

Barbara Kowalczyk

Studium Pracy Socjalnej Uniwersytetu Śląskiego

System pomocy społecznej po dwudziestu latach — kierunki i ocena zmian

Wstęp

Moja dwudziestoletnie doświadczenie w odniesieniu do pomocy społecznej to przede wszystkim perspektywa aktywnego uczestnika, najpierw, od 1991 do 2006 roku, w roli zarządzającego pomocą społeczną, a w następnych latach konsultanta i doradcy ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie. W tym okresie w pomocy społecznej zaszły ogromne zmiany. Ważna jest odpowiedź na pytanie, jakie były najważniejsze kierunki tych zmian i jaki miały one wpływ na sytuację klienta pomocy społecznej. W mojej opinii *najważniejsze zmiany dwudziestolecia pomocy społecznej w Polsce* to:

- decentralizacja pomocy społecznej;
- znaczne rozszerzenie zadań pomocy społecznej;
- bardziej rozbudowana i złożona struktura systemu pomocy społecznej publicznej i niepublicznej;
- profesjonalizacja pomocy społecznej, czyli
 - tworzenie systemu kształcenia oraz systemu doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych, oderwanego jednak od praktyki pracy socjalnej,
 - rozpoczęcie procesu standaryzacji usług pomocy społecznej.

O decentralizacji i profesjonalizacji pomocy społecznej, a także o kondycji pracy socjalnej wiele pisali już inni autorzy. Skupię się zatem na rzadziej poruszanych tematach — rozszerzenia zadań pomocy społecznej oraz rozbudowania systemu pomocy społecznej. Te zagadnienia mają szczególne znaczenie w realizacji podstawowego celu pomocy społecznej: zapewniania klientowi pomocy społecznej odpowiedniego wsparcia w przezwyciężaniu jego trudnej sytuacji życiowej.

Rozszerzenie zadań pomocy społecznej

Początek działań w pomocy społecznej określa ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej, która weszła w życie 16 stycznia 1991. Wskazywała ona jako adresatów pomocy społecznej wszystkie osoby i rodziny wymagające wsparcia w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Jako podstawowe świadczenia i usługi pomocy społecznej¹ ustawa wymienia: pracę socjalną, poradnictwo, w szczególności psychologiczne i prawne, oraz świadczenia materialne. Szerszy pakiet usług pomocy społecznej (rozumiany jako zbiór usług systemu pomocy wyróżniony ze względu na określony problem lub kategorię osób lub rodzin określający sposób oddziaływania na klienta, pozwalający mu najpełniej wykonywać role społeczne i zawodowe (Szarfenberg 2011, s. 366) ustawa przewidywała tylko dla dwóch grup docelowych: osób starszych i niepełnosprawnych wymagających opieki oraz osób bezdomnych.

W kolejnych latach można zaobserwować dwa zasadnicze kierunki zmian. Pierwszy z nich to znaczny rozwój usług pomocy społecznej, drugi zaś to określanie zadań z zakresu pomocy społecznej nie tylko w ustawie o pomocy społecznej, ale również w innych ustawach kierowanych do różnych grup adresatów.

Ten intensywny proces powoduje, że obecnie konieczne jest przyjęcie nowego podejścia do pomocy społecznej i zmiana jej postrzegania, od pomocy społecznej rozumianej wąsko — *sensu stricte* do pomocy społecznej rozumianej szeroko — *sensu largo*. Wąskie ujęcie pomocy społecznej wiąże się jedynie z ustawą o pomocy społecznej i zamieszczonymi w niej regulacjami dotyczącymi zasad ogólnych i celów, rodzaju świadczeń oraz zasad i trybu ich udzielania, organizacji pomocy społecznej i reguł związanych z postępowaniem kontrolnym (Nitecki 2008, s. 33). Wskazana ustawa nie zawiera jednak wszystkich unormowań z zakresu pomocy społecznej, ponieważ specjalne formy pomocy społecznej

¹ Rozumienie pojęcia usług pomocy społecznej przyjęto za Szarfenberg 2011, s. 366:

„Usługi pomocy i integracji społecznej to wszystkie formy pomocy i wsparcia klienta pomocy społecznej wymienione w ustawie o pomocy społecznej i innych ustawach tworzących prawo pomocy społecznej, nie będące świadczeniami pieniężnymi ani pomocą rzeczową, które są świadczone przez osoby lub zespoły osób posiadających odpowiednie przygotowanie zawodowe. Usługi mogą być świadczone w miejscu zamieszkania klienta lub w pomieszczeniach spełniających odpowiednie warunki. Usługi pomocy społecznej mogą być usługami prostymi, składającymi się z pojedynczej usługi pomocy społecznej i usługami złożonymi, w ramach których świadczonych jest więcej usług, które nie tworzą jednak zbioru niezależnych od siebie elementów, lecz grupę usług wzajemnie ze sobą powiązanych, realizujących wspólny cel i kierowanych do konkretnej grupy docelowej”.

określone są także w innych ustawach². Ustawa o pomocy społecznej oraz szczególne formy przewidziane w przepisach odrębnych tworzą prawo pomocy społecznej *sensu largo* (Sierpowska 2007, s. 27).

W tabeli 1 przedstawiono proces rozszerzania zadań pomocy społecznej w minionym dwudziestolecu.

Tabela 1. Rozwój zadań pomocy społecznej dla różnych grup jej adresatów w ramach szeroko rozumianej pomocy społecznej

Rok uchwalenia ustawy	Kategoria adresatów	Podstawa prawna
1990	<ul style="list-style-type: none"> Osoby starsze i niepełnosprawne wymagające opieki Osoby bezdomne 	Ustawa o pomocy społecznej
1994	<ul style="list-style-type: none"> Osoby zaburzone psychicznie 	Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego
1997	<ul style="list-style-type: none"> Osoby niepełnosprawne w wieku aktywności zawodowej 	Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu niepełnosprawnych
1998	<ul style="list-style-type: none"> Osoby znajdujące się w sytuacji kryzysowej w szczególności doznające przemocy Rodziny mające trudności w wypełnianiu swoich zadań opiekuńczo-wychowawczych Dzieci pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej lub niedostosowane społecznie Uchodźcy 	Ustawa o pomocy społecznej
2002	<ul style="list-style-type: none"> Osoby z problemem alkoholowym 	Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (nowe formy wsparcia)
2003	<ul style="list-style-type: none"> Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, mające trudną sytuację na rynku pracy 	Ustawa o zatrudnieniu socjalnym
2004	<ul style="list-style-type: none"> Osoby bezrobotne 	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (nowe formy wsparcia)
2005	<ul style="list-style-type: none"> Osoby uzależnione od narkotyków 	Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii

² Zadania wynikające z innych ustaw zostały opisane w Kowalczyk, Krzyszkowski 2011, s. 327–328. Przy wyborze ustaw przyjęto kryterium praktyczne, to znaczy wzięto pod uwagę ustawy, które wprost nawiązują do pomocy społecznej, oraz te, które nie nawiązują do niej bezpośrednio, ale pomimo tego, niektóre zadania w nich występujące są w praktyce realizowane w systemie pomocy społecznej. Najczęściej występujące przykłady to dodatki mieszkaniowe i kluby integracji społecznej działające przy wielu ośrodkach pomocy społecznej.

Tabela 1. cd.

Rok uchwalenia ustawy	Kategoria adresatów	Podstawa prawna
2005	<ul style="list-style-type: none"> Sprawcy przemocy, rodziny zagrożone przemocą 	Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy (nowe formy wsparcia)
2011	<ul style="list-style-type: none"> Rodziny mające trudności w wypełnianiu swoich zadań opiekuńczo-wychowawczych Dzieci pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej lub niedostosowane społecznie 	Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ³ (nowe formy wsparcia)
2011	<ul style="list-style-type: none"> Rodziny wymagające wsparcia w opiece nad dziećmi do lat trzech 	Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3

Źródło: opracowanie własne.³

Obecnie szerszy pakiet usług pomocy społecznej przewiduje się nie tylko, jak w 1991 roku, dla dwóch grup docelowych: osób starszych i niepełnosprawnych wymagających opieki i osób bezdomnych, ale również dla wielu innych grup, między innymi osób zaburzonych psychicznie, osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej, osób doznających przemocy, rodzin mających trudności w wypełnianiu swoich zadań opiekuńczo-wychowawczych, dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej oraz niedostosowanych społecznie, uchodźców, osób z problemem alkoholowym czy uzależnionych od narkotyków, a także osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Rozwój usług pomocy społecznej związany jest nie tylko z nowymi zadaniami wynikającymi z przedstawionych wyżej ustaw. Impulsem do rozwoju pomocy społecznej stały się również projekty, szczególnie systemowe, realizowane w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁴. Należy podkreślić, że w tym przypadku zastosowano inne podejście do wprowadzania nowych zadań do pomocy społecznej, nie poprzez nakładanie ustawowych obowiązków, lecz poprzez inspirację i stworzenie możliwości (w tym finansowych) do podejmowania działań przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy społecznej⁵.

Istotę takiego podejścia najlepiej oddaje opinia o projektach systemowych Cezarego Miżejewskiego: „Modernizacja dociera do systemu pomocy społecznej. Możemy się jej biernie przyglądać i być traktowanym jak przedmiot, jak petent. Ale możemy stać się również podmiotem tych zmian. Podmiotem świadomym, ze swoją wizją, pasją i przeko-

³ Szerokie podejście do pomocy społecznej rozwiązuje też problem jaki pojawił się ostatnio wraz z uchwaleniem Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym podejściu ustawa nie tworzy nowego systemu obok pomocy społecznej lecz wpisuje się w szeroko rozumianą pomoc społeczną.

⁴ Więcej na ten temat w Kowalczyk, Krzyszkowski 2011, s. 347–356.

⁵ Więcej na ten temat zob. w Kowalczyk 2009, 2010; Wódz i inni 2010.

naniem. Aktywna integracja to nie obowiązek, ale możliwość. Tylko od nas zależy, czy jesteśmy w stanie ją wykorzystać” (Mizejewski 2009, s. 15).

Znaczne rozszerzenie się zadań pomocy społecznej spowodowało duże zmiany w pomocy społecznej, szczególnie w odniesieniu do potencjału organizacyjnego i merytorycznego ośrodków pomocy społecznej, zwłaszcza dotyczy to dużych miast⁶.

Opisane wyżej zmiany mają bezpośredni wpływ na postrzeganie pomocy społecznej, nie tylko jako instytucji zajmującej się przyznawaniem świadczeń materialnych, ale w coraz większym stopniu oferującej bogatą i złożoną pomoc w rozwiązywaniu trudnych problemów życiowych, niezwiązanych tylko z sytuacją materialną. Jednak czy wszędzie możliwości, które stwarza prawo, są czy mogą być wykorzystane? Czy sytuacja w pomocy społecznej jest tak dobra, jak to wynika z analizy przepisów prawa?

Z ogólnopolskich badań społecznych „Standardy usług w pomocy społecznej” wykonanych w 2010 roku w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów pomocy i integracji społecznej”⁷ wynika, że odsetek klientów korzystających z usług pomocy społecznej, czyli ze świadczeń innych niż pomoc pieniężna czy rzeczowa, wynosi zaledwie 14,6 (Kowalczyk, Krzyszkowski 2011, s. 330). Wynika z tego niestety, że pomimo znaczącego rozwoju usług pomocy społecznej, głównie dzięki projektom finansowanym ze środków unijnych, w dalszym ciągu należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że struktura świadczeń pomocy społecznej zdominowana jest przez zasiłki, chociaż można zauważyć duże zróżnicowanie w dostępie do usług pomocy społecznej.

Dysproporcje w dostępie do usług pomocy społecznej — pomoc społeczna A i pomoc społeczna B

Szerokie możliwości rozwoju usług stwarzane przez prawo są wykorzystywane w sposób bardzo zróżnicowany. Przede wszystkim znaczne rozbieżności w dostępie do usług pomocy społecznej pojawiają się w zależności od wielkości gminy, co potwierdzają wspo-

⁶ Znaczne rozszerzenie zadań pomocy społecznej spowodowało wzmocnienie organizacyjne ośrodków pomocy społecznej przynajmniej w dużych miastach. Ilustrują to liczby dotyczące zatrudnienia w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Katowicach, gdzie w 1991 roku zatrudnionych było około czterdziestu osób, a po dwudziestu latach ośrodek dysponował dziesięciokrotnie większą kadrą, ponad czterystu osób. Zwiększył się również znacznie poziom wykształcenia pracowników. W 1991 roku tylko pięć osób miało wyższe wykształcenie (około 10 procent zatrudnionych), natomiast w 2009 roku już ponad 300 osób (około 70 procent zatrudnionych). Zmieniła się też struktura zatrudnienia; w 1991 roku ośrodek nie zatrudniał żadnego specjalisty, na przykład psychologa, psychiatry czy pedagoga, w 2009 roku zatrudnionych było trzydziestu takich specjalistów. Dane pochodzą ze „Sprawozdania z działalności ośrodka za 2009 rok” dostępnego na stronie www.mops.katowice.pl oraz informacji własnych autora.

⁷ Pełna nazwa projektu: „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej (zadanie 2: Działania w zakresie wdrażania standardów pracy socjalnej oraz funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej), projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

mniane wyżej badania. Dostępność usług pomocy społecznej była w tych badaniach rozpatrywana w dwóch aspektach:

- możliwości skorzystania z danej usługi jak największej liczby klientów;
- wielkości i różnorodności oferty usługowej — ile i jakie usługi znajdują się w ofercie.

(Kowalczyk, Krzyszkowski 2011, s. 329).

Tabela 2. Porównanie dostępności usług pomocy społecznej w różnych typach ośrodków pomocy społecznej

Typy ośrodków pomocy społecznej (OPS)	Odsetek klientów korzystających z usług	Średnia liczba usług*	Liczba usług** realizowana w powyżej 60% jednostek)
Małe OPS — gminne ośrodki pomocy społecznej	13,7	6,8	1
Średnie OPS — miejsko-gminne ośrodki pomocy społecznej	15,5	8,5	1
Duże OPS — miejskie ośrodki pomocy społecznej	18,1	10,7	4
OPS w miastach na prawach powiatu — miejskie ośrodki pomocy rodzinie lub miejskie ośrodki pomocy społecznej	25	25,2	10

* Analizując dane, należy zwrócić uwagę, że większość usług w małych i średnich OPS to usługi realizowane w ramach projektów systemowych i w codziennej ofercie liczba usług jest jeszcze mniejsza.

** Aby umożliwić porównanie w miastach na prawach powiatu wzięto pod uwagę tylko zadania gminy, pomijając zadania powiatu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Morysińska i inni 2010, s. 58.

Powyższa tabela pokazuje znaczące dysproporcje w dostępie do usług pomocy społecznej w małych i dużych ośrodkach pomocy społecznej. Przedstawione dane świadczą także o nieporównanie lepszej sytuacji mieszkańców dużych miast w kontekście możliwości skorzystania z usług pomocy społecznej. W praktyce jedyną powszechnie dostępną (w więcej niż w 60 procent ośrodków) usługą realizowaną przez małe i średnie ośrodki pomocy społecznej są usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania; pozostałe usługi są realizowane w bardzo niewielu ośrodkach, a większość z nich ma charakter przejściowy (projekty systemowe).

W dużych ośrodkach sytuacja jest lepsza, powszechnie dostępne dla klientów pomocy społecznej są cztery usługi: usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz realizowane w ramach projektów systemowych poradnictwo specjalistyczne, kursy/szkolenia zawodowe. W miastach na prawach powiatu sytuacja jest jeszcze lepsza, powszechnie dostępnych jest dziesięć usług pomocy społecznej, oprócz usług wyżej wymienionych realizowane są usługi asystenta rodziny, usługi świadczone w środowisko-

wym domu samopomocy, mieszkaniach chronionych, placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego oraz w formie warsztatów w obszarze codziennego funkcjonowania (np. gotowania, gospodarowania budżetem) i treningów kompetencji i umiejętności społecznych (Morysińska i inni 2010, s. 58).

Nierówności w ofercie usług pomocy społecznej dotyczące wielkości i różnorodności oferty usługowej są dodatkowo pogłębione przez nierówności w dostępności tych usług. W miastach na prawach powiatu stwierdzono prawie dwukrotnie większy odsetek klientów korzystających z usług pomocy społecznej (25,8) wobec klientów w małych ośrodkach pomocy społecznej (13,7) [Kowalczyk, Krzyszkowski 2011, s. 330].

Biorąc to wszystko pod uwagę, możemy mówić o pomocy społecznej A w dużych miastach (ze stosunkowo bogatą i różnorodną ofertą usług pomocy społecznej) i pomocy społecznej B w małych gminach (z bardzo wąskim zakresem usług i niewielką liczbą klientów z nich korzystających).

Duże dysproporcje pomiędzy małymi i dużymi ośrodkami pomocy społecznej można też zaobserwować w odniesieniu do stopnia wykorzystania możliwości, jakie stwarzają projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Najmniej projektów realizowały małe ośrodki pomocy społecznej (średnio trzy), wśród których co czwarty ośrodek zadeklarował realizację tylko jednego tego typu przedsięwzięcia. W dużych ośrodkach odsetek realizujących sześć i więcej projektów wynosi 29 i realizowały one średnio 4,5 projektów. Najlepiej możliwości, jakie stwarzają projekty systemowe, wykorzystują największe ośrodki w miastach na prawach powiatu, w których realizowano średnio czternaście projektów⁸ (Kowalczyk, Krzyszkowski, s. 347).

Na tak znaczące zróżnicowanie wpływa wiele przyczyn. Przede wszystkim należy wskazać różnice w potencjale zewnętrznym i potencjale wewnętrznym małych i dużych OPS.

Potencjał zewnętrzny to możliwości tkwiące w środowisku lokalnym, organizacje pozarządowe i instytucje publiczne działające na polu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Na terenach wiejskich skala działania organizacji pozarządowych jest dużo mniejsza niż w miastach, co potwierdzają również badania przeprowadzone w 2010 roku przez Klon/Jawor (zob. Herbst, Przewłocka 2010, s. 128).

Potencjał wewnętrzny to przede wszystkim zasoby organizacyjne i finansowe. Drastryczne różnice pomiędzy małymi i dużymi ośrodkami pomocy społecznej pozwala uzmysłowić sobie zawarte w tabeli 3 porównanie dwóch przykładowych ośrodków w Krakowie i Rajgrodzie.

Prawie stukrotna różnica w liczbie pracowników, w tym pracowników socjalnych, brak w małej gminie innych, poza pracownikami socjalnymi, specjalistów (np. psychologa, terapeuty, pedagoga, prawnika), którzy mogliby wspierać zarówno klientów OPS, jak i pracowników socjalnych, ilustruje jak duże są różnice w kondycji pomocy społecznej w dużych i małych gminach.

⁸ Tak duża liczba projektów wynika najprawdopodobniej z tego, że część ośrodków podawała kolejne etapy projektu systemowego realizowane w poszczególnych latach jako odrębny projekt.

Tabela 3. Różnice w potencjale organizacyjnym pomiędzy małym a dużym OPS na przykładzie MOPS Kraków i GOPS w Rajgrodzie

	MOPS Kraków	GOPS Rajgród
Liczba pracowników	650	7
Liczba pracowników socjalnych	365	3
Struktura organizacyjna	12 działów, 9 filii	Brak komórek organizacyjnych

Źródło: opracowanie własne, na podstawie „Ogólnopolskie badania społeczne »Standardy usług w pomocy społecznej«. Studia Przypadku”.

Ta ogromna dysproporcja pokazuje w jak trudnej sytuacji znajdują się małe gminy i jak trudno mówić w ich przypadku o profesjonalnej pomocy społecznej. Stanowi to praktycznie barierę nie do usunięcia, ponieważ ma charakter systemowy, wynika bowiem z wielkości gminy (5470 mieszkańców w Rajgrodzie i 754 854 mieszkańców w Krakowie) oraz zasobności gminy (dochód na jednego mieszkańca w Rajgrodzie to 2400 zł a w Krakowie — 3962 zł)⁹.

Pojawiają się zatem pytania: Czy aby rozwiązać ten problem, konieczne są zmiany systemowe? Czy większość zadań pomocy społecznej powinno być umiejscowionych na poziomie gminy? Jeśli zakładamy, że obecna struktura systemu pomocy społecznej powinna zostać niezmieniona, to jakie powinno być systemowe (ustawowe) wsparcie ośrodków pomocy społecznej, przynajmniej w małych gminach? Czy w tym zakresie powinna być zwiększona rola powiatu, regionu czy ministerstwa? Odpowiedź na te pytania nie jest prosta.

Pewnym pomysłem mogłoby być zorganizowanie pomocy społecznej w powiecie na wzór bardziej skutecznie działających ośrodków pomocy społecznej w dużych miastach czy miastach na prawach powiatu. W znacznej większości tych ośrodków organizacja zadań jest bardzo podobna. Można w niej wydzielić trzy główne elementy związane z realizacją zadań:

- pracy socjalnej oraz prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń pomocy społecznej — umiejscowione w dzielnicach miasta (punkty, zespoły),
- zapewnienia dostępu do usług pomocy społecznej poprzez świadczenie ich bezpośrednio lub poprzez zlecenie podmiotom niepublicznym,
- zadań o charakterze ogólnym, finansowym, kadrowym, organizacyjnym.

W proponowanym rozwiązaniu ośrodki pomocy społecznej realizowałyby obligatoryjnie następujące zadania:

- pracę socjalną oraz prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń pomocy społecznej
- finansowe, kadrowe i organizacyjne

a nieobligatoryjnie:

- wybrane usługi pomocy społecznej o charakterze lokalnym.

⁹ Za: „Ogólnopolskie badania społeczne »Standardy usług w pomocy społecznej«. Studia Przypadku” (materiał niepublikowany).

- Powiatowe centra pomocy rodzinie realizowałyby następujące obligatoryjne zadania:
- zapewnienie dostępu do usług pomocy społecznej
 - wsparcie organizacyjne ośrodków pomocy społecznej oraz wsparcie w zapewnieniu warunków do prowadzenia profesjonalnej pracy socjalnej i świadczenia usług lokalnych, przy zachowaniu autonomii organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej i powiatowego centrum pomocy rodzinie¹⁰.

Sposobem złagodzenia tego problemu w obecnej sytuacji prawnej byłoby na pewno zacieśnienie współpracy pomiędzy pomocą społeczną na różnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz szersza i bardziej aktywna współpraca w środowisku lokalnym. Do tego potrzebna jest jednak dobra wola i chęć współpracy partnerów. Dobrym przykładem współpracy pomiędzy powiatem a gminą jest współdziałanie powiatowego centrum pomocy rodzinie z ośrodkami pomocy społecznej z powiatu koszalińskiego wspólnie realizującymi projekty w ramach POKL (zob. Kowalczyk, w opracowaniu).

Dobrym pomysłem jest też szersze wykorzystywanie metody pracy socjalnej organizowania społeczności lokalnej, przykładem na to jest ośrodek pomocy społecznej w gminie Słupno w powiecie plockim, który od dawna pracuje metodą CAL. W gminie Słupno mieszka prawie tyle samo mieszkańców co w gminie Rajgród, a w ośrodku pomocy społecznej zatrudnionych jest aż 28 pracowników (czterokrotnie więcej niż w Rajgrodzie) i działają tam między innymi Klub Integracji Społecznej, Środowiskowy Dom Samopomocy, Punkt Informacji Obywatelskiej, Punkt Konsultacyjny Uzależnień. W Słupnie działa też spółdzielnia socjalna ściśle współpracująca z ośrodkiem, który zleca jej realizację usług opiekuńczych¹¹.

Zaprezentowane przykłady pokazują, że w obecnych warunkach prawnych istnieją możliwości skutecznego działania nawet w małych gminach. Czy jednak są to rozwiązania, które mogłyby być na szerszą skalę wykorzystywane w innych małych gminach, czy tylko wyjątki potwierdzające regułę „niemożności”. Pewne wydaje się jednak to, że rozwój pomocy społecznej w małych gminach nie dokona się tylko w oparciu o inicjatywy oddolne samych gmin (pokazuje to dotychczasowa praktyka), a inspiracja i wsparcie powinno przyjść z zewnątrz i mieć charakter rozwiązań systemowych, a nie doraźnych.

Zmiany w strukturze systemu pomocy społecznej

Wraz z rozszerzaniem się zadań pomocy społecznej następowały również znaczące zmiany w strukturze pomocy społecznej. Na początku, w 1991 roku, struktura pomocy społecznej była bardzo prosta i opierała się na sieci ośrodków pomocy społecznej w każdej gminie (mieście), wspieranej finansowo i organizacyjnie na poziomie województwa przez wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, które prowadziły ponadto domy pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej były w zasadzie jedynymi realizatorami pomocy

¹⁰ Pomysł takiego rozwiązania pojawił się w dyskusjach autorki z profesorem Ryszardem Szarfenbergiem.

¹¹ Informacje pochodzą ze strony internetowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Słupnie www.gops.slupno.eu.

społecznej (poza domami pomocy społecznej), choć dużą część zadań stanowiły zlecenia z zakresu administracji rządowej i ich realizacja była nadzorowana przez wojewodę za pośrednictwem wojewódzkiego zespołu pomocy społecznej.

Tabela 4. Zmiany w strukturze systemu pomocy społecznej w minionym dwudziestolecu

Poziomy terytorialne	Główne podmioty pomocy społecznej	
	1991 rok	2011 rok
Poziom gminy	ośrodki pomocy społecznej	ośrodki pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne gminy, w tym urzędy gminy/miasta
Poziom powiatu		powiatowe centra pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne powiatu, w tym starostwa
Poziom województwa	wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, domy pomocy społecznej*	regionalne ośrodki polityki społecznej, wydziały urzędu wojewódzkiego

* Domy pomocy społecznej są obecnie jednostkami organizacyjnymi gminy lub powiatu.

Źródło: Opracowanie własne.

Dwadzieścia lat później sytuacja stała się dużo bardziej złożona. Powstało wiele nowych podmiotów realizujących zadania pomocy społecznej, których wzajemne związki zależą od rozwiązań lokalnych. Złożyły się na to różne czynniki:

- Reforma samorządowa wprowadzająca obok samorządu gminnego, samorząd powiatowy i samorząd województwa, które również zostały zobowiązane do realizowania zadań pomocy społecznej. W wyniku tej reformy w powiecie powstały powiatowe centra pomocy społecznej i w województwie regionalne ośrodki polityki społecznej.
- Rozwój organizacji pozarządowych, które obecnie stały się poważnym partnerem w realizacji zadań pomocy społecznej.
- Rozszerzanie zadań pomocy społecznej w ramach innych ustaw niż ustawa o pomocy społecznej, co daje w większym stopniu swobodę samorządom terytorialnym wskazania innego realizatora niż podstawowe jednostki realizujące zadania pomocy społecznej na mocy ustawy o pomocy społecznej — ośrodki pomocy społecznej czy powiatowe centra pomocy rodzinie, co spowodowało, że część zadań realizowanych jest przez inne jednostki organizacyjne samorządu. Mogą to być nie tylko działające niezależnie samorządowe placówki pomocy społecznej (np. placówki opiekuńczo-wychowawcze, środowiskowe domy samopomocy), ale również część zadań pomocy społecznej może być wykonywana przez komórki organizacyjne urzędów gminy/miasta lub starostwa. Najczęściej realizowanym przez urzędy zadaniem jest współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej, w tym zlecenie zadań¹². Oznacza to,

¹² Zadaniami szeroko rozumianej pomocy społecznej realizowanymi zarówno przez ośrodki pomocy społecznej, jak i urzędy w zależności od lokalnych rozstrzygnięć, są zasiłki rodzinne, dodatki

że ośrodki pomocy społecznej czy powiatowe centra pomocy rodzinie mają tylko częściowy wpływ na to, jakie usługi pomocy społecznej i w jakim zakresie będą realizowane. Powoduje to rozproszenie odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej oferty usług dla potrzebujących.

Czy te zmiany są korzystne dla systemu pomocy społecznej z punktu widzenia odbiorcy świadczeń pomocy społecznej? Na pewno włączenie sektora pozarządowego jako znaczącego partnera realizacji zadań jest bardzo korzystne. Dzięki temu oferta usług jest szersza i bardziej różnorodna, a ponadto zaangażowanie wielu podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych wprowadza konkurencję, która może wpłynąć na lepszą jakość usług. Co prawda wielość podmiotów, które świadczą usługi pomocy społecznej, może też stanowić utrudnienie dla klientów pomocy społecznej i sprawiać kłopoty z dotarciem i skorzystaniem z odpowiedniej usługi. Choć w tym przypadku pomocą powinien służyć pracownik socjalny.

Ocena pozostałych zmian nie jest już tak jednoznaczna. Przede wszystkim chodzi o sytuację, której realizatorem części zadań pomocy społecznej są urzędy gminy/miasta lub starostwa, a więc za sprawą pewnej dwuwładzy. Ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie odpowiadają za zadania przypisane im ustawowo lub część tych, które powierzy im samorząd, za pozostałe odpowiadają urzędy. Kto w takim razie odpowiada za całość pomocy społecznej?

Co zatem należałoby postulować? Z moich doświadczeń wynika, że najlepszym rozwiązaniem jest wskazanie ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie jako jedyne odpowiedzialnego za pomoc społeczną, odpowiednio w gminie lub powiecie, który będzie pełnić rolę lidera realizującego zadania we współpracy z innymi partnerami, zarówno publicznymi, jak i niepublicznymi. Rola lidera oznacza przyjęcie odpowiedzialności za:

- zapewnienie odpowiedniej oferty usług pomocy społecznej odpowiedniej jakości, przede wszystkim poprzez współpracę z sektorem niepublicznym;
- zapewnienie odpowiedniej organizacji usług pomocy społecznej, w tym poprzez zlecenie zadań pomocy społecznej.

Wnioski

Jak wskazane zmiany wpływają na sytuację klientów pomocy społecznej, czy osoby i rodziny, które wymagają pomocy, mogą oczekiwać lepszego wsparcia w szerszym zakresie, nieograniczającym się wyłącznie do wsparcia finansowego? Odpowiedź nie jest jednoznaczna, choć można wskazać pozytywne zmiany.

mieszkaniowe czy stypendia szkolne. Innym przykładem tego typu są zadania przewidziane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w niektórych gminach świetlice środowiskowe finansowane z tak zwanego funduszu alkoholowego są prowadzone przez urząd gminy, poza ośrodkiem pomocy społecznej. Przykładem może być gmina Zabierzów, zob. www.zabierzow.org.pl/Swietlice_srodowiskowe.

W mojej opinii *najważniejsze skutki dla klienta pomocy społecznej*, to:

- Rozszerzenie zakresu oferty usług pomocy społecznej, choć w niewystarczającym wymiarze.
- Znaczące dysproporcje w dostępie do usług pomocy społecznej, podział pomocy społecznej na pomoc społeczną A – duże OPS i pomoc społeczną B – małe OPS.

Bibliografia

- Herbst J. i Przewłocka J. (2010). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Raport z badania.
- Kowalczyk B. *Powiat koszaliński przykładem współpracy w pomocy społecznej na szczeblu gminy i powiatu* (w opracowaniu).
- Kowalczyk B. (2009). *Programy aktywności lokalnej szansą rozwoju pracy socjalnej metodą organizowania społeczności lokalnej?*, w: K. Wódz i K. Faliszek (red.), *Aktywizacja — integracja — spójność społeczna*. Toruń: Akapit.
- Kowalczyk B. (2010). *Rola funduszy unijnych w doskonaleniu zawodowym pracowników socjalnych na przykładzie kontraktu socjalnego*, w: K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Przeobrażenia w pomocy społecznej a edukacja i doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych w Polsce i Republice Słowackiej*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne AKAPIT.
- Kowalczyk B. i Krzyszkowski J. (2011). *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej*, w: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup — diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.
- Miżejewski C. (2009). *Aktywna integracja — nowa formuła pomocy społecznej*, www.ops.pl/dz1.php?id=246. Morysińska A., Sochańska-Kawiecka M., Makowska-Belta E., Karpieszuk B. (2010). *Ogólnopolskie badanie społeczne „Standardy usług w pomocy społecznej”*. Raport końcowy. Warszawa.
- Nitecki S. (2008). *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sierpowska I. (2007). *Prawo pomocy społecznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szarfenberg R., red. (2011). *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup — diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.
- Wódz K., Faliszek K., Kowalczyk K., Leśniak-Berek E., Mandrysz W. (2010). *Programy Aktywności Lokalnej jako instrument aktywizacji środowiska lokalnego w rozwiązywaniu problemów mieszkańców*. „Przegląd Socjologiczny”, 4, LIX.