

Katarzyna Zajda

Katedra Socjologii Wsi i Miasta, Uniwersytet Łódzki¹

Agnieszka Kretek-Kamińska

Katedra Metod i Technik Badawczych, Uniwersytet Łódzki²

***Między działaniami zrutynizowanymi
a innowacjami społecznymi.
Praktyki funkcjonowania gminnych ośrodków pomocy
społecznej z gmin wiejskich województwa łódzkiego***

Streszczenie

W artykule podjęto problem potencjalnych obszarów wdrażania innowacji społecznych przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Innowacje te zdefiniowano jako zmiany w sferze rozwiązywania problemów społecznych polegające na wprowadzaniu alternatywnych, w stosunku do dominujących, praktyk społecznych. Nawiązując do teorii strukturacji Anthony'ego Giddensa, zaproponowano autorski model analizy powstawania innowacji społecznych. Zaprezentowano także — wybrane ze względu na temat artykułu — wyniki badań empirycznych zrealizowanych w okresie od lutego do marca 2017 roku na obszarze gmin wiejskich województwa łódzkiego w ramach projektu badawczego pt. *Lokalne*

¹ Katedra Socjologii Wsi i Miasta UŁ, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-214 Łódź; adres elektroniczny autorki: katarzyna.zajda@uni.lodz.pl.

² Katedra Metod i Technik Badawczych UŁ, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-214 Łódź; adres elektroniczny autorki: agnieszka.kaminska@uni.lodz.pl.

systemy innowacji społecznych na wsi (finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki). W artykule wykorzystano informacje uzyskane w trakcie 19 wywiadów swobodnych z kierowniczkami gminnych ośrodków pomocy społecznej. Traktując pracę socjalną jako możliwy i pożądany obszar wdrażania innowacji społecznych, analizie poddano sformułowane przez respondentów oceny zrutynizowanych praktyk działania ośrodków pomocy społecznej oraz przykłady stosowania przez pracowników tych instytucji działań nietypowych, odbiegających od standardowych procedur. Na podstawie przeprowadzonych analiz wyszczególniono trzy odmienne typy nietypowych praktyk działania pracowników pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: gminny ośrodek pomocy społecznej, innowacje społeczne, teoria strukturalizmu, obszary wiejskie

Wprowadzenie

Studiując literaturę przedmiotu, można odnaleźć wiele różnych ujęć definicyjnych innowacji społecznych. Często bywają one rozumiane jako konkretne sposoby czy praktyki działania. Dla przykładu Stijn Oosterlynck i współpracownicy (2013, s. 3) odnieśli innowacje społeczne do „lokalnie zakorzenionych praktyk, działań, polityk, które pomagają wykluczonym, defaworyzowanym grupom i jednostkom zaspokoić ich podstawowe potrzeby”. Te praktyki czy sposoby działania bywają analizowane jako efekt procesu zmiany społecznej. Takie ich ujęcie zaproponował Giovany Cajaiba-Santana (2014, s. 44), którego zdaniem innowacje społeczne to nowe praktyki społeczne powstające na skutek realizacji kolektywnych, intencjonalnych i zorientowanych na określony cel działań służących wprowadzeniu zmiany społecznej poprzez rekonfigurację sposobów osiągania celów społecznych. Autor w swoich rozważaniach nawiązał do teorii strukturalizmu Anthony’ego Giddensa, zgodnie z którą *agency i structure* — podmioty działające i struktury — nieustannie na siebie oddziałują, czego efektem jest konstrukcja lub rekonstrukcja systemu społecznego.

Nawiązując do teorii strukturalizmu Giddensa, w niniejszym artykule zaproponowano autorski model analizy powstawania innowacji społecznych. Zdefiniowano je jako zmiany w obszarze rozwiązywania problemów społecznych polegające na powstawaniu nietypowych praktyk społecznych, alternatywnych w stosunku do dominujących. Praktyki te są oparte na ciągłej refleksyjności podmiotów w nie zaangażowanych i dotyczą zarówno ich sposobów działania na rzecz radzenia sobie z trudnościami społecznymi, w tym aktywizowanych przez nie zasobów, jak i relacji między tymi podmiotami. Zakładając, że innowacje społeczne służą wskazanym powyżej celom, można przyjąć, że ich realizacja powinna być szczególnie bliska podmiotom polityki społecznej. Stąd też w niniejszym artykule starano się odnieść wypracowany model do funkcjonowania takich właśnie podmiotów działających w społecznościach lokalnych. W centrum zainteresowania znalazł się zatem tylko jeden element systemu lokalnej polityki społecznej: sposoby działania gminnych ośrodków pomocy społecznej na rzecz rozwiązywania problemów społecznych.

Zgodnie z przyjętym modelem teoretycznym przedmiotem analizy są: praktyki działania gminnych ośrodków pomocy społecznej w sferze rozwiązywania problemów społecznych, przede wszystkim nietypowe, alternatywne wobec dominujących w skali lokalnej strategii w tym zakresie, a także opinie kierowników ośrodków dotyczące możliwości i potencjalnych obszarów wprowadzania takich właśnie rozwiązań.

Potencjalne obszary innowacji społecznych w działaniu gminnych ośrodków pomocy społecznej

Najogólniejszy sens teorii strukturacji można oddać w sformułowaniu, iż struktury społeczne należy uważać za proces, a nie stan stały. Są one dwoiste — jak zauważył Giddens (1981, s. 27): są „zarówno środkiem, jak i wynikiem działań, które tworzą system społeczny”. Oddziałują na ludzkie działania, ale są również przez nie kształtowane. Składają się na nie — według Giddensa (1984, s. 377) — reguły i zasoby uczestniczące w reprodukcji systemów społecznych istniejące „jako ślady pamięci, organiczna podstawa ludzkiej refleksyjności”. Działające podmioty są refleksyjne, w związku z czym nie tylko nieustannie monitorują swoją aktywność, ale stale określają jej znaczenie. Tym samym, poprzez modyfikacje zakresu i sposobów odtwarzania zrutynizowanych schematów działania, uzyskują wpływ na proces reprodukcji systemów społecznych. Innowacje społeczne sprawiają, iż systemy społeczne nie są powielane, odwzorowywane w zastanej, z góry określonej postaci. Rozumiane jako alternatywne, niestandardowe, odbiegające od najczęściej stosowanych sposoby działania tworzą nowe systemy — współistniejące z tymi typowymi, powszechnie obowiązującymi.

Praktyka działania gminnych ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozwiązywania problemów społecznych jest wyznaczana wieloma ustawami, rozporządzeniami, uchwałami czy dokumentami strategicznymi, takimi jak na przykład gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych. Określają one ramy i zasady ich funkcjonowania. Nie oznacza to jednak ograniczenia możliwości tych podmiotów w zakresie wdrażania rozwiązań odbiegających od działań zrutynizowanych. Potencjalnie mogą one konstituować system nowych, alternatywnych praktyk działania lokalnej polityki społecznej, współistniejący z systemem powszechnie obecnym.

Do najważniejszych aktów prawnych regulujących praktykę działania gminnych ośrodków pomocy społecznej należy ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej określająca zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania, organizację pomocy społecznej, zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej. Zgodnie z art. 15. tej ustawy pomoc społeczna polega między innymi na: pracy socjalnej; analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacji zadań wynikających z rozróżnianych potrzeb społecznych oraz rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb. Obszarem, w którym — jak się wydaje — można poszukiwać przestrzeni dla kreowania innowacji społecznych, jest w szczególności praca

socjalna. Wydaje się to zasadne, choćby ze względu na fakt, iż — zgodnie z art. 119 ust. 1. niniejszej ustawy — do zadań pracownika socjalnego należy pobudzanie aktywności społecznej i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych, inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin.

Wdrażanie innowacji społecznych przez ośrodki pomocy społecznej napotyka jednak na wiele barier, wśród których można wymienić chociażby znaczne sformalizowanie procedur wyznaczających sposoby działania pracowników socjalnych, skutkujące brakiem zainteresowania z ich strony i obawami przed podejmowaniem inicjatyw pozastandardowych. Pracownicy ośrodków silnie przywiązani do ustalonych, zrutynizowanych sposobów postępowania często nie są krytyczni w stosunku do podejmowanych działań. Oceniają je przede wszystkim pod kątem tego, czy są zgodne, czy też nie z obowiązującymi procedurami i zaleceniami instytucji kontrolujących. Wysoki poziom biurokratyzacji sprawia, iż pracownicy mogą nie być zainteresowani aktywnością dostosowaną do konkretnych, indywidualnych sytuacji. Dlatego też podmioty polityki społecznej, takie jak analizowane tu gminne ośrodki pomocy społecznej, mogą nie być zdolne do elastycznego działania, wychodzenia ponad to, co zautomatyzowane, obecne w codziennych, powtarzalnych praktykach. Takie wnioski, na podstawie przeprowadzonych badań, wysnuł między innymi Mariusz Granosik (2012) w artykule pod znaczącym tytułem *«Mówię, jak jest, robię, co mi każą» — o interpretacyjnym rozdarciu współczesnego pracownika socjalnego*. Podkreślił w nim, że pracownikom socjalnym w ich pracy towarzyszy swoiste rozdarcie między wyobrażeniem o tym, jak powinno wyglądać codzienne działanie, a tym, jakie jest, by sprostać rzeczywistości proceduralnej. Na skutek „zanikającej refleksyjności” (tamże, s. 192) praca socjalna podlega unifikacji, odchodzi od działania zindywidualizowanego, poszukiwania nowych możliwości zaspokajania ludzkich potrzeb, przeciwdziałania i rozwiązywania problemów społecznych. Autor zauważył, że „O ile jeszcze kilkanaście lat temu [pracownicy socjalni] dość odważnie konstruowali działania pozaproceduralne, zgodne jednak z ich poczuciem zawodowej misji, o tyle obecnie wydają się już głównie realizować zalecane procedury, mimo że uważają je za mało efektywne, nieżyciowe, a nawet niesprawiedliwe” (tamże, s. 195). Zdaniem Granosika — nie tylko badacza, ale również praktyka w zakresie pracy socjalnej — coraz częściej pracownicy socjalni nie zastanawiają się nad tym, co robić, ale jakie procedury w danej sytuacji zastosować (tamże, s. 201). W tym kontekście wdrażanie przez nich innowacji społecznych może być mocno ograniczone, tym bardziej, że gotowości pracowników socjalnych do wdrażania działań nietypowych mogą nie sprzyjać inne podmioty lokalnej polityki społecznej, takie jak wójt gminy czy rada gminy, które to — jako organy administracji publicznej — są opisywane w literaturze przedmiotu jako niechętne innowacjom społecznym (Zajda, 2012; Skubik, Jurewicz, 2016). Ponieważ te ostatnie najczęściej powstają w różnego rodzaju sieciach współpracy (Zajda, 2017), współdziałanie, zresztą jak najbardziej pożądane, z podmiotami nieprzychylnymi innowacjom społecznym może skutkować zniechęceniem gminnych ośrodków pomocy społecznej do inicjowania działań niekonwencjonalnych. Tym bardziej, że o innych — niż instytucje publiczne —

partnerów do współpracy dla ośrodków pomocy społecznej w gminach wiejskich może być trudno.

Partnerami mogą być organizacje pozarządowe i spółdzielnie socjalne, jednak potencjał organizacyjny wiejskiego sektora pozarządowego ocenia się dość nisko. Funkcjonujące stowarzyszenia, fundacje, związki stowarzyszeń często podlegają procesowi *governmentalizacji*, który zdaniem Agnieszki Rymszy (2013, s. 91–92) polega na tym, iż organizacja przejmuje narzucone przez władze lokalne i instytucje publiczne priorytety dotyczące beneficjentów wsparcia czy typu świadczonych usług, ulega presji osiągania szybkich, widocznych i mierzalnych rezultatów działania, ściśle przestrzega wymagań biurokratycznych i budżetów projektowych oraz nie podejmuje działań ryzykownych, jakimi są między innymi innowacje społeczne. Hipotetycznym partnerem do współpracy dla ośrodków pomocy społecznej mogłyby być również spółdzielnie socjalne, jednak w gminach wiejskich jest ich niewiele (w całej Polsce formalnie w takich gminach działa ich zaledwie około dwustu³). Ponadto te, które funkcjonują, mogą cechować się ograniczonym potencjałem w zakresie wdrażania innowacji społecznych. Jak wynika z badań zrealizowanych przez Arkadiusza Karwackiego i Aldonę Glińską-Neweś (2015, s. 29–38), pracownicy spółdzielni socjalnych utożsamiają innowacje raczej z żargonem wykorzystywanym na potrzeby przygotowywanych projektów niż z przedmiotem codziennej działalności. Są to podmioty przede wszystkim skoncentrowane na utrzymaniu się na rynku, sprzedaniu swoich produktów czy usług, którym nie tyle zależy na innowacyjności, ile na stabilności prowadzonej aktywności.

Czy i gdzie zatem w praktyce działania gminnych ośrodków pomocy społecznej pojawia się przestrzeń dla innowacji społecznych? Czy i w jakich sytuacjach ich pracownicy (w tym pracownicy socjalni) odchodzą od działań zrutynizowanych? W artykule podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na te pytania, opierając się na opiniach kierowników gminnych ośrodków pomocy społecznej z gmin wiejskich województwa łódzkiego pozyskanych w trakcie pierwszego etapu badań terenowych realizowanych w ramach projektu finansowego ze środków Narodowego Centrum Nauki pt. *Lokalne systemy innowacji społecznych na wsi*⁴.

Założenia metodologiczne badań własnych

Jednym z celów badań zrealizowanych w okresie od lutego do marca 2017 roku było określenie potencjalnych obszarów wdrażania innowacji społecznych przez różne typy instytucji działających na terenie gmin wiejskich województwa łódzkiego na rzecz rozwiązywania problemów społecznych. Badaniami objęto podmioty usytuowane na obszarze wszystkich gmin wiejskich z powiatów graniczących ze znajdującymi się w województwie

³ Wyliczenia własne z 2015 r. na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych.

⁴ Projekt 015/19/D/HS6/00690 realizuje w latach 2016–2019 (na podstawie decyzji DEC-2015/19/D/HS6/00690, umowy nr UMO-2015/19/D/HS6/00690,) zespół badawczy w składzie: dr Katarzyna Zajda (kierownik projektu, Uniwersytet Łódzki), dr Agnieszka Kretek-Kamińska (Uniwersytet Łódzki), dr Sławomir Pasikowski (Uniwersytet Łódzki) oraz dr Magdalena Dej (Instytut Rozwoju Miast w Krakowie).

miastami na prawach powiatu, to jest z Łodzią, Piotrkowem Trybunalskim oraz Skierniewicami. Zastosowane kryterium doboru gmin służyło zminimalizowaniu zróżnicowania związanego z ich odległością od najbliższego ośrodka miejskiego.

W ramach badań przeprowadzono szereg wywiadów swobodnych⁵ z przedstawicielami instytucji aktywnych w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, m.in. urzędów gmin oraz gminnych ośrodków pomocy społecznej⁶. Ze względu na wynikającą z założonego celu analizy oraz przyjętego modelu teoretycznego koncentrację na praktykach realizowanych przez pracowników gminnych ośrodków pomocy społecznej w ich codziennej działalności jako podstawę artykułu wykorzystano wyłącznie wywiady z 19 kierowniczkami takich ośrodków (wszystkimi, które wyraziły zgodę na udział w badaniu)⁷.

W niniejszym artykule analizie poddano:

- oceny sformułowane przez badane osoby w odniesieniu do zrutynizowanych praktyk działania gminnych ośrodków pomocy społecznej;
- przykłady zastosowania przez pracowników tych instytucji działań nietypowych, odbiegających od standardowych procedur.

W badaniu posługiwano się autorskim modelem powstawania innowacji społecznych zaprezentowanym na rysunku 1. Przy jego konstruowaniu posłużono się teorią strukturalizmu Giddensa. Ustosunkowując się pozytywnie do uwag Williama H. Sewella⁸, strukturę społeczną zdefiniowano jako schematy uczestniczące w reprodukcji systemów społecznych. Wyróżniono dwa rodzaje schematów — dotyczące: 1) relacji między podmiotami działającymi na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów społecznych; 2) sposobów ich działania, w tym zasobów, jakie mogą być aktywizowane przez te podmioty, by te problemy rozwiązywać. Systemy radzenia sobie z lokalnymi problemami społecznymi zostały scha-

⁵ Wywiady z respondentami realizowały właścicielki firmy badawczej Qualio Badania i Działania Społeczne, tzn. dr Ewa Jagiełło oraz dr hab. Noemi Modnicka.

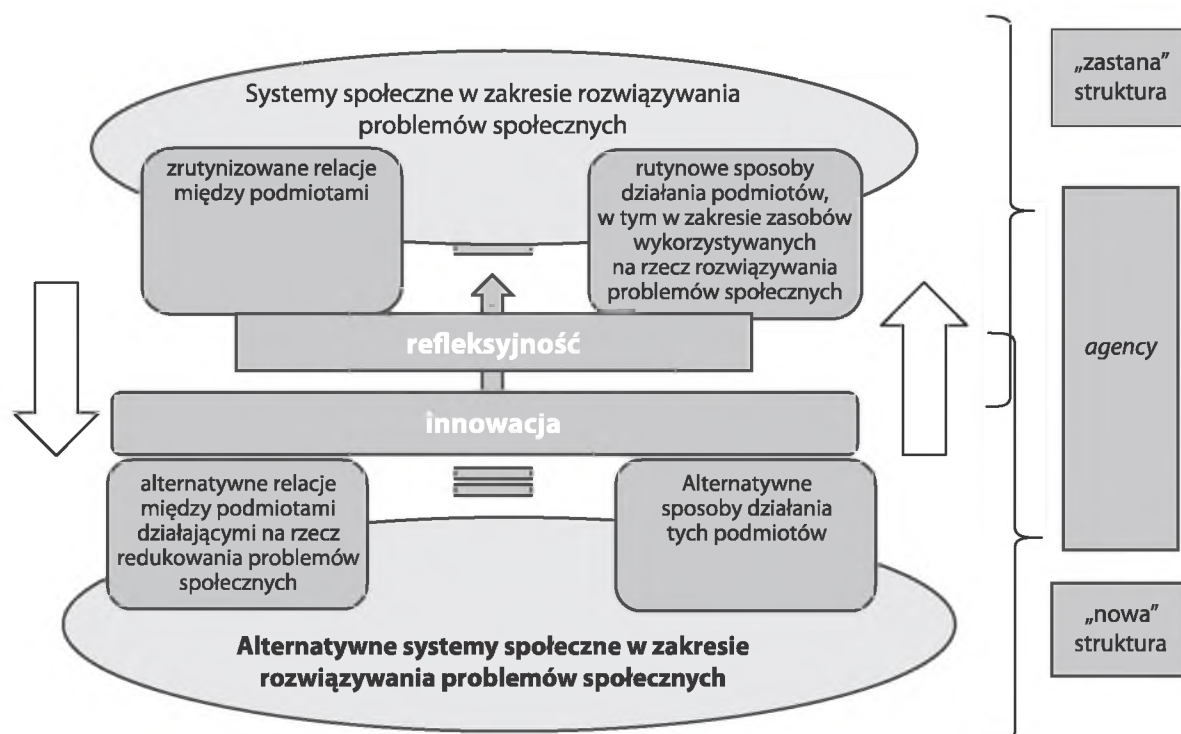
⁶ Na tym etapie badań analizowano m.in. zdolność różnych podmiotów — urzędów gmin oraz organizacji pozarządowych, a w szczególności tych tradycyjnie funkcjonujących na wsiach, tzn. kół gospodyń wiejskich oraz ochotniczych straży pożarnych — do wdrażania innowacji społecznych. Weryfikowano również rozumienie przez aktorów społecznych (zaangażowanych w funkcjonowanie organizacji kluczowych dla rozwiązywania problemów społecznych na wsi) kategorii poznawczych związanych z koncepcją innowacji społecznych, takich jak potrzeba społeczna, problem społeczny, współpraca.

⁷ Badania przeprowadzono na obszarze gmin: Andrespol, Brójce, Nowosolna z powiatu łódzkiego wschodniego, gmin: Pabianice, Dobroń, Ksawerów, Lutomiersk z powiatu pabianickiego, gmin: Głowno, Parzęczew, Zgierz z powiatu zgierskiego, gmin: Moszczenica, Rozprza, Wola Krzysztoporska z powiatu piotrkowskiego oraz gmin: Bolimów, Głuchów, Godzianów, Lipce Reymontowskie, Maków, Skierniewice z powiatu skierniewickiego.

⁸ William H. Sewell Jr. (2006, s. 703) wskazał, że struktura jako „centralne pojęcie” teorii strukturalizmu jest „rażąco niedookreślone” i stosowane dość niekonsekwentnie. Giddens pisał bowiem o wirtualności struktur, co pozostało w sprzeczności z definiowaniem ich jako reguł i zasobów, które to bynajmniej nie mogą być tylko wirtualne. W związku z powyższym Sewell zaproponował definiowanie struktury jako schematów, twierdząc jednak, iż zasoby są ich rezultatem. W zaproponowanym modelu autorskim struktura oznacza również schematy dotyczące możliwych do wykorzystania zasobów (2006, s. 707–708).

rakteryzowane jako praktyki społeczne dotyczące rozwiązywania problemów społecznych. Założono, iż systemy te mogą ulec zmianie. Zmiana ta stanowi konsekwencję refleksyjności stale towarzyszącej praktykom społecznym, wskutek której dochodzi do pojawienia się innowacji społecznych w obszarze relacji między uczestnikami systemu oraz w ramach ich sposobów działania. Innowacje te — co należy powtórzyć — zdefiniowano jako zmiany wprowadzane w obszarze rozwiązywania problemów społecznych polegające na powstawaniu alternatywnych, w stosunku do dominujących, praktyk społecznych. Dotyczą one relacji między podmiotami działającymi na rzecz rozwiązywania tych problemów oraz/lub sposobów ich działania, w tym aktywizowanych przez nie zasobów w celu rozwiązywania tych problemów. Te dwa systemy współwystępują i wzajemnie na siebie oddziałują.

Rysunek 1. Model powstawania innowacji społecznych



Źródło: opracowanie własne w ramach projektu badawczego pt. *Lokalne systemy innowacji społecznych na wsi*.

Praktyki działania gminnych ośrodków pomocy społecznej, ich ocena a wdrażanie innowacji społecznych przez pracowników ośrodków pomocy społecznej w opiniach respondentów

Typowe, powszechnie stosowane praktyki związane z rozwiązywaniem problemów społecznych przez gminne ośrodki pomocy społecznej zależą od rodzaju tych trudności. W wywiadach uwagę skoncentrowano na tych problemach, które zdaniem badanych były najbardziej dotkliwe dla mieszkańców gmin, na obszarze których prowadzili swoją działalność. Wśród nich najczęściej wymieniano: bezrobocie, alkoholizm, problemy rodzinne

(takie jak niewydolność opiekuńczo-wychowawcza, przemoc domowa), starzenie się społeczności lokalnej, niepełnosprawność i ciężką chorobę oraz ubóstwo. Znacznie rzadziej wskazywano na złą sytuację samotnych matek oraz problem bezdomności.

Opowiadając o praktykach związanych z rozwiązywaniem powyższych problemów, respondentki odwoływały się do licznych aktów prawnych i regulacji dotyczących tego, jak powinno wyglądać rozwiązywanie danego problemu. Najczęściej w swoich wypowiedziach przywoływały wspomnianą już ustawę z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, ustawę z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz uchwałę nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014–2020. Te akty prawne określały jako „obligo — obowiązkowy katalog działań niezależnych od woli, osobistych ocen czy preferencji osób zatrudnionych w jednostce” [ELW1]. Zdaniem badanych stosowanie w codziennej praktyce tych dokumentów było konieczne i pożądane, m.in. ze względu na możliwość uzasadnienia słuszności postępowania danego pracownika ośrodka pomocy społecznej w stosunku do klientów pomocy, tym bardziej, iż praca ta jest niedoceniana i stygmatyzowana również za sprawą różnego rodzaju nieprawdziwych informacji rozpowszechnianych w mediach. Respondentki z jednej strony wyrażały przekonanie, że przestrzeganie różnych przepisów daje pracownikom ośrodków pomocy społecznej swoiste poczucie bezpieczeństwa, z drugiej zaś wskazywały na przerost biurokracji związanej z codziennym dokumentowaniem wykonywanych zadań. Jak określiła to jedna z badanych: „Od razu powiem, że kwestia spraw związanych z dokumentowaniem różnych rzeczy ciągle się rozwija, ciągle jest bardziej uszczegóławiana. Zajmuje to bardzo dużo czasu na wykonanie tych zajęć. (...) Ja rozumiem, że pewne kwestie trzeba mieć w statystykach, ale to idzie w złym kierunku, mamy do pomocy komputery, ale żeby to dobrze chodziło, żeby było wiadomo, co autor ma na myśli, tego jest za dużo. Nie jest to potrzebne. (...) każdy ośrodek w Polsce musi zrobić to samo, czy to jest większa czy mniejsza instytucja, to samo musi robić. (...) To jest naprawdę bardzo dużo i dokąd to zmierza, nie chciałabym wiedzieć” [ESK2].

Badane kierowniczki gminnych ośrodków pomocy społecznej, akceptując konieczność posługiwania się przez pracowników ustalonymi procedurami, wykazywały negatywny stosunek do różnych elementów struktury, w ramach której przyszło im funkcjonować. Krytyka obejmowała jednak tylko niedoskonałe procedury, praktyki, które muszą zostać przez dany ośrodek pomocy społecznej wdrożone, nie dotyczyła natomiast sposobu ich wykonywania przez pracowników konkretnych instytucji, co wydaje się przynajmniej częściowo uzasadnione w kontekście — z jednej strony — ograniczonego zaufania do ankieterek, które przeprowadzały wywiady i zapewne były postrzegane jako „obce”, z drugiej — dążenia badanych do realizacji w czasie wywiadu potrzeby aprobaty społecznej.

Po pierwsze, badane dostrzegały rozbieżność między oficjalnymi statystykami, np. w zakresie liczby osób bezrobotnych, a faktycznymi rozmiarami danego zjawiska na pozio-

mie gminy. Zdaniem respondentek bezrobocie jest wyraźnie mniej dotkliwe ze względu na znaczny odsetek osób pracujących nielegalnie.

Po drugie, w swoich wypowiedziach badane uwypuklały brak adekwatności działań realizowanych według przyjętych schematów w stosunku do rzeczywistej sytuacji mieszkańców gminy. Jako przykład często przytaczały procedurę przyznawania świadczeń finansowych uzależnioną od deklarowanego poziomu dochodów. Pomimo iż pracownicy socjalni wiedzą o tym, że członkowie danej rodziny pracują nielegalnie, w związku z czym jej sytuacja finansowa wygląda inaczej niż w oficjalnych deklaracjach, nie mogą odmówić przyznania świadczenia, zwłaszcza jeśli nie dochodzi do ewidentnego marnotrawienia pomocy.

Po trzecie, respondentki wskazywały na zbyt rzadkie wykorzystywanie instrumentu, takiego jak prace społecznie użyteczne, kierowanego do bezrobotnych, którzy nie mają prawa do zasiłku, a jednocześnie korzystają z pomocy społecznej, uczestniczą w kontrakcie socjalnym albo w indywidualnym programie usamodzielniania się. Zgodnie z procedurami jedna osoba może w ten sposób przepracować tylko dziesięć godzin tygodniowo, gdy tymczasem, zdaniem badanych, dzięki podjęciu zatrudnienia (nawet w takiej formie) bezrobotni mają większe szanse na aktywizację zawodową.

Po czwarte, badane krytycznie odnosiły się do efektywności pomocy finansowej, która — choć niezbędna — nie przynosi długofalowych skutków. Wręcz przeciwnie, wiele z nich zaobserwowało, że jest to pomoc uzależniająca i wzmagająca bierną, roszczeniową postawę, którą dziedziczy się z pokolenia na pokolenie („Babka korzystała z zasiłków, matka korzysta z zasiłków, będę korzystać i ja” [ELW1]).

Po piąte, w opinii respondentek efektywność tak zwanych projektów systemowych realizowanych w okresie programowania 2007–2013 za pomocą „odgórnie przyjętej metodologii” była niewielka. Osoby bezrobotne biorące w nich udział (w charakterze beneficjentów ostatecznych) tylko pozornie odnosiły z nich jakieś korzyści, najczęściej uczestnicząc w nich z dużą niechęcią.

Po szóste, badane krytycznie odnosiły się do ustalonych formalnie wskaźników efektywności ich działania. Ich zdaniem tak zwana prawdziwa efektywność nie daje się ująć w oficjalnych statystykach, a „Wiąże się z indywidualnym spojrzeniem na człowieka, drobnymi sukcesami, małymi kroczkami. Coś się udaje, jakaś rodzina przestaje być klientem pomocowym, ktoś znajduje stałą pracę, wychodzi z alkoholizmu. Ale to są zawsze indywidualne sukcesy, mało tego — zawsze istnieje zagrożenie, że dana osoba czy rodzina, która — jak już się zdawało — wyszła, zrobi krok do tyłu” [ESK WK].

Respondentki w swoich wypowiedziach podkreślały możliwość odejścia od zrutynizowanych działań przez pracowników ośrodków — głównie pracowników socjalnych, ale — jak to określały — „na marginesie” podejmowanej aktywności. Inicjowanie takich działań uzależniały tylko od osobistych umiejętności, kompetencji i motywacji pracowników socjalnych, ich chęci „wykazania się własną pomysłowością”.

Przykładów takich nietypowych działań było kilka. Wśród nich znalazło się zainicjowanie przez pracownika socjalnego założenia spółdzielni socjalnej przez mieszkanki jednej z gmin. Spółdzielnia powstała na kanwie uczestnictwa grupy kobiet w zajęciach poma-

gających im zwiększyć szanse na reaktywizację zawodową. W ich czasie kobiety zajmowały się twórczością plastyczną (haft, wikliniarstwo), a jednocześnie dzieliły się swoimi doświadczeniami, wspierały się wzajemnie, nawiązywały relacje społeczne. Dzięki wsparciu pracownika socjalnego oraz jednej z lokalnych organizacji pozarządowych, która pozyskała środki na tworzenie na wsiach spółdzielni socjalnych, kobiety te założyły pierwszą na terenie gminy spółdzielnię socjalną świadczącą usługi porządkowe. Spółdzielnia prowadzi swoją działalność od 2010 roku i jest wspierana przez urząd gminy, który zamawia u niej usługi. Nietypowość działania, w opinii respondentki, polegała na tym, iż pracownik socjalny zainicjował pomysł, potrafił do niego przekonać klientki pomocy, skontaktował je z organizacją pozarządową, nieformalnie, poza godzinami pracy monitorował też proces powstawania spółdzielni. Sama spółdzielnia również stanowiła nowatorską w warunkach lokalnych formę aktywizacji zawodowej klientek pomocy społecznej.

Innym przykładem nietypowego — w skali lokalnej — działania było zainicjowanie powstania grupy wsparcia zrzeszającej osoby doświadczające podobnych problemów. Jedna z respondentek zaobserwowała, że pewne obszary wymagające pracy socjalnej są powtarzalne na terenie konkretnych wsi i po rozmowach z pracownikami socjalnymi zaproponowała, aby starać się łączyć osoby borykające się z podobnymi problemami i zachęcać je do kontaktów oraz wzajemnego wspierania się. Okazało się to na tyle dobrym pomysłem, iż te nieformalne grupy funkcjonują od wielu lat, są wspierane — również nieformalnie — przez pracowników socjalnych. Jedne — spełniwszy swoją rolę — rozpadają się, inne powstają. Wymienionym przykładem działania nietypowego, wdrożonego „na marginesie” zrutynizowanej aktywności ośrodka pomocy społecznej było utworzenie kąciaka wymiany rzeczy na terenie siedziby ośrodka. Każdy mieszkaniec mógł zostawić tam niepotrzebne ubrania, sprzęty gospodarstwa domowego, elementy wyposażenia domu, które trafiały (w systemie niezbiurokratyzowanego obiegu) do osób ich potrzebujących. Wśród przykładów aktywności pozastandardowych znalazł się także jeden dotyczący samego sposobu rozwiązania trudnego problemu społecznego zaistniałego w rodzinie odwiedzanej przez pracownika socjalnego. Respondentka opowiedziała o rodzinie wielopokoleniowej, w której dziadek był uzależniony od alkoholu. Pracownica socjalna próbowała określić, co mogłoby go zmotywować do poddania się leczeniu. Po przeprowadzeniu kilku wywiadów z członkami rodziny doszła do wniosku, że osobą, na której zdaniu najbardziej zależało uzależnionemu, był kilkuletni wnuk. Namówiła więc rodzinę, by pozwoliła chłopcu wyrażać niezadowolenie, kiedy jego dziadek znajdował się pod wpływem alkoholu, a zachęcała go do wspólnej zabawy z mężczyzną wtedy, kiedy zachowywał trzeźwość. W rezultacie mężczyzna zdecydował się na podjęcie terapii.

Nietypowe praktyki działania pracowników ośrodków pomocy społecznej można podzielić na trzy kategorie. Pierwsza dotyczy działań podejmowanych przez pracowników z ich inicjatywy, często niesformalizowanych, wykonywanych po godzinach pracy (przykład inicjowania i monitorowania aktywności oddolnych grup samopomocowych). Druga obejmuje działania pozastandardowe, lecz realizowane w ramach wykonywanych obowiązków. W tym przypadku pracownik poszukuje możliwości rozwiązania problemów społecznych, wykazując się kreatywnością, a nie tylko gotowością do zastosowania zrutynizowanych

sposobów postępowania w danej sytuacji (przykład motywowania do podjęcia leczenia osoby uzależnionej od alkoholu). Trzecia kategoria wiąże się z inicjowaniem przez pracowników socjalnych nietypowych w skali lokalnej działań mieszczących się jednak w ramach powszechnie obowiązujących procedur (przykład powołania do życia spółdzielni socjalnej).

Wnioski

W ostatnich latach innowacje społeczne stały się bardzo modnym pojęciem. Wiele instytucji, w tym Komisja Europejska, podkreśla konieczność ich wspierania i wdrażania, upatrując w nich szansę na rozwiązywanie w bardziej efektywny sposób różnych i coraz to nowszych problemów społecznych. Przeciwdziałaniem tego typu trudnościom na obszarach wiejskich są zainteresowane przede wszystkim podmioty lokalnej polityki społecznej, wśród których znajdują się ośrodki pomocy społecznej. Są to instytucje publiczne z jednej strony powołane do zapobiegania problemom społecznym i ich rozwiązywania w sposób jak najbardziej adekwatny do specyfiki lokalnej, co w założeniu wiąże się z elastycznością w wykonywaniu powierzonych im zadań, z drugiej strony sposób ich działania jest mocno zrutynizowany, chociażby poprzez konieczność stosowania różnego rodzaju wytycznych określających (za pomocą polityki *top-down*) w sposób szczegółowy „poprawne wykonanie” podejmowanych działań. Sytuacja taka prowadzi do wielu negatywnych tendencji, łącznie z ograniczaniem — kluczowej dla procesu wprowadzania innowacji — refleksyjności pracowników socjalnych w odniesieniu do wykonywanej pracy. Gdzie zatem poszukiwać obszaru, w którym wdrożenie innowacji społecznych przez lokalne podmioty polityki społecznej, takie jak ośrodki pomocy społecznej, będzie możliwe? Pomimo trudności wynikających ze specyfiki podopiecznych pomocy społecznej — wyuczonej bezradności, przyzwyczajenia do opieki instytucjonalnej przejawiającego się między innymi w braku inicjatywy, nieporadności i/lub roszczeniowości, a także towarzyszącego pracownikom poczucia ograniczonych możliwości wpływania na ich postępowanie, choćby egzekwowania podjętych przez klientów zobowiązań, taką przestrzeń wydaje się stwarzać właśnie obszar pracy socjalnej i realizowane w jej ramach działania poszczególnych pracowników socjalnych.

Na podstawie przeprowadzonych badań udało się wyszczególnić trzy podstawowe typy aktywności, które można określić terminem „nietypowe”. Innowacje społeczne, definiowane jako takie właśnie niestandardowe, niekonwencjonalne sposoby działania, mogą — po pierwsze — polegać na świadczeniu pomocy poza godzinami pracy, co nawiązuje do misji pracownika socjalnego pełniącego w społeczności lokalnej rolę społecznika; po drugie, mogą oznaczać działania dotąd nieobecne w danym kontekście lokalnym lub — po trzecie — poszukiwanie możliwości kreatywnych modyfikacji dotąd stosowanych rozwiązań, zamiast odtwórczego kierowania się dostępnymi i sprawdzonymi schematami postępowania.

Należy zauważyć, że wdrażanie innowacji nie jest celem, do którego się dąży w jakiś zaplanowany, skoordynowany sposób. Zazwyczaj nie jest to aktywność zamierzona jako działanie pozastandardowe, ale raczej wynikająca z niedającego się przewidzieć zbiegu okoliczności, oraz — co chyba najważniejsze — indywidualnych kompetencji, umiejętności oraz osobistych motywacji do działania pracowników tych ośrodków. Co oczywiste,

od ich aktywności zależy powodzenie wszelkich działań podejmowanych w ramach pracy socjalnej, niezależnie od tego, czy odwołują się one do rozwiązań systemowych, czy też poza nie — mniej lub bardziej — wykraczających. Niemniej jednak wychodzenie poza ramy codziennej rutyny wymaga predyspozycji szczególnych: krytycyzmu wobec własnego postępowania, przekroczenia własnych obaw na rzecz potencjalnie większej efektywności podejmowanych działań, a także indywidualnej determinacji (niejednokrotnie związanej także z pokonywaniem oporu osoby, na rzecz której się działa). Jest także związane z kreatywnością w podejściu do ram systemowych pracy socjalnej, inicjatywą w kreowaniu unikatowych, adekwatnych do konkretnych sytuacji sposobów wykorzystywania dostępnych narzędzi i instrumentów pracy socjalnej w postępowaniu z określonymi problemami społecznymi i osobami ich doświadczającymi. Przeprowadzone badania dowodzą, iż przykłady przedsięwzięć mających charakter lokalnych innowacji społecznych są obecne również na wsi. Jest ich niestety niewiele, co wydaje się przynajmniej częściowo „usprawiedliwione” zarówno w kontekście wcześniej wskazywanych cech systemu rozwiązywania lokalnych problemów społecznych, jak i dodatkowo w kontekście licznych barier, które utrudniają ich wdrażanie na tego typu obszarach. Działania takie pojawiają się niejako na marginesie aktywności gminnych ośrodków pomocy społecznej. Spełniają jednak wszystkie definicyjne kryteria przyjętego modelu innowacji społecznych. Po pierwsze, wiążą się z powstaniem nietypowych dla danego kontekstu praktyk społecznych stanowiących skuteczniejszą alternatywę w stosunku do rozwiązań dotąd dominujących. Po drugie, są oparte na refleksyjności i kreatywności podmiotów w nie zaangażowanych, umożliwiającej modyfikację bieżących sposobów działania pod wpływem zmieniających się okoliczności, tworzenia i aktywizowania przez nie różnych kategorii zasobów i relacji między nimi.

Bibliografia

- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward. A conceptual Framework. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 82, s. 42–51.
- Giddens, A. (1981). *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, t. 1: *Power, Poverty and the State*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity.
- Granosik, M. (2012). «Mówię jak jest, robię, co mi każą» — o interpretacyjnym rozdarcu współczesnego pracownika socjalnego. W: M. Rymśa (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*. (187–202). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Karwacki, A., Glińska-Neweś, A. (2015). Innowacyjność w podmiotach ekonomii społecznej w Polsce. Studium jakościowe. *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 21–42.
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., Leubolt, B. (2013). *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*. ImPROvE Discussion Paper No. 13/03. Herman Deleeck Centre for Social Policy. Antwerp: University of Antwerp.

- Rymsza, A. (2013). *Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Sewell, W.H. (2006). Teoria struktury: dwoistość, podmiotowość sprawcza a transformacja. W: A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wyb. i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne*. (700–722). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Skubik, B., Jurewicz K. (2016). Praktyczne aspekty wdrażania innowacji społecznych. Rekomendacje dla decydentów. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 433, s. 172–179.
- Uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014–2020, Monitor Polski z 2015 r., poz. 821.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.
- Zajda, K. (2012). Rozwój wielofunkcyjny, zrównoważony i innowacyjny w gminach wiejskich. Realizacja typu idealnego czy działania pozorne (na przykładzie powiatu radomszczańskiego). *Wieś i Rolnictwo*, nr 3 (156), s. 66–77.
- Zajda, K. (2017). Obecna a preferowana sieć współpracy gminnych ośrodków pomocy społecznej z województwa lubelskiego jako uwarunkowanie wdrażania innowacji społecznych. Artykuł złożony do druku w czasopiśmie *Polityka Społeczna*.

Katarzyna Zajda

Department of Rural and Urban Sociology, University of Lodz

Agnieszka Kretek-Kamińska

Department of Social Research Methods and Techniques, University of Lodz

***Between Routine Activities and Social Innovations.
The Practice of Functioning of Communal Social Welfare Centers from
Łódzkie Province Rural Communes***

Summary

The article discusses the issue of potential areas where social innovations can be implemented by communal social welfare centers. The innovations were defined as changes in the sphere of solving social problems with the introduction of social practices alternative to the dominant ones. With reference to the structuration theory by Anthony

Giddens, an original model of analysis of social innovation development is proposed in the article. It also presents the relevant findings of empirical research carried out in February and March 2017 within rural communes of Łódzkie Province as part of the research project 'Local social innovation systems in rural areas'. Information obtained during 19 free-form interviews with managers of communal social welfare centers was used in the article. With the assumption that social welfare is a possible and desirable area of introducing social innovations, the respondents' assessments of routine practices of social welfare centers and examples of their workers applying atypical (different from standard procedures) activities were analyzed. Three different types of unconventional practices of social welfare centers' workers were identified on the basis of the analyses.

Key words: communal social welfare centers, social innovations, the structuration theory, rural areas