

Cezary Miżejewski

Działacz związkowy i pozarządowy

System pomocy społecznej a ludzie

Za początek nowoczesnej pomocy społecznej w Polsce przyjęło się uważać rok 1990. I rzeczywiście wówczas wiele się zdarzyło, przede wszystkim w wymiarze instytucjonalnym. Wyodrębniono struktury pomocy społecznej z sektora ochrony zdrowia i wprowadzono je w struktury samorządowe, zdefiniowano na nowo zawód pracownika socjalnego, a także przeprowadzono pierwsze quasi-urynkowanie usług opiekuńczych. Gdy jednak spojrzymy na możliwości działania pracownika socjalnego w środowisku, na udostępnione mu narzędzia i instrumenty wydaje się, że tak naprawdę niewiele się zmieniło dwadzieścia lat później. Wystarczy przeczytać uważnie choćby *Poradnik pracownika socjalnego* (1977), by zauważyć jak niezwykle podobna w swojej warstwie instrumentalnej jest pomoc społeczna z okresu lat siedemdziesiątych, osiemdziesiątych i ta „nowa” z lat dziewięćdziesiątych. Konstrukcja zasiłków i świadczeń pozostała taka sama, i tak samo pracownik pracujący z osobą lub rodziną potrzebującą pozostawał bezradny, gdyż zmuszony był bazować nie na rozwiązaniach systemowych, ale na indywidualnych pomysłach zaangażowanych pracowników socjalnych oraz działaniach instytucji opartych nie na przepisach, ale zwykłej ludzkiej sympatii czy zrozumieniu. Do rangi symbolu podniesiono abstrakcyjny byt pracy socjalnej, który nie został jednak wyposażony w żadne realne możliwości oddziaływania poza doświadczeniem pracownika socjalnego.

Oczywiście można powiedzieć, że dla nas wszystkich był to etap nauki i poszukiwania nowych rozwiązań. Jednak system pomocy społecznej po zmianie instytucjonalnej oparł się modernizacji i starał się konserwować zastane praktyki i procedury, które jak się zdaje były tym lepsze im większy był ich stopień zbiurokratyzowania i schematyczności dzia-

łań. Oczywiście zarzut ten nie dotyczy tych, których Julian Auleytner (2005, s. 107–113) nazwał prekursorami. Bowiern rozwój tego, co się działo przez ostatnie lata¹ zawdzięczamy właśnie pojedynczym osobom, grupom czy ośrodkom. Jako przykład możemy wskazać działania podejmowane przez Polskie Towarzystwo Pracy Socjalnej, które jednak z czasem samo ugrzęzło w bezruchu i nijakości.

Kondycja systemu pomocy społecznej uwarunkowana jest szeregiem czynników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Jerzy Krzyszkowski (2002, s. 94–95) wśród przyczyn zewnętrznych wskazuje spuściznę PRL-u, w tym między innymi brak reguł współpracy dla rozwiązywania problemów pomocy społecznej na szczeblu lokalnym, nadrzędność administracji centralnej oraz paternalizm redystrybucyjny. I paradoksalnie paternalizm i scentralizowanie po zmianach samorządowych przeprowadzonych w latach 1999–2004 spowodowały zupełną bezwolność służb pomocy społecznej. Szczególnie uwidocznilo się to po 2007 roku, gdy ośrodki pomocy społecznej przystąpiły do realizacji projektów systemowych, w ramach których, mimo posiadania środków finansowych oraz nowych instrumentów oddziaływania, w wielu przypadkach wciąż widać niedostatek pomysłów na ich wykorzystanie. Jak się wydaje wynika to przede wszystkim z faktu nieuwzględnienia ich w ustawie².

Istotnym przełomem był nowa ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku³ wprowadzająca przede wszystkim nową filozofię, wskazującą, że zadaniem pomocy społecznej jest „podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem” (art. 3 ust. 2). Ponadto ustawa zawierała szereg zmian, które wprowadzały nowe spojrzenie na pomoc społeczną. W tym między innymi:

- ograniczenie katalogu świadczeń o charakterze materialnym na rzecz świadczeń pozamaterialnych (art. 36);
- wprowadzenie nowego zadania, jakim jest „rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zdefiniowanych potrzeb” (art. 15);
- uznanie pracy socjalnej jako zadania obowiązkowego gminy i głównego zadania pracownika socjalnego (art. 17 i 19);
- wykazanie wśród podstawowych zadań pracownika socjalnego konieczności pobudzania społecznej aktywności, inspirowania działań samopomocowych, współdziałania z innymi podmiotami i inicjowania nowych form pomocy (art. 119);
- wprowadzenie kontraktu socjalnego, czyli wspólnie wypracowywanej umowy określającej działania obu stron, których celem jest rozwiązanie trudnej sytuacji życiowej (art. 6) [Bąbska 2007, s. 30–31].

¹ Byłoby oczywiście niesprawiedliwe mówienie o systemie jako całości, bowiem pojawiło się wiele cennych niezależnych od siebie inicjatyw typu metoda Centrum Aktywności Lokalnej, inicjatywy z Gdyni i wielu innych ośrodków i ludzi. Nie tworzyły one jednak całościowego systemu polityki publicznej.

² Warto wspomnieć, że rozwiązania te znalazły się w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej, która od dwóch kadencji rozpatrywana jest w komisjach sejmowych i nie może ujrzeć światła dziennego. To samo dotyczy rozwiązań ustawy o zawodzie pracownika socjalnego.

³ DzU 2004 Nr 64, poz. 593.

Jednak wadą przyjętych rozwiązań był może nawet nie permanentny brak środków finansowych, ale co ważniejsze, lekceważenie przez część samorządowych władarzy nowych zadań i realizujących ich pracowników. Krótko mówiąc z powodu niechęci władz publicznych do wyposażenia ośrodków w realne środki finansowe, zmiany zaproponowane w nowej ustawie nie doszły w istocie do skutku. W wielu jednostkach samorządowych funkcjonowała również i funkcjonuje nadal irracjonalna tendencja do deprecjonowania roli pomocy społecznej, a także roli i zadań pracownika socjalnego, wobec którego ustawowe wymagania rosną z roku na rok. Wystarczy tylko przypomnieć historię budżetowego dodatku 250 zł dla pracowników socjalnych pracujących w środowisku. Próba wprowadzenia niewielkiego wynagrodzenia, rekompensującego pracownikom ciężar podejmowanych zadań, wywołała wzbурzenie organizacji samorządowych oraz niechęć kierownictw lub władz gmin. W efekcie podejmowano próby zmniejszania innych składników wynagrodzenia, tak by nie osiągnęło ono wysokości oczekiwanej przez ustawodawcę. Notabene od 2005 roku dodatek do wynagrodzenia pozostał w niezmienionej wysokości.

I dlatego kwestię pracowników socjalnych pozwolę sobie podnieść szczególnie. Bowiemy gdy mówimy o systemie mamy na myśli program, instrumenty finansowe, instrumenty prawne i zasoby ludzkie. Z tych wszystkich kwestii obecnie najpoważniejszą pozostaje problem pracowników systemu pomocy społecznej, w szczególności zaś pracowników socjalnych. To właśnie na ich doświadczeniu, kompetencjach i chęci działania opiera się cały system. Dostęp do wykonywania zawodu pracownika socjalnego jest w coraz większym stopniu ograniczany i obwarowywany kolejnymi warunkami. Nie idą jednak za tym prestiż, uprawnienia czy też odpowiednie wynagrodzenie. Tajemnicą polszynela jest również fakt, że wprowadzony w 1996 roku ustawy standard 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców nie został osiągnięty do dziś w 20–30% ośrodków pomocy społecznej.

Tym samym zbudowaliśmy sprawny system wymogów kwalifikacyjnych i dość wysokich wymagań kompetencyjnych, które nie przenoszą się jednak w żadnym stopniu na warunki pracy i możliwości działania pracowników socjalnych. Śmiem twierdzić, że dopóki zatrudnienie pracowników socjalnych, jak i określanie wysokości ich wynagrodzeń pozostanie w gestii samorządu, dopóty system pomocy społecznej będzie działał niesprawnie, niezależnie od tego jakie zmiany ustawowe wprowadzimy i jakie środki finansowe przeznaczymy na jego funkcjonowanie.

Od lat budżet państwa finansuje ośrodki pomocy społecznej kwotą ponad 500 mln zł rocznie, co stanowi pozostałość po dawnych zadaniach zleconych. Dziś taki sposób wydatkowania środków zdaje się mieć charakter reliktowy i nieracjonalny. Ponadto nikt nie prowadzi oceny efektywności ich wydatkowania. Mam wrażenie, że nikt tego nie weryfikuje, podobnie jak i standardów zatrudnienia pracowników socjalnych, bo nikomu na tym specjalnie nie zależy. Dlatego wydaje się, że bez uszczerbku dla budżetu, możliwe byłoby finansowanie za pomocą tych środków zatrudnienia pracowników socjalnych. Wówczas moglibyśmy określać zarówno wymaganą liczbę pracowników, poziom ich wynagrodzenia, jak i stawiane przed nimi zadania. W przeciwnym razie chęć wyśrubowania kwalifikacji coraz częściej zderzać się będzie ze zniechęceniem nie tylko już zatrudnionych pracowników, ale również niechęcią do kształcenia się w tym obszarze, a więc selekcją negatywną.

To rozwiązanie jest dość proste w swojej konstrukcji, a stanowi znacznie poważniejsze zadanie niż nowe uprawnienia, nowe pieniądze i wyższe wymagania. Bowiem niezależnie od tego, jaki model pomocy społecznej mamy na myśli, kluczem do zmiany systemu są ludzie.

Bibliografia

- Rosner, J. (red.) (1977). *Poradnik pracownika socjalnego*. Warszawa: Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich.
- Auleytner, J. (2005). *Polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Krzyszkowski, J. (2002). „Nowa rola służb społecznych w jednoczącej się Europie a pomoc społeczna w Polsce”. W: K. Frysztański, K. Piątek (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”.
- Bąbska, B. (2007). „Pomoc społeczna i praca socjalna w Polsce po 1989 roku”. W: P. Jordan (red.), *Ośrodek pomocy i aktywności społecznej. Renesans pracy środowiskowej*, Warszawa: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.