

Krystyna Faliszek

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Uwagi do dyskusji o skuteczności polskiej pomocy społecznej

System pomocy społecznej w Polsce pozostaje od dwudziestu lat – od chwili pojawienia się w 1990 roku Ustawy o pomocy społecznej – w stanie permanentnej zmiany, w ciągłym poszukiwaniu kolejnych, nowych, lepszych rozwiązań, które pozwolą wreszcie realizować jego najważniejszy cel, jakim jest „umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” (art. 2.1., DzU z 15 kwietnia 2004 r. Nr 64. poz. 593). Od 1990 roku udało się ten system zbudować niemal od podstaw i z całą pewnością można powiedzieć, że przez te dwadzieścia lat osiągnięto bardzo wiele w zakresie struktur, organizacji, finansowania, kadr oraz zasobów wiedzy i doświadczeń związanych z tym, jak pomagać. A jednak nadal skuteczność działań „zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem” (art. 3.1.) pozostaje zwykle w sferze życzeń.

Wiele słabości i wad polskiej pomocy społecznej ma swoje źródła w tych samych problemach, z którymi boryka się cała sfera publiczna w Polsce. Chciałabym zwrócić uwagę tylko na dwie kwestie, które jednak pociągają za sobą istotne konsekwencje dla innych spraw.

Pierwsza kwestia to niewłaściwie – moim zdaniem – sformułowana alternatywa, wywodząca się z tradycji liberalnej (szczególnie obecna dziś na gruncie amerykańskim), przeciwstawiająca szeroki i bezwarunkowy dostęp do świadczeń pomocowych (głównie pieniężnych) restrykcyjnej zasadzie „coś za coś”, wyrażającej się w oczekiwaniu od wspomaganych osób podejmowania określonych zachowań. Nie negując ogólnej zasadności tego drugiego

rozwiązania, które – jak się wydaje – zyskuje w Polsce coraz więcej zwolenników (*vide* kontrakt socjalny), trzeba jednak zwrócić uwagę, że nie jest to jedyny możliwy – i na dodatek wcale nie najlepszy – alternatywny sposób przeciwdziałania uzależnieniu od pomocy społecznej, będącemu nieakceptowaną, choć powszechną konsekwencją rozwiązania pierwszego. Pomijam już kwestię tego, że mocno zakorzeniona w tradycji europejskiej idea państwa opiekuńczego (choć bardzo ważną rolę odgrywają w wielu krajach również doraźne interesy polityczne!) nie pozwala realizować zasady „coś za coś” w sposób restrykcyjny, choćby dlatego, iż prowadziłyby to do pozbawienia prawa do świadczeń nie tylko osób uchylających się od podejmowania i dotrzymywania zobowiązań, ale często zagrażałoby podstawom egzystencji ich rodzin. Zasada ta wywodzi się z liberalnego założenia, że ludzie sami są winni temu, że źle się im wiedzie, zatem trzeba ich niejako zmobilizować, zmusić do zaradności, pod groźbą odmowy pomocy. Tymczasem jest to na ogół założenie błędne, może odnosić się co najwyżej do jakiejś niewielkiej części klientów pomocy społecznej, bowiem boryka się ona dziś przede wszystkim z problemem klientów dotkniętych wykluczeniem społecznym, którzy nie potrafią już samodzielnie zadbać o swoją egzystencję, albowiem skutecznie oduczyło ich tego życie – bądź też nauczyło czegoś zupełnie odmiennego. Strategie przystosowawcze tych klientów są wynikiem ich własnych doświadczeń (przeważnie negatywnych), naśladowania zachowań innych (równie nieprzystosowanych do samodzielnej egzystencji), czyli tego samego procesu uczenia się, jak to ma miejsce w przypadku osób, którym się w życiu powiodło. **Jeśli pomoc społeczna ma skutecznie wspierać swoich klientów w odzyskiwaniu zdolności do samodzielnego radzenia sobie z trudnościami życiowymi, musi stworzyć warunki, by mogli się tego nauczyć, by zmieniła się przede wszystkim ich postawa wobec otaczającej rzeczywistości i wobec samych siebie.** Od wielu lat przyglądam się polskiej pomocy społecznej i dostrzegam, że wszędzie tam, gdzie jest ona rzeczywiście skuteczna – a nie zdarza się to nazbyt często – właśnie tak się dzieje. Świadczenia pieniężne i rzeczowe, które są najczęstszą formą pomocy oferowaną klientom, utrwalają nie tylko zachowania, ale i postawy niepożądane, czyli brak motywacji do samozaradności. W sensie psychologicznym stanowią one bowiem swoistą formę nagrody, wzmocnienia pozytywnego dla tych postaw i zachowań. Motywację do zmiany strategii przystosowawczych, nastawienie na własną aktywność można uruchomić i utrwalić tylko poprzez wzmacnianie (nagradzanie) postaw i zachowań pożądaných. Co ważne, pożądane zachowania udaje się nierzadko wywołać u klientów doraźnie, dzięki zastosowaniu na przykład kontraktu socjalnego, można ich nakłonić do określonych zachowań poprzez groźbę utraty bądź ograniczenia świadczeń lub oferowanie dodatkowych profitów (co ostatnio pojawia się często przy okazji projektów systemowych). Działania takie prowadzą jednak do często obserwowanego efektu polegającego na tym, że klienci długotrwale bezrobotni uczestniczą w licznych kursach zawodowych, treningach kompetencji, umiejętności itp. i nadal pozostają bezrobotnymi klientami pomocy społecznej¹. Nie zmienia to bowiem niczego (bądź zmienia niewiele) w ich postawach. Z tego samego

¹ Pisze o tym C. Miżejewski (2009, s. 6): „Wysyłanie bezrobotnych z różnorodnymi problemami społecznymi, po raz trzeci i piąty na szkolenie nie zmieniało ich sytuacji, a było przysłowiowym »wyrzucaniem pieniędzy w błoto«. Bez właściwej diagnozy i bez zindywidualizowanego podejścia,

powodu polscy bezrobotni niezależnie od koniunktury na rynku pracy mają znacznie większy problem nie tyle ze znalezieniem pracy, ile z jej utrzymaniem. Klientom pomocy społecznej dotkniętym wykluczeniem (najczęściej na skutek długotrwałego bezrobocia, ale i z innych przyczyn) z pewnością brakuje umiejętności samodzielnego radzenia sobie w życiu i na rynku pracy, ale przede wszystkim brakuje im motywacji do tej samodzielności i to jest ich najbardziej podstawowy problem. W tym sensie jest to przede wszystkim kwestia odpowiednich postaw, a dopiero potem konkretnych zachowań i umiejętności.

Należy więc stwarzać okazje, aby sytuacje umożliwiające utrwalenie (uczenie się) odpowiednich postaw i zachowań pojawiały się i tu najważniejsza rola przypada pracy socjalnej i prowadzącym ją pracownikom. Szczególnie szerokie pole do działania w tym zakresie oferuje tak zwana trzecia metoda pracy socjalnej, czyli praca ze społecznością i jej bardziej zaawansowana wersja – organizowanie społeczności lokalnej. Istnieje sporo przykładów takich działań. Umiejętnie zorganizowana i wspierana aktywność osób dotkniętych wykluczeniem społecznym na rzecz swojego otoczenia, swojej społeczności, swojego miejsca zamieszkania staje się źródłem owych pozytywnych wzmocnień, prowadzących nie tylko do pojawienia się pożądanых zachowań, ale i do ich utrwalenia, a tym samym do zmiany postaw i dzięki temu do odzyskania poczucia kontroli nad własnym życiem, pojawienia się poczucia sprawstwa i do odzyskania trwałej motywacji (i umiejętności) do samozaradności.

Analiza tego, co dzieje się w Kolonii Bagno w katowickiej dzielnicy Szopienice czy w osiedlu Kaufhaus w Rudzie Śląskiej pokazuje, że umiejętnie prowadzona praca socjalna ze środowiskiem prowadzi do aktywizacji i integracji społecznej klientów pomocy społecznej dotkniętych nieraz bardzo zaawansowanym wykluczeniem (szerzej na ten temat: Faliszek, Leśniak-Berek, w druku). Trzeba tylko podkreślić dwie rzeczy. Po pierwsze musi to być działanie długofalowe, nie należy oczekiwać rezultatów po kilku tygodniach czy nawet miesiącach pracy; tu chodzi raczej o lata oddziaływań, prowadzonych systematycznie i konsekwentnie. Po drugie nie należy oczekiwać, że każdego da się w pełni zaktywizować, zintegrować ze środowiskiem i przywrócić na otwarty rynek pracy. Prawdopodobnie w przypadku wielu osób będzie to jakiś rodzaj aktywizacji, może praca na wspieranym rynku pracy, częściowa integracja społeczna, warunkowane jednak utrzymywaniem stałego wsparcia ze strony pracowników socjalnych i społeczności lokalnej. To wszakże też jest dobra alternatywa wobec pomocy sprowadzającej się tylko do wypłacania zasiłków, przynosząca dodatkowo jeszcze jeden istotny profit: szansę na przerwanie procesu dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia przez kolejne pokolenie.

Istotny jest tu jeszcze jeden aspekt tak zwanej metody środowiskowej, który można zaobserwować na przykładzie efektów pomocy dla bezdomnych i uzależnionych w Cieszynie (patrz Faliszek 2009). W przypadku osób dotkniętych zaawansowanym wykluczeniem skuteczna ich aktywizacja i integracja społeczna bardzo często oparta jest na poczuciu przynależności do wspólnoty takich samych osób i to stanowi dla nich bardzo ważny ele-

a co najważniejsze rozwiązania problemów tych osób, trudno było mówić nie tylko o podjęciu zatrudnienia, ale przede wszystkim o zmianie postawy osoby bezrobotnej”.

ment wsparcia społecznego: w grupie są zaradni i aktywni, zostawieni sami sobie już sobie nie poradzą. Dlatego pomoc dla nich będzie skuteczna tylko wtedy, gdy będzie kierowana także do ich najbliższego otoczenia (ludzi z podobnymi problemami).

W Polsce ogromną szansą na upowszechnienie tego rodzaju działań jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, w ramach którego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego finansowane są projekty systemowe ośrodków pomocy społecznej. W POKL (poddziałanie 7.1.1.) zapisano dwa najważniejsze zadania, które dzięki tym projektom powinny być realizowane: rozwój form aktywnej integracji oraz upowszechnianie aktywnej integracji i pracy socjalnej. Analiza projektów systemowych realizowanych w ośrodkach pomocy społecznej w jednym tylko województwie śląskim (167 gmin) pokazała, że istnieje realne zagrożenie, iż szansa ta przez bardzo wiele z nich nie zostanie wykorzystana (szerzej na ten temat: Faliszek, Leśniak-Berek, 2010). Jednym z ważniejszych elementów upowszechniania pracy socjalnej w ramach realizowanych projektów systemowych jest z pewnością poszerzenie zakresu stosowanych metod pracy socjalnej, co jednak dokonuje się w wymiarze marginalnym. Najczęściej wykorzystywanym narzędziem jest kontrakt socjalny (aczkolwiek wiele ośrodków sięga po to narzędzie dzięki tym projektom po raz pierwszy), natomiast praca środowiskowa prowadzona jest tylko w piętnastu ośrodkach, które w ramach projektów systemowych realizują Programy Aktywności Lokalnej². W większości projektów w ramach podejmowanych działań dominują różnego rodzaju typowe szkolenia zawodowe oraz formy doradztwa zawodowego, psychologicznego, prawnego, a także badania lekarskie związane z możliwością podjęcia pracy. Na dodatek bardzo często bezpośrednimi realizatorami tych działań są osoby z zewnątrz lub firmy wyspecjalizowane w obsłudze projektów. W efekcie z pomocy oferowanej w ramach projektów korzystają głównie osoby niedotknięte jeszcze wykluczeniem społecznym, co najwyżej nim zagrożone, którym brakuje nie tyle motywacji, ile jedynie konkretnych umiejętności społecznych i zawodowych. Jest to oczywiście cenny efekt, ale do jego uzyskania niepotrzebni są wysoko wykwalifikowani specjaliści od pracy socjalnej, lecz to, co masowo i rutynowo wykonują urzędy pracy. Ośrodki pomocy społecznej powinny skoncentrować się na osobach, które z powodu nawarstwienia się wielu problemów i ich konsekwencji, utraciły już umiejętności i motywację do samodzielnego pokonywania trudności życiowych i doświadczają wykluczenia społecznego, ponieważ to właśnie zatrudnieni tam pracownicy socjalni dysponują kompetencjami zawodowymi i instrumentami (praca socjalna) pozwalającymi skutecznie pomagać.

Tak się jednak nie dzieje. Z możliwości rozwoju pracy socjalnej i własnego potencjału kadrowego dzięki projektom systemowym korzystają nieliczne ośrodki pomocy społecznej, przeważnie w największych miastach, czyli tam, gdzie i tak kadra pracowników socjalnych jest najlepsza i praca socjalna ma się nie najgorzej. W niewielu ośrodkach dostrzega się, że budowanie własnego kapitału kadrowego jest nie tylko szansą na wzmocnienie skutecz-

² Na dodatek w czterech z tych ośrodków w projektach są co prawda deklaracje prowadzenia PAL, ale ich zawartość jest zaledwie namiastką pracy środowiskowej, natomiast w jednym projekcie sformułowano aż pięć programów PAL, ale w ich ramach zawarto wyłącznie formy pracy grupowej, a nie środowiskowej.

ności działań, ale przede wszystkim inwestycją w przyszłość, gdy dostęp do dodatkowych źródeł finansowania będzie ograniczony lub zamknięty³. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że za kilka lat, kiedy skończą się fundusze unijne, wiele (większość?) ośrodków pomocy społecznej znajdzie się w punkcie wyjścia, czyli w sytuacji, kiedy – tak jak dziś – praca socjalna rozumiana jako określone postępowanie metodyczne jest usługą rzadko realizowaną⁴, ograniczającą się do pracy z indywidualnym przypadkiem, rzadko przyjmującą postać pracy z grupą, a jeszcze rzadziej – pracy ze społecznością lokalną.

Osobny problem w tym kontekście stanowi to, że w zasadzie bardzo trudno ocenić, czy i jak pracownicy socjalni prowadzą pracę socjalną. Brakuje wskaźników bezpośrednio odnoszących się do tego, jak realizowana jest usługa w postaci pracy socjalnej, na ile ma ona rzeczywiście charakter w pełni metodyczny. W rezultacie brakuje też jasnych kryteriów oceny pracy socjalnej i tym samym kryteriów oceny pracowników socjalnych z punktu widzenia prowadzonej przez nich pracy. Są oni dziś oceniani na podstawie kryteriów administracyjnych (przestrzegania zasad postępowania administracyjnego), biurokratycznych, ewentualnie formalnie zapisanych w projektach tak zwanych rezultatów twardej i miękkiej itp., które wszakże z pracą socjalną niewiele mają wspólnego. Ponieważ codzienne doświadczenia zawodowe przeciętnego polskiego pracownika socjalnego dość rzadko przynoszą mu poczucie sukcesu i satysfakcji z podejmowanych działań, wszystko to oznacza też, że pracownikom socjalnym również – podobnie jak ich klientom – brakuje wzmocnień pozytywnych (nagród – w sensie psychologicznym), które uruchamiałyby i umacniały w nich motywację do podejmowania wysiłku w celu prowadzenia metodycznej pracy socjalnej – skoro nikt ich z tego tak naprawdę nie rozlicza. Jeśli nie mają wewnętrznej, osobistej motywacji, w polskim systemie pomocy społecznej raczej jej nie znajdą. Taką szansę daje (z uwagi na swój specyficzny, złożony i wielostronny charakter) praca ze społecznością lokalną, ale i z niej – między innymi z powodów, które wskazałam powyżej – też rzadko się korzysta.

Drugą kwestią, na którą chciałam zwrócić uwagę, to różnice w podejściu do rozwiązywania problemów społecznych w samorządach lokalnych i ich następstwa. W województwie śląskim mamy dwa miasta, na przykładzie których można prześledzić te różnice: Cieszyn i Ruda Śląska. W obu miastach system pomocy społecznej funkcjonuje bardzo skutecznie (jak na polskie warunki). W obu jest dobrze zintegrowany i w miarę spójny. Dysponuje kompleksową i zróżnicowaną ofertą pomocy, nastawiony jest na oddziaływanie zarówno na osoby będące w trudnej sytuacji, jak i całe rodziny oraz społeczność lokalną, oferując różnorodne formy wsparcia na każdym etapie procesu pomagania, zapewniając ciągłość działań, począwszy od profilaktyki, a skończywszy na pełnym powrocie do społeczności i na otwarty rynek pracy. Podstawowa różnica między nimi polega na tym, że w Cieszynie system oparty jest w dużej mierze na aktywności organizacji pozarządowych, a w Rudzie Śląskiej ma charakter głównie publiczny, ze stosunkowo niewielkim udziałem

³ Tylko w jednym ośrodku uwzględniono w projektowanych działaniach szkolenia nie tylko dla klientów, ale i dla swoich pracowników – na potrzeby realizacji projektu.

⁴ W sprawozdaniach ośrodków pomocy społecznej usługa w postaci pracy socjalnej pojawia się oczywiście bardzo często, ale przeważnie nie ma to wiele wspólnego z metodycznym działaniem.

organizacji pozarządowych (i to przeważnie kościelnych, a nie obywatelskich), których aktywność tylko uzupełnia działania instytucji publicznych (samorządowych). Miejski ośrodek pomocy społecznej w Cieszynie pełni przede wszystkim rolę koordynatora wspólnych działań, natomiast w Rudzie Śląskiej jest najważniejszym organizatorem i realizatorem większości działań pomocowych. Dzięki wieloletniej i różnorodnej działalności Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej „Być Razem” i powołanej z jego inicjatywy Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej „Być Razem”⁵ organizacje trzeciego sektora w Cieszynie stały się ważnym partnerem samorządu lokalnego w kreowaniu polityki społecznej na terenie miasta i wpisały się w system pomocy społecznej jako jego integralny i niezbywalny element. Powstał system, który jest na tyle stabilny, że stał się dość odporny na oddziaływanie niekorzystnych okoliczności⁶, zdolny do rozwoju, a „efekt skali” powoduje, że łatwiej zdobywa się sprzymierzeńców oraz partnerów, łatwiej znajduje źródła finansowania. Tymczasem bardzo rozbudowany system pomocy społecznej w Rudzie Śląskiej – nie kwestionując zasadności tego faktu – tworzy sam dla siebie coś na kształt pułapki omnipotencji. Już dziś złożona struktura instytucji pomocowych jest pewną barierą – chociażby z przyczyn formalnych – dla integracji działań i informacji o nich oraz dla dalszego ich rozwoju. Przy tak bardzo złożonym i rozbudowanym systemie jego efektywność można zwiększyć, podnosząc i tak już niemałe nakłady. Z pewnością możliwe byłoby zwiększenie skuteczności działania przy aktualnych nakładach, gdyby w większym stopniu udało się zaktywizować i zaangażować w działania pomocowe wyspecjalizowane organizacje pozarządowe. Obecny system – co jest specyfiką wszystkich polskich instytucji publicznych – jest bardzo wrażliwy na zawirowania związane na przykład ze zmianami w poziomie finansowania lub personalnymi w mieście i niewiele potrzeba, aby go zdeorganizować. Ponadto w specyfikę cieszyńskiego systemu niejako z definicji – dzięki aktywności trzeciego sektora – wpisane są działania zorientowane na aktywizację i organizowanie środowiska lokalnego, podczas gdy w rudzkiej pomocy wymaga to dodatkowego wysiłku, by pracę ze środowiskiem wpisać w działania biurokratycznych struktur.

W obu miastach filarem pomocy są ludzie, wysoko wykwalifikowana i zmotywowana kadra pracowników i wolontariuszy (ci ostatni głównie w Cieszynie), w obu też znaleźli się liderzy z wizją tego, co i po co chcą zrobić, ale też wiedzący jak to robić i umiejący pozyskać sojuszników, posiadający umiejętność aktywnego poszukiwania nowych rozwiązań oraz konstruktywnego rozwiązywania konfliktów i mediowania. O ile jednak ich pozycja w Cieszynie jest ufundowana na silnej, stabilnej pozycji i względnej niezależności organizacji pozarządowych, o tyle w Rudzie Śląskiej ich pozycja w dużym stopniu zależy od aktualnych władz miasta – ich przychylności i zrozumienia problemów pomocy społecznej oraz od ich arbitralnych nieraz decyzji.

W mojej opinii obie kwestie – szeroko rozumiany rozwój pracy ze społecznością lokalną oraz zwiększenie roli trzeciego sektora – wskazują dwie ważne drogi do realnej poprawy skuteczności i dalszego rozwoju polskiego systemu pomocy społecznej.

⁵ Więcej o tym: <<http://fundacjabycrazem.pl>; <http://bycrazem.free.ngo.pl/index.html>> (dostęp 28.09.2010).

⁶ Na przykład zmiany personalne we władzach miasta czy utrata obiecanych źródeł finansowania.

Bibliografia

- Faliszek, K. (2009). „Rola trzeciego sektora w systemie pomocy społecznej – na przykładzie Cieszyna”. W: K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Aktywizacja – Integracja – Spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*. Toruń: Akapit, PTS.
- Faliszek K., E. Leśniak-Berek (2010). „Praca socjalna w projektach systemowych ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim”. W: M. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*. Kraków: Impuls.
- Faliszek, K., E. Leśniak-Berek (w druku). *Społeczność lokalna wobec problemu wykluczenia społecznego – organizowanie pomocy dla samopomocy*, wystąpienie na konferencji naukowej Instytutu Socjologii UŁ: „Sieci wsparcia i lokalne partnerstwo w przezwyciężaniu wykluczenia społecznego i transmisji biedy”. Łódź 19–20.11.2008.
- Miżejewski, C. (2010). *Aktywna integracja – nowa formuła pomocy społecznej*, dostępne na stronie: <http://zalaczniki.ops.pl/dz1/aktywna_integracja2009.doc>