

Krzysztof Piątek

Instytut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Kilka uwag na temat pomocy społecznej w Polsce w świetle badań socjologicznych

Próba rzetelnej oceny czy chociażby wyrobienia sobie własnego zdania na temat pomocy społecznej w Polsce na podstawie badań naukowych, ciągle jeszcze możliwa jest tylko w pewnym zakresie, a co istotne, zakres ten jest dosyć przypadkowy. Wydaje mi się, że aktualne są wciąż liczne zarzuty, jakie postawili polityce społecznej w Polsce eksperci, zainspirowani tą problematyką przez Panią Profesor Jolantę Supińską (1999). Dotyczy to chociażby takich stwierdzeń jak: (1) ani w socjologii, ani w polityce społecznej nie stworzono systemu badań dokumentujących zmiany przeprowadzone w polityce społecznej i ich skutki dla kształtującego się ładu (bezładu) społecznego (prof. J. Hryniewicz), (2) niedostatecznie rozwinięte są badania stosowane i wdrożeniowe (prof. M. Kabaj), (3) brakuje ewidencji i tym samym wiedzy o prowadzonych badaniach (prof. A. Rajkiewicz), (4) rozproszenie badań naukowych (różna ich jakość) [prof. L. Frąckiewicz]. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, ostrza tylko niektórych zarzutów zostały stępione i dotyczy to na przykład twierdzenia Profesora Antoniego Rajkiewicza o niedostatku porównań regionalnych i międzynarodowych, między innymi w wyniku aktywności takich badaczy jak Stanisława Golinowska, Włodzimierz Anioł, itd.

Wszystkie powyższe uwagi dotyczą pomocy społecznej, a szczególnie aktualny jest wciąż zarzut o rozproszeniu i różnej (często niskiej) wartości tych badań, zarówno z punktu widzenia wymogów stawianych współczesnej nauce, jak również biorąc pod uwagę oczekiwania płynące ze sfery praktyki społecznej. W tym drugim przypadku odnosi się to zarówno do słusznego odrzucania wyników badań naukowych z racji ich nieadekwatności

do konkretnej (miejscowej) sytuacji czy potrzeb służb społecznych, oczywistej nierzetelności i charakteru przyczynkarskiego. Problem polega jednak także na tym, że decydenci (krajowi, regionalni, lokalni) ignorują, a często wyrażają swój sprzeciw wobec wyników badań, które uwidaczniają niedoskonałości lub wręcz patologie tkwiące w przestrzeni, którą zarządzają bądź tylko współkreują. Silne utożsamianie się ze środowiskiem, często olbrzymi wysiłek podejmowany w związku z pracą zawodową, powodują odrzucanie krytyki, a nie jej gruntowne przemyślenie i wyciągnięcie wniosków polegających nie na bagatelizowaniu wyników badań, lecz usprawnieniu chociażby wycinka swojej pracy w oparciu o ich ustalenia. Trzeba jednak uczciwie powiedzieć, że istnieje też wśród kadry kierowniczej pomocy społecznej zakorzeniona świadomość, że nie da się zmienić rzeczywistości tak, jakby się chciało, że istnieją zasadnicze (głównie zewnętrzne) przyczyny braku możliwości kreowania zmian zgodnie z własnymi, często logicznymi, przemyślanymi, przedyskutowanymi w środowisku, racjami.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, chciałbym poruszyć kilka problemów dotyczących pomocy społecznej w Polsce, na podstawie wyników prowadzonych lub współprowadzonych przeze mnie badań, których rzetelność naukową może nie gwarantują, ale wzmacniają czy też legitymizują następujące okoliczności:

1. W przypadku badań kadry kierowniczej pomocy społecznej fakt, że jestem autorem koncepcji, twórcą narzędzia i bezpośrednio prowadzącym te badania na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w województwie kujawsko-pomorskim.¹
2. Natomiast diagnozę dotyczącą sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce prowadził w 2007 roku zespół socjologów reprezentujących środowiska uniwersyteckie Łodzi i Torunia².

Pierwszy z problemów, którym chciałbym się zająć, wynika z badań prowadzonych wśród kierowników lub kandydatów na stanowiska kierownicze w pomocy społecznej województwa kujawsko-pomorskiego. Otóż w wypowiedziach respondentów dają się zauważyć pewne niespójności, które można interpretować jako trudne do wyjaśnienia sprzeczności lub konsekwencje dostosowywania się do niespójnej rzeczywistości społecznej.

Jak to się dzieje, że badani, wypowiadając się na przykład o wskazanych kierunkach modyfikacji systemu pomocy społecznej w Polsce, konsekwentnie eksponują (umieszczają na pierwszym miejscu), **podmioty samorządowe** (przed rządowymi, non profit i komercyjnymi) w większości zadań pomocowych. W trzech spośród siedmiu jest to dominacja daleko idąca, od 55% w przypadku tworzenia i zarządzania placówkami usługowymi do

¹ Badania ankietowe objęły 332 osoby i zostały przeprowadzone w trzech etapach: 1) VIII–IX 1998 – objęły 36 osób, w tym: dyrektorów wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (18) oraz kierowników gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej i domów pomocy społecznej z województwa wrocławskiego (18 osób), 2) V 1999–IX 2001 – 55 osób z województwa kujawsko-pomorskiego uczestniczących w zajęciach przygotowujących do uzyskania specjalizacji organizacji pomocy społecznej (poziom policealny), 3) IV 2000–XII 2008 – 241 słuchaczy podyplomowych studiów organizacji pomocy społecznej z UMK w Toruniu i WSHE we Wrocławku.

² Badania przeprowadzono na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej, obejmującej 1600 kobiet wiejskich oraz 224 powiatowe urzędy pracy (64% PUP w Polsce), 167 powiatowych centrów pomocy rodzinie (53%) i 785 gminnych ośrodków pomocy społecznej (49%).

67–68% w zakresie mobilizowania zagrożonych środowisk w celu samopomocy oraz sygnalizowania i diagnozowania problemów wymagających rozwiązania, równocześnie jednak preferują **budżet centralny** w finansowaniu pomocy społecznej (70%), czyli w praktyce opowiadają się za decentralizacją administracyjną, odrzucając jednocześnie decentralizację finansową (Piątek 2009, s. 46–50). Co ciekawe wskaźnik poparcia dla scentralizowanego finansowania pomocy społecznej w ciągu kilkunastu lat nie spada, ale nawet rośnie; w 2001 roku (badanych 125 osób) wynosił na przykład 66% (Piątek 2001, s. 55). Wydaje się, że mamy w tym przypadku do czynienia z utrwaleniem się w świadomości menedżerów dwóch prawd, które na pierwszy rzut oka wzajemnie się wykluczają. Pierwszej, że podmioty samorządowe (regionalne, lokalne) najlepiej zabezpieczają skuteczną realizację większości zadań pomocowych, i drugiej, że najpewniejsze jest rządowe źródło finansowania tych zadań. Ta swojego rodzaju „fałszywa świadomość” wynika z prostego odczytywania dotychczasowych doświadczeń kierowników instytucji pomocowych, wśród których dominujące znaczenie ma ciągły (a na pewno częsty) niedostatek środków na cele pomocowe i słabe „przebicie” lobby pomocowego w walce o środki na cele społeczne, na poziomie gminy czy powiatu.

Idąc dalej, czy możliwe jest do pogodzenia zdecydowane eksponowanie przez tych samych kierowników (prawie 77%) zasady subsydiarności wśród zasad, którymi powinny kierować się instytucje pomocy społecznej w konkretnych działaniach, z bardzo słabym poparciem dla uwarunkowania wypłaty świadczeń wcześniejszym wykorzystaniem środków własnych klienta i jego rodziny (31%), czy uzależnienia wypłaty tych środków od podjęcia przez klienta jakiegokolwiek pracy (20%) [Piątek 2009, s. 50]. Także w tym przypadku trudno mówić o sprzeczności, która co najwyżej jest pozorna. Respondenci w trakcie kilkunastu lat badań, wypowiadając się na temat kierunków modyfikacji systemu pomocy społecznej, konsekwentnie podkreślają (w około 83%) wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w pomocy społecznej (tamże, s. 45). Zdają sobie jednak sprawę z poziomu i skali ubóstwa w Polsce, a także iluzoryczności hasła „praca zamiast świadczenia”, wobec braku pracy, szczególnie dla osób z niskim wykształceniem, którymi z reguły są beneficjenci sektora pomocowego. Zapewne jednak nie tylko z tego powodu systematycznie odrzucają jeden z zaproponowanych im kierunków modyfikacji systemu pomocy społecznej w Polsce, który brzmi: „ograniczenie rozmiarów pomocy społecznej w celu zmniejszenia obciążenia budżetu państwa”. Mają dużą świadomość wielości i kosztochłonności zadań pomocowych, ale równocześnie instynkt samozachowawczy nakazuje im pamiętać o swoim stanowisku pracy.

Kolejną kwestią, którą chciałbym się zająć, jest problem funkcji aktywizacyjnej pomocy społecznej. Otóż biorąc pod uwagę olbrzymie nadzieje (niekoniecznie zawsze uzasadnione), jakie wiąże się z tak zwaną aktywną polityką społeczną (APS), wydaje się, że obszarem, na którym jest szczególnie dużo do zrobienia w tym zakresie, jest pomoc społeczna. Niestety badania pokazują, że z realizacją funkcji aktywizacyjnej przez służby społeczne nie jest najlepiej. Potwierdzają ten fakt ogólnopolskie badania prowadzone w związku z diagnozą sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich. Z badań tych wynika, że pod znakiem zapytania postawiona została sama zasadność realizowania działań aktywizują-

cych przez pomoc społeczną. Oto 90% (z 1600) badanych kobiet wiejskich nie słyszało o tego typu przedsięwzięciach i nie ocenia ich jako przydatnych form pomocy. Natomiast badania jakościowe (wywiady pogłębione, fokusy) obejmujące tak zwanych liderów wiejskich i mieszkające na wsi kobiety aktywne w różnych wymiarach życia społeczno-zawodowego, pokazały duże ich zainteresowanie i oczekiwania w zakresie różnych form wsparcia zewnętrznego. (Piątek 2008a, s. 341) Wniosek, jaki płynie z tych badań, nie powinien ograniczyć się do stwierdzenia braku zainteresowania kobiet wiejskich działaniami aktywizacyjnymi ze strony pomocy społecznej, lecz podkreślać niezauważanie tego typu działań skierowanych do tej specyficznej grupy w codziennej praktyce i oczywisty brak świadomości ich praktycznego znaczenia ze strony kobiet mieszkających na polskiej wsi. Potwierdzają to inne ustalenia płynące z badań służb społecznych. Olbrzymia większość badanych reprezentantów instytucji pomocy społecznej i administracji pracy widzi potrzebę prowadzenia działań aktywizujących zawodowo kobiety mieszkające na wsi (GOPS-y – 92%, PCPR-y – 84%, PUP-y – 74,5%)³, natomiast zdecydowanie mniej respondentów widzi realne możliwości podejmowania takich inicjatyw przez PUP (40,5%), PCPR (35%), a GOPS tylko 17%. Wśród podstawowych przyczyn braku możliwości działań aktywizujących kobiety wiejskie respondenci (w wywiadach) wskazywali na bariery prawne, które polegają na przykład na tym, że instytucje pomocy społecznej nie mają tych działań wpisanych do zadań obligacyjnych, a jeżeli już je prowadzą, to nie różnicują adresatów swoich działań ze względu na płeć. Ponadto podkreślali ograniczenia biurokratyczne (przeciążenie obowiązkami) i podmiotowe (brak motywacji u potencjalnych beneficjentów), utrudniające prowadzenie tych działań (tamże, s. 342–343). Sytuacja wygląda jeszcze gorzej, gdy weźmiemy pod uwagę faktyczne inicjowanie i realizację tego typu zadań. Otóż aktywizację zawodową kobiet wiejskich prowadzi tylko 3% respondentów z PUP-ów i PCPR-ów oraz 11% reprezentantów GOPS-ów. Jeżeli do tego dodamy, że działania te charakteryzują się w dużej mierze standardowością, formalizmem, małą refleksyjnością i innowacyjnością, to właściwie możemy stwierdzić, że funkcje aktywizujące wobec kobiet wiejskich w praktyce nie są realizowane przez pomoc społeczną w Polsce (s. 343–344).

Problemem jest nie tylko fakt pozostawienia kobiet wiejskich poza działaniami aktywizacyjnymi pomocy społecznej, ale także wadliwy sposób reakcji na tę sytuację reformatorów „różnej maści”. Oto w dającym duże nadzieje na rozwiązanie naszych problemów Projekcie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO – KL) przewidziano wsparcie dla rozwoju zasobów ludzkich na terenach wiejskich poprzez inicjatywy w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych i biernych zawodowo poprzez zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom i grupom społecznym doświadczającym dyskryminacji na rynku pracy (m.in. kobietom). Jednak w szczegółowych wytycznych PO – KL nie wydzielono kobiet wiejskich jako grupy, do której kierowane będą specjalne działania, tak jak to się stało w przypadku między innymi młodzieży w wieku 15–25 lat, osób niepełnosprawnych, migrantów itd. (*Szczegółowy...*, 2007) Pewne nadzieje na wsparcie działań aktywizujących rozbudziła kilka

³ GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodziny, PUP – Powiatowy Urząd Pracy.

lat temu dyskusja nad projektem ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej. Obok oczekiwań dotyczących uporządkowania sfery polityki społecznej wiązano z nią nadzieje na rozpoczęcie nowego etapu, tak zwanej prawdziwej, twórczej kreacji, czyli autentycznej i autonomicznej aktywności w szeroko rozumianym wymiarze społecznym. Jednym z konkretnych elementów tych zmian miało być wprowadzenie nowego podmiotu polityki społecznej (pomocy społecznej) w postaci Centrum Aktywizacji i Pracy Socjalnej. Skoncentrowany w ten sposób, w jednym miejscu, potencjał rzeczowy i ludzki miałby szanse na skuteczną realizację kluczowych zadań pomocy społecznej, jakimi są aktywizacja i praca socjalna. Rozwiązanie parlamentu, wstrzymanie prac nad ustawą, zakończyło ciekawie zapowiadającą się inicjatywę. Żal nie tylko potencjalnej, ważnej reformy, ale także przerwania dyskusji i zaprzepaszczenia jej dorobku (Piątek 2008b, s. 90–100).

Nie jestem niepoprawnym idealistą i w pełni zdaję sobie sprawę z ograniczonego wpływu badacza życia społecznego na kreowanie zmian społecznych, nawet gdy dotyczy to rzetelnych pod względem metodologicznym, skoncentrowanych na realnych i społecznie istotnych problemach, badań socjologicznych. Tak wiele świadomie kreowanych i równocześnie popychanych siłami inercji, procesów i faktów ma wpływ na podejmowane decyzje, że badacz musi znać swoje miejsce w szeregu, choć nie może to oznaczać jego zupełnej bierności w tym zakresie. Właśnie pomoc społeczna jako dosyć autonomiczna część szeroko rozumianej polityki społecznej wymaga stałego eksplorowania, dyskusowania, połączonego z inicjatywami lobbystycznymi na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Wydaje się, że jednym z problemów badawczych, którego profesjonalne podjęcie dawałoby szansę na postęp we wszystkich wspomnianych wyżej zagadnieniach, jest kwestia zawodowego kształcenia pracowników pomocy społecznej czy szerzej służb społecznych. Żle jest, jeżeli w instytucjach pomocowych, przy czym często na stanowiskach kierowniczych, pracują przypadkowi ludzie, dla których legitymacją do pełnienia tej roli ma być ukończenie podyplomowych studiów organizacji pomocy społecznej. Za bardzo w ostatnich latach koncentrowaliśmy się na problemie kształcenia pracowników socjalnych, zapominając, że w pomocy społecznej są do wypełnienia inne i niekonięcznie mniej ważne funkcje. Zawężamy źródła rekrutacji do zawodu pracownika socjalnego w ten sposób, że za kilka lat będzie można rozpocząć karierę pracownika socjalnego tylko po ukończeniu kierunku studiów „praca socjalna”. Trudno się z tym zgodzić nie tylko dlatego, że wykorzystywanie metody organizacji środowiska lokalnego przez pracowników socjalnych wymaga szczególnych kompetencji socjologicznych, a pełnienie funkcji menedżera w pomocy społecznej – wiedzy z zakresu polityki społecznej, prawa i zarządzania. Nie można być biernym wobec ewidentnego zamykania środowiska pomocy społecznej na potencjał ukształtowany w ramach różnych kierunków studiów. Jest to szczególnie ważne w obliczu tego, że ciągle jeszcze najlepsi absolwenci liceów, kierując się na szeroko rozumiane studia humanistyczne, wybierają prawo, ekonomię, politologię i socjologię. Dlaczego pomoc społeczna ma być pozbawiona najlepszych umysłów i najbardziej kreatywnych osobowości?

Bibliografia

- Piątek, K. (2001). „Instrumenty lokalnej polityki społecznej w warunkach decentralizacji”. W: G. Firlit-Fesnak (red.), *Regionalne aspekty reform społecznych*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Piątek, K. (2008a). „Perspektywy działań aktywizujących podejmowanych przez służby społeczne na rzecz kobiet wiejskich”. W: J. Krzyszkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Piątek, K. (2008b). „Aktywność i aktywizacja w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej”. W: A. Karwacki, H. Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Piątek, K. (2009). „Kompetencje menedżerów w pomocy społecznej jako lokalnych polityków społecznych”. W: J. Hroncova (red.) *SOCIALIA 2009, Profesijne kompetencie socialnych pedagogov a socialnych pracovníkov v teorii a praxi v Slovenskej republike a v iných krajinách Európskej unie*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela.
- Supińska, J. (red.) (1999). *Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*. (2007). Warszawa.