska wydaje zaledwie 1,1 proc. z wszystkich wydatków związanych z celami społecznymi. Zdaniem Eurostatu, polska pomoc społeczna jest także jedną z najmniej skutecznych - pozwala na wyjście z biedy zaledwie 5,2 proc. korzystających z niej osób. Podobne wnioski płyną z raportu NIK po kontroli instytucji, które zapewniają pomoc społeczną. Kontrola wykazała, że instytucje integracji społecznej funkcjonują na ogół zgodnie z prawem, jednak są niewystarczająco skuteczne.⁹

W krajach Europy Zachodniej i USA praca socjalna jest dobrze osadzona w tradycji pomagania jednostkom, grupom i zbiorowościom. Tamtejszy model cechuje się wysokim poziomem profesjonalizmu i silnym pragmatycznym nastawieniem. Chodzi o udzielanie **rzeczywistej** pomocy osobom, rodzinom i społecznościom znajdującym się w niekorzystnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Przy zachowaniu wszelkich formalnych wymogów pracy, silny nacisk kładzie się również na badania **skuteczności** określonych programów, procedur i usług socjalnych. Z kolei, nasza praca socjalna ma relatywnie małe znaczenie w świadczeniu pomocy, ponieważ zdecydowana większość nakładów na pomoc społeczną jest kierowana na świadczenia pieniężne dla klientów. Ponadto, organizacje pozarządowe w dużym stopniu zależne są od dotacji i funduszy pochodzących z budżetów państwa i samorządu.¹⁰

7

A. Mościcka, *Sondaż wśród Polaków: pomoc społeczna nie trafia do potrzebujących*, <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/sondaz-wsrod-polakow-pomoc-spoeczna-nie-trafia-do-potrzebujacych>, 2008.

8

L. Miś, *Konstruowanie pracy socjalnej skoncentrowanej na rozwiązaniach. Wprowadzenie*, [w:] L. Miś (red.), *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach*, Zeszyty Pracy Socjalnej, nr 14, Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 13-25.

9

K. Nowakowska, *Pomoc społeczna w...* op. cit.

10

L. Miś, *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach a postulaty praktyki opartej na badaniach naukowych*, [w:] B. Szluz, W. Walc (red.), *Rodzina, szkoła, środowisko lokalne. Współczesne wyzwania*, Wydawnictwo KORAW, Rzeszów 2011, s. 155 -169.

Znawcy tematu podkreślają również ukryte mechanizmy funkcjonowania pracowników socjalnych. „Całą gamę sprzeczności uświadamianych możemy przykładowo łączyć z tym, co Dobroniega Trawkowska nazywa pozorowaniem w pracy socjalnej. Pozornie włączające projekty, pozorowana praca z jednostką, grupą, pozorny profesjonalizm na rzecz budowania własnej kariery zawodowej, pozorna współpraca ze specjalistami – to tylko najważniejsze problemy sygnalizowane przez samych pracowników socjalnych. Ta samoświadomość oznacza bardziej lub mniej narzucane i tolerowane przyzwolenie dla sprzeczności. W płaszczyźnie podtrzymywania celowych sprzeczności podobnie znamienne są postępowania rekrutacyjne do projektów integracji i reintegracji prowadzonych w ramach centrów integracji społecznej, gdzie sito selekcyjne wychwytuje tych, którzy wykazują największy potencjał do zmiany swojej sytuacji. Gwarantuje to jednocześnie ukończenie programu i w konsekwencji dużą „efektywność” podmiotu instytucjonalnego, który przekłada się na szanse otrzymania środków na kolejny projekt”.¹¹

Ponadto, cytowana powyżej D. Trawkowska¹² w swych opracowaniach wskazuje na jeszcze inne problemy „trawiące” system pomocy społecznej, takie jak:

1. uzależnienie od pomocy społecznej;
2. rutynizację i schematyczność działania;
3. tworzenie i wzmacnianie negatywnych zjawisk w jednostkach i grupach
4. brak podejścia systemowego;
5. brak diagnozy problemów;
6. brak współpracy między instytucjami i podmiotami w zakresie rozwiązywania danego problemu;
7. pozornie włączające programy i projekty socjalne, których efekt końcowy jest odległy od zamierzonego – „utopie inkluzji”;
8. pozorne rozwiązywanie problemów społecznych – fikcja „papierowych strategii”;
9. pozorowana praca socjalna - niespełniony profesjonalizm: jak nie zawieść oczekiwań i „zachować twarz”?
10. nie pozorowana i pozorowana praca z klientem (indywidualnym przypadkiem) - „w co grają ludzie”?
11. pozorowana praca z rodziną – „markowana praca z rodziną”, „każdy robi swoje i oddała problem”;
12. pozorowana praca z grupą (grupy wsparcia, zespoły interdyscyplinarne);
13. pozorowana współpraca między specjalistami (konsultanci - pracownicy socjalni; pracownicy socjalni – kuratorzy);
14. pozorowana współpraca międzysektorowa - trudne współistnienie;
15. pozorna reorganizacja instytucji (ośrodków pomocy społecznej, warsztatów terapii zajęciowej itp.) i tworzenie nowych stanowisk pracy (konsultantów, koordynatorów).

Wszystkie te aspekty składają się na swoisty „efekt bumerangowy pomocy społecznej” utrwalający w klientach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej postawy, które ów system chciał zmienić.

Wprawdzie w ostatnim czasie skupiono wysiłki na reformie systemu opieki nad dzieckiem; zintensyfikowaniu pracy z rodzinami, a nie tylko jednostkami; zwróceniu uwagi na dysfunkcje i nieefektywność dotychczasowych rozwiązań, opartych na działaniach pozornych i prowadzących

11

A. Karwacki, *Spójność – kluczowe pojęcie dla współczesnej polityki społecznej (inspiracje, tropy i wyzwania)*, „Studia Socjologiczne”, 2009, nr 1(192), s. 31.

12

D. Trawkowska, *Działania pozorne w ośrodkach pomocy społecznej – przejawy i skutki*, „Praca Socjalna” 2009, nr 1, s. 3 – 25.

do uzależnienia od pomocy społecznej (głównie finansowej) i umocnieniu dysfunkcji w rodzinie. Dążąc do naprawy systemu, w ostatnim czasie stworzono kilka ciekawych rozwiązań w zakresie pracy z rodziną i przebywającymi w niej dziećmi. Przykładem może być uchwalona ustawa o asystentach rodzinnych. Inny przykład to praca socjalna i rozwiązywanie problemów metodą grup i zespołów interdyscyplinarnych. W kontekście asystentury rodzinnej badania nad jej efektywnością potwierdzają skuteczność asystentury realizowanej w ramach innowacyjnych programów z lat 2005–2011. Zdaniem I. Krasiejko i A. Imielińskiej¹³ dalsze efekty asystentury, tej realizowanej po 2012 roku, zależą będą zarówno od nakładów finansowych, sposobu rekrutacji i przygotowania wykonujących ją pracowników, organizacji ich pracy w danej placówce (zadaniowy czas pracy, maksymalnie 10 rodzin), jak i umiejętności podejmowania dialogu między władzami samorządowymi a pracownikami instytucji zajmującymi się pomocą rodzinie (zwłaszcza na płaszczyźnie: pracownik socjalny – asystent i kurator – asystent).

Zauważa się w pracy socjalnej pewne działania mające na celu przyswajanie niektórych rozwiązań stosowanych w krajach Europy Zachodniej i USA. Przykładem zmiany, jaka nastąpiła w ostatnich latach w działalności pracowników socjalnych w Polsce, jest wdrożenie kontraktu socjalnego do praktyki. Przez ponad dziesięć lat kontrakt socjalny był jedynie teoretycznym narzędziem, omawianym i ćwiczonym w ramach zajęć akademickich, na przykład na studiach socjologicznych. Należy dodać, że wielokrotnie pracownicy socjalni w ośrodkach pomocy społecznej, krytycznie wypowiadali się o sensowności poznawania zasad tworzenia kontraktu i nieprzydatności tej formy pracy w ich placówkach. Z badań przeprowadzonych w 2010 rok¹⁴ wynika, że jeśli chodzi o jakość i adekwatność narzędzi pracy, kontrakt socjalny i wywiad środowiskowy były krytykowane przez zdecydowaną większość respondentów. Formularz wywiadu oceniono jako zbyt obszerny, zawierający wiele informacji, które potem nie wpływają na wysokość przyznawanej pomocy.¹⁵ Sytuacja uległa zmianie poprzez administracyjne wprowadzenie kontraktu socjalnego jako składnika profesjonalnego działania pracownika socjalnego w kontakcie z indywidualnym przypadkiem. Wiedza i umiejętności zawierania kontraktu socjalnego jako część wykształcenia akademickiego została urzędowo uprawomocniona.¹⁶ L. Miś¹⁷ jest przekonany, że był to jeden z kroków zbliżania edukacji i praktyki pracy socjalnej w Polsce do standardów profesjonalnej pracy socjalnej realizowanej w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych.

Inne innowacyjne formy pracy socjalnej w Polsce to:

- Wiedotorening Komunikacji (WK), czyli forma pracy z rodzinami wypracowana pierwotnie w Holandii i rozpowszechniona w Niemczech, Szkocji, Polsce, później na Słowacji i Ukrainie. W Polsce w tej metodzie zostało przeszkolonych bardzo wielu pracowników socjalnych oraz nauczycieli za sprawą Fundacji PLUS na rzecz Dzieci ze Środowisk Zagrożonych (SPIN Polska).
- Centrum Innowacji Społecznej SIC! (Social Innovation Center), czyli organizacja upowszechniająca różne formy pracy ze społecznością lokalną i aktywizacji społeczności

13

I. Krasiejko, A. Imielińska, *Efektywność asystentury rodziny na podstawie badań przeprowadzonych w MOPS w Częstochowie*, [w:] M. Szpunar (red.) *Asystentura rodziny analiza efektywności specjalizacji pracy socjalne w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, Gdynia 2011, s. 204.

14

Badania przeprowadzono w 2010 r. w ramach projektu *„Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”* realizowanego we współpracy z Departamentem Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

15

Praca socjalna w Polsce, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1.90442,9654156.Praca_socjalna_w_Polsce.html, 2011.

16

L. Miś, *Konstruowanie pracy socjalnej...* op.cit., s. 13 – 25.

17

Ibidem

terytorialnych. Na uwagę zasługuje działalność Poznańskiego Centrum Innowacji Społecznej SIC!¹⁸ Innym modelem nowoczesnej i twórczej pracy socjalnej może być Praca Socjalna Skoncentrowana na Rozwiązaniu. Jako pierwszy jej potencjał zauważył T. Świtek. Jest przekonany, że dotychczasowe ograniczenia podejścia rozwiązywania problemów, „*prowadzą do sporej ilości sytuacji konfliktowych z klientem, wzajemnego oporu, doświadczenia trudnych emocji, a w konsekwencji skupiania się na tym, jak trudna i wyczerpująca jest praca i dola pracownika socjalnego*”.¹⁹

Szkoda, że tak późno zauważono, iż dotychczasowe działania rodziły szereg błędów powodujących bezradność, wzmacniały niewydolność rodzin i ukazującą dysfunkcyjność systemu pomocy społecznej. W połączeniu z niskimi nakładami na pracę socjalną (porównując z bezpośrednimi transferami pieniężnymi kierowanymi do klientów), zależnością sektora „non-for-profit” od dobroczynności państwowej lub unijnej (Unii Europejskiej) oraz pozornym, fasadowym charakterem działań zawodowych pracowników socjalnych - tworzy się aktualny model pomagania klientom. Są to jednostki, rodziny, kategorie i zbiorowości społeczno-terytorialne podlegające opresji, uprzedzeniom klasowym, eksploatacji i upośledzeniu polityczno-społecznemu.²⁰

Warto dodać, że z raportu GUS o beneficjentach pomocy społecznej z 2010 roku wynika, że 80 proc. korzystających z pomocy społecznej pobiera ją dłużej niż 10 lat. Z danych GUS wynika, że z pomocy społecznej korzysta 8,7 proc. Polaków. Dla dziesiątek tysięcy z nich korzystanie z różnych form pomocy staje się wręcz zawodem, a w wielu regionach korzystanie z pomocy społecznej uznawane jest wręcz za normę. W Kętrzynie, który jest najbardziej uzależnioną od pomocy społecznej gminą w Polsce - korzysta z niej aż 71,9 proc. mieszkańców. Tymczasem utrzymywanie się negatywnych wzorców przez dłuższy czas powoduje ich utrwalenie.²¹

S. Kalinowski²² z Wydziału Społeczno-Ekonomicznego Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu zarzuca obecnemu systemowi pomocy społecznej, że zamiast zapobiegać bezradności, utrwała ją, często na zawsze. Pomoc społeczna jest metodą na życie, kształtuje postawy bierne, zamiast uczyć aktywności. Dla wielu pomoc społeczna stała się elementem codziennego życia, a jej rozbudowana forma stopniowo przyczyniała się do uzależnienia, prowadząc do potęgowania zjawiska bezradności społecznej. Przejawia się ono między innymi w potęgowaniu dysfunkcyjności jednostek i społeczeństwa, a także ekskluzji społecznej znacznej grupy, z kolei ekonomiczna strona związana jest z uszczuplaniem budżetu państwa/jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym koniecznością rezygnowania z realizacji innych potrzeb ważnych dla gmin, związanych chociażby z inwestycjami poprawiającymi jakość życia ludności.

Kalinowski uważa, że uzależnienie od pomocy społecznej i traktowanie jej jako sposobu na życie dotyczy nie tylko osób biednych lub bezrobotnych, ale jest to również domena osób „zaradnych”, próbujących we względnie łatwy sposób uzupełnić budżety własnych gospodarstw domowych. Dla niektórych jest to idealny sposób na bezstresowy zarobek niewymagający większych umiejętności, a także dochód pozwalający podnieść poziom życia, często ponad średnią krajową. Taka „pseudo-zaradność” wynika między innymi z wad współczesnego systemu pomocowego, który nie potrafi

18

Ibidem

19

T. Świtek, *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach – PSRR*, [w:] J.Kienhuis, T.Świtek (red.), *Klient ekspertem. Podejście Skoncentrowane na Rozwiązaniach i jego zastosowanie w Polsce*, Wydawnictwo UJ – Fontys University, Kraków 2007, s.72.

20

L. Miś, *Praca socjalna...*op. cit., s. 155 -169.

21

Nieefektywny system pomocy społecznej pogłębia bezrobocie,
<http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art.6,nieefektywny-system-pomocy-spoecznej-poglebia-bezrobocie.html>, 2010.

22

S. Kalinowski, *Uzależnieni od pomocy społecznej*, <http://liberte.pl/uzaleznieni-od-pomocy-spoecznej/>, 2011.

sobie poradzić z osobami faktycznie tej pomocy nie potrzebującymi.

Brakuje indywidualnego podejścia do poszczególnych spraw, a także instrumentów zabezpieczających przed oszustwami. Chociaż przepisy przewidują mechanizmy zapobiegające uzależnieniu, to pracownicy socjalni nie mają motywacji do przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, a także czasu na eliminowanie oszustw ze strony beneficjentów pomocy.

Pracownicy socjalni ze względu na mnogość zadań i środowisk, którymi muszą się zająć nie są w stanie realizować najważniejszych zadań, a mianowicie inkluzji społecznej i zwiększenia aktywizacji jednostek i całych rodzin. Działania pasywne polegające m.in. na ochronie słabszych ekonomicznie grup ludności, a w szczególności wypłacie zasiłków należałoby zastąpić działaniem aktywizującym. Podejście finansowe polegające na bezzwrotnych świadczeniach socjalnych, musi być zastępowane poprzez zachęty do samodzielnego działania.²³

Dobrze, że zagadnieniu dysfunkcji systemu pomocy społecznej i jego nieefektywności poświęca się coraz więcej badań i opracowań w kontekście różnych obszarów na poziomie działań wobec jednostki i rodzin (np. autorzy: D. Trawkowska, A. Michalska, J. Krzyszkowski, K. W. Frieske, J. Hrynkiewicz, Z. Kawczyńska – Butrym, A. Kwak.)

W oparciu o wspomniane opracowania i badania można wymienić kilka zasadniczych zagadnień, czyniących system pomocy społecznej nieefektywnym i dysfunkcyjnym, wręcz prowadzącym do negatywnych zjawisk, takich jak przekazywanie roli klienta pomocy społecznej z pokolenia na pokolenie, czy wzmacnianie tej roli i prowadzenie do uzależnienia od pomocy społecznej.

Aspekty składające się na dysfunkcyjność i nieefektywność systemu pomocy społecznej²⁴

Aspekty strukturalno – systemowe	<ul style="list-style-type: none"> • brak diagnozy problemów, sprawozdawczość zamiast badań; • brak partnerstwa pomiędzy podmiotami i instytucjami; anachroniczność – misja z 1990 roku okazuje się niedostosowana do dzisiejszej rzeczywistości i problemów; • nieudana decentralizacja, wzmożenie biurokracji socjalnej; • zła pozycja i brak koordynacji działań (fragmentaryzacja) lokalnej pomocy społecznej; • złe prawo socjalne. Brak przepisów wykonawczych, anachronizm, usztywnienie przepisów; • deficyty polityki społecznej i polityków społecznych;
Aspekty funkcjonowania systemu	<ul style="list-style-type: none"> • nierówny dostęp do usług socjalnych na poziomie miasta i wsi, trudności infrastrukturalne; • brak innowacji, rutynizacja działań; • brak strategii lokalnej polityki społecznej np. dla kobiet wiejskich, ludzi starszych, „papierowe strategie”; • brak orientacji na wynik, planowanie budżetowe, a nie zadaniowe;
Aspekty związane z kapitałem	<ul style="list-style-type: none"> • formalna profesjonalizacja i faktyczna

23

Ibidem

24

J. Krzyszkowski, *Wyzwania i tendencje w rozwoju pomocy społecznej w Polsce*, http://www.asm.poland.com.pl/twojaszansaplus/konferencje/Prezentacja_J_Krzyszkowski.ppt

ludzki	deprofesjonalizacja pracy socjalnej, brak pracy metodą środowiskową, rzecznictwa itp.; <ul style="list-style-type: none"> • zła organizacja pracy i przeciążenie pracą administracyjną skutkujące wypaleniem zawodowym; • brak partnerstwa z trzecim sektorem, podmiotami prywatnymi, nieufność i rywalizacja o zasoby; • zbyt rozległe oczekiwania wobec zawodu i profesji; • brak merytorycznych kanałów awansu zawodowego; • słabość korporacji zawodowej; • pauperyzacja zawodowa i niski prestiż zawodu;
---------------	---

Co powinny zawierać badania i diagnoza systemu pomocy społecznej?

Brakuje kompleksowej i rzetelnej diagnozy systemu pomocy społecznej, uwzględniającej wszystkie jego obszary, zasięg, anamnezę i konsekwencje. Badania i diagnoza oparta na solidnych założeniach metodologicznych przyczyni się do poznania istoty problemów „trawiących” system pomocy społecznej i zmiany jego charakteru. Aby uczynić system bardziej skutecznym w niwelowaniu problemów społecznych i aktywizowaniu osób, rodzin i społeczności lokalnych, *„trzeba zmienić definicję pomocy. Pomoc nie powinna nigdy oznaczać: daję i nie oczekuję niczego w zamian. W „prawdziwym” życiu poza systemem pomocy społecznej takie przypadki w zasadzie się nie zdarzają. Udzielana pomoc powinna uczyć wykluczonych funkcjonowania w społeczeństwie. Dlatego niczego nie należy dawać za darmo. Znalazłeś się w trudnej sytuacji, potrzebujesz zasiłku, lokalu komunalnego, miejsca w schronisku? Oczywiście państwo ci pomoże, ale nie za darmo. Zasiłek w zamian za pracę.*²⁵

Przedmiotem takiej szczegółowej diagnozy obecnego systemu pomocy społecznej, powinno być badanie zasięgu, źródeł i konsekwencji dysfunkcyjności w kontekście czterech obszarów:

1. instytucje pomocy społecznej,
2. unormowania prawne
3. pracownicy pomocy społecznej i kadra zarządzająca,
4. klienci pomocy społecznej.

Aspektami, którym należałoby się przyjrzeć powinny być:

- cechy instytucji: typ instytucji; zasięg działania; przypisane zadania; wielkość miejscowości;
- kryteria przyznania pomocy;
- wewnętrzna struktura instytucji pomocy społecznej;
- przypisane zadania;
- działania i formy pomocy i rozwiązywania problemów;
- modele zarządzania i kierowania;
- współpraca z innymi podmiotami;
- działania wobec pracowników;
- przepisy i unormowania prawne;
- cechy pracowników: staż pracy, płeć, stan cywilny, wiek, wykształcenie;
- oczekiwania wobec klientów, ustawodawców, instytucji, form pomocy;;
- postawy pracowników wobec klientów, ustawodawców, instytucji, form pomocy;
- działania i formy pomocy;

- gotowość do zmiany roli zawodowej;
- stan wiedzy;
- style zarządzania i kierowania;
- cechy klienta, rodziny, (uświadomieni, niezaradni; z różnym stażem korzystania z pomocy; z różnymi dysfunkcjami);
- cechy społeczno – demograficzne: staż, płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, rodzaj dysfunkcji,
- oczekiwania i postawy klientów wobec pracowników, ustawodawców, instytucji, form pomocy;
- gotowość do zmiany swojej sytuacji;
- strategie stosowane w celu uzyskania pomocy;
- wykorzystanie przyznanej pomocy;
- predestynowanie do pomocy.

Z kolei cele badań powinny oscylować wokół:

1. poznania źródeł dysfunkcji;
2. poznania zasięgu dysfunkcji;
3. poznania i charakterystyki skutków dysfunkcjonalności systemu;
4. dokonania charakterystyki i typologii dysfunkcji;
5. poznania deficytów wiedzy w postawach: pracowników socjalnych, decydentów i kadry zarządzającej;

Tak więc, należy dążyć do diagnozy systemu pomocy społecznej przez pryzmat:

- określenia cech instytucji, unormowań prawnych i cech pracowników i klientów;
- określenia zasięgu dysfunkcji i ich źródeł tkwiących w instytucjach pomocy społecznej, kadrze zarządzającej, pracownikach i klientach
- oraz określenia deficytów wiedzy w postawach pracowników socjalnych, decydentów i kadry zarządzającej.

Sformułowanie diagnozy posłuży do:

- porównania uzyskanych wyników badań z badaniami już przeprowadzonymi w tym zakresie na przestrzeni ostatnich 20 lat;
- określenia odnawialnych, powielanych i utrwalanych błędów w systemie pomocy społecznej
- oraz potwierdzenia źródeł niemocy/oporu/barier wobec zmian ze strony instytucji, pracowników, klientów.

Badając system pomocy społecznej, należy przyjrzeć się trzem istotnym aspektom:

1. W jakim stopniu na dysfunkcjonalność systemu pomocy społecznej wpływają cechy związane z klientami:
 - Oczekiwania klientów wobec ustawodawcy
 - Oczekiwania klientów wobec instytucji
 - Oczekiwania klientów wobec pracowników
 - Oczekiwania klientów wobec form pomocy
 - Postawy klientów wobec ustawodawcy
 - Postawy klientów wobec instytucji
 - Postawy klientów wobec pracowników
 - Postawy klientów wobec form pomocy
 - Gotowość do zmiany sytuacji
 - Gotowość do przyjęcia pozamaterialnych form pomocy
 - Strategie stosowane w celu uzyskania pomocy
 - Wykorzystanie przyznanej pomocy
 - Cechy predestynujące do roli klienta pomocy społecznej
2. W jakim stopniu na dysfunkcjonalność systemu pomocy społecznej wpływają cechy

związane z pracownikami pomocy społecznej i kadrą zarządzającą:

- Oczekiwania pracowników wobec ustawodawcy
 - Oczekiwania pracowników wobec instytucji
 - Oczekiwania pracowników wobec klientów
 - Oczekiwania pracowników wobec form pomocy
 - Postawy pracowników wobec ustawodawcy
 - Postawy pracowników wobec instytucji
 - Postawy pracowników wobec klientów
 - Postawy pracowników wobec form pomocy
 - Podejmowane działania i formy pomocy
 - Gotowość do zmiany roli i uprawiania kreatywnej pracy socjalnej
 - Stan wiedzy
 - Style zarządzania i kierowania stosowane przez kierownictwo
 - Unormowania prawne dotyczące pracowników
3. W jakim stopniu na dysfunkcjonalność systemu pomocy społecznej wpływają cechy związane z instytucjami pomocy społecznej:
- Kryteria przyznawania pomocy
 - Przypisane zadania
 - Działania i formy pracy i pomocy
 - Współpraca z innymi podmiotami
 - Modele zarządzania i kierowania stosowane w instytucji
 - Działania instytucji wobec pracowników
 - Przepisy i unormowania prawne w zakresie instytucji
 - Wewnętrzna struktura instytucji

Myślę, że do tak skonstruowanych założeń istnieje wiele różnych metod, technik i narzędzi badawczych, których dostarcza nam współczesna metodologia nauk społecznych. Tak więc, ich dobór nie powinien nastroczać badaczom/inicjatorom badań większych trudności.

Podsumowanie

Reasumując, mam nadzieję, że podejmowany przeze mnie problem skłoni środowiska pracowników socjalnych do szerszej dyskusji społecznej w tym zakresie. Choćby dlatego, że rozwój pracy socjalnej w naszym kraju idzie w kierunku stawiania coraz wyższych wymagań od pracowników socjalnych. Jest to dobrze widoczne w zakresie prawnych regulacji dotyczących zawodu. Wzrost formalnych wymagań od kandydatów na stanowisko pracownika socjalnego w oczywisty sposób sprzyja powstawaniu większych oczekiwań w stosunku do osób zatrudnionych w miejskich czy gminnych ośrodkach pomocy społecznej, centrach pomocy rodzinie, ośrodkach polityka społecznej czy organizacjach pożytku publicznego świadczących usługi dla różnych kategorii i osób uprawnionych do korzystania z pomocy socjalnej. Studenci pracy socjalnej i pracownicy socjalni w naszym kraju spotykają się z ofertami nowych form pracy z klientami, zapożyczanych często z doświadczeń krajów zachodnich i USA.²⁶

Do zmian nawołują sami pracownicy socjalni. Jeden z nich na forum pisze: *„to, że pomoc społeczna funkcjonuje w Polsce nieudolnie wszyscy wiedzą, a najlepiej ci, którzy w niej pracują. Tylko to nie pracownicy socjalni podejmują decyzje, za którymi kryją się głupie i nieprzemyślane reformy, albo złe przepisy. Dlaczego podczas konsultacji społecznych kolejnych projektów ustawy o pomocy społecznej, nikt nie zasięga opinii tych, którzy w praktyce będą wykonawcami ustawy? Dlaczego nikt nie liczy się ze zdaniem pracowników pomocy społecznej, którzy najlepiej znają*

realia życia społecznego w naszym kraju?”²⁷

Konkludując, działania instytucji pomocy społecznej nie mogą sprowadzać się do obsługi beneficjentów oraz ich rejestracji i wypłaty zasiłków. Ważne jest korzystanie z narzędzi, które już istnieją. Ewentualnie należy tworzyć instrumenty nowe, tak aby motywować osoby korzystające z pomocy do wychodzenia z bezradności. Należy aktywować działania tej grupy i uzależnić wypłatę zasiłków od świadczeń zwrotnych. Ich wielkość powinna sprzyjać zwiększonej aktywności klientów pomocy społecznej.²⁸

Niech puentą niniejszych rozważań będą słowa Martina Luthera Kinga, laureata Nagrody Nobla i jednego z najsłynniejszych amerykańskich działaczy na rzecz równouprawnienia. W 1967 roku w jednym z przemówień potępiających wojnę w Wietnamie stwierdził, że „*prawdziwe współczucie to coś więcej niż rzucenie żebrakowi monety. To zrozumienie, że struktura, która produkuje żebraków, wymaga przebudowy*”. Życzeniem fachowo pomagających staje się uwzględnienie tych słów przez ustawodawców i twórców systemu pomocy społecznej.

Literatura

- Kalinowski S., *Uzależnieni od pomocy społecznej*, <http://liberte.pl/uzależnieni-od-pomocy-spoecznej>, 2011.
- Karwacki A., *Spójność – kluczowe pojęcie dla współczesnej polityki społecznej (inspiracje, tropy i wyzwania)*, „Studia Socjologiczne”, 2009, nr 1(192), s. 31.
- Krasiejko I., Imielińska A., *Efektywność asystentury rodziny na podstawie badań przeprowadzonych w MOPS w Częstochowie*, [w:] M. Szpunar (red.) *Asystentura rodziny analiza efektywności specjalizacji pracy socjalne w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, Gdynia 2011, s. 204.
- Krzyszowski J., *Wyzwania i tendencje w rozwoju pomocy społecznej w Polsce*, http://www.asm-poland.com.pl/twojaszansaplus/konferencje/Prezentacja_J_Krzyszowski.ppt
- Nieefektywny system pomocy społecznej pogłębia bezrobocie*, <http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,6,nieefektywny-system-pomocy-spoecznej-poglebia-bezrobocie.html>, 2010.
- Miś L., *Konstruowanie pracy socjalnej skoncentrowanej na rozwiązaniach. Wprowadzenie*, [w:] L. Miś (red.), *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach*, Zeszyty Pracy Socjalnej, nr 14, Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Miś L., *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach a postulaty praktyki opartej na badaniach naukowych*, [w:] B. Szluz, W. Walc (red.), *Rodzina, szkoła, środowisko lokalne. Współczesne wyzwania*, Wydawnictwo KORAW, Rzeszów 2011.

27

Wypowiedź jednego z pracowników socjalnych pracujących w MOPR w Chełmie z dnia 18.01.2006 roku.

Źródło: wiadomości.onet.pl oraz gazeta.pl

28

S. Kalinowski, *Uzależnieni od...* op. cit.

Mościcka A., *Sondaż wśród Polaków: pomoc społeczna nie trafia do potrzebujących*, <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/sondaz-wsrod-polakow-pomoc-spoeczna-nie-trafia-do-potrzebujacych>, 2008.

Nowakowska K., *Pomoc społeczna w Polsce jest nieskuteczna. Bieda jest dziedziczona*, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/835656,pomoc-spoeczna-w-polsce-jest-nieskuteczna-bieda-jest-dziedziczona.html>, 2014.

Praca socjalna w Polsce,

http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,90442,9654156,Praca_socjalna_w_Polsce.html, 2011.

Świtek T., *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach – PSRR*, [w:] J. Kienhuis, T. Świtek (red.), *Klient ekspertem. Podejście Skoncentrowane na Rozwiązaniach i jego zastosowanie w Polsce*, Wydawnictwo UJ – Fontys University, Kraków 2007.

Trawkowska D., *Działania pozorne w ośrodkach pomocy społecznej – przejawy i skutki*, „Praca Socjalna” 2009, nr 1, s. 3 – 25.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 163, 693.

O Autorze:

Mgr Patryk Zawadzki jest z wykształcenia pedagogiem pracy socjalnej i resocjalizacji, absolwentem Wydziału Studiów Edukacyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie.

Źródło: www.ops.pl