

Izabela Rybka

*Akademia Pedagogiki Specjalnej
im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie¹*

Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej

Streszczenie

Cele aktywnej polityki społecznej, zwłaszcza wdrażanie zasady pomocniczości, rosnące znaczenie oddolnych inicjatyw społecznych, promowanie wspólnej pracy społecznej mają być realizowane w latach 2008–2015, w ramach systemowych projektów aktywnej integracji Programów Aktywności Lokalnej. Usługi społeczne na rzecz społeczności zagrożonych wykluczeniem społecznym winny skutkować upodmiotowieniem lokalnych społeczności i rozwojem współpracy opierającej się na zasadzie subsydiarności pomiędzy władzami a lokalnymi podmiotami (instytucjami?). Po kilku latach, okazuje się jednak, że Programy Aktywności Lokalnej były dotychczas realizowane w niewielkiej liczbie ośrodków pomocy społecznej a prowadzone w nich działania nie charakteryzowały się wartościami i metodologią charakterystyczną dla pracy socjalnej. Brak wypracowanej tradycji współpracy między ośrodkami pomocy społecznej a innymi lokalnymi podmiotami polityki społecznej, jak i współpraca w oparciu o relacje paternalistyczne zamiast partnerstwa między sektorem publicznym a sektorem obywatelskim nie wspierają środowiskowej pracy socjalnej opartej na zasadzie subsydiarności.

¹ Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, ul. Szczęśliwicka 40, 02-353 Warszawa; adres elektroniczny autorki: izabela.rybka@gmail.com

Słowa kluczowe: subsydiarność, aktywna polityka społeczna, praca społeczna, organizowanie się społeczności lokalnej, Programy Aktywności Lokalnej

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie związków pomiędzy rozwojem środowiskowej pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej (OPS) a procesem budowania subsydiarnych relacji łączących lokalne podmioty polityki społecznej – zarówno w odniesieniu do przesłanek teoretycznych, jak i działań podejmowanych w ostatnich kilku latach przez władze publiczne oraz instytucje pomocy i integracji społecznej.

Subsydiarność jest zasadą ustrojową, która wykracza poza obszar polityki społecznej i odnosi się do wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie, w szczególności stanowi aksjologiczne uzasadnienie procesu reform administracji publicznej. Z kolei środowiskowa praca socjalna, choć wywodzi się z pomocy społecznej, która jest tylko jedną z dziedzin polityki społecznej, to jednak może mieć istotny wpływ na zmiany dokonujące się nie tylko w systemie pomocy społecznej, ale również w lokalnej polityce społecznej, zwłaszcza na kształtowanie relacji pomiędzy jej podmiotami zgodnie z zasadą subsydiarności. Autorzy modelu organizowania społeczności lokalnej argumentują, że konsekwentne upowszechnianie środowiskowej pracy socjalnej to szansa na dokończenie procesu decentralizacji, który – zgodnie z zasadą subsydiarności – oznacza nie tylko pierwszeństwo samorządu terytorialnego przed administracją rządową, ale również pierwszeństwo oddolnych inicjatyw obywatelskich przed administracją publiczną (Bąbska i in. 2011).

Dorobek nauk społecznych, cele polityki państwa, w tym wartości i cele polityki społecznej oraz przepisy prawa obowiązujące w Polsce pozwalają zakładać, że praktykowanie środowiskowej pracy socjalnej przyczyni się do zwiększenia aktywności i roli społeczności lokalnej, a dzięki temu władze i instytucje samorządowe zyskają w sektorze obywatelskim partnera, z którym będą mogły prowadzić subsydiarną współpracę. Czy zatem rozwiązania zmierzające do modernizacji systemu pomocy społecznej przyjęte przez decydentów oraz działania podejmowane w praktyce przez pracowników publicznych instytucji pomocy i integracji społecznej prowadzą do realizacji celów deklarowanych przez wszystkie szczeble władzy publicznej – do odrodzenia aktywnych społeczności lokalnych i wzrostu ich znaczenia jako podmiotów lokalnej polityki społecznej wspieranych przez subsydiarne państwo?

Subsydiarność: idea moralna, zasada prawa, wartość w polityce i pomocy społecznej

Subsydiarność jest przede wszystkim ideą moralną i zasadą społeczną, służącą doskonaleniu struktur i stosunków pomiędzy podmiotami, które – ze względu na posiadane atrybuty (m.in. rodzaj i zakres kompetencji, obszar i narzędzia oddziaływania) – można umownie nazwać podmiotami wyższego i niższego rzędu, silniejszymi i słabszymi, większością i mniejszością, np. administracja rządowa i samorząd terytorialny, władza publiczna

i społeczeństwo obywatelskie, społeczność lokalna i osoby wykluczone społecznie. Relacje społeczne mają charakter subsydiarny wówczas, gdy decyzje dotyczące podmiotów znajdujących się w trudniejszej sytuacji (np. posiadających mniejsze zasoby, niższy status) są podejmowane z ich udziałem i mają charakter altruistyczny, co oznacza, że wszystkie podmioty wykazują wolę wyjścia poza własny interes. Zasada subsydiarności sprawia, że demokratyczne mechanizmy podejmowania decyzji nie opierają się wyłącznie na arytmetyce, która przyznaje rację większości, lecz respektują prawo mniejszości do decydowania w każdej sprawie, która jej dotyczy.

W praktyce zasada subsydiarności znajduje zastosowanie przede wszystkim do kształtowania samorządności grup lokalnych. W sprawach dotyczących społeczności lokalnej, które nie naruszają interesów ogółu społeczeństwa, owa społeczność powinna mieć pełną swobodę decyzji (Grzegorzczuk 1998). Jeśli zaś społeczność ta znajdzie się w trudnej sytuacji i potrzebuje pomocy z zewnątrz, to zasada subsydiarności mówi, że wsparcie powinno być udzielane przez struktury jak najbliższe ludziom i w taki sposób, aby nie pozbawiać ich poczucia odpowiedzialności za własny los. Relacje ukształtowane zgodnie z zasadą subsydiarności nie dopuszczają stosowania jakichkolwiek form nacisku, w szczególności wykluczają paternalizm. Podmiot udzielający pomocy ma oddziaływać na tego, komu pomaga, z pozycji równorzędnej, respektując jego wolę i kierując się dążeniem do osiągnięcia wspólnych celów (pomoc aktywna) lub przynajmniej nie przeszkadzając mu w ich realizacji (pomoc negatywna).

W literaturze przedmiotu treść zasady subsydiarności zazwyczaj jest wyrażana przez trzy wzajemnie uzupełniające się postulaty: (1) poszanowania inicjatywy oddolnej, co oznacza, że państwo (lub społeczeństwo) nie powinno wykonywać za społeczność (lub odpowiednio: za osobę) tego, co może ona zrobić samodzielnie; (2) obligatoryjnego świadczenia pomocy przez społeczeństwo (lub władzę publiczną) wówczas, gdy osoba (lub społeczność) nie jest w stanie sama zaradzić sytuacji; (3) zezwolenia na samodzielność, czyli zaprzestania świadczenia pomocy wówczas, gdy nie jest to już konieczne (Rymsza, Hryniewicka, Derwich 2004; Dylus 1993).

Realizacja idei subsydiarności dokonuje się przez konkretne rozwiązania prawne, o ile wynikające z nich procedury prawne są stosowane zgodnie z normami etycznymi. (Grzegorzczuk 1998). W prawie Unii Europejskiej i w polskim ustawodawstwie subsydiarności została podniesiona do rangi generalnej zasady ustrojowej (Szpringer 1997). Jest wymieniona w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako zasada pomocniczości umacniająca „uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Stanowi podstawową wartość, na której opiera się proces decentralizacji władzy państwowej, polegający na ograniczaniu zakresu kompetencji organów centralnych (administracji rządowej) na rzecz zwiększania kompetencji samorządów terytorialnych (regionalnych i lokalnych) oraz na zwiększaniu roli sektora obywatelskiego. Proces decentralizacji rozpoczął się w Polsce w 1990 r. od przywrócenia podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, czyli gminy rozumianej jako wspólnota samorządowa zamieszkująca odpowiednie terytorium (ustawa o samorządzie gminnym), a kolejnym etapem było ustanowienie powiatów i województw samorządowych w 1999 r. Natomiast relacje pomiędzy sektorem publicz-

nym i obywatelskim zostały jednoznacznie określone w ustawodawstwie zwykłym dopiero w 2003 r. (ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Subsydiarność stała się główną zasadą współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, została wymieniona przed zasadami suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Obowiązek respektowania zasad wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie spoczywa w szczególności na publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, co ustawodawca potwierdza w odniesieniu do wydatkowania środków publicznych na realizację zadań pomocy społecznej przez oferentów wybieranych w procedurze konkursowej (ustawa o pomocy społecznej). Z kolei dla pracowników socjalnych pracujących z jednostką, z rodziną czy ze społecznością lokalną, zasada subsydiarności jest przede wszystkim jedną z podstawowych zasad etycznych w pracy socjalnej. Zasada subsydiarności odnosi się zatem nie tylko do podmiotów ulokowanych na różnych szczeblach administracji publicznej i należących do różnych sektorów; ma również zastosowanie w relacjach łączących służby socjalne z osobami, rodzinami i społecznościami, które znajdują się w trudnej sytuacji i nie są w stanie przewyczyć jej samodzielnie, wyłącznie dzięki własnym zasobom.

Istota zasady subsydiarności – bez względu na to, czy jest rozpatrywana w odniesieniu do podziału zadań i funkcji społecznych w ramach zdecentralizowanych struktur administracji publicznej, czy odnosi się do współpracy sektora publicznego z obywatelskim lub do relacji pomiędzy pracownikiem socjalnym a podmiotem potrzebującym wsparcia – zawsze pozostaje ta sama: jest to „pomoc dla samopomocy”. W subsydiarności ważny jest sposób pomagania – chodzi o to, żeby pomaganie wzmacniało aktywność i samodzielność podmiotu, który jest adresatem pomocy, w żadnym wypadku nie ograniczało jego suwerenności i swobody decydowania o sprawach, które go bezpośrednio dotyczą, ani też nie zdejmowało z niego odpowiedzialności za kształtowanie warunków, w jakich funkcjonuje. Idea „pomocy dla samopomocy” stała się filarem pracy socjalnej ze społecznością lokalną, w ramach której pracownicy socjalni mobilizują członków społeczności do uczestniczenia w kolejnych etapach procesu zmian społecznych (począwszy od określania potrzeb społeczności oraz jej celów, przez wspólne planowanie i realizowanie działań, aż po ocenianie osiągniętych rezultatów), co w efekcie prowadzi do wzmacniania więzi społecznych i kapitału społecznego (Niesporek 2013). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada pomocy dla samopomocy przypomina o filozoficznych źródłach pracy socjalnej i wskazuje na genezę systemu pomocy społecznej, kiedy stosowano takie formy wsparcia, które wymagają aktywności własnej od wspieranego podmiotu, a dzięki temu prowadzą do jego usamodzielnienia i chronią go przed uzależnieniem od *welfare state* (Wódcz 1998).

***Subsydiarność a mechanizmy rynkowe w reformowaniu welfare state:
od tradycyjnych modeli ideologicznych do ponadideologicznej koncepcji
aktywnej polityki społecznej***

Zasada subsydiarności odgrywa kluczową rolę w europejskiej polityce społecznej. Obok solidarności społecznej jest podstawową wartością, na podstawie której Gøsta Esping-Andersen skonstruował konserwatywny model polityki społecznej. Subsydiarność kształtuje rolę państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za organizowanie systemu zabezpieczenia społecznego poprzez tworzenie rozwiązań prawnych zobowiązujących jednostki do przeczności grupowej. Państwo określa ramy prawne, w których pierwszeństwo podejmowania decyzji i działań dotyczących zaspokajania potrzeb społecznych przyznaje władzom lokalnym, zaś władze lokalne delegują ten przywilej wspólnocie lokalnej. Równocześnie państwo (lub odpowiednio: władza lokalna) nie uchyla się przed podjęciem interwencji, kiedy jest to konieczne (subsidiarne towarzyszenie), i nie świadczy pomocy dłużej, niż jest to niezbędne (subsidiarna redukcja).

W Niemczech i Austrii, krajach najbliższych konserwatywnemu modelowi państwa opiekuńczego, zasada subsydiarności dawała aksjologiczne uzasadnienie regulacji prawnych o charakterze pozarynkowym, czyli przyznawała organizacjom pozarządowym zrzeszonym w tzw. kartele socjalne pierwszeństwo przed innymi podmiotami w świadczeniu usług socjalnych finansowanych ze środków publicznych. Jednak wraz z wprowadzaniem do publicznego sektora usług społecznych mechanizmów rynkowych i nowego zarządzania publicznego (*new public management*), socjalne organizacje pozarządowe zaczęły tracić swoją uprzywilejowaną pozycję. Zostały zmuszone do konkurencji o środki publiczne na realizację zadań społecznych – zarówno z podmiotami komercyjnymi i publicznymi, jak i z innymi podmiotami non profit, które nigdy nie należały do zrzeszeń socjalnych organizacji pozarządowych, np. takimi jak spółdzielnie czy organizacje pomocy wzajemnej. Z czasem przetargi i kontrakty na świadczenie usług społecznych podpisywane przez władze publiczne z podmiotami, które przedstawiły najbardziej atrakcyjne cenowo oferty, stały się powszechnie akceptowanymi sposobami dystrybucji usług w pomocy społecznej i opiece zdrowotnej (Rymsza, Zimmer 2008). „Kultura kontraktu”, jako główny mechanizm nowego zarządzania publicznego, przyjęła się we wszystkich zachodnioeuropejskich państwach opiekuńczych oraz w Europie Środkowo-Wschodniej. Najbardziej rozprzeczniła się w Wielkiej Brytanii, która jest najbliższa liberalnemu modelowi polityki społecznej, zaś w najmniejszym stopniu – w krajach skandynawskich, realizujących model socjaldemokratyczny (Lewis 2008).

Uzupełnieniem dwóch kierunków działań reformatorskich, rozwijających się w Europie w latach 80. i 90., tj. nurtu konserwatywnego, który eksponuje znaczenie zasady subsydiarności, zarówno w ramach sektora publicznego (decentralizacja państwa), jak i w odniesieniu do jego współpracy z trzecim sektorem (rozwiązania pozarynkowe), oraz nurtu neoliberalnego, preferującego rozwiązania prorynkowe, jest socjaldemokratyczna koncepcja „trzeciej drogi”. Została sformułowana w końcu lat 90. jako propozycja tzw. nowej lewicy (Giddens 1999). Ma charakter eklektyczny: z jednej strony docenia zasadę

subsydiarności, postuluje partnerski charakter relacji sektora publicznego ze społeczeństwem obywatelskim, w duchu komunitarianizmu silnie podkreśla rolę wspólnot lokalnych, z drugiej zaś strony podziela pogląd neoliberalistów o konieczności ograniczenia skali redystrybucji w ramach programów socjalnych. Ostatecznie doprowadziło to do syntezy odmiennych ideologicznie rozwiązań i zbudowania europejskiego modelu aktywnej polityki społecznej, stanowiącego ponadideologiczną alternatywę dla tradycyjnego *welfare state* (Rymsza 2003).

Aktywna polityka społeczna jest akceptowana i stosowana w krajach, które wpisują się w różne modele polityki społecznej. Zakłada współdziałanie podmiotów komercyjnych, obywatelskich i publicznych w ramach międzysektorowego partnerstwa (*welfare mix*) działającego przede wszystkim na rzecz wzmacniania spójności społecznej i wzrostu aktywności zawodowej. W literaturze przedmiotu bywa również określana jako spójna polityka aktywizacji, z racji tego, że eksponuje integrującą rolę zdecentralizowanego państwa, które m. in. poprzez dialog obywatelski prowadzi do uspołecznienia procesów decyzyjnych, w szczególności do budowania subsydiarnych relacji władz samorządowych ze społecznością lokalną (Karwacki 2010). Z kolei w obszarze pomocy społecznej aktywna polityka społeczna postuluje rozwój usług aktywizujących i reintegrujących osoby i środowiska marginalizowane oraz pracy socjalnej, ze szczególnym naciskiem na ożywienie środowiskowej pracy socjalnej.

Zasada subsydiarności odegrała kluczową rolę w procesie reformowania państwa dobrobytu. Była podstawową zasadą modernizacji państwa opiekuńczego w wielu krajach reprezentujących różne modele polityki społecznej. Wywarła duży wpływ na uruchomienie i przebieg procesów decentralizacji i demonopolizacji, dzięki którym możliwy był rozwój pluralizmu i wielosektorowości w polityce społecznej (Grewiński 2009).

Subsydiarność a paternalistyczno-rynkowa polityka społeczna w Polsce

Główne tendencje zmian dokonujących się w politykach społecznych krajów europejskich znalazły odzwierciedlenie w ewolucji polskiej polityki społecznej. Po 1989 r. wyraźnie widać w niej elementy typowe zarówno dla modelu konserwatywnego, jak i liberalnego. Z kolei od dekady rozwija się koncepcja aktywnej polityki społecznej, zgodnie upowszechniana przez naukowców, ekspertów, ustawodawcę oraz – raczej w mniejszym niż większym stopniu – na poziomie praktyki.

Subsydiarność, solidaryzm, dialog społeczny, społeczna gospodarka rynkowa jako ustanowiony konstytucyjnie ustrój gospodarczy, dominująca rola ubezpieczeń społecznych w systemie zabezpieczenia społecznego – to przykłady świadczące o tym, że polityka społeczna we współczesnej Polsce jest bliska modelowi konserwatywnemu. Z drugiej strony zawiera ona szereg rozwiązań właściwych modelowi liberalnemu, przede wszystkim wykorzystanie mechanizmów rynkowych do organizowania usług społecznych (np. w ochronie zdrowia, edukacji, polityce rynku pracy i zatrudnienia), w szczególności wprowadzenie kapitałowego systemu finansowania ubezpieczeń emerytalnych, w którym składki są lokowane na indywidualnych kontach emerytalnych, a zasada solidarności społecznej została

zdominowana przez zasadę ekwiwalentności składki i świadczenia. Polska polityka społeczna, w której owe sprzeczne tendencje współlistnieją ze sobą, jest określana w literaturze przedmiotu mianem paternalistyczno-rynkowej hybrydy (Księżopolski 2011).

Owa niejednorodność rozwiązań, w szczególności brak konsekwencji w realizowaniu zasad społecznych właściwych modelowi konserwatywnemu, w dużej mierze wynika z braku konsensu między politykami i parlamentarzystami, którzy nie potrafią porozumieć się ponad podziałami partyjnymi w sprawie dobra wspólnego. Świadczy o tym zjawisko instrumentalizacji prawa i „odsświętności konstytucji”, której wartości nie są realizowane w ustawach zwykłych (Rymsza 1998, Rymsza 2004). Z kolei urynkowanie polityki społecznej jest konsekwencją szukania bardziej efektywnych i skutecznych sposobów rozwiązywania problemów społecznych. W związku z tym w sektorze publicznym – podobnie jak w wielu innych krajach europejskich, a zarazem pod ich wpływem – upowszechnia się w Polsce koncepcja nowego zarządzania publicznego (*new public management*).

Kolejnym powodem hybrydyzacji polskiego modelu polityki społecznej, tym razem leżącym po stronie społeczeństwa, jest oczekiwanie artykułowane przez zdecydowaną większość obywateli (w badaniach CBOS w latach 1996–2009), aby odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb i dostarczanie usług społecznych nadal spoczywała na państwie (Księżopolski 2011). Jest to sprzeczne z zasadą subsydiarności, której realizacja ma prowadzić do przekształcenia „społeczeństwa składającego się z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie” zbudowane z samorządnych wspólnot lokalnych, w których dużą rolę odgrywa samoorganizacja i oddolna inicjatywa społeczna (Millon-Delson 1998). W myśl zasady subsydiarności zaangażowanie w realizację dobra wspólnego jest bowiem sprawą wszystkich i każdego, a nie tylko państwa.

Postulowany rozwój środowiskowej pracy socjalnej

Zasada subsydiarności, odwołując się do praw naturalnych i filozofii społecznej, daje normatywną legitymizację procesowi wzmacniania podmiotowości i aktywności poszczególnych osób, grup społecznych i wspólnot lokalnych. Praktycznym rozwiązaniem, które pozwala osiągnąć te cele w systemie pomocy społecznej, jest prowadzona konsekwentnie i długofalowo praca socjalna, czyli świadczenie dobrej jakości usług społecznych, w tym specjalistycznych, które razem ze świadczeniami finansowymi i rzeczowymi tworzą kompleksową ofertę wsparcia, realizowaną przez podmioty pozostające ze sobą w subsydiarnych relacjach, ukierunkowaną na uruchomienie potencjału i budowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Natomiast z analizy funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej i struktury udzielanych przez nie świadczeń wynika, że pracownicy socjalni są skoncentrowani na przyznawaniu zasiłków, a więc ich rola sprowadza się do łagodzenia skutków ubóstwa. Deficyt pracy socjalnej, w szczególności ze społecznością lokalną, powoduje, że pomoc społeczna realizuje przede wszystkim funkcje osłonowe zamiast aktywizujących i integracyjnych (Błędowski, Kubicki 2009).

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują badania ankietowe dotyczące nowych ról zawodowych w publicznym systemie pomocy społecznej, przeprowadzone w 2010 r. na

reprezentatywnej próbie losowo-warstwowej liczącej 860 pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS i powiatowych centrach pomocy rodzinie (PCPR). Z badań wynika, że realizują oni działania, które wpisują się w podstawowe role społeczno-zawodowe typowe dla metody środowiskowej pracy socjalnej (Kaźmierczak 2011). Większość respondentów zadeklarowała, że pełni rolę lokalnego planisty, co w badaniu było definiowane jako tworzenie diagnoz i prognoz społecznych oraz planowanie konkretnych rozwiązań, działań i usług w odpowiedzi na rozpoznane potrzeby i problemy danej społeczności lokalnej. Około 60 proc. pracowników socjalnych z OPS twierdzi, że wykonują tego rodzaju czynności często lub bardzo często, a 40 proc. – rzadko albo nigdy. Połowa pracowników socjalnych zadeklarowała, że w ramach środowiskowej pracy socjalnej często zajmuje się organizowaniem sieci społecznych, rozumianym jako budowanie więzi między członkami społeczności, istniejącymi w niej grupami, organizacjami i instytucjami, po to, żeby ze sobą współdziałały. Natomiast stosunkowo najrzadziej pracownicy socjalni podejmują rolę animatora lokalnego, którego zadaniem jest niedyrektywne zachęcanie i mobilizowanie członków społeczności lokalnej do samoorganizacji, współpracy ze sobą, rozwiązywania lokalnych problemów i uczestniczenia w podejmowaniu decyzji istotnych dla danej wspólnoty lokalnej (ok. 37 proc. pracowników OPS wykonuje takie działania często). Warto podkreślić, że w odniesieniu do każdej roli (lokalnego planisty, organizatora sieci, animatora lokalnego) odsetek odpowiedzi wskazujących na wykonywanie przypisanych do niej działań często lub bardzo często w grupie pracowników PCPR był o kilka punktów procentowych wyższy niż w grupie pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS.

Z kolei wnioski z badań przeprowadzonych metodą wywiadów grupowych dokumentarnych, uzupełniających badania ilościowe, przedstawiają znacznie mniej optymistyczny obraz środowiskowej pracy socjalnej w OPS i PCPR. Co prawda potwierdzają pozytywny stosunek pracowników socjalnych do pracy ze środowiskiem lokalnym, ale jednocześnie ujawniają brak elementarnej znajomości tej metody pracy socjalnej oraz jej potężny deficyt w publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Pracownicy socjalni nazywali środowiskową pracą socjalną wszelkie działania polegające na wyjściu w teren (tj. realizowane poza siedzibą OPS lub PCPR), różne czynności, które są typowymi działaniami pośrednimi w metodyce pracy socjalnej z jednostką (np. skontaktowanie się z inną instytucją), okolicznościowe imprezy organizowane dla grupy osób, takie jak wigilia dla osób starszych czy niepełnosprawnych (Raclaw 2011). Badaczom nie udało się przeprowadzić zaplanowanej analizy pola semantycznego pojęcia „praca socjalna metodą środowiskową”, ponieważ uczestnicy wywiadów prawie w ogóle nie używali tego pojęcia. Zagadnienia związane ze środowiskową pracą socjalną nie stanowiły samobieżnego wątku w dyskusji grupowej i pojawiały się tylko wówczas, gdy były wywoływane przez moderatorów (Dudkiewicz 2011).

Porównanie wyników badań ilościowych i jakościowych pozwala przypuszczać, że respondenci dokonywali nadinterpretacji przy kwalifikowaniu wykonywanych czynności zawodowych do typowych rodzajów działań w środowiskowej pracy socjalnej zaproponowanych im przez ankietera. Na przykład, jednorazowy kontakt z różnymi instytucjami lokalnymi w sprawie jednostkowej (tzn. danej osoby lub rodziny) pracownicy socjalni zwy-

kle określają mianem współpracy, choć de facto są to jedynie doraźne zapytania w celu uzyskania konkretnej informacji potrzebnej do podjęcia określonego działania, które wchodzi w zakres zadań pracownika danej instytucji. Pojedynczy kontakt z przedstawicielem innej instytucji jest typowym pośrednim działaniem metodycznym w pracy socjalnej np. z jednostką lub z rodziną (de Robertis 1998), a nie organizowaniem sieci społecznych w ramach środowiskowej pracy socjalnej. Budowanie sieci społecznych z różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi wymaga świadomej orientacji na wartości i cele specyficzne dla środowiskowej pracy socjalnej oraz zastosowania właściwych jej metod działania, dzięki czemu poszczególne przedsięwzięcia układają się w spójną sekwencję logicznie powiązanych ze sobą zdarzeń, a konsekwentnie realizowane – prowadzą do trwałej zmiany społecznej.

Deklarowane wsparcie systemowe dla rozwoju pracy socjalnej ze społecznością lokalną

W odpowiedzi na deficyty pracy socjalnej w publicznym systemie pomocy społecznej oraz sformułowane na gruncie aktywnej polityki społecznej wezwanie do zwiększenia roli pracy socjalnej, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), w latach 2008–2015 były równolegle prowadzone dwa przedsięwzięcia zorientowane na rozwój środowiskowej pracy socjalnej.

Pierwsze z nich miało charakter badawczo-edukacyjny i było częścią projektu zainicjowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Standardy w pomocy społecznej”. Zespół złożony z pracowników naukowych i refleksyjnych praktyków z bogatym doświadczeniem w pracy ze społecznością lokalną, skupiony wokół fundacji Instytut Spraw Publicznych i Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, opracował przywoływany we „Wprowadzeniu” model organizowania społeczności lokalnej, którego zasadniczym elementem jest środowiskowa praca socjalna (Bąbska i in. 2011), oraz przeprowadził badania dotyczące jego funkcjonowania w wybranych ośrodkach pomocy społecznej (Dudkiewicz 2011). Model organizowania społeczności lokalnej (OSL) wykracza poza ramy instytucjonalne systemu pomocy społecznej – może być urzeczywistniany nie tylko przez pracowników socjalnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, ale również przez pracowników innych instytucji, które realizują cele i zadania polityki społecznej (np. szkoły, ośrodki kultury), publicznych lub pozarządowych. Należy również podkreślić, że organizowanie społeczności lokalnej to nie tylko działania profesjonalistów na rzecz (dla) społeczności lokalnej, ale zarazem ich praca w społeczności i ze społecznością lokalną (Mendel, Rymśza 2012). W ten sposób autorzy modelu OSL nawiązują do korzeni pracy socjalnej (ruch *settlements*) oraz najlepszych polskich tradycji środowiskowej pracy socjalnej opartych na społeczno-pedagogicznej koncepcji Heleny Radlińskiej, w której znajdują wyraz trzy zasady społeczne: subsydiarności, solidarności i aktywności jednostki (Skrzypczak 2011).

W ramach drugiego przedsięwzięcia, władze publiczne przyjęły odpowiednie ustawy i dokumenty, które zagwarantowały każdemu ośrodkowi pomocy społecznej dostęp do

środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na rozszerzenie zakresu pracy socjalnej, w szczególności na dostarczanie różnego rodzaju usług społecznych (tzw. instrumentów aktywnej integracji): edukacyjnych, zdrowotnych, z zakresu reintegracji zawodowej oraz służących budowaniu kompetencji i relacji społecznych. Projekty systemowe dają ośrodkom pomocy społecznej możliwość korzystania przez kolejnych osiem lat z dotacji na praktykowanie pracy socjalnej z jednostką w ramach kontraktów socjalnych oraz środowiskowej pracy socjalnej – w Programach Aktywności Lokalnej (PO KL, poddziałanie 7.1.3). Z kolei pracownicy instytucji pomocy i integracji społecznej mogą się uczyć środowiskowej metody pracy socjalnej przede wszystkim poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez regionalne ośrodki polityki społecznej – ROPS (PO KL, poddziałanie 7.1.3).

Programy Aktywności Lokalnej (PAL) są adresowane do określonych społeczności terytorialnych (np. mieszkańcy osiedla, dzielnicy, kwartału ulic, wsi, sołectwa) lub wybranej kategorii klientów pomocy społecznej (np. osoby niepełnosprawne, osoby opuszczające pieczę zastępczą) o niskim kapitale ludzkim i społecznym. Celem PAL jest aktywizacja społeczna i rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej, rozwój współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji, które mają istotne znaczenie dla zaspokajania potrzeb członków społeczności lokalnej (zob. *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych...*).

Czy ośrodki pomocy społecznej wykorzystują możliwość, jaką dają im projekty systemowe, i podejmują wyzwanie polegające na tworzeniu i prowadzeniu Programów Aktywności Lokalnej? I czy realizacja tych programów przyczynia się do rozwoju środowiskowej pracy socjalnej, która z definicji dąży do upodmiotowienia społeczności lokalnej? Jeśli tak, to po kilku latach prowadzenia Programów Aktywności Lokalnej można się spodziewać trwałych zmian społecznych polegających na odrodzeniu społeczności lokalnych, które – jako organizacje pozarządowe, grupy samopomocowe, nieformalne oddolne inicjatywy społeczne, ruchy obywatelskie etc. – stają się partnerem władz publicznych i współpracują z nimi zgodnie z zasadą subsydiarności.

Programy Aktywności Lokalnej – niewykorzystana szansa na budowanie podmiotowości społeczności lokalnej i jej subsydiarnych relacji z samorządem terytorialnym

Służby socjalne zatrudnione w publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej podejmują wyzwania wynikające z koncepcji aktywnej polityki społecznej i rozszerzają ofertę usług aktywizująco-integrujących, ale głównie w ramach pracy socjalnej z jednostką i z rodziną. Znacznie chętniej wybierają projekty systemowe ukierunkowane na reintegrację społeczno-zawodową osób długotrwale bezrobotnych, z którymi podpisują kontrakt socjalny. Inwestują przede wszystkim we wzmocnienie kapitału ludzkiego osób wykluczonych społecznie, natomiast w budowanie kapitału społecznego – sporadycznie.

Dane urzędowe wskazują, że niewielka część ośrodków pomocy społecznej realizuje Programy Aktywności Lokalnej. W 2009 r. w zdecydowanej większości województw (tj. w 14 województwach – z wyjątkiem warmińsko-mazurskiego i pomorskiego) mniej

niż 20 proc. OPS i PCPR wykorzystywało w projektach systemowych narzędzie aktywnej integracji zwane Programem Aktywności Lokalnej. Zdaniem pracowników tych instytucji realizowanie PAL jest znacznie trudniejsze niż praca socjalna oparta na kontrakcie socjalnym, w szczególności wymaga większego nakładu pracy i zaangażowania (zob. *Meta-ewaluacja projektów systemowych...*). W nielicznych raportach z ewaluacji projektów systemowych przeprowadzonych w latach późniejszych w niektórych regionach na zlecenie jednostek samorządu wojewódzkiego, brakuje nawet podstawowych informacji o PAL. Wyjątkiem są dokumenty opisujące sytuację w województwie śląskim i opolskim, jednakże ograniczają się one do stwierdzenia, że PAL były kilkakrotnie rzadziej stosowane w projektach systemowych niż kontrakty socjalne (odpowiednio: ponad trzykrotnie i sześciokrotnie rzadziej).

Dlaczego ośrodki pomocy społecznej nie wykorzystują szansy, jaką dają PAL, do tego, aby uruchamiać potencjał społeczności lokalnej, aktywizować i integrować różne środowiska i lokalne podmioty wokół wspólnych celów i wartości, budować sieci kontaktów i system wsparcia społecznego zgodnie z zasadą pomocy dla samopomocy? Badania jakościowe, które przeprowadziłam metodą studium przypadku, pozwalają wskazać podstawowe przeszkody, które napotykają ośrodki pomocy społecznej realizujące PAL, oraz bariery, które ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie środowiskowej pracy socjalnej w ramach PAL. Pierwszy etap badań został zrealizowany na zlecenie Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL w ramach projektu 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” (PO KL, EFS – Europejski Fundusz Społeczny) w 2011 roku, zaś drugi – w ramach projektu badawczego pt. Model organizowania społeczności lokalnej w ośrodkach pomocy społecznej realizujących Programy Aktywności Lokalnej, finansowanego w ramach Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie (BSTP 28/12-I), w 2013 roku.

W badaniu zastosowano dobór celowy sześciu gmin miejskich różnej wielkości – dwie gminy małe (do 25 tys. mieszkańców), dwie średnie (25–100 tys. mieszkańców) i dwie duże (powyżej 100 tys. mieszkańców). Ważnym kryterium doboru była przynależność każdej z gmin miejskich do innego województwa, bowiem jednym z celów badania było porównanie zaleceń poszczególnych Instytucji Pośredniczących II stopnia i prześledzenie wpływu, jaki mają one na kształt Programu Aktywności Lokalnej (m.in. na dobór uczestników, czas trwania, planowanie działań). Kolejna przesłanka, która była brana pod uwagę przy wyborze miejskich ośrodków pomocy społecznej (MOPS) realizujących PAL, dotyczyła uczestników projektu – chodziło bowiem o to, żeby objąć badaniem zarówno programy adresowane do społeczności terytorialnej (np. mieszkańcy danego osiedla, kilku sąsiadujących ze sobą ulic, bloku socjalnego), jak i programy adresowane do grup kategoryalnych (np. osoby niepełnosprawne, młodzież). Najważniejszym kryterium jakościowym było jednak wykorzystywanie w PAL różnych instrumentów aktywnej integracji, zwłaszcza instrumentów aktywizacji społecznej, takich jak animator lokalny, streetworker, wolontariat czy grupy samopomocowe, które są rozwiązaniami stosunkowo rzadko stosowanymi w publicznych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, a typowymi dla środowiskowej pracy socjalnej i rekomendowanymi jako skuteczne narzędzia w procesie organizo-

wania społeczności lokalnej. W drugiej części badania spośród sześciu gmin wybrano trzy, w których ośrodki pomocy społecznej konsekwentnie realizowały kolejne edycje Programu Aktywności Lokalnej.

Badania polegały na przeprowadzeniu wielogodzinnych, pogłębionych wywiadów indywidualnych z koordynatorami projektów, z pracownikami socjalnymi, którzy podjęli wyzwanie świadczenia środowiskowej pracy socjalnej w ramach PAL, i z przedstawicielami innych profesji (np. pracownik MOK – miejskiego ośrodka kultury, lokalnej organizacji pozarządowej) zatrudnionymi w PAL, np. jako animator lokalny. Ponadto w jednym z miast – dwukrotnie, tj. w 2011 i 2013 roku – został przeprowadzony wywiad grupowy z uczestnikami PAL, którzy uczestniczyli w jego trzech kolejnych edycjach; uzyskawszy odpowiednie przygotowanie, zaangażowali się w aktywizowanie społeczności lokalnej jako jej nieformalni liderzy. Uzupełnieniem wywiadów była analiza dokumentów zastanych, głównie Programów Aktywności Lokalnej uchwalonych przez poszczególne rady miejskie (w odniesieniu do gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych), diagnoz społecznych, sprawozdań z realizacji kolejnych rocznych PAL.

Z punktu widzenia związków środowiskowej pracy socjalnej z zasadą subsydiarności należy stwierdzić, że Programy Aktywności Lokalnej były realizowane przez służby socjalne przy braku wsparcia ze strony władz samorządowych, które z reguły nie rozumieją, czym jest środowiskowa praca socjalna, w szczególności pomijają aksjologiczny kontekst aktywizacji społecznej i traktują ją instrumentalnie, przede wszystkim jako cel polityczny (Piątek 2005). Przy realizowaniu PAL dochodziło do kolizji pomiędzy wytycznymi formułowanymi przez administrację rządową i samorząd wojewódzki, które koncentrują się na zwiększeniu absorpcji środków finansowych z EFS, a wskazaniami teorii i praktyki pracy socjalnej. W związku z tym pracownicy socjalni funkcjonowali w sytuacji strukturalnego konfliktu między wartościami i celami pracy socjalnej a wymogami urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych szczebla regionalnego (w tzw. Instytucjach Pośredniczących II stopnia), wśród których panowała duża rotacja i których kompetencje były zbyt niskie, by mogli wspierać pracowników ośrodków pomocy społecznej w zarządzaniu projektem socjalnym ukierunkowanym na rozwój środowiskowej pracy socjalnej.

Z kolei władze gminy, które zazwyczaj postrzegają pomoc społeczną jako konieczny wydatek, nadmiernie obciążający budżet komunalny, przede wszystkim były zainteresowane otrzymywaniem dodatkowych środków finansowych. Niestety, nie rozumieją, na czym polega środowiskowa praca socjalna, nie postrzegają jej w kategoriach inwestycji w rozwój społeczny. Nie podejmują ani nie wspierają działań, które zmierzają do zwiększenia roli mieszkańców reprezentowanych przez organizacje pozarządowe lub grupy nieformalne w tworzeniu celów i realizowaniu zadań lokalnej polityki społecznej. Rodzi się zatem pytanie, czy władze gminne są w ogóle zainteresowane wzrostem aktywności społeczności lokalnej i budowaniem trwałych relacji z sektorem obywatelskim na zasadzie subsydiarności.

Wypowiedzi pracowników realizujących PAL w gminach miejskich potwierdzają wnioski z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2008 r., dotyczących

funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie po pięciu latach od wejścia w życie przepisów prawnych, które zobowiązywały sektor publiczny i samorządy do układania wzajemnych relacji przede wszystkim na zasadzie subsydiarności (Makowski 2008). Ustawodawca wyraźnie tłumaczy, że istota zasady subsydiarności polega na tym, iż jednostki samorządu terytorialnego nie powinny przeszkadzać obywatelom w realizowaniu ich własnych inicjatyw, co więcej – powinny ich wspierać w tym zakresie (Izdebski 2003). Natomiast przedstawiciele władz i instytucji samorządowych rozumieli tę zasadę na opak, twierdząc, że to organizacje pozarządowe mają wspierać instytucje samorządowe w realizowaniu ich zadań ustawowych. Z kolei samorządowa interpretacja ustawowej zasady suwerenności przypisuje sektorowi publicznemu wyłączne prawo do decydowania o priorytetach i realizowanych zadaniach, a takie podejście uniemożliwia realizację kolejnej ustawowej zasady współpracy, jaką jest zasada partnerstwa (Sobiesiak 2008).

Jeśli władze publiczne nie rozumieją lub nie akceptują zasady subsydiarności i wolą konserwować układ paternalistyczny, to z ich perspektywy środowiskowa praca socjalna nie ma racji bytu, stanowi wręcz zagrożenie dla status quo. Pracownicy socjalni dobrze znają oczekiwania władz samorządowych i wiedzą, że praca socjalna nie jest doceniana. (Jedna z opinii: „W PAL jest mało wymiernych efektów, których oczekują władze miasta, np. zbudowano dwa place zabaw, 10 osób podjęło pracę. Uważają PAL za zabawę”). Kontakty OPS z przedstawicielami władz samorządowych (np. z radnymi) były sporadyczne i nie miały charakteru merytorycznej dyskusji lub lokalnej debaty publicznej; ograniczały się do wizytowania imprez masowych, takich jak np. festyny czy pikniki rodzinne, lub do udziału w spotkaniach wigilijnych. Brak poparcia władzy lokalnej dla środowiskowych działań OPS jest dostrzegany również przez innych badaczy (Dudkiewicz 2013).

Wobec trudności, jakich pracownicy socjalni doświadczali ze strony regionalnych i gminnych władz samorządowych, warunkiem koniecznym realizacji PAL było wsparcie kierownictwa OPS. Środowiskowa praca socjalna była prowadzona w tych OPS, w których kierownicy zorganizowali pracownikom socjalnym przestrzeń (czas, miejsce) do pracy ze społecznością lokalną, w szczególności delegowali ich do pracy w PAL, zwalniając z obowiązku przeprowadzania wywiadów środowiskowych i przyznawania świadczeń finansowych. Natomiast tam, gdzie dominowało myślenie w kategoriach pozyskiwania środków finansowych na realizowanie dodatkowych działań klasyfikowanych jako instrumenty aktywnej integracji, tam jedynie były realizowane Programy Aktywności Lokalnej, ale nie rozwijała się dzięki temu środowiskowa praca socjalna. (Inna wypowiedź: „Przypadek pracownika socjalnego, który został z projektem sam, bez wsparcia kierownika ośrodka – dramat po prostu... Jeśli pracownik socjalny ma tylko przyzwolenie na realizację projektu systemowego, a nie ma wsparcia ze strony swoich zwierzchników, to realizacji projektu towarzyszy ogromne napięcie. Ja sobie nawet tego nie wyobrażam”).

Podobne wnioski dotyczące wpływu kierowników OPS na przebieg i rezultaty procesu rozwijania środowiskowej pracy socjalnej zostały sformułowane na podstawie studium przypadków wybranych przez socjologów współpracujących z zespołem, który przygotował

koncepcję OSL. W tych OPS, w których pracownicy socjalni byli pozbawieni wsparcia ze strony swoich bezpośrednich przełożonych, środowiskowa praca socjalna była prowadzona fragmentarycznie, a determinacja osamotnionych w swych staraniach „siłaczek” nie prowadziła – bo nie mogła doprowadzić – do pożądanej zmiany społecznej (Dudkiewicz 2013). Trwała zmiana społeczna może nastąpić dopiero wówczas, gdy kadra zarządzająca zorganizuje w ośrodku odpowiednie warunki do prowadzenia środowiskowej pracy socjalnej, a władze lokalne nie tylko zadeklarują, ale poprzez konkretne decyzje wyrażą swoje poparcie dla organizowania społeczności lokalnej i rozwijania subsydiarnej współpracy z reprezentującymi ją grupami i organizacjami.

Pracownicy socjalni, którym kierownictwo OPS zapewniło dogodne warunki do rozwijania środowiskowej pracy socjalnej, stopniowo wychodzili z roli wszechwiedzącego eksperta i menedżera ds. przypadku, a stawali się animatorami lokalnymi. W miarę jak zyskiwali autonomię niezbędną do prowadzenia środowiskowej pracy socjalnej, dojrzywali do tego, aby dać więcej swobody działania swoim klientom uczestniczącym w PAL. (Opinia na ten temat: „Najpierw myśleliśmy, że sobie nie poradzą i musimy ich prowadzić za rączkę; dorastaliśmy razem z nimi do bardziej partnerskich relacji”). Natomiast dwie pozostałe role społeczno-zawodowe wyodrębnione w modelu OSL – tj. organizatora sieci społecznych, którego wysiłki są skierowane na budowanie relacji i stabilnej współpracy z innymi lokalnymi podmiotami, oraz lokalnego planisty (polityka społecznego) zorientowanego przede wszystkim na rzecznictwo interesów społeczności lokalnej wobec decydentów – były pełnione marginalnie, o ile w ogóle były podejmowane. Należy zauważyć, że wnioski z badań jakościowych polegających na wywiadach z pracownikami ośrodków pomocy społecznej, którzy przez kilka lat realizowali Programy Aktywności Lokalnej, pokazują zupełnie inne wybory ról społeczno-zawodowych niż te, które pracownicy socjalni deklarowali w ramach ogólnopolskich badań ankietowych przeprowadzonych w 2010 r. (Rymsza 2011).

Z indywidualnych wywiadów pogłębionych z pracownikami zatrudnionymi do realizacji PAL wynika, że ośrodki pomocy społecznej z reguły działały w pojedynkę przy wdrażaniu tych programów, a ich kontakty z innymi instytucjami publicznymi lub organizacjami pozarządowymi w większości przypadków miały charakter doraźny (akcyjny). Zazwyczaj polegały na tym, że OPS prosiły inne podmioty o wykonanie pojedynczego, zdefiniowanego przez siebie zadania. Jeśli nawiązywały bardziej regularną współpracę, to raczej z instytucjami publicznymi (np. dom kultury, szkoła) niż z organizacjami pozarządowymi, co oznacza, że realizowanie PAL nie spowodowało zwiększenia roli sektora obywatelskiego w planowaniu i dostarczaniu usług w pomocy społecznej. OPS nie wykorzystywały procesu tworzenia i realizowania PAL do nawiązania i rozwijania relacji będących podstawą długofalowej współpracy ponadsektorowej i ponadresortowej, czyli do budowania sieci społecznych.

Stosunek pracowników socjalnych realizujących PAL do oddolnych inicjatyw obywatelskich, mimo deklarowanego uznania dla działalności organizacji pozarządowych i gotowości współdziałania z nimi, ma charakter bardziej paternalistyczny niż partnerski. Z kolei postawy urzędników instytucji regionalnych były postrzegane przez pracowników

socjalnych jako opresyjne. Subsydiarny charakter relacji udawało się wypracować jedynie w relacjach z uczestnikami PAL, którzy z czasem, dzięki coraz mniej dyrektywnemu wsparciu ze strony pracowników socjalnych, stawali się bardziej aktywni i samodzielni; nie tylko włączali się w proponowane im działania, ale sami wychodzili z inicjatywą przedsięwzięć służących ogółowi mieszkańców osiedla (np. zakładanie kwietników, instalowanie ławek do siedzenia, koszy na śmieci, progów zwalniających, które zmuszają kierowców do zmniejszenia prędkości na drogach osiedlowych) lub wybranym grupom (np. prowadzenie cyklu zajęć rekreacyjno-kulturalnych dla dzieci podczas wakacji, przygotowanie i wystawienie spektaklu dla dzieci).

Środowiskowa praca socjalna, zgodnie z założeniami ramowego modelu organizowania społeczności lokalnej, ma prowadzić do wzmocnienia społeczności lokalnej, z którą samorząd terytorialny jest zobowiązany budować relacje na zasadzie subsydiarności – w tym sensie środowiskowa praca socjalna sprzyja budowaniu subsydiarnych relacji pomiędzy społecznością lokalną, reprezentowaną przez oddolne inicjatywy będące przejawem samoorganizacji społecznej, a organami i instytucjami samorządu terytorialnego odpowiedzialnymi za zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców tworzących wspólnotę terytorialną.

Jednak wyniki badań empirycznych wskazują, że środowiskowa praca socjalna praktycznie jest nieobecna w publicznym systemie pomocy społecznej, a Programy Aktywności Lokalnej, które miały służyć jej upowszechnianiu, są realizowane tylko w nielicznych gminach. Przepisy prawne dotyczące wydatkowania publicznych środków finansowych, koncentracja urzędników szczebla regionalnego na wskaźnikach ilościowych i funkcjach kontrolnych przy niedostatku doradztwa i innych form wsparcia merytorycznego dla pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej, brak zrozumienia u władz samorządowych, towarzyszący pracownikom socjalnym niepokój i niepewność, czy ich działania zostaną zaakceptowane przez instytucje kontrolujące wydatkowanie środków unijnych, brak partnerskich relacji z sektorem obywatelskim i skromny zakres współpracy z lokalnymi instytucjami publicznymi – wszystkie te czynniki powodowały, że pracownicy socjalni w ramach PAL stronili od podejmowania inicjatyw sprzyjających rozwojowi środowiskowej pracy socjalnej i wybierali raczej rozwiązania asekuracyjne, umożliwiające co najwyżej pracę socjalną na rzecz klientów pomocy społecznej i ich najbliższego otoczenia, nie zaś organizowanie społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Mimo, że w projektach systemowych zaplanowano rozwiązania służące upowszechnianiu środowiskowej pracy socjalnej i przeznaczono na ten cel znaczne środki finansowe z EFS, to w ostatnich latach nie nastąpiła oczekiwana sekwencja zdarzeń pozostających w związku przyczynowo-skutkowym: wieloletnie prowadzenie Programów Aktywności Lokalnej przez ośrodki pomocy społecznej – praktykowanie środowiskowej pracy socjalnej przez służby socjalne współpracujące z podmiotami należącymi do różnych sektorów (publiczny, obywatelski, komercyjny) – aktywizowanie i upodmiotowienie społeczności

lokalnej – kształtowanie subsydiarnych relacji sektora publicznego i organizacji obywatelskich.

Programy Aktywności Lokalnej były prowadzone przez nieliczne ośrodki pomocy społecznej. Z kolei w ośrodkach, które podjęły to wyzwanie, służby socjalne nie zawsze stosowały rekomendowane przez administrację publiczną instrumenty aktywnej integracji (przede wszystkim aktywizacji społecznej) zgodnie z wartościami i metodyką pracy środowiskowej – wynikało to zarówno z przyczyn leżących po stronie samych pracowników socjalnych (np. niedostatek wiedzy i umiejętności, brak gotowości do partnerskiej współpracy z innymi instytucjami i podmiotami społecznymi działającymi w środowisku lokalnym), jak i z powodów leżących po stronie kadry kierowniczej, władz samorządowych i instytucji samorządu wojewódzkiego, które nie tylko nie wspierały wysiłków służb socjalnych, ale często uniemożliwiały im realizowanie celów środowiskowej pracy socjalnej. W konsekwencji wdrażanie Programów Aktywności Lokalnej nie musiało polegać na praktykowaniu środowiskowej pracy socjalnej, mogło ograniczać się do dystrybucji określonych usług pomocy społecznej wśród adresatów programu i ich najbliższego otoczenia. Programy nie doprowadziły do upowszechniania środowiskowej metody pracy socjalnej w ośrodkach pomocy społecznej, zaś same ośrodki nie wykorzystały szansy na zmianę roli, jaką pełnią w swojej gminie – wobec jej mieszkańców, innych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych oraz władz.

Największym sukcesem służb socjalnych w ramach PAL było zdobycie akceptacji i zaufania osób wykluczonych społecznie (zazwyczaj wieloletnich klientów pomocy społecznej), zmobilizowanie ich do korzystania z różnych form wsparcia niematerialnego, przede wszystkim z warsztatów kompetencji społecznych lub grup samopomocowych, do przeprowadzania ogólnodostępnych imprez integracyjnych, podejmowania przedsięwzięć opartych na idei pomocy wzajemnej, włączania się w konkretne działania służące dobru wspólnemu uczestników programu. Praca środowiskowa w zasadzie ograniczała się do środowiska osób marginalizowanych, brakowało natomiast zaangażowania innych mieszkańców, grup społecznych, organizacji i instytucji, czyli budowania sieci społecznych organizujących subsydiarną współpracę różnego rodzaju podmiotów, jak również włączania przedstawicieli społeczności lokalnej w procesy decyzyjne podejmowane przez władze samorządowe. W najlepszym wypadku środowiskowa praca socjalna rozwijała się w ułomnej postaci, która pozwalała jedynie na praktykowanie subsydiarności w relacjach pomiędzy pracownikami socjalnymi a uczestnikami Programów Aktywności Lokalnych. Udawało się to wówczas, gdy pracownicy socjalni zdołali przezwyciężyć biurokrację panującą w OPS, która nieuchronnie prowadzi do paternalizacji relacji służb socjalnych z mieszkańcami (Rymsza 2014).

W trakcie realizowania PAL zabrakło wielu elementów niezbędnych do tego, aby w społeczności lokalnej nastąpiła zmiana polegająca na urzeczywistnieniu zasady subsydiarności w relacjach pomiędzy władzami i instytucjami samorządowymi a mieszkańcami gminy podejmującymi oddolne inicjatywy społeczne, tworzącymi grupy nieformalne czy organizacje pozarządowe. Wynikało to również z faktu, że zasada subsydiarności wciąż nie jest konsekwentnie praktykowana w samym sektorze publicznym, o czym świadczą m.in.

relacje pomiędzy instytucjami samorządowymi szczebla regionalnego (tj. Instytucjami Pośredniczącymi II stopnia, które kontrolują realizowanie projektów systemowych) i gminnego (ośrodkami pomocy społecznej, realizującymi te projekty). W zdecentralizowanych strukturach samorządu terytorialnego, które w świetle prawa są autonomiczne i wolne od hierarchicznego podporządkowania, nadal pomiędzy samorządowymi jednostkami organizacyjnymi utrzymują się relacje nacechowane hierarchicznie i paternalistycznie. Paternalizm zamiast partnerstwa dominuje również w podejściu samorządu terytorialnego do organizacji pozarządowych, notabene pomijanych przez ośrodki pomocy społecznej przy planowaniu i realizowaniu Programów Aktywności Lokalnej. W tak ukształtowanym ładzie społecznym nie ma miejsca na subsydiarność, która wciąż pozostaje jedynie postulatem. Programy Aktywności Lokalnej nie zmieniły tego stanu rzeczy – były realizowane tylko w nielicznych ośrodkach pomocy społecznej, a jeszcze rzadziej prowadzone w nich działania zasługiwały na miano środowiskowej pracy socjalnej.

Bibliografia

- Badanie ewaluacyjne projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie realizowanych w ramach Działania 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, Opole 2013.
- Bąbska B. i in. (2011), *Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej* [mps], Warszawa, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Instytut Spraw Publicznych.
- Błądowski P., Kubicki P. (2009), *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna”, nr 11/12.
- Dudkiewicz M. (2011), *Analiza psola semantycznego pojęcia „praca socjalna metodą środowiskową”*, w: M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Dudkiewicz M. (red.) (2013), *Oblicza zmiany społecznej. Studia przypadków*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Dylus A. (1993), *Zasada pomocniczości a procesy transformacji*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Ewaluacja projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie realizowanych w województwie śląskim w ramach działania 7.1 PO KL*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, Katowice 2013.
- Giddens A. (1999), *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, tłum. H. Jankowska, Warszawa, „Książka i Wiedza”.
- Gręwiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Grzegorzczak A. (1998), *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

- Izdebski H. (2003), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kaźmierczak T. (2011), *Pracownicy socjalni wobec nowych ról zawodowych*, w: M. Rymśza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Książkowski M. (2011), *Dokąd zmierza polityka społeczna w Polsce?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 16.
- Lewis J. (2008), *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, w: E. Biernacka, M. Mozga-Górecka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Makowski G. (red.) (2008), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Mendel M., Rymśza M. (2012), *Po co nam pracownicy socjalni – organizatorzy społeczności? Solidarność, partnerstwo, przymierze w środowiskowej pracy socjalnej*, w: M. Rymśza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na podstawie raportów końcowych z ewaluacji przeprowadzonych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej w 2010 r.*, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2011.
- Millon-Delson Ch. (1998), *Zasada subsydiarności – założenia, geneza, problemy współczesne*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarności*, Warszawa, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Niesporek A. (2013), *Organizowanie społeczności lokalnej. Szkice socjologiczne*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka.
- Piątek K. (2005), *Aktywność i adaptacja w polityce i w pracy socjalnej: modele i realia*, w: W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, świat*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Raław M. (2011), *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy*, w: M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- de Robertis C. (1998), *Metodyka działania w pracy socjalnej*, tłum. G. Karbowska, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Rymśza M. (1998), *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, „Tępis”.
- Rymśza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

- Rymsza M. (2004), *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, w: M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M. (red.) (2011), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M. (red.) (2014), *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość. Dobre praktyki*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P. (2004), *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Rymsza M., Zimmer A. (2008), *Zakorzenie organizacji non profit: relacje między rządem a sektorem non profit*, w: E. Biernacka, M. Mozga-Górecka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów*, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Skrzypczak B. (2011), *Organizowanie społeczności lokalnej – pedagogiczne uwarunkowania środowiskowej usługi społecznej*, w: M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sobiesiak P. (2008), *Ustawowe zasady współpracy w praktyce*, w: G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Szpringer W. (1998), *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, Dz. U. z 2013 r., poz. 182.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Wódcz K. (1998), *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Summary

The goals for active social policy, especially implementing subsidiarity principle, increasing relevance of social grassroots initiatives, promoting social community work are supposed to be accomplished in years 2008 – 2015, under systemic projects

by means of active integration tool of Local Activation Programs. Social services' activities for communities endangered by social exclusion should result in empowerment of local community and developing its subsidiary cooperation with authorities and local government institutions. After a few years, however, it has turned out that Local Activation Programs are carried out in a small number of social welfare centres, and the activities conducted there frequently do not meet the values and methodology of social work. Lack of partnership tradition between public social welfare organizational units and other local entities as well as deeply rooted paternalism instead of partnership relations between civic and public sector do not foster community organizing in accordance with subsidiarity principle.

Key words: subsidiarity, active social policy, social community work, local community organizing, Local Activation Programs

Cytowanie

Rybka Izabela (2014), , *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 87–106. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]