

Marek Rymśza

*Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW
Instytut Spraw Publicznych*

W stronę pracy socjalnej i działań aktywizujących w pomocy społecznej

Najważniejszą tezą, którą od kilku lat staram się popularyzować na różnych forach: wśród decydentów publicznych, w kręgu badaczy i ekspertów polityki społecznej, wreszcie w debacie publicznej, jest, że polski system pomocy społecznej po przeprowadzeniu zasadniczego etapu transformacji ustrojowej wymaga przeorientowania od działań o charakterze osłonowym do działań aktywizujących beneficjentów wsparcia. Najprościej można by powiedzieć, że jest to głos na rzecz dowartościowania roli pracy socjalnej w działaniach służb społecznych, ale sprawa ma szerszy kontekst i bynajmniej nie jest jednowymiarowa. Dlatego postaram się to stanowisko nieco głębiej scharakteryzować i uzasadnić.

1. W 2003 roku wraz z Tomaszem Kaźmierczakiem przygotowaliśmy w Instytucie Spraw Publicznych tom zbiorowy *W stronę aktywnej polityki społecznej* (Kaźmierczak, Rymśza 2003). Wskazywaliśmy w nim na rosnące zainteresowanie w Europie aktywizującymi metodami wsparcia socjalnego. Paradygmat aktywizacji jest obecnie w Europie „na fali” (van Berkel, Møller 2002; van Berkel, Valkenburg 2007), czemu sprzyja zarówno dowartościowanie podejścia aktywizującego w dokumentach programujących wydatkowanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i odpowiednie sprofilowanie polityk społecznych licznych państw europejskich, zarówno dużych (np. Wielka Brytania, Niemcy), jak i mniejszych (np. Dania, Holandia). Z jednej strony upowszechnia się kontrakty socjalne i inne instrumenty tak zwanego wsparcia warunkowego w pomocy społecznej. Z drugiej –

paradygmat aktywizacji obejmuje także działalność innych służb publicznych, na przykład służb zatrudnienia, a także podmiotów niepublicznych, zwłaszcza z sektora obywatelskiego i tym samym przekracza instytucjonalne ramy pomocy społecznej.

Dlatego, kładąc nacisk na rolę służb społecznych w aktywizacji ekonomicznej osób bezrobotnych, z różnych względów „wypychanych” z rynku pracy, staraliśmy się we wspomnianej publikacji przybliżyć polskim Czytelnikom szerszą koncepcję aktywnej polityki społecznej, tak jak ją charakteryzują badacze współtworzący europejską sieć ASPEN – *Active Social Policy European Network*¹. Koncepcja ta znalazła pewne zrozumienie wśród polskich decydentów, a jej założenia uwzględniono między innymi w dokumentach programujących wykorzystywanie w naszym kraju funduszy europejskich na rozwój kapitału ludzkiego zarówno w pierwszym (lata 2004–2006), jak i drugim (lata 2007–2013) okresie programowania. Niestety, między zapisami o charakterze planistycznym czy deklaracyjnym a praktyką codziennego funkcjonowania służb społecznych pozostaje spory rozdział.

Paradygmat aktywizacji stopniowo ugruntowuje również swoją pozycję w debacie eksperckiej w naszym kraju i publikacjach polskich autorów z zakresu porównawczej polityki społecznej, choć tutaj termin „aktywna polityka społeczna” spotyka się z pewnym oporem i część badaczy woli określenia „aktywizująca polityka społeczna” (na przykład Orczyk, Żukowski 2007) czy „polityka aktywizacji” (na przykład Karwacki, Kaszyński 2008). Ponieważ zaś wśród badaczy rynku pracy podział na pasywne i aktywne instrumenty przeciwdziałania bezrobociu jest utrwalony i nie wzbudza kontrowersji, w polskiej literaturze przedmiotu termin „aktywna polityka rynku pracy” jest znacznie częściej używany niż termin „aktywna (czy aktywizująca) polityka społeczna”. Nie pozostaje to bez wpływu na treść analiz i formułowanych na ich podstawie rekomendacji i skutkuje między innymi pewnym redukcjonizmem, polegającym na eksponowaniu roli służb zatrudnienia w działaniach aktywizujących przy niedocenianiu roli pracowników socjalnych. Sytuacja ta wymaga korekty polegającej na uwzględnieniu i faktycznym wykorzystaniu potencjału służb społecznych w działaniach aktywizujących.

2. Argumentem na rzecz zmiany obecnego *status quo* w funkcjonowaniu pomocy społecznej jest nie tylko kontekst porównawczy (znacząca rola służb społecznych w systemach *activation services* wielu innych państw europejskich), ale także lekcja płynąca z naszych własnych doświadczeń polityki społecznej okresu transformacji ustrojowej. Gdy u progu lat dziewięćdziesiątych XX wieku projektowano założenia funkcjonowania służb społecznych, wyprowadzanych wówczas spod „kurateli” publicznej służby zdrowia, na mocy uchwalonej pod koniec 1990 roku Ustawy o pomocy społecznej służbom tym przypisano dwa równorzędne kierunki działań. Pierwszym było stworzenie na poziomie lokalnym, czyli restaurowanego samorządu terytorialnego szczebla podstawowego – gminy, możliwie szczelnej sieci bezpieczeństwa socjalnego. Sieć ta miała gwarantować „przegranym reform” wywodzącym się z różnych grup i środowisk społecznych ochronę „godnościowego” poziomu życia. Drugi kierunek orientował zaś (a raczej miał orientować) służby społeczne na usa-

¹ Informacje o sieci na stronie internetowej <www.aspen.fss.uu.nl>. Od kilku lat jestem członkiem tej sieci.

modzielnianie klientów. Niestety, bardzo szybko ze względów politycznych (dbałość o zagwarantowanie pokoju społecznego na czas zasadniczych reform gospodarczych poprzez system zasiłków socjalnych) oraz błędów planistycznych i związanych z tym niedoborów finansowych w budżecie pomocy społecznej (planowano, że bezrobocie „czasu przejścia” osiągnie w szczytowym momencie pułap 1–1,5 mln osób, a okazało się ponaddwukrotnie wyższe) pomoc społeczna niemal w całości przesunęła się na pozycje osłonowe. Być może zresztą takie właśnie było „funkcjonalne zapotrzebowanie” transformowanego systemu społeczno-gospodarczego lat dziewięćdziesiątych i pomoc społeczna należycie wypełniła powierzona jej misję osłonową.

Na przełomie pierwszej i drugiej dekady Trzeciej Rzeczypospolitej okazało się jednak, że polityka działań osłonowych wyczerpała swoje możliwości². Przekonanie, że wystarczy zabezpieczenie ochrony socjalnej osobom wypadającym z rynku pracy, gdyż zrestrukturizowana gospodarka po okresie przejściowym siłą mechanizmów (wolno)rynkowych stopniowo sama wchłonie nadwyżki siły roboczej, okazało się iluzją. Konieczne stało się zwłaszcza ograniczanie rozmiarów i skutków społecznych długotrwałego bezrobocia. Stąd legitymizacja przeciwdziałania „wykluczeniu społecznemu” w ramach polityki społecznej (por. Grotowska-Leder, Faliszek 2005); stąd rosnące znaczenie programów aktywizacji bezrobotnych w działaniach służb zatrudnienia (Szyłko-Skoczny 2004, rozdz. 7–8). Stąd także podnoszona tu potrzeba reorientacji działań służb społecznych w kierunku programów aktywizujących.

Nie chodzi jednak o jakąś fundamentalną zmianę funkcjonowania służb społecznych, ale o dowartościowanie działań usamodzielniających klientów, czyli drugiego z filarów, na którym – zgodnie z założeniami z 1990 roku – powinna się opierać pomoc społeczna. Potrzebna jest w pierwszej kolejności większa dbałość i determinacja w praktykowaniu pracy socjalnej jako ważnej usługi świadczonej w instytucjach pomocy społecznej i zarazem jako aktywności zawodowej kształtującej tożsamość zawodową pracowników socjalnych. Chodzi o to, aby pracownicy socjalni postrzegali siebie jako profesjonalistów od pomagania (skutecznego – a więc usamodzielniającego klientów, gdy tylko to możliwe), a nie urzędników zatrudnionych na stanowiskach „pracownik socjalny” w publicznych instytucjach pomocy społecznej (Rymsza, red. 2011).

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę współczesną wiedzę o charakterze zjawisk składających się na wykluczenie społeczne, potrzeba czegoś więcej niż reaktywacji pracy socjalnej według wzorów planowanych przez architektów systemu pomocy społecznej z początku lat 90. Szkolenia pracowników socjalnych z poprzedniej dekady z zakresu pracy socjalnej obejmowały przede wszystkim metodę i techniki pracy z indywidualnym przypadkiem (uczono więc pracy socjalnej z poszczególnymi klientami jako osobami), ewentualnie organizowanie grup wsparcia (metoda grupowa w pracy socjalnej). Obecnie należy także rozwijać i upowszechniać pracę socjalną metodą środowiskową, określaną coraz częściej jako organizowanie społeczności lub animacja lokalna (Kaźmierczak 2007). Marginaliza-

² Bliżej analizuję tę kwestię w: *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania* (Rymsza 2004).

cja społeczna ma bowiem w coraz większym stopniu wymiar przestrzenny, a wykluczeniu podlegają nie tylko poszczególne osoby czy grupy społeczne, ale i całe środowiska lokalne. W tej ostatniej sytuacji nie sposób pomóc „stanąć na nogi” poszczególnym mieszkańcom bez zmiany lokalnych wzorów zachowań utrwalających kulturę ubóstwa, czy bez stworzenia realnych szans rozwojowych całym społecznościom.

Podstawową racją dla takiej orientacji aktywności służb społecznych jest nowy sposób rozumienia idei obywatelstwa: opierającej się nie na formalnych uprawnieniach cywilnych, politycznych i socjalnych, jak to u progu powstania powojennych *welfare states* w Europie postulował T.H. Marshall, ale zapewniającej faktycznie uczestnictwo jednostek i małych wspólnot w życiu społecznym i w sferze publicznej. W tym kontekście mówi się obecnie o pracy socjalnej zorientowanej na obywatelstwo (*citizenship-based social work*; van Ewijk 2010).

3. W ramach paradygmatu aktywizacji we współczesnej Europie rozwija się koncepcja *activation services*. Z jednej strony postuluje ona daleko idącą funkcjonalną integrację na poziomie lokalnym różnych służb prowadzących działania o charakterze aktywizującym, a z drugiej – prowadzi do silnej indywidualizacji świadczonych usług (re)integracji społecznej i zawodowej (Berkel, Valkenburg 2007). Niektórzy badacze wskazują, że być może mamy w Europie do czynienia z kształtowaniem się *activation services* jako nowej *quasi*-profesji w ramach szeroko definiowanych usług społecznych (*social services*), budowanej na doświadczeniach praktyków (*frontline workers*) uczestniczących w realizacji przedsięwzięć aktywizujących (Berkel 2010).

W Polsce powstanie takiego nowego typu służb to ewentualna „pieśń przyszłości”. Obecnie chodzi o funkcjonalną integrację działań: (i) pracowników socjalnych (czy szerzej – służb społecznych), (ii) kadr instytucji rynku pracy (służb zatrudnienia), (iii) pracowników instytucji funkcjonujących w ramach systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, (iv) kadr zaangażowanych w promocję zatrudnienia socjalnego³, (v) kadr realizujących przedsięwzięcia aktywizujące prowadzone przez podmioty trzeciego sektora – częściowo w formie niepublicznych placówek należących do podsystemów wyróżnionych w poprzednich punktach, a częściowo niezinstytucjonalizowanych i prowadzonych przez organizację w formule projektowej w ramach działalności statutowej.

Integracja nie jest zadaniem prostym. Mamy w Polsce duże problemy z budowaniem poziomych sieci współpracy między instytucjami i organizacjami z różnych branż i sektorów. Jest to ważny argument na rzecz upowszechniania w pomocy społecznej (i nie tylko) zarządzania typu *case management*⁴, a także szkolenia kadr różnych służb i placówek w zakresie umiejętności animacyjnych, koordynacyjnych, mediacyjnych i facylitacyjnych. Obecnie w ramach współpracy z Instytutem Spraw Publicznych mam sposobność uczestniczyć w projekcie systemowym realizowanym na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a mającym na celu między innymi przygotowanie kadr pomocy społecznej do

³ Pojawiają się próby instytucjonalizacji reintegracji zawodowej w ramach tzw. systemu zatrudnienia socjalnego – por. Gosk 2010.

⁴ Zarys takiej koncepcji w: Kaźmierczak, Rymśza 2010.

podejmowania tak sprofilowanych ról zawodowych⁵. Gdyby udało się to osiągnąć, służby społeczne mogłyby nie tylko dowartościować pracę socjalną we własnej działalności, ale też stać się wiodącym partnerem w budowaniu sieci *activation services* integrującej działania różnych instytucji i służb. Taki kierunek profesjonalizacji służb społecznych jest jak najbardziej wskazany. Nie jest jednak łatwo ocenić potencjał pracowników socjalnych i poziom ich gotowości do podjęcia tego wyzwania. Tak więc potrzebujemy nie tylko zmian praktycznych, ale i pogłębionych badań i analiz dotyczących kondycji pracy socjalnej i służb społecznych w Polsce.

Bibliografia

- Berkel, R. van, Moller, H. I. (red.) (2002). *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* Bristol: The Polity Press.
- Berkel, R. van, Valkenburg, B. (red.) (2007). *Making It Personal. Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: The Polity Press.
- Berkel, R. van (2010). "Activation in the context of social policy, governance and frontline work reforms. A case study of Dutch Social Assistance", referat przedstawiony podczas seminarium *Activation services: doświadczenia holenderskie i polskie*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 3 września, maszynopis.
- Ewijk, H. van (2010). *European Social Policy and Social Work. Citizenship-based Social Work*. New York: Routledge.
- Gosk, I. (2010). „Wsparcie ekonomii społecznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki”. *Trzeci Sektor*, nr 21.
- Grotowska-Leder, J., Faliszek, K. (red.) (2005). *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – Uwarunkowania – Kierunki działań*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”.
- Karwacki, A., Kaszyński, H. (red.) (2008). *Polityka aktywizacji w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kaźmierczak, T. (red.) (2007). *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale poręcznym w praktyce społecznej i nie tylko*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak, T., Rymśza, M. (red.) (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, (nakład wznowiony w 2009 roku).
- Kaźmierczak, T., Rymśza, M. (2010). „Case management jako forma koordynacji rozproszonych usług i działań – przypadek reintegracji społecznej i zawodowej”, referat przedstawiony podczas konferencji *Wyzwania aktywnej polityki społecznej i profesjonalnej pracy socjalnej a kształcenie służb społecznych w Polsce i na Słowacji*. Instytut Socjologii UMK i Sekcja Pracy Socjalnej PTS, Toruń 28–29 czerwca.

⁵ Pełna nazwa projektu: „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy społecznej i integracji społecznej”. Projekt realizowany przez partnerstwo kilku organizacji pozarządowych i rządowej instytucji CRZL w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

- Orczyk, J., Żukowski, M. (red.) (2007). *Aktywizująca polityka społeczna*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Rymśza, M. (2004). „Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania”. W: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rymśza, 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 (w druku).