

Anita Lewandowska

Efektywność instytucji pomocy społecznej a bezpieczeństwo socjalne obywateli

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 17, 110-140

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EFEKTYWNOŚĆ INSTYTUCJI POMOCY
SPOŁECZNEJ A BEZPIECZEŃSTWO
SOCJALNE OBYWATELI

THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL WELFARE
INSTITUTIONS AND SOCIAL SECURITY
OF CITIZENS

ANITA LEWANDOWSKA
Uniwersytet Gdański

ABSTRAKT

Przedmiotem rozważań artykułu jest sprawdzenie czy pomoc społeczna w swych działaniach jest efektywna i jak to wpływa na bezpieczeństwo społeczne obywateli.

W celu wprowadzenia wyjaśnione zostały pojęcia takie jak organizacja, a także przedstawione w formie tabeli cechy organizacji niekomercyjnej, jaką jest pomoc społeczna. Ponadto krótko przedstawiono pojęcie efektywności, oraz, opisano, w jaki sposób można zbadać efektywność pomocy społecznej ujmując to w pięciu wymiarach.

Dla potrzeb niniejszego artykułu w celu oceny efektywności pomocy społecznej poddany został analizie akt prawny; Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 15 kwietnia 2004 r., Nr 64, poz. 593, ze zm.)

Słowa kluczowe: Efektywność, pomoc społeczna, bezpieczeństwo społeczne

ABSTRACT

The subject of the discussion in the article is evaluate of issue whether social security in its activities is effective and how it affects the social security of citizens.

In order to introduce, defined concepts such as organization. Also presented in the table form features of nonprofit organization, which are social welfare institutions. In addition, briefly presented the concept of efficiency and described how is possible to explore the effectiveness of social security, by putting it in five dimensions.

For the purpose of this article, to evaluate the effectiveness of social security, analyzed the Social Security Act.

A brief analysis will illustrate the problem of social security effectiveness and social security of citizens.

Keywords: Effectiveness, social security, social welfare



WSTĘP

W myśl obowiązującej ustawy o pomocy społecznej pomoc społeczna „jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z pozarządowymi organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi”¹. Mówiąc prościej celem państwa demokratycznego jest wspieranie jednostki oraz grup społecznych w ich dążeniach do osiągnięcia dóbr niższego oraz wyższego rzędu, a co za tym idzie – zaspokojenia potrzeb².

Potrzeba natomiast jest definiowana według A. Kamińskiego, jako „brak czegoś, wprowadzający jednostkę w niepożądany stan, będący zwy-

1 Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu, Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 15 kwietnia 2004 r., Nr 64, poz. 593, ze zm.) <http://www.mopr.torun.pl/index.php/prawo/55-ustawa-o-pomocy-spoecznej>

2 M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2011, Rok LII, nr 2 (185), s. 124.

kle motywem do działania w kierunku odpowiedniej zmiany tego stanu, czyli zaspokojenia potrzeby”³.

Kiedy, jednostka nie może swych potrzeb zaspokoić doprowadza to, do pewnych odchyłeń od normy. Wówczas dochodzi do, antyspołecznego wypaczenia – jednostka negatywnie nastawia się do otoczenia, ponadto zaczyna cechować się sztywnym uporem. Człowiek zaczyna cierpieć, przy tym odczuwa silną apatię. U takiej osoby następuje w pewnym stopniu regres. Poprzez wyparcie ze świadomości, możliwość zaspokojenia potrzeby w świecie realnym zaczyna ona zaspakając ową potrzebę w wyobraźni, często sięgając przy tym po różnego rodzaju używki⁴.

Jeśli jednostka długo nie może zaspokoić swych potrzeb zaczyna odczuwać frustracje z faktu niemożności osiągnięcia upragnionej potrzeby, przez co nastawia się do otoczenia negatywnie i wówczas przestaje się solidaryzować. Traci poczucie radości z życia, powstaje pustka i rozczarowanie. Czasem nawet potrafi się odegrać i próbuje niszczyć świat poprzez akty wandalizmu aż po daleko idący terroryzm.

Pomoc społeczna została powołana, by pomagać osobom, które nie radzą sobie w życiu. W tym celu wykorzystuje różnorodne metody i środki. Dlatego bardzo ważnym aspektem jest umiejętność zbadania efektywności instytucji pomocy społecznej, ponieważ to do tych instytucji w pierwszej kolejności zgłaszają się osoby, które mają problem z zaspokojeniem swych potrzeb. Efektywne działania pomocy społecznej przyczynią się do polepszenia stanu bytowo – materialnego jednostki a co za tym idzie wpływa to na poczucie bezpieczeństwa społecznego (socjalnego), które jest elementem bezpieczeństwa narodowego.

SYSTEM ORGANIZACJI POMOCY SPOŁECZNEJ

„Organizację tworzą i rozwijają ludzie, dla realizacji założonych przez nich celów, zadań i funkcji”⁵. Przez organizację „rozumiemy (...) w ogóle pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej, jej własnych elementów, mianowicie taką całość, w której składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości”⁶.

3 A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej*, Warszawa 1980, s. 47.

4 S. Garczyński, *Potrzeby psychiczne. Niedosyt. Zaspokojenie*, Warszawa 1972, s. 24 - 25.

5 A. Peszko, *Podstawy zarządzania i organizacji*, Kraków 2002, s. 39 <http://winntbg.bg.agh.edu.pl/skrypty2/0056/peszko.pdf>

6 Ibidem.

Według J. Zieleniewskiego organizacja jest to „ogólnie pojęta cecha rzeczy lub ciągów zdarzeń rozpatrywanych, jako złożone z części oraz ze względu na stosunek tych części do siebie nawzajem i do całości, a polegająca na tym, że części współprzyczyniają się do powodzenia całości”⁷.

„Organizacjami są wyodrębnione z otoczenia wewnątrznie uporządkowane i powiązane między sobą zbiory elementów. Sposób uporządkowania i powiązania elementów organizacji przesądza o strukturze organizacji. Dzięki uporządkowaniu i powiązaniu ten układ elementów może funkcjonować, jako wspólna całość, czyli system”⁸.

Organizacje możemy ujmować w sensie rzeczowym, czynnościowym i atrybutowym⁹.

W ujęciu w sensie rzeczowym to celowo utworzony kolektywny zespół składników oraz relacji pomiędzy tymi składnikami¹⁰.

Organizacja w ujęciu czynnościowym „jest procesem polegającym na celowym zgrupowaniu ludzi i rzeczy w taki sposób, by sprawnie osiągały założone cele”¹¹.

Organizacja w rozumieniu atrybutowym „eksponuje właściwości rozpatrywanej organizacji – pozytywne lub negatywne, istotne lub nieistotne. W sensie atrybutowym mówimy, że coś jest dobrze lub źle zorganizowane albo, że dana organizacja jest sprawna lub niesprawna, efektywna lub nieefektywna, oszczędna lub rozrzutna”¹².

W celu zbadania efektywności instytucji pomocy społecznej należałoby posunąć się jeszcze dalej i ująć ją, jako organizację niekomercyjną.

Według M. Krzyżanowskiej podmioty prowadzące niezarobkową działalność służą do urzeczywistnienia celów społecznie użytecznych. Prowadzą one działania na rzecz pojedynczych osób czy grup¹³.

7 J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978, [w:] A Czermiński, M Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Gdynia 1999, s. 30.

8 A. Peszko, *op.cit.*, s. 39.

9 A Czermiński, M Grzybowski, K. Ficoń, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Gdynia 1999, s. 26 -30.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

13 M. Krzyżanowska, *Marketing usług organizacji niekomercyjnych*, Warszawa 2000, [w:] B. Ziębecki, *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyt naukowy WSE”, 2007 nr 6, s. 150.

Organizacje niekomercyjne możemy podzielić na dwie grupy: organizacje instytucji publicznej i organizacje pozarządowe¹⁴. Pomoc społeczna zalicza się do pierwszej grupy. Powstała ona z inicjatywy administracji państwowej i jednostek samorządowych. Jest ona zależna od organów założycielskich. Tego typu instytucje prowadzą działalność o charakterze powszechnym. Organizacje niekomercyjne czasem prowadzą działalność zarobkową¹⁵. Widać to na przykładzie pomocy społecznej, w której wprowadzona jest odpłatność za niektóre usługi. Organizacje niekomercyjne charakteryzują się określonymi cechami, takimi jak: „nadrzędny charakter zadań społecznych, instytucjonalna niezależność, formalna struktura, stały charakter prowadzonej działalności, niezależnianie prowadzenia działalności od korzyści o charakterze ekonomicznym, prowadzenie działalności głównie o charakterze usługowym, powszechny i równy dostęp do świadczonych usług, wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego”¹⁶.

Poniższa tabela przedstawia cechy charakterystyczne dla organizacji niekomercyjnej, w tym przypadku pomocy społecznej.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

TABELA 2.

CECHY ORGANIZACJI NIEKOMERCYJNEJ, JAKĄ JEST POMOC SPOŁECZNA

Cechy organizacji niekomercyjnej	Cechy pomocy społecznej, jako organizacji niekomercyjnej
Nadrzędny charakter zadań społecznych	Cele pomocy społecznej w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy
Instytucjonalna niezależność	Pomoc Społeczna – jest instytucją niezależną, a granice tej niezależności wyznaczają odpowiednie akty prawne. Niezależność pomocy społecznej można wyrazić tym, że niezależne jednostki podejmują współpracę z innymi organami, aby jak najlepiej wykonywać swoje zadania.
Formalna struktura	Struktura organizacji pomocy społecznej określona jest na podstawie ustawy o pomocy społecznej i innych przepisach prawnych
Stały charakter prowadzonej działalności	Staość w działaniu
Niezależnianie prowadzenia działalności od korzyści o charakterze ekonomicznym	Większość usług oferowanych przez pomoc społeczną ma charakter non-profit,
Prowadzenie działalności głównie o charakterze usługowym	Usługi oferowane przez instytucje pomocy społecznej
Powszechny i równy dostęp do świadczonych usług	Każda osoba może się zgłosić do jednostki pomocy społecznej
Wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego	Finansowana z budżetu państwa oraz powiatu i gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Peszko, *Podstawy zarządzania i organizacji*, Kraków 2002, s. 39.

POMOC SPOŁECZNA A EFEKTYWNOŚĆ

Efektywność należy do pojęć, które trudno jednoznacznie zdefiniować ze względu na jej interdyscyplinarny charakter. W literaturze z zakresu zarządzania i ekonomii jest ujmowana w różny sposób¹⁷.

Według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaus „efektywność to najbardziej skuteczne zastosowanie zasobów społeczeństwa w procesie zaspokajania braków i potrzeb ludzi”¹⁸. Efektywność często identyfikuje się ze skutecznością. Skuteczność dotyczy celów i oznacza poziom realizacji zamierzonego celu, natomiast efektywność obejmuje zasoby służące do realizacji procesów¹⁹.

Pojęcie efektywności jest niezwykle skomplikowane. Odnosi się zawsze do zewnętrznych i wewnętrznych kryteriów oceny, specyficznych dla danej organizacji oraz zmieniających się w czasie, gdzie ważnym motorem są potrzeby²⁰.

P. Drucker twierdzi, że efektywność to stopień wykonania zamierzonych celów²¹. Natomiast Z. Kowalski uważa, że efektywność „nie posiada jednoznacznej treści empirycznej. Konkretnie jego znaczenie wynika z kontekstu analizy lub dodatkowego komentarza (efektywność subiektywna, efektywność inwestycji itp.). Szczegółowy sens tego pojęcia związany jest, bowiem z charakterem działalności, która podlega ocenie z podmiotem oceniającym, celami analizy itp.”²².

Efektywność to kwantytatywna cecha działania. Widoczna jest w relacji efektów użytkowych, które zmierzają do zaspokojenia potrzeby adresata i zostały uzyskane w określonym czasie oraz do zasobów wydanych w pewnym czasie, niezbędnych do osiągnięcia tego efektu²³. „Efektywność należy do właściwości przesądzających o istnieniu przedsiębiorstwa, jako podmiotu gospodarczego. Warunkuje ona funkcjonowanie organizacji i determinuje jej rozwój”²⁴.

17 E. Szymańska, Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar, „Rocznik Nauk Rolniczych” 2010, seria G, T. 97, z. 2, s. 155.

18 P.A. Samuelson., W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, Warszawa 2005, s. 26.

19 E. Skrzypek., M. Hofman., *Zarządzanie procesami*, Warszawa 2010, s. 27–29.

20 Ibidem.

21 P. Drucker, *Menadżer skuteczny*, Kraków 1995, s. 25.

22 Z. Kowalski, Wybrane problemy definiowania i oceny efektywności gospodarowania w rolnictwie, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” Warszawa, 1992, nr 1–3, s. 22–35.

23 J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1974, s. 199.

24 Ibidem.

Efektywność to skuteczność działania organizacji oraz jej sprawności²⁵. Wyróżnia się efektywność celowościową i systemową. Efektywność celowa wyraża się tym, że przedmiotem oceny jest stopień realizacji założonych celów, a w efektywności systemowej przedmiotem oceny jest stopień wykorzystania zasobów²⁶.

Efektywność organizacji systemu to zdolność bieżącego i strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego wykorzystywania posiadanych zasobów do realizacji celów. Według M. Bielskiego skuteczność organizacji jest tym większa, im większy jest stopień osiągniętych celów przy niewielkim nakładzie i relatywnie krótkim czasie²⁷.

EFEKTYWNOŚĆ INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ

Przez pojęcie efektywność pomocy społecznej rozumie się stopień osiągnięcia określonego rezultatu społecznego. W przypadku konkretnego klienta jest to wyjście z trudnej sytuacji życiowej (np. przez znalezienie pracy czy wyjście z nałogu). Aby zbadać efektywność organizacji pożytku publicznego, należy najpierw opracować model oceny efektywności. Przy tworzeniu modelu efektywności trzeba wziąć pod uwagę typ danej organizacji oraz cechy środowiska lokalnego, w którym działa. Model należy tworzyć na podstawie wskaźników, które pozwolą na ocenę skuteczności. Należy przy tym wziąć pod uwagę jej specyficzne cechy. Na poziomie jednostki pomocy społecznej efektywność mierzona jest za pomocą szeregu specyficznych wskaźników²⁸. Wskaźnik to nic innego jak zmienna, dzięki której zbadać można określone zjawisko. Wskaźniki mają charakter wartości statystycznych, na przykład może to być wysokość nakładu z budżetu państwa na realizację celów w zakresie pomocy społecznej, oraz koszty ponoszone przez gminę w tym zakresie, jak i utrzymanie jednostek pomocy społecznej czy ilość pracowników socjalnych pracujących w danej jednostce.

Wskaźniki dzieli się na definicyjne, inferencyjne, empiryczne. Wskaźniki empiryczne stosuje się wtedy, gdy wskazywane przez nie zjawiska da się zaobserwować. Tego typu wskaźniki stosuje się w badaniach opi-

25 S. Grześkowiak, *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw. Stadia i rozprawy*, Szczecin 1997, s. 266.

26 E. Szymańska, *op.cit.*, s. 155.

27 M. Bielski, *Organizacji istota, struktury, procesy*, Łódź 1992, s. 108–110.

28 M. Surmacz, J. Tiszczenko, *Metody oceny efektywności w systemie ochrony zdrowia Republiki Białorusi*, „Problemy Zarządzania”, Warszawa 2011, vol. 9, nr 3 (33), s. 93.

nii społecznej, na przykład w ankiecie, gdzie pytania są wskaźnikami²⁹. Wskaźniki definicyjne mogą być zastosowane wtedy, gdy w definicji są wymienione zjawiska badane, będące przedmiotem badań. „Między danymi zjawiskami a wskaźnikiem zachodzi, bowiem relacja tożsamości, gdyż wskaźnik jest równocześnie badanym zjawiskiem”³⁰. Na przykład wskaźnikiem ilości udzielonych świadczeń jest liczba osób, którym przyznano świadczenia, a wskaźnikiem bezradności jest liczba osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej dłużej niż 36 miesięcy. „Wskaźniki inferencyjne dotyczą zjawisk bezpośrednio nieobserwowalnych i niewchodzących do definicji badanych zjawisk, a o ich istnieniu wnioskujemy z hipotetycznych zmiennych”³¹.

Model oceny efektywności instytucji pomocy społecznej jest rodzajem wytycznych, dzięki którym można zbadać efektywność jednostki pomocy społecznej takiej jak Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie.

TABELA 3.

PRZYKŁADOWY MODEL OCENY EFEKTYWNOŚCI INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ MOPR

Wymiar efektywności	Ogólne kryteria i mierniki oceny efektywności	Mierniki efektywności	Szczegółowe kryteria oceny efektywności pomocy społecznej (pytania pomocnicze)
Systemowy	Rozwój organizacji	Zmiany w zakresie prawa	Ustawy obowiązujące o pomocy społecznej w ujęciu historycznym

29 Ibidem.

30 Ibidem.

31 Ibidem.

Instytucjonalny	Wsparcie zewnętrzne	Współpraca z innymi instytucjami	
	Społeczny odbiór	Opinia mieszkańców miasta Torunia i powiatu toruńskiego na temat pomocy społecznej	
Techniczno-ekonomiczny	Rentowność usług	Poziom finansowania ze środków publicznych Koszty świadczonych usług	Wysokość nakładu z budżetu państwa na realizację celów w zakresie pomocy społecznej Koszty ponoszone przez gminę na realizację celów w zakresie pomocy społecznej oraz na utrzymanie jednostek pomocy społecznej

	<p>Produktywność, wydajność</p>	<p>Dostępność</p>	<p>Liczba pracowników socjalnych pracujących w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w stosunku do liczby mieszkańców miasta Torunia Liczba pracowników socjalnych pracujących w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w stosunku do liczby klientów, którym przyznano pomoc oraz liczba osób, którym przyznano świadczenia w stosunku do liczby mieszkańców Liczba oddziałów terenowych Godziny i dni przyjmowania interesantów</p>
--	-------------------------------------	-------------------	--

Prakseologiczny	Realizacja zało- żonych celów	Projekty w ramach EFS realizowane przez MOPR Programy realizowane przez MOPR finansowane wyłącznie z budżetu gminy miasta Torunia
		Najczęściej przyznawana forma pomocy
	Stygmatyzacja	Ilościowy wskaźnik przyznanej pomocy na podstawie przesłanek Wysokość kryterium dochodowego
	Bezradność	Liczba osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej dłużej niż 36 miesięcy w stosunku do osób, którym przyznano świadczenia
Behawioralny	Poziom motywacji	Wynagrodzenie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Ziębicki, Uwarunkowania oceny efektyw-
ności świadczenia usług użyteczności publicznej, „Zeszyt naukowy WSE”, 2007, nr 6.

TABELA 4.
PRZYKŁADOWY SKRÓCONY MODEL OCENY EFEKTYWNOŚCI INSTYTUCJI
POMOCY SPOŁECZNEJ MOPR.

Wymiar efektywności	Ogólne kryteria i mierniki oceny efektywności	Mierniki efektywności	Szczegółowe kryteria oceny efektywności pomocy społecznej (pytania pomocnicze)
Systemowy	Kwestie w zakresie prawa		Ustawy obowiązujące o pomocy społecznej w ujęciu historycznym
Instytucjonalny	Kwalifikacje pracownika socjalnego w ujęciu ustawy o pomocy społecznej		
Techniczno-ekonomiczny	Produktywność, wydajność	Dostępność	Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w stosunku do liczby mieszkańców. Godziny i dni przyjmowania interesantów
Prakseologiczny	Stygmatyzacja	Świadczenia oferowane przez pomoc społeczną Przesłanek, jako wskaźnik przyznanej pomocy Wysokość kryterium dochodowego	
Behawioralny	Poziom motywacji	Wynagrodzenie	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Ziębicki, Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej, „Zeszyt naukowy WSE”, 2007, nr 6.

Przedstawiony w tabeli model oceny efektywności jednostki pomocy społecznej jest otwarty na dodawanie nowych kryteriów pomiaru oraz liczby wskaźników. Jest to przykładowy wzór, który powinien być dostosowany do dokonywanej analizy³².

32 M. Jewczak, A. Żółtaczek, Ocena efektywności technicznej podmiotów sektora opieki zdrowotnej w Polsce w latach 1999–2009 w ujęciu przestrzenno-czasowym

Wymienione wymiary efektywności są ze sobą powiązane.

Pomiar efektywności w systemie pomocy społecznej jest zadaniem nader trudnym. Ocena faktu, czy pomoc społeczna swoimi działaniami faktycznie przyczynia się do polepszenia, jakości życia swoich beneficjentów, ma często wymiar jakościowy. To stwarza trudność w osiągnięciu obiektywnych wyników, ponieważ tego typu badania przeprowadzane są na poziomie konkretnej osoby. Subiektywność polega tu na tym, że na poprawę, jakości życia danej osoby może wpłynąć wiele czynników naraz. Trudność przejawia się w tym, iż dana osoba nie jest w stanie wskazać jednoznacznie, które czynniki były w tym procesie najistotniejsze. Co za tym idzie, działania pomocy społecznej w odczuciu konkretnego klienta mogą być tym czynnikiem, który wpłynął na polepszenie się jego sytuacji bytowej w znacznym stopniu bądź nie miał żadnego wpływu. Takie badania mogą być obarczone dużym błędem³³.

Na poziomie jednostek pomocowych efektywność mierzona jest za pomocą wskaźników, co pozwala na uzyskanie obiektywnych wyników³⁴. Są to głównie badania ilościowe, dotyczące wysokości nakładów na utrzymanie jednostki pomocowej, nakłady finansowe ponoszone przez ośrodek na realizację założonych celów, liczba specjalistów zatrudnionych czy liczba oferowanych usług i świadczeń³⁵.

Badanie efektywności pomocy społecznej nie należy do łatwych choćby patrząc na to, że działania pomocowe często są oderwane od siebie w zakresie formalnoprawnym. W procesie pomocowym swych klientów pracownik socjalny działa równorzędnie na wielu poziomach prawa, posiłkując się przy tym przepisami prawa, takimi jak: ustawa o wspieraniu rodziny oraz systemie pieczy zastępczej, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ustawa o dodatkach mieszkaniowych, ustawa o świadczeniach rodzinnych, ustawa o zatrudnieniu socjalnym, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁶.

na przykładzie szpitali ogólnych, „Problemy Zarządzania”, Warszawa, 2011, vol. 9, nr 3 (33), s. 194–210.

33 L. Barylski, D. Dziechciarz, S. Fate, Czynniki warunkujące efektywność działań, ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników. Raport z badań, „Biuletyn Obserwatorium Integracji Społecznej”, 2012, nr 3(5)/12, s.7–11.

34 Ibidem.

35 Ibidem.

36 Ibidem.

„Czynnikiem obniżającym efektywną realizację zadań, w kontekście warunków formalnoprawnych, jest przede wszystkim fakt, że każdy z wymienionych aktów wymaga stosowania innych procedur oraz kryteriów”³⁷.

Badania mogą posłużyć do opisu najistotniejszych problemów systemu pomocy społecznej oraz jako wytyczne do modelowania zmian i wytyczania nowych kierunków rozwoju³⁸.

Instytucje pomocy społecznej odgrywają istotną rolę w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego. Nieefektywne funkcjonowanie systemu pomocy społecznej może być zagrożeniem dla ładu społecznego.

W celu oceny efektywności pomocy społecznej a zależnością między bezpieczeństwem społecznym, jako elementem bezpieczeństwa narodowego poddałam analizie Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Ponadto dane zostały uzupełnione o przykłady i wiedze merytoryczną. Zaznaczając na tym etapie, że dana analiza została dokonana w oparciu o skrócony model oceny efektywności.

ANALIZA

Badania zostały przeprowadzone w pięciu wymiarach efektywności: systemowym, instytucjonalnym, techniczno-ekonomicznym, prakseologicznym i behawioralnym.

W aspekcie systemowym bada się, jak rozwija się system pomocy społecznej działający w Polsce – np. na podstawie tego, jakie zmiany zachodzą w zakresie prawa³⁹. W ujęciu historycznym możemy wyróżnić trzy ustawy o pomocy społecznej.

Pierwsza ustawa powstała w latach dwudziestych XX wieku i była to ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1928 roku. Na kolejną regulację prawną w zakresie pomocy społecznej trzeba było czekać ponad 60 lat. W 1990 roku powstała nowa ustawa o pomocy społecznej – z dnia 29 listopada. Kolejna powstała 12 marca 2004 roku. Jej wejście w życie zbiegło się w czasie z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Prawo unijne narzuciło nowe regulacje w zakresie zabezpieczenia społecznego, do których państwo polskie musiało się podporządkować⁴⁰. Każda z owych ustaw powstała w ważnym momencie historycznym dla kraju i stanowiła

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 S. Nitecki, op.cit., s. 17- 50.

nowy wyznacznik działań w obszarze pomocy społecznej. Na tej podstawie można zauważyć, że system pomocy społecznej stopniowo się rozwija.

W aspekcie instytucjonalnym natomiast powinny zostać odzwierciedlone normy prawne mierzone np. badać można, jakie wymogi narzuca ustawa o pomocy społecznej względem przyszłych pracowników socjalnych. Pozwala to na efektywne wykonywanie zadań przyszłych pracowników socjalnych w zakresie pomocy społecznej⁴¹.

Zawód pracownika socjalnego ulegał licznym przemianom. W roku 1925 w Polsce powstał pierwszy system kształcenia pracowników socjalnych i Studium Pracy Społeczno-Oświatowej Wolnej Wszechnicy Polskiej z inicjatywy H. Radlińskiej⁴².

W 1928 roku pojawili się pierwsi opiekunowie społeczni. Pierwszym odpowiednikiem zawodu pracownika socjalnego na terenach polskich był radca ubogich w zaborze austriackim. Funkcję tę pełnił pracownik gminy. W latach dwudziestych XX wieku prace pomocowe wykonywali opiekunowie społeczni. Nazwa pracownik socjalny na stałe weszła do polskiego języka w połowie lat sześćdziesiątych XX wieku⁴³.

Zawód pracownika socjalnego oficjalnie na terenach polskich zaczął funkcjonować w 1966 roku z mocy rozporządzenia ministra oświaty⁴⁴.

Od lat dziewięćdziesiątych instytucje pomocy społecznej intensywnie się rozrastały, wskutek czego przybywało pracowników socjalnych. Pracownik socjalny jest specjalistą, a jego wiedza powinna być komplementarna⁴⁵. Wskazane jest, by posiadał wiedzę z zakresu socjologii, psychologii, pedagogiki, polityki społecznej, organizacji i zarządzania, medycyny społecznej oraz prawa.

Zainteresowany wykonywaniem zawodu pracownika socjalnego powinien posiadać odpowiednie wykształcenie⁴⁶. Od dnia 1 stycznia 2014 roku kwalifikacje do wykonywania zawodu pracownika socjalnego uzyskuje osoba legitymująca się wykształceniem wyższym pierwszego stopnia

41 J. Suchecka, K. Owczarek, Mierniki efektywność usług medycznych w amerykańskim systemie opieki zdrowotnej „Problemy Zarządzania”, Warszawa, 2011, vol. 9, nr 3 (33), s. 79 – 92.

42 T. Kamiński, op.cit., s. 33–37.

43 M. Łuczyńska, Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji, Warszawa 2013, s. 33.

44 Ibidem.

45 T. Kamiński, op.cit., s. 34–39.

46 A. Lisowski, Kwalifikacje zawodowe pracowników socjalnych, Akty prawne regulujące, prawo wykonywania zawodu, Warszawa 2013, s. 7 – 18.

o kierunku praca socjalna lub studiach wyższych drugiego stopnia (magisterskich) o kierunku praca socjalna lub pomaturalnym kolegium pracowników służb społecznych kształcącym w zawodzie pracownik socjalny⁴⁷. Prawo do wykonywania zawodu pracownika socjalnego nie może nabyć osoba, która ukończy studia podyplomowe, kursy oraz odbędzie szkolenia –tego typu wykształcenie nie zostało wskazane, jako równoważne z takimi uprawnieniami. Szczegółowo kwalifikacje pracowników socjalnych zostały wskazane w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (TEKST jedn. Dz. U. Z 2013 r. Poz. 182, z późn. Zm.), oraz w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. O zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320).

Przy ocenie aspektu techniczno-ekonomicznego analizuje produktywność i wydajność według dostępności do usług⁴⁸.

Ustawa o pomocy społecznej wskazuje, jaki powinien być stosunek zatrudnienia pracowników socjalnych w stosunku do liczby mieszkańców: 1 pracownik socjalny powinien być zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców⁴⁹.

Ustawa o pomocy społecznej przewidują, że na 1 pracownika socjalnego powinno przypadać nie więcej niż 50 rodzin⁵⁰.

Aby zobrazować jak owe proporcje wyglądają w praktyce posłużę się przykładem.

W roku 2013 liczba mieszkańców miasta Torunia szacowana była na około 197132 osób zameldowanych⁵¹. W przeliczeniu 1 pracownik socjalny przypadł na 2097 mieszkańców

W roku 2013 przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu objęto wsparciem 5915 rodzin, na liczbę 12281 osób w tych rodzinach⁵². W roku 2013 na ogólną liczbę 12281 osób przypadało 94 zatrudnionych pracowników socjalnych w tym: 64 pracuje bezpośrednio z klientem, 24 – pracowników stanowi obsługę administracyjną, oraz 5 kierowników

47 <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/interpretacje-wybranych-przepisow/kwalifikacje-pracownika-socjalnego/>

48 Ibidem.

49 Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu, Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 15 kwietnia 2004 r., Nr 64, poz. 593, ze zm.) <http://www.mopr.torun.pl/index.php/prawo/55-ustawa-o-pomocy-spoecznej>

50 Ibidem.

51 Toruń, <http://www.torun.pl/pl/node/781>

52 Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu, <http://www.mopr.torun.pl/index.php/sprawozdania-mopr/388-spr-2013>

działów terenowych i jest 1 kierownik naczelny⁵³. Na 1 pracownika socjalnego pracującego bezpośrednio z klientem, przypadło 92 rodziny⁵⁴. Z powyższego przykładu wynika, że Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu nie zatrudnia wystarczającej (zgodnej z wymogami ustawowymi) ilości pracowników socjalnych.

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie dzieli się na oddziały terenowe. Ilość oddziałów uzależniona jest od wielkości danego miasta oraz ilości dzielnic. Petentów przyjmuje się od poniedziałku do piątku w godzinach między ok. 8: 00 a 15: 00/ 9: 00 – 16: 00⁵⁵. Pracownicy w miejskich ośrodkach pomocy rodzinie dzielą się na pracowników tak zwanych terenowych oraz stacjonarnych. Dzień pracy pracownika socjalnego w centralnej jednostce rozpoczynał się między 7: 00 a 8: 00 i kończył po ośmiu godzinach pracy. W przypadku pracowników zespołów środowiskowych harmonogram dnia wygląda nieco inaczej. Pracę zaczynają rano i wówczas przyjmują klientów. Po około dwóch godzinach pracy w biurze pracownik wychodzi w teren w celu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Pracownicy socjalni głównie zbierają od klientów odpowiednie dokumenty świadczące o ich trudnej sytuacji życiowej. Następnie je analizują i na ich podstawie zgodnie z przepisami ustalają prawo do pomocy⁵⁶.

W aspekcie prakseologicznym dokonuje się analizy realizacji założonych celów.

Badania przeprowadzone w tym wymiarze (za pomocą specyficznych wskaźników) polegają na ocenie, w jakim stopniu instytucja realizuje cele, dla których została powołana. Pozwalają na ustalenie rodzajów działań i ich wpływu na środowisko, w którym funkcjonuje⁵⁷.

Szczegółowe mierniki oceny efektywności pomocy społecznej zastosowane do badania w tym wymiarze to

- Świadczenia oferowane przez pomoc społeczną
- Przesłanki, jako wskaźnik przyznanej pomocy
- Wysokość kryterium dochodowego

53 Ibidem.

54 Ibidem.

55 M. Raław, Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy, Ośrodek pomocy społecznej – przestrzeń pracy [w:] Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym, M. Dudkiewicz (red.), Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2011, s. 27- 29.

56 Ibidem.

57 B. Ziębicki, op. cit., s. 159.

Celem pomocy społecznej jest udzielenie pomocy osobom potrzebującym. W przypadku pomocy społecznej pomoc wyrażona jest w postaci świadczeń. Świadczenie definiuje się, jako dobra materialne, środki pieniężne oraz usługi, które mają zaspokoić indywidualne potrzeby osoby bądź rodziny korzystającej ze wsparcia pomocy społecznej⁵⁸. Świadczenia oferowane przez pomoc społeczną są zróżnicowane i mają charakter obligatoryjny bądź fakultatywny⁵⁹. Można je podzielić na świadczenia udzielane w naturze, pieniężne oraz usługi i pomoc instytucjonalną. Ta ostatnia polega na umieszczeniu osoby potrzebującej w całodobowych placówkach⁶⁰.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się również formę pomocy środowiskowej. Bezpośrednie działania pracownika socjalnego są prowadzone w środowisku lokalnym beneficjenta.

Najbardziej powszechnym podziałem świadczeń jest podział na świadczenia pieniężne i niepieniężne⁶¹.

Według ustawy o pomocy społecznej do świadczeń pieniężnych⁶² zalicza się: zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd⁶³. Większość świadczeń ma precyzyjnie ustaloną wysokość, którą oblicza się według konkretnych zasad (np. zasiłek stały, zasiłek okresowy). Za uznaniowy można przyjąć zasiłek celowy. Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie wskazują na konkretną wysokość tego świadczenia (art. 39, ust. 1)⁶⁴.

58 S. Nitecki, op. cit., s. 179.

59 I. Sierpowska, op. cit., s. 118–179.

60 Ibidem.

61 S. Nitecki, op. cit., s. 178–179.

62 ArsLege.pl: www.arslege.pl/ustawa-o-pomocy-spoecznej/k101

63 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/formy-udzielanej-pomocy/praca-socjalna/

64 ArsLege.pl: www.arslege.pl/ustawa-o-pomocy-spoecznej/k101

Do świadczeń niepieniężnych⁶⁵ zalicza się:

- pracę socjalną,
- poradnictwo specjalistyczne,
- interwencję kryzysową,
- zapewnienie posiłków, niezbędnych ubrań, schronienia w schronisku, noclegowni bądź w mieszkaniu chronionym,
- świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych w miejscu zamieszkania klienta, w ośrodkach wsparcia i w rodzinnych domach pomocy,
- organizowanie przyjęcia do domu pomocy społecznej,
- bilet kredytowany,
- opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne,
- przyznawanie pomocy rzeczowej, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie dla osób usamodzielniających się po opuszczeniu ośrodków opiekuńczo-wychowawczych,
- sprawienie pogrzebu.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej osoby ubiegające się o pomoc finansową winny jednocześnie spełnić dwa warunki. Pierwszym są tzw. przesłanki. Drugi z nich to ubóstwo, często określane kryterium dochodowym.

Przesłanki to zjawiska społeczne, które dotknęły osoby bądź całe rodziny. Zaistnienie przesłanki uprawnia do uzyskania świadczenia. Przesłanki mogą być ze sobą sprzężone, czyli złożone, podwójne, połączone lub wielorakie. Z upośledzeniem społecznym sprzężonym mamy do czynienia wówczas, gdy u danej osoby lub rodziny występują dwie dysfunkcje (lub więcej) spowodowane przez jeden lub więcej czynników endogennych lub egzogennych działających jednocześnie lub kolejno w różnych okresach życia⁶⁶.

65 Ibidem.

66 Definicja powstała na podstawie analogii do definicji niepełnosprawności sprzężonej, zob.: T. Serafin, *Kształcenie specjalne w systemie oświaty. Vademecum dla organu prowadzącego, dyrektora szkoły, nauczycieli i rodziców*, Warszawa 2012.

W rozumieniu ustawy o pomocy społecznej prawo do świadczeń przysługuje osobom bezdomnym⁶⁷, ubogim⁶⁸, bezrobotnym⁶⁹, niepełnosprawnym⁷⁰, uzależnionym od alkoholu czy narkotyków⁷¹, a także osobom cięż-

67 Osoba bezdomna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej to osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. ArsLege.pl: www.arslege.pl/ustawa-o-pomocy-spoecznej/k101 „Osoba bezdomna to taka, która z różnych przyczyn, wykorzystując własne możliwości i uprawnienia, czasowo lub trwale nie jest w stanie zapewnić sobie schronienia spełniającego minimalne warunki pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Miejsce spełniające warunki mieszkalne to takie, które nadaje się do stałego przebywania bez narażania zdrowia i które umożliwia zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych: noclegu, zachowania higieny osobistej, sporządzania posiłków”. A. Pindral, Definicje i typologie bezdomności, problem bezdomności w Polsce, [w:] Wybrane aspekty, diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”, M. Dębski, (red.), Gdańsk 2012, s. 36. http://www.monar.pl/content/zdjecia/Diagnoza_Zespol_Badawczy.pdf

68 Ubóstwo dzielimy na absolutne lub względne (relatywne). O ubóstwie absolutnym mówimy wtedy, gdy osoba nie może zaspokoić swoich podstawowych potrzeb. W podejściu względnym ubóstwo rozumiane jest jako forma nierówności między poziomem życia poszczególnych grup społecznych. Ubóstwo ustawowe jest to ustawowo określana kwota na członka w rodzinie lub na osobę samotnie gospodarującą. Zob.: Główny Urząd Statystyczny, departament badań społecznych i warunków życia, Ubóstwo w Polsce w 2011 roku.

69 W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku mamy w szerokim spektrum podaną definicję osoby bezrobotnej. Bezrobotny długotrwale oznacza bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat. Internetowy system aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>

70 „Według Światowej Organizacji Zdrowia niepełnosprawność to wielowymiarowe zjawisko wynikające ze wzajemnych oddziaływań między ludźmi a ich fizycznym i społecznym otoczeniem, efekt bariery napotykanym w otoczeniu fizycznym i społecznym. Natomiast niepełnosprawna według Unii Europejskiej jest osoba, która z powodu urazu, choroby lub wady wrodzonej ma poważne trudności albo nie jest w stanie wykonywać czynności, które osoba w tym wieku zazwyczaj jest zdolna wykonać”. Z. Woźniak, Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej, społeczny kontekst medycznego problemu, Warszawa 2008.

71 Osoba uzależniona od alkoholu posiada wadliwe wzorce zachowania, które powodują szkody psychiczne, fizyczne i społeczne, taka osoba nie potrafi przestać pić, a alkohol jest dla niej pierwszorzędną potrzebą. Natomiast narkoman to osoba uzależniona

ko chorym. Ponadto również osobom i rodzinom, które nie radzą sobie w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz są niezaradne życiowo.

Do pomocy społecznej mogą zgłaszać się osoby, które znalazły się w sytuacji kryzysowej, w szczególności matki z dziećmi i kobiety w ciąży, oraz osoby doświadczone przemocą domową⁷², osoby, które opuszczają zakład karny, a także osoby zwłaszcza młode, które są sierotami, oraz osoby, które opuszczają placówki opiekuńczo-wychowawcze. Do świadczeń uprawnione są również osoby i rodziny, które zostały dotknięte klęską żywiołową czy ekologiczną⁷³.

Cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźca lub są objęci ochroną uzupełniającą, również mają prawo do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej⁷⁴. Pomoc społeczna ponadto udziela wsparcia osobom, które były ofiarami przestępstwa, jakim jest handel ludźmi⁷⁵.

Kolejnym omawianym wskaźnikiem jest wysokość kryterium dochodowego.

To kolejny wyznacznik uprawniający do otrzymania świadczeń z zakresu pomocy społecznej⁷⁶. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej kryterium dochodowe podlega weryfikacji, co trzy lata⁷⁷.

Przy ustalaniu dochodu należy złączyć wszystkie przychody z miesiąca poprzedzającego. W przypadku rodziny sumuje się przychody netto wszystkich członków rodziny⁷⁸. Dochód liczony jest bardzo restrykcyjnie. Wlicza się do niego prawie wszystkie przychody poza kilkoma wyjątkami określonymi w ustawie o pomocy społecznej⁷⁹. Fakt ten niekiedy stwa-

od środków psychotropowych, zarówno odurzających, jak i pobudzających oraz halucynogennych, niszcząca w ten sposób swój organizm oraz wywołująca szkodliwe skutki społeczne. L. Albański, *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej*, Jelenia Góra 2010, s. 49.

72 Zob; S. D. Herzberger, *Przemoc domowa : perspektywa psychologii społecznej*, Warszawa, 2002.

73 ArsLege.pl: www.arslege.pl/ustawa-o-pomocy-spoecznej/k101

74 Ibidem.

75 A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna w liczbach*, Warszawa 2010, s. 12.

76 I. Sierpowska, op. cit., s. 114.

77 Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej: www.mops.com.pl/?pid=34

78 Ibidem.

79 I. Sierpowska, op. cit., s. 114.

rza problem dla osób, które zgłaszają się do instytucji o pomoc. Często beneficjent jest rozczarowany tym, że do dochodu wliczono np. dodatek mieszkaniowy. W przypadku, gdy dochód rodziny lub osoby samotnie gospodarującej przekracza ustaloną wysokość kryterium, może ona się starać o pomoc na innych zasadach. I taka pomoc, a zwłaszcza świadczenia w formie pieniężnej, są przyznane w ramach pożyczki, którą należy spłacić⁸⁰. Obecnie obowiązujące kryterium dochodowe uprawniające do otrzymania pomocy finansowej z pomocy społecznej wynosi: dla osoby samotnie gospodarującej – 542 zł; dla osoby w rodzinie – 456 zł⁸¹. W przypadku świadczeń rodzinnych (zasiłków rodzinnych) wysokość kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania zasiłku rodzinnego wynosi 539 zł, a w przypadku, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne, 623 zł⁸². Należy również podkreślić, że świadczenia z pomocy społecznej wypłacane są najczęściej jednorazowo lub nie dłużej niż przez sześć miesięcy (zasiłek okresowy). W przypadku zasiłków stałych świadczenie może być przyznawane bezterminowo lub terminowo, np., gdy orzeczenie o niepełnosprawności ma charakter nieokreślony, jednak tego typu zasiłek jest niezmiernie rzadko przyznawany.

W aspekcie behawioralnym bada się wpływ motywacji, pracowników, na jakość wykonywanej przez nich pracy. W tym przypadku wyznacznikiem owego wpływu jest poziom wynagrodzenia pracowników socjalnych⁸³.

Na podstawie różnych źródeł internetowych wynagrodzenie pracownika socjalnego waha się między 1300 zł a ok. 2500 zł a średnia pensja wynosi ok. 1800 zł⁸⁴. Wysokość wynagrodzenia zależne jest od stażu pracy. Ważne też jest to, że płace mogą się między sobą różnić w zależności od województwa. Według danych dostępnych na portalu „WP.PL/ pracuj”, płace w województwie kujawsko – pomorskim są najniższe⁸⁵. Według portalu „moja pensja” pracownik socjalny w Polsce zarabia ok. 1900 zł brutto.

80 Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej: www.mops.com.pl/?pid=34

81 Informator.pl:<http://www.infor.pl/prawo/pomoc-spoeczna/zasilki/310322,Kryterium-dochodowe-dla-zasilku-rodzinnego-2013.html>

82 Ibidem.

83 B. Ziębicki, op. cit., s. 159.

84 WP.PL/pracuj,<http://praca.wp.pl/na-stanowisku,pracownik-socjalny,pid,2022,zarobki-wyniki.html>

85 Ibidem.

Po odliczeniu składek i podatku daje to pensję netto ok. 1400 zł⁸⁶.

Z informacji Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Gdańsku w sprawie ogłoszenia o naborze na stanowisko „pracownik socjalny”, oferowane wynagrodzenie pracownika socjalnego wynosi brutto – 2.359 zł + wysługa lat⁸⁷.

PODSUMOWANIE

W ujęciu historycznym możemy wyróżnić trzy ustawy o pomocy społecznej. Każda z owych ustaw powstała w ważnym momencie historycznym dla kraju i stanowiła nowy wyznacznik działań w obszarze pomocy społecznej. Na tej podstawie można zauważyć, że system pomocy społecznej stopniowo się rozwija.

Zawód pracownika socjalnego w Polsce jest zawodem, podlegającym szczególnym uregulowaniom prawnym w zakresie dopuszczenia do jego wykonywania. Kwalifikacje uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego wynikają wyłącznie i wprost z przepisów ustawy o pomocy społecznej⁸⁸. Trzeba przyznać, że poziom wykształcenia oraz umiejętności, jakie posiada pracownik socjalny może przyczynić się do bardziej efektywnego wykonywania swych zadań.

Pomoc społeczna została powołana, by pomagać osobom, które nie radzą sobie w życiu. Na podstawie otrzymanych danych można powiedzieć, że pomoc społeczna ma do zaoferowania spory wachlarz usług i świadczeń. Począwszy od świadczeń pieniężnych, przez świadczenie niepieniężne, po najważniejszą formę pomocy – pracę socjalną. Poza świadczeniami pomoc społeczna oferuje również usługi pielęgnacyjne i specjalistyczne. Ten rodzaj pomocy w głównej mierze kierowany jest do osób w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnych czy schorowanych. Należy zaznaczyć, że są to usługi odpłatne, – czyli aby z nich skorzystać, należy za nie zapłacić. Pomoc społeczna często kojarzona jest z czymś, co dostajemy za darmo. Polski system prawa w zakresie pomocy społecznej przewiduje odpłatność np. za pobyt w całodobowych czy dziennych instytucjach pomocowych, takich jak schronisko dla bezdomnych. Oczywiście ustawa o pomocy społecznej przewiduje wyjątki i określa, kto może zostać zwolniony z opłat. Inną formą usługi instytucjonalnej jest Dom Pomocy Społecznej. Koszt

86 Moja-pensja, <http://www.moja-pensja.pl/zarobki/508,ile-zarabia-Pracownik-socjalny>

87 <http://www.bip.mopr.gda.pl/upload/20150113143837yb27cqrkjo6m.pdf>

88 <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/interpretacje-wybranych-przepisow/kwalifikacje-pracownika-socjalnego/>

pobytu w tego typu placówce jest dość wysoki. Większą część odpłatności ponosi pensjonariusz, a resztę rodzina. Gmina w tym przypadku dokłada najmniej. Inne ośrodki pomocowe, za które trzeba płacić, to między innymi domy samotnych matek i placówki opiekuńczo-wychowawcze. Trzeba wziąć pod uwagę również dostępność do usług. Proporcje proponowane przez ustawodawcę liczby pracowników socjalnych pracujących w Miejskich Ośrodkach Pomocy Rodzinie do liczby mieszkańców są za niskie. Inną kwestią są dni oraz godziny pracy ośrodków. W tym aspekcie pomoc społeczna jest nieefektywna.

Do pomocy społecznej może się zgłosić każdy, ale nie każdy otrzyma świadczenia. O grupie beneficjentów pomocy społecznej często mówi się, że jest to grupa pochodząca z marginesu społecznego. Utożsamia się ją z patologią, bezradnością i wszystkim, co najgorsze. Z mojego punktu widzenia to sam system pomocy społecznej przyczynia się do tego, iż jego klienci są tak postrzegani. Nie chcę wykluczyć faktu istnienia patologii społecznej, ale należałoby zrozumieć, że nie zawsze wiąże się ona z biedą. Często rodziny dobrze sytuowane są rodzinami patologicznymi.

W jaki sposób przesłanki wiążą się z pojęciem stygmatyzacji? Otóż praktycznie wszystkie problemy społeczne wymienione w ustawie mają negatywny obraz w społeczeństwie. Istotą stygmatyzacji jest napiętnowanie pewnej grupy społecznej oraz pojedynczych osób. Stygmatyzacja wynika z przekonań panujących w systemie społecznym⁸⁹. Stygmat spycha inne cechy danej osoby (np. uczciwość, inteligencję itp.) na dalszy plan, wyróżniając tylko tę związaną z naznaczeniem i z przynależnością do określonej grupy naznaczonej⁹⁰. Osobom korzystającym z pomocy społecznej często przypisuje się niższy status społeczny. Powoduje to, że ta grupa osób jest negatywnie odbierana przez resztę społeczeństwa. Bardzo często klientom pomocy społecznej zarzuca się bezradność życiową oraz nieumiejętność dostosowania się do życia w społeczeństwie.

Warunki, jakie trzeba spełnić, by uzyskać pomoc, są bardzo szczegółowo wskazane w ustawie o pomocy społecznej. Jednym z nich jest kryterium dochodowe. Z mojego punktu widzenia progi do otrzymania świadczenia są za niskie, a wręcz uwłaczające. Trzeba tu wspomnieć o procedurze przyznawania pomocy. W celu uzyskania wsparcia z instytucji pomocy społecznej osoba zainteresowana w pierwszej kolejności kieruje się do naj-

89 E. Czykwin, *Stygmat społeczny*, Warszawa 2007, s. 195

90 *Ibidem*.

bliższego ośrodka pomocy społecznej. Na miejscu przedstawia pracownikowi socjalnemu, z jakimi trudnościami się boryka i jakiej pomocy oczekuje. Bardzo ważnym elementem w procesie przyznawania pomocy jest złożenie przez klienta pisemnego wniosku z prośbą o udzielenie pomocy⁹¹. Na podstawie wniosku petenta następuje wszczęcie postępowania administracyjnego w zakresie udzielania pomocy. Podstawą do wydania decyzji administracyjnej jest wywiad rodzinny przeprowadzony przez pracownika socjalnego. Następuje to w terminie 14 dni od dnia przyjęcia wniosku w miejscu zamieszkania petenta w godzinach pracy ośrodka⁹². Pracownik socjalny, przeprowadzając środowiskowy wywiad, bierze pod uwagę sytuację materialno-bytową rodziny⁹³. Na podstawie przeprowadzonego wywiadu oraz zebranych niezbędnych dokumentów świadczących o złym położeniu klienta, pracownik dokonuje analizy i wystawia opinię, w której jest zawarta forma planowanej pomocy⁹⁴. Ośrodek pomocy społecznej na wydanie decyzji o przyznaniu bądź nieprzyznaniu świadczenia ma jeden miesiąc. Osobami uprawnionymi do wydania decyzji są: dyrektor i zastępca dyrektora jednostki pomocy społecznej, kierownik działu pomocy środowiskowej oraz specjalista pracy socjalnej pracujący w dziale pomocy środowiskowej⁹⁵. Jeżeli klient otrzyma decyzję odmawiającą przyznania świadczenia, może wnieść wniosek odwoławczy w ciągu 14 dni od daty otrzymania pisma. Pouczenie o prawie do odwołania jest elementem formalnym każdej wydanej decyzji administracyjnej i umieszczone jest w treści decyzji⁹⁶. Trzeba przyznać, że okres, jaki mają organy na wydanie decyzji, jest stosunkowo długi. Biorąc pod uwagę, że osoby zgłaszające się do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie owej pomocy potrzebują natychmiast. Czekanie około miesiąca na udzielenie pomocy może przyczynić się do pogłębienia trudnej sytuacji klienta.

Wynagrodzenie, jakie otrzymują pracownicy socjalni jest za niskie biorąc pod uwagę wzrastające koszty życia. Niski poziom wynagrodzenia może w dużym stopniu wpłynąć na obniżenie, jakości świadczonych usług

91 Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu: www.mopr.torun.pl/index.php/prawo

92 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej:
isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110270138

93 Ibidem.

94 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej:
isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110270138

95 Ibidem.

96 Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu: www.mopr.torun.pl/index.php/prawo

przez pracownika, mówiąc prościej pracownikowi socjalnemu nie chce podejmować się zbyt czasochłonnych i długotrwałych działań, które mają na celu rozwiązanie trudnej sytuacji podopiecznego.

ZAKOŃCZENIE

Dlaczego o pomocy społecznej praktycznie się nie mówi, a jeśli już, to w negatywnym zabarwieniu? Po pierwsze wynika to ze stereotypowego myślenia oraz z niewiedzy panującej w społeczeństwie. Po drugie sam system pomocy społecznej dotyka sfer życiowych, o których z reguły nie chce się mówić.

W debatach publicznych o reformach systemu służby zdrowia słyszy się bardzo często, ale o zmianach w obrębie systemu pomocy społecznej nie słyszy się prawie wcale. Dlaczego? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Mogę przypuszczać, że żadna z partii politycznych nie porusza tej kwestii, ponieważ system pomocy społecznej jest jednym z tych systemów, które gwarantują w pewnym wymiarze bezpieczeństwo. Kiedy w społeczeństwie funkcjonuje przekonanie, że istnieją systemy socjalne gwarantujące poczucie bezpieczeństwa, to społeczeństwo nie kwestionuje ich istnienia, a nawet większa część tego społeczeństwa nie zastanowi się nad tym, jak funkcjonuje dany system. Tego typu podejście stwarza ogromne zagrożenie, które może przejawiać się tym, iż systemy socjalne zaczynają funkcjonować w patologiczny sposób, a to z kolei wpływa, na jakość życia całej społeczności. System pomocy społecznej – przez ustalone kryteria przyznawania pomocy – odciska piętno na swoich klientach. Gdyby pomoc społeczna funkcjonowała na innych zasadach i przyznawała pomoc wszystkim obywatelom, którzy znaleźli się w przejściowej sytuacji kryzysowej, bez uwzględniania kryterium dochodowego oraz sytuacyjnego, to o stygmatyzacji beneficjentów pomocy społecznej nie byłoby mowy.

Pomoc społeczna w ujęciu ogólnym – przez kryteria naznaczania – stygmatyzuje swych klientów, co prowadzi w kierunku wykluczenia tej grupy społecznej ze struktur społecznych. Jest to zjawisko, które niesie ze sobą pewne niebezpieczeństwo. Jednostki bądź grupy, które nie są w stanie zaspokoić swych potrzeb, zaczną przyjmować postawę „buntowniczą”. Jednostka sama ze swej natury nie ma wystarczającej siły przebicia, by podjąć walkę z systemem. Jednak, kiedy tzw. jednostki buntownicze odczuwające niesprawiedliwość zaczynają się jednoczyć, wówczas rośnie ich siła. Powstają ugrupowania, które za wszelką cenę będą siłą zaspokajając swoje potrzeby.

Przesłanki, o których mowa w ustawie są to zagrożenia społeczne, które przyczyniają się do powstania zachowań patologicznych i prowadzą do dysfunkcji całych grup społecznych. Dlatego prawidłowe „efektywne” funkcjonowanie całego systemu pomocy społecznej jest tak ważne. Instytucje pomocy społecznej są pierwszym ogniwem w strukturach bezpieczeństwa socjalnego. Kiedy ten system działa wadliwie – nieefektywnie wówczas część społeczeństwa zacznie odczuwać silny lęk, który może być spowodowany utratą wiary w system. Jednostki odczuwające brak bezpieczeństwa socjalno – ekonomicznego mogą wobec sfery polityki przyjąć pozycję tzw. „od” lub „do”. Pozycja „od”, jednostka wycofuje się i zamyka przed światem otaczającym i przestaje się nim interesować. Nie bierze aktywnego udziału w życiu społeczno-politycznym, odczuwa rozczarowanie i niechęć do władzy, co z kolei może mieć wpływ na legitymizację władzy oraz stabilność systemu politycznego. Postawa „do”, jednostki zaczynają przejmować się swym losem, poprzez to biorą czynny udział w życiu społeczno-politycznym, chcą tym wywołać określone zmiany, co z kolei może mieć wpływ na poparcie określonej partii.

Brak bezpieczeństwa społecznego może skutkować wzrostem nastrojów radykalnych zagrażających dotychczasowemu demokratycznemu konsensusowi. Trzeba pamiętać, że istnieje duży związek między opisaną efektywnością pomocy społecznej a zagrożeniem ładu społecznego oraz konfliktem społeczno-politycznym.

BIBLIOGRAFIA

1. Albański L., *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej*, Wyd. Kolegium Karkonoskie w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2010
2. ArsLege.pl: www.arslege.pl/ustawa-o-pomocy-spoecznej/k101
3. Barylski L., Dziechciarz D., Fate S., *Czynniki warunkujące efektywność działań, ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników. Raport z badań*, „Biuletyn Obserwatorium Integracji Społecznej”, 2012, nr 3(5)/12
4. Bielski M., *Organizacja: istota, struktury, procesy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992
5. Czermiński A., Grzybowski M., Ficoń K., *Podstawy organizacji i zarządzania*, WSAiB, Gdynia 1999
6. Czykwin E., *Stygmat społeczny*, PWN, Warszawa 2007

7. Drucker P., *Menedżer skuteczny*, Biblioteka Nowoczesności AE, Kraków 1994
8. Encyklopedia Popularna PWN, Kofman J., (red.), PWN, Warszawa 1994
9. Garczyński S., *Potrzeby psychiczne. Niedosyt. Zaspokojenie*, Nasza Księgarnia, Warszawa 1972
10. Główny Urząd Statystyczny, departament badań społecznych i warunków życia, *Ubóstwo w Polsce w 2011 roku*
11. Grześkowiak S., *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, *Studia i Rozprawy*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1997
12. Herzberger S. D., *Przemoc domowa: perspektywa psychologii społecznej*, PARPA, Warszawa 2002
13. Hryniewicka A., *Pomoc społeczna w liczbach*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych Warszawa 2010
14. <http://www.bip.mopr.gda.pl/upload/20150113143837yb27cqrkjo6m.pdf>
15. <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/interpretacje-wybranych-przepisow/kwalifikacje-pracownika-socjalnego/>
16. Informator.pl:<http://www.infor.pl/prawo/pomoc-spoeczna/zasilki/310322,Kryterium-dochodowe-dla-zasilku-rodzinnego-2013.html>
17. Internetowy system aktów prawnych: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>
18. isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110270138
19. Jewczak M., Żółtaczek A., *Ocena efektywności technicznej podmiotów sektora opieki zdrowotnej w Polsce w latach 1999–2009 w ujęciu przestrzenno-czasowym na przykładzie szpitali ogólnych*, „Problemy Zarządzania”, 2011, vol. 9, nr 3 (33)
20. Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe. Warszawa 1980
21. Kamiński T., *Praca socjalna i charytatywna*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2004
22. Kowalski Z., *Wybrane problemy definiowania i oceny efektywności gospodarowania w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1992, nr 1–3
23. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2011, Rok LII, nr 2 (185)

24. Lisowski A., *Kwalifikacje zawodowe pracowników socjalnych, Akty prawne regulujące, prawo wykonywania zawodu*, Verlag Dashofer Sp. z o.o, Warszawa 2013
25. Łuczyńska M., *Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013
26. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu: www.mopr.torun.pl/index.php/prawo/55-ustawa-o-pomocy-spoecznej
27. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu: www.mopr.torun.pl/index.php/sprawozdania-mopr/389-spr-2013
28. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu: www.mopr.torun.pl/index.php/prawo
29. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej: www.mops.com.pl/?pid=34
30. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/formy-udzielanej-pomocy/praca-socjalna/
31. Moja-pensja, <http://www.moja-pensja.pl/zarobki/508,ile-zarabia-Pracownik-socjalny>
32. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008
33. Peszko A., *Podstawy zarządzania i organizacji*, Kraków 2002, <http://winntbg.bg.agh.edu.pl/skrypty2/0056/peszko.pdf>
34. *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, M. Dudkiewicz (red.), Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2011
35. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2005
36. Serafin T., *Kształcenie specjalne w systemie oświaty. Vademecum dla organu prowadzącego, dyrektora szkoły, nauczycieli i rodziców*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
37. Sierpowskiej I *Pomoc społeczna: prawo do świadczeń, zasady przyznawania świadczeń, pracownicy pomocy społecznej, decyzje w sprawach pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013
38. Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
39. Suchecka J., Owczarek K., *Mierniki efektywność usług medycznych w amerykańskim systemie opieki zdrowotnej „Problemy Zarządzania”*, Warszawa, 2011, vol. 9, nr 3 (33)

40. Surmacz M., J. Tiszchenko, *Metody oceny efektywności w systemie ochrony zdrowia Republiki Białorusi*, „Problemy Zarządzania”, Warszawa 2011, vol. 9, nr 3 (33)
41. Szymańska E., *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, „Rocznik Nauk Rolniczych” 2010, seria G, T. 97, z. 2
42. Toruń, <http://www.torun.pl/pl/node/781>
43. Woźniak Z., *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej, społeczny kontekst medycznego problemu*, Wyd. SWPS Academica, Warszawa 2008
44. WP.PL/pracuj, <http://praca.wp.pl/na-stanowisku,pracownik-socjalny,pid,2022,zarobki-wyniki.html>
45. *Wybrane aspekty, diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”*, Dębski M., (red.), Gdańsk 2012 http://www.monar.pl/content/zdjecia/Diagnoza_Zespol_Badawczy.pdf
46. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1974
47. Ziębicki B., *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyt naukowy WSE”, 2007, nr 6



ANITA LEWANDOWSKA, doktorantka Filologicznych Studiów Doktoranckich Uniwersytetu Gdańskiego, magister politologii specjalizacja polityczne stosunki międzynarodowe, z wykształcenia pracownik socjalny, terapeuta zajęciowy.

anital041@wp.pl